


Febrero de 2012

	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 Alimentación y la Agricultura
---	--	--------------------	---	---	---	--

COMITÉ DE PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

69.º período de sesiones

Roma, 28-30 de mayo de 2012

DETERMINACIÓN DE INTERVENCIONES APROPIADAS PARA APOYAR LA PARTICIPACIÓN DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN LOS MERCADOS

Resumen

El incremento de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas es fundamental para garantizar una transformación amplia e integradora de la agricultura. Sin embargo, es improbable la adopción generalizada de tecnologías que aumentan la productividad si no se presta mayor consideración y atención a los incentivos y las dificultades con que se enfrentan las distintas categorías de pequeños agricultores para decidir si desean incrementar su producción destinada al mercado, y en qué medida. La participación de los pequeños agricultores en los mercados suele caracterizarse por un margen de elección limitado, que depende de su capacidad de y voluntad de participar en los mercados de insumos y productos así como de la funcionalidad de los mercados a los que consiguen acceder. La determinación de intervenciones del sector público dirigidas a facilitar la adopción de tecnologías deberá, por tanto, basarse en el conocimiento de los factores que afectan a la participación de los pequeños agricultores en el mercado.

Medidas que se proponen al Comité

Se invita al Comité a:

- Brindar asesoramiento sobre la orientación de la actividad futura y el apoyo a los Miembros en la esfera de las intervenciones en materia de políticas y el respaldo a la participación de los pequeños agricultores en los mercados, incluida la asignación de recursos apropiados para mejorar la comprensión de las formas en que dicha participación se ve limitada y en las que puede facilitarse su desarrollo.
- Ayudar a la Secretaría a determinar oportunidades de respaldar trabajos que brinden una base más amplia de datos concretos sobre los factores que determinan la participación de los pequeños productores en los mercados agrícolas, así como a elaborar una guía de mejores prácticas en materia de enfoques de políticas que faciliten el aumento de esa participación.
- Guiar a la Secretaría en la determinación y ejecución de actividades para sensibilizar a las principales partes interesadas sobre las ventajas de enfoques alternativos en materia de políticas y fomentar su capacidad de determinar, formular y poner en práctica las políticas apropiadas.

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 se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

I. INTRODUCCIÓN

1. En su período de sesiones anterior, el Comité de Problemas de Productos Básicos indicó que debería otorgarse prioridad al trabajo relacionado con las políticas para respaldar la integración de los pequeños productores agrícolas en el mercado. El presente documento se basa en el trabajo realizado recientemente por la Secretaría en este ámbito. Explica, en primer término, la importancia fundamental de la participación de los pequeños agricultores en el mercado para determinar el grado de adopción de tecnologías que potencian la productividad. Considera luego la cuestión de la heterogeneidad de los pequeños productores en lo que atañe a su participación en el mercado, antes de examinar la función y formulación de una política del sector público que respalde tal participación. Por último, el documento propone posibles formas para el respaldo de la FAO a procesos mejorados de elaboración de políticas y formula varias recomendaciones para examen del Comité.
2. El incremento de la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas es fundamental para garantizar una transformación amplia e integradora de la agricultura. El aumento de la producción de alimentos básicos no solo ayuda a estabilizar los precios en el mercado local al proporcionar mejores incentivos para la inversión en el desarrollo ulterior del mercado, sino que puede brindar a los hogares de pequeños agricultores la oportunidad de generar excedentes de efectivo que, si se gastan o reinvierten en la economía rural, son capaces de generar un efecto multiplicador significativo y contribuir al crecimiento general de la economía.
3. Para estimular la producción será necesario proporcionar tecnología apropiada que aumente la productividad y brindar acceso a recursos financieros a fin de facilitar su adopción. Sin embargo, es improbable la adopción generalizada de tecnologías que aumentan la productividad si no se presta una consideración y atención mucho mayor a los incentivos y las dificultades que se presentan ante las distintas categorías de productores agrícolas a la hora de decidir si desean incrementar su producción destinada al mercado y en qué medida.
4. La participación de los pequeños agricultores en el mercado en calidad de vendedores de alimentos básicos es muy variable. Por un lado, las distintas categorías de productores se enfrentan con conjuntos de limitaciones diferentes para acceder a los mercados, pero además, puesto que sus decisiones sobre la producción de alimentos no pueden separarse de las relativas al consumo alimentario, la forma en que desean participar en los mercados nacionales de alimentos puede estar muy influenciada por consideraciones de seguridad alimentaria. Por este motivo, para determinar las intervenciones en materia de políticas del sector público capaces de potenciar su participación es indispensable conocer más a fondo la propensión de las distintas categorías de pequeños agricultores a generar excedentes comerciables de alimentos básicos, así como los factores que determinan sus decisiones.
5. Lo que hace más complejo determinar las intervenciones normativas apropiadas es el hecho de que las políticas, para ajustarse a una estrategia a más largo plazo que responda a las necesidades de desarrollo del sector agrícola, deben adoptar una perspectiva dinámica que reconozca que las distintas categorías de pequeños agricultores seguirán, por elección o por obligación, distintos caminos en el curso de la transformación del sector agrícola.
6. Ante un mismo conjunto de políticas dirigidas a fomentar el aumento de la producción de alimentos básicos, algunos pequeños agricultores intensificarán su producción en las parcelas existentes mediante la adopción de nuevas tecnologías, mientras que otros ampliarán la superficie de tierras que destinan a producir el cultivo en cuestión. Sin embargo, muchos otros pequeños agricultores se verán obstaculizados, para beneficiarse de las mayores oportunidades ofrecidas, por el hecho de hallarse muy lejos de esos mercados, por su falta de acceso a los recursos productivos o por limitaciones específicas de sus hogares, tales como una estructura de dependencia que afecte a su capacidad de vender una proporción importante de su producción. Así pues, no todos los productores tratarán de aumentar su producción para venderla en los mercados. De hecho, algunos aprovecharán el aumento de la demanda de su mano de obra en las fincas de los agricultores que sí están aumentando su producción, por lo que quizás dedicarán menos tiempo a sus propias parcelas; en consecuencia su capacidad de participar en el mercado como vendedores de alimentos básicos podría reducirse.

7. La participación de los pequeños agricultores en los mercados suele caracterizarse por una *posibilidad de elección limitada*, que dependerá de su capacidad y voluntad de participar en los mercados de insumos y productos así como de la funcionalidad de los mercados a los que consiguen acceder. Existen considerables diferencias entre los hogares de pequeños agricultores en cuanto a la forma en que participan en los mercados y la medida en que estos últimos se integran con otros mercados nacionales, regionales e internacionales. Es necesario conocer estas diferencias para determinar las intervenciones de política dirigidas a fomentar una mayor participación de los pequeños agricultores.

II. HETEROGENEIDAD DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN CUANTO A SU PARTICIPACIÓN EN EL MERCADO

8. Ha existido una tendencia a considerar a los pequeños agricultores como un grupo homogéneo a la hora de buscar políticas que permitan mitigar sus dificultades o proporcionarles incentivos para una mayor participación en el mercado. Aunque los modelos de participación de los pequeños agricultores en los mercados de alimentos están cada vez mejor documentados¹, no se han estudiado suficientemente los factores que los determinan.

9. La heterogeneidad de los pequeños agricultores en lo que atañe a su participación en el mercado puede considerarse con arreglo a tres dimensiones relacionadas entre sí², cuya importancia relativa presenta diferencias entre las distintas categorías de pequeños agricultores:

- i) La relación entre el acceso de los pequeños agricultores a los *activos productivos* (recursos naturales, mano de obra, capital) y sus necesidades de subsistencia, que determinará tanto su capacidad como su voluntad de incrementar su producción para vender una parte en los mercados cuando reciben una señal positiva de estos o cuando se elimina una limitación fundamental.
- ii) La *conectividad* de los pequeños agricultores con distintos mercados, que puede considerarse en función de la distancia de estos y de los costos del comercio, y que tendrá una influencia en la medida en que estos productores pueden beneficiarse al aumentar su producción.
- iii) La *funcionalidad* de los mercados locales de alimentos, que a menudo son volátiles a causa del bajo volumen de las transacciones y de su integración limitada con los mercados regionales o internacionales, puede limitar la capacidad del mercado para adaptarse rápidamente a crisis de la demanda o de la oferta. La volatilidad puede afectar a la cuantía de las ganancias para el productor y al riesgo al que se hallan expuestas. Si los mercados no están adecuadamente integrados los beneficios del aumento de la producción pueden disminuir rápidamente ante una baja brusca de los precios, lo que afectará en medida importante a los incentivos para la participación en el mercado y, en consecuencia, para la adopción de tecnologías que aumentan la productividad.

10. Si tienen acceso a los activos y capacidad de utilizarlos en forma productiva; si disponen de una infraestructura eficiente que reduzca los costos del comercio; y si existen incentivos apropiados y estos se transmiten a través de mercados bien integrados, los pequeños agricultores participarán en los mercados en calidad de vendedores de alimentos. Sin embargo, en ausencia de uno de estos componentes no podrán o no desearán participar en la misma medida. Los factores predominantes para determinar el grado de participación en los mercados varían considerablemente tanto en el espacio, entre los distintos tipos de hogares y los diversos lugares, en el tiempo, a medida que avanza la transformación de la agricultura. Un reto fundamental para los responsables de las políticas consiste en establecer en qué factor o factores centrarse para garantizar la atención y la secuencia adecuadas. Por consiguiente, es indispensable determinar *cuáles son las limitaciones con que se enfrenta cada categoría* de pequeños agricultores y que retrasan el proceso de transformación impulsada por la

¹ Véanse, por ejemplo, los capítulos de Sarris, A. and Morrison, J. (2010) dedicados a estudios de casos.

² Elaborado a partir de Barrett, C. (2010).

productividad, a fin de establecer donde se halla la mayor rentabilidad de las intervenciones en materia de políticas.

11. Las limitaciones para la participación de los distintos tipos de pequeños agricultores no sólo son multifacéticas, sino que van cambiando durante el proceso de desarrollo del sector. Cada vez más, las oportunidades de que disponen los agricultores para participar en actividades de comercialización y sacar partido de ellas sufren la influencia de procesos de desarrollo de la cadena de valor que pueden derivarse ya sea de estímulos externos a la misma, como la imposición de normas, reglamentos o políticas, o que tienen lugar dentro de ella, como una mejor coordinación de las acciones de las distintas partes interesadas. Si bien el desarrollo de la cadena de valor se ha centrado a menudo en la obtención de productos de mayor valor para su venta en mercados más lucrativos, ya sea de exportación o en sectores de mayores ingresos del mercado interno, dicho desarrollo también reviste importancia para las cadenas de productos alimenticios básicos. Con la formalización de las cadenas de cereales básicos en África oriental y meridional, y en particular con las posibilidades de un mayor empleo de bolsas de mercancías y sistemas de certificados de almacenamiento, las limitaciones que se oponen a una mayor participación de los agricultores se están modificando.

12. En los sistemas de producción de semisubsistencia, especialmente los que están situados en zonas remotas, un primer paso podría consistir en facilitar una mayor participación en los mercados locales. A medida que los productores se orientan en mayor medida hacia el mercado se podrán requerir políticas que faciliten su participación en los procesos de desarrollo de la cadena de valor, ya que se precisará apoyo para que los productores logren cumplir con normas más severas concertar contratos más complejos.

13. Datos procedentes de Zambia³ parecen indicar la necesidad de que las estrategias dirigidas a la comercialización del sector de la mandioca tengan más en cuenta la propensión de los pequeños agricultores a generar excedentes de lo que es básicamente, un cultivo de seguridad alimentaria, en el contexto de las limitadas oportunidades de mercado disponibles. Aunque existen amplios cultivos de mandioca en algunas regiones del país, la producción que no se comercializa representa aproximadamente el 90 % del total. Esto ha obligado a adoptar variedades mejoradas para poder lograr los rendimientos que requiere una producción destinada al mercado, pero que no necesariamente responden mejor a las necesidades de seguridad alimentaria.

III. FUNCIÓN DEL APOYO DEL SECTOR PÚBLICO A LA PARTICIPACIÓN DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN EL MERCADO

14. Estudios monográficos sobre experiencias positivas⁴ revelan que, en muchos casos, solo ha sido posible desarrollar la cadena de valor tras la eliminación progresiva de una serie de limitaciones básicas. Un desarrollo de escasa duración, o limitado a un subgrupo de los interesados directos, se asociaba a menudo a la falta de apoyo público apropiado. Los casos estudiados revelan también que los mecanismos de prestación de ese apoyo varían considerablemente y, por lo general, son específicos para cada cadena y contexto.

15. La agricultura proporciona a los inversores privados oportunidades intrínsecamente riesgosas y rendimientos a menudo escasos. Por consiguiente, una función fundamental del sector público es la de ayudar a compensar estos riesgos y aumentar las probabilidades de un rendimiento aceptable de la inversión, para lograr una mayor participación del sector privado en la prestación de acceso a las tecnologías y los servicios necesarios a fin de aumentar la capacidad de y voluntad de los productores de incrementar sus niveles de producción comerciable.

16. El tipo apropiado de intervención del sector público para facilitar la participación en el mercado dependerá en gran parte de la etapa en que se encuentre el desarrollo agrícola. Cuando el grado de comercialización es limitado, es probable que el sector público deba centrarse en

³ Poole *et al* (2010, 2011).

⁴ Por ejemplo, FAO (2009).

proporcionar condiciones básicas como la infraestructura agrícola y extraagrícola. Para el desempeño de esta función habrá que considerar atentamente las responsabilidades relativas en lo que atañe a la financiación, la construcción, el control y la gestión de dicha infraestructura. Allí donde estas condiciones son ya adecuadas, pero los mercados de insumos y productos son propensos a la volatilidad, el sector público puede desempeñar un papel importante— para poner en marcha la actividad del mercado suministrando incentivos y mecanismos de reparto de riesgos apropiados. Si los mercados funcionan adecuadamente el sector público debe evitar que su intervención desplace al sector privado, por lo que puede ser más apropiado que asuma un papel más limitado centrándose en la regulación del mercado, los sistemas de información sobre el mismo y la garantía de la calidad. Si no se tiene en cuenta el orden apropiado de las intervenciones dirigidas a eliminar los obstáculos fundamentales habrá un riesgo importante de que se pongan en práctica políticas no apropiadas, especialmente si para su formulación no se ha contado con información adecuada o suficiente sobre la producción interna y las actividades de los mercados. Por tanto, posiblemente los gobiernos deberán tomar en cuenta los cambios en su función de apoyo al proceso de transformación basada en los pequeños agricultores y adaptarse a dichos cambios.

17. Además de determinar las dificultades que es necesario mitigar, habrá que establecer la mejor forma de abordarlas. Para reducir los obstáculos pueden requerirse intervenciones en materia de políticas o de carácter institucional. Las primeras, que no se examinarán más a fondo en este informe, pueden comprender el establecimiento de vínculos recíprocos entre la compra de productos y el suministro de insumos, la agricultura por contrata y el fortalecimiento de las organizaciones de productores.

18. Las intervenciones dirigidas a mejorar el comercio y las políticas de precios pueden resultar eficaces cuando los agricultores ya participan en mercados bien integrados y tienen capacidad para responder ante un cambio de los incentivos. Sin embargo, si no se abordan las dificultades que inhiben la participación de otras categorías de pequeños agricultores, es posible que el efecto beneficioso de esas políticas solo alcance a los que están más orientados al mercado.

19. Cada vez está más reconocida la necesidad de un papel más activo del sector privado, que vaya más allá de la creación del entorno propicio básico. Esto ha permitido centrar más los esfuerzos en la determinación y formulación de mecanismos que permitan utilizar el apoyo público para multiplicar las inversiones del sector privado en el desarrollo del mercado. Un primer paso es la comprensión de las características de los fallos del mercado que obstaculizan tales inversiones⁵.

20. Por su carácter de bienes públicos, la infraestructura básica y servicios tales como la investigación, la extensión, la garantía de calidad y la información sobre el mercado no serán proporcionados en medida adecuada por agentes del sector privado que, a su vez, toman sus decisiones en función de las señales o los incentivos del mercado. Mientras que es probable que financiar el establecimiento de la infraestructura y los bienes públicos básicos siga siendo una responsabilidad del sector público, en la gestión de la infraestructura específica de la cadena (en aspectos como el almacenamiento, la elaboración básica, la garantía de la calidad y otros) dicho sector debe desempeñar más bien una función de apoyo que de participación práctica.

21. En contraposición a ello, insumos tales como las semillas, el crédito y los fertilizantes, que son proporcionados por el sector privado cuando los mercados funcionan adecuadamente y los productores tienen capacidad y voluntad de pagarlos, a menudo no están disponibles a precios abordables a causa de los altos riesgos o los elevados costos de transacción que entraña su suministro. En este contexto, el alto nivel de riesgo intrínseco del sector agrícola es un convincente argumento a favor de que el sector público comparta ese riesgo, asegurando las inversiones del sector privado en tanto se abordan las causas de la escasa disposición a pagar. Esta última, que podría obedecer a la falta de conocimiento de los beneficios que aporta el bien o servicio en cuestión, puede abordarse estimulando la demanda, por ejemplo, mediante planes respaldados por el sector público para suministrar cantidades y tipos apropiados de insumos como fertilizantes, semillas o extensión por un tiempo preestablecido, durante el cual se desarrollará el mercado.

⁵ En Poulton (2009) se propone una tipología de esas características.

22. Otro conjunto de decisiones se relaciona con las políticas para facilitar la participación de los grupos de bajos ingresos, que a menudo se encuentran muy distantes de los mercados. Un ejemplo de ello es la extensión del crédito a zonas remotas, donde los riesgos y los costos de transacción de la inversión son demasiado altos para que instituciones financieras del sector privado obtengan un rendimiento suficiente. Los mecanismos para movilizar esta participación podrían comprender donaciones de contrapartida, a fin de repartir el costo o el riesgo en una etapa crítica de la inversión, o fondos de garantía que permitan al sector privado desarrollar nuevos productos financieros o ampliar los existentes a nuevos grupos.

23. Al concebir tales asociaciones entre el sector público y el privado, el primero aprovecha la capacidad ejecutiva del segundo. Sin embargo, si bien en ciertas situaciones la contratación de entidades privadas puede resultar eficaz, los niveles bajos de desarrollo y de competencia que presenta el sector privado en muchos contextos pueden constituir un obstáculo y plantear difíciles problemas para la concepción de tales asociaciones. Aunque la redacción de los contratos y el seguimiento cuidadosos de los contratos y la adecuada elección de los asociados deberían mitigar estas dificultades, esto requerirá que el sector público aumente su capacidad de identificación, formulación, aplicación y seguimiento de dichos contratos.

IV. LA FUNCIÓN DE LA FAO EN LA PRESTACIÓN DE APOYO A LOS ESTADOS MIEMBROS

24. El análisis realizado por la Secretaría respalda el argumento de que, para lograr una mayor participación de los pequeños agricultores, será necesario que el sector público desempeñe un papel más activo. La FAO puede ayudar a sus Miembros a determinar las políticas apropiadas para respaldar una mayor participación en el mercado mediante i) un mejor conocimiento de la participación de los pequeños agricultores en el mercado, ii) la sensibilización de los interesados directos sobre posibles intervenciones alternativas, y iii) el aumento de su capacidad para determinar, formular y poner en práctica las intervenciones apropiadas.

25. La FAO ya ha comenzado a desempeñar un papel fundamental en lo que atañe a *mejorar el conocimiento* de la forma en que los pequeños agricultores participan en los mercados, la funcionalidad de estos últimos y la manera en que estos factores se combinan para determinar los caminos que tienen ante sí los pequeños productores. En Zambia la FAO ha prestado apoyo a la formulación y puesta en práctica de la estrategia para el sector de la mandioca en el marco del *Programa de productos básicos agrícolas para el conjunto del ACP* al catalogar las características de los productores, cotejarlas con las posibles oportunidades de comercialización y tratar de determinar las intervenciones capaces de reducir los obstáculos para el aumento de la producción comerciable. En Kenya, en el marco de un proyecto financiado con cargo a un fondo multidisciplinario, se realizaron encuestas para adquirir una comprensión más profunda de los factores que determinan la participación de los pequeños agricultores en canales alternativos de comercialización del maíz.

26. El tipo de política apropiada en un contexto dado depende de los objetivos que se desee alcanzar, de las limitaciones que deben abordarse y de la naturaleza de las mismas. La FAO se encuentra en una posición favorable para cumplir la tan necesitada función *desensibilizar a los interesados directos* con respecto a cuáles son las intervenciones más apropiadas en contextos específicos y dotarlos de los conocimientos y la capacidad necesarios para elegir con fundamento el lugar, el momento y la forma de prestar apoyo a la participación de los pequeños agricultores en el mercado. En África oriental, la FAO promueve el diálogo entre los sectores público y privado a fin de ayudar a los países a reducir el empleo de intervenciones especiales de política comercial; dicho diálogo se considera un precursor fundamental del fomento de una mayor inversión privada en infraestructura relacionada con el mercado, lo cual constituye a su vez una condición necesaria para facilitar el aumento de la participación de los pequeños agricultores en mercados cerealeros más formales.

27. A fin de mejorar la determinación y formulación de políticas será preciso *potenciar la capacidad* de los interesados directos para recopilar los datos correspondientes y analizar los efectos de políticas alternativas en un contexto dado. En la región del Pacífico, la FAO respalda un proceso

dirigido a aumentar la capacidad de los gobiernos para recopilar y utilizar información sobre la estructura y la funcionalidad de los mercados alimentarios nacionales, a fin de dar fundamento a la elaboración y puesta en práctica de políticas basadas en datos concretos.

28. El desarrollo del respaldo apropiado en materia de políticas deberá basarse en un conocimiento amplio de las distintas condiciones y limitaciones que influyen en los caminos que pueden seguir las distintas categorías de pequeños agricultores. La FAO, en el marco de su objetivo estratégico G, está construyendo ese conocimiento y traduciéndolo, mediante actividades de promoción y fomento de la capacidad, en intervenciones más fundadas para ayudar a los gobiernos a superar las limitaciones que dificultan la participación en los mercados y, en general, el desarrollo de la agricultura en pequeñas explotaciones.

V. RECOMENDACIONES

29. A la luz de las cuestiones planteadas en este documento, se formulan las siguientes recomendaciones para examen del Comité:

- i) En lo que atañe a *ampliar la base de datos concretos disponible*, los Miembros podrían considerar la posibilidad de asignar recursos a la mejora de la recopilación y el empleo de los datos, a fin de adquirir una comprensión más cabal de las limitaciones para la participación de los pequeños agricultores en los mercados internos y las posibles formas de facilitar su desarrollo.
- ii) En lo que atañe a *sensibilizar a los interesados directos* se podría prestar asistencia a los Miembros, mediante la puesta en común de estudios de casos específicos, a adquirir mayor conciencia de las implicaciones que pueden tener intervenciones alternativas en materia de políticas para el comportamiento de las distintas categorías de pequeños agricultores durante la transformación del sector.
- iii) En cuanto al fomento de la capacidad de análisis y formulación de políticas, se podría ayudar a los Miembros a establecer foros para el intercambio de experiencias sobre las mejores prácticas, con miras al diálogo más eficaz entre los grupos interesados de los sectores público y privado para asegurar que se identifiquen y aborden, mediante la determinación y formulación de intervenciones apropiadas, las principales dificultades que limitan la capacidad y voluntad de los pequeños agricultores de incrementar su participación en los mercados.