



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 PROBLEMAS DE PRODUCTOS BÁSICOS

REUNIÓN CONJUNTA DEL SUBGRUPO SOBRE EL BANANO EN SU CUARTA REUNIÓN Y DEL SUBGRUPO SOBRE FRUTAS TROPICALES EN SU QUINTA REUNIÓN

Roma, 9 – 11 de diciembre de 2009

ACUERDOS INSTITUCIONALES Y COORDINACIÓN EN LA CADENA DE VALOR Y SU REPERCUSIÓN EN LA OBTENCIÓN DE BENEFICIOS JUSTOS Y SOSTENIBLES PARA LOS AGRICULTORES

I. INTRODUCCIÓN

1. La mayoría de los productos básicos agrícolas debe atravesar un proceso secuencial desde la explotación agrícola hasta el consumidor. Este proceso comprende la producción de materias primas, diversos tipos de transformación a través de etapas intermedias de procesamiento y la distribución de un producto acabado al mercado. Un proceso así no sólo origina cambios en las características físicas y de valor del producto, sino también en la posesión del mismo a medida que avanza. Todo el proceso secuencial se denomina “cadena de suministro” —un proceso de producción, comercialización, servicio y distribución funcionalmente integrado.

2. Si bien se ha prestado gran atención a la gestión de las cadenas de suministro como método para mejorar la eficiencia en la comercialización principalmente desde la perspectiva de minoristas, mayoristas o fabricantes de productos alimenticios y sus proveedores, apenas se han dedicado esfuerzos a estudiar medidas que garanticen que los agricultores obtengan una proporción equitativa de los ingresos procedentes de la cadena de suministro. En un entorno perfectamente competitivo, se remunera a los agentes de mercado por su actividad económica, incluido el riesgo, y los cambios producidos en los costos y los precios repercuten plenamente a lo largo de toda la cadena. Lamentablemente, existen pocos mercados competitivos en el mundo real. Muchos factores, como una estructura de mercado imperfecta y la asimetría de información, provocan a menudo un mal funcionamiento de los mercados. Cuando éstos fallan en circunstancias así, los agentes de la cadena pueden obtener y ejercer poder de mercado, lo que les permite suprimir otras ganancias mutuamente beneficiosas del intercambio.

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

3. Con los nuevos avances relacionados con la globalización y la gestión del suministro del sector, las cadenas de supermercados y empresas multinacionales de comercialización han mejorado considerablemente su dominio del mercado sobre los sistemas alimentarios mundiales. Aunque estos avances podrían contribuir a mejorar de forma significativa la eficiencia de la oferta, no obstante plantean desafíos para los responsables de la formulación de políticas, y ninguno tan importante como garantizar que los millones de pequeños agricultores que conforman la producción de un producto básico se beneficien de estas nuevas tendencias. De hecho, los pequeños agricultores que se encuentran al fondo de la cadena están expuestos al riesgo de sufrir un tratamiento potencialmente desleal y anticompetitivo por parte de las multinacionales de comercialización y los elaboradores de alimentos que participan en la fase siguiente de la cadena de valor.

4. En este documento se examinan los acuerdos y prácticas institucionales habituales que caracterizan las principales cadenas de suministro de productos agrícolas en varios países en desarrollo. Dado que las transacciones en la etapa del productor tienen una repercusión económica importante en los pequeños agricultores, gobiernos, grupos de agricultores y empresas de comercio justo han desplegado diversos esfuerzos para garantizar que los agricultores obtienen una distribución equitativa de los ingresos. En el presente documento se realiza una evaluación y una comparación preliminares de dichas iniciativas, con objeto de suscitar nuevos debates. Los casos presentados no se limitan al banano y a las frutas tropicales. Se pide a los delegados que compartan sus experiencias y proporcionen asesoramiento sobre la orientación futura de los trabajos en este campo.

II. VENTA DIRECTA: LA INDUSTRIA TABACALERA EN MALAWI

5. La venta directa establece una relación muy simple para las transacciones entre los agricultores y la siguiente etapa de compradores en la cadena de suministro. Ambas partes son entidades independientes en lo que respecta a la propiedad del producto y el único vínculo entre ellas es el mercado, que puede organizarse como una subasta, como un mercado electrónico privado, como un centro comercial o como un punto de reunión informal entre dos partes. Uno o varios vendedores con poder monopolístico, o un comprador con poder de monopsonio, pueden distorsionar los precios de mercado. Estas distorsiones en los precios pueden tener repercusiones negativas en el bienestar de los participantes del mercado y reducir la eficiencia del mismo. El nivel de poder de organización o negociación de los compradores afecta de forma notable al funcionamiento del mercado, así como las normativas e intervenciones gubernamentales afectan debidamente al mercado y al precio. En consecuencia, en muchos casos no puede garantizarse a los agricultores en pequeña escala un precio justo en la transacción realizada a través de la venta directa.

6. En 2008 había registradas 38 000 asociaciones de productores en la Comisión de Control del Tabaco de Malawi y el número total de miembros rondaba los 2 millones de agricultores. Con una producción media anual de unas 150 000 toneladas en el período de 2004 a 2008, cada asociación produce menos de 4 toneladas (250 kg por cada unidad familiar). Todos estos pequeños productores venden sus hojas secas de tabaco a través de mercados de subasta, en los que vendedores y compradores se reúnen para negociar los precios basándose en la calidad. La transacción se completa una vez que el comprador y el vendedor alcanzan un acuerdo sobre el precio y otras condiciones, como por ejemplo la entrega. Lamentablemente, en estos mercados de subasta nunca se han alcanzado precios de mercado justos para los agricultores, debido en gran parte a factores históricos y a la estructura del mercado —sólo se concede permiso para comprar tabaco en el mercado de subasta a unos pocos compradores.

7. En verdad, los precios nominales del tabaco han disminuido en la sala de subastas durante los últimos 15 años. Los agricultores se han quejado de que los compradores se organizan en un cártel, de modo que los precios han bajado de manera artificial a través de la colusión de los

compradores. En Malawi, únicamente se concedió licencia para comprar tabaco en el mercado de subastas a seis empresas multinacionales, y la mayor parte de la compra de tabaco está controlada por sólo tres empresas. Estos compradores, que en 2006 tenían una cuota de mercado de cerca del 95 %, pueden funcionar como un cártel gracias a su monopolio de la elaboración y han mantenido su cuota a lo largo del tiempo con tan sólo pequeñas variaciones. El conflicto de intereses y los enfrentamientos entre agricultores y compradores de tabaco siguen sin solucionarse incluso después de que el gobierno interviniese fijando un precio mínimo y registrase un nuevo comprador extranjero en 2006. En consecuencia, se han producido frecuentes enfrentamientos entre compradores y vendedores en los mercados de subastas durante los últimos años, como por ejemplo la intervención del Presidente de Malawi en marzo de 2006, cuando amenazó con expulsar a los compradores de tabaco más importantes si seguían ofreciendo precios inferiores al mínimo establecido por el gobierno.

III. CONTRATO SIN RESTRICCIONES: AN KANG FOODS EN CHINA

8. La agricultura por contrato puede definirse como la producción agrícola realizada conforme a un acuerdo entre un comprador y un agricultor en el que se establecen las condiciones relativas a la producción y comercialización de un producto. Normalmente, el agricultor acuerda proporcionar unas cantidades determinadas de un producto agrícola específico y cumplir las normas de calidad y el calendario de entrega negociados con el comprador. A su vez, este último se compromete a comprar el producto, en muchas ocasiones a un precio predeterminado. En algunos casos, el comprador también se compromete a prestar apoyo a la producción mediante, por ejemplo, el suministro de insumos agrícolas y asesoramiento técnico, así como la organización del transporte del producto a las instalaciones del comprador. Si ambas partes respetan plenamente el contrato, los agricultores pueden mejorar su acceso a los mercados de productos e insumos a un riesgo menor y los compradores pueden asegurarse la calidad y la puntualidad en la entrega de los productos de los agricultores. Sin embargo, aunque la “venta fuera de contrato” por parte de agricultores a compradores de la competencia constituye uno de los principales problemas de la agricultura por contrato, tal vez suscite mayor preocupación la posibilidad de que los compradores se aprovechen de los agricultores sobre el precio contratado, ya que su poder de negociación es invariablemente mayor que el de los agricultores.

9. El contrato sin restricciones elaborado por An Kang Foods de China adopta la mayor parte de los elementos de la agricultura por contrato, salvo que el comprador permite a los agricultores vender fuera de contrato si el precio de mercado es mayor que el precio de contrato. An Kang Foods es una empresa privada de comercialización y elaboración diversificada de alimentos en Anhui (China). La empresa elabora más de 100 tipos de productos de hongos y los vende en las principales ciudades chinas ya sea a través de su propia cadena de venta al por menor o a través de supermercados locales. Para garantizar el suministro puntual de la materia prima (hongos frescos) y evitar grandes costos de transacciones mediante la ejecución de contratos con un gran número de pequeños productores, la empresa utiliza un “modelo de pequeños agricultores y con base de suministro en fábrica”. En virtud de este modelo, la empresa establece su propia base de suministro proporcionando tecnologías, insumos de producción y servicios de extensión a un pequeño número de productores a gran escala y “compra todos los productos y garantiza a los productores unos ingresos brutos de 10 000 Rmb / por unidad de gestión (21 400 USD / ha)”. La empresa tiene obligación de comprar a los agricultores la cantidad de producto especificada en el contrato a un precio negociado basado en las condiciones de mercado vigentes. Los agricultores tienen libertad para vender a otros compradores si pueden obtener un precio mayor.

10. De este modo, suelen evitarse controversias contractuales y los agricultores reciben un precio equitativo. Sin embargo, no existen garantías de que los agricultores puedan obtener su parte justa de ingresos en la cadena de suministro debido a las posibles distorsiones de los precios en el mercado local. En concreto, los agricultores no pueden conseguir el valor añadido de la

elaboración y una expansión del mercado ya que están limitados a suministrar a la cadena sólo la materia prima.

IV. AGRICULTURA POR CONTRATO CON PAGOS EN DOS FASES: AGENCIA DE KENYA PARA EL FOMENTO DEL TÉ

11. En el caso de la agricultura por contrato, uno de los problemas más difíciles es elaborar una estructura de contrato que impida la venta fuera de contrato. Si el precio de transacción predeterminado es demasiado bajo en comparación con el precio de mercado después de la cosecha, los agricultores podrían vender su producto a compradores de la competencia; mientras que, si el precio de contrato previamente establecido es demasiado alto, el elaborador se enfrenta al riesgo de perder su ventaja competitiva debido a la subida de los costos de la materia prima. A fin de establecer un precio de contrato que haga frente a dichos riesgos, se ha elaborado un “plan de pago en dos fases” que se ha adoptado en varias cadenas de suministro en países en desarrollo.

12. Todos los parámetros principales del plan de pago en dos fases son los mismos que un contrato agrícola ordinario, salvo que los agricultores reciben dos (o incluso tres) pagos por su producto. El primer pago, que suele ser inferior al precio de mercado vigente, se realiza cuando los agricultores entregan su producto a la siguiente etapa de la cadena. Después de que el fabricante completa todas sus ventas de productos elaborados, los agricultores reciben un segundo pago. Entonces, en función del diseño del contrato, el segundo pago puede ser el resto del precio de contrato, la diferencia entre el precio previamente estimado y el precio de mercado en vigor, o una gratificación como parte del plan de participación en los beneficios.

13. La Agencia de Kenya para el Fomento del Té (KTDA, por sus siglas en inglés) se privatizó en el año 2000. La agencia sigue desempeñando un papel central en la elaboración y comercialización del té en nombre de los pequeños productores de té. A través de la aplicación de un programa de beneficios, la KTDA puede llevar a cabo sus objetivos comerciales además de apoyar a los pequeños agricultores. Los contratos se formulan de tal modo que se realiza un primer pago a los agricultores una vez que la KTDA recibe el té de éstos. La KTDA suministra el té a la cadena de valor a precios de mercado, incluido el té para exportación. Al finalizar cada ejercicio económico, la KTDA calcula su beneficio neto y reparte a los agricultores una parte correspondiente, denominada “prima del té”.

14. Otro ejemplo lo ofrece la Fiji Sugar Corporation (FSC). Un mes antes de la temporada de siembra de la caña de azúcar, la FSC anuncia un “precio de previsión”, basándose en el precio de referencia mundial del azúcar y en un “margen de error” del 15 % que corresponde a las fluctuaciones del tipo de cambio y de los fletes en el momento de la recolección. Una vez determinado el precio de previsión, se realiza un primer pago a los agricultores del 60 % de dicho precio a la entrega de la caña de azúcar. Al finalizar la molienda en la planta azucarera se realiza un segundo pago correspondiente al 20 %. El tercer y último pago se realiza al término de la campaña comercial cuando la FSC finaliza su informe financiero.

15. La principal ventaja del pago en varias fases es que, puesto que los precios pueden actualizarse a lo largo de la campaña para reflejar los incentivos en curso del mercado, se comparten los riesgos y presuntamente se evitan las controversias contractuales entre agricultores y fabricantes. No obstante, cuando un organismo gubernamental actúa como contratista, la posibilidad de obtener resultados insatisfactorios podría dar lugar a grandes costos generales que reducirían los pagos a los agricultores.

V. POSESIÓN EN COMÚN: PROYECTO DEL FCPB PARA RODAJAS DE FRUTAS Y HORTALIZAS EN CHINA

16. La Secretaría del GIG sobre el Banano y las Frutas Tropicales ha contribuido decisivamente en la formulación de un proyecto experimental del Fondo Común en China. El

proyecto tiene como finalidad establecer un “centro de desarrollo de productos y difusión de tecnología” para la elaboración de rodajas de frutas y hortalizas. En el proyecto, la Secretaría aplicó de forma experimental un acuerdo institucional que garantiza que los agricultores participantes recibirán una parte equitativa de los ingresos de la cadena de valor, lo que les permitirá seguir obteniendo beneficios del crecimiento prospectivo de la actividad comercial.

17. En el marco del acuerdo más amplio de la propuesta, los participantes en la cadena de valor conservan una parte de la propiedad y administración de la planta de elaboración basada en el tamaño de la inversión inicial que realizan para el establecimiento de la misma. En el caso de los agricultores, las tierras contratadas que aportan para el suministro de productos a la planta se traducirán en dicha capacidad de participación en la empresa. Además, el FCPB transferirá sus intereses a los agricultores procedentes de los fondos usados para crear la planta.

18. Se propone también que las partes interesadas formen un consejo de administración, que supervisará el desarrollo empresarial de la planta, incluida la estrategia y la toma de decisiones. En consecuencia, los agricultores, cuyos intereses estarán representados por una cooperativa, ocuparán un puesto en el consejo. Además, se asignarán determinadas responsabilidades a todas las partes interesadas, basándose en su función en la cadena de valor. Los agricultores, por ejemplo, deben asegurar que tanto la calidad como la cantidad necesarias de frutas y hortalizas se entregan cuando se les solicitó. Con ayuda del gobierno local, la cooperativa de agricultores proporcionará apoyo técnico y capacitación a los miembros, así como insumos agrícolas como semillas y fertilizantes. Los contratos regularán la coordinación entre los agricultores y los elaboradores en la cadena de valor, estableciendo la cantidad, la calidad, el plazo y las condiciones de pago, además de las medidas necesarias para la aplicación.

19. Al permitir que los agricultores compartan la posesión y administración de la planta de elaboración, la posibilidad de participar en los beneficios les proporciona un incentivo adicional para llevar a cabo contratos e invertir en sus propias empresas agrícolas. En principio, el proyecto ha sido aprobado por el FCPB y su aplicación está programada para 2010. La Secretaría informará de los avances realizados en la próxima reunión del GIG.

VI. OBSERVACIONES FINALES

20. El aumento de la globalización y la presencia de empresas multinacionales en los sistemas alimentarios mundiales pueden contribuir a una mejora importante de la eficiencia de la oferta, pero no obstante plantean desafíos importantes para los responsables de la formulación de políticas, y ninguno tan importante como garantizar que los millones de pequeños agricultores que suelen conformar la producción de productos tropicales no se vean desfavorecidos en su participación de las cadenas de valores.

21. En el presente documento se examinaron algunos acuerdos institucionales que habitualmente regulan la coordinación de las principales cadenas de suministro de productos agrícolas en países en desarrollo. Puesto que las transacciones en la etapa del productor tienen una repercusión económica importante en los pequeños agricultores, se han llevado a cabo diversos esfuerzos para asegurar que se otorga a los agricultores una distribución equitativa de los ingresos. En general, cuanto mayor es la participación de los agricultores, mayores son las posibilidades de que se produzcan beneficios económicos para éstos. El valor añadido suele aparecer en una etapa determinada de la cadena de valor y, por tanto, es muy importante para los encargados de formular las políticas crear un entorno económico e institucional adecuado que facilite la participación de los agricultores. Sin duda, los responsables de la formulación de políticas deberían fomentar modelos de cadenas de valor que mitiguen los riesgos para los participantes, promuevan ganancias mutuamente beneficiosas del intercambio y atraigan inversiones en el sector concreto.