

## **Potenciar a los pequeños agricultores en los mercados: El contexto de las políticas nacionales e internacionales**

*Resumen del Documento de Trabajo I de ESFIM  
WUR – CIRAD - NRI  
Agosto de 2007*

Los pequeños agricultores suelen tropezar con dificultades a la hora de acceder a los mercados o cuando pretenden mejorar su competitividad en los mismos. El acceso a los mercados y la competitividad dependen de las posibilidades de que éstos disponen para vender sus productos o comprar insumos.

Los pequeños agricultores suelen disponer de un acceso reducido a los mercados. Comparado a sus colegas con mayores recursos de capital, los pequeños agricultores tienen la desventaja de la pequeña dimensión de sus operaciones, de su escasa capacidad técnica, de la gran vulnerabilidad a los riesgos naturales y de mercado y de la falta de capital. Estas limitaciones pueden ser más graves cuando se encuentran en zonas remotas. Además, los pequeños productores tienen dificultades para satisfacer la elevada calidad de normas requeridas por los supermercados nacionales y los mercados internacionales.

Las iniciativas políticas nacionales e internacionales que pretenden eliminar las limitaciones de los pequeños agricultores y mejorar el acceso a los mercados y la competitividad se pueden clasificar en función de su principal objetivo:

- Eliminación de obstáculos para acceder a los mercados
- Reducción de los riesgos de mercado
- Reducción del coste de las transacciones
- Fortalecimiento de la capacidad de negociación
- Apoyo a las organizaciones de productores

### **Eliminación de obstáculos para acceder a los mercados**

Los obstáculos para el acceso a los mercados pueden estar relacionados con las limitaciones físicas para llegar a los mismos, como la calidad de las carreteras, las restricciones del comercio internacional, o características mínimas exigidas para los productos. Estos obstáculos demuestran que mercados existen aunque los pequeños agricultores tropiecen con dificultades para vender en ellos su producción.

En años recientes, se ha prestado mucha atención a requisitos de calidad e inocuidad más exigentes para los productos agrícolas. En muchos países desarrollados se han revisado las políticas públicas en materia de inocuidad y calidad. Las normas para los productos de inocuidad comprometida se han hecho más estrictas al tiempo que se han desarrollado nuevas normas, para riesgos antes desconocidos o no reglamentados, para hacer frente a las exigencias de calidad alimentaria de los consumidores. Al mismo tiempo se ha concedido un papel prominente a la responsabilidad por los productos.

Las normas de calidad e inocuidad suelen ser más estrictas en los mercados de los países desarrollados que en los países en desarrollo. Con el incremento del número relativo de consumidores urbanos así como en el número de supermercados, han aumentado también los obstáculos al acceso a los mercados internos de los países en desarrollo y de las economías en transición. La distribución moderna, local o mundial, promueve compras centralizadas y sistemas de aprovisionamiento preferentes y suele aplicar

normas de calidad privadas. Esas prácticas adquisitivas significan mayores restricciones de acceso a los mercados para los pequeños agricultores.

En los últimos decenios el comercio mundial se ha expandido rápidamente. La actual ronda de negociaciones de Doha de la OMC pretende reducir los aranceles a la importación y las subvenciones a la exportación de los productos agrícolas. Sin embargo, el impacto de la reducción arancelaria y de la liberalización de los mercados en el sector agrícola sigue siendo objeto de un intenso debate. Mientras que la reducción de aranceles para los países exportadores ha llevado a un mayor acceso a los mercados, para los agricultores que suministran a los mercados locales la situación es menos halagüeña ya que deben enfrentarse a una mayor competencia.

Al reducirse en las negociaciones (OMC, EPA) el papel de los obstáculos tradicionales al comercio, el elemento central de los debates sobre política comercial se han desplazado a los obstáculos no arancelarios al comercio (NTTB, por sus siglas en inglés), cada vez más presentes en materia de comercio internacional. Dichos NTTB afectan a la producción de los países en desarrollo al elevar las normas y dificultar el comercio. Sin embargo, en algunos casos, los NTTB crean oportunidades para los pequeños agricultores al proteger los productos locales con determinados etiquetados o denominaciones geográficas.

En diversos países, las políticas públicas están dirigidas al fortalecimiento de los mercados locales y regionales. Donde existen mercados locales y regionales, los agricultores disponen de más lugares de venta (algo que mejora su capacidad de negociación), pueden ahorrar en los costes de la información (porque resulta más fácil recabar datos sobre la demanda de los consumidores locales) y están en condiciones de satisfacer con mayor facilidad las exigencias especiales de los consumidores locales.

### **Reducción de los riesgos de mercado**

Los productores agrícolas se enfrentan a riesgos que emanan tanto del mercado como de las condiciones naturales, o sea de la meteorología, las plagas o las enfermedades. Los agricultores en los países en desarrollo, en general, hacen frente a mayores riesgos que sus colegas de los países industrializados. Los pequeños agricultores, debido a sus escasos recursos, tienden a ser muy vulnerables a los riesgos de producción o de comercialización provenientes de la fluctuación de los precios o de comportamientos oportunistas en las compras.

En muchos países en desarrollo, los comportamientos relativos al riesgo y a la participación en los mercados están relacionados. De una parte, mediante la participación en las instituciones del mercado se reduce la incertidumbre, a condición de que la misma se produzca con mayor información sobre el mercado, sus ventas potenciales y mayor comunicación. Por otro lado, una mayor participación en el mercado, exacerba la incertidumbre, ya que la red de seguridad de los medios de sustento es reemplazada por la inseguridad de mercados inestables y las tendencias negativas de los precios.

La mayoría de los países en desarrollo adolecen de la falta de instituciones que podrían atenuar los riesgos (p. ej. seguros) o si existen, están escasamente desarrolladas. En el pasado, los gobiernos solían reducir los riesgos de mercado interviniendo en los mismos con programas de estabilización de los precios, entre otros. Con el abandono de la intervención del Estado los riesgos de mercado para los pequeños agricultores han aumentado, debido a la mayor inestabilidad de los precios, exigencias de calidad crecientes, más competencia y falta de información para los productores.

En los países industrializados, los productores se benefician de una serie de dispositivos para aislar o amortiguar la incidencia en los agricultores de los desastres naturales y los impactos del mercado. Además de lo prescrito por el Estado de bienestar, las políticas agrícolas protegen a los productores de los riesgos inherentes al mercado. Asimismo, los agricultores de los países industrializados se han anotado un éxito a la hora de consolidar los riesgos en planes de seguros cooperativos.

Antes de los años noventa, las empresas acopiadores estatales eran comúnmente utilizadas, principalmente, por los países en desarrollo. Éstas se ocupaban de las exportaciones, recibiendo los productores un precio mínimo al margen de los precios del mercado mundial, desplazando así los riesgos del mercado de los agricultores a la administración del Estado aunque lo onerosos de esos costes llevó, a la postre, al desmantelamiento de dichos mecanismos. Sin embargo, esos dispositivos institucionales siguen existiendo en diversos países de África Occidental, en el sector del algodón, y en Costa Rica, en el sector del café.

En Canadá los agricultores son favorables a la venta de ciertos productos por ventanilla única. De éste modo, en la venta de sus productos, se benefician de economías de escala. Esos beneficios de la exportación por ventanilla única son revertidos a los agricultores que realizaron la venta. Se han adoptado también medidas legislativas que permiten a los productores utilizar y gestionar este instrumento de la política agraria.

Con la eliminación de los planes de ayuda a los precios, muchos gobiernos de países industrializados prestan ahora mayor atención a los programas de ayudas directas a los ingresos que se supone que no distorsionan el comercio. Sin embargo, la falta de recursos financieros del Estado en los países en desarrollo impide la aplicación de dichas medidas. Los países en desarrollo y las economías en transición se interesan asimismo en planes de donantes para la gestión del riesgo en la agricultura, como el programa FLEX de la UE para los países ACP. Sin embargo, es necesario abundar en los estudios para valorar el interés real de los planes de seguros para pequeños agricultores en los países en desarrollo.

El reconocimiento del hecho de que los pequeños agricultores se enfrentan a riesgos de mercado diferentes que los grandes productores muy capitalizados podría llevar a la institucionalización de programas de protección especiales para pequeños productores. En Brasil se traza una distinción entre las políticas agrícolas para un pequeño grupo de agricultores orientados hacia la exportación y las políticas de desarrollo rural para un gran grupo de pequeños agricultores y existe un ministerio de agricultura diferenciado para cada uno de esos grupos de productores.

## **Reducción del coste de las transacciones**

Los intercambios en el mercado, sean ya de transacciones al contado como dispositivos contractuales, implican un coste. Esos costes podríamos resumirlos en las palabras contacto, contrato y control. Incluyen los costes por reunir y procesar la información sobre los productos, los mercados y agentes, los costes de negociación de un contrato y los costes de seguimiento y ejecución del contrato.

Para los pequeños agricultores suele ser difícil y oneroso conseguir una información de mercado adecuada así como una información fiable sobre interlocutores potenciales para realizar operaciones. Una vez que se ha identificado un mercado o comprador el productor tiene que negociar un contrato, el precio y otras condiciones de entrega. El productor se encuentra, con frecuencia, en una posición negociadora desfavorable ya que el comprador tiene más información sobre las condiciones del mercado, más destrezas negociadoras y también mayores activos (financieros, logísticos, etc.). Una vez que el productor llega a un acuerdo tiene que asegurarse de que el comprador se ciñe a sus compromisos mediante el seguimiento de sus acciones y recurriendo a mecanismos de ejecución formales o informales cuando el comprador incumple. Todas esas actividades implican costes, es decir los costes por las transacciones realizadas.

Incluso si los compradores no se aprovechan de su posición negociadora favorable, los productores siguen teniendo que hacer frente a los costes de coordinación. Se trata de los costes por el intercambio de informaciones y la toma de decisiones conjunta para alinear las decisiones de los productores con las exigencias de los compradores. Esos costes de coordinación aumentan cuando los productos están más adaptados a determinados clientes y la calidad es un factor más importante.

Las políticas públicas que reducen los costes de las transacciones se plasman en instituciones que apoyan los intercambios en el mercado, ofrecen formación a los agricultores y a sus representantes en el diseño y gestión de los contratos, promueven mecanismos para la resolución de diferencias y apoyan la creación y el fortalecimiento de organizaciones de productores. Asimismo, las políticas de apoyo a la prestación de información y mejora de las “infraestructuras” y servicios a los mercados (transporte, almacenamiento, servicios financieros) reducen los costes por las transacciones a que se enfrentan los pequeños agricultores.

### **Fortalecimiento de la capacidad de negociación**

Los pequeños agricultores suelen enfrentarse a estructuras de mercado con mayor concentración que la producción agrícola misma. Las grandes empresas compradoras y proveedoras tienen mayor capacidad de negociación, más recursos disponibles para la investigación y la innovación en el mercado y cuentan con más opciones para adaptarse a las cambiantes condiciones económicas y reglamentarias.

La capacidad de negociación se refiere a la capacidad relativa de obtener condiciones favorables en una transacción. Está muy relacionada con el acceso a la información, a las opciones comerciales alternativas, a las dependencias y al carácter perecedero del producto. La escasa capacidad de negociación de los pequeños agricultores podría llevarlos a infravalorar sus productos y a obtener una fracción menor del valor añadido creado en la cadena de suministro. Los pequeños agricultores disponen de una capacidad de negociación particularmente escasa cuando suministran productos que requieren un procesamiento adicional ya que las economías de escala llevan a una mayor concentración de los procesadores.

La capacidad de negociación de los pequeños agricultores puede disminuir también si los clientes demandan grandes volúmenes de calidad uniforme. Los supermercados, cuya demanda pretende contar con productos de la misma calidad en todas sus tiendas, inducen la preferencia de los mayoristas por los grandes productores, capaces de suministrar cantidades homogéneas.

Con respecto a los insumos, los pequeños agricultores disponen también de una capacidad de negociación escasa en comparación a sus proveedores. Las compañías que venden semillas, los proveedores de energía y equipamientos, los productores de piensos y otros proveedores de insumos funcionan a una escala mucho mayor que los pequeños agricultores y disponen, por tanto, de una considerable capacidad de negociación. La solución a este problema podría estar en la prestación pública de suministros y servicios o en la acción colectiva de los propios productores.

### **Apoyo a las organizaciones de productores**

La acción colectiva de los productores suele estar regulada por políticas públicas que pueden actuar tanto como elementos habilitadores o limitativos. Las políticas que regulan a las organizaciones de agricultores pueden consistir tanto en una legislación que regula a las empresas, códigos comerciales, la fiscalidad o leyes especiales sobre la comercialización de productos agrícolas (p. ej la legislación sobre juntas de mercadeo) o una legislación específica sobre la formación y funcionamiento de organizaciones de agricultores (como las leyes en materia de cooperativas agrícolas).

La legislación sobre las cooperativas está cambiando en todo el mundo para dotar a esas organizaciones de mayor flexibilidad. De este modo se pretende responder a las condiciones cambiantes del mercado y reflejar mejor el nuevo equilibrio entre las responsabilidades públicas y privadas, particularmente en los antiguos países socialistas, ofreciendo así un contexto de mercado más favorable a las políticas y a la iniciativa privada.

Incluso allí donde existe una legislación y regulación de las organizaciones de agricultores (OA), no siempre es recomendable la formalización de grupos de productores. Las organizaciones informales tienen más flexibilidad, especialmente en países donde la legislación sobre las OA (como la legislación en materia de cooperativas) es restrictiva. Además, la inscripción de una OA puede que no sea efectiva desde el punto de vista coste. Más aún, la formalización ofrece a la administración del Estado la oportunidad de gravar fiscalmente a la OA y a sus miembros. En las situaciones en las que los comerciantes e intermediarios informales no están gravados fiscalmente, es posible que el establecimiento de una OA de comercialización formal no sea una práctica económica razonable.

Los argumentos a favor de la formalización son: (a) la capacidad de la OA de alcanzar acuerdos contractuales y de endeudarse; (b) la existencia de un conjunto de normas preestablecido sobre la gestión y el buen gobierno de la organización, lo cual significa claridad para las partes interesadas, tanto dentro como fuera de la organización; (c) la capacidad de alcanzar acuerdos de colaboración nacionales e internacionales; (d) la existencia de normas transparentes sobre la responsabilidad de la OA, de sus miembros y sus directivos. Las ventajas de la formalización pueden volverse más importantes si la OA desea, en nombre de sus miembros llegar a acuerdos contractuales para el suministro de productos con determinadas características de calidad.

Además del fortalecimiento de la capacidad de negociación, una OA puede reducir los obstáculos al ingreso ofreciendo a sus miembros, por ejemplo, asesoría sobre el modo de satisfacer las normas de calidad. Una OA puede reducir los riesgos de mercado para pequeños agricultores creando mecanismos para la distribución del riesgo y disminuir los costes de las transacciones recabando, procesando y haciendo circular información sobre mercados, productos e interlocutores para realizar transacciones. Los responsables políticos reconocen, cada vez con mayor frecuencia, el importante cometido que las OA pueden desempeñar en la promoción del acceso a los mercados para los pequeños agricultores

JB, 23/08/07