



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/EM.32/2
1º de noviembre de 2006

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
Reunión de expertos sobre facilitación del acceso
a los mercados mundiales de los pequeños
productores y elaboradores de productos
básicos de los países en desarrollo
Ginebra, 11 a 13 de diciembre de 2006
Tema 3 del programa provisional

**FACILITACIÓN DEL ACCESO A LOS MERCADOS MUNDIALES DE LOS
PEQUEÑOS PRODUCTORES Y ELABORADORES DE PRODUCTOS
BÁSICOS DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO**

Nota de la secretaría de la UNCTAD*

* Este documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

Resumen

El presente documento tiene por objeto definir el problema de la exclusión de los mercados mundiales y evaluar las opciones y los modelos de políticas para lograr que los pequeños productores agrícolas se incorporen a las cadenas de suministro de manera sostenible.

La situación de la agricultura en los países pobres se ha transformado rápidamente en los últimos años, con la reforma estructural de los sectores agrícolas y el crecimiento de las cadenas de suministro internacionales que concentran el poder en un grupo relativamente reducido de grandes compradores, en particular las cadenas de supermercados y otras empresas agroalimentarias de gran envergadura. Ya que las cadenas de suministro a las que estaban acostumbrados los pequeños productores han dejado prácticamente de operar, la incorporación en estas nuevas cadenas de suministro internacionales se ha convertido en una necesidad imperiosa.

En el presente documento se describen en primer lugar cinco elementos de la cadena de suministro que son necesarios para superar los fallos del mercado y de las instituciones: la infraestructura y la logística; la información sobre la comercialización de los productos básicos; la capacidad de satisfacer los requisitos del mercado; los servicios auxiliares y de apoyo; y los recursos financieros. A continuación se examinan modelos de cadenas de suministro bien organizadas que han hecho posible la incorporación de los pequeños productores; los sistemas de productores por contrata, las cadenas de suministro impulsadas por supermercados y otros adquirentes, las cadenas facilitadas por instituciones financieras, las bolsas de productos básicos y las organizaciones sin fines de lucro.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN: POBREZA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE PRODUCTOS BÁSICOS EN ZONAS RURALES	1 - 3	4
II. ELEMENTOS DE LA CADENA DE SUMINISTRO NECESARIOS PARA SUPERAR LOS FALLOS INSTITUCIONALES Y DEL MERCADO	4 - 26	5
A. Infraestructura y logística	4 - 8	5
B. Información sobre los productos básicos: colmar las lagunas en el mundo rural	9 - 15	6
C. Cumplimiento de los requisitos del mercado.....	16 - 19	8
D. Prestación y coordinación de servicios de apoyo	20 - 22	10
E. Financiar a los pequeños agricultores	23 - 26	11
III. EXAMEN DE LOS MODELOS DE CADENAS DE SUMINISTRO Y EJEMPLOS DE BUENOS RESULTADOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES	27 - 61	13
A. Sistemas de producción por contrata	27 - 32	13
B. Cadenas de suministro impulsadas por supermercados y otros adquirentes	33 - 39	15
C. Cadenas de suministro facilitadas por instituciones de financiación del comercio y el desarrollo	40 - 45	18
D. Cadenas de suministro facilitadas por bolsas de productos básicos.....	46 - 52	20
E. Cadenas de suministro facilitadas por organizaciones sin fines de lucro	53 - 61	22
IV. CONCLUSIONES Y CUESTIONES QUE DEBEN TRATAR LOS EXPERTOS	62 - 64	25
A. Cuestiones generales.....	62	25
B. Elementos y obstáculos de la integración en la cadena de suministro.....	63	25
C. Soluciones y facilitadores	64	26

I. INTRODUCCIÓN: POBREZA, PRODUCCIÓN Y COMERCIO DE PRODUCTOS BÁSICOS EN ZONAS RURALES

1. El hecho de no abordar los vínculos entre la producción y el comercio de productos básicos y la extrema pobreza ha sido descrito como el principal "delito de omisión" del actual enfoque de la reducción de la pobreza¹. Según el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el 75% de los 1.200 millones de personas que subsisten con menos de 1 dólar al día viven y trabajan en zonas rurales². Además, aproximadamente la mitad de las personas que pasan hambre en el mundo pertenecen a comunidades de pequeños agricultores, otro 20% son campesinos sin tierras y alrededor de un 10% viven en comunidades cuyo sustento depende de la cría de ganado, la pesca o los recursos forestales. Los pequeños productores desempeñan un papel crucial en el desarrollo rural. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) considera que:

"La mejora de la productividad de los pequeños agricultores produce un efecto dominó que permite extender sus beneficios a las comunidades rurales pobres. Cuando los pequeños agricultores tienen más dinero para gastar, tienden a gastarlo localmente en bienes con elevado coeficiente de mano de obra y en servicios que provienen del sector rural no agrario, lo que estimula los ingresos del conjunto de la población rural, incluidos los trabajadores sin tierra que conforman una gran proporción de la población pobre y hambrienta en muchos países."³

2. Además, la situación agrícola en los países pobres ha experimentado rápidos cambios en los últimos años. Con la liberalización de los sectores agrícolas y el fin de la intervención del gobierno en muchas funciones de comercialización agrícola, las cadenas de suministro a las que estaban acostumbrados los pequeños productores han prácticamente dejado de operar. En consecuencia, el acceso a los mercados se ha visto muy disminuido (al igual que el acceso a los servicios auxiliares que las juntas de comercialización paraestatales solían proporcionar) y la integración en las nuevas cadenas de suministro se ha convertido en una necesidad imperiosa.

3. Sin embargo, los obstáculos que hay que superar para hacer frente a este reto son considerables. Además de las limitaciones de la oferta y las deficiencias de la infraestructura con que tropiezan los pequeños productores en los países en desarrollo, el crecimiento de las cadenas de suministro internacionales, que concentran el poder en un grupo relativamente reducido de grandes compradores, hace que el futuro de los pequeños productores de productos básicos parezca cada vez más incierto. Al mismo tiempo, las cadenas internacionales de supermercados se están expandiendo con una rapidez extraordinaria en el mundo en desarrollo y su cuota de ventas de alimentos al por menor, tanto en América del Sur como en Asia oriental,

¹ UNCTAD (2004), *The Least Developed Countries Report 2004: Linking International Trade with Poverty Reduction* (Nueva York y Ginebra), pág. 234.

² Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, *Informe de 2001 sobre la pobreza mundial: El desafío consistente en acabar con la pobreza rural* (Roma: FIDA, 2001), disponible en Internet (agosto de 2005) en la dirección www.ifad.org/poverty/index.htm, pág. 1.

³ FAO (2004), *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2004*, pág. 33.

ha crecido vertiginosamente, pasando de menos del 20% a más del 50% entre 1992 y 2002⁴. A consecuencia de ello, los proveedores tienen que aceptar condiciones contractuales cada vez más estrictas, y asumir mayores costos para cumplirlas. En este contexto en evolución, los pequeños agricultores pueden verse marginados por varias razones, en particular porque⁵:

- Es más probable que cultiven alimentos de primera necesidad y de poco valor para el consumo propio;
- Las habilidades necesarias para dominar las nuevas tecnologías y hacer las inversiones necesarias fuera del alcance de muchos de ellos;
- Los pequeños agricultores pagan más por los insumos y reciben menos por los productos que las grandes explotaciones agrícolas.

II. ELEMENTOS DE LA CADENA DE SUMINISTRO NECESARIOS PARA SUPERAR LOS FALLOS INSTITUCIONALES Y DEL MERCADO

A. Infraestructura y logística

4. La falta de infraestructuras adecuadas es uno de los principales obstáculos para los pequeños productores ya que encarece las transacciones e introduce riesgos, especialmente con respecto a la capacidad de los productores de cumplir con las condiciones de entrega. Cuatro elementos de la infraestructura son cruciales para la producción de los pequeños productores y su integración en las cadenas de suministro: el transporte, el almacenamiento, la comunicación y el riego.

5. Los costos exorbitantes del transporte repercuten notablemente en la competitividad; por ejemplo, en África no es raro que hasta el 40% de los ingresos de exportación de un país se destine a servicios de transporte internacional. En el caso de los pequeños productores, esto puede verse exacerbado por los gastos de transporte y el tiempo adicionales necesarios en el plano local debido a las deficiencias de la red de caminos rurales.

6. La falta de instalaciones de almacenamiento adecuadas también puede ser una causa importante de ineficiencia. En la República Unida de Tanzania, los costos del transporte representan un 60% del costo total de comercialización del maíz, y se estima que entre un 30 y un 40% de la producción se pierde por falta de instalaciones de almacenamiento apropiadas⁶.

⁴ FAO (2004), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004*, pág. 34.

⁵ Véase C. Ashley y S. Maxwell, "Rethinking Rural Development" en C. Ashley y S. Maxwell (eds.), "Rethinking Rural Development", artículo temático de *Development Policy Review*, vol. 19, N° 4 (Londres: Instituto de Desarrollo de Ultramar), pág. 407.

⁶ UNCTAD (2001), "Potential and constraints of the agricultural commodities in the United Republic of Tanzania", reunión de la UNCTAD y el Fondo Común para los Productos Básicos, Ginebra, 22 y 23 de marzo.

La ausencia de comunicaciones tiene como consecuencias la segmentación de los mercados rurales y una corriente de información deficiente, lo que repercute negativamente en el comportamiento de los mercados rurales.

7. Dadas las fluctuaciones en las precipitaciones anuales y estacionales de muchos países en desarrollo, la extensión del uso del riego podría tener un importante efecto positivo en la productividad agrícola. Mientras que los programas a gran escala, intensivos en capital y en trabajo de gestión, han tenido con frecuencia resultados decepcionantes, un mayor recurso a los sistemas de irrigación a pequeña escala y fáciles de gestionar podría traer mayores incrementos de la productividad y beneficiar más directamente a los pequeños agricultores.

8. Dada la envergadura de las inversiones de capital, la infraestructura es uno de los principales objetivos de la asistencia financiera y así se ha señalado en el contexto de los debates sobre la iniciativa de Asistencia para el Comercio.

B. Información sobre los productos básicos: colmar las lagunas en el mundo rural

9. Los pequeños agricultores de los países en desarrollo suelen carecer de información sobre las condiciones del mercado en distintos lugares o en diferentes puntos de la cadena de comercialización. Con frecuencia, los agricultores no están al corriente de las diferencias de precios, ni tienen acceso a una información oportuna y exacta sobre las cantidades vendidas y los requisitos de calidad. Este déficit de información puede acarrear resultados económicamente ineficientes y socialmente injustos. Por ejemplo, a veces los agricultores venden sus productos a precios muy inferiores a los que podrían haber cobrado si hubieran transportado ellos mismos las mercancías a mercados más alejados y lucrativos, incluso teniendo en cuenta los gastos de transporte.

10. En un contexto de negociación caracterizado por una información imperfecta y asimétrica, conocer el mercado significa tener poder en él, y la asimetría en el acceso a la información sobre los mercados es una causa fundamental de desigualdad en la distribución de los ingresos.

"El motivo por el que, en una economía de mercado con información imperfecta y asimétrica y con mercados incompletos -es decir, en toda economía de mercado-, la mano invisible de Adam Smith es invisible es que no existe. Las economías son eficientes por sí mismas, y el hecho de reconocerlo lleva inevitablemente a la conclusión de que el gobierno tiene una función, posiblemente importante, que desempeñar."

Joseph E. Stiglitz, *Foreign Affairs*, noviembre/diciembre de 2005.

11. Con este telón de fondo, la creación de servicios de información sobre el mercado representa una opción de política viable para aumentar la transparencia y eliminar las asimetrías de la información en los mercados de productos básicos. Los servicios de información sobre el mercado se han definido como "un servicio, generalmente del sector público, que se encarga de recopilar regularmente de los mercados rurales de los pequeños productores y de los mercados mayoristas y minoristas, según proceda, información sobre los precios y, en algunos casos, sobre

las cantidades de los productos agrícolas más vendidos, y de transmitir esa información de manera oportuna y regular a los agricultores, los comerciantes, los funcionarios del gobierno, los responsables de formular las políticas y otras partes interesadas, incluidos los consumidores"⁷.

12. Los servicios de información sobre el mercado pueden estar en manos del sector público, en cuyo caso se suele dar importancia a la información para los agricultores, si bien la información sobre los mercados procedente de estos servicios puede ser útil también para los consumidores, los comerciantes y los responsables de formular las políticas. En otros casos, los servicios de información desarrollados y gestionados por el sector privado, ya sea a instancias de una organización comercial o de una cooperativa de productores, pueden tener la ventaja de conferir a los usuarios un mayor control o influencia sobre su estructura y contenido.

Contribución de la UNCTAD a la transparencia de los mercados y a la información económica

La UNCTAD es pionera en la labor de asociar el análisis de los mercados con instrumentos para recopilar y divulgar la información estratégica y para conferir poder a las partes interesadas a lo largo de toda la cadena de los productos básicos. Fue creada como organismo clave para proporcionar información sobre los productos básicos y sobre los mercados, y para la gestión de los conocimientos. El programa de la UNCTAD, en buena parte financiado con las contribuciones de los Gobiernos de Francia e Italia, se basa en cinco elementos esenciales:

El portal *Infocomm*, que proporciona información actualizada sobre los principales productos básicos y está enfocado fundamentalmente a la comunidad internacional (www.unctad.org/infocomm).

Infoshare, una herramienta que permite a los asociados interesados obtener información (por ejemplo, sobre los precios, los costos intermedios, como los de los insumos, el transporte local, el almacenamiento y la inspección, las normas de calidad nacionales, la lista de exportadores y los tipos de interés, y sobre muchos otros aspectos) para crear "información inteligente" (hacer análisis estadísticos, detectar los fallos del mercado, supervisar las tendencias del mercado) y dar a conocer la información a las partes interesadas. *Infoshare* se dirige principalmente a los agentes nacionales o regionales.

Las bases de datos y publicaciones estadísticas, que ofrecen una visión general del desarrollo del comercio y la producción de productos básicos.

El *World Commodity Survey*, una publicación periódica, única en su género, que brinda información práctica sobre los mercados, las estructuras y las innovaciones correspondientes a más de 80 productos básicos.

Material informativo y productos electrónicos innovadores que ofrecen un análisis a fondo de determinados sectores de productos básicos.

⁷ Shepherd, Schalke, *The Indonesian Horticultural Marketing Information Service*, SM Occasional Paper N° 8, FAO, Roma, 1995.

13. Otra novedad es la oportunidad de crear servicios comunitarios aprovechando las sinergias y elementos complementarios entre los entes públicos y privados, y entre las partes interesadas a lo largo de toda la cadena de suministro. Compartir la información a través de una plataforma común permite en los productores descubrir la perspectiva de otras partes interesadas que les preceden en la cadena de suministro. Las plataformas comunitarias pueden poner a las organizaciones de agricultores directamente en contacto con los importadores, e incluso con las empresas de transformación y los minoristas, y los intercambios directos entre ellos pueden ser útiles para determinar las variedades o calidades locales que podrían abastecer nichos de mercado rentables. A largo plazo, pueden obtenerse diversos efectos residuales, como el fomento de las indicaciones geográficas para señalar el origen y la calidad de los productos.

14. También es necesario reconocer las ramificaciones sociales y políticas de los servicios de información sobre los mercados. Existe el riesgo de que este tipo de servicios engendre nuevas dinámicas de inclusión y exclusión, especialmente cuando los agricultores que producen cultivos comerciales conviven con agricultores de subsistencia que sólo de tanto en tanto venden sus productos excedentarios. Es posible que el servicio no llegue hasta estos últimos, aumentando así aún más su marginación.

15. El fomento de la capacidad para establecer servicios de información sobre los mercados no basta por sí solo para mejorar la transparencia de los mercados y aumentar el poder de negociación de los agricultores. La función de servicio de información económica que antes desempeñaban las juntas de comercialización y los organismos del gobierno ha desaparecido con la supresión de dichas entidades. Por tanto, los agricultores deben tener la capacidad de analizar la información que se les facilita para tomar sus propias decisiones de comercialización. Esta necesidad puede colmarse educando a los agricultores o bien proporcionando directamente información ya analizada y lista para usar. A este respecto, la inteligencia económica debe convertirse en una nueva capacidad que las partes interesadas en el sector de los productos básicos deben adquirir, ya se trate de organismos públicos, de asociaciones de agricultores o de empresarios locales.

C. Cumplimiento de los requisitos del mercado

16. La aplicación de las normas sanitarias y fitosanitarias, así como de otras normas de inocuidad, es un aspecto fundamental del desarrollo y la expansión del comercio mundial de productos perecederos de alto valor añadido, como los productos hortícolas y pesqueros. Es especialmente importante si estas normas permiten gestionar eficazmente los riesgos asociados a la propagación de plagas y enfermedades de las plantas y los animales, y la incidencia de agentes patógenos microbianos o de contaminantes en los alimentos. En los últimos años, muchas de estas normas se han vuelto más rigurosas o se han hecho extensivas a otras esferas tras la serie de alertas alimentarias vividas en los países desarrollados y a consecuencia de la mejora de los conocimientos científicos y de la mayor inquietud pública por el medio ambiente. El sector privado también ha reaccionado ante las preocupaciones de los consumidores y las exigencias oficiales elaborando sus propios códigos. Aunque se ha intentado armonizar estas disposiciones en el plano industrial, nacional, regional o internacional, en general las normas tienden a proliferar y el entorno regulatorio y comercial suele ser cada vez más complejo.

Contribución de la UNCTAD para ayudar a los productores a cumplir los requisitos de acceso al mercado

El proyecto de normas sanitarias y fitosanitarias de la UNCTAD tiene por objeto lograr que los pequeños agricultores puedan suministrar sus productos a los mercados internacionales. Se han realizado una serie de estudios monográficos que abarcan una selección de cadenas de suministro de productos básicos en tres países menos adelantados (PMA) de África (UNCTAD (2005), "Costs of agrifood safety and SPS compliance in the United Republic of Tanzania, Mozambique and Guinea Tropical Fruits" (Costos de la inocuidad agroalimentaria y del cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias en el caso de las frutas tropicales de Tanzania, Mozambique y Guinea), UNCTAD/DITC/COM/2005/2). Las cadenas de productos básicos son las relacionadas con los plátanos, los cítricos, los pomelos, las piñas y las papas, y fueron escogidas porque los productos en cuestión han planteado problemas de carácter sanitario y fitosanitario en los países seleccionados.

Se seleccionaron estos países con la intención de captar diversas orientaciones de mercado y una serie de experiencias distintas. Los tres países elegidos -Guinea, Mozambique y Tanzania- señalaron que estaban verdaderamente interesados en los mercados de exportación, pero que sus posibilidades de exportar eran limitadas ya que la mayoría de las técnicas de producción de sus pequeños agricultores no satisfacían las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales.

Por ese motivo, en Guinea se creó y llevó a la práctica un marco de colaboración con el fin de mejorar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados de exportación tras obtener la certificación de la Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (EUREPGAP).

Hasta el momento, el proyecto ha organizado explotaciones agrícolas experimentales que estarán listas para recibir la certificación de EUREPGAP a finales de 2006; ha creado una cooperativa de exportación viable; ha impartido capacitación a productores e inspectores sobre los protocolos de EUREPGAP; ha mejorado la capacidad de los laboratorios; y ha realizado actividades de fomento de la capacidad consistentes en dar a conocer las normas sanitarias y fitosanitarias y otras normas de inocuidad agroalimentaria para minoristas, el análisis del riesgo de plagas y las técnicas de manipulación de los alimentos después de la cosecha.

17. Al mismo tiempo, los mercados agroalimentarios de los países en desarrollo están experimentando cambios profundos, estimulados por el desarrollo económico, el incremento de los ingresos per cápita, la evolución de la tecnología y la urbanización. El aumento de los ingresos y el número creciente de mujeres que trabajan han acarreado una mayor demanda de productos básicos de alto valor, productos elaborados, y comidas precocinadas. Los productos básicos se están convirtiendo en artículos diferenciados porque los consumidores están cada vez más dispuestos a pagar por ciertos atributos asociados al producto, como la comodidad, el sabor, la variedad y una alta calidad. El fenómeno de la urbanización aumenta las posibilidades de economías de escala en la comercialización y la distribución de los alimentos, mientras que la

reducción de los gastos de transacción debido a la mejora de los transportes y las telecomunicaciones amplía el mercado de los distribuidores y minoristas. El resultado es un aumento impresionante del volumen de comercialización de alimentos controlado por grandes redes de distribución, como los supermercados, además de cambios institucionales y de organización importantes a lo largo de toda la cadena de comercialización de alimentos⁸. Entre los cambios figura el establecimiento de grados y normas privadas de calidad e inocuidad de los alimentos⁹. Es posible que proliferen la subcontratación de productos de una calidad determinada, como una forma de integración entre las cadenas de venta al por menor de alimentos y los productores.

18. Además, los cambios estructurales del sistema agroalimentario han elevado los costos del cumplimiento de las normas sanitarias y fitosanitarias, así como de las normas de inocuidad de los alimentos de los minoristas, lo que puede disuadir a los pequeños agricultores de entrar en los mercados competitivos. Para ellos supone un desafío satisfacer los requisitos de entrada al mercado y hacer frente a sistemas de distribución que se caracterizan por un número elevado de normas y reglamentaciones para cada comprador.

19. El principal problema que afrontan los gobiernos y la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo es lograr que los pequeños agricultores y los pobres de las zonas rurales puedan satisfacer los cada vez más numerosos requisitos de entrada en los mercados internacionales. Hay varias maneras de abordar esta cuestión: desde desarrollar asociaciones de productores y vínculos con las cadenas de suministro mundiales, hasta facilitar las exportaciones de los productos de los pequeños agricultores. Además de la prestación de asistencia técnica específica, también es importante que en el proceso de establecimiento de normas se tengan en cuenta los intereses y las capacidades de estos agricultores, tanto en los órganos encargados de fijar normas en el marco del Acuerdo sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias como en los que se ocupan de las normas no oficiales.

D. Prestación y coordinación de servicios de apoyo

20. Los productores a pequeña escala necesitan tener acceso a una serie de servicios de apoyo, como el abastecimiento de semillas, fertilizantes y otros insumos, servicios de asesoramiento y extensión, servicios de logística y control de calidad. Antes, muchos de estos servicios corrían a cargo de instituciones estatales o paraestatales, en particular las juntas de comercialización. Estas instituciones fueron desmanteladas con la idea de que el sector privado colmaría la laguna y cumpliría esa tarea con mayor eficiencia. Sin embargo, en la mayoría de los casos el sector privado ha sido incapaz de hacerlo por diversas razones, en particular porque los mercados nacionales suelen ser demasiado pequeños o estar demasiado mal organizados para que los proveedores de servicios del sector privado realicen economías de escala.

⁸ Véase Dolan (2001), "Horticulture Commodity Chains: The impact of the UK Market on the African fresh vegetable industry", *Working Paper N° 96*, Institute for Development Studies.

⁹ Véase Berdegué (2002), "The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development", *Development Policy Review* 20 (4), págs. 317 a 334.

21. Los compradores pueden ser proveedores de servicios de apoyo, como suele ocurrir con la agricultura contractual, en la que el comprador proporciona semillas y otros insumos. La agricultura contractual tiende a fomentar el aumento de la productividad y a hacer que los agricultores estén menos expuestos a los riesgos, y ha dado buenos resultados en muchos países, en especial para los cultivos destinados a la exportación que requieren mucha mano de obra, como las hortalizas. Sin embargo, no es necesariamente la mejor alternativa para todos los cultivos o todos los agricultores. Otra forma de facilitar la distribución efectiva de los servicios de apoyo es aprovechar las economías de escala mediante la especialización local. En el marco del programa "una aldea, un producto", que tuvo su origen en el Japón y parece haberse aplicado con éxito en Malawi, una aldea se especializa en cultivar un producto para la venta lo que permite hacer ahorros en la compra de insumos y acceder a servicios tales como el asesoramiento especializado sobre el riego.

22. No obstante, en muchos casos los gobiernos son los proveedores más eficaces de servicios de apoyo, especialmente porque están en condiciones de crear redes nacionales de prestación de servicios. Asignar los recursos necesarios -que pueden proceder de un esfuerzo más concertado de financiación del desarrollo rural- para volver a establecer redes de prestación de servicios de extensión y suministro de los insumos necesarios es, por tanto, una cuestión de alta prioridad. Estas redes también pueden servir de mecanismos de transmisión de tecnologías mejoradas.

E. Financiar a los pequeños agricultores

23. El acceso a la financiación es una de las principales preocupaciones de los agricultores, especialmente los pequeños agricultores, en los países en desarrollo. Sin recursos económicos, no les resulta fácil satisfacer la demanda del mercado, seguir siendo competitivos y aumentar la cuota que les corresponde del valor final de sus productos. Sin embargo, las instituciones de financiación suelen considerar arriesgado y costoso prestar fondos a las zonas rurales mediante los métodos de préstamo convencionales basados en el riesgo crediticio del prestatario.

24. La financiación de la cadena de suministro¹⁰ es un mecanismo para proporcionar fondos a los agricultores que conlleva riesgos menores y una mayor rentabilidad para la institución de financiación. Con la tendencia emergente, en varios países en desarrollo, hacia la integración de los agricultores, las empresas de transformación y los comerciantes en las cadenas de suministro mundiales, los prestamistas pueden proporcionar créditos a los miembros de la cadena de suministro (agricultores, empresas de transformación, proveedores de servicios), en particular a los que proporcionan la infraestructura, en función de su posición en dicha cadena. Las relaciones entre los agentes de la cadena de productos básicos facilitarían la circulación de fondos directamente (de un agente de la cadena de suministro a otro) o indirectamente (al aumentar el atractivo del posible cliente a los ojos de la institución de financiación)¹¹.

¹⁰ En la financiación de la cadena de suministro pueden incorporarse programas de microcréditos, pero estos programas suelen comportar préstamos de tamaño y duración demasiado limitados para cubrir las necesidades de financiación de la agricultura.

¹¹ Véase "Rural and Agricultural Finance Initiative (RAFI) Notes", *Value Chain Finance*, Issue 2.

25. Al financiar la cadena de suministro, las instituciones financieras pueden agrupar la demanda de créditos, asegurar las transacciones y ser reembolsados a través de los adquirentes de la cadena, en lugar de serlo a través de una multitud de pequeños agricultores. Estos adquirentes pueden ser empresas de transformación, comerciantes o usuarios finales, y/o pueden estructurarse en torno al suministro de insumos y equipo agrícolas. Los agricultores tienen importantes incentivos para reembolsar a los acreedores mediante sus acuerdos de suministro, y los riesgos que corren estos últimos se limitan básicamente a los que conlleva el propio cultivo, es decir, que el agricultor no produzca bastante o no alcance la calidad deseada, riesgos que los bancos pueden mitigar utilizando las nuevas herramientas de gestión de riesgos.

26. Hay varios modelos de financiación disponibles:

- Représtamo o crédito del comerciante: los grandes comerciantes o empresas de transformación conceden un anticipo de fondos a los agricultores, o a comerciantes menores que a su vez dan adelantos a los agricultores, los cuales les venden sus productos.
- Arriendo con opción de compra del equipo agrícola.
- Agricultura contractual y sistemas interconectados similares que ofrecen a los agricultores un paquete integrado de servicios: asesoramiento, insumos, crédito, comercialización, equipo agrícola, control de calidad e información. El crédito puede provenir del proveedor de insumos o del adquirente, o de un banco asociado al programa de agricultura contractual, siendo el banco el que asume el riesgo de impago. Si los fondos proceden del proveedor de insumos o del adquirente, éstos suelen refinanciarse a través de sus líneas de crédito bancario.
- La financiación contra recibos de almacén consiste en que los bancos toman como garantía los bienes mientras recorren la cadena de suministro, en vez de en un único punto o cuando pasan de una fase a la siguiente. Por ejemplo, el banco puede comenzar a financiar los bienes cuando se depositan en un almacén en el interior del país y seguir financiándolos mientras son transportados o transformados, se almacenan en una zona franca, se exportan previa estiba en un buque, se transportan al país importador y vuelven a ser almacenados. A tal fin, los bancos suelen operar con gestores especializados en garantía y agentes que se encargan de llevar el control de las existencias y la circulación de los productos básicos¹².

¹² Véase el Informe de la Reunión de Expertos en Financiación del Comercio y el Desarrollo en el Sector de los Productos Básicos: Mecanismos de Financiación Innovadores, Ginebra, 16 y 17 de noviembre de 2004, preparado por la secretaría de la UNCTAD.

III. EXAMEN DE LOS MODELOS DE CADENAS DE SUMINISTRO Y EJEMPLOS DE BUENOS RESULTADOS EN LA INTEGRACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

A. Sistemas de producción por contrata

27. Según UNCTAD 2002¹³, el sistema de producción por contrata es uno de los varios modelos de organización productiva en la agricultura que entran en la categoría más amplia de "agricultura contractual". La definición de "sistema de producción por contrata" que figura en ese documento aúna cuatro elementos: una entidad central rodeada de productores que cultivan sus propias tierras con arreglo a un contrato; la provisión de insumos y asistencia técnica a los agricultores; la garantía de adquisición de la cosecha del agricultor a condición de que se cumplan las normas previamente determinadas; y, por lo general, la entrega a los agricultores de un porcentaje acordado previamente del precio de venta final del producto, con lo cual el agricultor sigue estando totalmente expuesto al riesgo de fluctuación de los precios. Estos sistemas suelen organizarse en torno a las instalaciones de una empresa de transformación, pero pueden también estar constituidos por otros adquirentes (como los comerciantes, los exportadores o los usuarios finales), así como por proveedores de insumos, gobiernos u organismos públicos y organizaciones no gubernamentales (ONG).

"El aumento de la productividad y la producción agrícola... [y]... las sinergias que se crean entre los productores por contrata (agricultores independientes) de caña de azúcar, la asociación de productores por contrata y la empresa de transformación (el comprador de los productos de los agricultores) son la clave del éxito del esfuerzo de desarrollo y, por tanto, de las posibilidades de reducir la pobreza."

Øygaard, Borchgrevink, Lazaro y Temo (2002).

28. Otra dimensión que a menudo se desarrolla en paralelo con los sistemas de producción por contrata es la creación de cooperativas o asociaciones de estos productores, a veces impulsada por la empresa de transformación, otras veces por un organismo de desarrollo rural o una ONG, y en algunos casos por iniciativa de la propia comunidad de productores por contrata. Un ejemplo es la Asociación de productores por contrata Mtibwa (MOA)¹⁴, relacionada con la producción de caña de azúcar en pequeña escala en Tanzania. Los objetivos de la MOA son "promover la producción y el comercio de la caña, la transparencia en la regulación de los precios, los acuerdos contractuales, el pago y el desarrollo sostenible de la producción de caña, los créditos, el suministro de insumos, los servicios de extensión y la capacitación". Más recientemente, ha comenzado a facilitar la obtención de subvenciones y préstamos de

¹³ *Farmers and farmers's associations in developing countries and their use of modern financial instruments*, UNCTAD/DITC/COM/35, 2002, págs. 10 y 11.

¹⁴ Véase Ragnar Øygaard, Axel Borchgrevink, Evelyne Lazaro y Anna Temo (2002), "Poverty-reducing Effects of Agricultural Development in Tanzania", *Noragric Report N° 10*, diciembre.

organizaciones donantes. La MOA ha establecido también la Asociación de transporte de los productores por contrata de Mtibwa¹⁵ y una Cooperativa de ahorro y crédito, conocida como MOA SACCOS. Además, realizó una importante labor de cabildeo que culminó con la aprobación de la Ley de la industria azucarera en 2001. Entre otras cosas, esta ley se propone "promover el desarrollo de los pequeños productores de caña de azúcar"; "crear y fomentar un entorno competitivo que favorezca la conducta correcta de los interesados en la industria azucarera"; y "vigilar la ejecución de los contratos y los acuerdos de comercialización entre los productores por contrata de caña de azúcar y los fabricantes de azúcar y otros órganos relacionados con el sector, y reconciliar a las partes cuando surjan controversias"¹⁶. Estas iniciativas pueden entenderse como soluciones adoptadas por la asociación de productores por contrata para superar los obstáculos a la integración efectiva de los pequeños productores en las cadenas de suministro, incluidos el transporte y los aspectos logísticos, la financiación y el marco jurídico y reglamentario.

29. Existen variaciones importantes en la estructura y los objetivos de los diferentes sistemas de producción por contrata de distintos lugares. En un informe sobre esos sistemas en el sector forestal de 12 países de América Latina, África y la región de Asia y el Pacífico¹⁷ se pone de relieve la diversidad en cuatro aspectos: la duración de las asociaciones entre el productor y la empresa de transformación; la parte y la naturaleza de los riesgos y beneficios que atañen al productor; el grado en que los productores actúan de manera individual o colectiva; y la medida en que la empresa de transformación suministra insumos o apoyo técnico al productor. Así pues, hay una variación considerable en las formas en que los sistemas de producción por contrata pueden facilitar la integración de los pequeños productores en las cadenas de suministro regionales, nacionales o mundiales.

30. Las repercusiones que han tenido en los pequeños productores los sistemas de producción por contrata y, más en general, la explotación agrícola por contrata, fue un tema importante en el debate sobre la forma que debería adoptar el desarrollo agrícola en el mundo en desarrollo. El atractivo más claro radica en el vínculo entre los pequeños productores que participan en el sistema y el comprador garantizado. También puede haber otros beneficios, como el suministro de insumos, equipo, conocimientos especializados, fondos, información y/u otros servicios que mejoren el rendimiento y la productividad de los pequeños productores.

31. Sin embargo, los sistemas de producción por contrata entrañan un riesgo que tiene que ver con la naturaleza de la relación comercial entre la empresa de transformación y los productores por contrata, que hace que aquella sea la compradora monopsonica de los productos de éstos.

¹⁵ Según se indica en el informe anual de los Estados Unidos "African Development Foundation 2004", de febrero de 2005.

¹⁶ Parte II, cláusula 4, apartados c), d) y m), de la Ley de la industria azucarera de 2001, Tanzania, disponible en:
<http://www.agriculture.go.tz/Regulations/The%20Sugar%20Industry%20Act,%202001.pdf>.

¹⁷ FAO (2001), "Forestry Outgrower Schemes: A Global View", informe basado en el trabajo de D. Race y H. Desmond, Forest Plantation Thematic Papers, FAO *Forestry Department Working Paper FP/11*, marzo.

En primer lugar, los productores por contrata están expuestos al riesgo de mercado que supone una reducción de la demanda del comprador. En segundo lugar, existe el riesgo de que la empresa de transformación abuse de su posición en el mercado en detrimento de los productores. Por ejemplo, el estudio monográfico de la MOA revela que a veces los productores por contrata reciben los pagos con retraso, o se ven denegados los servicios de cosecha que la explotación azucarera debería prestarles. En tercer lugar, como señalan Key y Runsten (1999)¹⁸, con la inversión de recursos fijos y las nuevas modalidades de cultivo adoptadas para satisfacer los requisitos del comprador, la salida del sistema se vuelve difícil, lo que reduce aún más el poder de negociación del productor. Además, debe prestarse atención a los efectos de los sistemas de producción por contrata en los pequeños productores que no participan en el sistema: ¿se desorganizan los mercados locales? ¿Se ve afectado el acceso a los insumos, a los fondos y a los servicios logísticos y de extensión?

32. Pueden tomarse varias medidas de mitigación para combatir estos riesgos. Establecer una asociación que represente a los productores por contrata es tal vez la más importante de ellas, especialmente si esa asociación no sólo representa los intereses de los productores en las negociaciones con la empresa de transformación, sino que también presta otros servicios de apoyo decisivos, como planes de ahorro y crédito. Además, una asociación de productores por contrata que actúe colectivamente en nombre de los pequeños productores puede reducir los altos costos de transacción que a veces hacen que la empresa de transformación u otros adquirentes sean reacios a participar en esos sistemas. Otra medida es promover la diversificación entre los productores por contrata y sus familias, en especial la creación de fuentes de ingresos no agrícolas que reduzcan la dependencia del comprador único. Los gobiernos pueden velar por que exista un marco jurídico que consagre los derechos y obligaciones de todas las partes en los acuerdos de producción por contrata, con el respaldo de los poderes de reglamentación para garantizar el cumplimiento.

B. Cadenas de suministro impulsadas por supermercados y otros adquirentes

33. Los supermercados han asumido ahora un papel fundamental en el sector agrícola. Sin embargo, los productos no fluyen tan sólo de los pequeños productores de las regiones en desarrollo a los supermercados de los países de la OCDE, sino también a los de las regiones en desarrollo, tanto a las cadenas de supermercados nacionales, "o autóctonas", como a las filiales locales de minoristas multinacionales. Por ejemplo, la investigación realizada en un estudio de Reardon y Berdegué (2002)¹⁹ indica que: "... los supermercados de América Latina compran de los productores locales un volumen de frutas y hortalizas 2,5 veces superior al de todas las exportaciones de productos agrícolas de América Latina al resto del mundo".

¹⁸ Nigel Key y David Runsten (1999), "Contract Farming, Smallholders and Rural Development in Latin America: The Organization of Agroprocessing Firms and the Scale of Outgrower Production", *World Development*, vol. 27, N° 2, págs. 381 a 401 (1999).

¹⁹ Thomas Reardon y Julio Berdegué (2002), "The rapid rise of supermarkets in Latin America: Challenges and opportunities for development", *Development Policy Review*, vol. 20, N° 4.

34. En Reardon 2004²⁰ se observa que, a medida que los supermercados crecen, la expansión operacional tiende a estimular seis cambios estructurales en el *modus operandi* de las compras de los supermercados: los sistemas de compra centralizados sustituyen las compras de cada supermercado por separado; las fuentes de suministro transfronterizas reemplazan a las locales o nacionales; el recurso a mayoristas especializados capaces de garantizar la calidad, inocuidad y uniformidad del producto sustituye el uso de los mercados mayoristas tradicionales; se comienzan a emplear empresas de servicios logísticos mundiales para las operaciones multinacionales; el desarrollo de los sistemas de proveedores preferidos reemplaza la actividad de los mercados al contado; y se adoptan normas de calidad privadas. En su conjunto, estos cambios han repercutido de manera importante en las cadenas de suministro agrícolas, con efecto en las modalidades de cultivo, las tecnologías y metodologías de producción empleadas, las necesidades de inversión y financiación de los productores y el carácter de la relación entre el productor y el adquirente.

35. Se ha sostenido que la participación de los supermercados en las cadenas de suministro agrícolas ha ido en desmedro de los productores más pequeños. En varios estudios se afirma que la intervención de los supermercados ha producido un desplazamiento hacia los productores mayores, especialmente la agroindustria. Este desplazamiento ha sido impulsado por la idea de que esos productores tienen la capacidad de satisfacer mejor las necesidades de cantidad y calidad de los supermercados²¹. Cuando los supermercados contratan directamente con los pequeños productores de los países en desarrollo, las críticas que suscitan se refieren a los mismos problemas que aquejan también a los sistemas de producción por contrata y la explotación agrícola por contrata, a saber, la dependencia excesiva, el abuso de la posición y la dificultad para salirse del sistema. Una tercera categoría de críticas se refiere a la proliferación de normas impuestas a los pequeños productores.

36. Por otra parte, otros estudios revelan la aplicación de métodos por los cuales los supermercados están estructurando sus compras para permitir la participación ventajosa de los pequeños productores en las cadenas de suministro impulsadas por los supermercados. A continuación se reseñan brevemente dos ejemplos.

²⁰ Thomas Reardon (2004), "The rapid rise of supermarkets in developing regions: implications for agricultural development", documento presentado en la conferencia internacional titulada "Los supermercados y el desarrollo agrícola en China: oportunidades y retos", Shanghai, mayo, disponible en: <http://cati.csufresno.edu/Cab/rese/ShanghaiConf/Tom%20Reardon/Tom%20Reardon-paper.doc>.

²¹ Véanse, por ejemplo, John Humphrey, Neil McCulloch y Masako Ota (2004), "The impact of European market changes on employment in the Kenyan horticulture sector", *Journal of International Development*, vol. 16, N° 1, y Peter Gibbon (2003), "Value-chain governance, public regulation and entry barriers in the global fresh fruit and vegetable chain into the EU", *Development Policy Review*, vol. 21.

37. El primero se refiere a una estructura en la que los pequeños productores de Madagascar están conectados, por medio de un exportador, a cadenas de supermercados europeas. *Minten et al. (2005)*²² realizaron un estudio de 10.000 agricultores en pequeña escala de las tierras altas de Madagascar que producen hortalizas -principalmente frijoles verdes- para siete cadenas de supermercados de Francia, Bélgica y los Países Bajos. Cada agricultor firma un microcontrato normalizado con un exportador malgache en el que se indican en detalle los requisitos en cuanto a los insumos, la calidad y los plazos y se especifica el precio. La amplia red de personal de extensión de los exportadores presta asistencia, que incluye orientación sobre la gestión de la producción y el suministro de insumos prefinanciados (semillas, fertilizantes y plaguicidas) que deben luego reembolsarse en especie. El exportador, y auditores privados contratados por el supermercado para asegurar que se cumplan las normas, llevan a cabo una vigilancia continua para velar por que se satisfagan los requisitos de calidad de los supermercados. El estudio empírico de los autores sobre los efectos en el bienestar de los agricultores indicó que "los pequeños agricultores que participan en estos contratos gozan de un mayor bienestar y de ingresos más estables, y sufren períodos de escasez más breves. También se observaron efectos importantes en la adopción de tecnología mejorada, una mejor gestión de los recursos y efectos indirectos en la productividad del cultivo básico, el arroz".

El proyecto *Caras do Brazil* "(integra) a los productores en pequeña escala de forma moderna, para que suministren productos bien diferenciados y de alta calidad... (con un) dirigente en el sector de los supermercados que utiliza su función coordinadora para capacitar a los productores y crear una especie de híbrido entre la "marca propia" y la "denominación de origen protegida"²³.

38. El segundo ejemplo es *Caras do Brazil* ("Caras del Brasil"), un programa ejecutado por el Grupo Pão de Açúcar, la segunda cadena de supermercados más grande del país²⁴. El programa está diseñado para incorporar en la cadena de suministro del supermercado a los pequeños productores cuyas actividades promueven la sostenibilidad ambiental, la diversidad cultural y la inclusión social, particularmente entre las comunidades marginadas. Los productos abarcan no sólo alimentos, sino también productos de belleza y artesanía. Mediante un proceso de incorporación en dos fases se asegura que sólo se incluya a los productores que cumplen los

²² Bart Minten, Lalaina Randrianarison y Johan Swinnen (2005), "Supermarkets, international trade and farmers in developing countries: Evidence from Madagascar", *SAGA Working Paper* (Estrategias y análisis sobre el crecimiento y el acceso, proyecto de las Universidades de Cornell y de Clark Atlanta, financiado por la USAID), septiembre.

²³ Walter Belik (2004), "Designing rural and agricultural development programs in the new era of Supermarkets: a Brazilian and Latin American perspective", documento presentado en la conferencia internacional sobre "Los supermercados y el desarrollo agrícola en China: oportunidades y retos", Shanghai, mayo de 2004, disponible en <http://cati.csufresno.edu/Cab/rese/ShanghaiConf/Walter%20BELIK/Walter%20Belik-paper.doc>; véase también www.carsdobrasil.com.br.

²⁴ Belik, *ibíd.*

objetivos del programa y respetan un conjunto de prácticas éticas definidas, y que los productores reciban asistencia para cumplir las normas apropiadas de calidad, precio y envasado de los productos. No se imponen requisitos de cantidad, lo que permite incluir en el programa también a los pequeños productores. Además, en consideración de las circunstancias particulares de los participantes, los pequeños productores de *Caras do Brazil* reciben sus pagos en el plazo de 10 días, en lugar de los 30 días que se aplican, por término medio, a los otros proveedores.

39. En conclusión, el creciente dominio de los supermercados en las cadenas de suministro agrícolas es hoy una realidad casi universalmente reconocida, tanto en los países de la OCDE como en todo el mundo en desarrollo. Dada esta situación, lo que hay que examinar no es si los pequeños productores deberían o no participar en las cadenas de suministro de los supermercados, sino cómo pueden hacerlo para que mejoren sus medios de sustento. Los dos ejemplos citados tienen en común la realización de beneficios por ambas partes: a la vez que el supermercado recibe los productos adecuados en el momento oportuno, a un precio correcto y de la calidad requerida, los pequeños productores no sólo tienen a un comprador dispuesto a adquirir sus productos agrícolas, sino que además reciben asistencia activa para aumentar el volumen de producción y mejorar las técnicas y/o normas aplicadas. Está claro que deben existir salvaguardias que protejan a los productores vulnerables contra las relaciones de poder desiguales, pero también deben reconocerse las oportunidades de desarrollo agrícola.

C. Cadenas de suministro facilitadas por instituciones de financiación del comercio y el desarrollo

40. Las instituciones de financiación pueden actuar como catalizadoras de la integración de los agentes en la cadena de valor porque comprenden que ello ayuda a los agricultores a ganar más dinero, a la vez que mitiga los riesgos de sus propios préstamos al sector. El criterio basado en la cadena de suministro es una de las formas más seguras para los bancos de proporcionar financiación. Los créditos se basan en el desempeño del prestatario en la cadena, y no en su perfil de riesgo. Los planes de crédito basados en las cadenas de suministro de productos básicos promueven la participación en el riesgo y la responsabilidad conjunta, reduciendo así los riesgos del crédito.

41. Los bancos están diversificando sus planes de financiación, y buscan ir más allá de las simples actividades de préstamo estableciendo asociaciones con miembros de la cadena de suministro de productos. Están determinando las relaciones a lo largo de esa cadena, mitigando las limitaciones, aprovechando las oportunidades de financiación de la cadena y estudiando de qué manera podrían participar en esas relaciones.

42. Al crear cadenas de suministro, los bancos identifican primero a un comprador y a los agricultores que pueden proporcionar el producto, así como a las empresas de semillas que pueden abastecer a los agricultores y luego comprarles la cosecha. Los bancos pueden incluso firmar acuerdos de suministro y servicios con esas empresas para proporcionar préstamos. Las empresas que producen insumos agrícolas tienen la ventaja de conocer a los agricultores. Están, pues, familiarizadas con el perfil de los prestatarios, y pueden actuar como agentes de venta directa de los bancos. Las empresas de insumos agrícolas ofrecen a los agricultores asesoramiento técnico sobre las modalidades de cultivo y los servicios más adecuados, como los análisis de suelos, la preparación de la tierra y la provisión de los insumos necesarios para la

producción. En ese contexto, los riesgos de las instituciones financieras son mucho más bajos y el préstamo agrícola puede convertirse en una actividad rentable.

Contribución de la UNCTAD a la financiación de los productos básicos y la cadena de suministro

La UNCTAD ha estado a la vanguardia en los esfuerzos por integrar y promover técnicas y mecanismos de financiación innovadores que abran nuevos horizontes para la financiación de los participantes en el sector de los productos básicos. Las actividades de la UNCTAD, destinadas a los sectores público y privado, comprenden lo siguiente:

- La elaboración de perspectivas de las tendencias generales de la financiación, y la definición de las consecuencias para el desarrollo de los sectores de productos básicos y las instituciones que les prestan servicios;
- El asesoramiento sobre la estructuración de los mecanismos de financiación para productos básicos específicos;
- La participación en la creación de instituciones y el fomento de la capacidad para llevar a la práctica nuevos planes de financiación de productos básicos;
- La organización de talleres de sensibilización y creación de redes de gran envergadura y de conferencias de alto nivel sobre las técnicas financieras;
- La organización de programas de capacitación adaptados a los bancos y otras instituciones de financiación.

43. En la India, por ejemplo, una nueva generación de bancos, como el ICICI, el HDFC y el IDBI, han ideado soluciones basadas en la cadena de suministro para la financiación agrícola que, a su vez, han abierto nuevas posibilidades de llegar a los agricultores. Mientras algunos bancos han hecho inversiones directas en bolsas de productos básicos, otros se han asociado con grupos de autoayuda y otros organismos. Los bancos están estableciendo vínculos con empresas también para prestar otros servicios a los agricultores, como la financiación del suministro de insumos y el asesoramiento.

44. En un intento de reducir el riesgo del crédito rural, el Banco ICICI ha adoptado estrategias que se centran en reunir a los agentes de la cadena de suministro y los agricultores con el fin de conseguir mejores precios para los productos agrícolas. Su enfoque de la financiación comprende el establecimiento de relaciones con los agricultores, el examen de detalles tales como la calidad del suelo, los tipos de fertilizantes y los cultivos, la creación de vínculos sectoriales y la reunión de las diversas partes en una plataforma común. El Banco ICICI está ofreciendo soluciones integradas basadas en la cadena de suministro para la producción, el lavado, el envasado, el almacenamiento en frío y la exportación de frutas tales como uvas en Nasik y Sangli y manzanas en Himachal Pradesh. Ello ha mejorado la calidad de los productos, reducido los costos y permitido realizar economías de escala a nivel rural. El Banco ICICI ha

desarrollado también un cajero automático de bajo costo, con tarjetas de préstamo electrónico precargadas con la cantidad del crédito autorizado a disposición de los agricultores.

45. La falta de fondos en el sector agrícola es un impedimento importante para el desarrollo rural sostenible y la integración mundial. Entre los principales factores que dificultan la financiación agrícola y rural figuran los altos costos de transacción, los bajos rendimientos, las preocupaciones relativas a la recuperación y los escasos márgenes de beneficio. La participación de los bancos en el mejoramiento de las actividades de comercio de productos básicos ya existentes y la facilitación de nuevos servicios puede ampliar el acceso a una financiación agrícola sostenible y aumentar la competitividad de los pequeños productores, así como de una serie de empresas agrícolas y agroindustriales.

D. Cadenas de suministro facilitadas por bolsas de productos básicos

46. La función central de una bolsa de productos básicos es constituir un mercado en el que múltiples compradores y vendedores negocien contratos relativos a los productos básicos ciñéndose a las normas y los procedimientos establecidos por la bolsa. En particular, la presencia de una bolsa genera una serie de repercusiones cuyo efecto global es instaurar una disciplina en el sector agrícola y facilitar la integración de las cadenas de suministro.

47. Principalmente, las bolsas de productos básicos que ofrecen transacciones comerciales al contado sirven de conducto para poner en contacto a los participantes en los mercados físicos -productores, empresas de transformación o adquirentes- con sus interlocutores comerciales. Al concentrar el comercio en un lugar, la bolsa reduce los costos de transacción, puesto que los compradores y los vendedores ahorran tiempo y recursos que de lo contrario gastarían en buscar a una contraparte adecuada. Este ha sido uno de los grandes imperativos que han impulsado los recientes esfuerzos por establecer una bolsa de productos básicos panafricana. Tal bolsa proporcionaría a los productores de los mercados fragmentados de África un mercado ampliado para sus productos y, al constituir un foro único de adquisición para los compradores de productos básicos internacionales, podría abrir las puertas a una oferta eficiente de los productos africanos en los mercados mundiales.

Contribución de la UNCTAD a las bolsas de productos básicos

En los últimos 15 años, la secretaría de la UNCTAD se ha forjado un sólido historial de apoyo al establecimiento y desarrollo de bolsas de productos básicos y las instituciones conexas (como los gestores de garantías y los organismos reguladores) en los países en desarrollo y en los países con economía en transición.

La UNCTAD ha prestado asistencia y asesoramiento técnicos directos tanto para crear nuevas bolsas como para mejorar el funcionamiento de las ya existentes (incluida la asistencia en el diseño de nuevos contratos), participando en iniciativas en la República Dominicana, Ghana, Kazajstán, la India, Indonesia, Malasia, Nigeria, Rusia, Sri Lanka, Turquía y Ucrania, y ha brindado asesoramiento y apoyo en la creación de la propuesta bolsa panafricana de productos básicos y sus derivados, una bolsa regional para África.

48. Este efecto de creación de mercados se ve fortalecido por un efecto en el acceso a los mercados. En muchas partes del mundo en desarrollo, una nueva clase de bolsas de productos básicos está ampliando activamente el acceso a los mercados, tanto a las propias bolsas de productos como, sobre todo, a la información sobre los precios en esos mercados. Ello redundará en beneficio de los productores que, sin esa formación, están desconectados del mercado y son vulnerables a la imposición de precios y condiciones subóptimos por parte de intermediarios mejor informados. Un ejemplo es el de la India, donde la instalación de pantallas que indican los precios en mercados locales remotos "conducirá en poco tiempo a una disminución de las diferencias entre los precios al contado de los productos en los mercados agrícolas locales y los precios en las bolsas de productos"²⁵. Estos modelos están diseñados para incorporar en el mercado a los productores marginados y son posibles gracias a los adelantos de la tecnología de las comunicaciones.

49. Un tercer efecto que las bolsas pueden tener es el de impulsar la adopción de normas de calidad. Esto es importante porque los requisitos de calidad de los cultivos e inocuidad de los alimentos se vuelven cada vez más estrictos. Al definir normas para la aceptación de los productos que se suministrarán a la bolsa y luego instituir un riguroso procedimiento de clasificación aplicable cuando se recibe la mercancía, la bolsa obliga a los productores a satisfacer los requisitos de los usuarios finales de los productos comercializados.

50. Un cuarto efecto de las bolsas es el de facilitar la prestación de servicios auxiliares fundamentales, como los de almacenamiento y de financiación de los productos básicos. Cuando una bolsa impulsa la creación de una red de almacenes para mejorar la eficiencia de sus procesos de suministro y gestión de garantías, mejora la infraestructura de transporte, almacenamiento y gestión de las reservas de los productos comercializados. Un excelente ejemplo de ello es el de Filipinas, donde el Organismo Nacional de Alimentos ha desarrollado una red electrónica que cumple una combinación de funciones de bolsa y de almacenamiento.

51. De la misma manera, las bolsas de Colombia y Venezuela han sido las primeras en aplicar soluciones que emplean funciones de bolsa para dar a los productores de productos básicos acceso a fuentes relativamente baratas de fondos mediante el comercio de acuerdos de recompra, conocidos también como "REPO". Esto demuestra que las bolsas pueden integrar servicios auxiliares en las cadenas de suministro.

52. En conclusión, una bolsa de productos básicos puede actuar como "isla de excelencia" en un mercado por lo demás desordenado, confiriendo altos niveles de rendimiento e integridad a la cadena de suministro e imponiendo una disciplina en el mercado físico. Las bolsas pueden catalizar la integración de los pequeños productores en las cadenas de suministro al ampliar el acceso a los mercados, imponer requisitos de calidad como condición previa para el comercio, difundir información sobre los precios, administrar eficientemente las garantías y ofrecer un mecanismo para la gestión de los riesgos del precio.

²⁵ "Price tickers to come up in all *mandis* (local agricultural markets) soon", *Financial Express*, India, 27 de agosto de 2005.

E. Cadenas de suministro facilitadas por organizaciones sin fines de lucro

Iniciativas de fomento de la capacidad dirigidas por organizaciones no gubernamentales: el modelo CARE REAP

53. Desde 2000, CARE International de Kenya aplica un modelo de asociación que se conoce como el Programa de promoción de la agroindustria en empresas rurales (REAP). El REAP es un modelo comercialmente viable y socialmente responsable que tiene por objeto aumentar la renta de los pequeños agricultores de manera sostenible haciendo frente a los problemas que los afectan, como el acceso al crédito, la disponibilidad de insumos agrícolas y conocimientos técnicos y el control de la calidad. El programa se ha ensayado en Kenya, Mozambique, Zambia, Zimbabwe y Ghana.

54. En Kenya, el programa ayuda a los pequeños agricultores (los que poseen menos de 1,5 acres de terreno) que se enfrentan a restricciones derivadas de su pequeño tamaño y de la insuficiencia de sus conocimientos técnicos y en materia de gestión, agravadas por la imposición de nuevas y estrictas normas de mercado. El programa se ha dirigido a colonias de pequeños agricultores concentrados a lo largo de ocho ríos con el fin de lograr los siguientes objetivos: i) organizar a los agricultores en grupos; ii) proporcionar vínculos con el mercado; iii) proporcionar vínculos con los proveedores de insumos y de crédito; iv) ofrecer servicios de divulgación; y v) crear una dependencia básica de gestión para coordinar este conjunto de servicios de desarrollo empresarial.

55. El programa se ha convertido en una alianza con el sector privado. CARE se ha asociado con la Vegpro, una de las principales empresas de horticultura del país, para crear y administrar la empresa de comercialización Vegcare en el marco del proyecto Alianza para la Comercialización de Productos Hortícolas de Kenya. El proyecto tiene un componente comercial y otro de apoyo a la empresa. El componente comercial entraña la creación y el desarrollo de una empresa independiente de comercialización de productos hortícolas, que ofrecerá servicios de comercialización y desarrollo empresarial a los pequeños agricultores. El componente de apoyo comprende servicios para respaldar el inicio de las operaciones de la empresa conjunta. Sus actividades son prestar apoyo técnico con respecto a la movilización comunitaria y a la comercialización de productos hortícolas, el establecimiento de sistemas de producción para pequeños agricultores que cumplan las normas del EurepGAP (el protocolo sobre buenas prácticas agrícolas del Grupo de Trabajo de los minoristas de productos alimentarios) y la creación de servicios de crédito para insumos "favorables a los pobres".

56. Mediante este modelo, en el primer año se ha podido crear una empresa conjunta con el sector privado para ofrecer servicios de comercialización, establecer sistemas de producción comercial y comercialización, crear sistemas de gestión de la calidad para pequeños agricultores que cumplan las normas del EurepGAP, conectar a 450 agricultores a mercados estructurados, lograr que sus ingresos agrícolas pasen de 300 dólares a entre 400 y 1.000 dólares, formular un plan de actividades que guíe a la empresa hacia la viabilidad comercial a largo plazo y exportar 30 toneladas métricas semanales de productos agrícolas al competitivo mercado de la CE.

Organizaciones de certificación del comercio justo (FLO)

La FLO es una asociación de 20 iniciativas europeas, de comercio justo, que fue creada en 1997 para coordinar los esfuerzos de éstas. En 2002 la asociación repartió sus actividades entre la FLO international, cuyo objetivo es elaborar y revisar normas y prestar asistencia a los productores, y la FLO-Cert GmbH, que se encarga de las actividades de inspección. En 2005 la FLO supervisó 20 iniciativas nacionales en 21 países, 508 organizaciones de productores en 58 países de África, Asia y América Latina, más de 500 comerciantes y 1.483 licenciarios. Las normas suelen constar de dos partes, una genérica y otra que comprende información específica sobre el producto mencionado. En esa segunda parte puede figurar, por ejemplo, el precio mínimo de comercio justo para ese producto.

El comercio justo y la certificación de transparencia

"El comercio justo es una alianza comercial, basada en el diálogo, la transparencia y el respeto, que busca una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones de intercambio a los productores y trabajadores marginados, especialmente los del sur, y garantizando sus derechos" (Consenso del Grupo FINE, 2001).

57. Tradicionalmente el comercio justo se había mantenido a un nivel relativamente escaso y marginal, hasta que el efecto combinado del progreso de la certificación y la llegada de los productos del comercio justo a las estanterías de los supermercados permitió que tuviera acceso a ellos un público más amplio. En 2005, cerca de un 80% de esos productos se vendían en los supermercados. Con el fuerte descenso del precio de los productos básicos registrado a finales del decenio de 1990, especialmente con respecto al café, un gran número de productores se han visto empujados a traspasar su producción al comercio justo a fin de desvincular sus ingresos de las fluctuaciones de los precios internacionales y de la histórica inestabilidad del mercado.

58. Para tener derecho a utilizar la etiqueta del comercio justo, los interesados deben cumplir un conjunto de estrictos requisitos. Por ejemplo, los productores deben comprometerse a establecer condiciones de trabajo dignas, evitar el uso de trabajo infantil o forzoso y aplicar unas normas mínimas en materia de sanidad, seguridad y respeto del medio ambiente. Los socios comerciales deberán pagar un *precio mínimo de comercio justo*²⁶ que permita a los agricultores cubrir no sólo sus costos de producción sostenible sino también garantizar su sustento (considerando a los productores junto con los trabajadores), así como una *prima de comercio justo* (también denominada *prima de desarrollo*) que se invertirá en infraestructura o en el mejoramiento de las condiciones sociales y/o ambientales. A menudo los agricultores pueden obtener prefinanciación de sus compradores.

²⁶ Cuando el precio de mercado es más elevado que el precio mínimo de comercio justo, el que se paga a los agricultores es el primero.

59. Desde 2001, las ventas al por menor de productos del comercio justo han registrado tasas de crecimiento anual del orden del 20 y el 40%, con el banano y el café a la cabeza. El 6 de julio de 2006, miembros del Parlamento Europeo decidieron instar a la Comisión Europea a que formulara una recomendación sobre el comercio justo²⁷. En el presente documento se examina la aplicación de un IVA reducido a los productos del comercio justo, así como la cancelación de los derechos de aduana relativos a los productos de esa categoría importados de países en desarrollo.

60. Si bien el comercio justo representa un interesante y creciente sector alternativo de especialización para la diversificación de las exportaciones de los países en desarrollo, sería un error considerarlo una panacea. De hecho, al igual que otras alternativas al comercio tradicional, el comercio justo, sufre de la falta de una legislación internacional clara, concertada y generalmente reconocida, así como de la proliferación de normas que a menudo varían en función de socios comerciales, instituciones de certificación, empresas y cadenas de supermercados. Aunque los criterios básicos siguen siendo los mismos, el cumplimiento de los requisitos impuestos por un socio no significa que el producto vaya a satisfacer las condiciones de otros. Esta heterogeneidad ha creado una importante asimetría de información por el lado de los productores y también por el de los consumidores, que pueden hallar dificultades para entender las sutilezas que existen entre todos los sistemas de certificación.

Contribución de la UNCTAD al desarrollo del movimiento del comercio justo

Mientras surgía el movimiento del comercio justo, la UNCTAD sirvió de foro en el que los países en desarrollo pudieron expresar sus opiniones sobre nuevas formas de reducir las discrepancias causadas por las modalidades tradicionales del comercio internacional.

La UNCTAD también deberá desempeñar un papel fundamental en el futuro, según lo manifestaron las principales partes interesadas en la Declaración sobre el Comercio Justo realizada antes de la XI UNCTAD al indicar que, como organismo de las Naciones Unidas, la UNCTAD debería reafirmar su papel en esta esfera. Se han adoptado medidas internas, como la creación de una alianza sostenible para el café. Estas iniciativas deberán fortalecerse y seguir desarrollándose en el futuro.

61. Por último, a pesar de las elevadas tasas de crecimiento registradas en los últimos años, estos nuevos segmentos del mercado siguen siendo relativamente minoritarios. Según Nicole Chettero, portavoz del certificador estadounidense TransFair, "Sólo una tercera parte de todo el café que se produce con certificación del comercio justo es adquirido por distribuidores de comercio equitativo, y el resto se vende en el mercado global a precios más bajos". Eso significa que aunque un agricultor de los países en desarrollo haya modificado su producción para cumplir los criterios del comercio justo, no puede estar seguro de que la venderá a los precios del comercio equitativo.

²⁷ En la página web del Parlamento Europeo, <http://www.europarl.europa.eu/>, figura más información al respecto.

IV. CONCLUSIONES Y CUESTIONES QUE DEBEN TRATAR LOS EXPERTOS

A. Cuestiones generales

62. La estructura de los sectores y las cadenas de suministro agrícolas ha experimentado un marcado cambio en los últimos dos decenios. Sin embargo, lo que no ha cambiado es el hecho de que los pequeños productores de productos básicos de muchos países en desarrollo siguen figurando entre los sectores más desfavorecidos de la sociedad. La pobreza es un fenómeno que no tiene fácil explicación, y sus vínculos con la producción de productos básicos son profundos y presentan múltiples aspectos. A medida que ha evolucionado el sector de los productos básicos y se han reconfigurado las relaciones entre los participantes, a saber, productores, elaboradores, comerciantes, compradores, distribuidores y usuarios finales, el efecto de las cadenas de suministro emergentes sobre el crecimiento y la pobreza se ha hecho cada vez más complejo. Sin embargo, está claro que la exclusión de los pequeños productores de las cadenas de suministro significa negarles la oportunidad de diversificarse, así como de mejorar su seguridad y sus niveles de renta. Por ello, uno de los principales objetivos de la comunidad internacional con respecto a la relación entre la pobreza, por un lado, y la producción y el comercio de productos básicos, por el otro, ha de ser el de garantizar que los pequeños productores puedan llegar a los mercados. Las medidas que se podrían adoptar a tal efecto irían desde la creación de un espacio equitativo de intercambio en el ámbito del comercio agrícola internacional hasta el establecimiento de servicios de divulgación a nivel local. La iniciativa de Asistencia para el Comercio debe conceder especial importancia al mejoramiento de la competitividad de los productores de productos básicos en pequeña escala y a la facilitación de su participación en las cadenas de suministro.

Preguntas para los expertos

- ¿Cómo se puede definir la pobreza de los pequeños productores, conceptualizada y medida en los países en desarrollo?
- ¿Qué vínculos y causalidades existen entre la producción de productos básicos como actividad y la condición de pobreza?
- ¿Cuáles han sido las principales tendencias estructurales que han afectado a las cadenas mundiales de suministro de productos básicos? ¿Cómo han afectado éstas a los pequeños productores?
- ¿Qué oportunidades y amenazas existen para los pequeños productores en los mercados de productos básicos, en plena evolución? ¿Cómo se deben aprovechar y fomentar las oportunidades? ¿Cómo se deben afrontar o mitigar las amenazas?

B. Elementos y obstáculos de la integración en la cadena de suministro

63. En el contexto de los cambios estructurales que experimentan los mercados de productos básicos, los pequeños productores se ven presionados para adaptar sus actividades a un entorno que se ha transformado por completo. Para muchos, esa adaptación ha tropezado con graves obstáculos. Para otros, la adaptación ni siquiera ha comenzado. Para superar las deficiencias

institucionales que existan en el entorno en que operan, los pequeños productores requieren, entre otras cosas, información sobre los mercados, financiación, logística, asistencia para cumplir los requisitos del mercado y otros servicios de apoyo. Al tomar conciencia de que la participación unilateral directa del Estado en el sector ha obtenido, en el mejor de los casos, unos resultados limitados, las nuevas modalidades de acción entre los sectores público y privado deben dotar a los pequeños productores de las aptitudes, las técnicas, la actitud y los recursos necesarios para participar en el nuevo orden de los mercados mundiales de productos básicos. El apoyo de la comunidad internacional, en forma de asistencia técnica y financiera, será necesario para ayudar a fomentar la capacidad de los pequeños productores.

Preguntas para los expertos

- ¿Qué entraña para los pequeños productores la integración en las cadenas de suministro, y cómo puede ofrecer una vía eficaz de desarrollo?
- ¿Qué elementos de apoyo ofrecen la mayor ventaja para integrar a los pequeños productores? ¿Cómo se debe ampliar el suministro de esos elementos, y quién debe hacerlo?
- ¿Cómo pueden los donantes públicos y el sector privado ayudar a mejorar la difusión de información sobre el mercado a los pequeños productores de productos básicos?
- ¿Cómo se puede mejorar la capacidad de los bancos para ofrecer crédito basado en la cadena de suministro?
- ¿Qué cambios deben producirse en los procesos de formulación de normas de los sectores público y privado que afectan al comercio internacional a fin de garantizar que se tengan debidamente en cuenta las capacidades de los pequeños productores de países en desarrollo?
- ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden a los pequeños productores de los países en desarrollo crear unos medios de vida sostenibles? ¿Cómo se pueden reducir o eliminar dichos obstáculos?
- ¿Qué formas de asesoramiento normativo y asistencia técnica puede ofrecer la comunidad internacional para atender las necesidades de fomento de la capacidad y de creación de instituciones de los países en desarrollo?

C. Soluciones y facilitadores

64. Desde la importante retirada de los gobiernos del sector de los productos básicos, diversos actores con distintos intereses en dicho sector han intervenido para organizar las cadenas de suministro. Han surgido nuevos modelos en que organizaciones privadas, y en algunos casos sin fines de lucro, facilitan la participación de los pequeños productores en las cadenas de suministro. A menudo, esos modelos han ofrecido a los pequeños productores acceso a nuevos mercados y servicios de apoyo. Sin embargo, en algunos contextos también han surgido nuevas formas de vulnerabilidad y dependencia que plantean nuevos riesgos para el sustento de los pequeños productores. Una prioridad inmediata de las autoridades normativas debería ser la

elaboración de marcos de política que apoyen la integración eficaz y beneficiosa de los pequeños productores en las cadenas de suministro, incorporando, a la vez, mecanismos de protección para mitigar los riesgos. En vista del papel rector que desempeñan las empresas multinacionales y otros intereses privados en esas cadenas de suministro organizadas, la formulación de políticas requerirá una amplia coordinación y cooperación entre los sectores público y privado.

Preguntas para los expertos

- ¿Qué modelos de cadenas de suministro organizadas han resultado más eficaces para ayudar a los pequeños productores a construir medios de vida sostenibles y lograr así aliviar la pobreza? ¿Cuáles han resultado ineficaces o contraproducentes?
- ¿Cuál debería ser el papel de los gobiernos al facilitar la integración de los pequeños productores en las cadenas de suministro? ¿Cómo deberían colaborar con otras partes interesadas en el sector, ya sea del ámbito nacional o internacional, como los pequeños productores, el sector privado o la comunidad de ONG?
- ¿Cómo se pueden utilizar las asociaciones de los sectores público y privado en los países de importación y exportación para facilitar la entrada en los mercados de los pequeños productores de países en desarrollo?
- ¿Cómo puede apoyar la comunidad internacional la creación de mercados, en particular mediante el establecimiento de intercambios de productos básicos?
- ¿Cuál debería ser el equilibrio en la importancia que convendría otorgar a las cadenas de suministro destinadas al comercio nacional, regional e internacional?
- ¿Qué aspectos del entorno regional e internacional se deben unir a los esfuerzos de los países en desarrollo para integrar a los productores en las cadenas de suministro?
- ¿Cómo puede ayudar la comunidad internacional a los países en desarrollo a crear marcos de apoyo que faciliten la integración en la cadena de suministro?
