

# Acceso a los mercados agrícolas

*Oportunidades para superar la pobreza rural*

**Gonzalo Fanjul y Arantxa Guereña**

**Intemón Oxfam**

**Octubre, 2010**

*Los pequeños agricultores y agricultoras se enfrentan a numerosas barreras para acceder a los mercados agrícolas y beneficiarse de las oportunidades de un sector en continua transformación. La incertidumbre y volatilidad en los precios, un régimen injusto en el comercio internacional, la acumulación de poder en las cadenas de valor y la discriminación en el acceso a bienes, servicios e infraestructura son algunas de ellas. Este informe revisa numerosas experiencias exitosas que demuestran que con una acción concertada entre comunidades rurales activas, gobiernos eficaces y empresas responsables es posible transformar los riesgos en oportunidades de mercado.*

## Índice

Resumen ejecutivo .....	2
1 Introducción .....	3
2 Nuevas y antiguas barreras en unos mercados en transformación.....	4
2.1 La incertidumbre y volatilidad de los mercados.....	4
2.2 Un régimen de comercio internacional basado en un doble rasero .....	7
2.3 La naturaleza cambiante de la demanda y las cadenas de valor .....	10
2.4 La falta de infraestructura, recursos e información .....	13
3 Mercados que fomentan el desarrollo .....	16
3.1 Desarrollo de las capacidades y acción colectiva .....	17
3.2 Creación de un marco político e institucional favorable.....	21
3.3 Participación del sector privado .....	26
3.4 Desarrollo de infraestructura y sistemas de información.....	37
4 Conclusión .....	40
Notas .....	43



## Índice de cuadros

Cuadro 1. Los efectos de la volatilidad de los precios sobre los pequeños agricultores en Camboya .....	6
Cuadro 2. EPA: motivos de preocupación para el desarrollo.....	10
Cuadro 3. Faso Jigi y el mercado de cereales en Malí.....	19
Cuadro 4. Política agraria a favor de los más pobres en Vietnam.....	23
Cuadro 5. Brasil: políticas estatales con un impacto positivo en los pequeños agricultores.....	24
Cuadro 6. Programas de subsidios a los insumos en Malawi .....	25
Cuadro 7. Política del sector lácteo en Kenia .....	25
Cuadro 8. El sector privado impulsa el auge de las patatas autóctonas en Perú. 32	
Cuadro 9. Agricultura de contrato, en la práctica .....	32
Cuadro 10. Capacitación y mayor autonomía de una cooperativa de sandía en China.....	34
Cuadro 11. Algodón orgánico en Tanzania.....	34
Cuadro 12. PhytoTrade Africa: Una asociación sectorial en productos naturales beneficia a mujeres rurales en el sur de África .....	36
Cuadro 13. Los pequeños agricultores en Tanzania establecen conexiones entre mercados y mejoran su poder de negociación con apoyo estatal .....	39

## Resumen ejecutivo

Durante décadas, los pequeños agricultores y agricultoras de los países en desarrollo han visto mermar sus ingresos por los precios cada vez más bajos de los productos agrícolas. Sin embargo, cuando los precios se dispararon en 2007 y 2008 tampoco pudieron beneficiarse de mejores oportunidades en el mercado. ¿Por qué?

Una combinación de viejos y nuevos factores perpetúa su marginalidad:

- La incertidumbre y volatilidad de los mercados agrícolas nacionales e internacionales. Sin sistemas que les permitan hacer frente a esta incertidumbre, los pequeños productores agrícolas recurren a estrategias de mínimo riesgo pero también menos competitivas.
- Un régimen de comercio internacional basado en un doble rasero, que restringe las oportunidades de los países pobres y reduce el espacio político de sus gobiernos, protegiendo los intereses de los actores más poderosos del mercado. Las reglas comerciales imponen barreras de todo tipo para frenar el acceso a los mercados de los países industrializados, perpetúan las prácticas de *dumping* y acentúan la volatilidad de los precios agrícolas.
- La naturaleza cambiante de la demanda y las cadenas de valor, que da lugar a mercados cada vez más complejos y concentrados. La *revolución de los supermercados* o el creciente estrechamiento de los canales de procesamiento y distribución - con menos compañías dominando cada vez más etapas de la cadena de valor - amenazan con excluir aún más a los pequeños productores o imponerles costosos estándares.
- La falta de infraestructura, recursos e información, que aumenta los costes de transacción de los agricultores y limita sus oportunidades en los mercados nacionales e internacionales. La desigualdad en el acceso a los bienes y servicios necesarios para producir impide aprovechar las oportunidades en los mercados agrícolas.

Ofreciendo numerosos ejemplos prácticos de África, Asia y América Latina, este informe responde a algunos de estos retos que se han descrito. En la agricultura del siglo XXI, en la que se están formando nuevas estructuras y relaciones de mercado, la diferencia fundamental está entre los que tienen oportunidades y redes de seguridad a su disposición y los que no las tienen. Transformar el potencial de los productores pobres en una realidad requiere más que una reforma de las reglas de comercio e inversión. Se necesitan respuestas en cuatro frentes:

- Dotando de mayor poder a los agricultores y agricultoras pobres en las cadenas de valor.
- Respondiendo a las necesidades básicas de las comunidades rurales pobres, comprometiendo más fondos y promoviendo políticas que favorezcan su inclusión en el desarrollo agrícola.
- Estableciendo relaciones de cooperación entre los diferentes actores en la cadena de valor, abandonando el viejo modelo de negocios de suma cero que carga a lo más débiles con el mayor peso.

- Facilitando el acceso a los servicios y la infraestructura que permiten a los agricultores aprovechar las oportunidades de mercado y reducir sus costes de transacción.

Sólo los agricultores más activos y mejor capacitados están preparados para hacer frente a los retos inherentes a un sistema en continua transformación. La acción colectiva les permite hacer frente a la incertidumbre y la volatilidad de los mercados agrarios. Los productores organizados y capacitados pueden participar en cadenas de valor más lucrativas, escapando así de la trampa de los sistemas productivos más seguros pero de menor valor. Mediante la organización pueden acceder a infraestructura y servicios de almacenamiento, procesamiento, transporte, comercialización, extensión, crédito, seguros, suministro de insumos o de información de mercados, todos ellos fundamentales para lidiar con estos mercados inciertos. Y también influir en las políticas públicas que los afectan directamente.

Por otro lado, los gobiernos y las instituciones son quienes establecen las reglas del juego que determinan quién tiene acceso a los mercados y cómo se distribuyen los recursos y las oportunidades. Su función debe ser garantizar los derechos laborales y de propiedad, proteger contra los abusos de los intermediarios y los caprichos de los precios internacionales, facilitar el acceso a los recursos y servicios imprescindibles para producir, desarrollar la infraestructura necesaria o fomentar la estabilidad macroeconómica para que los beneficios obtenidos merezcan la pena.

Pero sin la presencia de un sector privado responsable y sujeto a reglas adecuadas los pequeños agricultores y agricultoras nunca lograrán su inclusión en los mercados. Un nuevo modelo de relación entre empresas y agricultores permite abordar algunos de los problemas, como las relaciones asimétricas en las cadenas de valor, las dificultades de abrir nuevos mercados o los altos costes de transacción. Numerosas experiencias exitosas muestran cómo las asociaciones de actores a lo largo de la cadena facilitan la integración de los pequeños productores en los mercados de alta calidad. También existen alternativas para el suministro de productos de alto valor a través de los mercados de productos orgánicos y de comercio justo. Impulsados por las preferencias de los consumidores, se trata de nichos emergentes que presentan a la vez retos y oportunidades para los pequeños productores.

Mientras, la pobreza sigue siendo una realidad apabullante en el ámbito rural y gran parte de los agricultores y agricultoras pobres continúan excluidos de las oportunidades de los mercados agrarios. Sin embargo, la vía de escape de la pobreza no está en las ciudades. Es fundamental incorporar a la población rural pobre en el proceso de crecimiento, facilitando el acceso de los pequeños productores y productoras a los mercados agrícolas. Para ello es necesario reconsiderar profundamente las reglas de comercio y de la inversión que han aplastado los márgenes de los agricultores y trabajadores pobres, robado sus oportunidades de mercado y les ha empujado hacia una situación de vulnerabilidad extrema.

# 1 Introducción

Tres años atrás, una combinación de factores naturales e inducidos provocó la subida de precios agrícolas más rápida y acusada de las últimas décadas, seguida de una caída repentina a finales de 2008. De acuerdo con la teoría del comercio, los países en vías de desarrollo – donde vive el 90% de los agricultores – deberían haber utilizado esta oportunidad para aumentar su participación en los mercados agrícolas. Disponen de mano de obra barata y recursos naturales en abundancia, en comparación con la mayoría de las economías desarrolladas.<sup>1</sup> Esta burbuja de precios debería haber proporcionado una oportunidad sin precedentes a los pequeños agricultores para aumentar sus ingresos y nivel de empleo.

Sin embargo, la realidad fue muy distinta. Los productores pobres salieron perdiendo ante los precios elevados, del mismo modo que habían salido perdiendo durante décadas por los precios bajos. Y la escalada de precios supuso una carga adicional para las familias rurales pobres, cuyo gasto proporcional en comida es mayor. En los países en desarrollo los costes de importación de alimentos aumentaron en más de un tercio en 2008,<sup>2</sup> desviando recursos esenciales que se hubieran podido dedicar a necesidades básicas como la salud y la educación. Según el Banco de Desarrollo Asiático, en esta región podrían perderse los logros en reducción de la pobreza durante las últimas décadas.<sup>3</sup> En Filipinas, donde se había logrado reducir el índice de pobreza extrema de más de un 24% en 1991 a un 13,9% en 2003, los precios exorbitantes del arroz han provocado un aumento de la misma.<sup>4</sup>

La diferencia con países desarrollados es abismal. Los agricultores en los países ricos han podido sacar partido de las oportunidades brindadas por un mercado en auge. Mientras su capacidad de exportación permaneció prácticamente constante (-0.5%), lograron aumentar la producción de cereales en un 11% entre 2007 y 2008. En conjunto, los países en desarrollo perdieron un 8% de sus exportaciones y sólo pudieron responder con un aumento de producción de un 1% (incluso se produjo una caída de la producción en un 1,6% si se excluyen Brasil, la India y China).<sup>5</sup>

Este informe no pretende ofrecer una descripción exhaustiva y académica de cómo funcionan los mercados agrícolas, sino mostrar por qué para superar la pobreza rural es necesario que los productores marginalizados y los trabajadores accedan a mercados justos y remunerativos. Se muestra que una acción concertada por parte de comunidades rurales activas, gobiernos eficaces y empresas responsables puede convertir los riesgos del mercado en oportunidades de mercado. Nuestro razonamiento se apoya en el saber y la experiencia del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), el Royal Tropical Institute (KIT), Oxfam y otras instituciones cuyas experiencias quedan reflejadas en los numerosos casos citados a lo largo de este informe.

El primer apartado del informe describe brevemente los cuatro problemas principales que enfrentan los pequeños agricultores para acceder a los mercados nacionales e internacionales: (a) la incertidumbre y volatilidad de estos mercados, (b) la carga de un régimen de comercio injusto, (c) la naturaleza cambiante de la demanda y de las cadenas de valor y (d) el elevado nivel de los

costes de transacción. El segundo apartado se centra en las estrategias específicas que podrían adoptar los agricultores, los gobiernos y las corporaciones para hacer frente a estos retos y las causas que los originan. Consideramos cuatro estrategias principales: (1) el desarrollo de las capacidades y la acción colectiva para fortalecer la autonomía y el poder de negociación de los pequeños agricultores, (2) la creación de un marco político e institucional favorable, (3) la participación y colaboración del sector privado y (4) la instalación de infraestructura y de sistemas de información.

## 2 Nuevas y antiguas barreras en unos mercados en transformación

¿Qué impide que los pequeños agricultores en los países en desarrollo aumenten sus beneficios en los mercados existentes o accedan a oportunidades de mayor valor y más lucrativas? La respuesta se halla en una combinación de viejos y nuevos factores, que se describen a continuación:

- La incertidumbre y volatilidad de los mercados nacionales e internacionales, que afectaron en mayor medida a las comunidades campesinas más pobres y vulnerables.
- Un régimen de comercio internacional basado en un doble rasero, que disminuye las oportunidades de los países pobres y limita el espacio político de sus gobiernos.
- La naturaleza cambiante de la demanda y las cadenas de valor, que da lugar a mercados cada vez más complejos y concentrados.
- La falta de infraestructura, recursos e información, que aumenta los costes de transacción de los agricultores y limita sus oportunidades en los mercados nacionales e internacionales.

Por supuesto, ninguno de estos aspectos se puede desligar del problema más amplio del desarrollo rural. Sigue habiendo toda una serie de pre-requisitos fundamentales para que los agricultores logren integrarse en los mercados, como son el gasto público para superar los obstáculos del lado de la oferta; la distribución de ingresos, tierra y otros recursos; o el acceso a servicios sociales básicos. Estos aspectos quedan sin embargo fuera del ámbito de este informe.

### 2.1 La incertidumbre y volatilidad de los mercados

Es evidente que un sector que se basa en la variabilidad de las condiciones naturales – como la lluvia, el suelo y la radiación solar – es un sector que se caracteriza por la volatilidad de su producción y sus precios. Las comunidades campesinas luchan por hacer frente a la incertidumbre asociada a la agricultura mediante una serie de instrumentos como créditos, seguros y contratos a largo plazo poco rentables con comerciantes y proveedores. En ausencia de estos instrumentos, la incertidumbre se convierte en el mayor obstáculo para el acceso a los mercados.

Sin embargo, la tendencia natural de este sector no debe ocultar el hecho de que el marco económico e institucional que determina los mercados para los

agricultores pobres apenas ha contribuido a reducir esta incertidumbre. La mayoría de los mecanismos estatales que garantizaban una cierta protección - poco eficiente pero tangible- para los productores fueron desmantelados durante los años ochenta y noventa del siglo pasado. Los mecanismos internacionales de estabilización como STABEX de la Comisión Europea o el Servicio de financiamiento compensatorio del Fondo Monetario Internacional han demostrado ser ineficaces o carecer de los fondos necesarios,<sup>6</sup> y los acuerdos internacionales sobre el comercio de materias primas llevan décadas languideciendo en medio de una apatía generalizada.

Los últimos años han acabado de complicar el asunto. Por un lado, los mecanismos financieros y las distorsiones de mercado, como la especulación, las fluctuaciones en las tasas de cambio y el *dumping* a la exportación (incluyendo ciertas formas de ayuda alimentaria) son cada vez más sofisticados. Por otro lado, los mercados internacionales cada vez son más complejos debido a las relaciones de interdependencia entre los diferentes usos de la agricultura (alimentos, piensos, combustibles) y las sustituciones y compensaciones que se producen entre ellos. La combinación de estos factores con el hecho de que las reservas de alimentos han alcanzado uno de los niveles más bajos de la historia ha dado lugar a la reciente crisis alimentaria.<sup>7</sup>

El resultado es que los precios de las materias primas siguen sometidos a una volatilidad extrema a corto plazo, con variaciones de hasta un 50% del precio de un cultivo determinado, en un sector cuya gama de productos ha sufrido durante las últimas tres décadas tantos choques de precios como en los 75 años anteriores.<sup>8</sup> Sólo en el periodo de tiempo entre 2006 y 2008, el precio del arroz se multiplicó por 3,3, el del trigo por 2,1 y el del maíz por 2,5.<sup>9</sup>

Las consecuencias de la volatilidad se dejan sentir a todos los niveles del espectro del mercado. Las variaciones inesperadas de los precios de exportación complican la elaboración y la ejecución de los presupuestos nacionales y la gestión de la deuda pública de los distintos países, lo cual generalmente aumenta la carga de la deuda. Esto se hizo aparente durante los años de la depresión de los precios: en 2000/2001 la cantidad de producto vendida por los países pobres exportadores de café aumentó en un 20% con respecto a 1997/1998 pero los ingresos bajaron un 45% debido a la caída de los precios. Para Uganda, la pérdida representó más del triple del total de la ayuda recibida en 2000 en forma de reducción de la deuda externa como país pobre muy endeudado.<sup>10</sup> Pero también se confirmó durante el auge de precios, cuando la reciente crisis de los precios de los alimentos tuvo efectos devastadores para algunos de los países más pobres del planeta. Según la FAO, los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos sufrieron un aumento del 35% sobre el coste de sus importaciones de alimentos, lo cual provocó una subida rápida, drástica y sin precedentes del número de personas desnutridas.<sup>11</sup>

Los efectos de la incertidumbre de mercado se magnifican a nivel de hogares, donde las familias rurales sufren la carga doble de ser productores pobres y consumidores pobres. De hecho, la creciente incertidumbre de los mercados agrícolas constituye uno de los mayores obstáculos para la sostenibilidad de la agricultura a pequeña escala. Los pequeños agricultores a menudo se ven enfrentados a mercados altamente fragmentados e irregulares, cuya falta de organización dificulta su operación.<sup>12</sup> A falta de alternativas económicas o de

fuentes fiables de financiación, los pequeños agricultores tienden a optar por estrategias de reducción de riesgo tales como cultivar especies más estables y de menor valor, reducir el nivel de inversiones en insumos y en la innovación tecnológica. Estas estrategias comprometen la competitividad y la eficiencia de las explotaciones agropecuarias, aislando a los agricultores de los mercados y atrapándolos en la producción de subsistencia y la pobreza.

### **Cuadro 1. Los efectos de la volatilidad de los precios sobre los pequeños agricultores en Camboya<sup>13</sup>**

Camboya proporciona un ejemplo ilustrativo de estos efectos. Para esta economía abierta que produce excedentes de, entre otros, arroz, soja y maíz la subida de precios de los alimentos (una bolsa de arroz costaba en 2008 el doble de lo que costaba un año antes<sup>14</sup>) podría parecer una noticia prometedora para el 85% de camboyanos que viven en el sector rural y para quienes la agricultura es la base de su medio de vida. Desde luego lo fue para aquellos agricultores que lograron producir un excedente para la venta y se beneficiaron de precios superiores. Para los productores de arroz de secano el margen bruto aumentó un 32%, a pesar de que el coste de los insumos aumentó en un 50%. En lugar de reducir el uso de los insumos como el abono, cuyo precio llegó a duplicarse y a triplicarse, los agricultores compraron insumos a crédito a pesar de los precios elevados.

Pero la situación fue muy distinta para la mayoría de las familias, muchas de las cuales sólo disponen de una hectárea de tierra. A pesar de ver venir la subida de los precios de venta de sus productos, estos agricultores no disponían del riego, los insumos, el crédito o la infraestructura de mercado necesarios para aumentar su producción y rendimiento. Aún más importante es el hecho de que estas familias son consumidores pobres que gastan más del 70% de sus ingresos en alimentación y eran por lo tanto especialmente vulnerables. La subida rápida y drástica de precios les obligó a optar entre reducir su alimentación o asumir deudas a tasas de interés exorbitantes. Casi dos millones de personas en Camboya (12% de las familias) han quedado sumidas en la inseguridad alimentaria desde la crisis alimentaria. Para los más pobres, en el ámbito rural y urbano, conseguir suficiente comida es una lucha diaria; viven *de la mano a la boca*, gastándose sus 2-3 dólares diarios en comprar arroz u otros alimentos básicos para ese mismo día.

Existen razones para creer que en el futuro esta volatilidad irá en aumento, probablemente en el contexto de precios medios más altos.<sup>15</sup> A los elementos expuestos anteriormente, debemos añadir tres factores importantes:

- **Demografía y urbanización:** La demanda global de productos agrícolas ha sido impulsada por la dinámica de población y el crecimiento económico, especialmente en economías emergentes grandes como China e India. Se espera que este proceso continúe, incluso en el contexto de la crisis financiera global. Debido a la mayor elasticidad de la demanda de alimentos en los países más pobres, cualquier variación en el nivel de ingresos y los precios tiene mayor repercusión en los niveles de consumo.
- **Producción de biomasa:** Las políticas de biocombustibles probablemente seguirán siendo un factor importante de la demanda. La Agencia Internacional de la Energía calcula que la demanda de granos asociada a la producción de biocombustibles aumentará en un 7,8% anual durante los próximos años. Si este pronóstico se confirma, “el 40% de la producción mundial de granos podría ir destinada a la producción de biocombustibles hasta 2030”.<sup>16</sup> Si la producción mundial no aumenta considerablemente, esta tendencia tendrá graves implicaciones para los precios y la disponibilidad de los alimentos.

- **Cambio climático:** Según el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés),<sup>17</sup> incluso un aumento moderado de las temperaturas tendría efectos catastróficos para la productividad de las regiones vulnerables como África Subsahariana. Los efectos combinados de la erosión del suelo, la pérdida de biodiversidad y la escasez y variabilidad de las precipitaciones podrían provocar una caída del rendimiento potencial de la agricultura de secano durante los próximos años.<sup>18</sup> Los episodios de inseguridad alimentaria serían más largos y más frecuentes. Al ser el continente más pobre y el que más depende de la lluvia, África Subsahariana sufrirá las consecuencias del cambio climático antes y con mayor gravedad que otras regiones. El impacto del cambio climático sobre la seguridad alimentaria podría condenar a otros 600 millones más de personas a la desnutrición extrema hasta la década de los ochenta de este siglo.<sup>19</sup>

La respuesta a estos retos debe darse a nivel local, nacional, regional y mundial y requerirá una combinación de remedios antiguos y nuevos que se presentan en el segundo apartado de este informe. A la inversión en el desarrollo rural – pendiente desde hace ya mucho tiempo –, la reforma de los sistemas financieros y de comercio y la necesidad de fortalecer la capacidad de organización de los productores, deben sumarse nuevos marcos políticos e institucionales. El tema de las reservas de alimentos sigue siendo un ejemplo interesante de este enfoque: el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias ha propuesto recientemente una combinación de tres niveles diferentes de reservas de alimentos (dos físicas, a nivel nacional e internacional, y una virtual) que “evitarían la pérdida de confianza en el mercado de granos internacional, ahora que muchos países están intentando alcanzar la autosuficiencia de granos y restablecer sus propias reservas públicas y a la vez asegurarían que el mundo puede responder a las necesidades de alimentos en caso de emergencia y evitar subidas rápidas y extremas en el precio de los alimentos”.<sup>20</sup>

## 2.2 Un régimen de comercio internacional basado en un doble rasero<sup>21</sup>

Los agricultores en los países pobres cada vez conocen mejor la complicada jerga de los acuerdos comerciales. En las reuniones de las asociaciones rurales en países como México, Vietnam o Tanzania cada vez se habla más de conceptos tales como los *subsidios desvinculados del nivel de producción*, los *aranceles aplicados* o el *trato especial y diferencial*. Las comunidades campesinas de estas regiones han tenido que aprender por las malas cómo las reglas comerciales consienten las prácticas injustas de algunos actores del mercado. Sobre todo, han visto cómo el margen de acción política de sus gobiernos ha sido restringido, de manera que cada vez es más difícil desarrollar políticas destinadas a proteger a los pequeños productores frente a la competencia injusta y la volatilidad de los mercados agrícolas.

Por supuesto que, aunque pudieran, no hay ninguna garantía de que los gobiernos de los países en desarrollo fueran a aplicar políticas de comercio a favor de la población rural pobre. Incluso en ausencia de programas de ajuste estructural y otras formas de presión externa muchos gobiernos han carecido de voluntad política para proteger sectores vulnerables, en unos casos por querer

perseguir objetivos más amplios y en otros casos por obedecer a la presión política de grupos poderosos con intereses propios. Por lo tanto, las comunidades campesinas se enfrentan a un doble reto: en primer lugar, los gobiernos deben tener la oportunidad de actuar y en segundo lugar deben tener la voluntad política de hacerlo.

Por lo tanto, centremos nuestra atención en el primer aspecto. Si bien a nivel mundial las exportaciones agrícolas sólo representan una parte pequeña de la producción total, su importancia relativa es mucho más alta para los países más pobres ya que las exportaciones agrarias constituyen una fuente insustituible de divisas externas. Aún más importante es el hecho de que las reglas establecidas para regular estos intercambios tienen un impacto crítico en el resto de la producción, ya que modifican en gran medida el campo de juego *nivelado* de los mercados nacionales y la capacidad de los gobiernos de regular sus economías.

En condiciones adecuadas, el comercio agrícola podría ofrecer oportunidades de mercado y de trabajo para los pequeños agricultores en los países en desarrollo. Algunas de estas condiciones están relacionadas con la capacidad de organización de los propios campesinos pobres y con la voluntad de sus gobiernos de proporcionarles el apoyo económico e institucional adecuados. Pero incluso en el caso de cumplirse estas condiciones, los países en desarrollo deben superar el obstáculo de un régimen de comercio internacional diseñado para proteger los intereses de los actores más poderosos del mercado. Las reglas comerciales —recogidas en los acuerdos sobre agricultura y en otros acuerdos comerciales bilaterales y regionales— son un obstáculo para el desarrollo en tres aspectos esenciales:

- **Limitan el acceso de los países en desarrollo a los mercados de los países ricos:** La media de los aranceles agrícolas es cinco veces mayor que en otros sectores. Los valores medios altos surgen a raíz de la introducción de los llamados *picos arancelarios* —diseñados para proteger ciertos productos y sectores— y los *aranceles escalonados* —aranceles que aumentan con el grado de elaboración de un producto—. Mientras el arancel industrial más alto aplicado por la Unión Europea y Estados Unidos es de 26% y 56% respectivamente, los aranceles agrícolas se disparan hasta alcanzar valores máximos de 231% y 350%.<sup>22</sup>
- **Perpetúan las prácticas de *dumping* a la exportación y exacerbaban la volatilidad de los precios:** Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la estimación de apoyo al productor en los países industrializados alcanzó un índice medio de 280.000 millones de dólares al año en 2004-2006, casi 40.000 millones de dólares por encima del nivel en 1984-1986, cuando comenzaron las negociaciones de la Ronda de Uruguay de la Organización Mundial del Comercio (OMC) para la liberación.<sup>23</sup> Durante este periodo de tiempo, los mecanismos de apoyo explícito a la exportación (como las restituciones a la exportación) han sido sustituidos por toda una serie de pagos directos que mantienen artificialmente a los agricultores europeos y norteamericanos en los mercados mundiales. Esto no sólo es una forma disfrazada de *dumping* cuando se realizan exportaciones, sino que contribuye a aumentar la incertidumbre de los mercados porque este tipo de pagos cambia cada año, afectando las decisiones en lo tocante a las inversiones y la comercialización de terceras partes en otros lugares del mundo.

- **Limitan el espacio político de las economías pobres:** Los países en desarrollo llevan mucho tiempo sometidos a presiones para abrir sus mercados y eliminar los mecanismos de apoyo estatales. La liberalización unilateral impuesta por las instituciones financieras internacionales durante los años ochenta y noventa del siglo pasado dismanteló la mayoría de estas medidas y redujo la capacidad de los gobiernos para intervenir en sus economías para velar por los intereses de los productores vulnerables. En consecuencia, entre 1990 y 2000 los países en desarrollo redujeron sus aranceles aplicados a la importación de productos agrícolas de un 30% a un 18%.<sup>24</sup> Estas prácticas han continuado durante la negociación de tratados comerciales regionales y multilaterales, abandonando a los productores vulnerables a la merced de la competencia barata procedente de las exportaciones subvencionadas en países desarrollados o de exportaciones baratas de exportadores en desarrollo como Tailandia o Brasil.

De momento, la Ronda de Doha para el desarrollo de la OMC ha hecho poco por resolver estos problemas. Los países desarrollados han accedido a una serie de concesiones arancelarias para facilitar el proceso de negociación,<sup>25</sup> pero estos acuerdos no han aumentado las exportaciones de los países más pobres al nivel esperado. Sólo la mitad de los más de 40 países menos adelantados (PMA) fueron capaces de aumentar sus exportaciones a los Estados Unidos bajo los programas de preferencia en 2002. El valor total de sus exportaciones preferentes alcanzó los 53 millones de dólares, lo cual es menos del 2% de las importaciones anuales de los Estados Unidos bajo los programas de preferencia.

Una parte de estos fallos se deben a limitaciones en el lado de la oferta que persisten en muchos de los países más pobres del mundo, tales como una infraestructura de mercado insuficiente. Pero incluso en aquellos casos en que se lograron alcanzar las capacidades de exportación, las medidas de protección anteriores han sido sustituidas por una sofisticada red de medidas no arancelarias que amenaza con aplastar todo esfuerzo para la exportación en los países en desarrollo. Los países desarrollados han utilizado las restricciones cuantitativas, como las cuotas a la importación, las restricciones estacionales, las normas de origen y una amplia gama de estándares de productos para limitar la entrada de productos tales como verduras, frutas, carne y lácteos.<sup>26</sup> A falta de un aparato legal y tecnológico para superar estas barreras, los pequeños productores pobres quedan excluidos de un mercado dominado por los grandes productores y los inversores extranjeros.

Mientras tanto, los países en desarrollo siguen siendo presionados para abrir sus mercados. Las fallidas negociaciones de la OMC han sido sustituidas por una maraña de tratados comerciales bilaterales y regionales que imponen reciprocidad entre partes desiguales. Los riesgos para el desarrollo asociados a estos tratados quedaron patentes durante las negociaciones del acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA-DR, por sus siglas en inglés), pero aún más preocupante es la inequidad en los Acuerdos de Asociación Económica (EPA, por sus siglas en inglés) negociados entre la Unión Europea (UE) y los 76 países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (ver cuadro 2).

## Cuadro 2. EPA: motivos de preocupación para el desarrollo

La negociación de los Acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP pone de manifiesto los riesgos de un modelo que socava la reforma del sistema de comercio multilateral y perpetúa algunas de sus desigualdades. A cambio de una liberalización general y profunda que cubrirá cerca del 95% de las exportaciones europeas y sectores críticos para el desarrollo como las inversiones, los servicios y la propiedad intelectual, la UE está proponiendo a los países ACP un régimen de acceso a sus mercados muy por debajo de lo admisible:

Con la única excepción del sector textil, la UE no introducirá ninguna reforma en sus reglas de origen para los países ACP, lo cual supone una traba para la diversificación industrial y los acuerdos con terceras partes. El ejemplo del requisito de *nacionalidad* para las importaciones de pescado deja patente el carácter arbitrario de estas medidas: un pescado extraído en aguas de Fiyi, enlatado en Fiyi por una envasadora fiyiana y exportado por una empresa fiyiana aún no reuniría las condiciones necesarias para el acceso libre de aranceles al mercado de la UE si el barco o la tripulación que capturaron el pescado no fueran fiyianos o europeos.<sup>27</sup>

Los picos arancelarios y los aranceles escalonados seguirán penalizando las exportaciones de mayor valor de los países ACP.

No se harán concesiones en lo tocante a la reducción de subsidios agrarios, ya que estas reformas se consideran parte del proceso de negociación multilateral.

Más allá de cualquier otra consideración, es importante destacar que la proliferación de los acuerdos comerciales a escala regional puede socavar la integración económica de las regiones en vías de desarrollo.<sup>28</sup> Esto es muy preocupante, ya que la construcción de mercados regionales en el mundo en desarrollo puede jugar un papel clave para fomentar la diversificación económica y reducir la fragmentación de los mercados. Proporciona al sector privado mercados más amplios, facilitando su especialización y aumentando su capacidad de crear valor añadido. Más de la mitad de las exportaciones de la Comunidad de África Oriental y de la Comunidad de Desarrollo de África Austral a otros países de sus regiones son bienes manufacturados, en comparación con sólo el 12% de sus exportaciones a Europa.

La construcción de un régimen comercial más justo es fundamental para que los mercados agrícolas funcionen para las personas pobres. Los acuerdos comerciales multilaterales y a escala regional deben reconocer el derecho de los países en desarrollo a fomentar su propio desarrollo. Para que esto sea posible, se deben tomar medidas significativas para eliminar las distorsiones creadas por el proteccionismo agrario de los países ricos y para garantizar el espacio político del mundo en desarrollo. La introducción de mecanismos especiales de salvaguardia y la exención de ciertos productos de la liberalización permitirían a los gobiernos poner en práctica las medidas que consideramos en el apartado 2, tales como subsidios específicos dirigidos a los productores de renta baja, mecanismos de apoyo a los precios o la reconstitución de las reservas.

## 2.3 La naturaleza cambiante de la demanda y las cadenas de valor

En medio de un panorama de cambios revolucionarios, lo chocante es que la injusticia del comercio internacional siga perdurando durante tanto tiempo. El mayor acceso a la tecnología ha reducido los costes de transporte e información, permitiendo a las empresas beneficiarse de entornos económicos más abiertos.

Las corporaciones nacionales e internacionales juegan un papel cada vez más importante en conectar a los productores y los consumidores mediante el procesamiento y la comercialización de los productos. La creciente importancia de estos nuevos actores como *controladores del acceso* a los mercados nacionales e internacionales<sup>29</sup> sugiere que se debe prestar mucha más atención a la concentración de poder en las cadenas de valor y sus implicaciones para los pequeños productores y los trabajadores agrícolas en todo el mundo en desarrollo.

La transformación de las cadenas de valor ha llegado de la mano de dos procesos relacionados entre sí: el aumento de la agricultura de alto valor (desde frutas y verduras hasta productos lácteos y pesqueros) y la consolidación de cadenas de valor en grandes corporaciones.<sup>30</sup> Impulsada por el establecimiento de grandes estructuras de venta y la creciente urbanización de las economías en vías de desarrollo, la agricultura de alto valor está dando forma rápidamente al suministro mundial, con un grado creciente de coordinación e integración entre los distintos actores.<sup>31</sup> Junto con los cultivos energéticos, constituye una nueva ventana de oportunidad para los pequeños agricultores, que podría convertirse en una fuente de ingresos complementaria, además del cultivo de alimentos básicos y de cultivos tradicionalmente producidos para exportación.

Las corporaciones agrarias juegan un papel fundamental en este proceso. El sector privado ha experimentado un crecimiento considerable a lo largo de las cadenas de valor, principalmente en términos de un proceso de concentración continua. Las empresas de alimentación (como Unilever, Nestlé y Kraft) se han desplazado hacia la base de la cadena de valor, asumiendo actividades que proporcionan un valor añadido mayor, asociadas a la innovación de marcas y de productos, mientras las empresas procesadoras (como Cargill y ADM) han ido rellenando los huecos en el procesamiento primario y secundario.<sup>32</sup> Según un informe del Banco Mundial, sólo cuatro empresas controlaban en 2004 el 60% del mercado agroquímico, 33% del de semillas y 38% del biotecnológico.<sup>33</sup> El proceso de concentración es tanto horizontal (a lo largo de un mismo sector) como vertical (a lo largo de un mismo producto), ya que las grandes corporaciones se mueven adelante y atrás a lo largo de la cadena de valor, integrando todas las fases del producto.

Para los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas en los países en desarrollo las empresas agroalimentarias suponen a la vez el mayor riesgo y una oportunidad sin precedentes. En condiciones adecuadas, las empresas privadas pueden ser un potente motor para reducir la pobreza en el ámbito rural. Pueden aportar mejoras a la infraestructura, la tecnología y el apoyo para las redes de comercialización; proporcionar ingresos constantes y redes de seguridad para los productores y los trabajadores; también pueden facilitar la apertura de los mercados internacionales y la exploración de nuevos nichos de mercado. En la India, la cadena de hipermercados Carrefour está desarrollando modelos de compra sostenibles en regiones ecológicamente vulnerables y desarrollando capacidades en cuestiones tales como la seguridad alimentaria. SPAR en Sudáfrica está apoyando la producción local de verduras en cooperación con las comunidades campesinas locales. En Argentina, en 2001, más de 300 representantes del sector agroalimentario firmaron un código de conducta voluntario que ha dado lugar a mejoras tangibles en las prácticas de las empresas y corporaciones.<sup>34</sup>

Pero la experiencia demuestra que el potencial de estas nuevas cadenas de suministro a menudo se echa a perder. Cada año la alimentación y el trabajo de más millones de personas dependen de cadenas de valor cada vez más estrechas, formadas por empresas agroalimentarias grandes, bien para la venta o la compra de productos. La presencia de estas compañías puede excluir a una mayoría y crear inseguridad para los contratos y el empleo de aquellas personas que logran participar. La reproducción del modelo de producción *rápido, barato y variado* que ha predominado en otros sectores tales como el textil puede tener repercusiones devastadoras a lo largo de la cadena de valor.<sup>35</sup>

Nada ha ilustrado mejor estos dilemas como la *revolución de los supermercados* que ha tenido lugar en los últimos veinte años. Los supermercados ahora dominan la venta al por menor de alimentos en países desarrollados y su presencia se está extendiendo rápidamente a las economías emergentes. Según Thomas Reardon,<sup>36</sup> este proceso ha tenido lugar a una velocidad pasmosa: los supermercados ahora disfrutan de una participación de ventas del 50% a 60% en Sudamérica, en la región que en inglés se denomina como Asia Oriental excluyendo China (es decir, Hong Kong, Japón, Macao, Mongolia, Corea del Norte, Corea del Sur y Taiwán) y Sudáfrica; y del 30% a 50%, en México, Centroamérica y gran parte del sudeste asiático. Mientras que en China, la India y Vietnam su mercado aún es pequeño y variable (2% a 20%), está creciendo del orden de un 30% a un 50% anual.

La expansión de los grandes supermercados ha seguido un modelo dual donde la venta al por menor está altamente concentrada pero las compras proceden de todo el mundo. En las economías más desarrolladas y emergentes, menos de media docena de grandes superficies (como Carrefour, Ahold, Tesco o Wal-Mart) dominan el mercado pero sus proveedores pueden estar atomizados en tres docenas de países y miles de puntos de compra, los cuales se canalizan a través de compradores al por mayor e intermediarios.

Los supermercados son relevantes para los pequeños agricultores y los trabajadores agrícolas en muchos países en desarrollo por una razón fundamental: pueden determinar quién está en el mercado y bajo qué condiciones. Las implicaciones para la distribución de poder a lo largo de la cadena de valor son notables.<sup>37</sup> En aquellos casos en que los pequeños productores han logrado integrarse en la cadena de valor, los supermercados ofrecen una mayor seguridad y márgenes de ganancia considerablemente mayores que los clientes tradicionales, tales como los mayoristas y las tiendas pequeñas de alimentación. Se han realizado estudios que demuestran, por ejemplo, que los beneficios por hectárea de judías verdes francesas en Kenia son de 6 a 20 veces mayores que para el cultivo intercalado de maíz y judías.<sup>38</sup> Ciertos instrumentos, como el cultivo bajo contrato, han sido resucitados para este fin (ver cuadro 9 en el apartado 2).

Desgraciadamente, la presencia de los supermercados viene asociada con demasiada frecuencia a un elevado coste para los pequeños agricultores vulnerables, ya que muchos de ellos quedan excluidos de los mercados domésticos, del mismo modo que antes quedaron excluidos de los mercados internacionales. Mientras que muchos de estos productores pueden aportar las ventajas de un bajo coste de mano de obra y de temporadas de cultivo largas, cumplir los estándares de las cadenas de valor modernas requiere inversiones considerables en la explotación agropecuaria, tales como regadío,

almacenamiento refrigerado, transporte, tecnologías de empaquetado y capacidad de seguimiento. Además de todo esto, los compradores pueden añadir la carga adicional del retraso de pagos, estándares cosméticos y encargos de última hora.<sup>39</sup> Para la mayoría de las familias campesinas pobres –sobre todo en regiones remotas y pobres como existen en muchas partes de África– estos costes quedan totalmente fuera de su alcance y los contratos frecuentemente van a parar a las manos de grandes inversores internacionales o detallistas que establecen sus propias estructuras de producción.

Los beneficios o las pérdidas que los cambios de la demanda supondrán para los pequeños agricultores dependerán de algunos de los factores que hemos mencionado antes. La combinación de un movimiento de productores activo y organizado y de la participación activa y la regulación del sector público harán que las empresas consideren nuevas formas de participar en el mercado. Ya existen varias experiencias, como veremos en el siguiente apartado de este informe.

## **2.4 La falta de infraestructura, recursos e información**

En las páginas anteriores de este apartado hemos descrito algunos de los nuevos retos que enfrentan los pequeños agricultores para acceder a los mercados agrícolas, que incluyen un entorno más complejo y la consolidación de nuevos actores a nivel nacional e internacional. Pero estos problemas nuevos vienen además de los viejos. Básicamente, el progreso de las comunidades rurales pobres está determinado por algunos de los mismos factores con los que ya cargaron las generaciones anteriores: para los agricultores de Asia, África y América Latina la falta de infraestructura, recursos productivos o información básica puede constituir una barrera insalvable y establecer la diferencia entre la pobreza y el desarrollo.

Las políticas para erradicar la pobreza rural deben orientarse a reducir las desigualdades de acceso a los recursos que permiten a los agricultores y sus organizaciones aprovechar las oportunidades del mercado. Necesitan los instrumentos físicos y financieros adecuados para que sus inversiones sean razonables; la información que les permita tomar decisiones apropiadas y la infraestructura capaz de reducir sus elevados costes de transacción.

En el pasado, las políticas estatales proporcionaban servicios de apoyo, pero gran parte de estas ayudas ha desaparecido durante los últimos veinte años. Las inversiones de los donantes y de los gobiernos cayeron en picado, transformando la manera de estructurar y prestar apoyo a los mercados.<sup>40</sup> En la actualidad, los servicios de insumos y de extensión agraria se están convirtiendo rápidamente en un mercado más dinámico, en el que los agricultores adquieren sus recursos de fuentes externas. Se han introducido nuevas formas de asociación público privada en Asia y América Latina como parte de un ambicioso plan de desarrollo agrícola que incluye la creación de infraestructura y de servicios financieros (ver cuadros 8 y 10 en el apartado 2). Esto ha aumentado la rentabilidad del uso de las semillas y los abonos y ha permitido crear mercados privados y dinámicos de insumos, estrechando los lazos entre los agricultores y los mercados.<sup>41</sup> No debe sorprender que las medidas de apoyo a la producción para aumentar la oferta y reponer las reservas hayan sido una de las respuestas claves de los países en desarrollo ante la crisis de los precios de los alimentos.<sup>42</sup>

Los elevados costes de transacción constituyen otro aspecto preocupante. Según los casos estudiados en Perú,<sup>43</sup> los costes de infraestructura básica y transporte representan hasta un 50% del valor de las ventas en ciertas zonas del país, castigando con mayor severidad a los agricultores más pobres. Con algunas variaciones, éste es el caso en la mayoría de los países en desarrollo. Estos costes elevados que reducen la competitividad de las explotaciones a menudo se asocian a la dispersión de los productores en regiones remotas y la calidad nefasta de la infraestructura;<sup>44</sup> la falta de carreteras (permanente o debida a las condiciones climáticas estacionales); los elevados costes de transporte (debidos a la falta de infraestructura y su escaso mantenimiento, la distancia entre los productores y los mercados y el elevado índice de coste y beneficio de los productos en cuestión) o la falta total o parcial de infraestructura de la comunicación para diseminar información relevante sobre el mercado.

Las deficiencias en la infraestructura son a la vez causa y efecto de la pobreza extrema. La pobreza rural frecuentemente castiga a las regiones más inaccesibles, lo cual se debe principalmente a las dificultades para aprovechar las oportunidades brindadas por mercados grandes (ver tabla 1). En África, la densidad media de carreteras es de 63 km por 1.000 km<sup>2</sup>, 40 veces menos que en la India en 1973.<sup>45</sup> Como destaca el último informe del FIDA sobre la pobreza rural, “los elevados costes de transporte convierten a partes de la economía rural en *semi abierta* y constituyen la mayor fuente de márgenes de comercialización, representando la mayor parte de la diferencia de 40% entre los márgenes de comercialización de los granos de pienso en Kenia y Malawi por un lado y los de Bangladesh e Indonesia por otro”.<sup>46</sup>

El problema persiste a lo largo de toda la gama de sofisticación de los productos, desde las materias primas hasta los productos de alto valor. En los Andes, los agricultores con sistemas agropecuarios de semi-subsistencia a menudo pierden sus reservas de patatas debido a que las lluvias estacionales les impiden el acceso a los mercados. Las cooperativas de pequeños agricultores productores de flores y otros productos perecederos en Etiopía sólo lograron hacer entrega de sus productos puntualmente y cumpliendo los estándares de calidad establecidos tras llegar a un acuerdo con la compañía aérea etíope *Ethiopian Airlines* que les garantizó facilidades para el transporte aéreo y la expansión de este producto novedoso para la exportación.<sup>47</sup>

Por último, la infraestructura de comunicación ha demostrado ser un factor crítico en cuanto al acceso de los agricultores a información de mercado referente a la evolución de los precios y la demanda. A falta de información, las señales del mercado no alcanzan a los productores, de manera que no pueden tomar las decisiones comerciales apropiadas. Esto puede conducir a que los productores se vean expuestos a condiciones abusivas, ya que sólo pueden acceder al mercado a través de intermediarios o comerciantes y no están en posición de fijar o negociar los precios. Mientras la introducción de los servicios de telefonía móvil y otros aparatos tecnológicos ha ayudado a las organizaciones a superar parte de este problema, la mayoría de los agricultores siguen enfrentando este reto.

**Tabla 1. Infraestructura en los países en desarrollo (una selección de indicadores)**

Indicador	Países de bajos ingresos	Países de ingresos medios bajos	Países de ingresos medios altos	Países desarrollados
Kilómetros de carretera por kilómetro cuadrado de superficie, 1999	0,17	0,29	0,77	2,44
Porcentaje de carreteras pavimentadas, 1999	25	50	50	95
Despegues de vuelos por millón de personas por año (media 2000-2002)	285	1.250	4.120	16.780
Abonados a una línea telefónica o contrato de telefonía móvil por 1.000 personas (2002)	39	302	501	1.250
Número de estados sin litoral	21	9	1	10
Factor CIF-FOB para exportaciones de países en desarrollo	1,18	1,14	1,13	1,07

*Fuente: Elliot, Kimberley Ann. Delivering On Doha: Farm Trade and the Poor. Centre for Global Development. Institute for International Economics. Washington DC, Julio de 2006.*

Tanzania nos proporciona un buen ejemplo del tipo de problemas descritos en este apartado. Los servicios de telefonía móvil ya alcanzan prácticamente todo el país y los agricultores los usan para averiguar los precios en diferentes sitios y mercados mayoristas. Sin embargo, menos de media docena de productores logran transportar sus productos a mercados fuera de su zona local y les falta experiencia comercial para negociar. En pueblos como Luale, situado en una región montañosa con poca infraestructura de comunicación, los agricultores cargan sus productos sobre sus cabezas para llevarlos al mercado y una vez llegan allí los venden a cualquier precio que puedan conseguir para no tener que volver a cargar con ello de vuelta a casa.<sup>48</sup>

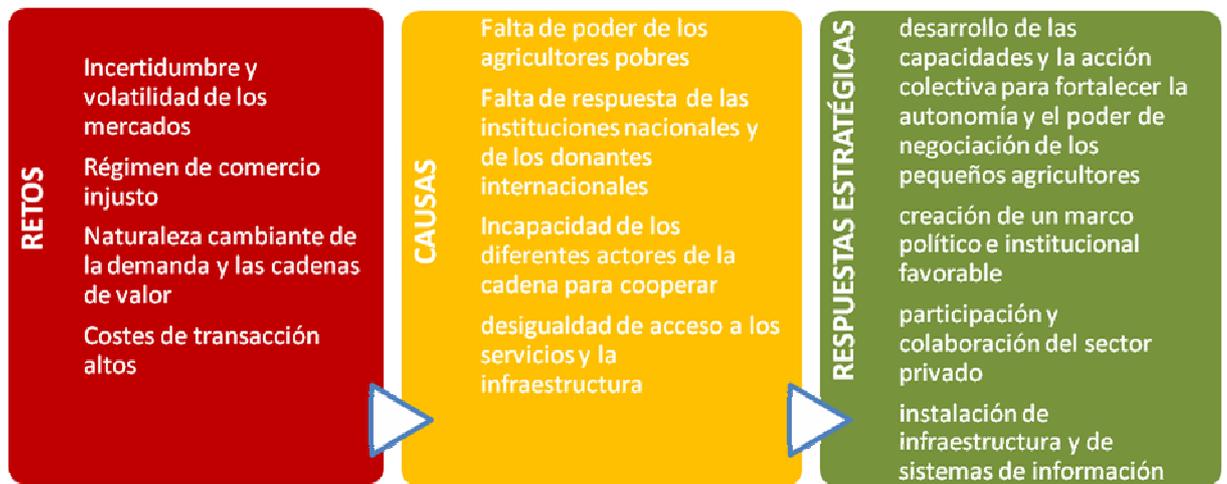
### 3 Mercados que fomentan el desarrollo

En el apartado anterior hemos descrito un paradigma de mercado en proceso de un cambio revolucionario. Los viejos parámetros que se solían usar en el pasado para orientar este debate ahora son prácticamente inservibles. La línea divisoria no se debería trazar entre grandes y pequeños agricultores o entre mercados nacionales e internacionales. Además, como ha mostrado la reciente crisis alimentaria, tampoco se puede trazar entre precios altos y bajos. En la agricultura del siglo XXI, en la que se están formando nuevas formas de estructuras de mercado, la diferencia está entre los que tienen oportunidades de mercado y redes de seguridad a su disposición y los que no las tienen. Para poder restablecer el equilibrio de oportunidades y la distribución de los beneficios resultantes de ellas, debemos reconsiderar a fondo el papel que pueden jugar los gobiernos, las empresas y las organizaciones sociales.

Dedicaremos las siguientes páginas a desarrollar este argumento. Transformar el potencial de los productores pobres en una realidad requiere más que una reforma de las reglas de comercio e inversión.<sup>49</sup> Requiere respuestas en cuatro frentes que forman la raíz de los retos descritos en el apartado 1:

- La **falta de poder de los agricultores pobres** en las cadenas de valor, que aplasta sus márgenes y perpetúa las desigualdades de los mercados agrarios.
- La **falta de respuesta por parte de las instituciones y los donantes internacionales** frente a las necesidades básicas de las comunidades rurales pobres, como demuestran la escasez de fondos comprometidos y la debilidad de las propuestas políticas.
- La **incapacidad de los diferentes actores en la cadena de valor para cooperar** y abandonar el viejo modelo de negocios de suma cero, que carga a lo más débiles con el mayor peso.
- La desigualdad de acceso a **los servicios y la infraestructura** que permiten a los agricultores aprovechar las oportunidades de mercado y reducir sus costes de transacción.

Este apartado trata cada uno de estos problemas y propone cuatro estrategias<sup>50</sup> basadas en la experiencia de las comunidades campesinas en África, Asia y América Latina:



Si bien no existe una solución única para superar la pobreza rural, estos casos muestran cómo los pequeños agricultores y agricultoras cooperan con las empresas y gobiernos para encontrar su lugar en los mercados locales, nacionales, regionales y globales. Tienen en cuenta los antiguos y nuevos enfoques que involucran a diferentes actores. Cada una de estas intervenciones es única pero la combinación de estos ejemplos ofrece un conjunto de herramientas que pueden ayudar a los agricultores y a los responsables políticos a responder a los retos específicos de cada contexto.

### 3.1 Desarrollo de las capacidades y acción colectiva

En el apartado anterior hemos visto cómo una comunidad campesina en un lugar remoto y con escaso poder de mercado no dispone de los instrumentos y oportunidades necesarios para salir de la pobreza. Tanto si hablamos de agricultores incapaces de influir en las prioridades presupuestarias de su gobierno o incluso en su postura en las negociaciones comerciales, como si describimos las difíciles relaciones entre una cadena de supermercados y las comunidades de pequeños agricultores y agricultoras, básicamente nos referimos al mismo problema: la falta de poder de los productores en sus propios mercados. Es necesario explorar enfoques innovadores para las cadenas de valor (como veremos más tarde), pero la experiencia demuestra que sólo los agricultores activos y capaces están preparados para hacer frente a los retos inherentes a un sistema en transformación continua.

Las asociaciones de productores están extendiendo sus actividades a comunidades rurales en todo el mundo en desarrollo. Se calcula que unos 250 millones de productores pertenecen a alguna,<sup>51</sup> y las cifras son realmente impresionantes en las grandes economías agrarias como la India: entre 1966 y 1998 el número total de sociedades cooperativas aumentó de 346.000 a 488.000, involucrando al 65% de todas las familias rurales. En economías agrarias más pequeñas, el fenómeno no es menos impresionante: entre 1982 y 2002 la

proporción de aldeas con al menos una organización creció del 21 % al 91 % en Burkina Faso.<sup>52</sup>

Su carácter legal puede tomar distintas formas: desde organizaciones informales a asociaciones, cooperativas, negocios conjuntos, pequeñas empresas y grupos de presión política. Mientras las cooperativas impulsadas por los gobiernos han sido durante décadas una forma tradicional de organizar los mercados, el proceso de liberalización de los años noventa del siglo pasado y la transformación de las cadenas de valor globales han dado lugar a un nuevo tipo de organización independiente e impulsada por el mercado, que ha asumido distintos papeles y responsabilidades.

La acción colectiva permite a los pequeños agricultores hacer frente a la incertidumbre y la volatilidad de los mercados agrarios. Los productores organizados y capacitados pueden participar en cadenas de valor más lucrativas, escapando así de la trampa de los sistemas productivos más seguros pero de menor valor. Mediante la organización pueden acceder a infraestructura y servicios de almacenamiento, procesamiento, transporte, comercialización, extensión, crédito, seguros, suministro de insumos o de información de mercados, todos ellos aspectos fundamentales para lidiar con estos mercados inciertos.

Bajo un sistema de comercio mundial que no protege los intereses de los actores con menos poder, la adquisición de autonomía y capacidades organizativas es vital para que los pequeños agricultores obtengan el poder de negociación necesario para tratar con compradores y proveedores, así como el peso político necesario para influir en las instituciones nacionales e internacionales. Al acceder a nuevas cadenas o mejorar su posición en las cadenas existentes, los pequeños agricultores pueden recibir una mayor parte de los beneficios en un mercado agroalimentario globalizado.

En el contexto de la transformación de los mercados agrarios modernos, las organizaciones de productores —independientemente de la forma que tomen— proporcionan un apoyo efectivo a los productores a pequeña escala. Al crear sus propios grupos de presión, fomentar las capacidades empresariales o construir relaciones de confianza con sus socios de mercado mejoran su posición en el mercado.<sup>53</sup> La rápida expansión de las cooperativas de productores de sandía en China les ha permitido acceder a cadenas de suministro modernas y de alto valor, gracias a la provisión de servicios e información (ver cuadro 10). Las organizaciones de productores pueden aumentar la eficiencia y competitividad de sus miembros al crear economías de escala que proporcionan servicios de comercialización y apoyo a la especialización y reducen los costes de transacción, haciendo frente a uno de los mayores retos descritos en el apartado anterior.<sup>54</sup>

Otras experiencias de organización como la de los productores de arroz en Haití también muestran el potencial para mejorar el funcionamiento de los mercados de alimentos básicos y reducir la inseguridad alimentaria. En Haití, un largo periodo de rendimientos bajos unido a la importación de arroz subvencionado por Estados Unidos redujo la producción nacional, hasta cubrir tan sólo el 25% de la demanda interna en 2005. En la principal región productora de arroz se creó una red de cooperativas para comercializar arroz procesado en el mercado local y facilitar el acceso a semillas, pesticidas y abonos de mejor calidad. En cooperación con el ministerio de agricultura se desarrollaron y distribuyeron

semillas de mejor calidad, con lo que se logró aumentar el rendimiento en un 80% y reducir el índice de rotura en un 25%. Esto significa más arroz para alimentar a la propia familia y una mejor calidad del arroz para vender a un precio más alto.<sup>55</sup>

El papel de las organizaciones de agricultores también ha sido fundamental para el desarrollo de políticas agrarias y comerciales favorables para los pequeños agricultores. Algunas se han implicado con éxito en los procesos nacionales de desarrollo agrario y rural, asegurando así que las políticas responden a los intereses de los pequeños productores. Por ejemplo, las organizaciones campesinas nacionales de Senegal y Malí lograron influir en las leyes nacionales agrarias, mediante una amplia consulta en el proceso de elaboración.

Pero no se trata de una tarea fácil. A pesar del notable potencial de las organizaciones de productores para obtener un provecho de los nuevos mercados, muchas organizaciones sufren una serie de problemas críticos, como la falta de acceso a servicios financieros y de apoyo, poco reconocimiento o independencia del gobierno y limitada capacidad para influir en los mercados y las políticas.<sup>56</sup>

Algunos de estos problemas responden a debilidades internas de las propias organizaciones, por ejemplo la falta de liderazgo y de capacidad de gestión, así como carencias en su gobernabilidad y rendición de cuentas. La participación no siempre refleja un equilibrio de género. Para muchas mujeres es más difícil hacerse socias activas de una organización campesina, especialmente si la propiedad de la tierra es un criterio de admisión. A pesar de que muchas organizaciones han sido obligadas por los donantes y las agencias de desarrollo a admitir a mujeres, esto no es sinónimo de un poder compartido. Incluso cuando las mujeres forman parte de la junta directiva, rara vez participan de forma activa.

El ejemplo de las cooperativas de agricultores en Etiopía ha servido para estudiar el concepto de inclusión social en las organizaciones de productores agrícolas y en qué medida éstas se pueden usar para llegar a la población pobre rural en África Subsahariana.<sup>57</sup> El estudio, basado en una combinación de datos de encuestas a nivel de familia y de cooperativa, descubrió que los agricultores más pobres tienden a no participar en estas organizaciones a pesar de que podrían beneficiarse de ellas indirectamente. E incluso en aquellos casos en que participan, a menudo son excluidos de los procesos de toma de decisiones.

El caso de *Faso Jigi*, en Malí, nos enseña cómo la innovación institucional puede reducir los costes de transacción y aumentar la competitividad, asegurando precios justos y estables a sus miembros y expandiendo los mercados tradicionales en beneficio de las poblaciones rurales pobres (ver cuadro 3).

### **Cuadro 3. Faso Jigi y el mercado de cereales en Malí<sup>58</sup>**

El proceso de ajuste estructural que tuvo lugar en África desde la década de los noventa condujo a una reducción de la intervención estatal en la agricultura, lo cual prácticamente eliminó su apoyo a la producción y cambió las reglas del comercio de cereales. A consecuencia de ello, el papel del sector privado y de las asociaciones se hizo más activo, estimulando la producción de cereales. Pero algunos factores tuvieron una influencia negativa en la eficiencia de los mercados de cereales, como la ausencia de servicios financieros, la volatilidad de los precios y la baja calidad del cereal producido. Una producción muy dispersa y un nivel muy bajo de organización limitaron el poder de negociación de los productores a pequeña escala frente a los compradores. Muchos

intermediarios a lo largo de la cadena se beneficiaron de esta situación y contribuyeron a aumentar la diferencia entre el precio de venta a pie de finca y en el mercado.

En este contexto surgió *Faso Jigi* en 1995, como un proyecto piloto resultado del consorcio entre la asociación de agricultores canadienses *UPA Développement International* y la corporación canadiense de servicios financieros comunitarios *Développement international Desjardins*. Contó con el apoyo de la Agencia de Cooperación Internacional Canadiense (CIDA) en el marco de un programa de reestructuración de los mercados de cereales.

*Faso Jigi* se creó como una asociación de cooperativas de agricultores con el fin de facilitar el acceso a los mercados y obtener precios mejores y más estables para el arroz, el sorgo y el mijo. La comercialización colectiva permitió reunir volúmenes de producto considerables, y así aumentar el poder de negociación y reducir los costes de transacción gracias a las economías de escala en almacenamiento y transporte. Un sistema comercial colectivo garantizó precios estables a pie de finca y una amplia diseminación de la información sobre los precios de mercado contribuyó a evitar abusos por parte de los compradores. Los servicios de asistencia técnica mejoraron el rendimiento en términos de cantidad y calidad. Y la compra conjunta de abonos aseguró mejores precios y mejor calidad de los mismos.

En respuesta a la escasa capacidad financiera de los pequeños agricultores para hacer frente a las inversiones necesarias al principio de la campaña, *Faso Jigi* desarrolló un mecanismo de pagos por adelantado. Según el compromiso de la producción que espera entregar a la organización, el productor recibe un pago anticipado. Estos compromisos sirven para determinar la necesidad de crédito, que *Faso Jigi* solicita a una entidad financiera a cambio de una garantía basada en su fondo de comercialización. Además se ha establecido un fondo de garantía para cubrir posibles daños y bajadas repentinas de los precios.

Después de más de diez años, *Faso Jigi* se ha convertido en una organización dedicada a la comercialización colectiva en África. Congrega a más de 7.000 agricultores, agrupados en más de 160 cooperativas, de las cuales 16 son cooperativas de mujeres agricultoras. Cada año vende unas 8.000 toneladas de cereales —el 20% de las reservas nacionales de seguridad alimentaria— valoradas en más de dos millones y medio de euros. Es la organización campesina más importante de África del oeste, con una capacidad de influencia considerable, tanto en los mercados como sobre las políticas agrarias.

Los análisis económicos demuestran el impacto positivo de *Faso Jigi*, no sólo en cuanto a los ingresos de sus miembros sino también en la economía regional. A pesar de que los costes de producción para los miembros son más altos que para los no asociados, este hecho se ve compensado por mayores rendimientos y mejores precios.

Los mayoristas prefieren tratar con *Faso Jigi* y pagar precios más altos, porque las mercancías en depósito están centralizadas y la calidad y accesibilidad de las instalaciones de almacenamiento son mejores. La calidad de los cereales comprados a *Faso Jigi* es bien conocida e incluso incorpora sistemas de trazabilidad. Pero los mercados de cereales están en un continuo proceso de cambio. *Faso Jigi* debe adaptar su sistema de comercialización colectiva para continuar siendo competitiva. Y para asegurar los beneficios netos de sus miembros la organización debe tomar una serie de decisiones y medidas dirigidas a mantener la confianza de los productores y salvaguardar sus intereses.

Algunos factores de riesgo que pueden contribuir a desestabilizar los mercados son: la posible competencia de cereales importados, los programas de ayuda alimentaria y los mercados informales. Por otra parte, los factores claves del éxito hasta ahora han sido el compromiso y el nivel de participación de los socios, la transparencia de las cooperativas y una demostrada capacidad para la planificación. La credibilidad de *Faso Jigi* frente al sistema bancario ha sido fundamental para mantener el mecanismo de pagos por adelantado, y no hubiera sido posible sin la actitud responsable de los agricultores al entregar la cantidad de producto comprometida.

La lección principal que se puede extraer de este ejemplo es que un sistema de comercialización colectiva puede ser una forma eficaz de lograr precios justos y estables para los productores. Y si el sistema funciona eficientemente, no sólo les permite influir en los mercados sino también en las políticas agrarias.

### 3.2 Creación de un marco político e institucional favorable

Los gobiernos y las instituciones establecen las reglas del juego que determinan quién tiene acceso a los mercados y cómo se distribuyen los recursos y las oportunidades. Por desgracia, como hemos visto en el apartado anterior, muchas de las cosas que damos por sentadas en una economía que funciona no necesariamente existen en los mercados agrarios de los países pobres. Los productores y comerciantes de un simple puñado de judías demandan reglas e instituciones que garanticen sus derechos laborales y de propiedad; les proporcionen una garantía de la calidad y los estándares de su producto; les proteja contra los abusos de los intermediarios y los caprichos de los precios internacionales; construyan la infraestructura para comercializar sus productos o fomenten la estabilidad macroeconómica necesaria para que los beneficios obtenidos merezcan la pena. En el caso ideal, el estado también proporcionará a los pequeños agricultores el acceso a los recursos, insumos y servicios básicos necesarios para la producción, sean procedentes de agencias públicas o mediante la facilitación de un mercado privado amplio y que funcione.

El papel del sector público en los mercados agrarios ha sufrido una transformación profunda. En muchos países en vías de desarrollo (sobre todo en África y América Latina) el proceso de liberalización que tuvo lugar durante el final de la década de los ochenta y la de los noventa desmanteló una serie de instituciones públicas que tradicionalmente habían mantenido al sector agrícola en regiones como África Subsahariana y Centroamérica. Mientras que en algunos casos los gobiernos reinventaron la intervención pública con éxito (ver cuadro 6 sobre Malawi), en la mayoría de los casos las políticas públicas ineficientes fueron sustituidas por un vacío político e institucional que sólo fue llenado en parte por las empresas privadas y castigó a los pequeños agricultores con mayores riesgos y costes de transacción.<sup>59</sup>

En aquellos casos en que los gobiernos han sido capaces de reformar las instituciones públicas ineficientes, crear un entorno favorable para la inversión privada y fomentar enlaces seguros entre los agricultores y los mercados, se han alcanzado los objetivos de reducir la pobreza rural y mejorar la seguridad alimentaria. Éste ha sido el caso de Vietnam, un país que pasó de ser un importador neto de arroz en 1989 a ser el segundo exportador más grande de arroz en 2004, y que ha reducido su índice de pobreza de manera considerable (ver cuadro 4).

El caso de Vietnam demuestra que existen posibilidades para los gobiernos de llevar a cabo una intervención ambiciosa e inteligente para equilibrar el acceso de los productores pobres a los mercados. En el pasado, la extensa intervención estatal incluía la regulación de actividades tanto de gestión como de producción. Hoy, la mayor parte de las agencias públicas que en el pasado estaban involucradas en las actividades productivas y comerciales han desaparecido, pero la lógica para que el sector público asuma un papel activo en los mercados sigue vigente. En el contexto de mercados gravemente distorsionados descrito en el apartado anterior, cabe la posibilidad de usar medidas concretas, dirigidas a proteger a los productores y consumidores vulnerables frente a los riesgos y la competencia injusta.

El sector arrocero de Guatemala ilustra este caso. El acuerdo de libre comercio entre Estados Unidos y Centroamérica (CAFTA-DR) incluía un requisito para las

empresas procesadoras: por cada punto de porcentaje de la cuota usada, las empresas están obligadas a comprar el mismo porcentaje de producción doméstica a un precio garantizado al productor. Esto ha contribuido a regular el mercado interno de arroz. No hay fluctuaciones en el precio del arroz: los precios garantizados se establecen por un año, proporcionando un precio de referencia al que se pueden añadir los márgenes de comercialización. Las subidas de precios a nivel mundial han tenido un impacto positivo en los productores de este país, ya que ahora ganan casi el doble de lo que ganaban antes.

En otros contextos, los programas de transferencia de alimentos han demostrado ser efectivos para apoyar la producción de alimentos y reducir la inseguridad alimentaria en familias vulnerables. En el caso de Brasil, el gobierno compra alimentos directamente a pequeños productores y los distribuye a las reservas nacionales, familias vulnerables, hospitales, escuelas y centros penitenciarios (ver cuadro 5). Este sistema asegura una demanda estable y precios garantizados, lo cual supone un mayor incentivo para los productores.

Sin embargo, la respuesta del lado de la oferta siempre depende de la disponibilidad de los medios y recursos necesarios para producir. En muchos casos, la falta de acceso a insumos es una traba considerable para el aumento de la productividad. A falta de mercados de insumos eficientes, los gobiernos pueden facilitar el acceso a abonos y semillas, como fue el caso de Malawi (ver cuadro 6). Estos programas de subsidio a los insumos, sin embargo, han sido acusados de no resolver el problema fundamental de los elevados precios de insumos. Algunas fuentes aducen que la respuesta política adecuada sería hacer que los mercados de insumos funcionaran mejor —reduciendo los costes de transporte, manipulación y despacho de aduana— en vez de conceder costosos subsidios a los insumos. Kenia es un ejemplo exitoso de cómo mejorar el acceso a los fertilizantes mediante la estimulación de la inversión privada en las importaciones y la venta al por menor.<sup>60</sup>

Si bien es posible que los rígidos aparatos públicos de producción y comercialización ya no estén justificados en la actualidad, el papel del sector público en la regulación de la competencia y la provisión de servicios se hace más importante cada día. A medida que los productores participan en cadenas de alto valor a escala nacional e internacional, cada vez es más importante asegurar su protección ante los abusos del mercado si se quiere que los mercados sean un motor para el desarrollo. En Etiopía, donde los mayoristas rurales juegan un papel fundamental en la distribución de cereales, al comprar la producción a los agricultores y comercializarla entre las distintas regiones del país, se ha demostrado que los comerciantes en un mercado de origen típico aplican prácticas de competencia imperfecta al empujar a la baja los precios pagados a los agricultores en un 3% aproximadamente.<sup>61</sup> Algunos países ya han comenzado a actuar para regular distintos tipos de precios minoristas depredadores, como los pagos retrasados y los estándares injustificados. Argentina, por ejemplo, ha establecido una obligación para los supermercados de no pagar más tarde de 30 días.<sup>62</sup>

Una última área en la que la intervención estatal puede contribuir a cambiar la situación está relacionada con la protección de los productores frente a los choques climáticos y los riesgos de mercado, en particular la volatilidad de los precios. A escala microeconómica, los viejos mecanismos de apoyo a los precios han sido reemplazados por herramientas para gestionar el riesgo de los precios

asociado al mercado, tales como los contratos por adelantado, los futuros y las opciones.<sup>63</sup> Pero los pequeños productores raras veces acceden a estos productos, y en su lugar dependen de las ayudas públicas cuando éstas existen.<sup>64</sup>

Por esta razón, el gobierno brasileño mantiene una serie de instrumentos de seguros que ayudan a los agricultores a hacer frente a los riesgos inherentes a la agricultura. En la práctica, los sistemas de depósito (*warehouse receipt system*) también pueden funcionar como herramientas para gestionar los riesgos relacionados con la inestabilidad de los precios, ya que reparten el riesgo de forma colectiva.

En el caso de Tanzania, un programa lanzado por el gobierno estableció cooperativas de ahorro y de crédito y un sistema de depósitos que permite a los agricultores almacenar sus cosechas durante la temporada de precios bajos y venderlas en un momento más apropiado, a la vez que les permite pedir un préstamo usando su producción como garantía. Este sistema reduce así la vulnerabilidad frente a la volatilidad de precios (ver cuadro 13).

#### **Cuadro 4. Política agraria a favor de los más pobres en Vietnam<sup>65</sup>**

La transformación de la agricultura en Vietnam comenzó en 1986, con la transición de una economía planificada a un sistema de mercado, con una participación mucho mayor del sector privado, mayor apertura al comercio internacional y a la inversión extranjera.

Dos características sobresalientes han marcado la política agraria en los últimos años y han sido responsables de un rápido crecimiento de la producción: la descolectivización de la producción agraria y el cambio de postura en lo tocante a las exportaciones de arroz. Se fortalecieron los derechos de los productores sobre sus parcelas, se fue liberalizando progresivamente el comercio doméstico e internacional de los insumos agrarios y se redujeron o suprimieron un gran número de subsidios.

Aun así, la estabilidad de precios siguió siendo una prioridad para el gobierno, que estableció un precio mínimo para los productores y un precio máximo para los consumidores. El comercio nacional e internacional fue sometido a regulaciones estrictas. Por temor a que la liberalización pudiera provocar una mayor volatilidad de los precios y afectar negativamente a los consumidores, se impusieron restricciones a la exportación, si bien se fueron reduciendo gradualmente. En 2001, se liquidó definitivamente el sistema de cuotas.

Estas reformas políticas tuvieron un impacto importante en el desempeño del sector agrario. Uno de los principales efectos fue la subida del precio del arroz. Por el contrario, el precio de los fertilizantes descendió debido a la liberalización de las importaciones, lo cual hizo que se triplicara el volumen de éstas y aumentara de manera acusada la disponibilidad de abonos en el mercado doméstico. Estos cambios en el precio de los insumos y en el percibido por el agricultor aumentaron los incentivos a la producción y ayudaron a estimular un rápido crecimiento, particularmente en el caso del arroz. Tanto la producción total como el rendimiento aumentaron rápidamente, lo cual unido a una reducción de las restricciones a la exportación dio lugar a una subida acusada del volumen de exportaciones.

Y lo que es más importante, el efecto potencial de las políticas agrarias sobre la población más pobre fue una de las mayores preocupaciones de los responsables políticos en Vietnam. A corto plazo, el efecto para los consumidores fue negativo debido a la subida de los precios. Pero los productores se beneficiaron de ello. Teniendo en cuenta que una gran parte de la población pobre vietnamita son productores de arroz, el efecto total de la liberalización del mercado del arroz ha sido positivo sobre los niveles de pobreza. A escala nacional, la proporción de personas viviendo bajo la línea de pobreza disminuyó de un 58% en 1993 a un 37% en 1998 y un 28% en 2002.

Dos factores importantes hicieron que la liberalización del mercado del arroz contribuyese más al crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Uno de ellos está relacionado con la igualdad en la distribución de la tierra y el otro con las inversiones públicas en infraestructura y tecnología. En Vietnam sólo el 2% de la población rural carece de tierras.

Por otra parte, el nivel de educación y alfabetización entre los agricultores vietnamitas (comparado con otros países pobres), unido a las inversiones considerables por parte del gobierno en riego y servicios de extensión agraria antes de la liberalización, permitió que los agricultores adoptaran con éxito tecnologías modernas, tales como variedades de semillas de alto rendimiento, uso de fertilizantes y métodos de protección de cosechas.

### **Cuadro 5. Brasil: políticas estatales con un impacto positivo en los pequeños agricultores<sup>66</sup>**

Las políticas agrarias brasileñas han apoyado en gran medida los intereses de los pequeños agricultores. Entre otras intervenciones, el Estado proporciona créditos subvencionados, servicios de seguros, asistencia técnica y compras públicas a precios garantizados. Desde su creación entre 1995 y 2007, un programa nacional de créditos distribuyó préstamos a través de 12 millones de contratos por un total de unos 18.000 millones de dólares con el fin de superar la falta de capacidad financiera para invertir en las explotaciones agropecuarias. Este programa está presente en casi todo el país y para muchos de los beneficiarios representa la primera vez que obtienen un crédito.

Desde 2003 se ha creado una variada gama de instrumentos de seguros para proteger a los agricultores de los riesgos inherentes a la agricultura. Estas condiciones más seguras han estimulado la producción y los ingresos. Sin embargo, muchas organizaciones de productores exigen una cobertura más amplia, dado que se calcula que sólo el 20% de los productores tienen acceso a distintas modalidades de seguros.

El ministerio de desarrollo rural colabora con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales para proporcionar asistencia técnica en más de 4.000 localidades. Al contrario de la tendencia de sus países vecinos a dismantelar las estructuras públicas de apoyo a la agricultura, Brasil ha multiplicado las capacidades y los recursos asignados a su programa de asistencia técnica.

En 2003 se lanzó un programa para la compra de alimentos con un doble objetivo: proporcionar comida a las familias en inseguridad alimentaria y apoyar la producción en pequeñas explotaciones. El gobierno compra directamente a los pequeños productores a precios garantizados, con la condición de que no superen los precios en los mercados regionales. Los alimentos se distribuyen a las reservas nacionales, familias extremadamente pobres, hospitales, escuelas y cárceles. El programa nacional de alimentación escolar es uno de los más grandes del mundo. En 2007 proporcionó comidas gratuitas a 36 millones de niños y niñas y al menos un 30% de los alimentos distribuidos debe proceder de pequeños agricultores. Esta estrategia conecta a consumidores vulnerables con pequeños productores, de manera que estos últimos se benefician de una mayor demanda que también es generada por el programa de transferencia de fondos. Durante los últimos años, unos 100.000 pequeños agricultores han participado como productores y casi 10 millones de personas fueron beneficiarias del programa.

Desde que en 1988 se inició una ampliación de la seguridad social, se ha logrado un efecto importante en la distribución de ingresos. Se calcula que 26 millones de personas que viven en zonas rurales (de un total de 32 millones) han sido beneficiadas por la ampliación de la cobertura, en áreas tradicionalmente excluidas del desarrollo económico. Otras políticas estatales también han contribuido a reducir la marginalización de la población rural, como la extensión de la red eléctrica a más de 10 millones de personas y la política de elevar el salario mínimo de los trabajadores agrícolas.

El apoyo a la producción agropecuaria a pequeña escala y los programas sociales orientados específicamente a la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza en las zonas rurales contribuyeron a suavizar los impactos de la crisis alimentaria de 2008 y a generar las capacidades para afrontar y resistir futuras crisis. Brasil ha demostrado que un país que invierte en agricultura y en programas sociales está en mejores condiciones para hacer frente a los choques de precios de los alimentos.

### Cuadro 6. Programas de subsidios a los insumos en Malawi<sup>67</sup>

Más de la mitad de los pequeños agricultores de Malawi, que se dedican a producir maíz con bajos insumos, simplemente no se pueden permitir el lujo de comprar fertilizantes. Es muy difícil encontrar envases de menos de 50 kilogramos, cuyo precio representa aproximadamente el 10% del promedio del gastos anual per cápita en zonas rurales (datos para 2003-2004). Por lo tanto, quedan atrapados en un círculo vicioso de pobreza y dependen de trabajos ocasionales y otras oportunidades de generar ingresos para poder comprar los alimentos que no logran producir a precios que a menudo no logran pagar.

En 2005, después de casi una década de experiencia con programas de subsidios a pequeña escala, el gobierno de Malawi lanzó el programa nacional de subsidio a los insumos *Input Subsidy Program* (ISP) orientado a mejorar la productividad y reducir la vulnerabilidad ante la inseguridad alimentaria. Este sistema se basa en cupones que autorizan a comprar abonos a un precio subvencionado (en un 80%) y a obtener semillas por precios mínimos o incluso de forma gratuita. Las empresas privadas participan en el abastecimiento, pero la distribución está en manos de agencias estatales.

Gracias a este programa la producción de maíz aumentó de una media de 1,5 millones de toneladas (en 2001-2005) a 3,4 millones de toneladas (en 2006-2007). La seguridad alimentaria de las familias rurales mejoró considerablemente, a pesar de que el elevado precio del maíz en 2008 —el cual se atribuye principalmente a la especulación por parte de comerciantes privados— afectó negativamente a muchas familias. Otro importante efecto positivo fue el estímulo al sector privado para suministrar insumos a zonas que estaban escasamente abastecidas.

El programa ISP benefició a 1,75 millones de agricultores en 2006-2007, con un coste presupuestario de 73,2 millones de dólares. No se formuló como una red de seguridad social sino más bien como estímulo a la productividad agrícola. Para ser beneficiario del programa (en teoría) se necesitaba ser propietario de un terreno agrícola y demostrar la disponibilidad de mano de obra para realizar el trabajo, así como la capacidad financiera para comprar los insumos al precio subvencionado. Pero en la práctica la aplicación formal de los criterios de selección no estuvo tan clara y en algunas localidades todas las familias recibieron cupones.

Este tipo de programas suelen ser cuestionados por resultar muy costosos. Pero el ISP tiene una relación coste-beneficio entre 0,76 y 1,36. Su impacto es vulnerable a factores fuera del control estatal, como el incremento del precio de los fertilizantes o la volatilidad del precio del maíz. Algunas de las medidas para asegurar la sostenibilidad y una alta tasa de retorno en el futuro incluyen mejorar la eficacia y la orientación a las familias más pobres, optimizar la escala del programa, permitir que el sector privado suministre un segmento mayor del mercado y mejorar la coordinación con las políticas y programas de protección social.

### Cuadro 7. Política del sector lácteo en Kenia<sup>68</sup>

Después de varias décadas bajo control estatal, Kenia liberalizó su sector lácteo a principios de los 90. La idea era terminar con el monopolio de la *Kenya Cooperative Creameries* en la comercialización de leche en zonas urbanas y permitir que el sector privado entrara en esta rama del mercado. Sin embargo, el marco jurídico heredado estaba diseñado para un sistema de comercialización bajo control estatal y no se adaptaba a la nueva realidad de un sector lácteo dirigido por el sector privado. La ley prohibía el comercio de productos de leche no pasteurizada, por temor a los riesgos de salud asociados a la leche cruda. Sin embargo, el mercado demandaba leche no pasteurizada porque tiene más grasa, sabe mejor y es más barata. El 86% de la leche se vendía sin pasteurizar por comerciantes informales, mientras que sólo el 14% era pasteurizada y comercializada a través de las procesadoras.

Los comerciantes a pequeña escala cubren esta demanda de leche cruda y barata con eficacia, y fueron sustituyendo el monopolio. Este sistema de comercio informal a pequeña escala incluye comerciantes ambulantes, establecimientos donde se sirven productos lácteos, pequeñas procesadoras y pequeñas tiendas o quioscos. La leche es recolectada

directamente de los productores a una distancia media de unos 30-60 kilómetros. Es transportada a las ciudades por comerciantes ambulantes en bicicleta, transporte público o a pie y distribuida a los establecimientos, las procesadoras, los quioscos y los puntos de venta. La mayoría de los comerciantes venden sólo 50-120 litros al día. Pero la prohibición de vender leche cruda representa una traba para su negocio y los recluye al mercado informal.

Un estudio realizado por el *International Livestock Research Institute* (ILRI) descubrió que el sector lácteo apoya 365.000 empleos en Kenia, aproximadamente el 12% de la población activa en el sector agrario de todo el país. Presionaron a las autoridades e informaron a los medios de comunicación para defender la existencia y el trabajo de los pequeños comerciantes ambulantes de leche. Por primera vez, este grupo heterogéneo de actores se unió para desarrollar una visión común, superar viejos prejuicios y encontrar soluciones que beneficiaran a los agricultores, los comerciantes y los consumidores.

La ley aún no ha sido modificada, pero sí ha cambiado la actitud de las autoridades. Ahora reconocen la utilidad y legitimidad de los comerciantes de leche a pequeña escala. Ya no se les expulsa de la calle, sino que se los intenta convencer de que participen en cursos de capacitación y obtengan la documentación y licencias necesarias. En lugar de limitarse a arrestar a los infractores, los agentes oficiales ahora los asesoran y fijan un plazo para que cumplan los requisitos.

La *Kenya Dairy Board* ha evolucionado de ser un órgano vigilante a ser un órgano transparente de regulación y asesoría. Hasta 1999 la *Kenya Dairy Board* estaba poco dispuesta a reconocer a los pequeños comerciantes, de manera que éstos operaban en la ilegalidad. A pesar de que los requisitos no han cambiado, los comerciantes ahora enfrentan menos trabas para obtener sus permisos. Además, los comerciantes de leche han introducido algunas medidas de control de calidad. Algunos han recibido formación en higiene y comparten sus conocimientos con otros comerciantes. Los que compran leche directamente a los productores asesoran sobre prácticas de higiene para la producción de leche. Además utilizan lactómetros para detectar posibles adulteraciones de la leche. Mediante la intervención de ILRI el sector lácteo ahora es más sostenible, y el marco jurídico se ajusta más a la realidad del mercado de productos lácteos. Las autoridades ahora entienden mejor las verdaderas necesidades de los distintos actores de la cadena y de los consumidores.

El éxito del caso de los lácteos en Kenia muestra las ventajas de realizar un diálogo con todos los actores en el sector, a partir de los resultados concretos de una investigación. Este tipo de procedimiento ayuda a superar los prejuicios y las falsas ideas que con frecuencia distorsionan la comunicación y la cooperación entre los actores con distintos antecedentes y puntos de vista.

ILRI ha introducido este mismo modo de proceder en otros países en la región. En particular, un programa regional ha estado cooperando con reguladores del sector lácteo en Kenia, Uganda, Tanzania y Ruanda para promover la puesta en práctica de nuevos enfoques institucionales y tecnologías apropiadas para transformar los mercados informales de leche en la región. En 2006, los reguladores acordaron los requisitos básicos para racionalizar y armonizar las políticas y los estándares regionales y poner en marcha experiencias piloto con nuevos enfoques que incorporan servicios de desarrollo empresarial. Los acuerdos destacan la utilización de material didáctico y métodos comunes para la capacitación de los comerciantes informales de leche. Esto serviría de base para un a certificación homologada y reconocida en los diferentes países de la región.

### 3.3 Participación del sector privado

Incluso aunque los gobiernos actúen a favor de los pequeños agricultores y agricultoras, y éstos adquieran mayor poder, nunca lograrían su inclusión en los mercados sin la presencia de un sector privado receptivo, formado por mayoristas, empresas procesadoras y minoristas. El papel de una empresa es generar beneficios, no desarrollar las capacidades de los pequeños productores para que éstos entren en la cadena de valor. Pero existen ejemplos de situaciones beneficiosas para ambas partes en las que una compañía opta por comprar

directamente a los pequeños productores y está dispuesta a compartir con ellos información, conocimientos y experiencia, experimentar con distintos productos y compartir sus resultados con los productores. De este modo, en vez de sólo asumir un rol pasivo y limitarse a comprar los productos cuando estén disponibles en la calidad deseada, se convierte en un *socio a favor del desarrollo*.<sup>69</sup>

Los casos que se presentan a continuación ilustran una nueva generación de relaciones entre las empresas y los agricultores, que abordan de manera muy directa algunos de los problemas descritos en el apartado anterior, como son las relaciones asimétricas en las cadenas de valor, las dificultades de abrir nuevos mercados o los altos costes de transacción a los que se enfrentan los pequeños agricultores. En el caso de las patatas autóctonas peruanas, la buena disposición del sector privado ha llevado a la inclusión de variedades tradicionales en la agroindustria y en la cocina nacional de alto nivel, aumentando su valor y generando precios más remunerativos para los pequeños agricultores (ver cuadro 8).

Otro ejemplo del impacto positivo de la intervención en la cadena de valor se encuentra en el sector lácteo en la India.<sup>70</sup> Para poder satisfacer una demanda creciente de productos lácteos de alta calidad, la empresa *Reliance Dairy Foods* inició una experiencia piloto para poder crear su propia cadena de valor de productos lácteos. Esta cadena consiste en puntos de recogida en los pueblos, centros de recogida a mayor escala y lecherías donde la leche es pasteurizada y envasada. Para asegurar el adecuado funcionamiento, la empresa firmó un acuerdo con un banco subsidiario para proporcionar servicios financieros a 40 poblaciones. Hoy, más de 2.000 agricultores han aumentado sus ventas y obtienen precios mejores y más estables.

Como hemos explicado en el apartado anterior, la llamada *revolución de los supermercados* ha contribuido a desencadenar cambios en la producción local, aumentando los requisitos en términos de volumen, calidad y logística. Los pequeños productores se ven empujados a entregar a un *proveedor especializado* un mayor volumen de producto y según unos estándares de calidad específicos. Este proveedor reúne grandes cantidades de producto, controla la calidad y luego lo vende a los supermercados. Muchos de ellos aplican prácticas comerciales que perjudican a los pequeños productores, limitando su capacidad de actuar como empresarios independientes.

Pero un proveedor especializado en Honduras, Hortifruiti, persigue un modelo de negocio distinto. Esta compañía proporciona asistencia técnica a los agricultores y fomenta su acceso al crédito para que reúnan los estándares de calidad exigidos. Los agricultores son leales a la empresa y están dispuestos a cubrir su demanda porque así reducen su incertidumbre y se aseguran las ventas y el pago puntual. Pero una de las limitaciones es el alto volumen de producto requerido por la empresa, que obliga a algunos agricultores a comprárselo a agricultores sub-contratados.<sup>71</sup>

Las empresas privadas suelen preferir tratar con un número reducido de proveedores grandes que con un gran número de productores pequeños. Pero bajo ciertas condiciones se les puede inducir a abastecerse comprando a los pequeños productores. Estas condiciones incluyen: la escasez de proveedores alternativos; las características del producto; la posibilidad de ganar acceso a insumos subvencionados y recursos técnicos y financieros o fomentar la buena

disposición a escala política o en la comunidad. Es importante influir en las políticas privadas — proceso de compra, estándares de calidad, ética de negocio y responsabilidad empresarial —. Pero para lograr un impacto real en el desarrollo rural, es imprescindible la cooperación los sectores público y privado. Si bien un sector privado dispuesto a incluir en sus operaciones comerciales a los pequeños productores puede ser beneficioso para éstos, no necesariamente contribuirá a una emancipación económica duradera más allá de la relación comercial.<sup>72</sup> Por ello es fundamental crear verdaderas asociaciones entre los actores a lo largo de la cadena de valor.

Mediante su propio esfuerzo, los agricultores pueden conseguir mejores precios a pie de finca o acceder a insumos a mejor precio; las procesadoras pueden asegurar una comercialización adecuada del producto; los comerciantes pueden mejorar la distribución... Pero algunos de los retos requieren una acción concertada entre los distintos actores en la cadena de valor. En estos casos, las diferentes partes deciden reunirse, coordinarse y llegar a los acuerdos necesarios mediante asociaciones formales o informales.

Los productores, procesadores, proveedores de insumos, distribuidores y otros actores complementarios en una misma cadena de producto han establecido un tipo formal de organización para mejorar su funcionamiento y maximizar los beneficios obtenidos. Este tipo de asociaciones dentro de una cadena ponen en contacto a distintos actores con un interés común en torno a uno o más productos, asegurando su coordinación vertical. Acuerdan precios, estándares de calidad, políticas de comercialización o promoción, y contribuyen a equilibrar las relaciones de poder entre actores desiguales. Mediante una asociación *en cadena* todos los detalles técnicos, institucionales, económicos y financieros se reflejan en contratos y acuerdos que tienden a ser mucho más justos que aquellos negociados a nivel individual.<sup>73</sup> El estado juega un papel regulador, asegurando que se cumplen las reglas.

Muchas de estas asociaciones surgieron después de procesos de liberalización que representaban una amenaza a la producción doméstica, con el objetivo de regular los mercados y proteger ciertos productos ante la nueva competencia. Éste es el caso de muchos países africanos, como Senegal, donde las autoridades nacionales apoyaron y otorgaron reconocimiento legal a este tipo de asociaciones, definiendo principios tales como transparencia, participación abierta y representación igualitaria.<sup>74</sup>

La gran diversidad de esta forma de asociación no se presta a generalizaciones. Pero los datos disponibles apuntan a que a menudo carecen de una definición clara de sus funciones, sufren una falta de recursos financieros y no representan los intereses de la mayoría. El papel del estado y su capacidad de regular, reconciliar los intereses de los distintos actores y asegurar el cumplimiento de los acuerdos son una clave del éxito. Antes que fomentar su creación a toda costa, se deberían fomentar procesos de acción colectiva y regulación que pueden tomar distintas formas. Las asociaciones público-privadas se encuentran entre las más prometedoras.<sup>75</sup>

Muchas experiencias exitosas muestran cómo las asociaciones de actores a lo largo de la cadena facilitan la integración de los pequeños productores en los mercados de alta calidad. El caso de *Normin Veggies*, en Filipinas,<sup>76</sup> ilustra una acción concertada entre agricultores comerciales, pequeños agricultores,

proveedores de servicios, agencias de apoyo y el gobierno local. En Filipinas, el cultivo de hortalizas está principalmente en manos de pequeños agricultores que no están en posición de fijar o negociar los precios en los mercados tradicionales. Entre un 75% y un 85% de la producción pasa por la cadena de suministro tradicional, en la que los comerciantes juegan un papel importante. Pero en los últimos años las grandes empresas agroalimentarias también han comenzado a producir hortalizas. Los agricultores de Mindanao Norte han agrupado su producción y comercialización bajo el nombre de *Normin Veggies*. Han formado grupos de pequeños agricultores asociados a un agricultor comercial que coordina el proceso de producción y capacita a los otros en técnicas de producción y estándares de calidad. Como *clúster*, alcanzan economías de escala en el transporte, el acceso a asistencia y a información tecnológica y de mercado. Comenzaron con prácticas orientadas al producto, y han evolucionado hacia prácticas orientadas al mercado. Ahora obtienen productos de mejor calidad y los consiguen vender a mejor precio. Hoy, *Normin Veggies* es un proveedor reputado debido a su capacidad para responder a los requisitos del mercado.

Este tipo de experiencias muestran las oportunidades disponibles para los pequeños agricultores en general, independientemente de su género. Pero las mujeres juegan un papel fundamental en el desarrollo rural. Es esencial apoyar su capacitación y asunción de poder para que logren aprovechar las oportunidades en los mercados de alto valor. Es el caso de las hortalizas, cuya demanda aumenta rápidamente en los crecientes mercados urbanos y cuyo cultivo tradicionalmente estaba en manos de las mujeres. El reto consiste en asegurar que ellas mantienen el control sobre la producción, el procesamiento y la comercialización. En muchas sociedades se ha mostrado que las mujeres son excluidas de los mercados más lucrativos. En cuanto un cultivo se hace rentable, frecuentemente los hombres intentan asumir el control. Éste ha sido el caso en Kenia, donde las mujeres tradicionalmente se ocupaban del cultivo y la venta de hortalizas de hoja. Pero en cuanto aumentaba la demanda de un tipo de hortalizas en los mercados locales e internacionales, los hombres las desplazaban del mercado.<sup>77</sup>

Por otra parte, algunas experiencias muestran cómo las mujeres han establecido asociaciones rentables para participar en cadenas de mercado modernas y de alto valor. Mediante la asociación con empresas privadas (un proveedor de insumos y un mayorista) un grupo de mujeres indonesias ha logrado exportar hortalizas frescas de alta calidad al mercado asiático.<sup>78</sup> Obtuvieron acceso a crédito, semillas de alta calidad, asistencia técnica y un mercado fiable.

Otro tipo de asociación es el cultivo bajo contrato. Ha sido considerado por muchos actores como una forma efectiva de asociar a grandes compradores con pequeños productores, proporcionándoles los recursos productivos y la seguridad de mercado que necesitan.<sup>79</sup> Pero a falta de capacidad de negociación colectiva, asesoría jurídica e información de mercado, puede existir un desequilibrio de poder que se presta a prácticas abusivas. Sin embargo existen ejemplos de colaboraciones innovadoras entre agricultores y minoristas o comerciantes que demuestran que el cultivo bajo contrato puede ser una vía exitosa para acceder a ciertos mercados (ver cuadro 9).

En ciertas ocasiones es la iniciativa pública y no la privada la que proporciona incentivos a las organizaciones de productores para elevar sus *clústeres* de mercado y sus ganancias. Éste fue el caso de la cooperativa *Yulin* de productores

de sandía en China (ver cuadro 10), donde los agricultores optaron por un producto competitivo a escala internacional.

La acción colectiva de los productores y la asociación con agencias privadas o públicas han sido críticas para desarrollar nuevos nichos de mercado más rentables. La creciente preocupación por la calidad y seguridad de los productos en los mercados desarrollados y emergentes ofrece una oportunidad sin precedentes que las organizaciones de agricultores están dispuestas a aprovechar.

Existen alternativas para el suministro de productos de alto valor a las cadenas de distribución, como la llamada *desmercantilización* de las materias primas tradicionales como el café, el té, los plátanos o el algodón a través de los mercados de productos orgánicos y el comercio justo.<sup>80</sup> Estos nuevos mercados, impulsados por las preferencias de los consumidores, presentan a la vez retos y oportunidades. Si bien muestran diferencias considerables, ambos son nichos emergentes que apuntan a cubrir la demanda de los consumidores de *mejores* alimentos, para quienes cuestiones como la salud o los impactos medioambientales y sociales son criterios relevantes a la hora de tomar decisiones de compra.

El comercio justo surgió hace más de 40 años para establecer un comercio alternativo que asegure unos beneficios mínimos, condiciones laborales seguras y una producción respetuosa con el medio ambiente. Salvo en unos pocos mercados casi saturados (por ejemplo, en Suiza y Holanda), las ventas de productos certificados como comercio justo han ido creciendo con tasas anuales de 30% a 40% entre 1997 y 2007, sobre todo en el caso de productos tropicales como el té, el cacao, el café y los plátanos. Aproximadamente una cuarta parte de las ventas de plátanos en el Reino Unido son de comercio justo. Se calcula que en 2008 las ventas a escala mundial superaron los 3.500 millones de dólares.<sup>81</sup>

Además del comercio justo, los productos orgánicos también representan un gran potencial para los pequeños agricultores. Las ventas a escala mundial de alimentos y bebidas orgánicas han ido aumentando en unos 5.000 millones de dólares cada año, alcanzando los 46.000 millones de dólares en 2007.<sup>82</sup> Si se mantienen estas tasas de crecimiento, las ventas a nivel de consumidor alcanzarán los 70.000 millones de dólares en 2010. Las hortalizas orgánicas ya representan más del 5% de todas las ventas de hortalizas en los países del norte de Europa (superando el 10% en algunos países como Suiza y Suecia).<sup>83</sup>

En teoría, la agricultura orgánica parece adaptarse muy bien a las necesidades de los pequeños productores. Conserva los conocimientos tradicionales, reduce la dependencia de los insumos externos y es intensiva en mano de obra. Sin embargo, en la práctica, no todos pueden acceder a este mercado creciente y lucrativo. Los elevados costes de certificación, la escasez de investigación y extensión sobre prácticas orgánicas adaptadas a las condiciones locales o los costes de adaptación, sobre todo durante la transición de la agricultura convencional a la orgánica, son algunas de las barreras. Los pequeños productores generalmente cuentan con asociaciones y el sector público para competir en estos mercados si no quieren ser excluidos, mientras que las explotaciones agrarias a gran escala se aprovechan de las oportunidades de este mercado lucrativo.<sup>84</sup> En Tanzania, la experiencia del algodón orgánico ilustra

cómo una asociación entre pequeños campesinos y una firma comercial puede aportar beneficios a todos los niveles de una cadena de valor (ver cuadro 11).

En Bolivia se cultivan cebollas a 4.000 metros de altitud sobre el nivel del mar sin usar insumos químicos. En 2006, el departamento de Oruro recibió la certificación como zona orgánica para la producción de cebolla dulce, abriendo nuevas oportunidades en el mercado de productos orgánicos de alta calidad. En consecuencia, los ingresos *per cápita* de las 40.000 familias que participaron en el proyecto *Market Access and Poverty Alleviation Project* aumentaron en un 50%.<sup>85</sup>

A nivel del mar, la cría de gamba orgánica de alto valor en Ecuador está bien establecida en la gama de productos de *Deutsche See*, el líder en el mercado alemán de pescados y mariscos, y también se vende en otros países de la UE. Las empresas asociadas (piscifactorías y productoras de pienso) se benefician de los cambios inducidos por el nuevo sistema de producción (menos captura de larvas silvestres; selección responsable de los ingredientes de los piensos; reducción drástica del uso de productos químicos y antibióticos). La composición alternativa de los piensos sustituye la harina de pescado por proteína vegetal suministrada por una explotación agraria orgánica. Otras especies cultivadas en los diques (aloe vera, almendras, frutas y flores) generan ingresos, apoyan la producción de miel orgánica y proporcionan un hábitat para la fauna silvestre.<sup>86</sup>

Entre estos mercados lucrativos, el nuevo nicho de los productos naturales ofrece oportunidades interesantes para los grupos que tradicionalmente se han visto excluidos de los mercados convencionales, tales como los pueblos indígenas y las mujeres. Recolectan recursos naturales y se preocupan de su protección, a la vez que disponen de conocimientos tradicionales sobre las distintas especies y su aplicación. Éste es el caso de *Phyto Trade Africa*, donde mujeres rurales empobrecidas lograron acceder con sus productos a los mercados de productos orgánicos y de comercio justo (ver cuadro 12).

Los productos naturales se encuentran en expansión y ofrecen oportunidades, especialmente a las mujeres. Las prácticas tradicionales de cultivar y recolectar recursos naturales en Samoa han encontrado un nicho en el mercado de cosméticos naturales. En 1991, al verse ante dificultades para obtener créditos a nivel individual, siete mujeres establecieron el grupo *Women in Business Development Incorporated*. Con el apoyo de una serie de organismos, el grupo ha crecido notablemente desde entonces y ahora es activo en más de 150 poblaciones rurales en todo Samoa. Exporta aceite de coco, hortalizas orgánicas, miel y productos artesanales a Australia, Estado Unidos y Nueva Zelanda. Gracias a su poder económico, las mujeres implicadas en el proyecto disfrutaban ahora de un mejor estatus social en sus pueblos.<sup>87</sup>

Las colinas en la zona central de la India y Nepal también albergan una gran riqueza de recursos naturales como las plantas medicinales y aromáticas, especias y setas que crecen silvestres en bosques degradados y tierras marginales. Pero las comunidades vulnerables que viven en esta región no han logrado sacar todo el rendimiento posible de estos productos, debido a un acceso muy limitado a los mercados y servicios básicos. Los organismos encargados de planificar el desarrollo y los grupos ecologistas vieron en ellos un potencial para diversificar las fuentes de ingresos, aumentar la seguridad alimentaria y proteger la biodiversidad. Más de 2.500 agricultores (un 40% de mujeres) han recibido cursos de capacitación sobre distintos aspectos de la producción de plantas

aromáticas y medicinales, protección del medio ambiente, certificación y cadenas de comercio.<sup>88</sup>

### **Cuadro 8. El sector privado impulsa el auge de las patatas autóctonas en Perú<sup>89</sup>**

La subsistencia de muchas comunidades pobres en Perú depende del cultivo de la patata. Pero la incertidumbre de los precios, las pérdidas postcosecha y la tendencia a sustituirlas por arroz y trigo desanimaban a gran parte de los agricultores. Así, las variedades tradicionales se han ido sustituyendo por variedades de patata blanca, menos nutritiva y sujeta a precios más inestables.

La generación de ingresos y la seguridad alimentaria eran los principales objetivos de un programa para recuperar las variedades autóctonas de patata e incluirlas en la cadena de producción agroindustrial. *Frito Lay*, la principal empresa procesadora, solía abastecerse a través de grandes agricultores y almacenaba grandes cantidades de patatas. Pero el programa le ofreció la oportunidad de reducir los costes de almacenamiento y en 2005 la mitad de las patatas de esta empresa ya eran suministradas por pequeños agricultores.

Para conseguirlo, fue necesario cumplir con estrictos estándares de calidad y seguridad, mediante la aplicación de técnicas adecuadas de manejo postcosecha, almacenamiento y transporte. La innovación tecnológica permitió desarrollar semillas de mejor calidad y recuperar las variedades tradicionales. Gracias a estas medidas de mejora, la productividad aumentó de 6 a 14 toneladas por hectárea.

Al organizarse en grupos, los agricultores generaron economías de escala, redujeron sus costes de transacción, mejoraron su competitividad y aumentaron su poder de negociación. Obtuvieron precios más estables y rentables después de firmar contratos con corporaciones distintas, lo cual compensa sus costes de procesamiento y sus altos costes de transacción debidos a su aislamiento del mercado.

Hoy las patatas autóctonas se comercializan en supermercados como un producto de calidad diferenciado, bajo la marca *Tika Papa*. Varios chefs del país las han incorporado a la cocina peruana moderna. El gobierno promociona su consumo, que ha aumentado en los últimos dos años. Se está tramitando una certificación de responsabilidad social para diferenciar el producto. Además, han surgido varios productos elaborados a partir de patatas autóctonas, cuya buena acogida ha motivado a la empresa a firmar contratos más grandes con los agricultores.

### **Cuadro 9. Agricultura de contrato, en la práctica**

#### **Cultivo bajo contrato en la India<sup>90</sup>**

En el distrito indio de Punjab, las empresas compran tomates, patatas y arroz basmati a los agricultores bajo contrato, de acuerdo a una serie de requisitos. Las ganancias son mayores que las de la agricultura sin contrato, a pesar de que los beneficios netos varían dependiendo de la estación y el producto.

Los grandes agricultores ofrecen un mayor volumen de producto y de mejor calidad que los pequeños agricultores, debido a métodos de cultivo comerciales más eficientes, mejores semillas y un mayor uso de insumos. Además, pueden asumir los costes de almacenamiento y transporte y correr con los riesgos en caso de pérdida de la cosecha.

Los pequeños agricultores no tienen el poder necesario para fijar los precios o los términos y las condiciones de los acuerdos comerciales, los cuales no estipulan ninguna disposición para compartir los riesgos. A pesar de que el cultivo bajo contrato ofrece mejores oportunidades de mercado que el mercado abierto, también conlleva un cierto grado de incertidumbre. En el caso de que la empresa contratante cambie su política empresarial o sus preferencias, puede llegar a hundirse el mercado entero de una determinada materia prima.

#### **Cultivo bajo contrato en Guatemala<sup>91</sup>**

En Guatemala, en comparación con los agricultores que únicamente venden sus productos a través de canales de mercado tradicionales, los agricultores que venden sus productos a los supermercados suelen tener explotaciones mayores (pertenecen al nivel superior dentro de la categoría 'pequeños agricultores'), tienen más capital y están mucho más especializados en horticultura comercial en general y en tomates en particular. Si bien alcanzan niveles de rendimiento más altos, también utilizan más insumos. De hecho, usan cantidades excesivas de pesticidas y fungicidas. Estos gastos adicionales debidos al uso de insumos hacen que su margen de beneficio sea aproximadamente el mismo que el de los agricultores en el mercado tradicional. Los supermercados, que no realizan sus compras directamente a pie de finca sino que compran a través de unos cuantos mayoristas altamente especializados, dependen de este suministro constante a lo largo del año, los costes de transacción más bajos y la constancia de la calidad.

#### **Prácticas de abastecimiento de los supermercados en Asia<sup>92</sup>**

Los supermercados compran en grandes cantidades y han creado nuevos sistemas de abastecimiento en Asia. Tratan con múltiples canales de suministro: grandes agricultores individuales (que a menudo subcontratan a pequeños agricultores), mayoristas y proveedores especializados y centros de distribución y cooperativas apoyadas por el gobierno. Exigen alta calidad y negocian bajos precios, de manera que sólo los productores eficientes y a gran escala logran trabajar con ellos a largo plazo. Posponen pagos a sus proveedores hasta 60-90 días, a pesar de las regulaciones existentes en algunos países como Malasia, que obligan a pagar dentro de una semana. Además los agricultores necesitan realizar inversiones importantes para poder suministrar a los supermercados, enfrentándose a grandes dificultades para obtener créditos.

Algunos productores están optando por tratar con mayoristas especializados en un número reducido de productos y que se dedican a suministrar a una sola cadena de supermercados. En muchos países, las empresas líderes están promocionando los sistemas de *proveedores preferidos* para seleccionar a productores y mayoristas capaces de reunir estándares de calidad y seguridad más estrictos. Un transporte más rápido desde la finca al almacén permite a los supermercados vender productos mucho más frescos. Para conseguirlo, a menudo exigen a los proveedores que realicen inversiones para simplificar el movimiento de los productos a lo largo de la cadena de suministro.

#### **Comerciante especializado en lechuga francesa en Vietnam<sup>93</sup>**

Las cadenas de suministro de los distribuidores modernos y de algunos comerciantes tradicionales que se especializan en el suministro de alimentos de calidad (para restaurantes, escuelas y tiendas de calidad) han añadido algunas innovaciones a las prácticas observadas en los canales tradicionales: contratos formales, resolución de conflictos conjunta y enfoque hacia la calidad.

Un comerciante especializado en lechuga francesa suministra 5 toneladas al día en uno de los mercados al por mayor de la ciudad de Ho Chi Minh, obteniendo mejores ganancias que la competencia. Para ello, colabora con varios mayoristas recolectores. Al conocer los requisitos de los consumidores, los mayoristas recolectores capacitan a los agricultores en métodos de cultivo, cosecha y envasado, según las especificaciones de una lechuga de buena calidad. Los mayoristas recolectores pagan a los agricultores 15 días por adelantado. El comerciante coordina cuidadosamente las actividades de distribución con sus mayoristas recolectores y encarga la lechuga cinco días antes de la fecha de entrega; de este modo, los mayoristas recolectores pueden buscar la calidad requerida, a diferencia de otros comerciantes que hacen sus encargos en el mismo día.

En este caso, hay un flujo vertical de información de precios entre los mayoristas recolectores y los agricultores y con otros mayoristas. El comerciante distribuye las ganancias a lo largo de la cadena de suministro y a la vez consigue asegurar su propio beneficio. Los agricultores se benefician de un mercado asegurado, una capacidad de producción mejorada y mayores beneficios.

### Cuadro 10. Capacitación y mayor autonomía de una cooperativa de sandía en China<sup>94</sup>

Las cooperativas de agricultores se están desarrollando muy rápido en China y juegan un papel central para facilitar el acceso a cadenas de suministro de alto valor. En 2001, el gobierno local de Ruoheng, que en el pasado era una región productora de arroz, apoyó la creación de una cooperativa de productores de sandía. Una de sus primeras medidas fue registrar la marca *Yulin*, unificando la producción, la calidad, el envasado y las ventas.

La cooperativa proporciona capacitación en estándares técnicos a sus miembros y garantiza sueldos fijos a sus empleados. Las ganancias se comparten según el volumen de transacciones, lo que crea un incentivo para que los miembros inviertan en mejorar la productividad. Se ha creado un fondo contra riesgos para proteger a los miembros ante desastres naturales (se producen tifones y ciclones con cierta frecuencia) y costes accidentales.

Para entrar en la cooperativa, un productor debe demostrar experiencia, ciertas capacidades de organización y algo de capital para comprar una participación. Un sistema de *casi miembros* garantiza la calidad y la eficiencia y protege los intereses de los miembros de mayor antigüedad. A pesar de que los costes de producción son mayores para los miembros de la cooperativa en comparación con las prácticas de los no miembros (utilizan mejores semillas y maquinaria), han mejorado los ingresos de los agricultores. Esto se debe a una mayor producción y una triplicación de los precios (3,0 frente a 1,2 yuanes por kilo) gracias a la calidad, el envasado y el efecto de marca. La cooperativa ha ido creciendo a una tasa anual de un 20% y se está expandiendo a otras provincias en China. Las sandías *Yulin* han sido certificadas como *alimentos verdes* y se suministran durante todo el año directamente a los mayoristas, supermercados y minoristas.

Uno de los factores de éxito ha sido el efecto positivo derivado del acceso y la utilización de la información, debido al uso eficiente y la diseminación de conocimientos. La marca *Yulin*, a partir de la utilización de métodos de producción mejorados, se ha convertido en un valor intangible compartido entre todos los agricultores de la región. La orientación y el apoyo recibidos del gobierno para externalizar parte de los costes, sobre todo en la etapa inicial, también fueron decisivos.

### Cuadro 11. Algodón orgánico en Tanzania<sup>95</sup>

El algodón es uno de los principales cultivos agrícolas, del que dependen millones de agricultores en todo el mundo. Pero se asocia a problemas sociales y ambientales críticos, tales como el uso intensivo de pesticidas, la degradación del suelo, el trabajo infantil y pobreza rural persistente. En desacuerdo con este tipo de prácticas, la empresa *Remei AG* quiso desarrollar un modelo de negocio en torno a cinco conceptos clave de sostenibilidad: productos de calidad, prácticas orgánicas, precio justo, transparencia en la cadena de producción y respeto por el medio ambiente.

A finales de los 80 dio el primer paso, que consistió en asociarse con hilanderías y fabricantes textiles para lograr un mayor control sobre la cadena de producción. El segundo paso fue a principios de los 90, cuando Remei estableció sus propios proyectos en la India y Tanzania para producir algodón orgánico bajo contrato con pequeños agricultores. El tercero se dio a mediados de los noventa: *Remei* comenzó a colaborar en asociaciones con empresas de venta y marcas de moda en Europa, lanzando sus propios surtidos de ropa de algodón orgánico en el mercado. Desde entonces, *Remei* dispone de una cadena de textil totalmente integrada, desde el agricultor hasta el consumidor.

El proyecto en Tanzania empezó en Meatu, un distrito pobre en el noroeste del país. Al principio trabajaba con 45 agricultores, y durante años fue creciendo de forma continua, hasta que en 2000 se creó la empresa: *BioRe@ Tanzania Ltd*. Hoy *BioRe* es la exportadora principal de hilo de algodón orgánico certificado en África. En 2008 trabajó con 2.000 agricultores bajo contrato, cultivando 11.000 hectáreas para producir 8.000 toneladas de algodón en rama. Esta producción tiene un valor de 3,5 millones de dólares y un valor de exportación FOB de 5 millones de dólares.

*BioRe* trabaja en 15 localidades. Ofrece contratos de cinco años a los campesinos. Con la firma del contrato el agricultor se compromete a seguir las reglas de la producción orgánica, poner en práctica los consejos de *BioRe* y entregar toda su cosecha a la empresa. A cambio, *BioRe* se compromete a comprar la cosecha entera a un precio especial (15% por encima de la competencia), suministrar semillas y bio-pesticidas y a ofrecer capacitación y asistencia técnica.

*BioRe* fomenta la cooperación entre los agricultores. La empresa organiza escuelas de campo para los agricultores en cada una de sus ubicaciones, donde éstos se reúnen para aprender sobre las técnicas de cultivo, control de plagas y otras cuestiones prácticas. Un agricultor es nombrado líder, recibe regularmente capacitación en la finca de demostración de *BioRe* y se espera que transfiera los nuevos conocimientos a los otros agricultores. La empresa también suministra aperos de labranza tales como gradas de tracción animal para el uso colectivo dentro de los grupos de agricultores. *BioRe* trata de capacitar a los grupos de agricultores en la mayor medida posible para que puedan asumir más responsabilidad a lo largo de la cadena. En el caso ideal, pueden convertirse en accionistas de la empresa, como ya es el caso de la empresa hermana de *BioRe* en la India.

Los campesinos socios de *BioRe* no sólo se benefician de un precio más alto para su algodón sino que además, en comparación con otros agricultores, tienen menores costes de producción porque gastan menos dinero en insumos. Y además obtienen mayores rendimientos porque el suelo está en mejores condiciones.

*BioRe* ha experimentado un crecimiento de facturación espectacular: de 300.000 dólares en 2000 a 5 millones de dólares en 2008. Ahora la empresa cuenta con 117 empleados, en su mayoría habitantes de pueblos en la región de cultivo. El centro de capacitación de *BioRe* se está desarrollando como un centro de competencia regional. Y en caso de necesidad, la empresa brinda ayuda a las comunidades locales: durante la sequía en 2006, la empresa proporcionó una comida diaria a 7.000 niños en edad escolar.

Los proyectos con los agricultores han permitido a la *Remei AG* dedicarse exclusivamente a la producción de algodón orgánico. La facturación de la empresa permaneció más o menos estable en 25 millones de dólares (sólo en ropa) pero la rentabilidad se ha más que triplicado. Aún más, las empresas pueden estar orgullosas de ser parte de una cadena única en el sector textil que mantiene los estándares sociales, medioambientales y de calidad más altos. En 2002 sus logros fueron premiados durante la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible en Johannesburgo.

El precio de exportación de la fibra de algodón de *BioRe* es superior al precio de exportación medio en Tanzania, de modo que aún no es competitivo. La empresa no sobreviviría si su empresa asociada, *Remei*, no estuviera dispuesta a pagar un precio superior. La razón principal para los costes superiores de *BioRe* es la alta inversión en capacitación y asistencia técnica a los agricultores. En el futuro, *BioRe* necesita encontrar un modo de reducir sus costes y producir algodón a un precio de mercado que sea totalmente competitivo.

*BioRe* ha aprendido que construir una empresa sana requiere su tiempo. Después de 14 años la empresa sigue sin haber alcanzado una estabilidad fiable. Para cumplir los altos estándares de calidad, la empresa ha invertido considerablemente en la capacitación de los agricultores y sus empleados y en construir un sistema de inspección interna. Esto creó unos gastos generales elevados. Ahora es necesario reducir estos gastos fijos a base de apoyar a los agricultores y dejar que asuman su propia responsabilidad en la cadena de producción.

Otra lección importante aprendida es que una asociación genuina entre todas las etapas de la cadena de producción proporciona las mejores condiciones para superar los enormes retos a los que se tiene que hacer frente si se quiere construir un modelo de negocio verdaderamente sostenible y que genere beneficios reales para la población rural pobre.

## Cuadro 12. *PhytoTrade Africa*: Una asociación sectorial en productos naturales beneficia a mujeres rurales en el sur de África<sup>96</sup>

La industria de productos naturales tiene un alto potencial en los mercados crecientes de productos para el cuidado personal. El continente africano es rico en biodiversidad y en valiosos conocimientos tradicionales sobre su uso. Pero las comunidades que los preservan no disponen de la capacidad necesaria para invertir en el desarrollo de productos, la infraestructura para desarrollar cadenas de producción fiables, el conocimiento sobre los mercados y el apoyo estatal para lograr la competitividad.

Estas barreras son difíciles de superar sin una acción colectiva. En 2001, se estableció *PhytoTrade Africa* — la asociación comercial de productos naturales africanos— con el objetivo de desarrollar oportunidades de generación de ingresos para comunidades desfavorecidas en zonas de secano en el sur de África, a partir de sus recursos naturales. Es una asociación basada en la afiliación de sus socios y opera en seis países: Botswana, Malawi, Namibia, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe.

Los miembros de *PhytoTrade* son empresas privadas, organizaciones no gubernamentales e instituciones de investigación dedicadas a producir, procesar o comercializar productos naturales. La intervención se centra en desarrollar asociaciones a lo largo de la cadena de valor para proveer a la industria de cosméticos naturales, de productos de higiene personal o de salud, de productos nutricionales, infusiones de hierbas y jaleas.

Uno de los elementos más importantes es la creación de valor añadido mediante el desarrollo de un producto. Para ello, *PhytoTrade* ha establecido un programa de investigación colectiva con socios comerciales destacados. A finales de 2007 se habían desarrollado 50 productos y derivados nuevos, de los cuales 29 han sido ya lanzados al mercado, lo cual denota una alta capacidad de innovación.

También fue clave el proveer asistencia al desarrollo empresarial y asistencia técnica a los socios, lo cual dio lugar a cadenas de suministro efectivas. Para ampliar sus oportunidades de mercado, *PhytoTrade* constantemente explora nuevos compradores potenciales a través de sus oficinas en África y Europa. Esto incluye los acuerdos de venta mantenidos en los últimos años con *Aldivia* en Francia y *Afriplex* en Sudáfrica.

Todos los miembros deben firmar las cartas del comercio justo y del comercio responsable con el medio ambiente. En 2007, el 8% de los productos de *PhytoTrade* fueron certificados por la International Fair Trade Association, 17% obtuvieron certificación como productos orgánicos y 8% de los productos obtuvieron ambas certificaciones. El uso de técnicas de cosecha sostenibles garantiza la supervivencia de las especies.

En 2007, más de 15.000 agricultores (el 90% mujeres) suministraron productos naturales en forma de materias primas o de productos elaborados a través de *PhytoTrade Africa*. Las ventas alcanzaron más de 1,5 millones de dólares en 2007, de 845.389 en 2006. Este 78% de crecimiento fue el resultado de varios factores: mejores precios asociados a la certificación; mejor valor de los productos naturales comercializados; un aumento del volumen y una mejora de los envíos gracias a la consolidación de las remesas destinadas a los socios comerciales.

Dado que varios países y miembros participan en la producción de una especie determinada, el suministro es fiable y continuo, incluso cuando las variaciones climáticas afectan el rendimiento en uno o dos sitios. La introducción de un calendario de envíos dos veces al año permite a los miembros planificar su producción de acuerdo con estos plazos. Y aunque muchos de los miembros son relativamente nuevos en la industria de los productos naturales, el proceso de desarrollo de capacidades les permite cumplir los requisitos de calidad y las fechas de entrega.

Desde 1997, la Unión Europea exige un trámite de aprobación para la venta de productos que no eran comunes para el consumo humano antes de esa fecha. *PhytoTrade Africa* presionó a la Comisión Europea para que aprobara la venta de pulpa de baobab, teniendo en cuenta su potencial de desarrollo en África y los beneficios que podrían resultar para los agricultores africanos. Después de un proceso que duró dos años, por fin se aprobó en 2008, lo cual supone un impacto importante en las políticas de comercio y un paso fundamental para desarrollar un mercado a escala mundial.

PhytoTrade Africa y sus miembros han logrado involucrar a las agencias internacionales en sus esfuerzos, estableciendo contactos y asociaciones con organismos de investigación, organizaciones de cooperación para el desarrollo, consultores especializados y consorcios apoyados por los donantes.

Uno de los objetivos de PhytoTrade es proporcionar el marco jurídico para proteger la propiedad intelectual en beneficio de las comunidades rurales pobres. Como parte de las medidas tomadas hasta ahora, el proceso de registro se inició en Botsuana en 2007 y se lanzó una patente para Maruline en 2006.

### 3.4 Desarrollo de infraestructura y sistemas de información

Como hemos visto en el primer apartado de este informe, existe una correlación entre el aislamiento y la pobreza, que agrava la marginalización de las familias rurales. Las mejoras en la infraestructura rural, tales como carreteras y vías de ferrocarril, crean la posibilidad de captar una mayor parte del precio obtenido al final de la cadena de comercialización, y así reducir la diferencia entre los precios a pie de finca y los precios al consumidor.

El desarrollo de infraestructura es un componente necesario del desarrollo rural. El acceso a una infraestructura física asequible es una fuente importante de competitividad en la agricultura. Esto incluye infraestructura de apoyo a la producción en la explotación (riego, energía, transporte y almacenamiento pre- y postcosecha), infraestructura que asegure un comercio e interacción eficientes (telecomunicaciones, mercados cubiertos), que añada valor (instalaciones para el procesamiento agroalimentario o el envasado) y que permita que los productos se trasladen rápido y de forma eficiente desde la explotación a la planta procesadora y desde allí a los mayoristas (transporte y almacén de grandes cantidades).<sup>97</sup>

La importancia de la infraestructura queda bien demostrada en el caso de Vietnam, donde la rehabilitación de las carreteras jugó un papel fundamental en el desarrollo de los mercados y aumentó la variedad de bienes vendidos por las familias.<sup>98</sup> Una infraestructura mejorada reduce los costes de transacción y los costes generales de mantenimiento, servicios y transporte. También permite adoptar nuevas tecnologías a un menor coste.

Pero crear más oportunidades para la población rural pobre requiere mucho más que carreteras. Es igualmente importante invertir en el acceso a información. La combinación de inversiones en infraestructura de mercado, sistemas de información y servicios financieros fue la base del programa *Agricultural Marketing Systems Development Program* en Tanzania, descrito en el cuadro 13.

En el contexto de los mercados agroalimentarios, tan dinámicos y sujetos a una gran volatilidad, la infraestructura de la comunicación supone un cambio crucial para que los productores rurales adquieran un mayor poder en el mercado. El acceso a Internet y – más importante aún – la telefonía móvil proporcionan a los pequeños agricultores el acceso a información sobre la evolución de los mercados y los precios, un recurso que en el pasado quedaba en manos de los intermediarios y de los grandes productores. Éste ya es el caso de Kenia, Mozambique y Senegal, donde los sistemas de información de mercados diseminan información sobre los niveles de los precios, usando una mezcla de Internet, mensajes telefónicos de texto, buzones de voz, radio y pizarras en los mercados. Éste es el resultado de la colaboración entre las *Agricultural Commodity*

*Exchange* (plataformas de información) en Kenia y Malawi, el *Agricultural Marketing Information System* en Mozambique y la empresa privada *Manobi*.<sup>99</sup>

Al conectar las tecnologías de la comunicación con las plataformas de información en los centros comerciales, incluso los pequeños productores pueden superar las enormes asimetrías de información que limitan su poder de negociación en las cadenas de suministro tradicionales. El uso inteligente de las nuevas tecnologías está permitiendo a las comunidades pobres rurales ser parte de la revolución de la información. En Níger, la construcción de repetidores de telefonía móvil redujo las diferencias en los precios de granos en los distintos mercados y disminuyó la variación de los precios de granos en las distintas estaciones del año.<sup>100</sup>

Los siguientes ejemplos muestran cómo el acceso a la información se puede traducir en un mayor poder en el mercado y en márgenes y salarios más altos:

- **El sistema de Kutipay en Perú**<sup>101</sup> es uno de los resultados de los programas *Corredor Puno-Cuzco* y *Sierra Sur*. Estos programas apoyaron el acceso a las tecnologías de la información mediante la provisión de fondos para que los gobiernos locales crearan centros de acceso a Internet y ampliaran la cobertura. Una empresa privada puso en marcha un sistema de promoción de la información y la comercialización (*Information and Marketing Promotion System*) como experiencia piloto. Hoy, los campesinos obtienen información actualizada sobre la evolución de precios y de la demanda, con lo que aumenta su poder de negociación. También promocionan sus productos, establecen conexiones entre distintos mercados y exploran mercados nuevos.
- **El First Mile Project en Tanzania**<sup>102</sup> conecta a productores y consumidores mediante las tecnologías de la información y comunicación. Puesto en marcha por el gobierno de Tanzania, este programa tuvo una duración de siete años y mejoró la infraestructura y el funcionamiento del sistema de comercialización de alimentos en el país. Mediante el uso de teléfonos móviles, mensajes de correo electrónico y el Internet, los agricultores comparten buenas prácticas y obtienen acceso a información de mercado relevante. Esto facilita el aprendizaje mutuo, la colaboración y la confianza a lo largo de la cadena. Los agricultores que participan en este programa han mejorado su producción y sus ganancias, aumentado su poder en el mercado y han accedido a nuevos mercados.
- **E-Choupal en India**<sup>103</sup> ha ampliado el acceso a Internet en las zonas rurales. Hasta unos 6.400 de quioscos de Internet fueron establecidos entre 2000 y 2007 por la empresa ITC Limited, una de las mayores exportadores agrícolas. Alcanza a unos 4 millones de agricultores, que cultivan una gama variada de productos: soja, café, trigo, arroz, legumbres y gambas, en más de 40.000 localidades. Reciben información gratis en su idioma sobre precios en los mercados locales y globales, pronósticos meteorológicos, prácticas agrícolas y seguros de cosecha. Sirve como un centro de compra-venta, reduce los costes de la comercialización y permite a los agricultores obtener un mejor precio a pie de finca. También facilita la adquisición de insumos de gran calidad a precios justos. *E-Choupal* aprovecha las capacidades de transmisión física de los intermediarios actuales – agregación, logística, riesgos a terceros, y financiación temporal – a la vez que evita que controlen el flujo de la información y las señales del mercado.

- **TradeNet**<sup>104</sup> es una plataforma de comercio de África del oeste, con sede en Ghana y creada por una empresa privada que trabaja en asociación con proyectos públicos financiados por donantes. Su objetivo es facilitar el intercambio de información sobre el mercado entre los agricultores y los comerciantes de una docena de países de África del Oeste a través de redes de telefonía móvil y el Internet. Envía a sus usuarios mensajes de texto con avisos referentes a los productos y mercados de su interés, así como avisos sobre ofertas de compraventa.

**Cuadro 13. Los pequeños agricultores en Tanzania establecen conexiones entre mercados y mejoran su poder de negociación con apoyo estatal**<sup>105</sup>

Casi 4,5 millones de pequeños agricultores, comerciantes y procesadores en Tanzania cayeron en la pobreza a falta de políticas favorables, infraestructuras de mercado e información apropiadas y capital de inversión disponible. Para apoyar a los distritos pobres con altos niveles de producción pero serios problemas de mercado, el gobierno de Tanzania lanzó en 2003 el programa *Agricultural Marketing Systems Development Programme* (AMSDP). Los objetivos principales eran racionalizar las políticas, mejorar la comercialización agraria y los sistemas de precios y capacitar a los pequeños agricultores. Después de cinco años, se había desarrollado una nueva política de comercialización agraria, construido y rehabilitado carreteras, creado mercados y proporcionado capacitación y servicios financieros a los pequeños agricultores.

El AMSDP puso en marcha otras iniciativas como las cooperativas de ahorro y de crédito o el sistema de recibos de almacén, que permite a los agricultores almacenar sus cosechas mientras los precios son bajos y venderlas en el momento adecuado, así como acceder a créditos usando su producción como garantía. Este sistema, en combinación con el proyecto *First Mile* descrito más arriba, les permite aumentar su poder de negociación y obtener beneficios mayores, a la vez que reduce su vulnerabilidad a la volatilidad de los precios. En el distrito de Babati, por ejemplo, los agricultores lograron doblar e incluso triplicar sus ingresos gracias a estos servicios.

Casi la mitad de los beneficiarios del AMSDP son mujeres. Han mejorado su acceso a los mercados mediante acuerdos negociados por intermediarios. Como consecuencia de la acción afirmativa, las mujeres lideran un 20% de los 647 grupos. Sin embargo, AMSDP se encuentra con problemas a la hora de introducir cambios en las relaciones de género en las comunidades y siguen poco representadas en las estructuras de gestión de la organización.

## 4 Conclusión

Comentando sobre sus esfuerzos para reducir la pobreza rural al principio de su carrera durante la Gran Depresión, el economista americano John K. Galbraith escribió: “La economía agraria me dejó con la poderosa sensación de que las ciencias sociales deberían ser puestas a prueba en función de utilidad”.<sup>106</sup>

Viendo el contenido de este informe, uno no puede evitar recordar las palabras de Galbraith. Mientras el mundo a su alrededor evoluciona vertiginosamente, las vidas de 1.500 millones de personas pobres en el medio rural continúan en un estancamiento desesperante. La pobreza sigue siendo una realidad apabullante en el ámbito rural y gran parte de los agricultores y agricultoras pobres siguen excluidos de las oportunidades de los mercados agrarios. En grandes regiones de África, Asia y América Latina, la creciente brecha entre los más ricos y los más pobres ha sido impulsada por las diferencias existentes entre el ámbito rural y el urbano.<sup>107</sup>

Hace tan sólo 15 años, los esfuerzos de la mayoría de los gobiernos y las instituciones internacionales se concentraban en cambiar esta realidad, empujando a las comunidades pobres a abandonar el sector rural a favor de las economías urbanas más rentables. Pero esto ha cambiado radicalmente en los últimos años. Los argumentos y los hechos que hemos descrito en las páginas anteriores muestran que, además de una razón ética, existen poderosas razones económicas para incluir a los pequeños agricultores pobres en los mercados. Mientras la comunidad internacional se ve en apuros para cumplir las promesas hechas en la agenda de desarrollo del milenio, es fundamental incorporar a la población rural pobre en el proceso de crecimiento.

Los billones vertidos en el plan de rescate como respuesta a la crisis financiera global muestran que, ante poderosos incentivos, el sector público es capaz de actuar. Los pequeños agricultores deberían ser los siguientes en la cola para sacarlos de la pobreza en una operación de rescate histórica en concordancia con lo que el director general de la FAO recientemente describió como un *cambio del paradigma* de los mercados alimentarios.<sup>108</sup> Igual que en el caso de los sectores financiero e industrial, esta respuesta no debería consistir tan sólo en una fenomenal inyección de capital, sino también una reconsideración profunda de las reglas de comercio y de la inversión que han aplastado los márgenes de los agricultores y trabajadores pobres, robado sus oportunidades de mercado y les ha empujado hacia una situación de vulnerabilidad extrema.

## Referencias

- Berdegúe, J.A., Esther Bienabe y Lucian Peppelenbos (2008) *Innovative practice in connecting small-scale producers with dynamic markets*.
- Brown, Oliver (2008). 'Boom or bust: How commodity price volatility impedes poverty reduction, and what to do about it'. IISD paper. Disponible en <http://www.iisd.org/PUBLICATIONS/pub.aspx?pno=930>.
- Crawford, Erik W., T. S. Jayne y Valerie A. Kelly (2006) 'Alternative Approaches for Promoting Fertilizer Use in Africa' Discussion Paper 22. Washington: World Bank.
- Demeke, Mulat; Guendalina Pangrazio y Materne Maetz (2008) 'Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued'. Roma: FAO
- Evans, Alex (2009) *The Feeding of the Nine Billion. Global Food Security for the 21st Century*. Londres: Chatham House.
- FAO (2008) *The state of Food Security in the World 2008*. Roma: FAO.
- Henson (2006) 'New Markets and Their Supporting Institutions: Opportunities and Constraints for Demand Growth' Contribución del Rimisp-Latin American Center for Rural Development ([www.rimisp.org](http://www.rimisp.org)) a la preparación del World Development Report 2008
- IFAD (2001) *Rural Poverty Report*. Roma: IFAD.
- IFAD (2009). R. Blein and R. Longo: *Food price volatility- How to help smallholder farmers manage risk and uncertainty*. Discussion Paper for Round Table 1. Roma: IFAD.
- International Institute for Environment and Development (2008) *Chain-Wide Learning for Inclusive Agrifood Market Development: A guide to multi-stakeholder processes for linking small-scale producers to modern markets*. Wageningen: IIED.
- IPCC (2007). IPCC Fourth Assessment Report (AR4). Disponible en <http://www.ipcc.ch/>.
- Organic Monitor (2008) 'The European Market for Ethical Fruit & Vegetables: Organic and Fairtrade'
- Oxfam (2002) *Rigged Rules and Double Standards: Trade, Globalization and the Fight Against Poverty*. Oxfam Campaign Report. Oxford: Oxfam Internacional.
- Oxfam (2003) 'Running into the sand: Why failure at the Cancun trade talks threatens the world's poorest people' Oxfam Briefing Paper No. 53. Oxford: Oxfam Internacional.
- Oxfam (2004) *Trading Away our Rights: Women working in global supply chains*. Oxford: Oxfam Internacional.
- Oxfam (2008a) *Partnership or powerplay? How Europe should bring development into its trade deals with African, Caribbean, and Pacific countries*. Oxfam Briefing Paper No. 110. Oxford: Oxfam Internacional.
- Oxfam (2008b) *Double-Edged Prices: Lessons from the food price crisis: 10 actions developing countries should take*. Oxfam Briefing Paper No. 121. Oxford: Oxfam Internacional.

- Oxfam (2009a) *A billion hungry people*. Oxfam Briefing paper No. 127. Oxford: Oxfam Internacional.
- Oxfam (2009b) *Agricultura para el Desarrollo*. Oxford: Oxfam Internacional.
- Penrose-Buckley, C. (2007) 'Producer Organisations: A Guide to Developing Collective Rural Enterprises'. Oxford: Oxfam GB 2007.
- Poulton, Colin, Jonathan Kydd, Steve Wiggins and Andrew Dorward. 2006. State Intervention for Food Price Stabilisation in Africa: Can It Work? Food Policy Volume 31, Issue 4 (August):342-356.
- Reardon, Thomas and Ashok Gulati (2008). The Supermarket Revolution in Developing Countries: Policies for "Competitiveness with Inclusiveness". IFPRI Policy Brief 2. Disponible en <http://www.ifpri.org/pubs/bp/bp002.asp>. Washington D.C.: IFPRI.
- Stockbridge, Michael (2006) *Agricultural Trade Policy in Developing Countries during Take-off* Oxfam Research Report. Oxford: Oxfam Internacional.
- Taylor, Edward (2008) Informe base para capítulo del *Rural Poverty Report* de IFAD 2010.
- The World Bank (2007) *World Development Report 2008: Agriculture for Development*. Washington DC: World Bank.
- The World Bank (2009). *Global Economic Prospects 2009*. Disponible en: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTDECPROSPECTS/GPEXT/EXTGEP2009/0,,contentMDK:21959964~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:5530498,00.html>
- UNDP (2005) *Human Development Report 2005*. Nueva York: UNDP.
- UNDP (2007) *Human Development Report 2007*. Nueva York: UNDP.
- Von Braun, Joachim (2007) "The World Food Situation: New Driving Forces and Required Actions" Institute for Food and Policy Research (IFPRI) Food Policy Report No. 18. Washington D.C.: IFPRI.
- Watkins, Kevin (2006). *Agricultural trade, globalisation, and the rural poor*. Paper for International Food Policy Research Institute (IFPRI). Seminar on Globalisation and the Rural Poor. Washington DC, 6 December 2006

## Notas

- <sup>1</sup> Watkins, 2006.
- <sup>2</sup> FAO, *Food Outlook*, noviembre de 2008.
- <sup>3</sup> Asian Development Bank: *ADB's Response to the Food Crisis*, 2008.
- <sup>4</sup> FAO, 2008.
- <sup>5</sup> FAO, *Crop Outlook*, noviembre de 2008.
- <sup>6</sup> PNUD, 2005.
- <sup>7</sup> FIDA, 2009.
- <sup>8</sup> Brown, 2008.
- <sup>9</sup> FIDA, 2009.
- <sup>10</sup> Oxfam Internacional, 2002.
- <sup>11</sup> FAO, *Perspectivas alimentarias*, noviembre de 2008.
- <sup>12</sup> FIDA, 2009.
- <sup>13</sup> Caso investigado por Oxfam Internacional.
- <sup>14</sup> En Camboya, los precios medios de alimentos subieron casi un 40% en 2008. La fuente de este ejemplo es el Cambodia's Development Policy Research Institute (CDRI), *Impact of high food prices in Cambodia*, 2008.
- <sup>15</sup> FIDA, 2009, IFPRI, 2007.
- <sup>16</sup> Banco Mundial, 2009.
- <sup>17</sup> IPCC, 2007.
- <sup>18</sup> PNUD, 2007.
- <sup>19</sup> *Ibid.*
- <sup>20</sup> *Eliminating Drastic Food Price Spikes – a three pronged approach for reserves*. Disponible en: <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/reservenote20090302.pdf>
- <sup>21</sup> Los autores agradecen a Javier Pérez, de Intermón Oxfam, sus valiosas contribuciones a este apartado.
- <sup>22</sup> Valores medios ponderados de los aranceles aplicados. *Market Access Map*, Centro de Comercio Internacional. Disponible en: [www.macmap.org](http://www.macmap.org)
- <sup>23</sup> Estadísticas de la OCDE.
- <sup>24</sup> Oxfam Internacional, *Kicking down the door*, 2005.
- <sup>25</sup> En 2001, la UE aceptó permitir el acceso a sus mercados a gran parte de los productos procedentes de países menos avanzados (bajo el acuerdo llamado Todo Menos Armas), una concesión que en cierto modo fue corroborada por EEUU con la Ley para el Crecimiento y la Promoción de África (*African Growth and Opportunity Act*) que garantiza la entrada libre a su mercado a la mayoría de los productos de los países subsaharianos. En 2005, los países desarrollados acordaron suprimir los impuestos y las cuotas en al menos el 97% de sus líneas arancelarias para las importaciones procedentes de los países menos avanzados.
- <sup>26</sup> Oxfam, 2002.
- <sup>27</sup> Oxfam, 2008a.
- <sup>28</sup> Las prisas de la Unión Europea para cerrar el trato ha provocado una fragmentación de los bloques negociadores de los EPA, convirtiendo en una farsa los objetivos de integración regional y ha dado lugar a documentos muy distintos. Los miembros de la Comunidad de Desarrollo de África Austral, por ejemplo, están divididos en tres bloques distintos de negociación de acuerdos EPA. Todos los acuerdos EPA africanos son distintos y en tan sólo una región, la Comunidad de África Oriental, más de un país ha asumido los mismos compromisos que el resto. En el otro extremo se encuentra África Occidental, donde los únicos dos países que han alcanzado acuerdos EPA, tienen textos significativamente diferentes con diferentes compromisos de liberalización.
- <sup>29</sup> PNUD, 2005.
- <sup>30</sup> Taylor, 2008.
- <sup>31</sup> Henson, 2006.
- <sup>32</sup> Oxfam, 2009b.
- <sup>33</sup> Banco Mundial, 2007.
- <sup>34</sup> International Institute for Environment and Development, 2008.
- <sup>35</sup> Oxfam, 2004.
- <sup>36</sup> Reardon, 2008.
- <sup>37</sup> Taylor, 2008.
- <sup>38</sup> Oxfam, 2009b.
- <sup>39</sup> Brown, 2008.
- <sup>40</sup> Oxfam, 2009b.

- 
- <sup>41</sup> Banco Mundial, 2007.
- <sup>42</sup> Demeke *et ál.*, 2008.
- <sup>43</sup> Escobal d'Angelo, citado en Taylor, 2008.
- <sup>44</sup> FIDA, 2001.
- <sup>45</sup> Oxfam Internacional, 2009b.
- <sup>46</sup> FIDA, 2001.
- <sup>47</sup> Inma Guixé, *The flower industry in Ethiopia: challenges, hopes and potential*. Informe interno para Intermón Oxfam, 2007.
- <sup>48</sup> Oxfam, 2008b.
- <sup>49</sup> Taylor, 2008.
- <sup>50</sup> Transcripción de Berdegué *et ál.*, *Regoverning Markets Programme*, 2008.
- <sup>51</sup> Banco Mundial, 2007.
- <sup>52</sup> Oxfam, 2009b.
- <sup>53</sup> International Institute for Environment and Development, 2008.
- <sup>54</sup> Penrose-Buckley, 2006.
- <sup>55</sup> Caso investigado por Oxfam Internacional.
- <sup>56</sup> Oxfam, 2009b.
- <sup>57</sup> Tanguy Bernard y David J. Spielman, "Reaching the rural poor through rural producer organizations? A study of agricultural marketing cooperatives in Ethiopia", *IFPRI Food Policy* 34, 2009.
- <sup>58</sup> Hamidou Bagayoko y Normand Jacob, "Exemple concret d'intervention dans la mise en marché collective en Afrique de l'Ouest et du Centre", *Séminaire International Atelier sur la mise en marché collective*, Montréal, Canada, 2006.
- Análisis económico del sistema colectivo de comercialización desarrollado por la organización Fasi Jigi de 1998 a 2007.
- <sup>59</sup> Oxfam, 2002.
- <sup>60</sup> Taylor, 2008.
- <sup>61</sup> Theresa Osborne, *Imperfect competition in agricultural markets: evidence from Ethiopia*, 2004.
- <sup>62</sup> International Institute for Environment and Development, 2008.
- <sup>63</sup> Brown, 2008.
- <sup>64</sup> Taylor, 2008.
- <sup>65</sup> Stockbridge, 2006.
- <sup>66</sup> Caso de estudio realizado por Oxfam Internacional, contribución a Oxfam Internacional (2008) *Precios de doble filo*, 2008.
- <sup>67</sup> Ministry of Agriculture and Food Security of Malawi, *Evaluation of the 2006/07 agricultural input subsidy program. Final report*, 2008. Andrew Dorward, Ephraim Chirwa, Duncan Boughton, Eric Crawford, Thom Jayne, Rachel Slater, Valerie Kelly and Maxton Tsoka, *Towards "smart" subsidies in agriculture? Lessons from recent experience in Malawi*, Overseas Development Institute, 2008.
- <sup>68</sup> International Livestock Research Institute, *Process and Partnership for Pro-Poor Policy Change Project*, [www.pppppc.org](http://www.pppppc.org)
- KIT y IIRR, *Trading Up: building cooperation between farmers and traders in Africa*, Amsterdam/Nairobi, 2008.
- <sup>69</sup> Lucian Peppelenbos, "Farmer organizations and pro-poor market development". *Concept note for the WDR 2008 Workshop*, París, 2006.
- <sup>70</sup> KIT y IIRR, *Value chain finance: banking the rural poor beyond micro-finance*, 2009, pendiente de publicación.
- <sup>71</sup> I. Rodríguez, "Innovaciones organizacionales de pequeños productores de vegetales para participar en canales de comercialización dinámicos en Honduras", *Regoverning Markets Innovative Practice series*, IIED, Londres, 2007.
- <sup>72</sup> Berdegué *et ál.*, 2008.
- <sup>73</sup> Denis Herbel y Valantine Achancho, "L'interprofession, quel fonctionnement et quels enjeux?" *Grain de Sel*. No. 28, Septiembre de 2004.
- <sup>74</sup> CTA, *Farmers' Organizations and Interprofessions in Senegal. Who is who? Who does what?*, 2008. SOS Faim, "Agriculture Interprofessional Organizations (IPO) in West Africa", *Farming dynamics*. No. 17, junio de 2008.
- <sup>75</sup> Guillaume Duteurtre, "Panorama des organisations interprofessionnelles dans le monde", CIRAD, Contribución al grupo de trabajo "Inter-réseaux" sobre las organizaciones interprofesionales.
- <sup>76</sup> S.B. Concepcion y L.N. Digal, "Alternative vegetable supply chains in the Philippines", University of the Philippines, *International Symposium on Fresh Produce Supply Chain Management*, 2006.
- <sup>77</sup> Kennedy M. Shiundu y Ruth. K. Oniang'o, "Marketing African Leafy Vegetables: Challenges and Opportunities in the Kenyan Context", *African Journal of Food Agriculture Nutrition and Development*, Vol. 7, No. 4, 2007.

- 
- <sup>78</sup> FIDA Rural Poverty Report database. The “Bali Fresh” Women Farmers’ Partnership and R.J.P.J. Serhalawan (n.d.) “Bali Fresh” Women Farmers’ Partnership. Transcripción de una presentación ante el International Symposium on Fresh Produce Supply Chain Management.
- <sup>79</sup> Banco Mundial, 2007.
- <sup>80</sup> Henson, 2006.
- <sup>81</sup> P. Liu, *International Markets for Organic and Fair-Trade Products: The example of North America*, 2006.
- <sup>82</sup> Organic Monitor proporciona predicciones para 2009. En: <http://www.organicmonitor.com>
- <sup>83</sup> *Ibid.*
- <sup>84</sup> Oxfam Internacional, 2009b.
- <sup>85</sup> Caso investigado por FIDA.
- <sup>86</sup> Caso investigado por FIDA.
- <sup>87</sup> Caso investigado por Oxfam Internacional en Samoa.
- <sup>88</sup> Caso investigado por FIDA.
- <sup>89</sup> Caso investigado por Oxfam Internacional en Perú.
- <sup>90</sup> Roopam Singh (n.d.) *Contract Farming Practices: Impact on Small Holders (A case of Hoshiarpur District in Punjab)*. CENTAD (Centre for trade and development).
- <sup>91</sup> Ricardo Hernández, Thomas Reardon y Julio Berdegú (n.a.), *Supermarkets, wholesalers, and tomato growers in Guatemala*, Department of Agricultural Economics, Michigan State University.
- <sup>92</sup> Sukhpal Singh, *Agribusiness in South Asia. A Fact Sheet*. Centre for Management in Agriculture, Indian Institute of Management, Ahmadabad, 2007.
- <sup>93</sup> Caso investigado por FIDA. Cadilhon, J.J., A.P. Fearne, P.T.G. Tam y P. Moustier, “Business-to-business relationships in parallel vegetable supply chains of Ho Chi Minh City (Viet Nam): reaching for better performance”, *Proceedings of the International Symposium on Fresh Produce Supply Chain Management*, editado por Peter J. Batt y Jean-Joseph Cadilhon, *RAP Publication 2007/21*, Bangkok: AFMA, Curtin University, Department of Agriculture, FAO, 2007.
- <sup>94</sup> Huang Zuhui, Liang Quiao y Song Yu, *Collective action and institution innovation of small farm households in big market: a case study of the Ruoheng farmer watermelon cooperative in China*, 2006.
- <sup>95</sup> KIT y IIRR, *Value chain finance: reaching the rural poor beyond micro-finance*, 2009, (pendiente de publicación).
- <sup>96</sup> Southern African Natural Products Trade Association, *PhytoTrade Africa 2007 Monitoring and Evaluation Report*, 2008. Página web de PhytoTrade Africa: <http://www.phytotradafrica.com>
- Spore - Free Online Food Processing Information, *Baobab approved in EU - notes on the Novel Food Process*, SAFPP Weblog, julio de 2008.
- <sup>97</sup> Overseas Development Institute, “Market-oriented agricultural infrastructure: appraisal of public-private partnerships”, *Project Briefing*, no. 9, 2008.
- <sup>98</sup> Mu y Man del Valle, “Rural Roads and Poor Area Development in Vietnam”, *The World Bank Policy Research Working Paper 4340*, Washington, DC, 2007, citado en Taylor, 2008.
- <sup>99</sup> Banco Mundial, 2007.
- <sup>100</sup> Taylor. 2008.
- <sup>101</sup> Caso investigado por FIDA.
- <sup>102</sup> Caso investigado por FIDA.
- <sup>103</sup> Portal E-Choupal: <http://www.echoupal.com> y [http://www.itcportal.com/agri\\_exports/e-choupal\\_new.htm](http://www.itcportal.com/agri_exports/e-choupal_new.htm)
- <sup>104</sup> Portal Tradenet: [www.tradenet.biz](http://www.tradenet.biz)
- <sup>105</sup> FIDA, “IFAD to Support the Agricultural Marketing Systems Development Programme in the United Republic of Tanzania”, nota de prensa, IFAD 04/02, 2002. <http://www.ifad.org/media/press/2002/04-02.htm>
- Proyectos y programas de comercialización agraria:  
<http://www.mitm.go.tz/marketing.php?cat=14&subcat=35>
- Abdul Pagali, Vincon Nyimbo y Walter Swai, *Agricultural marketing systems development programme. First mile project and gender*, 2007.
- <sup>106</sup> *Conversations with History: John K. Galbraith*. Disponible en: <http://globetrotter.berkeley.edu/conversations/Galbraith/galbraith1.html>.
- <sup>107</sup> PNUD, 2005.
- <sup>108</sup> Nota de prensa de la cumbre de la FAO en Madrid, enero de 2009.

## ***Informes de Investigación de Intermón Oxfam***

Los Informes de Investigación de Intermón Oxfam se escriben con el objeto de compartir resultados de investigaciones, para contribuir al debate público y para invitar al diálogo sobre políticas y prácticas de desarrollo y acción humanitaria. Estos documentos no reflejan necesariamente los posicionamientos políticos de Intermón Oxfam. Las opiniones expresadas son las de los autores, y no necesariamente las de Intermón Oxfam.

Para más información, o para comentar este informe, escribir a [msambade@intermonoxfam.org](mailto:msambade@intermonoxfam.org)

© Intermón Oxfam septiembre 2010

Este documento ha sido escrito por Gonzalo Fanjul y Arantxa Guereña. Los autores agradecen a Lucian Peppelenbos (KIT) y Roberto Longo (IFAD) por sus contribuciones y comentarios de gran utilidad para la producción de este informe. Forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [msambade@intermonoxfam.org](mailto:msambade@intermonoxfam.org)

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [msambade@intermonoxfam.org](mailto:msambade@intermonoxfam.org).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

**[www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)**

Oxfam Internacional es una confederación de catorce organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia:

Oxfam América ([www.oxfamamerica.org](http://www.oxfamamerica.org)); Oxfam Australia ([www.oxfam.org.au](http://www.oxfam.org.au)); Oxfam Bélgica ([www.oxfamsol.be](http://www.oxfamsol.be)); Oxfam Canadá ([www.oxfam.ca](http://www.oxfam.ca)); Oxfam Francia – Agir ici ([www.oxfamfrance.org](http://www.oxfamfrance.org)); Oxfam Alemania ([www.oxfam.de](http://www.oxfam.de)); Oxfam Reino Unido ([www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)); Oxfam Hong Kong ([www.oxfam.org.hk](http://www.oxfam.org.hk)); Intermón Oxfam ([www.intermonoxfam.org](http://www.intermonoxfam.org)); Oxfam Irlanda ([www.oxfamireland.org](http://www.oxfamireland.org)); Oxfam Mexico ([www.oxfamMexico.org](http://www.oxfamMexico.org)); Oxfam Nueva Zelanda ([www.oxfam.org.nz](http://www.oxfam.org.nz)); Oxfam Novib – Países Bajos ([www.oxfamnovib.nl](http://www.oxfamnovib.nl)); Oxfam Quebec ([www.oxfam.qc.ca](http://www.oxfam.qc.ca))

Miembros observadores de Oxfam y en proceso de afiliación plena:

Oxfam Japón ([www.oxfam.jp](http://www.oxfam.jp))

Oxfam India ([www.oxfamindia.org](http://www.oxfamindia.org))

Ucodep (Italia) ([ucodep-oi@oxfaminternational.org](mailto:ucodep-oi@oxfaminternational.org))

Para más información, por favor llame o escriba a alguna de las agencias o visite [www.oxfam.org/es](http://www.oxfam.org/es)

Correo electrónico [msambade@intermonoxfam.org](mailto:msambade@intermonoxfam.org)