

Como los agricultores de pequeña escala hacen funcionar los mercados en su propio beneficio

Muchas de las personas que asistirán a la Cumbre de la Tierra 2012 (Río+20) apuestan por un desarrollo sostenible a partir de iniciativas provenientes del sector privado, y esperan que un mejoramiento de las relaciones con los mercados pueda reducir la pobreza de 500 millones de agricultores de pequeña escala que alimentan a buena parte del mundo en vías de desarrollo. Pero la mayoría de los modelos de “negocios inclusivos” implementados con ese propósito solamente están llegando a una pequeña minoría de agricultores. Pensar en un futuro digno para el 90 por ciento restante, políticos, empresas privadas y organizaciones no gubernamentales tienen que formular las preguntas correctas. En vez de pensar en cómo hacer que los mercados funcionen en beneficio de los pobres tenemos que fijarnos en cómo los pobres están haciendo que los mercados funcionen para ellos.

Mensajes centrales

- Los delegados a la Cumbre de Río + 20 tienen grandes expectativas en el sector privado para que integre a los productores de pequeña escala en mercados modernos a través de ‘negocios inclusivos’.
- La evidencia acumulada indica que las iniciativas de cadenas de valor solo alcanzan a un porcentaje muy reducido de agricultores.
- Mejorar el funcionamiento de los mercados informales puede brindar resultados de mejor y mayor alcance tanto para los agricultores como para los consumidores de bajos ingresos en comparación con intervenciones en mercados formales y cadenas de valor.
- Los pobres deben ser vistos como agentes económicos en vez de ‘beneficiarios’ de intervenciones de desarrollo. Debemos comprender como los agricultores de pequeña escala toman sus propias decisiones y actúan frente a los cambios en los mercados agro-alimenticios y en las economías rurales.

Una historia de pequeñas unidades agrícolas

La agricultura es una historia de pequeñas unidades agrícolas: 500 millones de agricultores trabajan parcelas de menos de dos hectáreas y producen un porcentaje importante del alimento del mundo - más de un 90 por ciento en el África subsahariana, y en un 50 por ciento en la India. La reducción de la pobreza también está vinculada a las pequeñas unidades agrícolas. Tres cuartas partes de los 1200 millones de pobres habitan en las áreas rurales, y la mayor parte de ellos son pequeños agricultores que dependen parcial o completamente de la agricultura y de los recursos naturales para su sustento.

Desde que la crisis alimentaria de 2007-2008 y sus secuelas estimuló el interés en el futuro de la agricultura, los pequeños agricultores han ocupado un lugar prominente en las distintas agendas internacionales. El aumento de los precios de los principales productos agrícolas ha subrayado la vulnerabilidad de la oferta mundial de alimentos frente a los cambios globales, y dio carácter de urgencia al desafío de alimentar a una creciente población en el marco de limitaciones más severas de carácter ambiental. Además de estos desafíos, la globalización ha abierto las fronteras y expuesto a los pequeños

agricultores a las oportunidades y riesgos que acompañan la apertura de los mercados.

Los gobiernos, donantes y toda la comunidad internacional dedicada al desarrollo, así como muchos actores en el sector privado, han aceptado la necesidad de apoyar a los pequeños agricultores en los mercados agrícolas. En todas las recientes negociaciones y discusiones — como las del G8 — que han conducido a Río+20 se ha escuchado el argumento de que las empresas privadas deberían desempeñar un papel mucho más importante con relación al desarrollo sostenible. Los partidarios del desarrollo “basado en el mercado” sostienen que, mediante la inclusión en el mercado, los pequeños productores pueden sobrevivir e incluso prosperar frente a los grandes cambios en la agricultura y los mercados de alimentos que implica la globalización. En esta nueva agenda los pequeños productores no solo son vistos como actores fundamentales en el marco de la reducción de la pobreza rural, sino también como pilares de la seguridad alimentaria, administradores de los recursos naturales y la biodiversidad, y parte de la solución para el cambio climático.

Para las empresas internacionales, el establecimiento de relaciones con los pequeños agricultores representa una oportunidad para asegurarse el suministro de productos agrícolas y desarrollar nuevos

mercados de semillas y otros insumos agrícolas. Algunas de las más grandes compañías del mundo, entre ellas Walmart y Unilever, han anunciado ambiciosas metas para incorporar a los pequeños agricultores a sus cadenas de suministro.

¿Desarrollando a los pobres?

El gran interés por los enfoques de mercado que buscan apoyar a los pequeños productores ha impulsado la formación de múltiples acuerdos entre el sector público y el sector privado y ha habido avances en nuestra comprensión de cómo adaptar modelos de negocios para incluir pequeños agricultores. Pero no todos los analistas concuerdan en que construir puentes entre los pequeños agricultores y la empresa privada es el enfoque más apropiado.¹ Algunos afirman que la capacidad de adaptación está siendo socavada al exponer a los pequeños productores a mercados altamente exigentes e inestables; muchos de ellos son partidarios de enfoques alternativos basados en derechos, en la democracia y la soberanía alimentaria. Otros analistas discuten sobre si los pequeños agricultores pueden volverse actores centrales en los futuros mercados agrícolas; ellos favorecen inversiones a gran escala en las que los pequeños agricultores pueden producir para nichos de mercado o abandonar la agricultura, incluso como mano de obra en grandes propiedades agrícolas.

Estos argumentos tienen un punto en común: prolongan una tradición que interpreta a “los pobres” de forma paternalista. Los pequeños productores son vistos como víctimas de las crisis que van surgiendo, víctimas que pueden ser “desarrolladas” como beneficiarias de iniciativas gubernamentales, de los donantes y también de las empresas privadas.

Pero al tratar a los pequeños agricultores como víctimas o beneficiarios, a estos programas se les escapa el papel de los productores como actores económicos y socios comerciales. Dada la naturaleza empresarial de la agricultura, los pequeños productores analizan sus opciones, administran sus riesgos y toman sus

propias decisiones, incluso frente a condiciones de información imperfecta y políticas desfavorables. Un reciente programa de conocimientos del IIED, HIVOS y el Centro Mainumby Ñakurutú, ha dirigido su atención hacia esta capacidad de los productores— individual y colectiva— para tomar decisiones efectivas y actuar en consecuencia frente a agendas externas, en otras palabras, su “capacidad de actuar” (agency). Esta perspectiva permite entender las estrategias y limitaciones de los pequeños agricultores, enfoque que puede contribuir a diseñar políticas públicas y acciones empresariales más apropiadas.

¿Cuán inclusivos son los “negocios inclusivos”?

En la última década hemos visto un incremento de iniciativas basadas en enfoques de mercado que buscan relacionar a las pequeñas unidades agrícolas con grandes compradores. Los pequeños agricultores son integrados en cadenas de abastecimiento o de valor formales y coordinadas, a través de modelos de “negocios inclusivos” que buscan obtener una buena ganancia para los compradores y mejores ingresos para los agricultores. Las intervenciones en pro del desarrollo buscan así “hacer que los mercados funcionen para los pobres”.

Esto supone reunir a los productores en cooperativas u otras organizaciones formales, las que son consideradas como los socios más adecuados para los negocios modernos. El supuesto generalizado es que el comercio moderno, formal y global que se extiende por el mundo desarrollado desplazará a las redes comerciales tradicionales, informales y locales del pasado. Se cree que los pequeños agricultores necesitan ser organizados formalmente e integrados en cadenas de valor para hacer frente a la competencia global.

Los modelos de negocios inclusivos pueden brindar buenas oportunidades a empresas agro-alimentarias y a algunos pequeños agricultores. Pero existe evidencia de que cuando este enfoque funciona, tiende a beneficiar a una pequeña minoría de agricultores — del dos al diez por ciento — que cuenta con capital y educación, está más cerca de las áreas urbanas y los servicios de infraestructura, y muchos más dedicado a una agricultura comercial que a una de subsistencia.²

Realidades del proceso de transformación rural

La realidad del proceso de transformación económica es más compleja de lo que sugiere la narrativa de la globalización. Todavía predominan los mercados informales de alimentos en casi toda África, Asia y América Latina. Canales informales de carácter flexible unen a los productores pobres con los consumidores pobres. Muchas cadenas modernas de comercio minorista (supermercados) también tienen su origen en

Cooperando para competir

En Uganda, los productores de “matoke” —plátano de freír, un alimento básico en el este de África— coordinan sus actividades sólo en la época de cosecha. Los agricultores usan teléfonos celulares y redes de parientes para explorar los mercados en las ciudades cercanas, y para designar representantes de la comunidad que evalúan el volumen del producto, organizan las ventas, negocian los precios y manejan el dinero. Los negociadores encuestan a las familias para evaluar la cantidad y el tamaño del “matoke”, luego contactan a los compradores para tratar sobre volúmenes y precios, establecer centros y días para la recolección de la cosecha.

Este tipo de organización informal muestra como los pequeños agricultores no son agentes económicos pasivos que no tienen influencia en los precios, sometidos a comerciantes rapaces o a la espera de los beneficios de un programa de desarrollo. Más bien, los agricultores a menudo desempeñan un papel activo y creativo al hacer uso de sus propios recursos para lidiar con mercados en continuo proceso de cambio.

acuerdos informales entre agricultores y comerciantes intermediarios.³ Según algunos indicadores, la informalidad está aumentando, y no así disminuyendo.

Este crecimiento es impulsado en parte por el proceso demográfico: globalmente, una importante cohorte de jóvenes de las áreas rurales se ha topado con una escasa oferta de empleo formal, mientras que el tamaño de las unidades agrícolas se ha reducido.⁴ Esta situación sólo ha contribuido a reforzar una de las más elementales estrategias de los pobres de las áreas rurales: medios de vida multifacéticos que se valen de una serie de actividades económicas para enfrentar riesgos y optimizar su escasa tierra, dinero y otros recursos. Los agricultores pueden tomar en arriendo varias parcelas y producir distintos cultivos; ingresar en diferentes mercados informales o formales y salirse de ellos; combinar el ingreso proveniente de la agricultura con trabajos fuera del sector agrícola y las remesas que reciben de miembros de la familia que han migrado.

Hoy los agricultores tienen otras opciones además de las cadenas globales de abastecimiento: en mercados locales, nacionales y regionales. La creciente demanda de alimentos — incluido el crecimiento de los mercados urbanos, el comercio transfronterizo y los grupos de consumidores de clase media demandantes de mejor calidad e inocuidad — estimula una mayor competencia por la oferta y atrae a más comerciantes al campo. Además, la descentralización de muchos gobiernos puede facilitar la asignación de presupuestos propios de las autoridades locales, que pueden ser utilizados para crear y fortalecer sus mercados.

Aunque la mayor parte de los pequeños productores no están formalmente organizados en el mercado, muchos todavía “cooperan para competir”, valiéndose de acuerdos informales que pueden alcanzar niveles bastante sofisticados (ver recuadro). Sin embargo, esas organizaciones informales rara vez son reconocidas como legítimas y no tienen capacidad para influenciar las políticas que las afectan. Sin la capacidad de actuar políticamente para cambiar las reglas del juego, los pequeños productores continúan siendo vulnerables a las políticas que no distinguen entre sus intereses específicos y aquellos de los agricultores que producen en mayor escala, como los acuerdos comerciales y la apertura de los mercados nacionales.

De la importancia de la capacidad de decidir y actuar

Entender la capacidad de decidir y de actuar de los pequeños productores — las formas en que los pobres hacen funcionar los mercados en su propio beneficio — puede ayudar a entender esta compleja realidad, y a responder a ella. Necesitamos, tanto con relación a las iniciativas privadas de negocios como a las empresas sociales, repensar los supuestos sobre la idea de “elevar de categoría” a los pequeños productores a través de organizaciones formales, así

como en ‘escalonar hacia arriba’ cadenas individuales dentro de negocios inclusivos.

Algunas acciones y políticas privadas en curso nos indican cómo cambiar estrategias a partir de una visión más clara de las opciones de los pequeños productores como actores económicos. Algunas empresas ya se han dado cuenta de que necesitan cambiar su política de aprovisionamiento. En Java occidental, el proveedor especializado en hortalizas Bimandiri, originalmente esperaba que toda su mercadería provendría de grupos de pequeños agricultores organizados, capacitados y equipados por la empresa. Para completar la cadena de valor, la empresa trabaja estrechamente con compradores minoristas de productos de alto valor. Pero la empresa ha tenido problemas para formar sus organizaciones de productores y asegurarse un suministro constante. Los cultivadores de hortalizas de la región muchas veces arriendan sus tierras, de manera que frecuentemente mueven y cambian sus cultivos, una estrategia que depende de relaciones comerciales flexibles, a menudo con compradores informales y tradicionales.

La empresa se ha adaptado a las circunstancias diversificando sus fuentes de suministro: Bimandiri ahora compra sólo una tercera parte de sus productos de asociaciones de agricultores, y la mitad de comerciantes y de mercados mayoristas.⁵ Comprender las formas en que los pequeños productores hacen funcionar los mercados en su propio beneficio le ha permitido a Bimandiri adaptar su modelo de negocios.

La idea de elevar de categoría a los pequeños productores cadena por cadena podría ser objeto de acciones más efectivas que integren a todo un producto del sector agrícola (véase **Levantando todo un sector**).

Algunos gobiernos han comenzado a comprender cómo los pequeños productores aprovechan los

Levantando todo un sector

En Colombia, la federación nacional de productores de café (Federación Nacional de Cafeteros de Colombia - FNC) ha trabajado para mejorar el desempeño económico y social de todo el sector. La FNC representa a la mayoría de las 560 000 familias caficultoras en el país, cerca de un tercio de las cuales cultivan una superficie de menos de 1,5 hectáreas. El control de calidad administrado por la FNC le ha significado al café colombiano la conquista de mejores precios en los mercados mundiales. El impacto positivo en las comunidades caficultoras en comparación con otros países en términos de ingreso, servicios públicos, alfabetismo y estabilidad política, está documentado en una serie de estudios.⁶

Un elemento fundamental en el enfoque de la FNC es el Fondo Nacional del Café, un impuesto a la producción de café administrado por la FNC en nombre del Gobierno. El fondo es empleado para estabilizar el ingreso de los productores e invertir en programas sociales y de infraestructura en las comunidades caficultoras. Antes que crear “islas” de inclusión que dejan fuera a la mayoría de los agricultores, este enfoque sectorial amplio beneficia a todos en general a través de la federalización de los intereses de los productores y el desarrollo institucional.

mercados informales y han adaptado sus políticas para responder a esta realidad. En Kenia, poco antes del año 2000, las acciones con relación a los pequeños vendedores tradicionales de leche consistía en tomar medidas enérgicas contra ellos para eliminar prácticas antihigiénicas. Pero últimamente el Estado ha brindado mucho más apoyo a estos vendedores, quienes adquieren leche de unos 800 000 productores lecheros y abastecen la mayor parte del mercado nacional. Las nuevas leyes reconocen su papel primordial y buscan mejorar los estándares de procesamiento en el sector informal, así como ofrecer capacitación en lo que respecta a la inocuidad y una certificación accesible. Las autoridades locales asesoran a los pequeños vendedores en vez de castigarlos. Los resultados no solo se reflejan en mejores relaciones entre comerciantes e instituciones reguladoras, sino también en costos de transacción más bajos y mayores volúmenes de venta de leche.⁷

Llegando al “90 por ciento restante”

Políticas innovadoras como las practicadas en Colombia y Kenia están explorando cómo llegar al “90 por ciento restante” de los pequeños productores que no pueden participar fácilmente en las cadenas de valor modernas. Un debate reciente, “Juventud rural, ¿mañana agricultores?”, mostró la necesidad de fijarse no solamente en la producción y productividad agrícola como en el caso de la actual agenda internacional, sino también en el amplio portafolio de actividades generadoras de ingreso de los pequeños agricultores, las que mayormente son de carácter informal. China ha demostrado que se pueden lograr mejores condiciones de empleo cuando las políticas son concebidas a largo plazo y apoyan la diversificación, la movilidad y la adquisición de nuevas habilidades, principalmente para la juventud rural.⁸

Para pensar y actuar por un futuro digno para el 90 por ciento restante, políticos, empresarios y la

comunidad internacional dedicada al desarrollo tienen que reconocer el complejo entorno en el que se desempeña la agricultura a pequeña escala y las comunidades rurales en regiones y países distintos. La globalización y modernización no están haciendo tabla rasa en la economía mundial, sino extendiéndose de forma paralela con vibrantes economías informales y locales.

Los beneficios de la informalidad — acceso, flexibilidad, resiliencia — pueden ser integrados en marcos de políticas públicas y de modelos de negocios que busquen superar su lado oculto — escasa trazabilidad e inocuidad, pobre trayectoria ambiental y seguridad laboral, corrupción, criminalidad, monopolios. Pero planear acciones que funcionen exige comprender cómo los agricultores actúan tanto en los mercados formales e informales como en los globales y locales, sus estrategias, intereses, expectativas y limitaciones, y cómo toman decisiones frente a un sector agroalimentario en proceso de reestructuración.

La informalidad reviste particular importancia en el presente contexto caracterizado por un mayor desempleo juvenil, y representa un desafío de carácter urgente para las economías emergentes y en vías de desarrollo, así como para su seguridad alimentaria. Es necesario entender mejor las relaciones existentes entre la creación de empleo digno, el sector informal, la estabilidad política y la democracia económica, elementos sin los cuales un desarrollo sostenible está en riesgo.

● BILL VORLEY, ETHEL DEL POZO-VERGNES, ANNA BARNETT

Bill Vorley (bill.vorley@iied.org) es investigador principal y Ethel del Pozo-Vergnes (ethel.delpozovergnes@iied.org) es investigadora en el Grupo de Mercados Sostenibles del IIED.

Anna Barnett (abarnett@gmail.com) es autora independiente y editora especializada en ciencias, medio ambiente y desarrollo sostenible, y consultora en el 'Programa de conocimientos sobre la capacidad de actuar de los pequeños productores en

El Programa de Conocimientos “Productores de pequeña escala en el mercado globalizado” iniciado por HIVOS y IIED se propone mapear, elucidar e integrar conocimientos sobre los dilemas a los que están confrontados los pequeños productores en los mercados nacional, regional y global. Para esto trabaja con diferentes actores para integrar nuevas

voces, conceptos y puntos de vistas en el debate global. De este modo se busca apoyar a las instituciones involucradas en temas de desarrollo, gubernamentales y no gubernamentales, a las organizaciones de productores y a las empresas privadas en su búsqueda por lograr políticas y prácticas mejor informadas.

Hivos

Raamweg 16, PO Box 85565
NL- 2508 CG, The Hague
The Netherlands
info@hivos.net
www.hivos.net

International Institute for Environment and Development

80-86 Gray's Inn Road
London WC1X 8NH
United Kingdom
info@iied.org
www.iied.org

Notas

● ¹ Murphy, S. 2010. *Changing perspectives: Small-scale farmers, markets and globalization*. IIED, Londres y Hivos, La Haya. ● ² Seville, D. et al. 2011. *Under what conditions are value chains effective tools for pro-poor development?* IIED, Londres y Sustainable Food Laboratory, Hartland, Vermont, EE.UU. ● ³ Jütting, J., de Laiglesia, J.R. 2009. *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs in Developing Countries*. OECD Development Centre, París. ● ⁴ Proctor, F., Lucchesi, V. 2012. *Small-scale farming and youth in an era of rapid rural change*. IIED, Londres y Hivos, La Haya. ● ⁵ Sandredo. 2012. *Experience of CV Bimandiri in Developing Farmer Agency to the Modern Market*. Presentation at International Conference on Small-Scale Producer Agency in the Globalized Market, Bandung, 16 February 2012. ● ⁶ Bentley, J.W., Baker, P.S. 2000. *The Colombian coffee growers' federation: organised, successful smallholder farmers for 70 years*. Overseas Development Institute, Londres. Véase www.odi.org.uk/resources/docs/5126.pdf; Deshpandé, R. 2004. *Café de Colombia*. Harvard Business School case 9-502-024. ● ⁷ Hooton, N., Omoro, A. 2007. *Policy innovations in small-scale milk markets in Kenya and East Africa*. IIED, Londres. ● ⁸ Huang, J., Wang, X., Qiu, H. 2012. *Small-scale farmers in China in the face of modernisation and globalisation*. IIED, Londres y Hivos, La Haya.

Lectura Complementaria

Programa de conocimientos sobre la capacidad de actuar de los pequeños productores en el mundo globalizado: ● www.hivos.net/Knowledge-Programme2/Themes/Small-Producer-Agency ● www.iied.org/small-producer-agency-globalised-market ● www.mainumby.org.bo/en/nuestro-trabajo/pequenos-productores-y-mercados

Hivos
people unlimited

iied