

Cómo asegurar que los productores en pequeña escala se beneficien del aumento de los precios

Las consecuencias de la heterogeneidad de los pequeños productores en la participación en el mercado

Mensajes centrales

 Colmar la brecha entre los rendimientos efectivos y potenciales obtenidos en los países en desarrollo es de fundamental importancia para satisfacer las necesidades alimentarias mundiales y contener los aumentos de precios de los alimentos.

 El potencial técnico para aumentar la producción es mayor en las regiones en las que las explotaciones en pequeña escala parecen relativamente insensibles al aumento de los precios de los alimentos.

 Los esfuerzos realizados para aumentar la productividad y promover una respuesta apreciable de la oferta tendrán un resultado limitado si no se fortalecen los vínculos de los pequeños productores con los mercados.

 Las políticas de apoyo destinadas a promover la capacidad de reacción de la oferta de los pequeños productores tienen que reconocer mejor la heterogeneidad de dicho grupo y las limitaciones con que se enfrenta para generar excedentes comercializables.

Introducción

A menudo se da por supuesto que el aumento de los precios mundiales de los alimentos debería inducir a los productores agrícolas a aumentar su producción para la venta, contribuyendo de esa manera al incremento de la producción nacional y mundial de alimentos. Pero, en realidad, la capacidad de reacción de la oferta, particularmente de los pequeños productores agrícolas de los países en desarrollo, está condicionada por muchos otros factores que diferencian los incentivos y desincentivos a los que hacen frente, y por la capacidad de los diferentes productores de los países en desarrollo para responder a las variaciones de los precios. A la hora de establecer una función más matizada y dinámica del apoyo que los gobiernos prestan a la agricultura en pequeña escala es de fundamental importancia comprender mejor la capacidad de reacción de la oferta de los pequeños productores.¹

Necesidades alimentarias mundiales

En las Perspectivas agrícolas OCDE-FAO 2012–2021 se sostiene que ante la desaceleración del crecimiento de la producción de alimentos en los países de la OCDE, las regiones de países en desarrollo, particularmente las que actualmente están haciendo frente a un déficit apreciable de productividad, tendrán que aumentar la producción para satisfacer en el futuro las crecientes necesidades alimentarias. En el informe se indica que el crecimiento futuro de la producción debería registrarse primordialmente en América Latina y el Caribe y en el África subsahariana. La evaluación se basa sobre el hecho de que, desde el año 2000, la producción de los países de la OCDE ha crecido más lentamente que en otras regiones de países en desarrollo en las que, con la excepción de Asia oriental (11%) y

Asia sudoriental (32%), la diferencia de rendimiento² supera el 50%, y es particularmente elevada en el África subsahariana (76%) y en América Central y el Caribe (65%).

La Figura 1 presenta los resultados de un marco hipotético en el que se adopta como modelo una reducción del 20% en las diferencias de rendimiento en los países en desarrollo. La diferencia porcentual en la producción de los cereales principales se compara con la proyección de referencia de los niveles de producción para 2021. A nivel mundial, la producción aumenta entre 3,4% (cereales secundarios) y 5,7% (trigo). Se estima que en los países en desarrollo la producción aumenta hasta un 10%, registrándose aumentos desproporcionados en el África subsahariana, como consecuencia de unos rendimientos sensiblemente mayores. Los precios más bajos, debidos al aumento de la producción, harán que se sustituya la producción de otros productos básicos y disminuya la producción de cereales con respecto a los niveles de la proyección de referencia.

Por tanto, el aumento de los precios mundiales, unas prácticas agronómicas mejores, y un entorno comercial, técnico y reglamentario mejorado para alentar la innovación agrícola, deberían disminuir la diferencia de rendimiento y aumentar la producción total, reduciendo las presiones sobre los precios mundiales de los alimentos. Para determinar en qué medida las regiones de países en desarrollo puedan contribuir a aumentar en el futuro la producción de alimentos, es necesario observar con mayor atención los supuestos relacionados con la capacidad de reacción de la oferta de los productores.

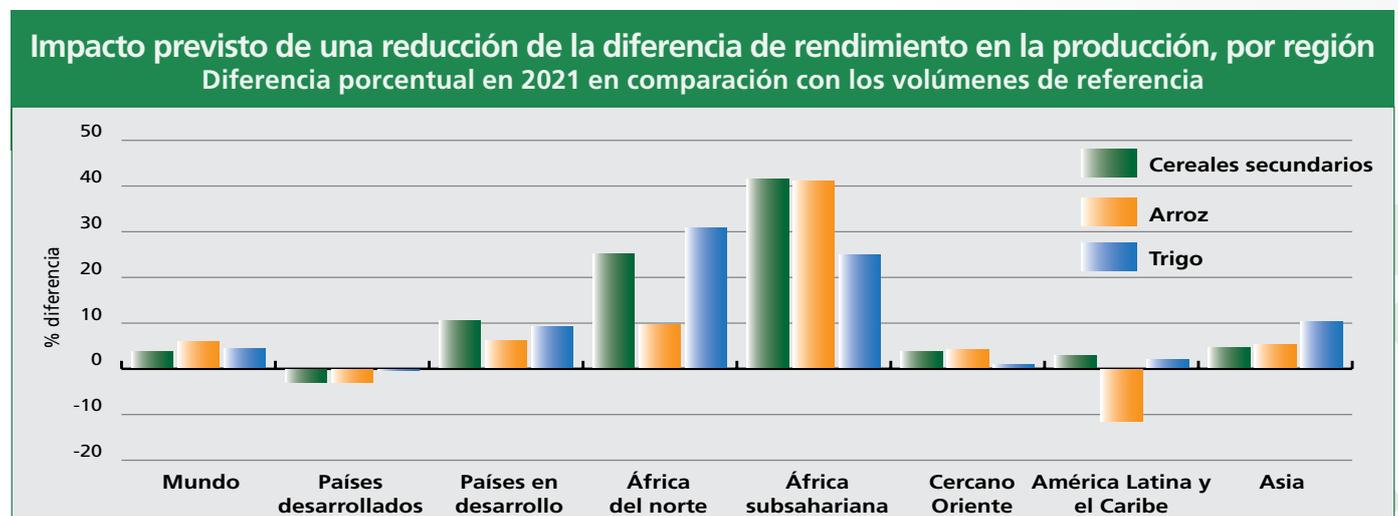
Heterogeneidad de la agricultura de los pequeños propietarios

La agricultura de pequeñas explotaciones es practicada por productores heterogéneos, que se diferencian, entre otras cosas: por los recursos y las tecnologías a los que tienen acceso y están en condiciones de usar efectivamente; los factores que determinan sus decisiones en materia de producción y consumo, tales como las relaciones de dependencia en el hogar y el acceso a empleo no agrícola; los riesgos relacionados con la producción y el mercado a los

¹ P. Arias, D. Hallam, E. Krivonos and J. Morrison (2013): *Smallholder Integration in Changing Food Markets*. FAO, Rome.

<http://www.fao.org/economic/est/issues/smallholders/en/>

² Economically attainable yield/actual yield in 2005.



Fuente: Datos tomados del Cuadro 2.6 de las Perspectivas agrícolas OCDE-FAO 2012–2021, OCDE, París, y FAO, Roma.

que hacen frente; y los mercados en los que pueden vender. Según sus características y el contexto en el que trabajan, ante incentivos semejantes los hogares de los pequeños productores tomarán decisiones diferentes.

Reacción de la oferta de los pequeños productores al aumento de los precios de los alimentos

Los factores que influyen en la propensión de los pequeños productores a aumentar la producción para venta en los mercados pueden clasificarse en tres niveles:³

- El acceso a activos (recursos naturales, mano de obra y capital) y la posibilidad de satisfacer con ellos sus necesidades de subsistencia, que determinarán tanto su capacidad como su voluntad de aumentar la producción de cultivos alimentarios para vender en los mercados.
- La conectividad con los diferentes mercados, o sea la distancia, entendida en el sentido amplio de distancia geográfica, asimetría de conocimientos, relaciones de poder, y costos del comercio.
- La funcionalidad de los mercados en los que participan. En muchos mercados locales de alimentos los precios

³ C. Barrett. 2010. Smallholder market participation: concepts and evidence from Eastern and Southern África (Participación del pequeño productor en el mercado: conceptos y datos de África oriental y austral). En A. Sarris and J. Morrison, eds. Food Security in Africa: market and trade policy for staples foods in Eastern and Southern África (La seguridad alimentaria en África: la política de mercado y la política comercial para los alimentos básicos en África oriental y austral) Cheltenham, RU, y Northampton, Estados Unidos, FAO y Edward Elgar.

Recuadro 1

REACCIÓN DE LA AGRICULTURA DEL SECTOR DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES ANTE EL AUMENTO DE LOS PRECIOS

Las cosechas obtenidas últimamente en Zambia han estado muy por encima de los niveles medios. Ello ha coincidido con las intervenciones de la Agencia de reserva de alimentos, que compró maíz a precios well abovesignificativamente más altos que los precios de mercado, y con la expansión del programa de suministro de insumos a los agricultores. Sin embargo, se preveía que solo el 36% de los pequeños productores venderían maíz en 2010/11, de los cuales el 26% no eran vendedores netos, y el 3,3% representaba la mitad de todas las ventas de maíz en el país. Con respecto al tercer grupo de productores, la política ha premiado los esfuerzos destinados a aumentar la producción para aprovechar el aumento de los precios, pero para los otros grupos, particularmente los compradores netos, las consecuencias son menos claras.

Fuente: C. Nkonde, N.M. Mason, N.J. Sitko and T.S. Jayne. 2011. *Who gained and who lost from Zambia's 2010 maize marketing policies? (¿Quién salió ganando y quién salió perdiendo con las políticas aplicadas por Zambia en 2010 para la comercialización del maíz? FRSP, Documento de trabajo No. 49. Lusaka, Zambia.*

Recuadro 2

RESPUESTAS DIFERENTES DE LOS HOGARES DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS

Las investigaciones llevadas a cabo en Malawi indican que algunas categorías de productores en pequeña escala redujeron los niveles de producción de alimentos básicos cuando subieron los precios. Los productores con escasos recursos que no estaban en condiciones de producir alimentos suficientes para atender a las necesidades familiares y, por tanto, dependían de las compras en los mercados en los períodos anteriores a la cosecha, se vieron obligados a reducir los trabajos destinados a su propia producción para generar ingresos en efectivo suficientes para comprar alimentos a precios más altos. Ello determinó una respuesta negativa de la oferta de estos hogares y una respuesta menor de la oferta total del país en su conjunto.

Fuente: A. Dorward, S. Fan, J. Kydd, H. Löfgren, J. Morrison, C. Poulton, N. Rao, L. Smith, H. Tchale, S. Thorat, I. Urey and P. Wobst. 2004. *Institutions and economic policies for pro-poor agricultural growth. (Instituciones y políticas económicas para un crecimiento agrícola a favor de los pobres). DSGD, Documento de debate No. 15. Washington, IFPRI, y Londres, Imperial College.*

se caracterizan generalmente por una gran volatilidad interestacional, debida a los bajos volúmenes de las transacciones y a una integración limitada de los mercados locales con los mercados regionales o internacionales. La volatilidad puede afectar al nivel de los ingresos de los productores y a los riesgos que corren. Cuando los mercados no están bien integrados, los ingresos correspondientes a una producción mayor pueden disminuir rápidamente si los precios caen verticalmente, lo cual afectaría sensiblemente a los incentivos para participar en el mercado y, consiguientemente, para adoptar tecnologías que mejoren la productividad.

Estos factores influirán de modo diferente en cada uno de los hogares que producen alimentos básicos. Ante incentivos de mercado semejantes, algunos pequeños productores intensificarán la producción adoptando nuevas tecnologías o prácticas en las parcelas existentes, mientras que otros aumentarán la tierra dedicada a los cultivos de que se trate. En cambio, otros no podrán beneficiarse de las oportunidades mejoradas debido a diversos factores principales, como su lejanía de los mercados y la falta de participación en ellos.

Para ilustrar la diversidad de respuestas, en los recuadros siguientes se presentan algunos análisis recientes de la capacidad de reacción de la oferta de sectores del África subsahariana en los que predominan pequeñas explotaciones. En el recuadro 1 figuran datos que demuestran que aunque se hayan observado las reacciones totales de la oferta ante los

precios mejorados, a menudo los pequeños productores and representan la mayor parte del aumento de la producción.

En el recuadro 2 se indica que algunos pequeños productores, particularmente los más pobres, disminuyeron la producción en sus propias explotaciones debido al aumento de los precios de los alimentos y como consecuencia de las decisiones difíciles que tuvieron que adoptar a la hora de distribuir los recursos. Esta circunstancia contribuyó a opacar la reacción global de la oferta del país en su conjunto.

En el recuadro 3 se indica que las decisiones que los hogares toman en materia de producción no pueden separarse de las que toman en materia de consumo. Este hecho limita la adopción de las tecnologías necesarias para aumentar significativamente la producción de cultivos alimentarios.

Consecuencias para las políticas de apoyo

Como consecuencia de la interrelación de muchos factores, la participación de los pequeños productores en los mercados - como vendedores o como compradores de alimentos - y, por tanto, su capacidad de beneficiarse del aumento de los precios de los alimentos, se caracterizan por ser una opción limitada. Es probable que los pequeños productores podrían aumentar su participación en los mercados como vendedores de alimentos si los mercados funcionaran bien y les dieran incentivos apropiados; si tuvieran acceso a activos y la capacidad de utilizarlos productivamente para producir excedentes para el mercado; y si una infraestructura eficiente les permitiera transportar su producto al mercado a un costo razonable. Pero si faltara alguna de estas condiciones, no pueden participar o no participarán en la misma medida.

Dado que hay una gran diferencia en cómo los hogares de los pequeños productores participan en los mercados y en qué medida esos mercados están integrados con otros mercados internos, regionales e internacionales, a la hora de formular intervenciones normativas destinadas a alentar a los pequeños productores a que aumenten la producción para la venta se debe tener más en cuenta esta heterogeneidad.

En análisis realizados a escala mundial no se puede esperar un modelo que represente la sensibilidad de un grupo de productores de países de diferentes regiones que es tan heterogéneo. Pero, con vistas a identificar los problemas críticos que impiden a algunas categorías de pequeños productores beneficiarse del aumento de los precios, se pueden determinar los niveles relativos de sensibilidad de países caracterizados

Recuadro 3

LA SEGURIDAD ALIMENTARIA FRENTE A LAS NECESIDADES DEL MERCADO

Aumentar la producción de alimentos para su venta en los mercados significa también satisfacer las necesidades del mercado. La yuca se produce ampliamente en muchas partes del África subsahariana, pero principalmente para fines de subsistencia. Ello ha limitado la adopción de variedades mejoradas, que a menudo tienen rendimientos dos o tres veces mayores que las variedades tradicionales, consideradas necesarias para lograr los niveles y la consistencia necesarios para una producción más orientada al comercio pero que no tienen el mismo gusto ni las mismas características de almacenamiento. Por tanto, las estrategias destinadas a promover los mercados de alimentos básicos tienen que tener en cuenta la propensión de los pequeños productores a generar excedentes de cultivos producidos fundamentalmente con vistas a la seguridad alimentaria..

Fuente: N. Poole, M. Chitundu, R. Msoni and I. Tembo. 2010. Constraints to Smallholder participation in cassava value chain development in Zambia (Limitaciones a la participación de los pequeños productores en el desarrollo de la cadena de valor de la yuca en Zambia). FAO AAACP, Documento No. 15. Roma, FAO/PAM.

por estructuras agrarias diferentes (particularmente, con una agricultura de subsistencia practicada en diferente medida), niveles diferentes de conectividad con los mercados, y diferentes grados de transmisión de precios desde los mercados mundiales a los mercados locales de alimentos.

El aumento de los precios puede traducirse en incentivos mejores para los productores que ya participan activamente como vendedores netos de alimentos y tienen la capacidad de responder. Para este tipo de productores, puede ser necesaria una política de apoyo, principalmente en la forma de un acceso mejorado a instrumentos de gestión de riesgos y/o a una infraestructura mejorada de poscosecha y de mercado. Con respecto a los pequeños productores que no tienen el mismo nivel de participación en mercados eficaces, el apoyo de las políticas puede tener que orientarse a problemas específicos de las diferentes categorías de hogares, que podrían ser, entre otros, mejorar la funcionalidad de los mercados de insumos y productos, o fortalecer la capacidad de los productores para participar en ellos individual o colectivamente.

For further information, please contact:

Jamie.Morrison@fao.org

www.fao.org/economic/est

La División de Comercio y Mercados de la FAO mantiene bajo examen las cuestiones mundiales que afectan al comercio en la agricultura, facilita información analítica y sobre cuestiones de política, mantiene un amplio servicio de información sobre los principales productos básicos.