

## "Vinculación de los productores a pequeña escala con los mercados" Qué propone el MSC.<sup>1</sup>

El MSC lleva al CSA las voces de los productores de alimentos a pequeña escala<sup>2</sup>, los trabajadores agrícolas, los consumidores y las personas que sufren inseguridad alimentaria de las ciudades, las mujeres rurales y los jóvenes. Hemos estado implicados activamente en este flujo de trabajo durante los últimos dos años, desarrollando nuestras posturas y recopilando estudios de caso y análisis que los respaldan<sup>3</sup> porque este tema de vital importancia para nosotros. ¿Qué es lo que defendemos en el CSA?

### **El reconocimiento, el apoyo y la protección de nuestros mercados territoriales**

Este flujo de trabajo del CSA está examinando la relación entre los productores a pequeña escala, los mercados y la seguridad alimentaria, no la producción agrícola y los mercados en general. El grueso de los alimentos consumidos en el mundo (el 70%), es producido por productores y trabajadores a pequeña escala. La mayor parte de estos alimentos se canaliza a través de lo que proponemos llamar «mercados territoriales», tal y como se explica más adelante. Tan solo el 10-12% de los productos agrícolas se comercializa en el mercado internacional, en concreto se trata del 9% de la producción de leche, el 9,8% de la producción de carne, el 8,9% de la de arroz y el 12,5% de la de cereales<sup>4</sup>. La idea de «vincular a los pequeños productores con los mercados» es engañosa: más del 80% de los productores a pequeña escala de todo el mundo opera en los mercados territoriales, que son los más importantes para la seguridad alimentaria y la nutrición<sup>5</sup>. Queremos que estos mercados sean reconocidos, apoyados y defendidos mediante políticas públicas adecuadas.

Proponemos denominar a estos mercados «territoriales» porque todos están situados en áreas específicas con las que se identifican. La escala de estas áreas puede ir desde el nivel de una aldea hasta el de un distrito o incluso una región, de modo que no pueden definirse como «locales». Su organización y gestión puede incorporar un mayor o menor grado de formalidad, pero siempre hay alguna conexión con las autoridades competentes, de modo que no pueden definirse como puramente «informales». Satisfacen la demanda de alimentos en distintas zonas: rurales, peri urbanas y urbanas. Implican a otros actores a pequeña escala del territorio: comerciantes, transportistas y procesadores. A veces estas otras funciones las desempeñan los productores a pequeña escala o sus asociaciones. Las mujeres son aquí actores fundamentales, de modo que estos mercados les proporcionan una fuente importante de autoridad y de ingresos cuyos beneficios repercuten en sus familias.

Estos mercados son extremadamente diversos, pero todos se distinguen por ciertas características si se comparan con los sistemas globales de suministro de alimentos, por ejemplo:

- Están conectados directamente con los sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales: los alimentos en cuestión se producen, procesan, comercializan y consumen dentro de un «territorio» concreto, la brecha entre los productores y los usuarios se reduce y la longitud del circuito se acorta.

---

<sup>1</sup> Este documento ofrece una visión en líneas generales de las inquietudes sustanciales más importantes para el MSC. Se presentará por separado otro texto con sugerencias específicas sobre redacción.

<sup>2</sup> Agricultores familiares, pescadores, pastoralistas, pueblos indígenas y trabajadores agrícolas.

<sup>3</sup> Consultar bibliografía en [http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/CSM\\_MarketsBibliography\\_150421.pdf](http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/02/CSM_MarketsBibliography_150421.pdf)

<sup>4</sup> FAO (2015) *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas 2015–16*; FAO (2015) *Food Outlook - Biannual Report on Global Food Markets*.

<sup>5</sup> T.Reardon and J. Berdequé (de próxima publicación), "Agrifood marketing and value chains" del FIDA, *Rural Development Report*; E. Del Pozo-Vergnes (2013) *From survival to competition: informality in agrifood markets in countries under transition. The case of Peru*, IIED.

- Desempeñan múltiples funciones económicas, sociales y culturales dentro de sus territorios, que comienzan por la provisión de alimentos, pero no se limitan a este aspecto.
- Son los más remunerativos para los productores a pequeña escala, ya que les ofrecen más control sobre las condiciones de acceso y los precios que las cadenas de valor establecidas.
- Contribuyen a la economía territorial, ya que permiten que una proporción mayor del valor añadido se mantenga en las explotaciones y las economías locales, y retorne a las mismas. Por lo tanto, suponen una importante aportación a la lucha contra la pobreza rural y a la creación de empleo.

Hay mercados vinculados a los territorios en todo el mundo. Son con gran diferencia los espacios más importantes de provisión de alimentos en regiones como África, Asia, Latinoamericano y el Cercano Oriente. Su importancia va en aumento en Europa y Norteamérica. Todos los miembros y participantes del CSA pueden pensar en ejemplos de estos mercados en sus regiones. A pesar de ello, tanto las investigaciones y la recopilación de datos como la toma de decisiones sobre políticas públicas e inversiones los han ignorado, de modo que su funcionamiento no se entiende, apoya ni protege lo suficiente. Esto explica por qué todavía no existe un término consensuado para definirlos. El uso del enfoque territorial, del que los mercados son un componente importante, está ya muy extendido y va en aumento en el contexto de la gestión de recursos naturales, la planificación del desarrollo, la gestión de las relaciones en proceso de evolución entre los espacios rurales y los urbanos y la promoción del gobierno supranacional descentralizado, incluyendo el trabajo del CSA actualmente en curso sobre Urbanización y transformación rural<sup>6</sup>. El documento resultante del CSA sobre «La vinculación de los pequeños productores con los mercados» debe incorporar este término en el título de la primera sección, y el encabezamiento debería proporcionar una descripción apropiada de a qué hace referencia el término «mercados territoriales» en el contexto del documento, basándose en las explicaciones anteriores. Debe reconocer la primacía de estos mercados para la seguridad alimentaria y la nutrición de los productores a pequeña escala.

En reconocimiento de que los mercados territoriales tienen estructuralmente características específicas que requieren apoyo mediante políticas específicas<sup>7</sup>, el encabezamiento debería ir seguido de recomendaciones concretas sobre políticas públicas –sobre las que el MSC hará propuestas de redacción – dirigidas a fortalecer estos mercados que:

- palién la falta de datos sobre los mercados territoriales<sup>8</sup>,
- aseguren que el aumento de la informatización de estos mercados se lleve a cabo de tal manera que fomente, en lugar de obstaculizar, la capacidad de participación de los productores a pequeña escala,

---

<sup>6</sup> Consultar: CSA, documento de antecedentes *Urbanization and Rural Transformation. Implications for Food Security and Nutrition*, páginas. 17-18. Los enfoques territoriales fomentan una perspectiva del ámbito espacial, social, económico y político que las políticas internacionales a menudo no logran abarcar, y ofrecen la oportunidad de crear economías más fuertes, estrategias climáticas y de sostenibilidad y oportunidades para la inclusión de los productores a pequeña escala:

[http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/files/126\\_Urban\\_Rural\\_Transformation/UrbRurZeroDraft.pdf](http://www.fao.org/fsnforum/sites/default/files/files/126_Urban_Rural_Transformation/UrbRurZeroDraft.pdf).

Consultar también a Cistuli et al. (2014) *Addressing food and nutrition security by means of a territorial approach*, FAO Concept Paper; B. Vorley and L. Lancon (forthcoming) *Food consumption, urbanization and rural transformation: The trade dimension*, IFAD; L. Hitimana et al. (2011) *Informal economy and food security* (2011) SWAC/OECD; Resolis (2015) *Systèmes alimentaires territorialisés en France*, Resolis Journal (4); EU Committee of the Regions, *Mission Statement 2009* <http://cor.europa.eu/en/about/Documents/Mission%20statement/EN.pdf>; comentarios publicados sobre el Borrador cero por las universidades de Coventry, Wageningen y Cornell (consultar la página web del CSA).

<sup>7</sup> P. Hebinck et al. des. (2015), *Rural development and the construction of new markets*, Routledge.

<sup>8</sup> Se puede encontrar un ejemplo de mapeo participativo de un tipo de mercados territoriales –agricultura apoyada por la comunidad– en <http://urgenci.net/the-mediterranean-csa-project/mediterranean-exploratory-mapping/>

- inviertan en sistemas de crédito y en infraestructuras adecuadas para los productores a pequeña escala y para su participación en los mercados vinculados con los territorios,
- fomenten la organización y acción colectivas de los productores a pequeña escala para acceder a los mercados vinculados con los territorios,
- aseguren que las políticas de precios ofrecen una remuneración plena por el trabajo y las propias inversiones de los productores a pequeña escala,
- promuevan una gobernanza inclusiva de los sistemas alimentarios territoriales mediante el apoyo a la participación directa a nivel del gobierno local, por ejemplo mediante el modelo consejos o plataformas locales alimentarias que reúnan a las autoridades locales con todas las partes interesadas.

### **Nutrición y acceso a los mercados de los productores a pequeña escala**

Con respecto a este punto tenemos tres inquietudes fundamentales que se verán reflejadas en nuestras propuestas de redacción. En primer lugar, debe reconocerse, tal y como está ampliamente documentado en la literatura, que los alimentos naturales como los que se producen mediante la agricultura familiar a pequeña escala que adopta enfoques sostenibles y agroecológicos, son la mejor fuentes para las dietas saludables, equilibradas y diversificadas que reclama la CIN2<sup>9</sup>. También debe reconocerse que para la mayoría de las personas pobres en zonas tanto urbanas como rurales, los puntos tradicionales de venta de alimentos son el principal canal de acceso a alimentos ricos en nutrientes como fruta, verdura y productos ganaderos.<sup>10</sup> Los mercados territoriales, con su interrelación directa entre productores y consumidores, también son críticos para informar a la gente sobre las propiedades de los alimentos y sobre cómo conservarlos y prepararlos. El documento resultante del CSA debe recomendar que estos atributos asociados a los mercados vinculados con los territorios se reflejen en programas públicos de sensibilización y que haya políticas públicas que los defiendan de las amenazas a las que se enfrentan debido a la propagación de los grandes canales de distribución.

En segundo lugar, la relevancia –destacada en el Borrador cero, aunque eliminada en la propuesta de la Presidenta– de los programas complementarios que mejoran el acceso de los productores a pequeña escala a los servicios de salud, agua y saneamiento, debe reafirmarse y tenerse en cuenta en todas las políticas públicas.

En último lugar, a pesar de que es indispensable garantizar la inocuidad de los alimentos a los consumidores, debe reconocerse que la mayoría de los estándares y normativas al respecto se ha desarrollado en función de la cadena industrial alimentaria y no es adecuada para los contextos y condiciones de la agricultura familiar a pequeña escala (como el requerimiento de ofrecer instalaciones separadas de baños para hombres y mujeres) ni para los mercados territoriales. Hay abundantes evidencias de que los mercados territoriales no suponen la amenaza a la seguridad de los alimentos que a menudo se les presupone, y de que la mejor manera de proceder es desarrollar prácticas y normativas adecuadas para las condiciones de producción y comercialización de los productores a pequeña escala, en lugar de hacer que se sometan a normas que han sido desarrolladas para el universo de los alimentos industriales y los

---

<sup>9</sup> <http://www.fao.org/nutrition/education/food-dietary-guidelines/regions/brazil/en/>; [http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia\\_alimentar\\_populacao\\_ingles.pdf](http://189.28.128.100/dab/docs/portaldab/publicacoes/guia_alimentar_populacao_ingles.pdf), p. 19.

<sup>10</sup> FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2013: Food systems for better nutrition*, p. xi; J. Batterby and S.Peyton (2014) “The geography of supermarkets in Cape Town: supermarket expansion and food access”, *Urban Forum* 25; E.Robinson and J.Humphrey (2015) *Better nutrition for the poor through informal markets*, IDS.

supermercados, que es muy diferente.<sup>11</sup> Tener distintos estándares de inocuidad se justifica sencillamente porque los posibles riesgos de los que hay que defender a los consumidores son muy diferentes. Los comentarios sobre el Borrador cero de la Universidad de Coventry y del Comité de investigación sobre Sociología de la agricultura y la alimentación de la Asociación Internacional de Sociología publicados en la página web del CSA contienen sugerencias pertinentes sobre cómo desarrollar directrices apropiadas y adaptadas al contexto. El documento resultante del CSA debe contener una lista concreta de recomendaciones a este respecto.

### **Adquisiciones institucionales**

El encabezamiento de esta sección debe reforzarse. Debe reconocer que los muchos beneficios sociales, económicos y medioambientales que las estrategias localizadas de adquisiciones públicas ofrecen a los agricultores, ciudadanos y consumidores incluyen una reducción del transporte de alimentos, el acceso a alimentos frescos y nutritivos y ofrecer a los productores a pequeña escala un mercado estable para sus productos. Las iniciativas específicas de fomento de los sistemas de agricultura a pequeña escala pueden producir una amplia gama de beneficios directos e indirectos y fomentar la obligación progresiva de los gobiernos de garantizar el derecho a una alimentación adecuada.<sup>12</sup> Lo que podría ser más barato a corto plazo no solo supone una violación de los derechos humanos, sino que tendrá consecuencias sociales y económicas negativas a largo plazo para los productores a pequeña escala, lo cual añadirá presión sobre otros programas públicos y de asistencia.

La función de las autoridades gubernamentales y locales en la regulación y la gestión de estos programas debe ser reconocida. Es necesario que quede claro que estos programas de adquisiciones para escuelas, hospitales, prisiones, hogares para personas mayores y comedores para funcionarios son un segmento legítimo de los mercados de productores a pequeña escala, y no algo por lo que estos deban «pasar».

Las normativas y procedimientos que regulan los programas de adquisiciones públicas deben reflejar estos principios, y el encabezamiento debería ir seguido de una recomendación a este respecto. Las normativas y procedimientos deben dar prioridad a los suministros frescos y obtenidos localmente debido a su mayor valor nutricional, y al acceso colectivo por parte de grupos de productores a pequeña escala. Se puede aprovechar mucho la experiencia de iniciativas como el programa Hambre Cero de Brasil, del programa «Compras a los Africanos para África» que acaba de ser sometido a una rigurosa revisión por parte del PMA y la FAO y de las directivas 24 y 25 de la Unión Europea, además de los comentarios publicados por académicos sobre el Borrador cero.<sup>13</sup>

### **Políticas públicas en apoyo de los productores a pequeña escala en transición**

En sus comentarios escritos y en sus intervenciones durante la Consulta Informal, muchas delegaciones de todas las regiones enfatizaron la necesidad de que el documento resultante del CSA destacara la importante función que tienen las políticas públicas en la creación de un entorno que apoye a los

---

<sup>11</sup> K. Roesel & D. Grace, des. (2015), *Food safety and informal markets: animal products in Sub-Saharan Africa*, Routledge; E.Blackmore (2015), *Legitimising informal markets: a case study of the dairy sector in Kenya*, IIED; E.Del Pozo-Vergnes and B.Vorley (2015) *Global or local food chains: uncovering the dilemmas in Senegal and Peru*, IIED; EIP-AGRI Focus Group (2015) *Innovative Short Food Supply Chain Management*.

<sup>12</sup> O. De Schutter (2014), *The Power of Procurement, Public Purchasing in the Service of the Realisation of the Right to Food*.

<sup>13</sup> Consultar los comentarios de las universidades de Coventry y Wageningen y del Comité de investigación sobre Sociología de la agricultura y la alimentación de la Asociación Internacional de Sociología. Consultar también Collectif Stratégies Alimentaires (2014) *Institutional producement serving family farming*; J.Hitchman (2016), *Framework legislation and levers for connecting smallholders to markets*, Urgenci; F.Galli and G.Brunori eds.(2013) *Short supply chains as drivers of sustainable development*.

productores a pequeña escala. Este es probablemente el aspecto en torno al cual ya existe un mayor consenso.

La sección de Pequeños productores en transición, cuyo título el MSC propone cambiar a «Políticas públicas en apoyo de los pequeños productores en transición», es el lugar adecuado para expresar este consenso. Debe dejarse claro que las transiciones son constantes y dinámicas, y que los productores a pequeña escala son agentes de cambio fundamentales. Las transformaciones que están hoy día en marcha no son algo inevitable que haya que dar por hecho y a lo que haya que adaptarse sin más. Por el contrario, tanto el informe del GANESAN de 2013 como el trabajo que se está llevando a cabo en el flujo de trabajo del CSA sobre urbanización y transformación rural, destacan el hecho de que estos cambios se ven afectados por — y a veces son el resultado de— la orientación de las políticas y las inversiones públicas. Los mercados territoriales están hoy día amenazados por una serie de fuerzas combinadas, como las tendencias migratorias, el firme avance de los grandes canales de distribución (que están llegando hasta a las zonas rurales), el aumento de la penetración de productos baratos de importación bajo regímenes comerciales favorables y la comercialización masiva de alimentos industriales de dudoso valor nutritivo, entre otras. Además, hay muchas normas comerciales (que deben aplicarse a las mercancías comercializadas internacionalmente) acaban afectando negativamente a los mercados vinculados con los territorios donde se comercializan los productos que no transitan por los mercados internacionales.

Estas evoluciones no son inevitables. Los países pueden escoger fomentar lo que está actualmente recibiendo el nombre de «desarrollo territorial integrado»<sup>14</sup>, que sugiere un nuevo tipo de espacio — pequeñas y medianas ciudades y las zonas rurales a su alrededor— que es mucho más compatible con las condiciones de los productores a pequeña escala que la actual tendencia al auge de las megalópolis. Las políticas pueden centrarse en la construcción de mercados vinculados con los territorios que refuercen la capacidad de los productores a pequeña escala de satisfacer la demanda de alimentos en las ciudades, que está creciendo rápidamente, un área estratégica en la que ahora mismo se encuentran con dificultades. Esta sección debería sugerir una visión mediante la cual las políticas públicas puedan fomentar la implicación de los productores a pequeña escala en los mercados como salida de la pobreza y camino hacia la garantía y la puesta en práctica de las obligaciones de los estados relativas a los Derechos Humanos.

Este encabezamiento debe reforzarse sustancialmente, y ha de ir seguido de un par de recomendaciones sólidas respecto a políticas públicas que inviten específicamente a los gobiernos a:

- Fomentar enfoques integrados y equilibrados, así como una coherencia entre políticas públicas e inversiones con el fin de asegurar que estas fomenten y defiendan los mercados territoriales.
- Incorporar transversalmente la dimensión de género, yendo más allá del empoderamiento económico de las mujeres e incorporando sus derechos como seres humanos. Es importante diferenciar entre el «empoderamiento de las mujeres» y el respeto a sus derechos legales.
- Apoyar la implicación innovadora de los jóvenes en los mercados mediante formas que aseguren su continuación y enriquezcan nuestras prácticas y conocimiento mediante métodos de tutoría, como el aprendizaje de productores experimentados, los semilleros de explotaciones o los programas de pasantías.
- Asegurar que los productores a pequeña escala se benefician de una protección adecuada y de la capacidad de negociar desde una posición de fuerza en la que tengan lugar los PPP y la agricultura por contrato.

---

<sup>14</sup> Comisión Europea (2015), *Scenarios for integrated territorial investments*. [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf); ECDPM 2015 *What is territorial development?* <http://ecdpm.org/great-insights/territorial-development-2/what-is-territorial-development/>.

No sería creíble que este paquete de recomendaciones no hiciera referencia alguna al hecho de las políticas internacionales, sobre todo en los ámbitos del comercio y la inversión, han afectado significativamente al acceso de los productores a pequeña escala a los mercados territoriales y al espacio de las políticas de los gobiernos. Conscientes del carácter controvertido de este aspecto, sugerimos que se le solicite al GANESAN que prepare un informe al respecto. Esta propuesta está siendo actualmente examinada por el GTCA de PTPA.

En último lugar, con el fin de fortalecer la aplicación de las recomendaciones a nivel de los países, el texto debería concluir con un párrafo relativo a las acciones de seguimiento. Este párrafo debe enfatizar la responsabilidad principal de los gobiernos nacionales, el compromiso de todos los participantes del CSA de aplicar las recomendaciones en sus propios programas, las acciones de apoyo que podrían realizar los organismos con sede en Roma y un compromiso del CSA de revisar la situación en un periodo de tiempo concreto.

El CSA realizará propuestas de redacción relativas tanto al encabezamiento como a las recomendaciones de esta importante sección.