

RECOMENDACIONES DEL CSA SOBRE LA VINCULACIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES CON LOS MERCADOS

Borrador final
(acordado por el GTCA el 9 de junio de 2016)

INTRODUCCIÓN

1. *Estas recomendaciones se inspiran en los resultados del Foro de alto nivel del CSA sobre la vinculación de los pequeños productores con los mercados celebrado en junio de 2015, se basan en las pruebas existentes y tienen el fin de alentar buenas políticas y prácticas. Las recomendaciones buscan contribuir a cumplir el mandato del Comité de esforzarse por crear un mundo libre del hambre, donde los países apliquen las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Complementan, pero no vuelven a exponer, las recomendaciones y las orientaciones relevantes ya incluidas en otros productos del CSA¹.*
2. *Los pequeños productores² desempeñan una función fundamental para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición hoy y en el futuro, incluido para aumentar la producción de alimentos necesarios para satisfacer la demanda mundial futura. Los pequeños productores forman un grupo heterogéneo que abarca varios países y regiones y suministran el 70 % de la producción alimentaria global, pese a lo cual muchos de ellos siguen padeciendo inseguridad alimentaria y malnutrición. Los pequeños productores toman parte en muchos mercados relacionados entre sí, pero también encuentran dificultades para garantizarse el acceso a los mercados y obtener beneficios que favorezcan unos medios de vida sanos. Los gobiernos tienen una función esencial que desempeñar para abordar sus limitaciones específicas y maximizar el potencial para lograr un acceso beneficioso a mercados fiables y remunerativos. Esto respaldará los esfuerzos de los gobiernos encaminados a promover la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, al impulsar la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños productores, así como a alcanzar la seguridad alimentaria y la nutrición de todos. *
3. *Los pequeños productores en un contexto cambiante: El panorama económico, social, ambiental y político en el que opera la mayor parte de los pequeños productores evoluciona más rápidamente que nunca. El cambio climático, las presiones y los cambios demográficos, la

¹ *Como las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, los Principios para la inversión responsable en la agricultura y los sistemas alimentarios, el Marco de acción para la seguridad alimentaria y la nutrición en crisis prolongadas, y el informe del GANESAN y las consiguientes recomendaciones acordadas en materia de políticas sobre inversión en la agricultura a pequeña escala en favor de la seguridad alimentaria y la nutrición.*

² *Entre los pequeños productores, incluidos los agricultores familiares de ambos sexos, se incluye a los pequeños agricultores y elaboradores, los pastores, los artesanos, los pescadores, las comunidades que dependen estrechamente de los bosques, los pueblos indígenas y los trabajadores agrícolas.*

urbanización, la mayor prevalencia de conflictos y de desplazados internos y refugiados, el aumento de los ingresos y los cambios en la alimentación plantean a los pequeños productores dificultades al igual que oportunidades. Algunos de estos cambios pueden ofrecer oportunidades para acceder a mercados nuevos o de un mayor valor, avanzar en la diversificación de los ingresos, y mejorar la sostenibilidad social, económica y medioambiental, pero también pueden plantear dificultades significativas. Entre esas dificultades cabe mencionar los riesgos financieros, las condiciones injustas, el acceso físico a los mercados y el acceso sostenible a la tierra y otros recursos naturales, así como la utilización sostenible de los mismos. Otras surgen también debido a los elevados costos de transacción y a los riesgos a los que se enfrentan los pequeños productores, en especial las mujeres, a la hora de acceder a los mercados urbanos de rápido crecimiento. Estas dificultades se originan, entre otros motivos, por infraestructuras y sistemas de información de mercado deficientes, mercados de insumos y servicios ineficientes, y marcos reglamentarios e instituciones débiles. Ante estas dificultades y oportunidades, las políticas e inversiones públicas desempeñan un papel significativo para crear un entorno propicio para los pequeños productores. *

4. *Mercados y sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales: A escala mundial, más del 80 % de los pequeños productores operan en mercados de alimentos locales y nacionales. Estos mercados altamente diversos, por los que transita la mayor parte de los alimentos consumidos en el mundo³, van del plano local al transfronterizo y el regional y pueden ubicarse en un contexto rural, periurbano o urbano, o abarcar estos contextos, y están directamente vinculados con los sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales. Esto significa que los alimentos en cuestión se producen, procesan y comercializan dentro de estos sistemas. Estos procesos de adición de valor pueden ayudar a crear empleo y contribuir al desarrollo local, social y económico, cuando los beneficios de la adición de valor circulan en los sistemas locales, nacionales y regionales. Pueden inscribirse en entornos estructurados o en modalidades más ocasionales o informales que dotan a los pequeños productores de mayor flexibilidad y reducen el número de obstáculos a su acceso. Al margen del intercambio de productos, estos mercados cumplen múltiples funciones en la medida en que ofrecen un espacio de interacción social e intercambio de conocimientos. Pese a su importancia, los sistemas de recopilación de datos suelen pasar estos mercados por alto, lo cual repercute negativamente en la base empírica que sirve para orientar las políticas públicas. *
5. *Género: Las mujeres representan en promedio el 43 % de la fuerza laboral agrícola en los países en desarrollo. Si las agricultoras tuviesen el mismo acceso a los recursos productivos que los hombres, podrían aumentar el rendimiento de sus explotaciones agrícolas entre un 20 % y 30 %, y la subalimentación podría reducirse entre un 12 % y 17 %⁴. Las pequeñas productoras suelen tener menos oportunidades para acceder a los mercados, como resultado de varias

³ D'Odorico, P., Carr, J., Laio, F., Ridolfi, L. y Vandoni, S. 2014. *Feeding humanity through global food trade*. *Earth's Future*, 2. Págs. 458-469.

⁴ FAO. 2011. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura. Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. FAO. Roma.

limitaciones específicas. Por lo tanto, es fundamental abordar estas limitaciones para asegurar un acceso equitativo a los mercados para las pequeñas productoras, así como para maximizar el papel clave que las mujeres ya desempeñan en la seguridad alimentaria y la nutrición. Las limitaciones de las pequeñas productoras para acceder a los mercados emergen, entre otros motivos, como resultado de las limitaciones de tiempo, la frecuente concentración del trabajo femenino en la producción de subsistencia, la responsabilidad desproporcionada por el trabajo no remunerado, el acceso y los beneficios desiguales en relación con: los activos productivos, la tecnología, las finanzas, la educación y los servicios relevantes, y una influencia limitada en la toma de decisiones relativas a cuestiones económicas en el hogar y la comunidad. Las acciones eficaces reconocen la necesidad de promover el respeto, la protección y la realización de los derechos humanos, incluida la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. *

6. *Jóvenes: La agricultura y los sistemas alimentarios pueden presentar un sector importante para los jóvenes que estén explorando oportunidades de ingresos y empleo tanto en las zonas rurales como urbanas. Los pequeños productores jóvenes pueden hacer frente a limitaciones para acceder a los mercados, como resultado de la falta de recursos financieros, oportunidades, competencias y capacidades. Invertir en la agricultura a pequeña escala y las infraestructuras de mercado es clave para ofrecer ejemplos de éxito y medios de vida viables para todas las generaciones futuras. *
7. *Mercados internacionales: Los pequeños productores también operan, o tal vez quieran operar, en mercados de exportación, que les plantean oportunidades y desafíos particulares para ellos. Estos mercados ofrecen posibilidades de percibir un valor superior e interactuar con actores que pueden facilitar el acceso a recursos financieros y a la creación de capacidad y la formación de los pequeños productores en el marco de su inversión en distintos puntos de la cadena de valor. Los pequeños productores también pueden hacer frente a desafíos, como el cumplimiento de las normas acordadas a nivel internacional y otros requisitos relacionados con la inocuidad y calidad de los alimentos. Los pequeños productores pueden ser vulnerables a contratos desfavorables o condiciones y prácticas injustas en estos mercados. La formación y el fomento de la capacidad en las funciones del mercado, la alfabetización y la aritmética elemental pueden facilitar y preparar mejor a los pequeños productores para los mercados. Los mercados internacionales pueden tener efectos sobre la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños productores que pueden entenderse mejor mediante la recopilación y el análisis de datos. *
8. *Nutrición: Los productores a pequeña escala son tanto compradores como proveedores de alimentos y son vulnerables a la malnutrición por diversas razones. El desarrollo de sistemas de producción diversificados puede mejorar la capacidad de los pequeños productores para participar en los mercados, a la vez que mejora su situación nutricional. Los pequeños productores proveen alimentos que contribuyen a dietas saludables, diversas y equilibradas de manera sostenible, y pueden desempeñar un papel importante para mantener la conexión

entre los consumidores y la fuente de producción alimentaria. Cuando el acceso a los mercados no va acompañado de instalaciones adecuadas de manipulación, almacenamiento y transporte antes y después de la cosecha, puede que se registren pérdidas de alimentos y problemas relacionados con la calidad que pueden llegar a mermar la calidad nutricional de los alimentos.

*

9. *Compras institucionales: Los programas de compras institucionales son una herramienta útil para vincular a los productores con una demanda estructurada de productos agrícolas que podría ayudar a los pequeños productores a planificar y diversificar la producción y percibir ingresos más previsibles, y también una forma de respaldar los medios de vida en situaciones de crisis, conflictos y desastres naturales. Han de apuntar a objetivos adecuados, estar debidamente coordinados, y basarse en procedimientos transparentes y participativos para los pequeños productores y sus organizaciones. La falta de demanda y pagos previsibles o la complejidad y la rigidez de los procedimientos pueden crear dificultades a los pequeños productores. La inclusión de las partes interesadas locales en el diseño y la ejecución de los programas de compras públicas puede ayudar a abordar las necesidades específicas según el contexto de los pequeños productores y los consumidores locales, y a ofrecer beneficios sociales, medioambientales y económicos. Al implicar a los pequeños productores en la elaboración de las disposiciones contractuales de las compras institucionales, hay más margen para asegurar que estas satisfacen sus necesidades. *

RECOMENDACIONES

10. *Las recomendaciones que siguen pretenden encarar las principales dificultades y oportunidades señaladas antes con respecto a la mejora del acceso de los pequeños productores a los mercados. Van dirigidas principalmente a los gobiernos con miras a políticas públicas, aunque otras partes interesadas pueden adoptar y promover muchas de las medidas recomendadas. Las recomendaciones son voluntarias y no vinculantes, y deberían interpretarse y aplicarse de conformidad con los ordenamientos jurídicos nacionales y sus instituciones. *
- i. *Recopilar datos exhaustivos sobre los mercados vinculados a los sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales –tanto rurales como urbanos, formales e informales– a fin de mejorar la base empírica para las políticas, incluidos datos desglosados por edad, sexo y zona geográfica, incorporar este elemento como un aspecto regular de los sistemas de recopilación de datos, y poner esta información a disposición de los pequeños productores⁵;
- ii. *Promover un entorno de mercado más propicio para los pequeños productores que ofrezca precios justos y transparentes que remuneren adecuadamente a los pequeños productores por su trabajo e inversiones; *
- iii. *Respaldar mecanismos asequibles para el acceso de los pequeños productores a información útil, oportuna y transparente sobre los mercados y los precios a través de las tecnologías de la

⁵ El conjunto de datos de la FAO sobre los pequeños productores puede servir de ejemplo al respecto.

información y la comunicación, y sistemas de información de mercado adaptados a los pequeños productores, para que puedan adoptar decisiones fundamentadas sobre lo que conviene producir y vender, así como cuándo y dónde; *

- iv. *Promover y ampliar las oportunidades, incluida la ejecución de programas de compras institucionales para instituciones públicas, asistencia alimentaria y alimentación escolar en los que los pequeños productores estén vinculados a una demanda estructurada de productos alimentarios y agrícolas y en los que los consumidores puedan acceder a alimentos suficientes, seguros, saludables, nutritivos y diversos producidos por pequeños productores, incluido durante todos los casos de crisis prolongadas y conflictos; *
- v. *Mejorar los procedimientos de compras mediante la promoción de acuerdos inclusivos provistos de modalidades adaptadas que incluyan una redacción simplificada, la exención del uso de fianzas de cumplimiento, pagos anticipados rápidos y regulares y cantidades y plazos viables; *
- vi. *Establecer mecanismos de políticas e institucionales, incluidas asociaciones innovadoras, relacionados con el funcionamiento de las cadenas de valor que empoderen a los pequeños productores, en particular a las mujeres y los jóvenes, y a sus organizaciones para tener una función eficaz y equitativa en el diseño y la aplicación de las disposiciones contractuales; *
- vii. *Promover la innovación institucional y mejorar los sistemas de producción agrícola. Aumentar el nivel de organización de los pequeños productores para que estén mejor preparados para integrarse en las cadenas de valor alimentarias e incrementen sus ingresos; *
- viii. *Promover la participación inclusiva en los sistemas de alimentación locales fomentando los contactos de las autoridades relevantes con todos los interesados, incluidas las organizaciones de pequeños productores, los consumidores y los productores, especialmente las mujeres y los jóvenes; *
- ix. *Mejorar los equipos y las instalaciones de elaboración y almacenamiento y su disponibilidad y accesibilidad, además de invertir en ellos, en todas las zonas rurales y urbanas para aumentar la disponibilidad, la calidad, el valor nutricional y la inocuidad de los alimentos y reducir la estacionalidad de la inseguridad alimentaria y las pérdidas y el desperdicio de alimentos; *
- x. *Mejorar el acceso a sistemas financieros inclusivos, adaptados a las necesidades de los pequeños productores, que ofrezcan un amplio abanico de servicios y productos financieros innovadores, microfinanciación, líneas de crédito especiales, capital inicial y seguros; *
- xi. *Desarrollar o mejorar infraestructuras atentas a los pequeños productores, como el riego, los centros a pequeña escala de elaboración y empaquetado; e infraestructuras que vinculen las zonas rurales con las zonas urbanas y los mercados pertinentes, como caminos secundarios y mercados para la venta directa; y mejorar el acceso a la energía; *

- xii. *Reconocer el valor medioambiental, social y económico de los alimentos producidos, y la función clave que los pequeños productores realizan en la utilización y gestión sostenibles de los recursos naturales; *
- xiii. *Promover enfoques integrados y equilibrados entre las políticas y las estrategias nacionales más amplias, incluidas intervenciones centradas en el género, como las relativas al desarrollo económico local y la planificación rural y urbana, con vistas a facilitar su apoyo a mercados vinculados a sistemas alimentarios locales, nacionales y regionales; *
- xiv. *Promover los productos de los pequeños productores con características cualitativas específicas que aumentan los ingresos y pueden responder a la demanda de los consumidores, a la vez que preservan las prácticas y los conocimientos tradicionales y la biodiversidad agrícola; *
- xv. *Facilitar la diversificación de la producción para aumentar la resiliencia a las crisis derivadas del cambio climático, los desastres naturales y los precios, diversificar en mayor grado el consumo de alimentos y reducir las fluctuaciones estacionales de los alimentos y los ingresos; *
- xvi. *Invertir en la creación de capacidad, la investigación y las tecnologías innovadoras adaptadas a los pequeños productores, y la transferencia de tecnologías, con miras a promover la adición de valor, la diversificación de la producción, el empleo y las fuentes de ingresos que ayuden a asegurar frente a la volatilidad de los precios de los alimentos y mitiguen los efectos de los riesgos y las crisis en los ingresos agrícolas; *
- xvii. *Alentar la producción de alimentos nutritivos y saludables que puedan ofrecer nuevas oportunidades de mercado para los pequeños productores; *
- xviii. *Promover cadenas de suministro de alimentos cortas que permitan a los pequeños productores obtener mejores ingresos de su producción; *
- xix. *Empoderar a los pequeños productores, especialmente a las mujeres y a los jóvenes, mediante la ampliación de su acceso a los activos y los recursos productivos, los ingresos y las oportunidades de empleo, así como del correspondiente control, y la facilitación de la prestación de servicios financieros, de extensión y de desarrollo empresarial, instrumentos de gestión de riesgos y procedimientos administrativos simplificados, que estén adaptados a sus necesidades específicas; *
- xx. *Promover una protección rigurosa de la inocuidad alimentaria mediante una evaluación de riesgos eficaz que lleve a sistemas de control que sean apropiados para diferentes escalas, contextos y modos de producción y comercialización, a la vez que se ofrece información y creación de capacidad para cumplir estos requisitos; *
- xxi. *Impartir educación y formación, en particular a los jóvenes, con un énfasis en el asesoramiento para enriquecer las prácticas y el conocimiento de los pequeños productores, la iniciativa

empresarial, la innovación y el marketing en las cadenas de valor y los agronegocios, y hacer que la agricultura sea más atractiva para ellos; *

xxii. *Prestar apoyo al desarrollo de la capacidad productiva, directiva y empresarial de los pequeños productores, sus organizaciones y las pequeñas y medianas empresas, con especial atención a las mujeres y los jóvenes; *

xxiii. *Promover la Cooperación Sur-Sur y triangular, así como reforzar la cooperación Norte-Sur, para mejorar la productividad de los pequeños productores y su capacidad para operar en todos los mercados, de conformidad con la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo; *

xxiv. *Facilitar la capacidad de los pequeños productores para aumentar su poder de negociación y control sobre su entorno económico y su participación en las cadenas de valor alimentarias actuando de forma colectiva y formando cooperativas, asociaciones y redes, y otras organizaciones, y fomentando la participación y un poder igualitario de toma de decisiones de los grupos que tradicionalmente no han estado suficientemente representados, como las mujeres y los jóvenes; *

Seguimiento

xxv. *Se alienta a todas las partes interesadas del CSA a promover estas recomendaciones, incluido en el seno de los órganos rectores de la FAO, el FIDA, el PMA y otros organismos de las Naciones Unidas, sensibilizar mediante su difusión, fomentar una adopción amplia, y facilitar el aprendizaje, la acción y la puesta en común de experiencias mediante el uso de las recomendaciones; *

xxvi. *Se invita a las partes interesadas a facilitar el seguimiento mediante el mapeo, la evaluación y la promoción de intercambios de experiencias en algunas esferas clave, como las metodologías para recopilar datos sobre mercados y sistemas alimentarios locales, nacionales, regionales e internacionales; la inocuidad alimentaria; y los programas de compras públicas. *