



منظمة الأغذية
والزراعة
للأمم المتحدة

联合国
粮食及
农业组织

Food
and
Agriculture
Organization
of
the
United
Nations

Organisation
des
Nations
Unies
pour
l'alimentation
et
l'agriculture

Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

COMISIÓN EUROPEA DE AGRICULTURA

34ª reunión

Riga (Letonia), 7 de junio de 2006

EL DESARROLLO DE LOS MERCADOS AGROALIMENTARIOS EUROPEOS, SUS REPERCUSIONES EN LOS PRODUCTORES Y CONSUMIDORES Y LAS PERSPECTIVAS FUTURAS

1. La relación entre la política alimentaria y agrícola y el bienestar de los agricultores ha sido objeto de frecuentes debates desde hace largo tiempo, pero sólo recientemente se ha reconocido el efecto que producen las modificaciones de la cadena de suministro en el bienestar de los agricultores y de los demás actores que intervienen en el proceso, incluidos los consumidores. A pesar de este reconocimiento relativamente reciente, la comprensión de las distintas relaciones proveedor-comprador en las diferentes etapas de la cadena de suministro constituye un elemento esencial para entender las perspectivas futuras de los agricultores europeos y para la elaboración de la política alimentaria y agrícola. En este documento se intenta explicar por qué es importante para los encargados de formular la política alimentaria y agrícola la naturaleza de las relaciones existentes en la cadena de suministro, cómo se están modificando las vinculaciones entre los agricultores y los compradores de sus productos en Europa occidental, Europa central y oriental y la Comunidad de Estados independientes (CEI), y cuáles son las consecuencias de esta reestructuración para los encargados de formular las políticas nacionales y para organismos internacionales como la FAO. Se analiza en particular en qué medida la infraestructura desarrollada para respaldar el proceso de transición en el sector agrícola en los años 90 estaba destinada a los mercados de mercancías al contado, que están siendo reemplazados por la reestructuración de la cadena de suministro. Los principales argumentos se ilustran con ejemplos recientes de Europa central y oriental y la CEI.

I. Importancia de las relaciones agricultor-elaborador-minorista-consumidor

2. La estructura de las cadenas de suministro tiene consecuencias para el bienestar de los consumidores y de los productores. Para los agricultores, quién comercia con ellos y en qué condiciones, al igual que toda modificación de las prácticas de compra, son importantes factores determinantes en sus medios de vida. En el último decenio se han producido cambios significativos en Europa occidental y oriental al aumentar la concentración en los sectores de la elaboración y venta minorista de alimentos, y han surgido preocupaciones con respecto al acceso

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

de los agricultores a los mercados y los peligros de la creación de monopsonios (mercados con un único comprador). En Europa occidental se registra especialmente en el sector de la carne una disminución constante de la proporción del gasto en alimentos de los consumidores que regresa al agricultor, que ha impulsado a las autoridades que se ocupan de la competencia a iniciar diversas investigaciones para establecer si la actual estructura concentrada de la venta minorista de alimentos actúa contra los intereses de los consumidores y proveedores.

3. Suscita especial preocupación el futuro de los pequeños agricultores; se afirma con frecuencia que probablemente quedarán excluidos de las cadenas de suministros reestructuradas por una serie de motivos, en concreto su incapacidad para:

- ofrecer precios competitivos en ausencia de economías de escala
- producir un flujo menos irregular de productos con los volúmenes requeridos
- efectuar inversiones para obtener productos más estandarizados (una demanda reforzada también por el establecimiento de normas alimentarias para toda la Unión Europea) y, por consiguiente, más idóneos para su gestión como productos a granel
- invertir en los sistemas de envasado, garantía de la calidad y gestión de la calidad total que a menudo exigen los compradores

El futuro de las pequeñas explotaciones agrícolas en una era de cadenas de suministro más concentradas tiene gran importancia para los países de Europa central y oriental y de la CEI a causa de su número elevado y su contribución al bienestar social. Por ejemplo, en Moldova un programa radical de reforma agraria creó un ingente número de pequeñas explotaciones agrícolas, y el 73 por ciento de los ingresos de los hogares rurales procede de la agricultura (Banco Mundial, 2005). Aunque los ingresos generados por la agricultura en pequeña escala son bajos (aproximadamente 40 euros mensuales), en un entorno donde la seguridad social se ha reducido y la economía rural no agrícola es débil estas pequeñas fincas representan un indispensable medio de supervivencia (Gorton *et al.* 2006). Una grave restricción de su acceso a los mercados que condujera a una brusca caída de los precios tendría consecuencias trascendentales para estos agricultores. En las economías en desarrollo y en transición las cadenas de suministro reestructuradas pueden suponer una grave amenaza para las salidas de mercado tradicionales de los pequeños productores.

4. La cuestión de la competitividad internacional de la agricultura de un país también debe considerarse desde la perspectiva de la cadena de suministro, ya que la competitividad de una etapa tendrá consecuencias para las oportunidades de que disponen los distintos actores en etapas anteriores o sucesivas. Por ejemplo, a mediados del decenio de 1990 los precios que recibían los agricultores ucranios por la venta de trigo y semillas de girasol eran considerablemente inferiores a los precios internacionales, a pesar de lo cual las exportaciones del país eran modestas. Esta paradoja aparente obedecía principalmente a ineficiencias en las actividades posteriores a la producción (costos excesivos y escasa fiabilidad del transporte, el almacenamiento y la distribución de los productos). Por consiguiente, las oportunidades de desarrollo de los mercados agrícolas de exportación se veían limitadas no tanto por problemas existentes en las fincas como por ineficiencias en fases ulteriores (Striewe, 1999).

5. La estructura de las cadenas de suministro también tiene importancia para la política relacionada con los consumidores. Un ejemplo de ello es el caso de Bulgaria, que a principios del decenio de 1990 introdujo la política de fijar un precio muy bajo para el trigo en el mercado interno con el objetivo de mantener bajos los precios del pan y ayudar así a garantizar la seguridad alimentaria en tiempos de dolorosa transición macroeconómica. Sin embargo, los fuertes recargos en las etapas de elaboración y venta al por menor impidieron que tales precios bajos en las fincas se tradujeran en beneficios para los consumidores (Ivanova *et al.* 1995). Por consiguiente, el efecto de la política agrícola en los consumidores está indisolublemente unido a la comprensión de la forma en que funcionan las cadenas de suministro.

II. Breve reseña de las relaciones agricultor-elaborador-minorista

6. Una vez establecida la importancia de la estructura de las cadenas de suministro resulta útil analizar brevemente de qué forma pueden gobernarse las relaciones entre los agricultores y los compradores de sus productos. En términos generales esta relación puede asumir tres formas, que se describen brevemente en el Cuadro 1 junto con las respectivas ventajas y desventajas para los compradores. Los mercados de contado, como subastas de ganado y bolsas de productos, se caracterizan por transacciones inmediatas sin un compromiso anterior o posterior a la compra por parte de los compradores o los proveedores. Los compradores no tienen una participación previa en la determinación de lo que habrá de producirse, del momento en que el producto estará disponible para la venta o de los medios de producción. En el otro extremo se encuentra la integración vertical en la que un mismo actor posee por lo menos dos eslabones de la misma cadena de suministro, como en el caso de un elaborador de leche que también es propietario de una granja lechera. Entre estos dos extremos existen diversas formas de coordinación vertical, siendo la más común la contratación en la que compradores y proveedores son actores separados y distintos pero la producción agrícola es objeto de supervisión a fin de que cumpla ciertas condiciones concertadas previamente. La contratación es, por consiguiente, un acuerdo institucional intermedio que confiere a los compradores la posibilidad de influir en el proceso de producción y ejercer un control parcial sobre éste sin poseer o administrar fincas en forma directa. Los contratos pueden asumir diversas formas diferentes, siendo las más difundidas la *especificación de mercado* (un acuerdo en virtud del cual un comprador se compromete a adquirir la producción de un vendedor), la *gestión de la producción* (además de comprometerse a adquirir la producción de un vendedor que cumpla ciertas normas de calidad establecidas el comprador también participa en decisiones relativas a la producción como, por ejemplo, las que especifican la utilización de insumos) y el *suministro de recursos*. En este último caso el comprador proporciona bienes y/o servicios al agricultor, por ejemplo crédito, insumos físicos o asesoramiento técnico. Estos bienes y servicios se conocen como *medidas de apoyo al contrato*, y habitualmente como contrapartida de su suministro los compradores especifican las cantidades mínimas de productos requeridas y los umbrales de calidad.

Cuadro 1: Evaluación de las posibles relaciones entre los agricultores y sus compradores

	Mercados de contado	Contratación	Integración vertical de la propiedad
Ventajas para el comprador	<ul style="list-style-type: none"> No hay compromiso financiero previo por parte del comprador 	<ul style="list-style-type: none"> Menor incertidumbre sobre la disponibilidad y calidad del producto que en los mercados de contado 	<ul style="list-style-type: none"> Mayor control de la calidad de los productos y garantía del suministro Límite al comportamiento oportunista de otros actores
Desventajas para el comprador	<ul style="list-style-type: none"> Falta de seguridad del suministro Dificultad para la especificación previa y el control de la calidad Costos de transacción elevados 	<ul style="list-style-type: none"> Dependencia de otros actores y posibles obstáculos a la contratación (y retraso de ésta) Costos de iniciación y seguimiento a menudo elevados Dificultad para incluir en el contrato todos los posibles resultados 	<ul style="list-style-type: none"> Dispersión de recursos de gestión Alta demanda de capital Rigidez de las estructuras organizativas

7. Con la contratación se procura resolver el problema de asegurar un suministro fiable y de calidad definida previamente sin establecer una organización excesivamente rígida. Aunque probablemente la integración de la propiedad brindará el mayor control, a menudo demanda demasiado capital de la empresa, supone una dispersión de recursos de gestión y debilita los incentivos ya que una parte de la cadena de suministro sabe que cuenta con un comprador cautivo garantizado. El objetivo de la contratación consiste, pues, en obtener algunas de las ventajas de la integración vertical sin exponerse a estos riesgos.

8. Aunque la contratación presenta varias ventajas con respecto a la obtención de suministros en los mercados de contado o a la integración de la propiedad, su realización práctica puede resultar compleja¹. Es difícil que los contratos puedan especificar obligaciones para cada eventualidad posible; además, por lo general requerirán que cada parte efectúe inversiones específicas vinculadas a la relación. Sin embargo, es improbable que el costo de estas inversiones y la medida en que se valora la relación se compartan en forma equitativa. El resultado es que uno de los actores puede ser vulnerable a un comportamiento oportunista de otro. Para desalentar tal comportamiento oportunista los contratos pueden incorporar capital privado para respaldar su aplicación de manera que la rentabilidad resultante de una conducta ética compense los beneficios que podrían esperarse de un comportamiento oportunista. Por ejemplo, la disponibilidad de activo físicos (como semillas) como parte de una relación contractual puede inducir a un agricultor a mantenerse fiel a un elaborador determinado aunque se le ofrezca un precio más alto por sus productos ya que el incumplimiento del contrato hará que en el futuro se le niegue el acceso a tales activos, que quizás sean difíciles de obtener en mercados poco desarrollados. Cabe citar como ejemplo un proyecto de la FAO destinado a estimular la producción de tomates y pimientos en la ex República Yugoslava de Macedonia, en el que el suministro de capitales de explotación como parte de los acuerdos contractuales contribuyó al cumplimiento del contrato (FAO, 2005a). De todas formas son frecuentes las violaciones, tanto por parte del comprador como del productor. Especialmente en mercados inestables es a menudo difícil calcular cuánto capital se necesita para respaldar la aplicación del contrato y evitar comportamientos oportunistas, y con frecuencia se necesitan costosas medidas adicionales de vigilancia del cumplimiento.

III. La reestructuración de las vinculaciones entre agricultores, elaboradores y minoristas en la cadena de suministros en Europa occidental

9. Aunque es a menudo difícil obtener cifras exactas, en las relaciones entre los agricultores de Europa occidental y los compradores de sus productos se observa una tendencia general a pasar de los mercados de contado a sistemas de contratación. La difusión alcanzada por la contratación varía de un sector a otro, siendo actualmente el procedimiento habitual para los porcinos y aves de corral y en los centros europeos de la industria hortícola (Países Bajos) y del envasado y elaboración de hortalizas (East Anglia en el Reino Unido, Bélgica, Países Bajos). En estos acuerdos se definen claramente las normas de calidad: por ejemplo los contratos relativos a guisantes y frijoles especifican por lo general valores umbral para un producto tierno así como el número máximo de defectos permitidos en las entregas, el tamaño en el momento de la recolección y si se requiere la limpieza y refrigeración del producto. En algunos casos los grandes agricultores tratan directamente con cadenas², mientras que en otros los preenvasadores y elaboradores actúan como intermediarios entre los agricultores y los supermercados. Ha habido casos en los que, como parte de su contrato con los agricultores, los minoristas han proporcionado

¹ Eaton y Shepherd (2001) proporcionan una guía más detallada a los distintos tipos de contratación agrícola y a los costos y beneficios asociados a cada uno de ellos.

² Una cadena minorista se define habitualmente como un minorista que desarrolla su actividad en más de 10 sucursales (Morelli, 2004).

medidas de apoyo a los contratos (como describen Reardon *et al.* 2003 refiriéndose a Croacia), pero generalmente son los elaboradores los que se hacen cargo de estas medidas o las mismas se proporcionan como parte de un plan de cultivos por contrata de un mayorista. Tales medidas de apoyo al contrato están muy afirmadas en la industria del azúcar pero son menos comunes para otros cultivos.

10. En el caso de la carne, pese a la disminución del volumen tratado en ferias de subastas en vivo la contratación ha crecido más lentamente. Por ejemplo, en el Reino Unido sólo un 15 por ciento, aproximadamente, de los agricultores tiene un contrato escrito ya sea con un determinado comprador o como contrato colectivo en el marco de un convenio cooperativo de comercialización. Análogamente, en la industria vinícola francesa la mayor parte de la uva se sigue vendiendo a través de cooperativas sin estipular contratos. Sin embargo, tanto en el caso de la carne como en el del vino existen casos de contratación y de mayor coordinación vertical. En Bordeaux, por ejemplo, en lugar de depender de los mercados de contado para sus compras de uva a granel una proporción mayor de bodegas cuenta ahora con una integración con la producción de uva o utiliza la contratación (Swann, 2002)³.

11. Esta evolución hacia una mayor coordinación vertical fue estimulada por diversos factores, siendo el más importante la voluntad de los elaboradores minoristas de disponer de un mayor control sobre la calidad y disponibilidad de la producción en las fincas y aumentar su competitividad reduciendo los costos. Este mayor control exige relaciones mucho más estrechas; en la industria alimentaria estas prácticas se conocen como “respuesta eficiente al consumidor”, siendo su principio fundamental que a través de la cooperación los distintos actores de la cadena de suministro puedan responder más eficazmente a las variaciones de la demanda y determinar posibles ahorros en los costos. Aunque los resultados de la respuesta eficiente al consumidor son controvertidos, esta práctica ha adquirido una importancia crítica en los sectores de la carne, frutas y hortalizas frescas en los que predominan las grandes cadenas minoristas.

12. En gran parte de Europa occidental continental, para transformarse en proveedores de un producto los productores y/o elaboradores deben demostrar la aplicación de programas de garantía de la calidad, como buenas prácticas agrícolas, buenas prácticas de higiene y sistemas basados en el análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCP) en los puntos pertinentes de la cadena alimentaria. También puede ser necesario que se cumplan requisitos más precisos en caso de que los minoristas exijan la observancia de planes de certificación. Estos requisitos precisos pueden variar en función del país importador y/o el producto alimentario de que se trate. Por ejemplo, los minoristas de Francia, Alemania, Italia y los países del Benelux suelen exigir como requisito previo que se cumplan las normas de la Asociación Global para una Agricultura Segura y Sostenible (EUREPGAP)⁴. En cambio, la mayoría de los minoristas del Reino Unido y los países escandinavos insisten en que las empresas hayan obtenido la acreditación del British Retail Consortium (Consortio británico de minoristas – BRC). El BRC es la principal asociación comercial de cadenas minoristas en el Reino Unido, y sus normas técnicas sobre alimentos se aplican a los proveedores⁵. Como consecuencia de la aplicación de estas normas privadas los

³ Estas tendencias no se limitan a Europa occidental: Estados Unidos y Canadá encabezaron el paso a la contratación especialmente en los sectores de las aves de corral, los porcinos y los bovinos, mientras que Australia lideró esta tendencia por lo que respecta a la industria vinícola. Por ejemplo en el decenio de 1990 en EE.UU. el 90 por ciento de los pollos, en volumen, se produjo en el marco de contratos (Hobbs y Young, 2001). En la industria vinícola californiana del 75 al 85 por ciento de la uva se produce por contrato, y los expertos vinícolas han observado a nivel mundial una transición hacia el modelo “australiano” que consiste ya sea en acuerdos por hectárea de viñas maduras o en contratos abiertos, en los que se garantiza la venta pero el precio se negocia cada año (Swann, 2002).

⁴ EUREPGAP es una iniciativa de los minoristas pertenecientes a *Euro-Retail Produce Working Group* (Grupo de trabajo de minoristas de productos agrícolas- EUREP); establece prácticas de producción para responder a las preocupaciones ambientales y relativas a la inocuidad de los alimentos pero no normas de calidad, las cuales son determinadas en forma independiente por los compradores.

⁵ Las normas del BRC también han sido adoptadas por órganos de certificación de 23 países, en Europa, África, el Cercano Oriente, Asia, Lejano Oriente, Australasia y América del Norte y del Sur.

minoristas tienen mayor influencia en las actividades productivas. Es importante tener en cuenta el grado de detalle de estas normas: por ejemplo, las normas del BRC para el envasado de frutas y hortalizas especifican el tipo de gorros, guantes y ropa que deben usar los trabajadores. Aunque la aplicación de normas para toda la industria debería reducir la necesidad de controles efectuados por cada minorista, muchas empresas tienen requisitos específicos adicionales y realizan sus propias inspecciones.

13. Los productores que aplican normas como las de la EUREPGAP deben generalmente hacer frente a costos de producción más elevados y a gastos de certificación y capacitación. Tales costos pueden resultar prohibitivos para los pequeños agricultores especialmente si la certificación no va acompañada de un sobreprecio. Además, la rentabilidad de la certificación puede resultar decepcionante ya que es improbable que sea la única condición impuesta por los compradores, que por otra parte quizá estén en condiciones de adquirir suficientes suministros certificados de otras fuentes. Sin embargo, también sería un error ignorar la importancia creciente de las normas privadas, ya que quienes no adoptan la certificación corren el riesgo de poder comercializar ocasionalmente sus productos sólo en destinos menos exigentes con precios considerablemente inferiores.

14. Con el aumento de la coordinación vertical también se hace posible rastrear el producto desde el minorista hasta el agricultor que lo ha producido. Esto no sólo confiere a los minoristas mayor capacidad para vigilar el rendimiento de sus proveedores sino que también les ayuda a cumplir sus obligaciones en virtud de las leyes y normas sobre inocuidad de los alimentos, que a menudo les obligan a demostrar la debida diligencia para cerciorarse de que el producto que comercializan es idóneo para el consumo humano. Al aumentar la cuota de mercado de las cadenas minoristas en Europa occidental y oriental e internacionalizarse sus estrategias de elección de proveedores, también ha crecido su impacto en los agricultores.

IV. La reestructuración de las cadenas de suministro de alimentos en los países de Europa central y oriental y la CEI

15. Una característica notable de la reestructuración en la Europa central y oriental, y en menor medida en la CEI, es el grado de innovación registrado en el último decenio. A partir de mediados del decenio de 1990 los elaboradores comenzaron a experimentar nuevas relaciones contractuales con los agricultores, y penetraron en la región las primeras cadenas minoristas de propiedad extranjera. A continuación se examinan estos dos motores de cambio: el crecimiento de la contratación y la presencia de cadenas minoristas extranjeras.

A. CONTRATACIÓN

16. A mediados de los años noventa las cadenas de suministro de gran parte de Europa central y oriental y la CEI se hallaban en ruinas. Los problemas de calidad de los productos y fiabilidad del suministro ya evidentes en la era socialista se habían exacerbado a causa de la disgregación ocasionada por la privatización y la inestabilidad macroeconómica. Los *kombinat* de elaboración de alimentos, que anteriormente contaban con suministros garantizados procedentes de determinadas fincas estatales y colectivas, en el marco de un sistema de coordinación vertical orquestado por el Estado, se vieron obligadas a aplicar sus propias prácticas de compras en un nuevo entorno de escaso respaldo público al respecto de las relaciones comerciales. Su cumplimiento por parte de los actores privados tropezó con el obstáculo de bruscas caídas de los ingresos reales, una inflación galopante y la falta de un respaldo gubernamental efectivo. La producción agrícola descendió bruscamente y gran parte de la industria de elaboración de alimentos se volvió insolvente. Como consecuencia de ello los retrasos en los pagos infestaron las cadenas de suministro de alimentos, provocando un ulterior deterioro de la calidad y cantidad de la producción agrícola. En ese particular contexto histórico apareció la contratación como instrumento de gestión de la cadena de suministro.

17. A partir de mediados del decenio de 1990 los elaboradores de la CEI procuraron reconstruir sus relaciones con los agricultores a fin de aumentar la calidad y cantidad de sus suministros. A menudo, aunque no en todos los casos, estas iniciativas siguieron a la inversión extranjera directa (IED). Basándose en los datos de un estudio monográfico sobre toda la región de la CEI, Gow y Swinnen (2001) observan cómo se reformaron las relaciones con la incorporación en los contratos entre elaboradores y agricultores, de medidas de apoyo de los primeros que consistían habitualmente en el suministro de insumos físicos y pagos rápidos. Se hicieron relativamente comunes la extensión y la capacitación agrícola financiadas por los elaboradores. El efecto de estas innovaciones fue sumamente variable. En algunos casos, como el de Juhocukor en Eslovaquia (Gow *et al.* 2000), las repercusiones fueron espectaculares: la contratación y los programas de apoyo llevaron a una duplicación de las hectáreas contratadas para la remolacha azucarera y un fuerte aumento del rendimiento de las fincas. Para proteger su base de suministro otros elaboradores de azúcar de Eslovaquia se vieron obligados a ofrecer las mismas condiciones que Juhocukor, verificándose así un efecto indirecto en toda la industria. Sin embargo, en otros casos las reformas fracasaron porque el crédito o los insumos se desviaron hacia usos alternativos, o bien los agricultores renegaron los acuerdos contractuales al recibir de los competidores la oferta de un precio mayor. Aunque tales fracasos deben considerarse como una importante advertencia, esto no quita que el uso de la contratación y de medidas de apoyo a la misma haya aumentado en toda la Europa central y oriental. De hecho, al haberse desarrollado en estos países para superar ciertos problemas específicos relacionados con la transición, en algunas cadenas de suministro la contratación es incluso más avanzada y compleja que en América del Norte y Europa occidental (Swinnen, 2005).

18. El crecimiento de la contratación se documentó en un estudio sobre los elaboradores de alimentos en cinco países de la CEI (Armenia, Georgia, Moldova, Rusia y Ucrania), en el que se observó que en 1997 alrededor del 40 por ciento de las empresas establecía contratos por lo menos con algunas de sus fincas proveedoras mientras que en 2003 la cifra correspondiente era de 77,4 por ciento (White y Gorton, 2004). El estudio, cuyos datos se recogieron en entrevistas directas con altos directivos de las principales empresas elaboradoras, también estableció que la utilización de medidas de apoyo a los contratos había crecido durante el mismo período, y que en 2003 más del 43 por ciento de los elaboradores de la muestra ofrecían crédito por lo menos a algunas de sus fincas proveedoras. Muchos de ellos también ofrecían insumos físicos y pagos rápidos (véase el Cuadro 2). El crecimiento de la contratación se centró especialmente en las industrias con mayores niveles de IED y producción de valor agregado. Las peores condiciones ofrecidas a los agricultores coinciden con la falta de IED y la reestructuración, por ejemplo en las provincias de la Federación Rusa donde ningún elaborador indicó haber ofrecido pagos rápidos o precios garantizados a sus fincas proveedoras.

19. Es necesario que los encargados de formular las políticas entiendan las consecuencias de este crecimiento de la contratación, en particular sus relaciones con la productividad agrícola, la calidad y las oportunidades para los pequeños agricultores. En el estudio de White y Gorton (2004) se pidió a los elaboradores que estimaran, para cada una de las medidas de apoyo a los contratos que habían introducido, su impacto en los rendimientos agrícolas y la calidad de los productos. El efecto principal de las distintas medidas de apoyo al contrato fue un aumento de los rendimientos agrícolas del 9,6 por ciento y un incremento medio del 10 por ciento de la cantidad de productos de las fincas que alcanzaba niveles de calidad más elevados (categoría Extra o Premium). Sin embargo, el impacto de las medidas de apoyo varía considerablemente (Cuadro 2). Las medidas con mayor efecto en los rendimientos fueron el almacenamiento especializado (en particular equipos de refrigeración en el sector lechero), la asistencia veterinaria y el suministro de insumos físicos seguido de una serie de medidas de mercado (pagos rápidos, precios garantizados y acceso al mercado). El impacto del crédito ha sido variable, lo que refleja la facilidad con que puede desviarse hacia usos alternativos, siendo difícil vigilar el cumplimiento del contrato. Los préstamos para inversiones plantean problemas análogos.

Cuadro 2: Medidas de apoyo a los contratos en cinco países de la CEI (Armenia, Georgia, Moldova, Rusia y Ucrania)

Medida	% de la muestra que ofrece una medida de apoyo particular	% de empresas que ofrecen medidas que especifican un tamaño mínimo de la finca para su concesión	Variación porcentual promedio de los rendimientos agrícolas como consecuencia de la medida
Crédito	43,4	60,8	9,3
Pagos rápidos	41,5	0,0	11,1
Transporte	39,6	45,0	6,3
Insumos físicos	36,0	61,1	12,5
Control de calidad	34,0	16,7	8,1
Precios garantizados	24,5	14,3	11,6
Asistencia agronómica	20,8	10,0	6,1
Garantías para préstamos agrícolas	20,8	27,3	6,8
Maquinaria	16,9	66,6	3,4
Almacenamiento especializado	13,2	28,6	24,3
Gestión empresarial / financiera	11,3	50,0	6,2
Acceso al mercado	11,3	0,0	11,2
Asistencia veterinaria	9,4	40,0	17,0
Cosecha/manipulación	9,4	60,0	8,0
Préstamos para inversiones	5,7	66,7	5,7
Promedio		34,0	9,6

Fuente: White y Gorton (2004)

20. Estos resultados son importantes para los formuladores de las políticas por dos motivos. En primer lugar, se ha determinado que los bajos rendimientos y la calidad insuficiente de los productos constituyen los principales obstáculos para aumentar la competitividad internacional de la agricultura de la CEI. Aunque no sean eficaces en todos los casos, la introducción de la contratación y medidas de apoyo a los contratos ha aportado en el conjunto una contribución positiva al aumento de los rendimientos y la calidad. En segundo lugar, el crédito y los préstamos siguen siendo los pilares de la mayoría de los proyectos de desarrollo financiados por fuentes privadas y públicas en la región pero no son los instrumentos más eficaces para aumentar el rendimiento agrícola, y el apoyo proporcionado en la región tanto por entidades públicas como del sector privado ha tropezado con el problema de la desviación de recursos hacia usos distintos del previsto. Los programas que mejoran el acceso al mercado y la divulgación de asesoramiento veterinario y sobre control de calidad tienen probabilidades de producir efectos benéficos en los rendimientos y la calidad; además ofrecen la ventaja adicional de que su seguimiento debería ser más fácil y, por consiguiente, están menos expuestos a sufrir una desviación de los recursos.

21. A menudo se ha expresado la preocupación de que la adopción generalizada de la contratación pueda llevar a la marginación de las pequeñas fincas. Este argumento puede

interpretarse en el sentido de a) la posible exclusión de las pequeñas fincas de las cadenas formales de suministro de alimentos o de b) el riesgo de que se les ofrezcan contratos considerablemente menos ventajosos. Aunque para confirmar el primero de estos temores los datos son contradictorios, con respecto al segundo la evidencia es mayor. En un estudio sobre América del Sur y Asia, Reardon *et al.* (2005) llegaron a la conclusión de que los elaboradores preferían establecer contratos con empresas más grandes y las más pequeñas a menudo quedaban excluidas por no poder cumplir con las condiciones propuestas. Sin embargo, en el caso de la CEI, White y Gorton (2004) establecieron que en 2003 los elaboradores de alimentos trataban con más fincas pequeñas que en 1997⁶. Esto se debía en parte a la descolectivización; además las fincas pequeñas tienen menos probabilidades de quedar excluidas en los países donde hay una ausencia de fincas mayores (Swinnen, 2005) y la demanda está en expansión tal como ocurre en la CEI desde 1999. Los datos son muchos más concluyentes por lo que respecta a los términos y condiciones: efectivamente los elaboradores discriminan a las pequeñas fincas en la provisión de medidas de apoyo a los contratos tales como el crédito y el suministro de insumos físicos. Por ejemplo, en la encuesta sobre la CEI el 60 por ciento de los elaboradores que ofrecían crédito e insumos físicos a los agricultores lo hacían en forma selectiva, estableciendo un tamaño mínimo de la finca por debajo del cual no ofrecían ese apoyo.

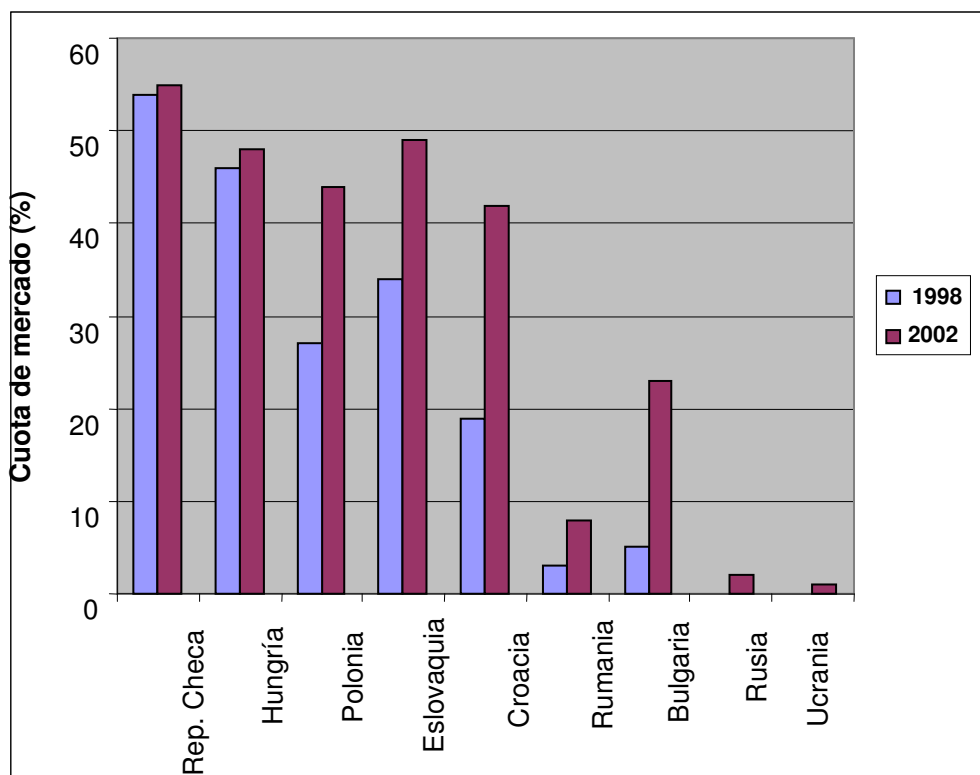
B. MINORISTAS

22. Un fenómeno simultáneo al crecimiento de la contratación entre elaboradores y agricultores, que en algunos casos precipitó ese crecimiento, fue la rápida penetración de las cadenas minoristas de propiedad extranjera (Csáki *et al.* 2004). Este proceso comenzó a principios de los años noventa en las zonas económicamente más desarrolladas de Europa central y oriental que eran receptivas a la inversión extranjera directa (Hungría, la República Checa y Polonia) y se aceleró rápidamente a mediados y finales del decenio (véase la Figura 1). Al llegar estos países a la saturación de presencia de extranjeros, la atención se dirigió a lo que Dries *et al.* (2004) denominan los países de la *segunda ola*, como Croacia, y actualmente ha llegado a países de la *tercera ola* como Rusia y Ucrania. En algunos casos el crecimiento de las cadenas minoristas de alimentos ha sido espectacular: en Croacia, entre 2000 y 2002, la proporción de las ventas totales de alimentos realizada por los supermercados se elevó del 25 al 51 por ciento (Reardon *et al.* 2003).

23. Los supermercados e hipermercados se han hecho populares entre los consumidores de Europa central y oriental; en la República Checa, el 47 por ciento de los compradores visita un supermercado por lo menos una vez por semana y el 15 por ciento visita un hipermercado (GfK, 2003). Según datos de Tesco, en Hungría durante un fin de semana de noviembre de 2004, dos millones de personas (un quinto de la población total) visitaron sus almacenes. En estos países de la *primera ola* se ha reducido considerablemente el número total de comercios minoristas, sobre todo tiendas especializadas de alimentos como verdulerías o carnicerías, ya que las cadenas múltiples han aplastado a las tiendas independientes y de cooperativas. Aunque en los Balcanes y la CEI la gran mayoría de las compras de alimentos se siguen realizando en comercios minoristas independientes, es importante prever la reestructuración que ha de producirse como consecuencia de la entrada de minoristas múltiples.

⁶ Se definió como pequeñas a las fincas de menos de 1 ha de superficie, o de cinco vacas lecheras en el sector lechero.

Figura 1: Participación de los supermercados e hipermercados en las ventas totales de alimentos al por menor



Fuente: Dries *et al.* (2004)

24. Los minoristas de alimentos de propiedad extranjera han trasladado a Europa central y oriental las prácticas de utilizadas para las compras en Europa occidental, y tienen con sus proveedores relaciones considerablemente distintas de las del sector minorista independiente. Las cadenas minoristas de propiedad extranjera han adoptado prácticas de compras centralizadas en las que los directores de las tiendas tienen escasa autonomía para decidir sobre sus existencias. El abastecimiento de las distintas tiendas se realiza cada vez más desde centros de distribución que pueden ser de propiedad del minorista o estar administrados en su nombre por empresas de logística especializadas (Dries *et al.* 2004). Cuando existen estos centros de distribución los minoristas no recurren a los mayoristas generales y mercados mayoristas donde adquieren sus productos los minoristas independientes. Muchos centros de distribución de Europa central abastecen a tiendas de diversos países, y los minoristas procuran efectuar sus adquisiciones a nivel internacional. La ampliación de la Unión Europea ha favorecido las compras internacionales, con la consecuencia de que los minoristas disponen de un abanico más amplio de proveedores para efectuar sus compras y, por consiguiente, pueden obtener precios más bajos.

25. Aunque en la mayoría de las cadenas de suministro de alimentos los minoristas no tienen una relación directa con los agricultores por existir el eslabón intermedio de la elaboración, en el caso de las frutas y hortalizas frescas las relaciones pueden ser más estrechas. Si bien los datos disponibles hasta la fecha son limitados, parecen indicar que los minoristas múltiples de Europa central y oriental tienden ahora a establecer relaciones más directas para abastecerse de estos productos, ya sea tratando directamente con los grandes cultivadores o, con más frecuencia, estableciendo contratos para el suministro de determinados productos con mayoristas especializados que coordinan la producción en las fincas mediante sistemas de cultivo por

contrata (Dries *et al.* 2004). La finalidad de estos acuerdos es reducir al mínimo los costos de transacción y asegurar un suministro más regular, que se ajuste a normas preestablecidas impuestas por el minorista. Como consecuencia de su concertación se ha reducido el volumen de productos adquiridos en los mercados mayoristas, y más fincas deben aprender a desarrollar su actividad ajustándose a las normas privadas de los minoristas. La mayoría de las normas privadas que se emplean en Europa central y oriental se han transferido a la región desde el país del minorista, ya sea reproduciendo las propias directrices de la empresa o aplicando la norma pertinente del BRC o la EUREPGAP.

V. Asistencia de la FAO y retos para el futuro

26. El aumento de la coordinación vertical y la penetración de cadenas minoristas de propiedad extranjera ya han tenido un impacto significativo en los nuevos Estados Miembros de la UE, y se comienzan a observar tendencias análogas en los Balcanes y la CEI. Esta reestructuración de las cadenas de suministro tiene consecuencias profundas tanto para la forma en que trabajan los agricultores como en la manera de abordar las cuestiones de desarrollo por parte de los formuladores de las políticas. Ofrece a los productores la oportunidad de llegar a nuevos mercados pero también encierra amenazas, especialmente para los pequeños agricultores. En esta última parte del documento se esbozarán las principales cuestiones de política y las perspectivas futuras, comenzando por examinar qué proporción de la infraestructura de comercialización desarrollada en los años noventa está perdiendo importancia o quedando en desuso como consecuencia de la reestructuración de las cadenas de suministro de alimentos. La FAO puede proporcionar asistencia técnica respecto de los métodos de producción agrícola y ganadera que exigen los protocolos basados en el mercado en relación con las buenas prácticas agrícolas, así como orientación en materia de evaluación y diseño para responder a las exigencias de los países. Esta sección se concluye con una serie de recomendaciones que la Comisión Europea de Agricultura desea presentar a la 25ª Conferencia Regional de la FAO para su ratificación.

A. PERSPECTIVAS Y CONSECUENCIAS DE LA REESTRUCTURACIÓN DE LAS CADENAS DE SUMINISTRO PARA LOS FORMULADORES DE LAS POLÍTICAS

a) *Mercados mayoristas*

27. Durante el decenio de 1990 los organismos internacionales y donantes bilaterales centraron su atención en mejorar la infraestructura de comercialización para apoyar el desarrollo de la agricultura en Europa central y oriental. Se consideró que los mercados mayoristas constituían un elemento clave de esa infraestructura, por lo que el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), USAID, el Plan de acción para una ayuda coordinada a Polonia y Hungría (PHARE) y el Banco Mundial financiaron su (re)construcción en varios países de la región como Hungría, Polonia y Rumania⁷. La FAO también participó en este proceso, por ejemplo financiando (conjuntamente con la Iniciativa centroeuropea) un programa de desarrollo de mercados mayoristas de productos agrícolas en la región. Este apoyo se basó en la idea de que unos mercados mayoristas eficientes están en condiciones de reducir los costos de transacción, aumentar la transparencia del mercado y elevar los ingresos agrícolas al proporcionar mejores oportunidades comerciales, además del beneficio primario de abastecer a los consumidores urbanos (Banco Mundial, 1998). Sin embargo, muchos de estos nuevos mercados mayoristas no consiguieron llegar a autofinanciarse. Esto obedeció a varias razones, entre ellas la renuencia de los comerciantes a abandonar los “mercados primitivos” no regulados que existían previamente y que consideraban más seguros por la posibilidad de evitar impuestos, así como la competencia

⁷ Por ejemplo, en 1998 el Banco Mundial financió proyectos para construir nuevos mercados minoristas en Gdansk y Lublin (Polonia). Véase en Mittendorf (2001) una reseña de los mercados mayoristas financiados con recursos internacionales en Europa central oriental y la CEI, y en Shepherd (2004) un examen de los desafíos para el futuro.

entre mercados de la misma ciudad y el crecimiento de cadenas minoristas que cada vez más tendían a sortear dichos mercados mayoristas. Actualmente muchos de estos funcionan muy por debajo de su capacidad total y tratan principalmente productos que no satisfacen las normas privadas establecidas por las cadenas múltiples. Los precios de estos productos en las fincas agrícolas son a menudo bajos. Mientras que en gran parte de la CEI las tiendas minoristas y mercados mayoristas tradicionales siguen teniendo importancia, en las zonas metropolitanas de Rusia ya se observa una tendencia al abandono de los quioscos y los mercados mayoristas. Es fundamental que en las políticas no se repitan los errores del pasado, y que los donantes tengan en cuenta que los mercados mayoristas se transforman cada vez más en una salida comercial de importancia secundaria para los productos y elaboren sus planes en consecuencia.

b) *Sistemas de información sobre los mercados (SIM)*

28. Los *sistemas de información sobre los mercados* financiados con objeto de aumentar la transparencia, parecen presentar problemas análogos. Estos sistemas se basan en gran parte en el seguimiento de los mercados mayoristas y minoristas, de manera que tienen la finalidad de mejorar la determinación de precios en los mercados de contado. Sin embargo, con la mayor difusión de la contratación y la reducción de los mercados de contado, los datos procedentes de tales sistemas resultarán menos fiables o apropiados para ayudar a los agricultores a adoptar sus decisiones. Esto guarda relación con el interrogante más general de cómo se determinan los precios en los mercados donde es probable que predominen contratos a largo plazo, y cuando los mercados de contado son débiles. Al aumentar el porcentaje de producción en el marco de contratos es probable que el precio de equilibrio del mercado (de contado) se haga más inestable y menos representativo, ya que los precios del mercado de contado no captarán muchas facetas de las relaciones contractuales (Hobbs y Young, 2001). Tal como están configurados actualmente, los sistemas de información sobre el mercado no pueden hacer mucho para ayudar a los productores en sus decisiones sobre el establecimiento de relaciones contractuales o el abandono de las mismas.

c) *Medición de la competitividad internacional*

29. Se ha proporcionado considerable asistencia internacional para ayudar a los países de Europa central y oriental a evaluar la competitividad internacional de su agricultura. Aunque la medición de la competitividad internacional debe ser un componente importante del apoyo en materia de políticas, es necesario volver a considerar su composición. Por ejemplo, la mayoría de los estudios existentes han analizado la competitividad de la producción de *productos básicos*, normalmente evaluando la capacidad de los productores nacionales para competir con los bienes importados en el mercado mayorista (por ejemplo, calculando la relación entre el precio paritario de las importaciones y el costo en recursos internos). La limitación de estas evaluaciones reside en que están vinculadas a los mercados de productos básicos y no toman en cuenta el efecto que puede tener en la competitividad de los costos de la agricultura de Europa central y oriental el cumplimiento de las normas privadas de las cadenas de minoristas múltiples. Esto ha comportado una debilidad de la relación entre los coeficientes del costo en recursos internos y el comercio. Por ejemplo, un estudio reciente del Banco Mundial (2005) sobre Moldova indicó que los agricultores que producían cultivos con valor añadido elevado recibían por su producción un precio inferior en un 10 a 40 por ciento a los precios paritarios internacionales. Sin embargo, a pesar de los costos bajos y los precios reducidos de los productos las exportaciones no han sido satisfactorias, porque en el caso de Moldova el principal impedimento para acceder a las cadenas internacionales de suministro no ha sido el precio sino la calidad. Además de los estudios convencionales sobre los productos básicos, los cálculos futuros del costo en recursos internos deberán ajustarse para tener en cuenta la reconstrucción de las cadenas de suministros, prestando atención a las condiciones contractuales y tratando de entender qué proporción de agricultores podría cumplir tales obligaciones y, si lo hiciera, cuáles serían las consecuencias.

d) *Mejorar el acceso al mercado de las cadenas de suministro de los minoristas múltiples*

30. Durante los años noventa las normas privadas se transformaron en un importante requisito inicial para poder abastecer a los minoristas múltiples en los mercados internacionales. En esa época se estableció que era necesario mejorar las condiciones de las fincas y establecimientos agroindustriales para garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos. Como se expone más abajo, el cumplimiento de las condiciones de calidad exigidas sigue planteando problemas en la región y exige un esfuerzo constante de los organismos gubernamentales y de los productores/elaboradores para lograr niveles más elevados de calidad e inocuidad. Como consecuencia del rápido desarrollo de los minoristas de alimentos principalmente de propiedad extranjera en la región de Europa central y oriental y la CEI, las normas privadas también se están transformando en un importante billete de entrada a los mercados internos. Aunque la producción agroalimentaria sigue siendo la principal fuente de actividades generadoras de ingresos en la mayoría de las zonas rurales de la región, sus resultados comerciales han sido decepcionantes. Aunque el escaso rendimiento del comercio obedece a diversos motivos, uno de los factores ha sido la incapacidad para ajustarse a las normas privadas. Los principales obstáculos para su cumplimiento son los sistemas insuficientes de control y certificación de la calidad, una falta de comprensión de los requisitos impuestos por los minoristas, la escasez de administradores idóneos para la gestión de los cultivadores por contrata, y los acuerdos contractuales y la carencia de capital para realizar las inversiones necesarias. (Reardon *et al.* 2003; Dies *et al.* 2004). Las infraestructuras nacionales anticuadas y poco eficaces para el control de alimentos también pueden constituir una barrera para el acceso de los productores de alimentos a los mercados extranjeros. Aunque la atención se ha centrado en gran parte en la reforma de los regímenes oficiales de comercio y la aplicación de normas alimentarias nacionales, *la asistencia a los productores para facilitar su comprensión y cumplimiento de las normas privadas puede proporcionar más beneficios prácticos*. Los obstáculos que dificultan el cumplimiento de las normas privadas deben ocupar un lugar destacado en el programa de elaboración de políticas; más abajo se exponen brevemente los métodos para superarlos. A menudo los pequeños agricultores y las empresas alimentarias pequeñas y medianas están expuestos al riesgo de quedar marginados a causa de su incapacidad para cumplir con los requisitos estipulados en normas privadas. Por consiguiente, las políticas deben considerar posibles estrategias para mejorar el acceso a la información, los recursos, los equipos, etc. a fin de permitir un aumento gradual de la calidad.

e) *Capital humano*

31. La enseñanza superior y profesional sobre temas agrícolas en la región todavía se orienta a la producción, un espíritu que aún anima a la mayoría de los ministerios de agricultura y, cuando existen, a los organismos de extensión agrícola. Esto significa que los elaboradores y agricultores a menudo no pueden obtener de los órganos educativos locales y estatales asesoramiento práctico para la firma de contratos, el cumplimiento de las obligaciones en el marco de acuerdos para cultivos por contrata y el control de calidad, según destacan White y Gordon (2004) sobre la base de sus entrevistas con elaboradores de alimentos de la CEI. Se requiere una reforma de los programas de enseñanza universitaria y profesional, así como de los organismos de extensión agrícola, para responder a la realidad de los mercados agroalimentarios actuales. Los organismos internacionales, como la FAO con su afirmada competencia técnica y larga experiencia en la prestación de apoyo para la comercialización y la agroindustria, pueden desempeñar un papel muy importante en este sentido.

f) *Mejorar el acceso al mercado de los pequeños agricultores*

32. Aunque la mayoría de los elaboradores y minoristas no tienen nada contra las pequeñas fincas en sí, hay que considerar que no son organismos de desarrollo; el carácter sumamente competitivo de la industria les obliga a tratar con un número reducido de grandes proveedores. Los elaboradores y minoristas pueden tratar directamente con los pequeños agricultores si no existe alternativa o en caso de que la demanda esté aumentando rápidamente en un mercado protegido, pero en la medida en que las compras internacionales se hacen más fáciles es probable que la defensa de las pequeñas fincas “sin alternativas” sólo siga vigente en un número de países

cada vez más pequeño. Esto implica que para evitar la marginación de las pequeñas fincas serán fundamentales las *organizaciones intermediarias, por ejemplo mayoristas especializados, centros de recolección apropiados en las aldeas y cooperativas de comercialización* que pueden coordinar la producción de las pequeñas explotaciones, constituir un punto de contacto único para los compradores y ofrecer las medidas de apoyo que no se obtendrían directamente del elaborador/minorista. Estos sistemas son aún incipientes en la CEI, por lo que es necesario aprovechar las enseñanzas de las primeras experiencias y de otras regiones del mundo donde tienen una trayectoria más larga. Para el establecimiento de tales instituciones es necesario superar las reservas de los pequeños agricultores que, en parte por motivos históricos, miran con recelo los sistemas cooperativos (Csáki *et al.* 2004).

g) *Estimular organizaciones intermediarias y cooperativas de comercialización*

33. Al *estimular organizaciones intermediarias y cooperativas de comercialización* es importante reconocer que los resultados de la labor de los organismos públicos presentan, en el mejor de los casos, muchos claroscuros. Para definir la función que deben desempeñar los organismos de apoyo existen dos factores importantes. En primer lugar, es necesario evitar una innecesaria repetición de lo que ya está haciendo el sector privado en la esfera de las medidas de apoyo a los contratos, que ha avanzado bastante en algunos países y sectores pero presenta un desarrollo escaso o nulo en otros. El segundo argumento para restar importancia a esta cuestión destaca que el objetivo real de la política económica consiste en mejorar el bienestar de los consumidores, y que en vista de que los minoristas múltiples han adquirido enorme aceptación entre éstos la cuestión del acceso de los agricultores ocupa un lugar secundario (Timmer, 2004).

34. Con respecto al primer aspecto, un enfoque más adecuado consiste en poner a grupos de agricultores en condiciones de cumplir las normas privadas a través de los canales existentes, especialmente en el caso de productos de elevado valor añadido. La FAO también ha participado en varias iniciativas de este tipo relacionadas con los agricultores y el mercado (FAO, 2005b), por ejemplo en la ex República Yugoslava de Macedonia donde intentó estimular la contratación para el cultivo de frutas y hortalizas de mayor valor añadido. En el caso de Macedonia se desarrolló un modelo con tres pilares de organizaciones intermediarias: un consorcio de asociaciones de agricultura especializada, un fondo rotatorio (capital de explotación de los agricultores) y un proveedor de servicios privado (ONG) para administrar el consorcio. Mediante este proyecto se reconoció que si no se establecía una fuerte vinculación de los pequeños agricultores con un consorcio “la agricultura por contrata seguiría siendo una ilusión” y que los consorcios de agricultores locales debían vincularse a una empresa proveedora de servicios, encabezada por un especialista que garantizara el funcionamiento del sistema en beneficio tanto de los agricultores como de los compradores (FAO, 2005a).

35. En el establecimiento de cooperativas de comercialización existe la tentación de basarse únicamente en los préstamos y el crédito. Sin embargo, el crédito y los préstamos son difíciles de controlar, a menudo es fácil desviarlos y, por consiguiente, su efecto puede ser modesto. Una medida más apropiada puede ser *el arriendo de equipos*. Por ejemplo, el alquiler de tanques para refrigerar la leche a los agricultores ayudó a mejorar considerablemente la calidad del producto de las pequeñas fincas lecheras de Polonia (Dries y Swinnen, 2002) y Moldova (Gorton *et al.* 2006). Estas iniciativas, al mejorar la calidad, pueden brindar a los agricultores mejor acceso a las cadenas de suministro, y ponerlos en condiciones de cumplir con las normas privadas. En el caso de la producción lechera el suministro de leche limpia a los consumidores ha mejorado considerablemente. Sin embargo, todo proyecto de capital físico requerirá una inversión adecuada de capital humano, lo que es especialmente cierto en el caso de la gestión de agroindustrias.

36. Antes de pasar a las recomendaciones, vale la pena examinar dos argumentos que se han esgrimido para minimizar la importancia de un mejor acceso a las cadenas internacionales de suministro. El primero, que se utiliza con frecuencia en los Balcanes y la CEI, afirma que los márgenes de los pequeños productores son más elevados en los mercados “verdes” (campesinos) que en la producción por contrato. Por ejemplo, actualmente los granjeros de Kosovo pueden

vender su leche aproximadamente a 0,50 euros el litro en los mercados campesinos frente a 0,30 euros aproximadamente en el marco de un contrato con un elaborador. Ignorando que la producción por contrato puede tener sentido en la actualidad para los campesinos productores, este argumento presupone que los mercados campesinos seguirán siendo en el futuro el principal canal para las compras de los consumidores. Sin embargo, al igual que en otras partes de los Balcanes, en Kosovo los minoristas múltiples están incrementando con rapidez su cuota de mercado. En Kosovo están haciendo enormes adquisiciones de bienes de producción extranjera, siendo mínimo el acceso de los productores locales a estas transacciones. Con el avance de los minoristas múltiples los mercados campesinos quedarán aplastados como fuente de bienestar para los pequeños agricultores. Por lo tanto, el argumento de que estos últimos obtienen más beneficios de los mercados campesinos refleja una visión a corto plazo, y los formuladores de las políticas deben considerar otras alternativas en cuanto a la organización futura de la cadena de suministro.

37. Con respecto al segundo argumento mencionado en el párrafo 33, se trata de afirmaciones correctas en países donde la agricultura es una actividad secundaria de generación de ingresos y existe una importante economía rural no agrícola. Sin embargo, en gran parte de los Balcanes y la CEI la agricultura es con mucho la fuente más importante de ingresos rurales, y se comporta como una indispensable red de seguridad social. En estos casos no es posible restar valor al bienestar de los productores; Moldova encarna con claridad la necesidad de considerar seriamente la reestructuración de las cadenas de suministro. El país tenía una sólida reputación para la producción agroalimentaria en tiempos del sistema soviético, y las exportaciones agroalimentarias son vitales para su prosperidad. Sin embargo, después de la independencia Moldova no ha capitalizado, en el conjunto, este legado. Le ha resultado difícil reorientar su comercio hacia los mercados occidentales, mientras que se va reduciendo su intercambio con Rusia, su principal mercado tradicional. Por ejemplo, a causa de la calidad variable y envasado deficiente de sus frutas y hortalizas frescas Moldova no está vendiendo estos productos a través de las cadenas minoristas rusas en rápido desarrollo (Banco Mundial, 2005). Al mismo tiempo, los productos alimenticios congelados suelen venderse sin marca o a granel. Los artículos de Moldova quedan relegados cada vez más a mercados con escaso valor añadido, lo que reduce ulteriormente los ingresos rurales y estimula la emigración. Aunque a largo plazo será fundamental desarrollar una fuerte economía no agrícola, la mejora del acceso a las cadenas internacionales de suministro representa actualmente un desafío crítico.

B. RECOMENDACIONES PARA LA 25ª CONFERENCIA REGIONAL PARA EUROPA

38.

- Se invita a los Ministros de Agricultura a tomar nota debidamente de las dificultades con que tropiezan los pequeños agricultores de los países de Europa central y oriental y la CEI para cumplir con las normas de inocuidad y producción de alimentos establecidas por privados y responder a los cambios en las preferencias de los consumidores. Es importante que los agricultores de estos países no queden excluidos de las cadenas de suministro reestructuradas.
- Los gobiernos de la región deben considerar la posibilidad de prestar asistencia a los agricultores mediante un sistema sostenible de extensión que incluya capacitación sobre mercadeo y sobre la forma en que los productores agrícolas pueden cumplir las normas de inocuidad alimentaria del sector privado y responder mejor a otras preferencias de los clientes y consumidores. Con este fin se requiere una mayor capacidad de los organismos de extensión para proporcionar conocimientos técnicos a los agricultores a fin de que puedan cumplir con los requisitos de planes internacionales de certificación como la EUREPGAP.
- Para el fortalecimiento del sector agrícola será necesario mejorar las estructuras nacionales de control de los alimentos (capacidad de gestión, inspección y análisis de laboratorios) a fin de brindar a los agricultores y las agroindustrias una base sólida para la mejora gradual de la calidad e inocuidad de sus productos.

- La mejora del acceso de los pequeños productores a las cadenas de suministro reestructuradas requiere por lo general que se estimule a las organizaciones intermediarias y cooperativas de comercialización a coordinar las actividades de los agricultores y proporcionar un enlace entre éstos y los elaboradores y minoristas. La asistencia para establecer organizaciones intermediarias sostenibles con las competencias e infraestructuras requeridas resultará más provechosa que inversiones en nuevas infraestructuras de mercados mayoristas.
 - Es necesario reestructurar los servicios de enseñanza y capacitación agrícola en la región, a fin de que preparen mejor a los agricultores para las nuevas condiciones de las cadenas de suministro (cultivos por contrato, control de calidad y gestión) y se incorpore la capacitación a la gestión de la comercialización y las agroindustrias.
39. La FAO está dispuesta a prestar apoyo a los Estados Miembros que así lo soliciten en los ámbitos mencionados anteriormente.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial. 2005. Moldova: opportunities for accelerated growth. Memorando económico para la República de Moldova, Washington D.C., informe N° 32876-MD
- Banco Mundial. 1998. *Poland: Wholesale Market Project II*. Documento de evaluación inicial de un proyecto, informe N° 18385-PL
- Csáki, C., Forgács, C. y Kovács, B. 2004. *Regoverning Markets in Food and Agriculture: CEE Regional Report*, Budapest.
- Dries, L. y Swinnen, J.F.M. 2002. *Finance, Investments, and Restructuring in Polish Agriculture*, Research Group on Food Policy, Transition & Development, Katholieke Universiteit Leuven, mimeografiado.
- Dries, L., Reardon, T. y Swinnen, J.F.M. 2004. The rapid rise of supermarkets in Central and Eastern Europe: implications for the agrifood sector and rural development, *Development Policy Review*, Vol.22(5), pp.525-556.
- Eaton, C. y Shepherd, A.W. 2001. *Agricultura por contrato -Alianzas para el crecimiento*, FAO Boletín de Servicios Agrícolas N° 145. Roma.
- FAO. 2005a. *Updated Summary of Project Achievements*, Project No. GCP/MCD/001/NOR.
- FAO. 2005b. *Linking Farmers to Markets: case studies*, <http://www.fao.org/ag/ags/subjects/en/agmarket/linkages/index.html>
- GfK. 2003. *Shopping Monitor 2002/3*, Praha: GfK.
- Gorton, M., Dumitrashko, M. y White, J. 2006. Overcoming supply chain failure in the agrifood sector: a case study from Moldova, *Food Policy*, Vol.31(1), pp.90-103.
- Gow, H.R., Streeter, D.H. y Swinnen, J.F.M. 2000. How private contract enforcement mechanisms can succeed where public institutions fail: the case of Juhocukor a.s., *Agricultural Economics*, Vol.23(3), pp.253-265.
- Gow, H.R. y Swinnen, J.F.M. 2001. Private enforcement capital and contract enforcement in transitional economies, *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.83(3), pp.686-690.
- Hobbs, J.E. y Young, L.M. 2001. *Vertical Linkages in Agrifood Supply Chains in Canada and the United States*. Ottawa: Research and Analysis Directorate, Strategic Policy Branch, Agriculture and Agrifood Canada, <http://dsp-psd.pwgsc.gc.ca/Collection/A22-226-2001E.pdf>
- Ivanova, N., Lingard, J., Buckwell, A. y Burrell, A. 1995. Impact of changes in agricultural policy on the agro-food chain in Bulgaria, *European Review of Agricultural Economics*, Vol.22, pp.354-371.
- Morelli C.J. 2004. Explaining the growth of British multiple retailing during the golden age 1976-1994. *Environment and Planning A*, Vol. 36, pp.667-684.
- Mittendorf, H.J. 2001. *Planning viable food wholesale markets in Eastern European Cities*. World Union of Wholesale Markets, mimeografiado.

- Reardon, T., Vrabc, G., Karakas, D. y Fritsch, C. 2003. *The Rapid Rise of Supermarkets in Croatia: implications for farm sector development and agribusiness competitiveness programs*. Informe para USAID, DAI y la Michigan State University.
- Reardon, T., Berdegue, J.A. y Timmer, C.P. 2005. Supermarketization of the Emerging Markets of the Pacific Rim: development and trade implications. *Journal of Food Distribution Research*, 36(1), pp.3-12.
- Shepherd, A. 2004. *Wholesale markets in the era of supermarkets and hypermarkets: developments in Central and Eastern Europe*. FAO, Roma.
- Striwe, L. 1999. *Grain and Oilseed Marketing in Ukraine*. Iowa State University Ukraine Agricultural Policy Project (UAPP), Kiev.
- Swann, M. 2002. *The contractual arrangements between grape growers and wineries in a global context*. Informe para el Winston Churchill Memorial Trust of Australia, mimeografiado.
- Swinnen, J.F.M. 2005. *When the market comes to you - or not. The Dynamics of Vertical Coordination in Agrifood Chains in Transition*. Banco Mundial, mimeografiado.
- Timmer, C.P. 2004. Food policy in the era of supermarkets: what's different? *Electronic Journal of Agricultural and Development Economics*, Vol.1(2), pp.50-67.
- White J. y Gorton M. 2004. *Vertical Coordination in Transition Countries: A comparative study of agrifood chains in Moldova, Armenia, Georgia, Russia, Ukraine*. Informe preparado para el Banco Mundial, mimeografiado.