

Programas de compras públicas a los agricultores familiares

¿Un nuevo canal de ventas para el comercio justo?



GERMÁN
ALARCO

Profesor de la
Universidad del Pacífico

En este estudio se analizan las posibilidades de mercado que ofrecen las compras públicas de alimentos producidos por la Agricultura Familiar (AF) y las organizaciones vinculadas al comercio justo. Para tal efecto, se pone el foco en la experiencia acumulada por los productores y asociaciones de la AF de la región como abastecedores de mercados institucionales.

El documento fue elaborado por Héctor Bravo, Octavio Sotomayor y Nanno Mulder de las áreas de Desarrollo Agrícola y de Comercio de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Este se realizó con el apoyo de la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños(as) Productores(as) y Trabajadores(as) de Comercio Justo (CLAC). Fue publicado en septiembre de 2022.

La coexistencia de un fenómeno inflacionario que erosiona el poder de compra de los asalariados y su impacto en agravar la inseguridad alimentaria de importantes sectores de la población obliga a desarrollar propuestas innovadoras. Al mismo tiempo, si esta articula al Estado con el apoyo a la AF se podrían atender

tanto problemas coyunturales como estructurales; ese es el sentido de esta nota.

ESTRUCTURA

Este informe se estructura en cuatro capítulos: El primero de estos se dedica a la conceptualización y descripción de la AF; también se analiza el estado del Comercio Justo en la región. En el segundo capítulo se aborda la realidad de las compras públicas a la AF, con especial atención a las Compras Públicas Responsables y Sostenibles, a los Programas de Compras Públicas a la Agricultura Familiar y a los Programas de Alimentación Escolar.

El tercer capítulo da cuenta de la experiencia de cinco países seleccionados por sus programas de compras públicas a la AF. El cuarto capítulo refiere a las conclusiones obtenidas a partir del estudio y detalla las recomendaciones planteadas por los autores.

EXPERIENCIAS PREVIAS

Se examinan las investigaciones más recientes realizadas sobre compras públicas en América Latina (AL), con énfasis en los programas de alimentación escolar. Además, se analiza la experiencia de numerosas organizaciones de la AF que ya están abasteciendo a estos programas, especialmente en Bolivia, Brasil, Chile, México y el Perú. Estas



experiencias han sido relativamente exitosas y pueden escalarse, aprovechando las capacidades logísticas y comerciales de las entidades afiliadas al comercio justo.

No obstante, según los autores, ello también exige que, en las licitaciones públicas, las autoridades contratantes puedan utilizar criterios de selección fundados en consideraciones que vayan más allá del mercado (pequeñas y medianas empresas, medio ambiente). Además, es necesario contar con una política de fomento productivo que ayude a superar las barreras de entrada a estos sistemas.

JUSTIFICACIÓN

Los autores señalan que la crisis sanitaria global producto de la pandemia

del Covid-19 ha puesto en evidencia el rol fundamental de la AF en la seguridad alimentaria y nutricional. La pandemia impone la necesidad de contar con estrategias innovadoras de adaptación y resiliencia que permitan mantener la estabilidad en las cadenas de suministro de alimentos.

El escenario actual exige de los Estados respuestas oportunas y pertinentes para la reactivación de las economías nacionales, en parte mediante una mayor articulación entre las compras públicas a la AF.

La participación de la AF en los mercados institucionales de alimentos permite mejorar la calidad de la alimentación de la población, a partir de la oferta de productos diversificados, fres-

cos y que ayudan a combatir o prevenir las enfermedades provocadas por las dietas inadecuadas.

COMPRAS PÚBLICAS

Las compras públicas de alimentos y productos a la AF es una política pública diferenciada hacia este sector que ha alcanzado un rol importante en la agenda del desarrollo de los países de la región. Esto se debe varios factores: impacto en el desarrollo económico local, y su capacidad para generar nuevos mercados para este sector favoreciendo una producción más sustentable e inclusiva.

Las compras públicas son un canal de comercialización accesible y una fuente de ingresos para la AF, permitiéndole no solo in-

vertir en la producción y la productividad, sino mejorar sus medios de vida y dinamizar las economías locales. La AF se enfrenta a mercados imperfectos que dificultan el acceso, muchas veces remuneran mal y reproducen estructuras de dominación que frenan las innovaciones en los territorios rurales.

Las compras públicas responsables corresponden a la adquisición de bienes, servicios e infraestructura para promover el desarrollo económico y la inclusión social reduciendo el impacto en el medio ambiente. Estos modelos expresan una voluntad política que valora una opción ética y solidaria, que ayuda a re-equilibrar y a regular las relaciones comerciales, reduciendo las brechas entre el Norte y el Sur, y las brechas territoriales dentro de cada país

AGRICULTURA FAMILIAR

La AF es una forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres.

La AF tiene como estrategia económica la multiactividad, que considera además del autoempleo agrícola, otras labores fuera del predio y la combinación

amiliares: o justo?

con otras actividades conexas, tales como el turismo rural, la elaboración de alimentos semi-procesados o procesados, o la artesanía tradicional.

La AF es una categoría socioproductiva clave para lograr el desarrollo económico y la seguridad alimentaria y nutricional en la región. El 80% de las unidades productivas de AL y el Caribe pertenecen a la agricultura familiar, en la que participan más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo relacionado con la agricultura.

COMERCIO JUSTO

El movimiento para el Comercio Justo busca mejorar los ingresos y sostener el desarrollo de los pequeños productores y su comunidad. Eso se hace garantizando un precio mínimo estable (en ciertos casos), prefinanciando las órdenes de compra (en algunos casos) y estableciendo una relación comercial de largo plazo con los proveedores. De esta manera, se favorece su autonomía y la gestión sostenible de su medio ambiente.

PRÁCTICAS REGIONALES

La revisión de programas de compras públicas de alimentos en cinco países de la región revela diferencias en su modo de funcionamiento. Éstos operan con cuatro



modelos: i) Entrega directa al sistema público (escuelas) sin intermediarios; ii) Entrega indirecta a empresas intermediarias que abastecen al sistema de compras públicas (escuelas); iii) Entrega directa al sistema público (escuelas) de manera descentralizada (municipios); y iv) Empresa estatal que compra productos básicos agrícolas (granos básicos) y vende productos básicos de consumo en zonas pobres y rezagadas.

La inclusión de la agricultura familiar en las compras públicas exige de escala, capacidad logística y de interlocución política de sus organizaciones para cumplir con los requerimientos productivos y hacer control social del cumplimiento normativo. Con ello, la asociatividad y capacidad organizativa son condiciones fundamentales para el éxito de estos procesos. Por otra parte, existen estándares y condiciones de compra más flexibles, en la medida en que las decisiones de com-

pra se toman en forma más descentralizada.

OTRAS EXPERIENCIAS

Existen algunas experiencias en otros sectores, como es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil, que abastece cárceles, hospitales, fuerzas armadas, otras entidades públicas y de poblaciones en riesgo alimentario y nutricional dentro del programa Hambre Cero. En Chile también existen experiencias puntuales, como es el convenio de INDAP con Gendarmería de Chile. El caso más consolidado es el de Brasil, que inició esta política en 2003, obligando a comprar el 30% del total proveniente de la agricultura familiar. Aquí los productores que abastecen a los programas reciben apoyo financiero, en menor medida semillas y asistencia técnica.

En Chile los servicios de alimentación para las escuelas son entregados por 26 empresas concesionarias que proveen a determina-

dos territorios, para lo cual participan en licitaciones públicas.

Un caso diferente es el programa mexicano, que está específicamente orientado a mejorar la seguridad alimentaria de la población rural aislada y en condiciones de pobreza extrema, moderando las variaciones de precios de algunos productos básicos (compra subsidiada de granos básicos y leche), vender fertilizantes y semillas mejoradas y asegurando el abastecimiento de estas zonas rurales rezagadas a través de tiendas de venta de productos básicos.

PERÚ

Según los autores el programa Qali Warma tiene varios principios de base que incluyen: la alimentación escolar como derecho universal, el niño y la niña como eje central, el vínculo con el patrimonio alimentario regional, y los modelos diferenciados y cogestión de padres, docentes y au-

toridades locales.

Uno de los objetivos centrales del Programa Qali Warma es la articulación con los productores locales, como mecanismo para el abastecimiento y la preparación de las raciones tanto en las ciudades, como los productos para su preparación en el campo. En esa línea se establece que las entidades del Estado deberán programar no menos del 40% de sus contrataciones para que sean atendidas por las MYPES.

Los gestores de Qali Warma están facultados a comprar preferentemente productos agropecuarios de origen local y se otorga un puntaje adicional a proveedores que demuestren la participación de pequeños agricultores.

RECOMENDACIONES

Los autores anotan que se podría facilitar la entrada del Comercio Justo en los programas de compras de alimentos mediante la introducción del concepto de Comercio Justo en las legislaciones de cada país. Un primer nivel sería legislar sobre compras públicas responsables y Comercio Justo, que luego podría ser complementado con leyes y reglamentos que busquen instalar operativamente este concepto en los programas de compras del Estado de nivel local, municipal, regional y nacional.

Este segundo nivel implica discriminar a favor de productos certificados con sellos como el Comercio Justo, así como con otros complementarios (orgánicos, locales, ambientales) al momento de hacer las licita-

ciones públicas. La efectiva participación del Comercio Justo en las compras públicas de alimentos requiere un compromiso a alto nivel político para ser viable, pues finalmente depende de la voluntad política en diferentes niveles y ámbitos de acción.

NUEVO COMERCIO

A nivel de países, es factible pensar en generar nuevos patrones de comercio mucho más inclusivos. Esto se podría promover, por ejemplo, en una futura nueva generación de Tratados de Libre Comercio en donde se explicita la opción por vincular a las asociaciones de Comercio Justo a las compras públicas sustentables.

También es clave la implementación de políticas complementarias que ayuden a los pequeños productores a entrar en estos sistemas de compras públicas. Tal como lo indica la experiencia de algunos países, para facilitar esta inserción es necesario que se cuenten con créditos baratos, así como con sistemas de capacitación, asistencia técnica, comercialización, desarrollo organizacional, digitalización y emprendimiento femenino, entre otras materias.

Para reforzar estos apoyos complementarios en cada país, se podría crear un fondo regional de inversión que opere como contraparte para financiar las inversiones en capacidades e infraestructura de las organizaciones de Comercio Justo que quieran incursionar en compras públicas y en otros formatos comerciales.