



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe

Lecciones aprendidas y experiencias

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura - FAO
Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe

Gobierno de Brasil

Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre – MDS
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SESAN
Agencia Brasileña de Cooperación - ABC

Cooperación Internacional Brasil-FAO

Textos elaborados por:

Sergio Paganini Martins – Consultor del proyecto

Ana Maria Medeiros da Fonseca – Colaboradora

LAS COMPRAS PÚBLICAS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LECCIONES APRENDIDAS

Karla Andino López – Consultora del proyecto

EXPERIENCIAS DE COMPRAS PÚBLICAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA Y AMÉRICA DEL SUR

Coordinación y supervisión técnica: Adoniram Sanches/Emma Siliprandi/Alberto Ramírez

Revisión del texto: Alicia Alonso Merino

Diseño: Mariana Young

Supervisión gráfica: Palova Souza

Fotografías Portada: MDS/Sergio Amaral, FAO/Eliana Betancor, MDS/Ubirajara Machado y MDA/Eduardo Aigner.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

ISBN 978-92-5-308862-1

© FAO, 2015

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO apruebe los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

CONTENIDOS

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	viii
PRÓLOGO.....	xi
PRESENTACIÓN.....	xiii
I –INTRODUCCIÓN.....	I
2 – LAS COMPRAS PÚBLICAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LECCIONES APRENDIDAS	4
2.1 ¿POR QUÉ COMPRAR A LA AGRICULTURA FAMILIAR? DIEZ LECCIONES QUE NOS ENSEÑA LA EXPERIENCIA.....	4
2.2 - LA DEMANDA DE ALIMENTOS.....	14
2.3 - CUESTIONES CLAVES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA OFERTA DE ALIMENTOS	24
2.4 - ACUERDOS INSTITUCIONALES Y GOBERNANZA DEL PROCESO	31
2.5 - LEGISLACIÓN PARA INCENTIVAR LAS COMPRAS PÚBLICAS	41
3- EXPERIENCIAS DE COMPRAS PÚBLICAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA, EL CARIBE Y AMÉRICA DEL SUR.....	48
3.1 COMPRAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN CENTROAMÉRICA	48
3.2 COMPRAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL CARIBE	56
3.2.1 - El caso de República Dominicana.....	56
3.3 COMPRAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN EL CONO SUR.....	58
BIBLIOGRAFÍA	75

SIGLAS, ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ABC	Agencia Brasileira de Cooperación
USAID/ACCESO	Proyecto de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional)
AE	Alimentación Escolar
AF	Agricultura Familiar
AFC	Agricultura Familiar Campesina ¹
AGPE	Auditoría General del Poder Ejecutivo de Paraguay
AGSO	Asociación de Ganaderos de la Sierra & el Oriente de Ecuador
ANVISA	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria de Brasil
AL	América Latina
ALC	América Latina y el Caribe
ATER	Asistencia Técnica y Extensión Rural de Brasil
BANASUPRO	Suplidora Nacional de Productos Básicos de Honduras
BOLPROES	Bolsa de Productores Agrícolas de El Salvador
BPA	Buenas Prácticas Agrícolas
CENTA	Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria de El Salvador
	Compra Directa de Brasil
CD	Compra Directa de Brasil
CDS	Compra con Donación Simultanea de Brasil
CONAB	Compañía Nacional de Abastecimiento de Brasil
CONAMYPE	Comision Nacional de la Micro y Pequeña Empresa de El Salvador
CONSEA	Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil
COMURES	Corporación de Municipalidades de la Republica de El Salvador
CRS	Catholic Rielef Services
DCNT	Enfermedades Crónicas no Transmisibles
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
DNCP	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas de Paraguay
EMAPA	Empresa de Apoyo a la Producción de Bolivia
ENABAS	Empresa Nicaraguense de Alimentos Básicos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura
FE	Formación de Existencia de Brasil
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FNDE	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación de Brasil
FUNDER	Fundación para el Desarrollo Empresarial Rural de Ecuador
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria de Ecuador
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación

IHMA	Instituto Hondureño de Mercadeo Agrícola
INCOP	Instituto Nacional de Contratación Pública de Ecuador
INDAP	Instituto del Desarrollo Agropecuario de Chile
INAN	Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición de Paraguay
INEN	Instituto Ecuatoriano de Normalización
LACAP	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública de El Salvador
LCE	Ley de Contrataciones del Estado de Honduras
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador
MAG (2)	Ministerio de Agricultura y Ganadería de Paraguay
MAGAP	Ministerio de Agricultura y Ganadería, Acuicultura y Pesca de Ecuador
MAG-CENTA	Ministerio de Agricultura y Ganadería/ Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria de El Salvador
MANA	Programa de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (Colombia)
MAPA	Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Ganadería de Brasil
MCDS	Ministerio Coordinador de Desarrollo Social de Ecuador
MCPEC	Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad de Ecuador
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario y Combate al Hambre de Brasil
MDS	Ministerio de Desarrollo Social de Brasil
MEC	Ministerio de Educación y Cultura de Paraguay
MEFCCA	Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa de Nicaragua
MGAP	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca de Uruguay
MH	Ministerio de Hacienda de Paraguay
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social de Uruguay
MIDIS	Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú
MIPRO	Ministerio de Industrias y Productividad de Ecuador
MINED	Ministerio de Educación de El Salvador
MINED (2)	Ministerio de Educación de Nicaragua
MINSAL	Ministerio de Salud de El Salvador
MIPYMES	Micros, Pequeñas y Medias Empresas
MTICPAF	Mesa Interinstitucional de Compras Públicas de la AF de Paraguay
MSPBS	Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social de Paraguay
MSP	Ministerio de Salud Pública
NIT	Numero de Identificación Tributaria
ODM	Objetivos del Desarrollo del Milenio
OECAS	Organizaciones Económicas Campesinas
OMS	Organización Mundial de Salud
ONCAE	Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado de Honduras

1 Denominación oficial utilizada en Chile.

OPAs	Organización de Producción Agrícola
OPAs (2)	Organizaciones de Pequeños Productores
OPF	Organizaciones de Padres de Familia
OSCE	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado de Perú
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil.
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PAF	Programa de Agricultura Familiar de El Salvador
PAN	Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional de El Salvador
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil
PNPB	Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel de Brasil
PEIC	Programa de Enlace con la Industria y el Comercio de El Salvador
PGPM	Programa de Garantía de Precios Mínimos de Brasil
PGPAF	Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar de Brasil
PIA	Programa de Innovación Agropecuaria de El Salvador
PINE	Banco PINE de Brasil
PFZ	Programa Hambre Cero
PMA	Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas
PME	Programa de Merienda Escolar
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil
PPA	Programa de Fomentos a la Producción de Alimentos de Paraguay
PPA (2)	Programa de Provisión de Alimentos de Ecuador
PROAGRO	Programa de Seguro de la Agricultura de Brasil
PROALIMENTOS	Instituto de Provisión de Alimentos de Ecuador
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar de Brasil
PUP	Productos Ultra Procesados
PUR	Programa Uruguay Rural
PVL	Programa Vaso de Leche
P4P	Compras para el Progreso
Qali Warma	El Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma (niño vigoroso en quechua)
REAF	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar - Mercosur
RENAF	Registro Nacional de la Agricultura Familiar de Paraguay
RESA	Red de Seguridad Alimentaria de Colombia
RTN	Registro Tributario Nacional Numérico de Honduras
SAM	Sociedad de Economía Mixta
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SAG	Servicio Agrícola Ganadero de Honduras
SEAF	Seguro de Ingreso para la Agricultura Familiar de Brasil
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria de Bolivia
SIAFI	Sistema de Administración Financiera Integral de Honduras
SIE	Servicio de Inspección Estadual de Brasil
SIF	Servicio de Inspección Federal de Brasil
SIM	Servicio de Inspección Municipal de Brasil

STP	Secretaria Técnica de Planificación de Paraguay
UE	Unión Europea

PRÓLOGO

América Latina y el Caribe está a la cabeza de la lucha contra el hambre a nivel global. Fue la primera región en alcanzar las dos metas internacionales del hambre –la de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cumbre Mundial de la Alimentación– reduciendo a menos de la mitad tanto la proporción como el número total de personas subalimentadas.

Este avance inédito ha sido, sobre todo, fruto del compromiso político. Tanto los gobiernos nacionales como los organismos de integración regional han asumido el reto de erradicar el hambre como una prioridad al más alto nivel, dedicando recursos, creando institucionalidad e implementando planes, proyectos y políticas para garantizar que todos los habitantes de la región viven en seguridad alimentaria.

En 2015, el principal órgano de integración regional, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, CELAC, adoptó su Plan de Erradicación de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, la culminación de un proceso de compromiso político que busca canalizar todos los esfuerzos regionales para acabar con el hambre antes del año 2025. Este plan rescata la experiencia acumulada por los países a lo largo de las últimas décadas, que ha llevado a la región a convertirse en un ejemplo global y en una fuente de políticas innovadoras que merecen ser replicadas.

Una de las herramientas novedosas que está dando buenos resultados a lo largo de la región son los programas de compras públicas de alimentos y productos a la agricultura familiar. Estos permiten crear un círculo virtuoso entre la agricultura familiar, los mercados locales, los programas de asistencia del gobierno y los consumidores, generando beneficios para todos.

En los últimos años, las compras públicas han pasado a ser una parte integral de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional de los países de la región, ya que permiten garantizar el derecho a la alimentación, mejorar la vida de los más vulnerables y promover el desarrollo local. Además, fomentan mejores hábitos de alimentación, generan nuevos mercados para la agricultura familiar y estimulan la articulación de políticas públicas.

Bien diseñados, estos programas permiten mejorar la participación social, fortalecer la agricultura familiar y diversificar la producción de alimentos, potenciando los ingresos y calidad de vida de los pequeños agricultores y mejorando la diversidad y calidad de alimentos frescos que son distribuidos a programas públicos como la alimentación escolar, los hospitales y otras instituciones del Estado.

El presente libro, elaborado por el Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO, presenta las lecciones más importantes aprendidas por las experiencias que ya están en marcha en la región, las que sirven como directrices para los países que quieren crear o mejorar sus programas de compras públicas. El libro también analiza aspectos estructurales de la demanda y oferta, temas institucionales, los acuerdos, y las leyes y modelos de gestión que garantizan la eficiencia, equidad y transparencia de estos programas.

En los últimos veinte años, América Latina y el Caribe ha dado pasos agigantados hacia la plena seguridad alimentaria. Sin embargo, el reto por delante es aún considerable, ya que 34 millones de hombres, mujeres, niñas y niños todavía sufren hambre en nuestra región. Por cada uno de ellos, debemos aumentar nuestros esfuerzos, desarrollando políticas integrales como los programas de compras públicas, los cuales permiten atacar múltiples dimensiones del problema del hambre al mismo tiempo, volviéndose claves para alcanzar hambre cero.

Raúl Benítez

Representante Regional de la FAO para
América Latina y el Caribe

Tereza Campello

Ministra de Desarrollo Social y
Combate el Hambre de Brasil (MDS)



PRESENTACIÓN

Este documento de trabajo fue elaborado en el ámbito del Programa de Cooperación Internacional Brasil – FAO, en el marco de la agenda sobre seguridad alimentaria y nutricional y garantía del derecho humano a la alimentación adecuada[1]. Su finalidad es realizar contribuciones a las discusiones que se están llevando a cabo entre los gobiernos y la sociedad sobre las compras públicas de alimentos y la agricultura familiar (AF).

Está formado por dos estudios: el primer, “Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe: lecciones aprendidas”, de autoría de Sergio Pagani, resume las diez lecciones más importantes aprendidas por las experiencias que ya están en marcha, y que sirven como directrices para orientar la implementación de este instrumento innovador. Además, desarrolla cuestiones estructurales de la demanda y de la oferta ofreciendo a los operadores de las políticas una visión amplia y coordinada de sus diversos componentes. En los apartados finales, se presentan cuestiones institucionales acerca de los acuerdos, modelos y procesos de gestión e instrumentos que garanticen la eficiencia, equidad y transparencia; y de la legislación, a partir del debate sobre los aspectos fundamentales para su construcción en base a los cambios promovidos por los países para el apoyo a las compras de la AF.

De autoría de Karla Andino, el segundo estudio, “Experiencias de compras públicas a la agricultura familiar en países de Centroamérica y América del Sur”, presenta una síntesis de las experiencias de países de la región que tienen iniciativas de compras públicas a la agricultura familiar, lo que demuestra la importancia que ha dado los Gobiernos acerca del tema. Es un material de consulta para aquellas personas que buscan más informaciones sobre las experiencias concretas que se han desarrollado en la región en el último periodo.

Los dos estudios que son parte de este documento de trabajo rescatan el aprendizaje de los países que están realizando compras a la AF y ofrece elementos prácticos para orientar y facilitar su implementación. Sin embargo, no se trata de un documento clásico de recomendaciones de especialistas. En realidad, se presentan los aspectos conceptuales y de procedimientos, basados en ejemplos concretos y rescatando la experiencia de países que ya están muy cerca en el diseño de este tipo de programa, buscando apoyar a las instituciones en la planificación y la ejecución de las compras públicas de manera adecuada al contexto de cada país.



I - INTRODUCCIÓN

Las compras públicas a la AF son una de las principales innovaciones en las recientes estrategias de erradicación del hambre y la pobreza en América Latina y el Caribe. Diversos países han desarrollado políticas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) incluyendo en sus estrategias esta modalidad. Desde que se iniciaron, hace más de una década, las compras de alimentos a la AF por parte de los Estados son reconocidas como un poderoso instrumento para generar trabajo e ingresos en las áreas rurales y por su capacidad para garantizar diversidad y calidad en la oferta y satisfacer demandas gubernamentales de alimentos, además de atender a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria.

La implementación de programas de compras públicas a la AF ha ido creciendo, a pesar de que se requiere mucho tiempo para su implementación y consolidación. Diversos países están manifestando su disposición para enfrentar este desafío, pues reconocen que la disponibilidad de alimentos frescos y saludables para las poblaciones vulnerables es una manera de concretar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA) y al mismo tiempo fortalece la agricultura familiar y promueve el desarrollo local.

La manera como los gobiernos realizan las compras públicas puede favorecer el desarrollo de un sector o de una región, así como reforzar (o no) un determinado modelo de consumo. Actualmente, la sociedad es más exigente respecto de la transparencia en los procesos de compra, en relación a su orientación y con respecto a los beneficios que promueve o aporta. En otras palabras, a la sociedad ya no le da lo mismo a quién le compra el Estado.

En este contexto se da prioridad a las compras de micro, pequeñas y medianas empresas - sectores considerados estratégicos en razón de que generan ocupación (o puestos de trabajo) - bajo la lógica de lo que viene conociéndose como “*compras sostenibles*”, y que es resultado también de la creciente preocupación de la sociedad por las cuestiones ambientales.

La capacidad que tienen los Estados de decidir a quienes comprar los alimentos es realmente un estímulo a la AF. En América Latina y el Caribe está sobre la mesa de los gestores públicos y de la sociedad el desafío que supone la construcción de una agenda de políticas públicas dirigidas al desarrollo inclusivo y descentralizado con la mirada puesta en la superación del hambre y de la pobreza. Está plenamente identificada la oportunidad de unir la *demand*a de alimentos por parte del Estado con la *oferta* que hace la agricultura familiar, constituyendo en este camino una herramienta de política de redistribución de recursos y de fortalecimiento socioeconómico de las comunidades rurales.

Si los gobiernos impulsan el abastecimiento de comedores escolares, centros de atención a las poblaciones vulnerables, hospitales, presidios y otras instituciones por medio de las compras públicas¹ de alimentos provenientes de la agricultura familiar, esto les permitirá enfrentar importantes desafíos en el campo de las políticas sociales.

En lo que concierne a la demanda, es posible mejorar la calidad de la alimentación de la población mediante la oferta de productos diversificados, frescos y que ayudan a combatir o prevenir las enfermedades provocadas por las dietas inadecuadas compuestas por alimentos ultra-procesados, ricos en sodio, grasas y azúcares simples. Además, propician una extraordinaria oportunidad para discutir sobre la educación alimentaria y la formación de hábitos nutricionales saludables, así como permiten rescatar las tradiciones culinarias ancestrales y locales que muchas veces son más saludables que las prácticas actuales.

Referido a la oferta, estimular la AF induce a un proceso de movilidad social de las familias, pues al mejorar sus condiciones de trabajo e ingresos promueve un círculo virtuoso de desarrollo en las comunidades rurales donde viven.

¹ En este documento también tratado como adquisiciones públicas, institucionales o gubernamentales - y preferentemente locales - nombres que asumen el mismo sentido, la apertura de la compra de alimentos por el Estado directamente de los agricultores familiares.

El proceso de implementación de las compras públicas a la AF así como los programas sociales relacionados con la misma tienen unas especificidades propias que requieren una adecuada comprensión que será determinante para su éxito o fracaso. Comprender todos los aspectos que están involucrados en su planificación y ejecución es crucial para su éxito.



2 – LAS COMPRAS PÚBLICAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: LECCIONES APRENDIDAS

Por Sergio Paganini

2.1 ¿Por qué comprar a la agricultura familiar? Diez lecciones que nos enseña la experiencia.

Esta sección contiene 10 puntos estratégicos que representan una síntesis de la contribución de las compras a la AF en la constitución de una eficiente política pública estimuladora del desarrollo y articuladora de diversos temas de la agenda social. Considerando el conocimiento de las experiencias en curso en muchos países de América Latina y el Caribe, en esta sección se discuten algunas innovaciones en relación a las prácticas tradicionales que se necesitan adoptar y los retos para que tales cambios produzcan los resultados esperados.

A – Es un instrumento para fortalecer y garantizar el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA)

En el 2015, en América Latina y el Caribe, todavía se convive con 34,3 millones de personas afectadas por la subnutrición de manera permanente, sin autonomía para tomar decisiones sobre su alimentación y sin acceso a recursos productivos y/o ingresos que garanticen una vida libre de hambre. A pesar de ser un número alarmante, la región logró cumplir con el objetivo de reducir a la mitad la pobreza extrema, cinco años antes del plazo establecido por la Organización de la Naciones Unidas (ONU) en los ODM².

² El porcentaje de personas que no alcanzaron los requisitos mínimos de nutrición cayó de 15% en el período 1990 - 1992 a 8% en 2010 – 2012 y descendió a 5,5 % en 2014-16.

Figura 1. Representación de las interacciones entre el DHAA, la SAN y el proceso de desarrollo.



La explicación para estos resultados tan significativos tenemos que buscarla en la prioridad que los gobiernos de la Región han dado dentro de sus agendas a los programas de combate al hambre y la pobreza. A pesar de estos avances, existen otros males derivados de la mala alimentación (el sobrepeso es un ejemplo) que afectan a alrededor del 50% de la población adulta, mientras que la deficiencia de hierro, el más importante de los micronutrientes, afecta a un 44,5 % de los niños y a un 22,5 % de las mujeres en edad fértil (UNICEF, OMS, Banco Mundial, 2011). Estos resultados ponen de relieve la necesidad de que, más allá de tener políticas dirigidas a superar el hambre, éstas promuevan prácticas alimentarias saludables, con acceso permanente y regular a alimentos de calidad y en cantidad suficiente, sin comprometer la atención de las demás necesidades básicas.

La incorporación del principio del DHAA en las estrategias multidimensionales de la SAN coloca a las personas (ciudadanos y ciudadanas) en la condición de sujetos de derechos y convierte en permanente el deber del Estado de asegurar su atención sumando los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno y de la sociedad.

Más allá del simple reconocimiento, la efectiva realización del DHAA requiere del Estado acciones para facilitar el acceso a los alimentos, los medios para su adquisición, y la entrega directa de alimentos cuando las anteriores opciones no son posibles.

Las políticas de la SAN con enfoque en el DHAA deben ser dinámicas e interdisciplinarias, teniendo como objetivo atender simultáneamente a sus cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, uso y estabilidad, debiendo articularse con otras políticas públicas tales como salud, educación, protección social, etc.

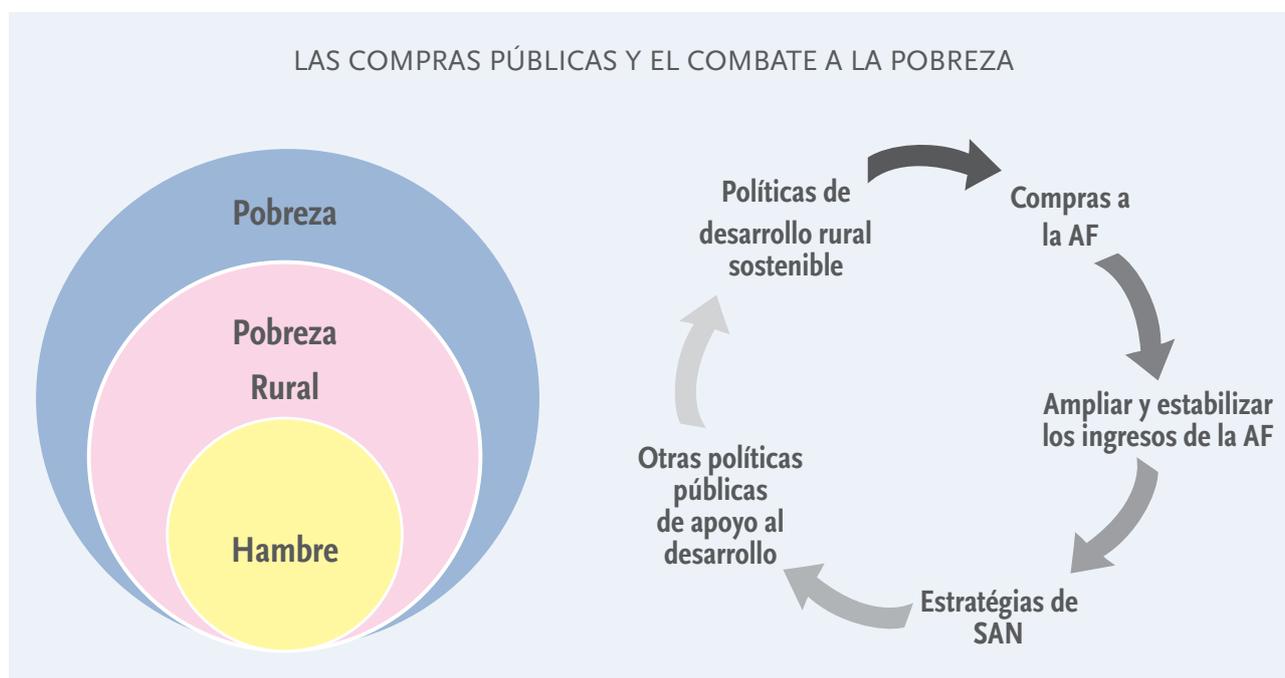
El enfoque del DHAA significa que las leyes y políticas de los países deben tener por objetivo garantizar que las personas tengan las condiciones para alimentarse bien, por encima de cualquier otra consideración. Un programa de adquisiciones públicas a la AF tiene las condiciones de atender plenamente a estos requisitos.

B – Es una política que mejora la atención de las personas más vulnerables

Las compras públicas de alimentos pueden ayudar a acelerar la lucha contra el hambre en la medida en que ayudan a mejorar el consumo por parte de las personas más vulnerables y también en su inserción en los procesos económicos y sociales.

La pobreza no existe de forma aislada, ni prevalece donde hay organización. De esta forma, podemos enfatizar que las compras a la AF tienen el potencial suficiente para provocar el dinamismo económico en los territorios y estimular la organización, además de favorecer el desarrollo de conocimientos para construir otras posibilidades de producción y mercado.

Figura 2. Ciclo de las políticas públicas para enfrentar la pobreza, a partir de las compras a la agricultura familiar.



C – Promociona el desarrollo local y fortalece los “circuitos cortos” de comercialización

Las compras públicas pueden contribuir de forma decisiva al desarrollo local mediante los procesos de interiorización e instauración de capacidades y competencias en un ámbito más cercano. Cuando se llevan a cabo de manera articulada e integradas con el Estado Nacional, las regiones, los departamentos, los municipios y otras instancias locales, fortalecen acuerdos institucionales descentralizados que traen a debate el tema de la SAN y el protagonismo de un segmento generalmente excluido: los agricultores familiares.

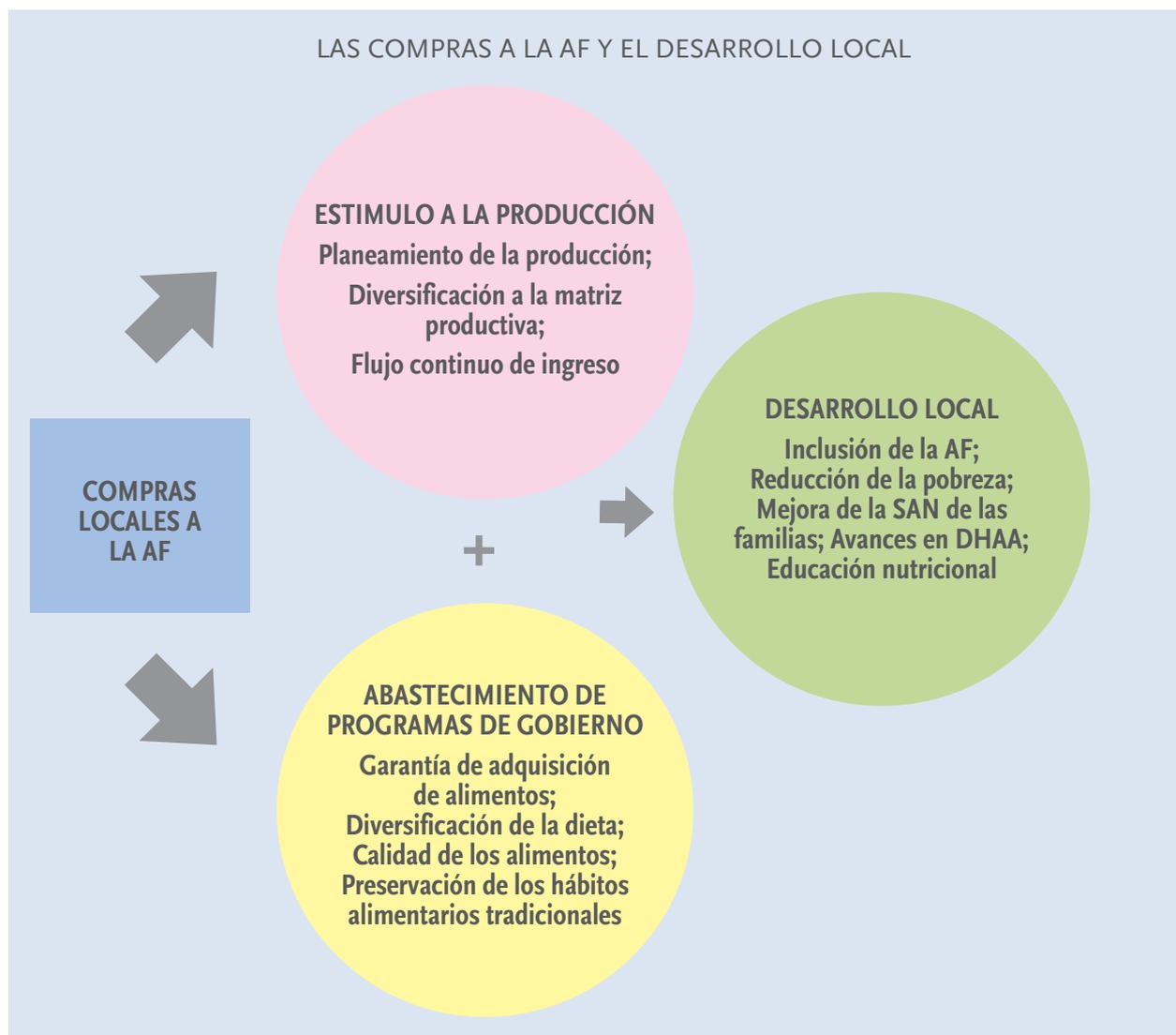
Las compras públicas también favorecen la distribución de la riqueza, que generalmente está concentrada en los grandes proveedores, y así se puede asegurar un flujo continuo de recursos para las poblaciones rurales. De esta forma contribuyen a la disminución de las diferencias sociales y al surgimiento de un modelo económico basado en procesos inclusivos que combaten la pobreza y el hambre en el ámbito local. Las familias de agricultores que se organizan con el objetivo de producir para los programas públicos adquieren insumos, generan ocupaciones, contratan servicios, etc., de forma que los recursos que reciben circulan en la propia región.

Además, con sus ingresos, empiezan a tener acceso a bienes de consumo personal y familiar. Todo ese proceso ayuda a aumentar el dinamismo económico local y promueve un desarrollo más inclusivo y democrático. Más allá de esto, su estructuración en grupos y asociaciones de interés productivo (que se capacitan de diferentes maneras para ocupar otros mercados) representa un logro a medio y largo plazo en términos de capital social.

El abastecimiento garantizado por las compras públicas se realiza en circuitos mucho más cortos, por lo que se pueden ofrecer alimentos más frescos, producidos cerca de los lugares de consumo. Además, se reducen los costes de transporte y la emisión de gases de efecto invernadero contribuyendo a mejorar las condiciones ambientales.

Finalmente, las compras a la AF pueden producir un impacto favorable en la estabilidad de los mercados al regular los precios que posibilitan la planificación de la producción e incrementar el nivel de organización económica de los agricultores.

Figura 3. Proceso de desarrollo estimulado por las compras gubernamentales a la AF.



“La contratación pública es una oportunidad para crear conciencia entre las autoridades locales, por su importancia como herramienta de desarrollo local. Desarrollan habilidades, despiertan a la importancia de los procesos de participación y motivan la creación de mecanismos sostenibles en el tiempo”.

José Lino Pacheco
Secretaría de Desarrollo Social – Honduras

D – Contribuye a la formación de hábitos alimentarios saludables

La alimentación saludable es la base del bienestar físico, mental y social de las personas. El actual modo de vida junto con la mala calidad de la alimentación pone en riesgo la salud y son responsables del alarmante crecimiento de la incidencia de enfermedades no transmisibles tales como la diabetes, el colesterol elevado y la hipertensión arterial entre otras. Es necesario llevar a cabo acciones preventivas para garantizar la calidad de vida de las personas y evitar los elevados costes que supone el tratamiento de los efectos de la mala nutrición y el resto de patologías asociadas.

La Organización Mundial de Salud (OMS) recomienda rescatar los vínculos con las dietas regionales por considerarlas un importante medio para enfrentar la obesidad y otras enfermedades relacionadas con la alimentación.

Los procesos de compras públicas permiten que el Estado pueda mejorar las dietas alimentarias. Además posibilitan valorar las dietas equilibradas, mejorar las relaciones consumidor-alimentos, estimulan el descubrimiento de diferentes sabores y texturas, y aumentan la aceptación de ciertos alimentos si, simultáneamente con las compras públicas, se realizan los trabajos oportunos de educación alimentaria y nutricional.

De esa manera podemos apreciar los hábitos nutricionales saludables y alertar sobre los riesgos de una elevada ingestión de productos ultra-procesados (PUP)³.

LA CONTRIBUCIÓN DE LAS COMPRAS A LA AF A UNA DIVERSIFICACIÓN DE LA ALIMENTACIÓN

Brasil, después de una acumulada experiencia sobre el proceso de compras públicas a la AF, evaluada de forma positiva, estableció que al menos el 30% de los recursos destinados a la alimentación escolar deberían obligatoriamente ser adquiridos a la AF (Ley 11.947/2009). El resultado fue una creciente ampliación de la diversidad de productos ofrecidos, sobre todo frutas, verduras y legumbres. La última encuesta disponible sobre los menús (2011)² subraya que el 70% de las escuelas compran frutas por lo menos una vez a la semana, pero el 21% de las escuelas lo hacen más de tres días a la semana y el 50% de las escuelas ofertaban vegetales más de tres días a la semana.

E – Permite la apertura de nuevos mercados a la agricultura familiar

Los programas e instituciones públicas que consumen o compran rutinariamente alimentos movilizan un volumen considerable de recursos en sus compras. De acuerdo con el programa, se pueden comprar distintas variedades de productos alimenticios, en pequeñas o grandes cantidades, con distinta periodicidades. Todos esos factores pueden ser muy atractivos para la AF. La opción de compra a la AF también crea mercados para productos y negocios interconectados (insumos, mano de obra, asistencia técnica) que se refuerzan a partir de las compras a la AF.

Para garantizar el acceso de los agricultores familiares a la condición de proveedores, son fundamentales tres cuestiones: 1) cuotas de abastecimiento exclusivas para la AF; 2) priorizar la producción local y 3) adecuar los tipos de productos que se van a comprar a lo que se produce en la región.

En ese marco, el mercado institucional de alimentos es indudablemente atractivo y la alimentación escolar adquiere especial importancia. En los últimos años en ALC se observa un creciente compromiso con la mejora de la calidad de los programas de alimentación escolar, incluyendo su universalización. El acceso al mercado de la alimentación escolar, en razón del volumen de productos y de la regularidad del abaste-

³ Productos Ultra-Procesados (PUP) son aquellos productos listos o casi listos para el consumo y ricos en sustancias refinadas, aditivos químicos, sal, azúcares y grasas que causan daño a la salud.

cimiento, es un poderoso estímulo a los agricultores familiares. Ellos pueden destinar su producción a atender el derecho de los escolares a una alimentación saludable.

EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS PARA EL ACCESO DE LA AF AL MERCADO

Brasil, Paraguay y Uruguay son ejemplos de países que adaptaron sus marcos regulatorios para definir cuotas de abastecimiento de alimentos provenientes de la producción familiar. En Paraguay, el Decreto 3000/2014 perfeccionó el proceso simplificado para las adquisiciones de productos de la agricultura familiar y también un sistema de consulta para dispositivos móviles que permite conocer los precios de referencia de los productos y las convocatorias del Gobierno Nacional para las compras a la AF. En Uruguay, fue aprobada la Ley 19.292 que declara a la agricultura familiar de interés general de la nación y establece que los parámetros a seguir para las adquisiciones gubernamentales de alimentos, siempre que exista oferta, son: el 30% de las compras centralizadas y el 100% en las descentralizadas.

En Ecuador, el Sistema Nacional de Contratación Pública opera con un mecanismo denominado “Ferias Inclusivas” que tiene por finalidad dinamizar los territorios mediante la articulación entre la producción local y las compras públicas. Participan de las ferias los pequeños productores y las organizaciones de pequeños productores que tratan de vender la producción de alimentos a precios justos. Ese programa ha logrado ampliar el número de proveedores de los mercados institucionales.

“Promover la agricultura familiar iniciando con las compras locales a los escolares es una puerta que se le abre también a nuestros agricultores, para aprender a vender hacia cualquier mercado que pueda ser competitivo”.

Norma Ortiz Jiménez
Directora Programa Integral de Nutrición Escolar, Nicaragua

F – Hace que los marcos legales de las compras sean más justos

Las leyes y los actos normativos destinados a regular las compras gubernamentales, en general contienen una serie de exigencias destinadas a todos los segmentos económicos interesados. Las exigencias son de difícil cumplimiento para los agricultores familiares y sus organizaciones lo que hace urgente concebir legislaciones que regulen las compras de la AF, además de establecer procedimientos tributarios y sanitarios específicos para los alimentos provenientes de la AF.

Reservar una parte del mercado institucional para la compra de alimentos a la AF se ha revelado como la mejor alternativa, pues puede ajustar los procesos de compras a la capacidad real de abastecimiento por parte de los agricultores familiares, además de todos los beneficios ya mencionados. Es necesario insistir que la implementación de las compras públicas de la AF requiere determinación política para hacer viable estos cambios legislativos.

Las modificaciones legales deben mostrar los compromisos asumidos en el sentido de facilitar la participación, o sea, sin promover la exclusión directa o indirecta de los pequeños agricultores familiares. Además, es necesario articular un conjunto de medidas de apoyo para permitir a la AF su participación en el mercado institucional y enfrentar las críticas y la resistencia por parte de los que se venían beneficiando de las compras públicas hasta el momento. Teniendo en cuenta la experiencia de algunos países de ALC, el proceso de cambios legislativos puede ir en paralelo a la implementación de proyectos pilotos o experimentales. Estas iniciativas permiten hacernos una idea de las principales cuestiones de interés que facilitarán los ajustes necesarios para implementar el proceso.

“En las compras de la agricultura familiar, la participación de las instituciones y la designación del presupuesto son cuestiones claves. La desconcentración de las acciones para los territorios promueve la instauración de nuevas institucionalidades con resultados positivos que refuerzan la lógica de su adopción”.

Juan Carlos Acosta
Proalimentos – Ecuador

G – Estimula la articulación de políticas públicas

Las compras a la AF representan una oportunidad para el Estado en el sentido de innovar y renovar su capacidad de gestión. Supone también un aprendizaje que comienza en el diseño y la implementación continua con el acompañamiento del proceso por todas las partes involucradas.

La experiencia llevada a cabo en varios países ha demostrado que para que el proceso sea eficaz es importante instalar una mesa para la discusión conjunta de los problemas que se presentan en la ejecución de las compras, además de tomar las decisiones sobre la entrega de los productos, entre otras decisiones. Esta mesa deberá contar con la presencia de los compradores (que son quienes deciden sobre lo que se va a comprar, la frecuencia de las compras, los precios, etc.); la asistencia técnica a los agricultores; y los responsables del control sanitario y fiscal de la producción de la AF.

Esto exige, la mayoría de las veces, una articulación entre los órganos de gobierno a distintos niveles (nacional, departamental o regional y municipal) y sus estructuras (ministerios, secretarías, empresas públicas), y la sociedad civil. Las compras públicas pueden contribuir a crear, recrear y establecer lazos entre las políticas públicas, sobre todo las relacionadas con la SAN y la inclusión social.

Es importante subrayar que los programas de compra a la AF permiten poner en práctica el “enfoque territorial rural”, en base a una temática concreta que permite y obliga a la interacción entre los distintos actores y que impulsa la focalización de los recursos para territorios rurales concretos.

“Las compras públicas son como una puerta de acceso para tratar otras políticas públicas importantes para el desarrollo de los países de la región, y permiten desarrollar procesos pedagógicos que involucran diferentes actores y hacen avanzar el proceso”.

Lautaro Viscay
Secretario Ejecutivo - REAF

H – Es un factor de ampliación de la participación social

Estos innovadores programas de compras públicas exigen un diálogo constante entre todos los actores involucrados para tratar de solucionar los problemas que se presentan en su implementación. En ese sentido, las compras públicas también representan una oportunidad para ampliar la participación de las organizaciones sociales y de los agricultores familiares, con el fin de que opinen y ofrezcan sugerencias para la definir las acciones de gobierno, distribuir los recursos públicos, organizarse y coordinarse entre los distintos actores.

Para avanzar en la ejecución de las compras públicas es importante realizar un seguimiento de su ejecución, lo que va a reforzar la participación y el control social. La participación tanto de los representantes de los agricultores, como de los que serán los receptores de los alimentos, contribuye a perfeccionar el proceso de compras públicas. La constitución de un Consejo o Comité con la participación de todos los actores implicados va a permitir que el proceso sea más transparente. El Consejo o Comité juega un rol fundamental sobre todo en la discusión de los menús - definiendo los alimentos que serán comprados –

en la discusión de los mecanismos para establecer los precios y en la elección de los criterios de selección de los oferentes de los alimentos.

Para apoyar todo este trabajo es necesario garantizar las informaciones referidas al proceso de operación del programa. Las informaciones son una herramienta imprescindible para el funcionamiento del Consejo y para la participación social. Para fortalecer esta función de acompañamiento social es necesario adoptar las normativas adecuadas en las atribuciones y competencias de los consejos. Por lo tanto, es fundamental la capacitación de los consejos para que éstos puedan cumplir con sus responsabilidades.

I – Amplía la visibilidad de la AF en la sociedad

La agricultura familiar representa más del 80% de las explotaciones agrícolas en América Latina y el Caribe; produce entre 27 y 67% del total de alimentos en los países de la región; ocupa entre 12 y 67% de la superficie agropecuaria; y genera entre el 57 y el 77% del empleo agrícola en la región (FAO/BID, 2007). De esta forma, la AF cumple un rol fundamental en el suministro de los mercados internos, además de sus inmensas posibilidades de diversificación de la producción y de tener una mayor incidencia en las dietas alimentarias. Pese a su participación en los mercados de alimentos, persiste la necesidad de equilibrar las condiciones en las cuales participa la AF, ya que la competencia con las grandes empresas distribuidoras deja a muchos agricultores familiares fuera del circuito.

La experiencia acumulada con las compras públicas revela la importancia de la AF como un importante sector productivo, social y económico pues ya se sabe que los agricultores familiares, aun los más pobres, si son debidamente apoyados, pueden ser capaces de generar producción y obtener ingresos. Algunos desafíos importantes pueden ser: acercarse a los que tienen poco para vender; concentrar los esfuerzos en las organizaciones menores apoyando su fortalecimiento y; tratar de estimular la búsqueda de otros mercados, para no generar dependencia de estos programas.

“Los agricultores familiares son la base económica y material de la estabilidad alimentaria en Bolivia. Son ellos los que posibilitan la existencia de los alimentos y que estos sean accesibles y son ellos los que promueven el desarrollo local”.

Miguel Hernán Quiroz Mendieta
EMAPA - Bolivia

J – Contribuye a la diversificación de la producción de alimentos

El escenario actual de los programas de alimentos en la mayoría de los países de América Latina están marcados por las dietas inadecuadas -escasa ingesta de frutas y hortalizas – o sea, poca diversidad, baja calidad y monotonía de los menús.

Para cambiar esta situación es necesario valorar en los menús el uso de alimentos frescos provenientes de la producción local con el objetivo de desarrollar la sensibilidad hacia los productos de la AF y así contribuir en mejorar la calidad de la alimentación y nutrición e incentivar la adopción de hábitos alimentarios saludables. Es importante subrayar que esta diversidad en la oferta de alimentos frescos crea las condiciones favorables para articularse con otras acciones de educación alimentaria.

La AF tiene la vocación de adoptar prácticas sostenibles pues utiliza menos cantidad de insumos externos y es capaz de integrar la agricultura y la producción pecuaria, desarrollando sistemas productivos diversificados que utilizan y preservan la biodiversidad promoviendo el aprovechamiento alimentario de la producción típica de cada bioma. Tomando en consideración estos aspectos, las compras de la AF pueden transformarse en espacios privilegiados para la valoración de alimentos de mejor calidad, de sus preparaciones y de las habilidades culinarias. Asimismo, pueden favorecer el consumo diversificado y fortalecer los vínculos con las dietas tradicionales de cada localidad y, de ese modo, contribuir a rescatar el valor

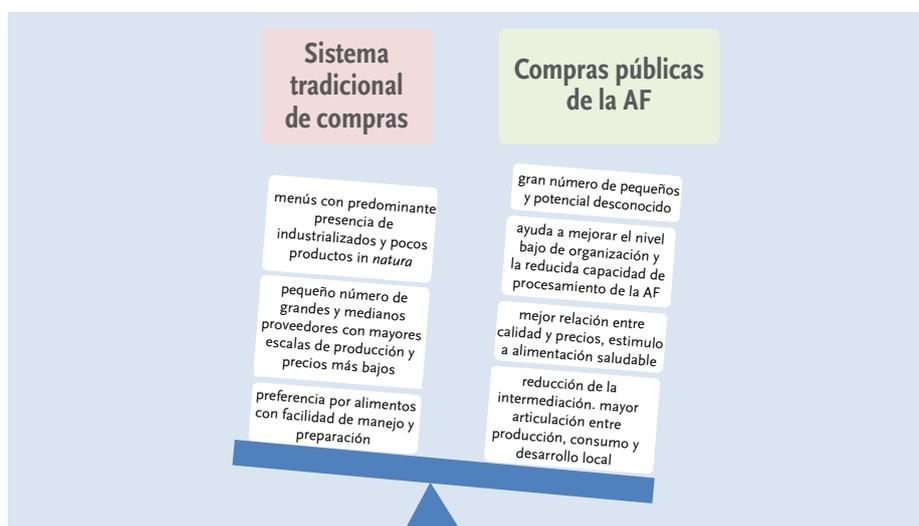
cultural de los alimentos y aproximar a los productores y consumidores.

Las compras a la AF pueden estimular el cambio de la matriz productiva por el cultivo de alimentos más saludables y pueden también contribuir a la transición del sistema convencional hacia otro con bases más sostenibles orientadas a la diversificación de la producción. Los sistemas de producción tienen la obligación de respetar los modos de vida de las poblaciones campesinas, fortalecer la cultura alimentaria de cada región y promover la valoración de la biodiversidad, inclusive llamando la atención sobre la agricultura urbana y periurbana y creando, por el lado de la oferta, las bases para la promoción de una alimentación saludable y adecuada.

LOS PRINCIPALES RETOS PARA DESARROLLAR BUENOS PROGRAMAS DE COMPRAS PÚBLICAS A LA AF

- Las compras públicas a la AF se deben pensar en el marco del DHAA, como un instrumento de política pública que permite al Estado ofrecer alimentos sanos y de buena calidad a la población más vulnerable; al mismo tiempo que promueve el desarrollo local apoyando a un sector productivo específico.
- Las compras públicas no deben ser implementadas como políticas aisladas, y si vinculadas con otras estrategias, programas y acciones de modo que puedan efectivamente incidir sobre las condiciones de la SAN de la población.
- Las políticas de compras públicas deben incidir sobre las concepciones de alimentación saludable y ayudar a valorar las buenas prácticas tradicionales alimentarias regionales, estableciendo sinergias con las políticas de alimentación y nutrición existentes.
- Al definir las cuotas específicas de alimentos a suministrar por medio de las compras a la AF, se debe hacer de forma paulatina, para que esta asignación de recursos sea inductora de una planificación y un aumento de la producción, generando dinamismo en las zonas rurales.
- Los programas de compras públicas deben reconocer el potencial de la AF respecto al abastecimiento de los mercados locales, ayudándole a diversificar su producción, a producir de forma sostenible, y a mejorar su participación en otros mercados, para que no se hagan dependientes de los programas estatales.
- Los Programas de Compras Públicas serán más eficientes cuanto más institucionalizados estén, más se coordinen intersectorialmente y cuenten con una mayor participación directa de las organizaciones de la sociedad civil en su implementación.

Figura 4. Comparativa entre el sistema tradicional de compras de alimentos y las compras públicas de la AF.





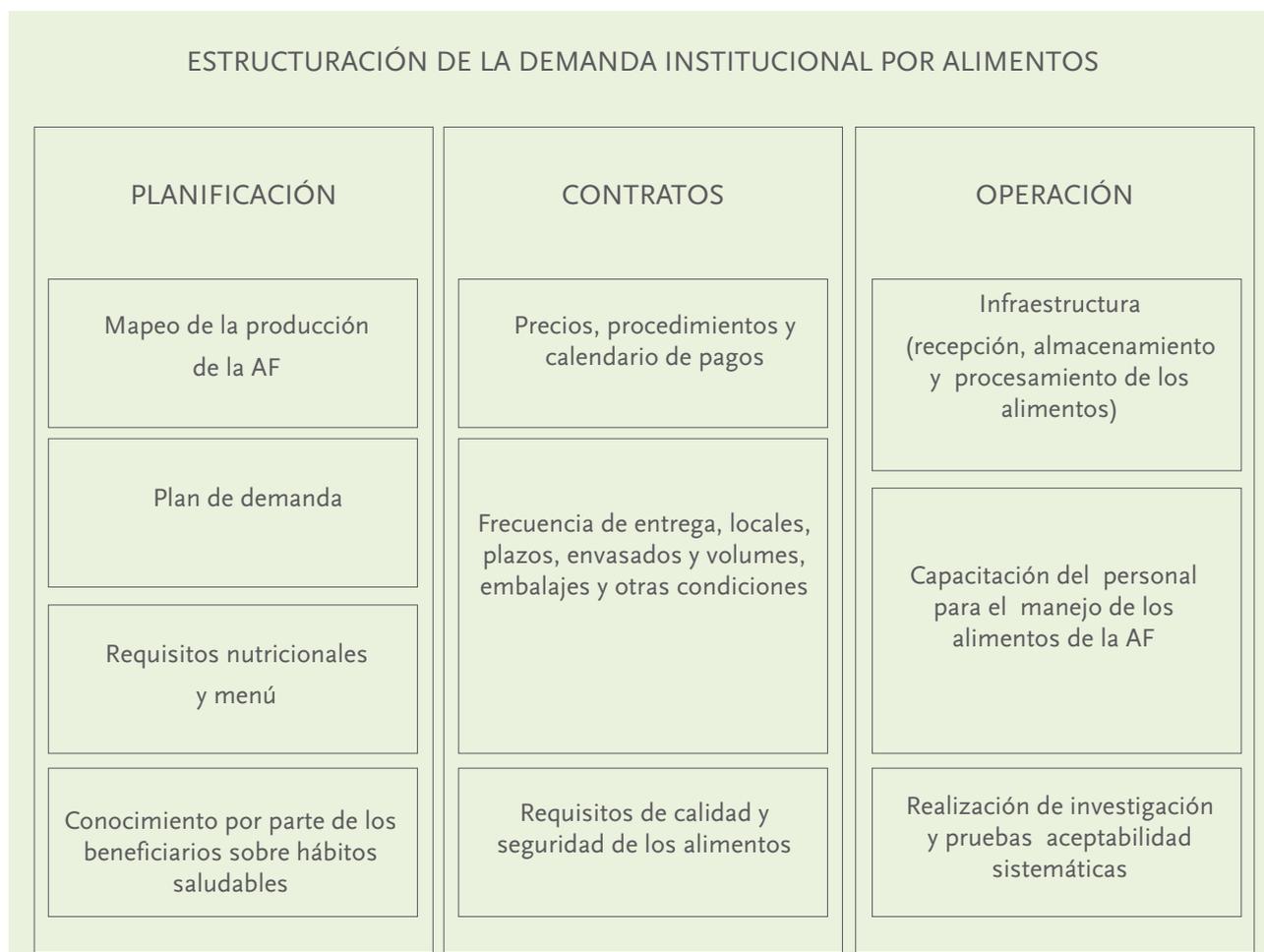
2.2 - LA DEMANDA DE ALIMENTOS

Esta sección tiene como objetivo abordar los aspectos más importantes de la demanda institucional de alimentos de la AF y cómo esto afecta a la planificación, gestión y operación de las compras. La discusión de los fundamentos de la organización de la producción, la planificación de la demanda, la preparación de los menús, la elección de los precios y las condiciones para la recepción y la preparación de los alimentos tienen como objetivo mostrar cómo se deben trabajar estas cuestiones para que esta demanda de alimentos se estructure de la forma más adecuada.

La interacción entre el Estado-Comprador y la AF-Proveedora no es un proceso sencillo. Es necesario realizar, con alguna frecuencia, ajustes en los procedimientos que enmarcan esta relación, y es necesario que los gestores hagan concesiones en algunos puntos, aunque de forma temporal, que permitan a los agricultores desarrollar sus capacidades y realizar la entrega de los productos de la manera más adecuada a las necesidades.

Para todas las entidades que demandan alimentos es importante que las compras a la AF sean capaces de asegurar el abastecimiento sin interrupción, manteniendo el flujo del suministro de acuerdo a las necesidades. Además, promover y garantizar la sostenibilidad del proceso de contratación pública requiere la coordinación entre los actores y el compromiso de contribuir a superar las barreras que los agricultores familiares van a enfrentar para acceder directamente a los mercados institucionales. En otras palabras, este proceso debe contar con un buen diseño en el ámbito de gobernanza público-privada, con el fin de lograr los objetivos y efectos finales que se mencionaron en las páginas anteriores.

Figura 5. Aspectos relevantes de la estructuración de la demanda institucional de alimentos.



A – Registro de la producción de alimentos de la Agricultura Familiar

Para fortalecer los vínculos entre la producción y el consumo a nivel local es esencial que se estimulen evaluaciones sistemáticas sobre la disponibilidad de la producción (productos, cantidades, períodos del año, “identidad territorial” de los productores potenciales y otros puntos relevantes). Ese trabajo debe involucrar necesariamente a las organizaciones de agricultores. En varios países se ha recurrido al uso de la información que proporcionan los Censos Nacionales Agropecuarios. Sin embargo, esta fuente sólo sirve para hacernos una primera impresión general de la capacidad de la AF para abastecer programas públicos de compras de alimentos, haciéndose necesaria la realización de encuestas “puerta a puerta” y planificación conjunta con las organizaciones de productores para lograr un diseño adecuado del calendario de compras.

El análisis comparado de estos diagnósticos con el plan de la demanda de alimentos permite desarrollar estrategias orientadas a la articulación entre disponibilidad y necesidades, convirtiéndose así en un instrumento para facilitar la construcción de circuitos cortos de suministro de la producción local para las compras públicas y obtener precios más bajos sin la componente del transporte.

Los actores que operan la demanda de alimentos tienen que ser conscientes de la importancia de fortalecer los lazos con los productores, para poder facilitar la resolución de los problemas relacionados con la logística, la infraestructura, la inspección y vigilancia de las condiciones sanitarias, la formación de personal, etc. El inicio del proceso es decisivo para que la AF pueda desarrollar capacidades y tener las condiciones que le permitan superar las dificultades que seguramente se presentarán.

LA APLICACIÓN DE LOS CONCEPTOS EN LA PRÁCTICA

En Nicaragua, la realización de las compras locales es precedida por un registro de los productores y su producción. Este se realiza por el Ministerio de Economía Familiar, Cooperativa, Comunidad y Vida Asociativa (MEFCCA). Se recoge la información acerca de la agricultura familiar, el nivel de organización (en asociaciones y cooperativas), la experiencia en el abastecimiento de alimentos a los mercados locales, y otras modalidades de compras, los niveles de producción, sostenibilidad y las garantías que pueden ofrecer tales como: calidad, cantidad y tiempo de suministro de la demanda. En relación a sus organizaciones, la información registrada se refiere a la capacidad logística y a los ciclos de producción. Esta información permite la construcción de planes nutricionales y menús para que cada municipalidad planifique según la disponibilidad de la producción de la AF.

B – Planificación de la demanda de alimentos

La planificación de la demanda de alimentos – sea para una escuela, un hospital, una cárcel u otra institución – no puede prescindir del trabajo de expertos en nutrición, necesario para poder elaborar planes nutricionales adecuados a las necesidades y hábitos de consumo del público a atender.

Sin embargo, la demanda no se puede hacer en las oficinas y basarse exclusivamente en parámetros generales de nutrición y en los costes, pues eso dejaría fuera factores importantes como la diversidad, la riqueza de los productos, los hábitos y las preferencias alimentarias locales.

La participación en el proceso de planificación de la demanda de los profesionales del área de agronomía y la coordinación con las organizaciones de agricultores que conocen la disponibilidad de la producción de la AF permiten una correcta identificación de la disponibilidad de alimentos en cada estación del año y la ubicación de la localidad donde se encuentran. Con esta información es posible preparar un plan de demanda bien fundado que integra las necesidades y la disponibilidad de los alimentos con su preparación en consonancia con la tradición alimentaria local.

LA DEMANDA DE ALIMENTOS EN LA PRÁCTICA

En el Programa de Nacional de Alimentación Escolar de Brasil, la demanda tiene origen en los municipios. Las municipalidades reciben los recursos del Gobierno Federal y la orientación legal de destinar por lo menos un 30% del monto asignado a la compra de productos de la AF. Después del registro de los productos de la agricultura familiar local (producto, cantidad y época de cosecha), el profesional de nutrición (nutricionista) elabora los menús de la alimentación escolar utilizando grupos alimenticios de la producción local, respetando las referencias nutricionales, los hábitos alimentarios locales y los productos en relación a la época de cosecha. De forma general, el menú asegura tres porciones de frutas y hortalizas por semana. La demanda es divulgada mediante una licitación que establece los alimentos y las cantidades que serán adquiridas para la alimentación de los escolares. Los agricultores familiares interesados en participar elaboran sus proyectos para la comercialización de su producción que será analizada por la comisión responsable de las adquisiciones en el municipio.

C – Elaboración del menú

El menú es el instrumento más importante para conseguir la integración entre la demanda y la oferta en las compras locales. Su elaboración tiene que tener en cuenta, además de las necesidades nutricionales de los beneficiarios, los alimentos nutritivos de la producción de los agricultores locales que estén disponibles para su uso. La elaboración de menú, al considerar el potencial productivo ya registrado, permite la inclusión de productos diversificados, explorando al máximo las posibilidades de utilizar los mismos en su estado más fresco, típicos de la AF y compatibles con los hábitos alimentarios locales. A partir del conocimiento de la producción en relación a los productos y épocas de la cosecha, se pueden planificar las sustituciones de productos para garantizar una alimentación saludable y diversificada.

En general los agricultores tienen una baja percepción del rol que pueden cumplir en el abastecimiento del mercado institucional. Este factor, aliado a la limitada cualificación de los técnicos que actúan en el ámbito local, puede inhibir las iniciativas para conectar la oferta con la demanda. Para minimizar la influencia de estos y otros factores limitantes, los menús se deben elaborar en base a unos criterios basados en la discusión y la divulgación. Las decisiones en relación al QUÉ, CUÁNTO, CÓMO y CUÁNDO comprar deben ser transparentes, o sea, públicamente conocidas. Asimismo, es importante recoger las sugerencias que permitan cumplir el plan nutricional establecido e incorporar de la forma más amplia posible la oferta de los proveedores locales de alimentos.

DIVERSIDAD Y PRODUCTOS REGIONALES

Países como Bolivia y Ecuador han estimulado el uso de la quínoa en programas nacionales de alimentación escolar y en programas destinados a la alimentación de los grupos más vulnerables. La quínoa es considerada por la FAO como un grano estratégico para la seguridad alimentaria en virtud de su inmenso potencial agronómico e industrial y su alto valor nutricional. La introducción de ese alimento en el menú favorece la producción y consumo de un alimento típico de países andinos. Esta misma lógica de apoyo a productos regionales de la producción familiar puede ser aplicada en otros contextos.

D – Los precios

En general, el mercado de alimentos se caracteriza por un escaso grado de transparencia, cuya máxima expresión es la “*financiarización*” con incrementos inmediatos e intensos de los precios en los mercados de futuro, sin que ocurra lo mismo con la demanda.

La institución de mercados locales basados en la lógica de la proximidad, la venta directa de la producción, con ninguna o reducida intermediación, es una fórmula válida para neutralizar los efectos negativos de la poca transparencia, y que tiene beneficios tanto para los productores como para los consumidores.

Para los programas que requieren alimentos, se debería asegurar que en la planificación de las adquisiciones no haya sobrepuestos, para que los presupuestos no se vean comprometidos. El aumento de los precios puede afectar a la cobertura y al número de beneficiarios, o la calidad de los alimentos. Las compras a la AF pueden contribuir incluso a reducir los costes de las comidas, como se ha observado en varios países debido principalmente a la reducción del gasto en el transporte.

De este modo, se trata de crear mecanismos para garantizar precios justos para compradores y vendedores, de forma que el equilibrio estimule a los compradores a adquirir alimentos de la agricultura familiar. De esa manera, se logrará una combinación satisfactoria entre el precio y la calidad. Los precios que los agricultores familiares deben recibir por sus productos tienen que cubrir sus gastos y rentabilizar sus costes e inversiones.

Para lograr el objetivo de garantizar precios justos en las compras públicas se pueden crear fórmulas en base al promedio de los precios en un período más largo de tiempo de modo que los “altos” y “bajos” en las curvas de precios se puedan atenuar. Estos mecanismos pueden servir para establecer relaciones más duraderas entre las partes.

En este marco, algunas referencias son importantes en el proceso de formación de los precios. Es necesario tener en cuenta los mercados y su alcance, así como la realización de investigaciones con metodologías consistentes y la construcción de bases de datos con la serie histórica de los productos. Estos instrumentos pueden ser de gran valor para estructurar un método adecuado, basado en investigaciones y capaz de guiar el proceso de formación de precios justos para los diferentes productos de la AF, incluso tomando en cuenta los productos sustitutos y similares poco disponibles en los mercados formales - lógica que se puede aplicar a los productos procesados como galletas, mermeladas, dulces artesanales y otros productos típicos de la agricultura familiar, por ejemplo. Otro punto a considerar es que existen alimentos dotados de atributos especiales de calidad, como los orgánicos o agroecológicos, que pueden contar con un incremento en su precio en relación a los productos convencionales.

COMO ALGUNOS PAÍSES ESTABLECEN LOS PRECIOS

En Brasil, en el establecimiento de los precios para el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) es obligatorio que se respeten los principios constitucionales de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y eficiencia. Así, los precios no pueden ser superiores a los registrados en los mercados regionales. Para los productos hortícolas y de granja se utiliza el promedio obtenido a partir de las series históricas de medio plazo (36 meses). Con esto, se busca mitigar la influencia de los movimientos especulativos de precios. Para los alimentos orgánicos o agroecológicos se pueden aumentar hasta un 30% los precios en relación a los productos convencionales, en el caso que no sea posible realizar una investigación específica.

En Ecuador, la definición de los precios se lleva a cabo sobre la base de los costes y la investigación en los mercados mayoristas. Los precios son diferenciados por zonas agroecológicas de producción, incrementándose con una bonificación. También se regula que los bajos costes no sean a costa de la precariedad laboral de los agricultores familiares.

En Bolivia, la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA) compra la producción de los agricultores familiares beneficiados por sus programas de apoyo a precios justos, que son incluso superiores a los que prevalecen en el mercado local, como forma de impulsar la producción agrícola.

En Paraguay, se han utilizado precios de compra con un aumento del 15% para cubrir los costes logísticos asociados a la entrega de productos por parte de los agricultores.

Es decir, los procedimientos de algunos países son diferentes en los supuestos adoptados, pero están en la misma línea respecto a las características locales y a los objetivos a ser alcanzados.

Un tema que ha causado polémica en varios países, y que se ha trasladado al ámbito de la definición de los precios, es el hecho de quién se hace cargo de la logística y la distribución de los productos en los centros de entrega final de los alimentos. En algunos casos, ha sido el Estado quien asumió este coste, incluyéndolo en el precio de compra (ver recuadro, caso Paraguay). En otros casos, se hizo por la propia logística de las empresas públicas.

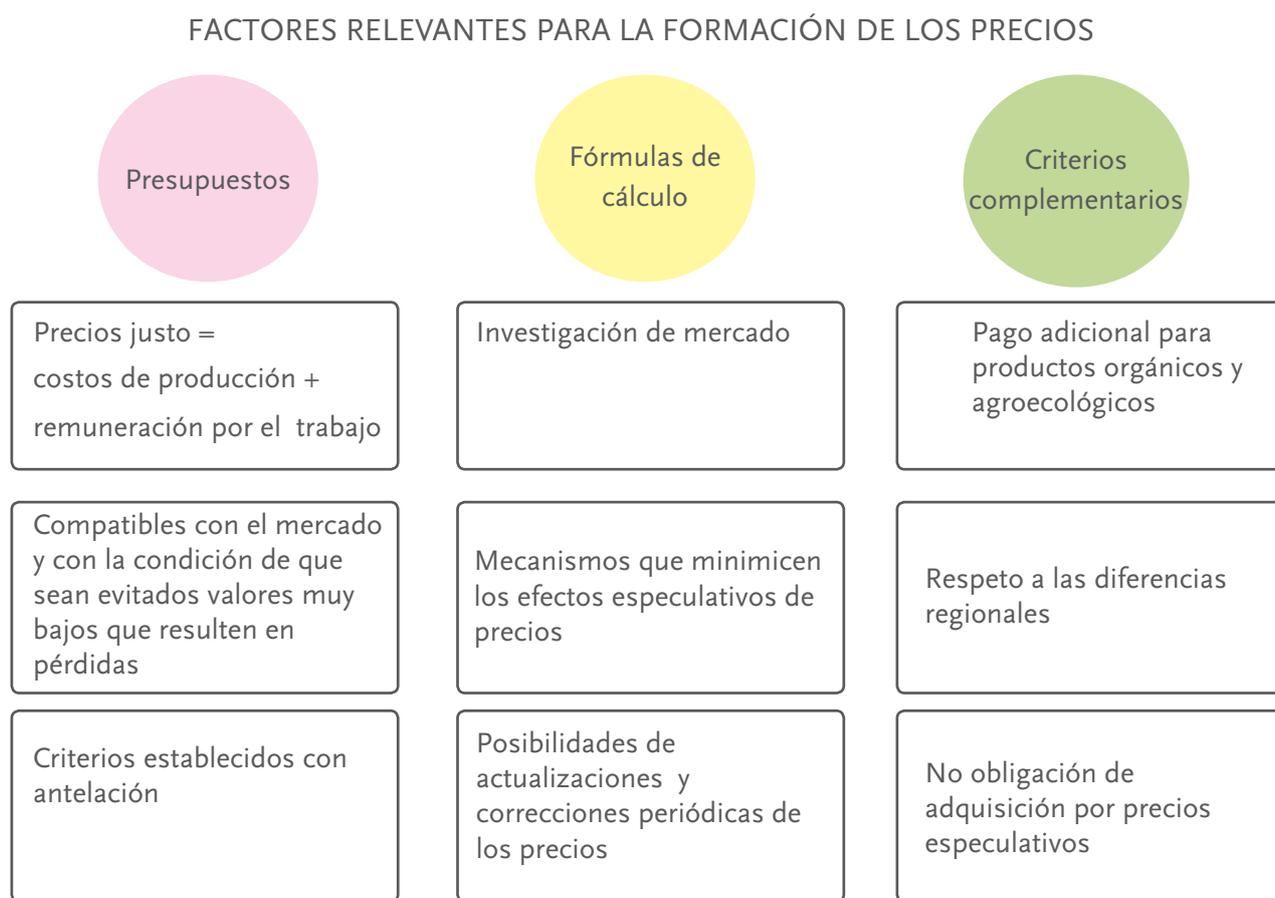
Pero, ¿qué sucede con los precios si lo analizamos desde el punto de vista de los productores? Como es sabido, el precio es un importante factor inductor de la producción y de la regulación de los mercados. En las compras a la AF, el principio a ser respetado se debe definir por la ley, para dar respaldo a su metodología de cálculo y valor. Desde el punto de vista de la AF, el establecimiento de criterios debe cumplir con la **lógica del** precio justo, teniendo en cuenta los costes de producción y el trabajo de los agricultores familiares. Para estos agricultores, es importante protegerse de la fuerte caída de los precios que puede ocurrir cuando se produce un pico en la producción de la cosecha de los productos. Los mecanismos que determinan los precios deben cumplir con una lógica de mercado, pero sin definir valores por debajo de sus costes de producción.

El dilema entre precios de mercado y los costes de producción se puede solucionar adoptando un precio que se encuentre entre ambos valores. De esta forma se pueden obtener valores menos influenciados por la especulación que existe en el comercio de alimentos durante los picos de producción. Otra posibilidad es usar los precios medios durante un período más largo de tiempo, lo que resulta viable si existen registros y series históricas que proporcionen la base para los cálculos de los valores que serán establecidos.

El agricultor puede tener la libertad de colocar sus productos en otros mercados, cuando estos suban los precios y siempre que no provoque una ruptura de los contratos o el incumplimiento del compromiso adquirido, con el consiguiente desabastecimiento. El programa de compras a la AF tampoco debe comprometerse a comprar de forma obligatoria en tiempos de especulación del mercado. En estos casos, se debe establecer un acuerdo entre las partes con el fin de evitar pérdidas y mantener una relación de abastecimiento más duradera, con ingresos estables por períodos más prolongados.

Considerando que la formación de los precios es muy dinámica, es necesario prever mecanismos para que se realicen las actualizaciones, mejoras y ajustes periódicos necesarios. La gestión de la política de precios a practicar debe registrarse en resoluciones y otros instrumentos legales. Las diferencias regionales se deben respetar a la hora de determinar los precios, ya que a menudo son un reflejo de los costes de transporte y diferentes insumos.

Figura 6. Factores significativos en el establecimiento de los precios desde la perspectiva de la AF.



E – La importancia de los contratos formales

La operación de las compras públicas en la búsqueda de simplificar los procedimientos debe cumplir con los requisitos legales y con las prácticas de mercado de cada país. Cuando la operación se comprende y es asimilada por los agricultores familiares y por aquellos que operan en los mercados institucionales, el proceso de inclusión y contratación consigue ser ágil y fluido.

Las compras públicas se deben percibir como una forma práctica de aprendizaje para la inclusión de los agricultores en el mercado y un acercamiento al consumidor final, lo que permite un conocimiento adecuado sobre el funcionamiento de los procesos logísticos, precios, embalaje, entrega y otros factores que son importantes para la comercialización de la producción.

Los requisitos básicos fundamentales del proceso pactado con los agricultores deben recogerse en el contrato, pues la formalización de los acuerdos otorga seguridad para ambas partes: precio, calidad exigida, frecuencia de entrega, procedimientos de entrega y recepción de los productos, frecuencias y fechas de pago, modalidad de pago, existencia o no de adelantos en el pago y las cláusulas que definen las condiciones de finalización anticipada del contrato, entre otras.

La duración se debe establecer de acuerdo con las cantidades y los plazos de entrega. También es necesario considerar la disponibilidad del presupuesto del programa para la compra de los productos de la agricultura familiar. En general, las licitaciones en los países tiene la misma duración que la temporada del programa estatal de abastecimiento. Por ejemplo, en el caso de la alimentación escolar, los días dentro del calendario escolar. Sin embargo, con una planificación adecuada de las compras, es posible realizar contratos con una duración de medio plazo (1 año), lo que permitirá que el productor pueda tener seguridad financiera y garantizado el mercado.

F - La infraestructura necesaria para procesar alimentos de la Agricultura Familiar

Resulta muy común que las instituciones compradoras de alimentos presenten limitaciones en la infraestructura a la hora de operar a escala con los productos frescos. Las estructuras para la recepción (pesar, lavar, limpiar, etc.), almacenamiento, elaboración, preparación y distribución de los alimentos son generalmente de pequeño tamaño (lo que podemos observar en las cocinas de la mayoría de las escuelas, por ejemplo), con inadecuadas instalaciones, espacio, equipo y utensilios, lo que limita las posibilidades de procesar los alimentos. Sin embargo, eso no significa que no sea posible la incorporación de los productos de la AF en los menús. Muchos alimentos, como las frutas, son de fácil consumo y distribución incluso en condiciones de infraestructura limitadas.

Sin embargo, es deseable que las instituciones públicas que se encargan del procesamiento de los alimentos dispongan de una infraestructura adecuada para llevar a cabo todas las buenas prácticas de manipulación de los alimentos. Así, siempre que sea posible, se debe promover la adecuación de las cocinas y comedores, implementando mejores condiciones para trabajar a una escala más amplia.

Muchos países de la región han optado por la modalidad de externalizar los servicios, dejando en las manos de empresas externas las cuestiones de equipamiento, manipulación e infraestructura para la provisión de la alimentación en los programas de asistencia.

LA ADECUACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PARA LAS COMPRAS DE LA AF

Para las compras de la AF no es necesario reformar las estructuras físicas, pero es importante que la adquisición de los productos sea compatible con las condiciones de procesamiento disponibles, distribuyendo la frecuencia en el menú con la posibilidad de su uso adecuado. Algunos tipos de productos pueden utilizarse una vez o dos veces a la semana. En Costa Rica, después de observar el rol que las adquisiciones de la AF pueden jugar en la nutrición y en los procesos pedagógicos, se decidió reformar las cocinas escolares, dotándolas de mejores condiciones para la recepción, procesamiento y distribución de los alimentos.

G - La preparación adecuada de los alimentos

Uno de los factores que explica por qué predominan los productos industrializados y otros productos de preparación sencilla en los menús es la limitación del personal disponible para manipular los alimentos, hecho que se debe, principalmente, a un tema de costes.

En muchos países la alimentación escolar se elabora por las madres de los estudiantes. Ellas dejan sus hogares para preparar, mediante trabajo voluntario, la comida de los niños en las escuelas. El aumento del consumo de productos frescos podría provocar un aumento en la carga de trabajo de estas personas.

El desafío de trabajar con los alimentos de la AF en la alimentación escolar reside en la necesidad de contar con personal preparado, motivado y conciente de la importancia de su uso en los menús y conforme con las mejores técnicas. Esto sugiere la necesidad de capacitación para preparar los alimentos, con el apoyo de diferentes sectores, como son las asociaciones de padres y madres que, en algunos países, colaboran con la mano de obra y con los materiales.

La cocina puede ser un espacio no sólo para la transformación de los alimentos, sino también de las personas, en la medida en que van a sentirse más valoradas y más capaces. Es posible apostar por un modelo de gestión que estimule el aprendizaje sobre la preparación de los alimentos, la valoración de los ingredientes de la agricultura familiar y la conexión entre los que los producen, los que los preparan y los que los consumen.

Durante mucho tiempo, la calidad de la comida estaba vinculada a los atributos de sabor y tradición, lo que representaba un vínculo entre la producción y el consumo. Rescatar estos vínculos contribuye a suscitar interés en el aprendizaje de nuevas técnicas, y la incorporación de nuevas recetas, productos y sabores en la preparación de las comidas.

H - Las compras a la Agricultura Familiar en las grandes ciudades

Las adquisiciones en los municipios, ya sean grandes o pequeños, se realizan en general mediante procesos de licitación, aunque simplificados, y de preferencia hacia la AF exclusivamente. Es importante que estos procesos garanticen la preservación de los requisitos de calidad y precio, sin importar el tamaño del municipio. De forma general, los pequeños municipios pueden satisfacer sus necesidades adquiriendo los productos de los pequeños propietarios individuales ubicados en las cercanías.

Los municipios de mayor tamaño operan con organizaciones (pequeñas asociaciones y cooperativas, organizaciones de tamaño medio y consorcios de cooperativas) capaces de satisfacer las demandas del sistema público de adquisición de alimentos. Las cooperativas más grandes tienen mejores condiciones para satisfacer las necesidades de los grandes municipios con mayor capacidad para adaptarse a temas sensibles como son los precios de referencia, las condiciones de pago y la rigidez de los procedimientos.

La demanda de grandes cantidades de alimentos no puede ser un obstáculo insuperable para la participación de los agricultores, como tampoco lo pueden ser las exigencias en relación a las condiciones de producción y entrega, por mencionar algunas.

En las grandes ciudades hay dificultades significativas relacionadas con la logística para suministrar a un gran número de lugares con altos volúmenes durante períodos cortos de tiempo, con condiciones de almacenamiento no siempre ideales, además de las limitaciones para preparar los productos, entre otros aspectos.

La agricultura familiar que colinda con las grandes ciudades no siempre está preparada para atender adecuadamente el elevado consumo, tanto en la capacidad de entrega como de volumen. Las dificultades que se presentan no son insuperables y no hay una sola manera de enfrentarlas. Algunas fórmulas para enfrentar este desafío son:

- Dividir el municipio en distritos como forma de facilitar el abastecimiento de estos.
- Recurrir a las organizaciones de agricultores familiares fuera de la región donde está ubicada la ciudad, estableciendo modelos de alianzas productivas con el Estado.
- Dimensionar de manera realista la demanda y la oferta, respecto a los tipos de productos, volúmenes y frecuencias.

PRINCIPALES DESAFÍOS DE LA DEMANDA DE ALIMENTOS

- El registro de la producción de la AF capaz de satisfacer la demanda, sus productos y proveedores, es el primer paso para estructurar las compras a la AF. En las grandes ciudades, esta búsqueda activa va más allá de sus fronteras, llegando a las áreas de la producción agrícola en la zona circundante. La disponibilidad para promover este enfoque con los productores es clave para activar las compras.
- La planificación de la demanda y la formulación de los menús deben tener en cuenta la producción de la AF y desarrollarse en un contexto que aprecie la cultura local de alimentos y los hábitos alimenticios saludables de consumo.
- La definición de los criterios sobre precios, puntos de entrega, volumen, frecuencia, envases, entre otros, requiere flexibilidad por partes de los demandantes para ajustar sus necesidades al proceso de desarrollo de las capacidades por parte de los agricultores familiares. Para que se produzcan resultados, este debe ser lo más participativo posible, con ajustes recíprocos y sucesivos.
- La puesta en marcha de las compras requiere esfuerzos para aumentar la sensibilización del personal involucrado en la gestión y en la distribución de los alimentos acerca de la importancia de las compras a la AF y del uso de productos *in natura* en una escala más amplia. Esto requiere de capacitación y prácticas innovadoras de los actores involucrados en la realidad de la producción.
- La infraestructura existente no debe ser considerada, a priori, como un obstáculo que impida la realización de las compras de la AF. Sin embargo, será importante promover su adaptación, dentro de las posibilidades, de modo que se ofrezcan las mejores condiciones para trabajar con productos frescos, típicos de la producción familiar.

Figura 7. Principales componentes de la demanda para consolidar las compras de la AF.

PRINCIPALES COMPONENTES DE LAS COMPRAS A LA AF RELACIONADAS CON LA DEMANDA





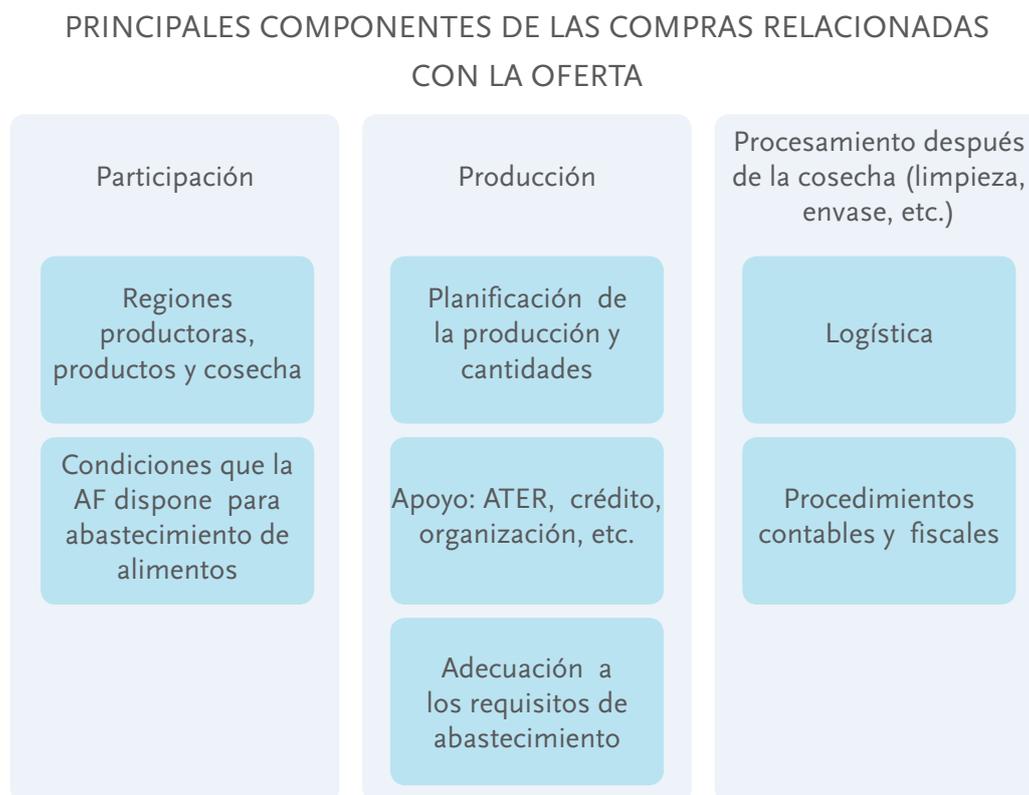
2.3 - CUESTIONES CLAVES DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA OFERTA DE ALIMENTOS

En esta sección presentamos los elementos más importantes relacionados con la oferta de alimentos para las compras públicas. El análisis de las cuestiones claves se hará desde la perspectiva de los agricultores familiares, poniendo relieve en sus necesidades y subrayando las estrategias de apoyo para su fortalecimiento y el desarrollo de las capacidades que les conviertan en proveedores de las compras estatales.

La apertura de los mercados institucionales para que los pequeños agricultores puedan comercializar su producción no siempre es un proceso sencillo. En la práctica existen problemas de varios tipos para establecer estos vínculos: los agricultores no tienen documentación; los productos están pero no existe la infraestructura para el manejo post-cosecha y su distribución; los embalajes utilizados no son los adecuados; las rutas son precarias; los productores no quieren participar porque el Estado tarda en pagar, etc.

De esa forma, es necesario conocer la realidad, hacer un análisis de la situación, pues con un diagnóstico adecuado se pueden aportar soluciones para que las compras públicas se estructuren de manera que satisfagan a todas las partes involucradas.

Figura 8. Ejes fundamentales de las compras públicas relacionados con la oferta.



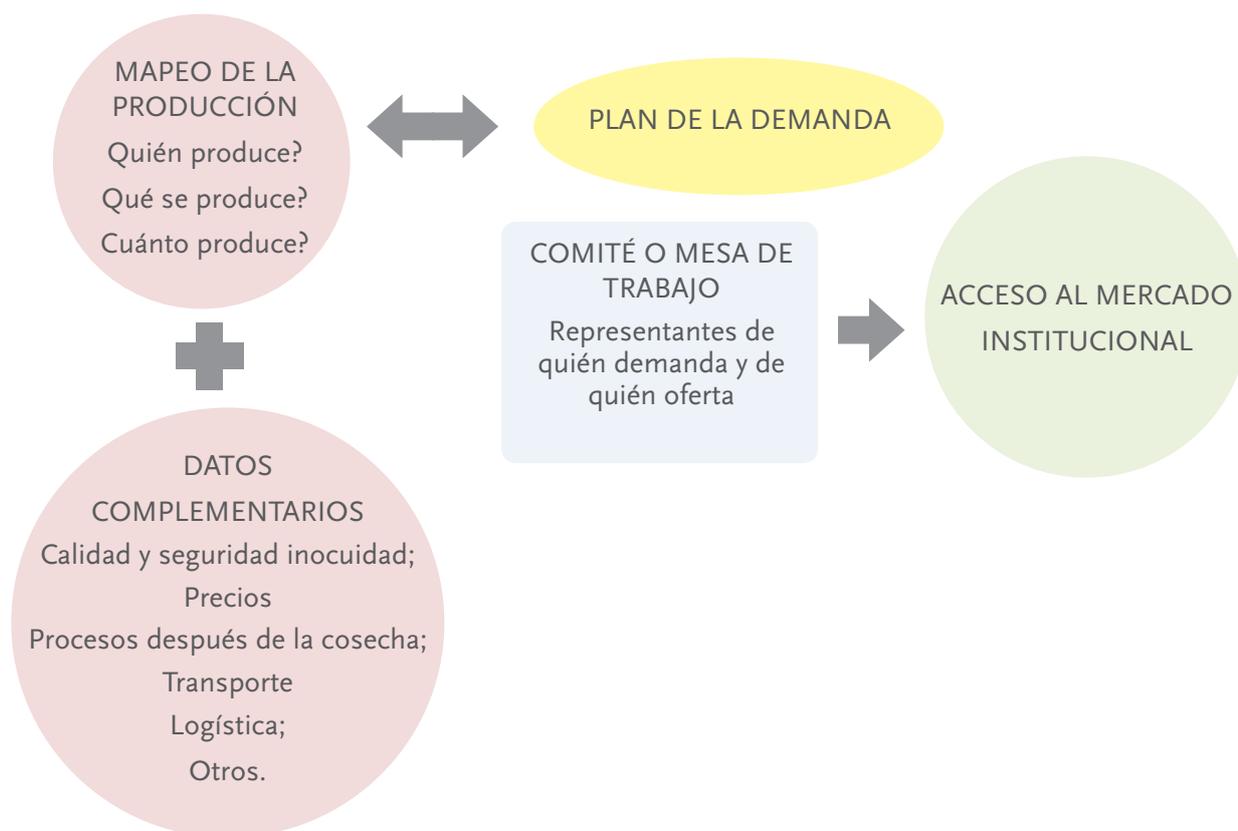
A – Cómo articular la oferta de la AF con la demanda de los mercados institucionales

La articulación de la oferta con la demanda se debe desarrollar a nivel local, ya sea para el abastecimiento de un programa de alimentación escolar, un restaurante público u otro programa que demande alimentos. El mecanismo para ello puede ser un comité o una mesa de trabajo con la participación de los agricul-

tores familiares y de los responsables de la demanda. La institución de estos espacios de diálogo deberían ayudar a solucionar los problemas que surgen al realizar las compras.

La representatividad de los productores y los organismos que consumen los alimentos es una condición importante para que estas instancias puedan llegar a acuerdos. Las reuniones deben ser sistemáticas de manera que el desarrollo de las compras a la AF logre una rutina periódica de evaluación, permitiendo mejorar el funcionamiento de las compras públicas.

Figura 9. Factores importantes para el acceso de la AF al mercado institucional.



B - La planificación de la producción

La planificación de la producción para el abastecimiento mediante las compras públicas debe ser el resultado de la interacción entre las informaciones de la demanda y la disponibilidad de alimentos de la AF en cada región. En este análisis del equilibrio entre las necesidades y la disponibilidad, se deben considerar otros factores como el calendario de producción, y el escalonamiento de la cosecha, que es variable en función del clima y de otros factores, para establecer el momento exacto en que los productos estarán disponibles. Este proceso no debería ser estático, sino amplio y tener en consideración las necesidades de abastecimiento actual y de futuro, las posibilidades de introducir alimentos alternativos en relación a los que se cultivan históricamente, pero, con valores nutricionales similares y también otras variables que interfieren en las decisiones del mercado.

La consolidación de los acuerdos entre la demanda y la oferta junto con la introducción de determinados alimentos de la AF en el menú debe conducir a una planificación, que contemple el uso de buenas prácticas de producción y el manejo adecuado de los alimentos en la cosecha, con el fin de mejorar la calidad.

C - Apoyo a los agricultores familiares para mejorar la producción

Para que los agricultores familiares puedan participar competitivamente de las compras públicas es necesario que se desarrollen y mejoren sus capacidades respecto a la implementación de las distintas etapas de los procesos de producción y comercialización, incluyendo la gestión y la administración. En cuanto al desarrollo de las capacidades tenemos que prestar especial atención a las actividades de formación y articulación con otras políticas públicas como la asistencia técnica y extensión rural, el acceso a las semillas y a la energía eléctrica, etc.

ALGUNOS EJEMPLOS DE APOYO AL AGRICULTOR

En Bolivia, la EMAPA ofrece apoyo a la producción por medio de la asistencia técnica, semillas, agroquímicos y diesel para la producción. Después, la misma empresa compra la producción por precios entre un 15% y un 20% superiores al valor de mercado. Esta es una manera de estimular la permanencia del agricultor en el campo.

En Chile, aunque no exista un programa específico para las compras de la AF, el INDAP ofrece apoyo integral a los agricultores, dirigido al desarrollo de sus capacidades en diferentes dimensiones relevantes para el acceso al mercado.

C.1 - Asistencia técnica y capacitación

La asistencia técnica y la extensión rural son el principal canal de acceso a la información, la tecnología y el conocimiento por parte de la AF. La mayoría de los países de ALC no tienen un sistema público estructurado para realizar esta prestación de servicios con la cobertura necesaria.

LO QUE SE HACE EN LA ASISTENCIA TÉCNICA, EXTENSIÓN RURAL Y CAPACITACIÓN

En algunos países centroamericanos, como El Salvador y Nicaragua, se realizan actividades de asistencia técnica y capacitación a los agricultores que participan de las compras públicas, lo que contribuye con el adecuado abastecimiento de alimentos a las escuelas. En Brasil, a su vez, se ha desarrollado una experiencia de oferta de asistencia técnica y extensión rural a los agricultores familiares centrada en la comercialización, con el objetivo de ampliar su participación en el mercado institucional.

C.2 - Asesoría para la organización económica

Las asociaciones y cooperativas son organizaciones que permiten avanzar en la relación de los agricultores familiares con el mercado. Las agencias gubernamentales y las estructuras de apoyo, actúan facilitando el acceso a las políticas y a los servicios y en las negociaciones de las estrategias para el desarrollo comunitario. En la mayoría de países de la región las organizaciones económicas de los pequeños agricultores son débiles o inexistentes.

Los agricultores familiares viven, en general, en la informalidad y por esta razón tienen dificultades en gestionar las cuestiones financieras y contables como son, por ejemplo, abrir una cuenta bancaria, firmar un contrato o realizar algunas actividades formales, aunque sencillas, ya que no están familiarizados con estas tareas administrativas.

Pero, cuando empiezan a vender sus productos a la administración pública, están obligados a hacer frente a los requisitos de gestión financiera, análisis de costes, pago de impuestos y cumplir con los requisitos

sanitarios de los alimentos, entre otros. Estos esfuerzos para aprender a gestionar estos temas se deben realizar por todos los involucrados en la comercialización y pueden representar un importante estímulo a la organización y a la mejora de la capacidad empresarial de los productores.

C.3 - Crédito y seguro rural

El crédito es fundamental para el funcionamiento de cualquier sistema de producción agrícola. Los principales factores que limitan el acceso al crédito por parte de la AF se refieren a sus altos costos de operación, la carencia de patrimonio por parte de estos agricultores que sirva de garantía a la institución financiera, el desconocimiento de los riesgos reales de la actividad agropecuaria y la debilidad de las instituciones de micro finanzas en la región. La implementación de la contratación pública puede ayudar a superar algunas de estas barreras, proporcionando ingresos continuos a los agricultores en un determinado período de tiempo y estimulando la disponibilidad y el acceso al crédito para producir e invertir en equipos e infraestructura.

QUÉ SE HA HECHO EN RELACIÓN AL CRÉDITO PARA LA AF

En los países de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua) el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para realizar sus compras de cereales en el marco del P4P ha proporcionado créditos a los agricultores participantes. En Brasil, hay un sistema consolidado de crédito específico para la agricultura familiar, el Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), con condiciones de interés, plazos y tiempo para inicio del pago adecuados a las condiciones económicas de los agricultores.

En Chile, el INDAP realiza préstamos directos a los agricultores con intereses muy favorables. En Ecuador se ha practicado un sistema en el que el contrato de abastecimiento celebrado es la garantía para obtener financiación a corto plazo por el sistema bancario. Sin embargo, este modo no presenta resultados significativos en esta primera etapa de implementación.

EJEMPLO DE SEGURO PARA LA AF

En Brasil, existe un programa de seguro llamado Programa de Seguro de la Agricultura Familiar (Proagro) que proporciona una garantía de pago de los préstamos en caso de pérdida de la cosecha. Además, hay un seguro de ingreso para la agricultura familiar (SEAF) y uno - el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF) - que cubre una posible diferencia negativa de precios en la comercialización de los productos cuyo coste ha sido financiado por el Pronaf. La definición de la financiación tiene como referencia un precio garantizado que es igual o próximo al coste de producción y jamás inferior al establecido en los precios de Política General de Precios Mínimos (PGPM).

Otra forma de asegurarse que tienen los agricultores de bajos ingresos es el Programa de Garantía de la Cosecha, que garantiza un ingreso mínimo a las familias que viven en la región "semiárida" de Nordeste de Brasil y de Minas Gerais y que perdieron su producción. Esta región se ve afectada sistemáticamente por situaciones de emergencia o desastre por la sequía o el exceso de agua. Los recursos para pagar los beneficios se componen de las contribuciones de los agricultores (monto de adhesión) de los municipios, las provincias (departamentos o estados) y del Gobierno Federal.

C.4 – Insumos

Las organizaciones de agricultores familiares que se crean para acceder a las compras públicas tienen un mayor poder de negociación con los grandes proveedores a la hora de comprar semillas, fertilizantes y otros insumos, ya que tienen más fuerza para negociar mejores precios y condiciones de pago más favorables. Este proceso también puede garantizar la adquisición de insumos de mejor calidad, lo que permite lograr mejores rendimientos productivos.

D - Procesamiento después de la cosecha

Una de las ventajas de comprar a la AF es que los productos no tienen que transportarse desde largas distancias y no se empaquetan de forma sofisticada. Aún así, cuando los agricultores y sus organizaciones realizan las ventas, deben entregar los alimentos conforme las condiciones acordadas con los compradores. El que tengan acceso a unas instalaciones idóneas para el procesamiento después de la cosecha puede facilitar su manipulación, preparación y/o distribución de una forma adecuada.

En ciertas circunstancias, los alimentos tienen que entregarse mínimamente procesados para el consumo, supliendo de esta manera los déficits que muchos programas e instituciones tienen con la infraestructura y el personal para manipular los alimentos.

E - Formas y condiciones de las compras

La manera de realizar las adquisiciones de la AF puede incluir el desarrollo de “mesas o rondas de negociación” donde los ofertantes y los demandantes definen los términos de la negociación, lo que permite que el proceso de contratación sea transparente y que los participantes tengan autonomía en el momento de tomar las decisiones.

Una vez acordadas entre las partes las condiciones de suministro, se deben realizar los contratos, instrumentos que confieren seguridad a los agricultores familiares y que aseguran el flujo continuo de ingresos para planificar la actividad y obtener los recursos para la producción. La celebración de los contratos consolida los acuerdos tomados y garantiza la credibilidad del proceso en términos de establecer un calendario de entregas y las condiciones y los plazos de los pagos, resaltando la importancia del cumplir con los requisitos de calidad establecidos.

F - Calidad e inocuidad

Siempre se presentan dificultades para cumplir con las normas de calidad e inocuidad de los alimentos. A veces, el calibre de un producto no se ajusta al tamaño y forma demandado, pero si puede considerarse adecuado para el consumo. Sin embargo, no se pueden entregar productos en mal estado. El agricultor familiar tiene que estar atento a todo ello para ofrecer un excelente producto para el consumo.

En el proceso de movilización para las compras de la AF los órganos de vigilancia sanitaria de los alimentos deben ser conscientes de que sus acciones están dirigidas a apoyar a los agricultores y sus organizaciones, de modo que sean capacitados y puedan estructurarse adecuadamente para cumplir con todos los requisitos definidos en la legislación.

LA EXPERIENCIA DE BRASIL PARA ABORDAR EL TEMA DE LOS ALIMENTOS SANOS

En Brasil, todos los establecimientos que operan en el sector de la alimentación deben ser inspeccionados y autorizados por la autoridad sanitaria (para obtener permisos sanitarios o Licencia Sanitaria para la operación). Esta disposición tiene por objetivo garantizar la calidad sanitaria de los alimentos y la conformidad de los productos con los reglamentos técnicos. El sistema se estructura en tres niveles para la supervisión de los productos de origen animal: 1- Servicio de Inspección Federal (SIF); 2- Servicio de Inspección Estadual (SIE); 3 - Servicio de Inspección Municipal (SIM), además, de origen vegetales (Servicio de Inspección Vegetal/MAPA), y el Servicio de Vigilancia Sanitaria. Como el SIM todavía está poco institucionalizado, especialmente en los pequeños municipios, la inspección sanitaria de los productos de origen animal y sus derivados para la alimentación escolar se lleva a cabo por la vigilancia sanitaria local.

Para el control de calidad de los productos destinados a la alimentación escolar, sobre todo aquellos que son producidos en hogares o en pequeñas empresas rurales, la vigilancia sanitaria emitió una Resolución³ que regula el ejercicio de la actividad de interés sanitario de los negocios familiares rurales. Esta resolución agiliza, simplifica y estandariza los procedimientos y los requisitos de regularización del agricultor familiar en el Sistema Nacional de Vigilancia Sanitaria, diferenciando las acciones de fiscalización de acuerdo con el grado de riesgo de la actividad (alta o baja) y confiando prioridad a su carácter orientador.

DESAFÍOS DE LA OFERTA DE ALIMENTOS PARA LAS COMPRAS A LA AF

- Desarrollar las capacidades de los agricultores familiares, especialmente de los más pobres como público prioritario de las compras públicas, para que se vinculen a los mercados institucionales como proveedores de alimentos.
- Promover la integración de las compras con otras políticas públicas de apoyo a los agricultores (que se ocupen del acceso a insumos y créditos, asistencia técnica, procedimientos post-cosecha y de comercialización) para facilitar la inclusión productiva.
- Establecer procesos participativos en los que los agricultores puedan aportar desde la planificación, desarrollando sus capacidades para el suministro de productos alimenticios para las compras gubernamentales.
- Estimular la organización de la AF. Es fácil observar que cuando existe organización los niveles de pobreza son más bajos y los agricultores tienen mejores condiciones para hacer frente a los problemas de acceso al mercado.



2.4 - ACUERDOS INSTITUCIONALES Y GOBERNANZA DEL PROCESO

En esta sección se discutirán los acuerdos institucionales y marcos de regulación para apoyar la implementación de las compras públicas a la AF. Se abordarán los principales aspectos relacionados con el modelo de gestión, los mecanismos de transparencia y control social y también las formas de seguimiento y evaluación de los resultados de las compras públicas.

La planificación y ejecución de las compras a la AF involucran a un conjunto de instituciones y sectores que, de acuerdo con sus mandatos, deben ejercer sus funciones de manera coordinada. La recomendación es avanzar en la búsqueda de acciones integradas, superando la sectorialización y la desarticulación (establecer la intersectorialidad), así como la inserción de las compras públicas en la agenda de las distintas instituciones (transversalidad), estructurando procesos e instrumentos de articulación y coordinación de las acciones.

Para cumplir con estos supuestos, algunos países han decidido designar a una entidad coordinadora (Ministerio o Servicio del Estado). Posteriormente, constituyen un comité intersectorial encargado de formular directrices y hacer el acompañamiento del proceso. Otros países han optado por crear una institución específica destinada a la gestión de las compras, con la responsabilidad de coordinar y promocionar la acción multisectorial del Estado.

Las compras públicas se deben implementar mediante alianzas entre los diversos actores, en los diferentes niveles de gobierno (municipal, departamental y órganos del Gobierno Central - los Ministerios de Educación, Agricultura y Salud, entre otros), y de la sociedad civil (asociaciones, cooperativas y otras organizaciones representativas de los agricultores familiares).

La clave del éxito reside, precisamente, en la articulación de los ministerios e instituciones gubernamentales en torno al objetivo común de lucha contra el hambre y la pobreza, la articulación de las políticas públicas en educación, salud, desarrollo social y económico y el fortalecimiento de la agricultura familiar. En resumen, se debe diseñar una estructura de gobernanza que tenga como una de sus características fundamentales ser lo más amplia posible, en cuanto a sectores del Estado involucrados, como la inclusión de la sociedad civil organizada – a nivel de potenciales consumidores de los alimentos y proveedores– y de empresas privadas e ONGs interesadas en el tema.

Algunas referencias para el acuerdo institucional

En Nicaragua, el proyecto piloto de las compras a la AF para la alimentación escolar (AE) creó una coordinación interinstitucional nacional para conceptualizar el modelo de compras locales, así como los comités locales encargados de su ejecución. Esto proporcionó una apropiación de conocimientos sobre el tema en los ámbitos nacional y local, desarrollando la capacidad institucional de los comités municipales para las compras locales.

En Brasil, la gestión del PAA a nivel nacional es supervisada por un gestor interinstitucional que es responsable de las directrices más importantes. Su aplicación en el ámbito local es responsabilidad de las organizaciones de los agricultores y sobre todo de los municipios, bajo la supervisión de los niveles estatales y/o federales (departamentales/provinciales y/o nacionales). Su estructura incluye la supervisión de los organismos colectivos intersectoriales.

A - Modelos de gestión

La decisión en relación al modelo de gestión que será adoptado está vinculada a las opciones que tiene cada país sobre la realidad y las condiciones objetivas disponibles para realizar las compras a la AF. Así, la definición del modelo de gestión no se refiere sólo a una mera disputa ideológica entre un modelo centralizado o descentralizado, si no que se refiere a lograr un acuerdo que tenga en cuenta los recursos humanos, financieros y tecnológicos.

Para implementar las compras a la AF se necesita una coordinación central que favorezca la participación de todos los involucrados a todos los niveles de gobierno. La descentralización de la gestión se debe estimular mediante la participación de los gobiernos departamentales, provinciales y/o municipales. El nivel local es el espacio privilegiado para promover la relación entre la oferta y la demanda, facilitar los ajustes y los acuerdos entre las partes, comprobar que el proceso se adecúa al territorio y la resolución de problemas y conflictos que inevitablemente surgen de esta relación. Además, este proceso es esencial para garantizar la difusión e información a todos los participantes.

También se necesita estimular su actuación en los órganos colegiados integrados por la sociedad civil, destinados a la planificación y el seguimiento del proceso (por ejemplo, las juntas o los comités de alimentación escolar). Ese espacio privilegiado de participación se debe formalizar, garantizando el papel de sus integrantes y la validez de sus decisiones.

A.1 – Algunas características de las formas de gestión

La gestión descentralizada puede favorecer la participación de la AF y el establecimiento de vínculos más cercanos entre la producción y el consumo, ya que esta aproximación se da a nivel local. Es importante señalar que la descentralización facilita la resolución de los problemas operativos, al igual que la gestión de los fondos, acompañado de la simplificación de los procedimientos, lo que puede representar un estímulo importante para que las autoridades gubernamentales locales promuevan las compras de la AF. Por otra parte, los procesos centralizados garantizan una mayor estandarización de los procedimientos, facilitando el seguimiento y el control. Por eso, es necesario establecer procesos de gestión equilibrados y eficientes para solucionar los problemas operativos.

A continuación se presenta una comparación entre los modelos de gestión, demostrando de manera explícita las ventajas y las desventajas de cada modelo.

Cuadro 1. Comparación entre las ventajas y desventajas de los modelos de gestión de las compras a la AF

ETAPAS DE LA GESTIÓN	MODELO DE GESTIÓN	
	Centralizado	Descentralizado
Planificación	Vertical Limitaciones para ajustarse a la realidad	Horizontal Mayor facilidad de ajustarse a la realidad
Normas y regulación	Procesos más sencillos y unificados	Procesos más complejos y múltiples
Ejecución de procedimientos	Anticipadamente definidos conforme las normas	Ajustables a la realidad local
Coordinación de las acciones operacionales	Vertical	Horizontal
Seguimiento y evaluación	Mayores facilidades de control	Grandes dificultades para la estandarización

A.2 – Procesos indirectos de estímulo a las compras de la AF

Los países también pueden estimular las compras de la AF mediante procesos de regulación normativa, definiendo incentivos para que las empresas de alimentación que prestan servicios al Estado se sientan motivadas a realizar las adquisiciones a los agricultores familiares.

Los proveedores y operadores de servicios alimentarios que venden al Estado pueden tener una “discriminación positiva”, acumulando ventajas en su calificación como proveedores de servicios de alimentación. Estas ventajas pueden ser mayores cuanto más elevado sea el umbral de adquisición de productos alimentarios de la AF.

Este proceso puede hacerse efectivo mediante la certificación: las empresas “solidarias con la AF” disfrutan de ventajas en las llamadas licitaciones públicas. Sin embargo, hay que ser muy cauteloso a la hora de la regulación, teniendo en cuenta que esta certificación se realice de manera participativa y tratando de evitar la creación de instrumentos burocráticos, incapaces de dialogar con la realidad y transformar los procesos en beneficio de la AF.

DIFERENTES FORMAS DE ESTIMULAR LAS COMPRAS DE LA AF

En Brasil, el Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel (PNPB) que tiene como objetivo la implementación de la producción y uso de biodiesel de una manera ambientalmente sostenible, económicamente viable, con un enfoque de inclusión social y desarrollo regional, adoptó el “Sello Combustible Social”. Este sello se otorga a los productores de biodiesel que compran materias primas procedentes de la agricultura familiar y les garantiza beneficios fiscales y acceso a mercados preferenciales.

En Perú, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (QaliWarma) opera con procedimientos de compra simplificadas de la AF a nivel local.

Ecuador, a su vez, con el Proalimentos desarrolló un tipo de compra indirecta de la AF que estimula la provisión de materias primas de la AF por la agroindustria proveedora del gobierno, concediendo condiciones especiales en los procesos de licitación. Los niveles de adquisición de alimentos de la AF oscilan entre el 30 y el 40 %.

En el mecanismo de “compras indirectas”, el Estado debe monitorear y supervisar las etapas como la de definición de precios, para que el proceso sea conveniente para ambas partes involucradas.

A.3 - Roles institucionales

Para estructurar las compras de la AF es fundamental indicar cuál de las instituciones ejercerá la función de coordinar el proceso, proveer el financiamiento, realizar las operaciones y quién va a promover la coordinación entre los asociados y la sociedad. En general, la sugerencia es crear un órgano colegiado gubernamental intersectorial para llevar a cabo la formulación de las directrices que van a regular el funcionamiento del proceso. Esto significa que todos los involucrados participarán en la formulación de las normas y en la toma de decisiones, además de supervisar las compras públicas.

La coordinación de estas compras debe ser de responsabilidad de una agencia del gobierno que ejercerá todas las facultades relativas al diseño del modelo y de los procedimientos de gestión de las compras y debe disponer de todas las condiciones necesarias para el funcionamiento del órgano colegiado.

La operación de las compras puede ser delegada en organismos asociados a la demanda de alimentos por parte del Estado (Ministerios de Educación, de Desarrollo Social, etc.) con la tarea de dirigir el proceso de articulación entre la producción, el consumo y la ejecución de adquisiciones. El seguimiento de la práctica de las compras debe contar con la sociedad civil mediante la participación en el órgano colectivo establecido para esa finalidad. Este grupo debe institucionalizarse mediante un acto legal (ley o decreto), ser representativo y estar dotado de la capacidad necesaria para llevar a cabo el seguimiento de las compras, señalar los problemas y sugerir las correcciones a su diseño.

B – Asegurar los recursos para las compras a la AF

Garantizar el presupuesto para las compras a la AF significa asignar recursos a las estrategias de la SAN de la población. Es evidente que esta asignación se vincula a una serie de factores tales como la capacidad de producción de la AF, el volumen de compras gubernamentales y la disponibilidad financiera de cada gobierno. Establecer que sea obligatorio que un volumen concreto de recursos sea exclusivo para la AF es importante, pues si no está estipulado, la regla general que opera en los mercados es no comprar a los

agricultores familiares, concentrando las compras en las manos de los pocos proveedores que aseguran la aplicación de economías a escala.

Por otra parte, la asignación de recursos presupuestarios para las compras a la AF desencadena una serie de procesos políticos transformadores de la realidad. En primer lugar, permite definir nuevas reglas en el acceso a los recursos del Estado a los que los agricultores familiares y sus organizaciones puedan acceder. Así, definir a los proveedores ya no es una lucha desigual entre las empresas especializadas y los agricultores familiares. En segundo lugar, la simplificación de los procesos de aplicación de estos recursos puede ser la clave para que los municipios y otros actores se conviertan en actores activos en los procesos de adquisiciones institucionales de la AF.

Además, la existencia de recursos específicos para la AF sirve de referencia para guiar un proceso de planificación de las áreas de producción, teniendo en cuenta las cantidades que serán adquiridas, los tipos de productos y el número de agricultores que pueden participar en la oferta y los precios de referencia. Sabiendo que tendrán un mercado garantizado para la venta de sus productos, los agricultores pueden dedicarse a ampliar su producción, generando dinamismo en el ámbito local.

La asignación de recursos para la adquisición de productos de la AF representa una oportunidad incluso a los países que hacen compras con la ayuda de la cooperación internacional. Mejorar el uso de los recursos puede potenciarse con la creación de mecanismos que fomenten la participación de la AF y que confieran prioridad a la compra de la producción local.

Ante la discusión de si es más caro comprar a la AF que a las grandes empresas proveedoras, se puede argumentar que apostar por estas últimas, si bien podría reportar beneficios de reducción de costes a corto plazo, a largo plazo podría reportar renditos interesantes. Comprar a la AF pasa a ser una transferencia indirecta de recursos del Estado a los más pobres, incentivando la generación de riqueza e inversión en territorios vulnerables. Las compras a la AF, en definitiva, intentan ser un mecanismo de redistribución de riqueza, colaborando en la lucha contra la concentración económica, un problema que afecta muy especialmente a los países de la región. Sin duda, este es un elemento que debe ser investigado con más detenimiento.

C - Transparencia del proceso

Por control social se entiende la participación de la sociedad en la planificación, ejecución, seguimiento, y evaluación de políticas, programas y acciones de la gestión pública, evaluando objetivos, procesos y resultados. Este es un esfuerzo conjunto entre el Estado y la Sociedad, cuyo eje central es compartir las responsabilidades, con el fin de aumentar el nivel de eficacia y efectividad de las políticas públicas, con una función similar a una contraloría social.

La participación de la sociedad civil supone una base sólida para la sostenibilidad de las acciones que se ejecutan en las compras a la AF y deben estar fuertemente relacionadas con el control social. Esto, mediante los canales de participación ciudadana en la gestión pública, en los cuales el ciudadano tiene el derecho de exigir que el administrador público presente la rendición de cuentas de los resultados obtenidos. Además, para que el control social pueda funcionar, el ciudadano tiene el derecho de acceso a los medios y la información para que pueda supervisar y evaluar la toma de decisiones, el desarrollo de las políticas públicas y las acciones del gobierno.

El control gubernamental es ejercido por la estructura del Estado para cada uno de los poderes (ejecutivo, legislativo y judicial), en cada una de las esferas del Estado (nacional, departamental o provincial y municipal), lo que denota su complejidad. El control se debe realizar por gestores e instituciones responsables de actos administrativos, por órganos específicos de control, por el órgano de control de cada poder y por el órgano de control responsable de los organismos específicos, el sistema de control interno de cada poder y la agencia de control externo.

La gestión de las políticas públicas requiere la adopción de formas de control gubernamental y transparencia, y la institucionalidad debe entregar las condiciones para el ejercicio del control social de los ciudadanos. Cuanto más democrática es una sociedad, mayor debe ser la interacción y el equilibrio entre el control del gobierno y el control social.

En las compras públicas, el control social se debe realizar por el comité o consejo compuesto por miembros del gobierno y la sociedad. La elección de sus miembros puede ser una atribución de algún órgano que ya está en funcionamiento y que tenga familiaridad y compromiso con la seguridad alimentaria y con la AF.

Como ya indicamos en ítems anteriores, si no existe ningún tipo de organización con estas características, la sugerencia es que se cree un Comité o Consejo con la participación de los actores clave en el proceso, como los representantes de los agricultores, los beneficiarios y los organismos públicos involucrados. Su trabajo inicial debe ser dedicar especial atención a los procedimientos destinados a la promoción de la participación amplia y efectiva de los agricultores en las diferentes etapas de las compras públicas. Esta participación es especialmente importante para definir los menús, los criterios de los precios y el control de los resultados, lo que representa una importante experiencia de aprendizaje para los participantes.

PARTICIPACIÓN Y CONTROL SOCIAL

Brasil ha estimulado el control y la participación social en las políticas públicas en general. Para el tema de la SAN se estableció el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), que es un órgano colegiado vinculado a la Presidencia de la República y encargado de asesorar a ésta en los asuntos relacionados a las políticas de la SAN. Este órgano está conformado principalmente por representantes de la sociedad civil. En los estados y municipios también existen consejos de seguridad alimentaria y nutricional. Una de las tareas de los Consejos de la SAN es llevar a cabo el control social de los programas de compra a la AF. Los estados y los municipios que todavía no tienen este consejo pueden operar con una instancia sectorial como son los consejos de desarrollo rural sostenible, de alimentación escolar, de asistencia social o de otro tipo.

La participación es el motor del cambio. En Bolivia, la alimentación escolar es un servicio de carácter no obligatorio proporcionado por los municipios. La participación de los padres y madres reivindicando la atención a las escuelas ubicadas en las zonas rurales ha sido fundamental en la ampliación de su cobertura, incluso mediante la adquisición de productos para un creciente número de escuelas.

C.1 – Rendición de cuentas

Por tratarse de recursos públicos, sea para compras de la AF o cualquier otro programa, es obligatoria la etapa de rendir cuentas. En este procedimiento, los responsables de la operación deben facilitar las informaciones que demuestren todas las aplicaciones de los recursos, los proveedores, productos, cantidades y precios. Esos son los principales parámetros de control.

Cuando se trata de un mecanismo de adquisición local que se establece con sus procedimientos administrativos y financieros realizados de manera descentralizada, es necesario dotarle de instrumentos para garantizar una mayor transparencia. Así, se necesita establecer un sistema de rendición de cuentas accesible, que describa con claridad las funciones y responsabilidades asignadas y realizadas por los diferentes actores. Estos procesos se deben estructurar en base a una gestión responsable y transparente de los documentos, datos e información. Siempre que sea posible, se recomienda utilizar los sistemas informáticos para facilitar la disponibilidad y supervisión a los órganos colegiados de control social.

Los procesos de toma de decisiones deben basarse en criterios previamente formulados, de manera transparente y que se den a conocer a todos los interesados. Esa forma de proceder facilita la rendición de cuentas de las compras de la AF, cuya ejecución debe acompañarse junto con informes periódicos que permitan realizar un análisis sistemático, dirimiendo las dudas y resolviendo los problemas que se presenten. El desarrollo de las compras debe realizarse de forma progresiva, con una sucesión de operaciones que se inician a nivel local, donde las compras efectivamente se realizan.

C.2 – Seguimiento y evaluación

El seguimiento debe integrar todo el ciclo de gestión de las políticas públicas, proporcionando continua-

mente información para evaluar su aplicación y resultado. Su realización busca que los procesos puedan organizarse en función de la efectividad de las acciones, insertándose en un contexto de búsqueda de mejores resultados en la gestión pública y una mayor eficiencia y transparencia de la acción gubernamental.

Su realización por medio de indicadores alimentados con regularidad e informaciones de diferentes fuentes de datos, debe ser capaz de informar sobre el logro de los objetivos y las metas, permitiendo a los gestores identificar los problemas y tomar medidas correctivas para mejorar su operación.

Las compras a la AF deben tener un seguimiento sistemático capaz de proporcionar información sobre las distintas formas de participación de los agricultores con el fin de realizar el seguimiento de indicadores tales como el número de proveedores, la evolución en los volúmenes de productos adquiridos, tipos, precios, ejecución presupuestaria y otros aspectos relevantes.

Los indicadores deben ser objetivos, lo que permite evaluar periódicamente el avance de las compras y sus efectos sobre los beneficiarios. Para conocer esos aspectos, los indicadores deben medir los resultados de la gestión de las compras de la AF: actuación del gerente en la selección y capacitación de los agricultores familiares y en la formación de los agricultores familiares para la participación en las compras y el registro y control de la población beneficiaria. También se pueden producir indicadores de gestión y ejecución de las actividades de logística, de la articulación con otros programas y actividades de la SAN y de la realización de acciones de acompañamiento y control. Los datos generados deben proporcionar a la sociedad, el conocimiento sobre el alcance y la amplitud de las acciones desarrolladas, proporcionando la información necesaria para realizar las correcciones del rumbo y proponer las medidas adecuadas.

Figura 10. Principales componentes de la sistemática de seguimiento y evaluación de las compras a la AF.



D - Aspectos Fiscales

Los agricultores y sus organizaciones deben tener información para poder expedir documentos de impuestos relacionados con las ventas que realicen. Para facilitar este proceso es esencial que estén organizados en cooperativas u otro tipo de organización totalmente legalizadas. Los organismos gubernamentales que se ocupan de este tema deben ser sensibilizados para apoyar este proceso de regularización de la comercialización directamente al mercado. Este apoyo se puede concretar en la forma de orientación y en la simplificación de los requisitos fiscales, de modo que les permitan adecuarse con más facilidad a las exigencias.

Una política impositiva que otorgue beneficios e incentivos para las organizaciones de agricultores familiares, pequeñas y medianas, es un importante estímulo, aunque sea por un corto período de tiempo, pues permitirá su consolidación. Se recomienda, por ejemplo, no imponer impuestos en las compras públicas. Las autoridades fiscales deben considerar que, en general, la recaudación de impuestos provenientes de la producción de la AF son significativamente pequeños entre todos los impuestos recaudados. De esta manera, se puede renunciar a los ingresos que eventualmente generarían estas imposiciones por ser más ventajoso para el Estado, si ponemos la mirada en los beneficios a largo plazo derivados del proceso, como podría ser el ahorro por parte del Estado en políticas sociales debido a la salida de la situación de pobreza de las familias beneficiarias de las compras a la AF.

E - Institucionalidad de la agricultura familiar

Las compras públicas representan el reconocimiento y la valoración de la importancia que la AF tiene para la seguridad alimentaria y nutricional de la población y para los sistemas y métodos de producción sostenibles. La apropiación de los beneficios económicos requiere que la organización se estructure y oriente hacia la producción y la comercialización como forma de reducir los costes de la transacción para estas actividades. Sin embargo, el empoderamiento resultante de este proceso requiere que ésta organización y representación política pueda ocupar un espacio importante en la formulación y la ejecución de las políticas públicas. Para ello, los hombres y las mujeres pertenecientes a la agricultura familiar deben fortalecer las entidades y los movimientos de representación campesina.

La existencia de una institucionalidad formal para la AF todavía está limitada a unos pocos países de la región, lo que refuerza la necesidad de crear marcos normativos que la definan y caractericen. Este reconocimiento debe contribuir a que los agricultores familiares sean fortalecidos y estimulados, pues pueden ser destinatarios de políticas de discriminación positiva con capacidad de influir en la elaboración y la toma de decisiones en las políticas públicas.

E.1 - Definición de la agricultura familiar y registro

Resulta fundamental para implementar políticas que discriminen positivamente a la AF y que promuevan el DHAA, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional de la población que, se defina legalmente el concepto de agricultura familiar, estableciendo criterios objetivos para identificar a las familias campesinas en cada país.

La caracterización de la AF es lo que permite su inclusión en las políticas públicas. En los países que ya cuentan con una legislación sobre este tema, el concepto de AF se basa en aspectos básicos tales como el tamaño de los predios rurales, el número de empleados de las explotaciones, el monto y origen de los ingresos y el patrimonio, entre otros.

Más allá de la definición legal, la puesta en marcha de políticas de discriminación positiva impone la existencia de un registro, de modo que sea posible identificar quiénes son los agricultores, la composición de sus familias, sus unidades y sus sistemas de producción.

Es importante que la definición de la AF en cada país sea objeto de una legislación que establezca las normas con precisión para que ese grupo pueda ser objetivo de las políticas públicas de manera eficiente. Ese proceso de construir las normas también debe expresarse en la creación de un sistema de registro para facilitar la correcta identificación de este grupo y de su producción, sirviendo, así, como una herramienta para apoyar la formulación de políticas para el sector.

La realización del registro requiere la cooperación con las instituciones que tienen estructuras descentralizadas y que llegan a un mayor número de agricultores, incluidas las comunidades más remotas y de difícil acceso. Estas instituciones deben tener la capacidad de interacción que permita llevar a cabo el registro de los agricultores y sus unidades de producción.

LOS PROCESOS DE REGISTRO DE LA AF

La Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) trabaja con un Grupo Técnico de Registros de la AF que estudia cuestiones relacionadas con este tema: la forma de identificación y catastro de la AF de cada país, su marco legal e institucional, el funcionamiento y la necesidad de normativas para garantizar la sostenibilidad. Además, estimula a los países a seguir avanzando en la definición, tanto conceptual como operacional de la agricultura familiar, a fin de progresar en la elaboración de registros nacionales del sector destinatario de los diversos instrumentos de la política diferenciada, en general, y de facilitar el comercio, en particular.

Brasil cuenta con un sistema de registro denominado Declaración de Aptitud (DAP) para el PRO-NAF, que se realiza de manera descentralizada por una serie de instituciones asociadas (sindicatos rurales, organizaciones de asistencia técnica y otras), dotadas de gran cobertura en el territorio nacional.

En Chile, el INDAP es un servicio descentralizado con los agentes de extensión repartidos en todo el país que realizan el registro de los agricultores para que puedan ser beneficiarios de las acciones de desarrollo productivo rural.

E.2 - Las cuestiones de género y de la juventud

El tema de género tiene una gran importancia para el mundo rural en términos de producción agrícola, seguridad alimentaria y crecimiento económico. Las políticas de apoyo a las compras a la AF deben tener esto en cuenta, concediendo un tratamiento adecuado a este segmento, ya que las mujeres rurales tienen un rol esencial en la producción de alimentos. Su contribución a la SAN con sus actividades agrícolas y no agrícolas es fundamental, aunque sus contribuciones para la economía en el campo sean poco reconocidas y su acceso a la propiedad de la tierra sea limitado. La estructura de producción, fuertemente relacionada a las normas tradicionales de género, no crea empleos de calidad y en cantidad suficiente para las mujeres rurales.

Las mujeres campesinas de casi todos los países enfrentan dificultades más graves que los hombres para acceder a las cadenas de valor agropecuarias. Además de enfrentarse a esta injusticia social, la cuestión de género es la causa, en muchos casos, de baja productividad y contribución del sector agrícola al desarrollo social y económico. Las resistencias de género se presentan desde los hogares, en las propias localidades e incluso en las propias organizaciones de agricultura familiar.

Las compras públicas de la AF deben garantizar la igualdad de acceso de las mujeres y de los hombres a los contratos, valorar la producción y el trabajo de las mujeres, dándoles la oportunidad de recibir un ingreso propio, lo que contribuye a la igualdad de género, a su empoderamiento económico y a su autonomía. Asimismo, la combinación de las compras con la educación nutricional, valorando el protagonismo de las mujeres, tiende a que la intervención sea más efectiva.

La creación de mercados para los productos que no se producen con fines comerciales se perdían y tenían precios poco atractivos, puede generar ocupación e ingresos no sólo para las mujeres sino también para los jóvenes de las zonas rurales.

Es importante subrayar que el envejecimiento de la población en el campo es una realidad en casi toda América Latina y el Caribe, lo que revela la necesidad de estimular la participación de los jóvenes para que permanezcan en el campo. Las compras públicas también pueden representar una importante contribución en ese sentido al generar nuevas ocupaciones o puestos de trabajo y más ingresos en las zonas rurales, que son oportunidades para estos jóvenes.

DESAFÍOS A LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

- Las compras a la AF deben iniciarse como un proceso ordenado y estructurado, basado en la convicción de la importancia de desarrollar políticas de alimentación saludables. Mediante su integración de forma prioritaria en la agenda gubernamental, necesitan obtener la adhesión de diversos órganos para no quedarse confinada en un sólo ministerio y con bajos presupuestos.
- Las compras a la AF deben constituirse como una política de Estado, creando las condiciones para una adecuada coordinación de los trabajos entre todas las partes interesadas, los actores públicos y privados.
- La gobernanza estable de las compras de la AF requiere la construcción de acciones integradas que superen la segmentación y la desarticulación, así como por la búsqueda de insertar las compras públicas en la agenda de las distintas instituciones.
- Los arreglos institucionales deben centrarse en la participación, la promoción del empoderamiento político de las organizaciones de base, principalmente los productores, pero sin excluir otros actores relevantes para el proceso de integración política.
- La participación de los interesados debe ser un componente fundamental, dada la propuesta de instituciones asociadas (comités, consejos) para su gestión y control social, fortaleciendo la institucionalidad de la agricultura familiar.
- Se deben instituir prácticas de rendición de cuentas que sean sometidas a la apreciación de los órganos colegiados representativos, confiriendo transparencia a las compras públicas.
- El seguimiento y la evaluación responden al desafío de mejorar la gestión en base a datos sólidos, lo que permite planificar, coordinar y promover la cooperación entre los sectores involucrados.
- Las políticas y programas implementados deben tomar especial cuidado en favorecer la participación de mujeres y jóvenes como proveedores del Estado, estimulando así su inclusión productiva y social en el desarrollo rural.



PESCADOS PEIXOTO
PESCADOS PEIXOTO

QZINHO

QZINHO

2.5 - LEGISLACIÓN PARA INCENTIVAR LAS COMPRAS PÚBLICAS

En esta sección, el debate se centra en la legislación de las compras públicas. Se trata de las experiencias de los países de la región en la construcción de marcos normativos para regular el proceso. Para finalizar, se presentan algunas consideraciones sobre los aspectos más relevantes para su conducción, sus etapas y su contenido.

A – El marco legal

En respuesta a la creciente aspiración de la sociedad de dotarse de instrumentos de estímulo a las micro, pequeñas y medianas empresas y su mayor inclusión en los procesos económicos, muchos países han modificado, complementado o regulado sus legislaciones de compras estatales para aumentar su participación en este segmento de mercado. Ejemplos de esto observamos en países como El Salvador, Honduras y, Bolivia, entre otros⁴. En El Salvador, la legislación determina que el 12% del gasto público en la adquisición de productos y servicios se haga con las micro, pequeñas y medianas empresas. En Honduras, a su vez, la legislación establece que sea de un 30%; y en Bolivia, además de micro y pequeñas empresas, establece la participación de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS).

Estos cambios, aunque representan una oportunidad para la participación de la agricultura familiar, no son suficientes. Su bajo grado de organización todavía no permite tener en cuenta todos los requisitos establecidos y así poder insertarse en los procesos de compras públicas gubernamentales. Por eso, los agricultores que buscan una mayor participación en este mercado institucional abogan por aprobar leyes y decretos específicos que sean adecuados a su realidad como en los casos de Uruguay⁵ y Paraguay⁶, por ejemplo.

En virtud de la prioridad que el derecho a la alimentación, la soberanía alimentaria y la SAN han adquirido en la agenda de los gobiernos de la región, es posible verificar la existencia de leyes que son elementos importantes para el apoyo político a la adopción de las compras a la AF.

REFERENCIAS NUTRICIONALES QUE FAVORECEN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS COMPRAS PÚBLICAS

Un importante elemento de referencia para el proceso de compras de la AF es crear y mantener actualizadas las guías alimentarias nacionales. Estas son un documento que contiene los principios y recomendaciones para una alimentación adecuada y saludable, siempre de acuerdo a la realidad de cada país e incluso, de cada territorio dentro de este.

En Paraguay, esa iniciativa representó el punto de partida para la promoción de la adquisición de productos de la AF, pues recomendaba la adopción de una alimentación sana, basada en alimentos frescos y nutritivos, especialmente a los niños. En Brasil, la Guía Alimentaria para la Población Brasileña se ha actualizado en el segundo semestre del 2014 con orientaciones que ofrecen alternativas saludables en sustitución a los alimentos perjudiciales a la salud tales como la comida rápida. La guía opera con el supuesto del derecho a la salud y nutrición adecuada y saludable. Es un documento de carácter oficial que sirve como instrumento de apoyo a las acciones de educación alimentaria y nutricional, así como de apoyo y difusión como a la compra de alimentos a la AF.

4 El Salvador: Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP) y Decreto Ejecutivo 725-2011; Honduras: Ley para el Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, MIPYMES; Bolivia: DS n° 27.328 - Compro Boliviano.

5 Ley 19.292.

6 Decreto N° 11.464, Decreto N°3000/2 y Ley N° 5,210 de Alimentación Escolar y Control Sanitario.

A.1 – Sobre lo que se debe analizar

Una medida previa a la elaboración de una legislación específica sobre compras a la AF es el análisis de todos los actos normativos que rigen las adquisiciones de alimentos por parte del poder público del país.

El foco de ese análisis debe ser la viabilidad de la participación de los agricultores familiares a partir de consideraciones sobre su nivel de organización, identificando sus limitaciones, las trabas, pero también sus fortalezas. En base a las conclusiones de esta evaluación es necesario hacer sugerencias y proponer medidas de corrección a adoptar (reformas legales o actos normativos) como forma de facilitar el acceso de los agricultores familiares a los mercados de las compras públicas, reduciendo las restricciones para su operación de forma satisfactoria.

Para lograr ampliar la participación de la AF en el abastecimiento a determinado programa es necesario analizar los procedimientos de compras, sobre todo su grado de centralización. En el caso de la alimentación escolar, en muchos países la responsabilidad de la ejecución está en las provincias (departamentos o estados), los municipios y, en algunos casos, en las asociaciones organizadas con esa finalidad como es el caso de las de madres y padres de los escolares. Este es el caso, por ejemplo, de Guatemala, donde la adquisición de los productos para la alimentación escolar está descentralizada y la organización de padres y madres de familia (OPF)⁷ es la responsable de su ejecución. En Nicaragua, la compra de alimentos se realiza por las municipalidades. En Perú, a su vez, el programa QaliWarma⁸ realiza las compras de los alimentos y la canasta de alimentos mediante un Comité que dispone de poderes para regular las adquisiciones.

Otro tema a analizar es el alcance de las compras, una vez que los países han optado por promover la apertura de mercados. Este es el caso de Honduras que tiene un mecanismo especial de compra directa para determinadas situaciones de emergencia o escasez de alimentos, como la de frijoles⁹, permitiendo a los agricultores familiares un destino seguro a su producción. También hay ejemplos de simplificación de mecanismos de adquisición, por ejemplo en Colombia que, a pesar de no existir leyes vinculantes de compras a la AF, existe la posibilidad de adquisición simplificada por subasta en bolsa y contratación directa¹⁰.

En América Latina y el Caribe, se observa la adopción de procedimientos especiales para la compra de productos para el abastecimiento de determinada acción gubernamental como en el caso de Ecuador. En ese país los programas sociales de alimentación y nutrición se estimulan a realizar con la compra de productos agroindustriales nacionales¹¹. En Nicaragua con la compra de leche¹² y en Brasil, con el PAA y PNAE¹³, se lograron mercados institucionales para los productos de la AF.

Esta opción de encaminar parte de las compras de alimentos para la AF tiene en consideración el cambio de reglamentación para ampliar y diversificar el número de actores, lo que es una cuestión compleja. Esta fórmula no instituye de manera paternalista y artificial un nuevo mercado para la AF, si no que trata de adecuar las reglas ya existentes para incluir este segmento de productores, históricamente excluido. La designación de parte del mercado de alimentos para la AF debe construirse con la convicción de todos los actores involucrados, sobre la importancia de esta innovación y sus beneficios.

7 Acuerdo Ministerial n° 2096-2012 del Ministerio de Educación.

8 Para el PNAE QaliWarma no es necesario utilizar la Ley General porque la compra local es realizada por el Comité de Compras que establece las reglas.

9 Honduras: Decreto Ejecutivo n° PCM-049-2010 e Decreto Ejecutivo n° PCM- 042-2010

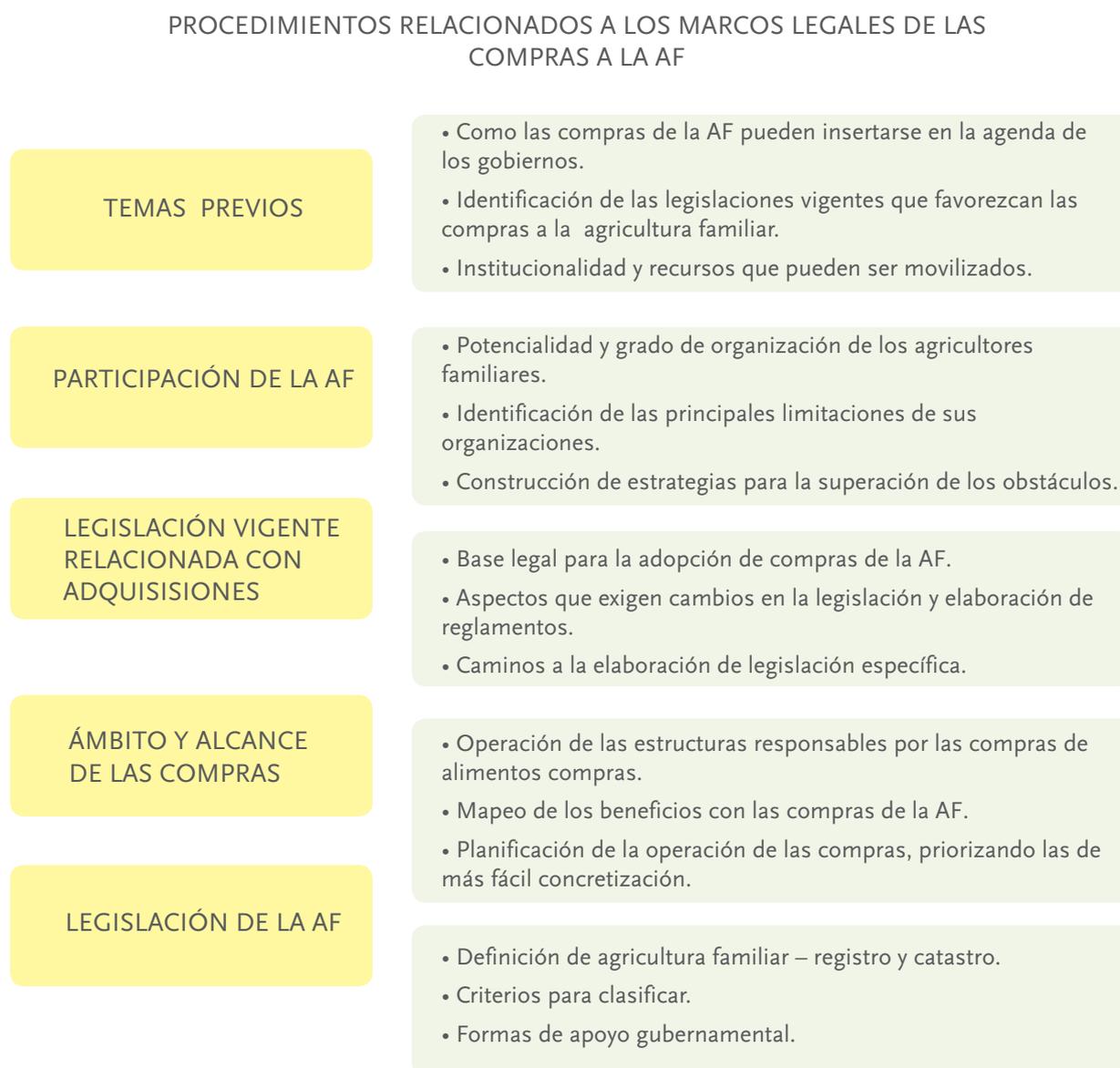
10 En Colombia leyes 80 de 1993 y 1,150 de 2007, así como el decreto 2,474 de 2008.

11 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, Decreto Ejecutivo N° 1.112 e Constitución de la República del Ecuador 2008 (Art. 13, Art 288 y Art.336); y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (Art. 30).

12 Ley de Fomento al sector Lácteo y del Vaso de Leche Escolar.

13 Ley 8.666/93; Ley 10.520/00 e Ley 11.947/09.

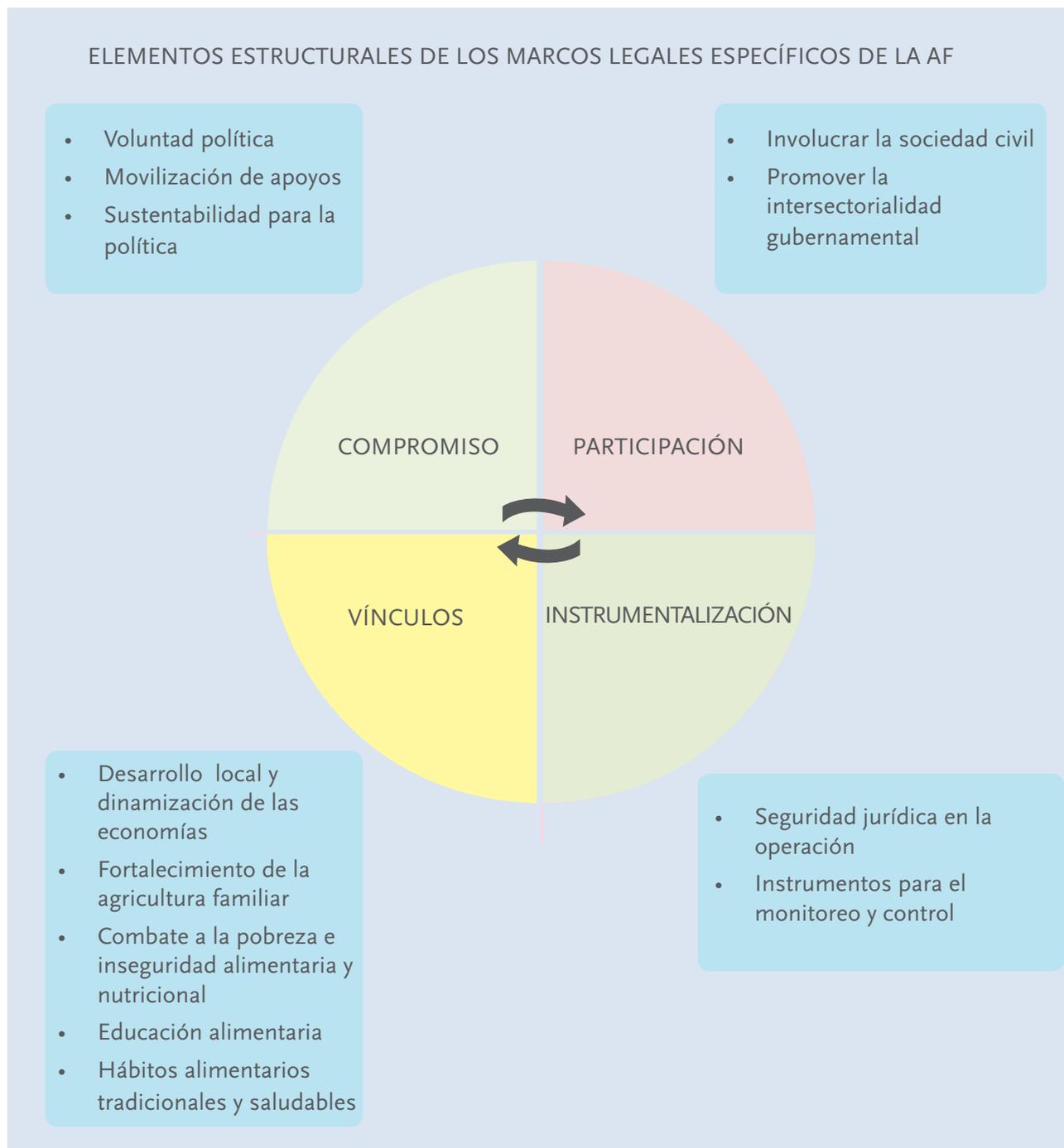
Figura 11. Síntesis de los procedimientos relacionados con los marcos legales de las compras de la AF.



B - La construcción de marcos legales específicos para las compras a la AF

Establecer una normativa legal específica para las compras a la AF requiere de voluntad política por parte de los gestores, expresando el compromiso con la SAN, y contar con el apoyo de la agricultura familiar y de los microempresarios rurales. Además, debe existir un enfoque transversal del desarrollo rural en todo el proceso. Se trata, por lo tanto, de una acción que, lejos de ser un proceso simple, exige debate y movilización de apoyo para garantizar que esta forma innovadora de adquirir alimentos tenga sostenibilidad política.

Figura 32. Elementos estructurales de los marcos legales específicos de la AF.



C - Sobre el contenido de las legislaciones para las compras a la AF

Los marcos legales deben ser precisos, dirigidos a reglamentar la implementación, operación, fiscalización y control de los programas de compras a la AF de forma inclusiva, considerando sobre todo la realidad local y relacionando los objetivos de desarrollo local y fortalecimiento de la AF con la SAN y con los temas de la educación alimentaria, cruciales a sus principios fundamentales.

La legislación al más alto nivel sobre el tema (en términos ideales, una ley ordinaria) debe fijar la fundamentación, principios y directrices, además de la organización de las compras y de los criterios generales de participación, formación de los precios, pagos, seguimiento y evaluación y definición del modelo de gestión.

También debe tratar los aspectos de gobernanza del proceso, la creación de un comité técnico y político para formular las directrices y normas de operación, y asimismo discutir y deliberar sobre cuestiones no previstas que demandan coordinación entre los sectores, y que van a surgir en la ejecución de las compras. Debe instaurarse un órgano colegiado encargado del diseño, implementación, seguimiento y evaluación, garantizando la participación de los diferentes sectores del Estado involucrados en su gestión, representantes de los agricultores y los beneficiarios.

Es fundamental que la ley contenga las orientaciones generales al respecto de la definición de los precios. Sin embargo, la ley debe establecer solamente directrices y los aspectos metodológicos deben ser tratados en su regulación (reglamentos, instrucciones y otros). Eso garantiza que los procedimientos se puedan ajustar con facilidad, conforme a las necesidades que se presenten a lo largo de la operación. La ley suprema también debe prever procedimientos para la eventual necesidad de reglamentaciones y de normas complementarias, incluyendo orientaciones, estatutos, resoluciones, etc.

Algunos aspectos importantes de la operación de las compras (precios, legislación sanitaria, etc.) deben establecer su metodología de forma transparente en su reglamentación, indicando las atribuciones y responsabilidades de los sectores participantes. Esta participación intersectorial crea mejores condiciones para la ejecución y bases más sólidas para la adaptación de la AF a las exigencias de los mercados institucionales.

Figura 13: Contenidos de la legislación principal y reglamento de las compras a la AF



DESAFÍOS EN LA ELABORACIÓN DE LOS MARCOS DE REGULATORIOS DE COMPRAS A LA AF

- Establecer los vínculos entre el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), las estrategias de SAN y las compras de la AF, evitando que éstas se conviertan solamente en una manera nueva de adquirir alimentos.
- Insertar el tema en la agenda política, para movilizar los apoyos y construir una organización institucional participativa y colaborativa, integrando a los diversos sectores gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil, facilitando la articulación con otras políticas públicas. La movilización de los actores en relación al tema facilita el proceso de construcción de los marcos legales necesarios.
- Articular la elaboración de la legislación para el proceso de registro de los agricultores familiares y los temas relacionados a la calidad y sanidad de los alimentos y de mejoría de las condiciones alimentarias y nutricionales. Es fundamental establecer consistencia en las legislaciones en relación a los temas conectados y que se aprovechen las oportunidades para perfeccionar las leyes que estimulan el fortalecimiento de la AF.



3- EXPERIENCIAS DE COMPRAS PÚBLICAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA Y AMÉRICA DEL SUR

Por Karla Andino

3.1 Compras a la agricultura familiar en Centroamérica

En Centroamérica una de las experiencias en relación a compras a la AF es la del PMA. En este sentido el PMA compra grandes cantidades de comida internacionalmente, para distribuirla en sus programas de emergencia, de recuperación y de desarrollo en 80 países. En las últimas dos décadas, el PMA realizó una porción creciente de sus compras directamente en los países en desarrollo, y particularmente en los países donde lleva a cabo sus programas (compras locales).

En 2010, el PMA compró un total de 3.2 millones de toneladas métricas por un valor de US\$ 1,250 millones. De esta cantidad, 44% fue comprada en países de bajos ingresos, 34% en países de ingresos medios, y 22% en países industrializados. En África se adquirió casi un millón de toneladas métricas, en América central y latina 87,016 toneladas.

“Compras para el Progreso” (P4P de su acrónimo inglés) es un programa piloto del PMA de cinco años (2009-2013), que se está implementando en 21 países incluyendo cuatro de América Central. Es un programa piloto para el PMA, porque se propone averiguar como la organización puede adaptar sus sistemas de compras locales para maximizar el impacto de las mismas en el desarrollo de los mercados, insertar a los pequeños agricultores en los mercados formales y de calidad, y así mejorar sus ingresos y el bienestar de sus familias.

El P4P quiere aprender como el PMA puede usar mejor su capacidad de compra para catalizar y potenciar las intervenciones de todos los socios institucionales que ya intervienen para mejorar la producción de los pequeños agricultores, y remover los obstáculos que les impiden acceder a los mercados más formales y remunerativos.

A - Metodología

En Centroamérica, P4P ayuda a los productores a acceder a insumos de calidad y técnicas de producción sostenible. P4P ha contribuido a fortalecer la capacidad financiera de agricultores de bajos ingresos para la compra de insumos agrícolas de calidad (semillas, fertilizantes, etc.) a través del fortalecimiento organizativo y empresarial de las Organizaciones de Producción Agrícola (OPAs). Mediante este apoyo, las OPAs han establecido y manejado fondos rotatorios para proporcionar insumos a crédito a los productores. Desde el lanzamiento de P4P en Centroamérica en septiembre de 2008, la productividad de los agricultores ha aumentado alrededor del 13 por ciento dependiendo de la zona geográfica y tipo de cultivo. Para la reducción de los costos de los insumos, P4P promueve la compra colectiva, estimulando el poder asociativo de las OPAs y sus miembros. Una serie de acciones que facilitan técnicas de producción y conocimiento adecuadas complementan estas intervenciones.

Una de las dificultades del contexto global es que normalmente el PMA compra para asistencia alimentaria de forma muy competitiva a grandes abastecedores, bajo un criterio de precio/calidad. Los pequeños productores tienen la capacidad de producir, pero en general uno de sus mayores obstáculos es que no pueden vender precios competitivos. Por ello el P4P se apoya en tres pilares para el logro de sus objetivos y metas:

- La demanda, experimentado formas innovadoras de compra de alimentos, sobre todo de granos básicos.
- Las alianzas con socios estratégicos vinculando la demanda del PMA con conocimientos técnicos de otros socios para garantizar la calidad y fiabilidad de la oferta local, basado en un enfoque de cadena
- El aprendizaje, intercambio de conocimientos e involucramiento y empoderamiento a las mujeres.

Uno de los retos del programa es la selección de las organizaciones según su potencial de producción. Los productores con los que se puede trabajar son aquellos que tienen un claro potencial de producir un excedente alimentario.

En la región centroamericana, la estrategia de implementación de la iniciativa Compras para el Progreso (P4P) se centra tanto en la demanda como a la oferta del sector de granos básicos, combinando las oportunidades que brindan los mercados con intervenciones para la construcción de capacidades entre las personas agricultoras y sus organizaciones.

Desde el 2008, esta iniciativa del PMA ha experimentado cómo utilizar las compras locales a modo de herramienta de desarrollo, conectando, de manera sostenible, personas productoras de bajos ingresos a mercados formales de alimentos.

Para promover estas relaciones en los cuatro países centroamericanos – Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua - P4P combina diferentes enfoques: (i) **desarrollo de capacidades** para fortalecer habilidades comerciales de los agricultores; (ii) uso de **fondos revolventes**¹⁴, permitiendo a los agricultores construir un historial crediticio que les hace más atractivos para los acreedores; y (iii) promover la participación en **rondas de negocios** para acceder a proveedores de insumos y conectar a los agricultores con el sector privado para la comercialización.

En total en los cuatro países de trabajo en América Central (El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Honduras) se trabaja con 127 organizaciones de agricultores, 26,260 agricultores de forma directa. Desde 2009 hasta la fecha se han conseguido contratos de compra de más de 28,000 toneladas de granos básicos.

En **El Salvador**, se ha enfatizado en la promoción de buenas relaciones entre las OPAs (2)(Organizaciones de Pequeños Agricultores) y proveedores de insumos agrícolas del sector privado. P4P apoya a las OPAs(2) a que fusionen su nivel de demanda para la obtención de semillas, fertilizantes y otros insumos, así las OPAs (2) pueden acceder a proveedores con un poder mayor de negociación. En este país, se han comprado mayores volúmenes de insumos y como resultado se han negociado mejores precios, condiciones de pago más favorables e incluso obtención de asistencia técnica. Este proceso también garantiza a las organizaciones a acceder a mejores insumos de calidad para lograr una mejor calidad del grano y mayores rendimientos.

En **Guatemala**, P4P¹⁵ trabaja con un gran número de OPAs de diferentes niveles de desarrollo. Algunas se encuentran altamente equipadas para el manejo post-cosecha y gozan de una estructura interna adaptada al manejo del proceso de comercialización. Mientras que otras OPAs continúan siendo aún débiles y necesitan más tiempo para desarrollar y adoptar una visión empresarial. P4P ha tenido que adaptar la asistencia técnica a las OPAs según el nivel de desarrollo de estas. Así como seguir muy de cerca la evolución de cada una de las OPAs.

¹⁴ Según PMA, el fondo revolvente es “una cantidad de dinero en efectivo reembolsable, que sirve para cancelar obligaciones no previsible y urgentes, de valor reducido y que no sean factibles de satisfacer mediante la emisión normal y programada de pagos.”.

¹⁵ Para más información sobre el P4P se puede visitar la página web: www.wfp.org/purchase-progress

En **Honduras**, se le ha otorgado una especial atención a la mejora de la calidad del grano para asegurar el acceso a mercados formales. P4P, en asociación con IICA, desarrolla un proyecto de trazabilidad que monitorea el grano a lo largo de la cadena de valor. Esto permite a los productores identificar puntos críticos para tomar las medidas pertinentes y asegurar calidad. Este proceso de trazabilidad es muy innovador en la región.

En **Nicaragua**, las compras institucionales es un tema de gran interés. Muchos agricultores de P4P venden sus granos a la empresa de alimentos básicos del gobierno, ENABAS, a través del Programa Crisol. El gobierno compra granos básicos de agricultores de pequeña escala para almacenar y ser utilizados en caso de una emergencia ocurra en el país.

B- Otras iniciativas de compras a la agricultura familiar en Centroamérica

Guatemala

En Guatemala existe un Acuerdo Ministerial N°1096-2012 del Ministerio de Educación que vincula las compras públicas. De acuerdo a las diferentes legislaciones que soportan el Programa de Alimentación Escolar (PAE), se encuentra la ventaja de la descentralización de recursos financieros que fortalecen la compra local de la alimentación escolar. Las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) actúan como compradores locales de la alimentación escolar y realizan gestión para complementar los recursos necesarios para la preparación y distribución de los alimentos. Este tipo de gestión descentralizada representa una gran ventaja para el país, ya que permite que cada establecimiento educativo decida en donde y a quien comprar la alimentación escolar, siempre que el proveedor extienda factura contable. Esto se convierte en una oportunidad para la vinculación con la compra directa de la AF.

En este país no existe mayor información en relación a las compras públicas a la Agricultura Familiar. Más allá de la experiencia del PMA con el P4P y la compra a los productores organizados se está implementando un pilotaje de compras locales a la agricultura familiar a partir de la Iniciativa de América Latina y Caribe sin Hambre con el Programa de Cooperación Brasil-FAO.

El Salvador

En El Salvador el marco legal vinculado a las compras públicas es la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública (LACAP), de 2000 y reformada por el Decreto legislativo N° 725 de 2011. Esta reforma favorece las compras a las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, indicando que se puede adquirir o contratar de ellas al menos lo correspondiente a un 12% del presupuesto anual destinado para adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios, siempre que éstas garanticen la calidad de los mismos y que se debe procurar la contratación de las micro, pequeñas y medianas empresas nacionales, regionales y locales del lugar donde se realizan las respectivas contrataciones y adquisiciones.

Las asociaciones y cooperativas de los productores agropecuarios califican como micro, pequeñas y medianas empresas. Una modalidad de compra pública es adquirir los alimentos a través de la Bolsa de Productores Agrícolas (BOLPROES). El mecanismo no es muy amigable para la inserción de las organizaciones de pequeños productores, porque se incurren en varios gastos. Las experiencias en este tema no han sido exitosas debido a los requerimientos de LACAP.

Por otro lado se cuenta con el Programa de Agricultura Familiar (PAF), que consta de cuatro componentes, se inició en el 2011 y ha recibido un gran impulso en los últimos años. En el 2011, se buscaba beneficiar a más de 395 familias en condiciones de pobreza. En el presente año, se espera atender unas 70,000 familias productoras vinculadas al mercado nacional en diez cadenas productivas.

Los componentes del PAF son:

- Programa de Abastecimiento Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (PAN) que tiene como meta atender a 325 familias en pobreza, incrementando su acceso a alimentos y para generar ingreso en el hogar, a través de la dotación insumos agrícolas, asistencia técnica y crédito.
- Programa de Agricultura Familiar (PAF) que tiene como meta atender a más de 70,000 familias agricultoras que de alguna manera están produciendo alimentos y tienen conexión con el mercado. Se crearán diez cadenas productivas: granos básicos, miel, acuicultura, frutas, ganadería, hortalizas, café, cacao, artesanías y turismo rural comunitario.
- Programa de Enlace con la Industria y el Comercio (PEIC), con el objetivo de establecer los mecanismos de enlace con las asociaciones de agricultores familiares y el sector privado y la demanda internacional.
- Programa para la Innovación Agropecuaria (PIA), que se ocupará de proveer el conocimiento necesario que demanden los actores de las cadenas de valor agropecuarias para aumentar y sostener su competitividad en el mercado.

Se focalizará en las siguientes áreas: Valor Agregado e Inteligencia de Mercado, Nuevas Tecnologías, Informática Agropecuaria, Bio Energías, alianzas estratégicas con organismos internacionales de investigación e innovación y la coordinación interinstitucional del Banco de Fomento Agropecuario con el servicio de extensión agropecuaria del CENTA para acercar los créditos y seguros agropecuarios a los productores.

Actualmente se implementa el proyecto piloto de la Cooperación Brasil- FAO: Fortalecimiento de Alimentación Escolar, el Gobierno asignó fondos para diversificar el menú agregando hortalizas y frutas. El MINED incremento el costo de la ración en USD\$ 0.10 adicional para complementar el menú básico. A fines del 2013 se llevó a cabo el desembolso de fondos nacionales a través del Ministerio de Hacienda a las direcciones departamentales de educación para la realización de las compras locales. El Gobierno descentralizó fondos para realizar compras a la agricultura familiar por USD\$ 30,000.00 para 30 días en 9 Centros Escolares de 3 Municipios para 5,851 niños y niñas.

Para el 2015 el Gobierno asignó un monto de USD 310,000 para atender 76 Centros Escolares para 90 días de alimentación en 8 Municipios. Esto tendrá una cobertura de 30,400 niños y niñas. El Gobierno interesado en fortalecer las políticas públicas en el tema de compras a la AF elaboró a través del Comité Interinstitucional (MINED, MINSAL, MAG-CENTA, Defensoría del Consumidor, Secretaría Técnica y de Planificación de la Presidencia, Ministerio de Economía, CONAMYPE y COMURES), una propuesta de Ley de Alimentación Escolar Saludable, esta incluye garantizar el refrigerio escolar, educación alimentaria y nutricional, salud, regulación de tiendas escolares y compras de la agricultura familiar.

Hasta junio del 2015 está en proceso de revisión la propuesta de Ley por parte del Comité Jurídico formado por las Instituciones involucradas. Al finalizar la revisión por parte de este Comité, el MINED presentará la propuesta a la Asamblea para aprobación.

El proceso de compras a la agricultura familiar está iniciando; su oferta es aún incipiente y hay poca experiencia en comercializar con una mentalidad de negocios entre los productores. Sin embargo, el momento es oportuno para impulsar las compras locales ya que la política nacional de desarrollo agrícola impulsada por el MAG respalda estos esfuerzos y hay importantes organismos de cooperación (FAO, PMA, FIDA) en el sector que están impulsando el enfoque de cadenas productivas-comerciales con organizaciones de productores de la Agricultura Familiar.

Honduras

La Constitución de la República dispone que los contratos que el Estado celebre para la ejecución de obras públicas, adquisición de suministros y servicios de compra-venta o arrendamiento de bienes, deben ejecutarse previa licitación, concurso o subasta de conformidad con la ley, por lo que de la misma Constitución se derivó la Ley de Contrataciones del Estado (LCE), emitida en el año 2001, con el objetivo de regular todas las compras y adquisiciones de la administración pública.

Esta ley permite tres modalidades de contratación para la compra de bienes: licitación pública, licitación privada y contratación directa. Cada año, en las disposiciones generales del presupuesto general de ingresos y egresos de la república, se determinan los montos exigibles para aplicar las modalidades de contratación anteriormente mencionadas. La LCE establece un sistema gubernamental de compras que incluye un ente normativo y supervisor (Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado, ONCAE), adscrito a la Secretaría de la Presidencia; así, todo procedimiento y sistema de pago se realiza a través del Sistema de Administración Financiera Integral (SIAFI). La ONCAE lleva registros de proveedores que cumplen los requisitos establecidos por la ley y que son invitados a licitar.

La Ley para el Fomento y Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, MIPYMES, de 2008, establece que el sector público centralizado y descentralizado debe absorber el 30 % de la producción o generación de los productos y servicios de las MIPYMES, siempre que estas garanticen la calidad de los mismos. Las asociaciones y cooperativas de pequeños y medianos agricultores califican como micro, pequeñas y medianas empresas; pero, las licitaciones o concursos públicos que comprenden la mayoría de transacciones de compras, requieren garantías, fianzas y solvencias que implican onerosos gastos financieros y trámites públicos, además de requerir personería jurídica y registro (RTN) para recolectar los respectivos impuestos.

Existen algunos decretos que impulsan las compras locales. El Estado mediante Decreto Ejecutivo Número PCM-049-2010 en consonancia con el Decreto Ejecutivo número PCM-042-2010 de fecha cinco de octubre de 2010 (Declaración de Estado de Emergencia debido a la escases de frijol), autoriza al IHMA para que por la vía directa proceda a realizar la compra de la Reserva Estratégica de Frijol a precio de mercado, que deberá seguir siendo comercializado a través de BANASUPRO.

Las principales experiencias de compras públicas de alimentos y de compras a pequeños proveedores se circunscriben a las compras de maíz, frijol y arroz que hace el PMA en el marco del Programa de Merienda Escolar (PME), las compras de maíz y frijol que realiza el IHMA en temporada de cosecha en las principales zonas de producción y las compras de leche que están realizando actualmente algunas municipalidades en el marco del Programa del Vaso de Leche. En las tres experiencias se han tenido limitaciones con respecto a los requerimientos de la Ley de Contratación del Estado, por lo que se ha tenido que recurrir a modalidades estratégicas que faciliten finalmente las compras públicas.

El procedimiento para las compras locales de maíz y frijol que realice el IHMA para constituir la reserva estratégica de granos básicos, consiste en efectuarlas a precios competitivos de mercado por la vía directa, a los productores nacionales, previa aprobación del Comité Ejecutivo (Artículo 16 del Reglamento de Comercialización de Productos Agrícolas y Acuerdo No. 972-2010).

Además de la experiencia con el P4P y las compras de granos básicos a las organizaciones de productores, existen experiencias en el manejo de compras locales directas de leche a través de las Municipalidades, beneficiando a pequeños ganaderos.

La Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno ha iniciado un proyecto piloto para incorporar alimentos adicionales a la merienda escolar con el objetivo de establecer, fortalecer y consolidar una vinculación entre el PME y la agricultura familiar y de esta formar dinamizar la economía local, priorizar la cultura alimenticia local y potenciar las cooperativas de agricultores familiares.

Con el proyecto piloto de la **Cooperación Brasil-FAO**, se han realizado compras locales a la agricultura familiar para cinco escuelas con un total de 680 alumnos de dos departamentos del occidente del país. Se han involucrado 135 productores quienes venden frutas, verduras, huevos y lácteos a estas escuelas, lo que les posibilita nuevas oportunidades de mercado para la comercialización de sus productos.

Con la experiencia generada en el pilotaje, a partir del 2015 el Gobierno toma acciones en relación al tema y diseña una estrategia para implementar las compras de alimentos para la alimentación escolar en 35 Municipios. El presupuesto del Gobierno (USD 26 millones/anual) es transferido al PMA y CRS, estas instituciones se encargaran de comprar a los pequeños productores y estos entregan su producción a las Escuelas. Con las alianzas establecidas con Programas de campo (ACCESO, FUNDER, SAG) se han identificado y caracterizado las organizaciones de productores proveedores además estas alianzas brindan la asistencia técnica necesaria para acompañar el proceso.

Desde fines del año pasado hay un Anteproyecto de Ley de alimentación escolar en el Congreso para discusión, incluye temas referentes a la alimentación, nutrición escolar y compras locales. La Secretaria de Desarrollo e Inclusión Social da seguimiento para someter aprobación al Congreso de la Republica.

Teniendo en cuenta que la agricultura familiar es un sector que todavía necesita mucho apoyo en el país, sería necesario un cambio en la legislación actual en el sentido de facilitar las compras locales a este sector.

Nicaragua

En Nicaragua el marco legal vinculado a las compras públicas es la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Publico (Ley N° 737). Ley de Fomento al sector Lácteo y del Vaso de Leche Escolar. No existe algún tipo de ley especial que posibilite la participación de agricultores familiares exonerándolos de estos requisitos.

Actualmente el Gobierno impulsa una serie de programas que propician la obtención de recursos financieros a los agricultores familiares. Para efectos de los procesos de compras, se utiliza el sistema de contratación que se ha establecido en las municipalidades, de acuerdo a la Ley N°801 de Contrataciones Administrativas Municipales y su reglamento.

Recientemente se aprobó la Ley 804, Ley de reforma y adición a la Ley Nffl 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos al Poder Ejecutivo; mediante la cual se crea el Ministerio de Economía Familiar, Comunitaria, Cooperativa y Asociativa (MEFCCA) en la atribución de funciones es clara la atención a los pequeños productores y la familia; sus prioridades son la articulación de las instituciones públicas y no gubernamentales que realizan acciones dentro el marco de la Ley SAN. Este Ministerio tiene la responsabilidad de apoyar al sector en todas las etapas de la cadena de producción y de comercialización, dado que también asume la rectoría de la Ley de MIPYMES.

La estrategia que el gobierno ha implementado actualmente en relación a las compras locales se denomina Red de Mercado Justo, su objetivo es garantizar precios justos a los productores y consumidores de alimentos a través de una red alternativa de distribución y la creación de reservas básicas de Empresa Nicaragüense de Alimentos Básicos (ENABAS), para reducir el impacto de la inflación y los altos precios de los principales productos de la canasta básica. Esta estrategia es permanente para los productores, dado que ENABAS instaure centros agrícolas en zonas previamente estudiadas, en donde los márgenes de comercialización entre el productor y los intermediarios de la cadena, tienen rangos entre el 8% y el 39% en el caso del frijol y en el caso del maíz entre el 7% y 33%.

En el caso de los consumidores, se crean puestos de ventas que dejan de funcionar una vez se supera la escasez o se logran disminuir los precios de los alimentos en la zona, las cuales son principalmente urbanas.

Con la Cooperación Brasil - FAO desde el 2013 se realiza un pilotaje de compras locales en 15 escuelas del municipio de El Tuma la Dalia, cuyo objetivo es vincular la producción familiar agroalimentaria con la merienda escolar que implementa el MINED(2). Para desarrollar este modelo a nivel local y central se coordinó con el MEFCCA quien lideró el mapeo de la producción (oferta de productos), MINED(2) coordinó el plan nutricional y demanda por escuela.

La Alcaldía estuvo a cargo de la parte administrativa financiera y el PINE en la parte técnica, siendo el actor que por competencia institucional tiene a cargo la responsabilidad de ejecutar la alimentación escolar en el país, y específicamente en el municipio.

En este periodo se invirtieron por parte de la Cooperación USD\$ 26,109.50 en las compras locales para la agricultura familiar. Con este presupuesto se alimentaron 1,900 niños y niñas de los 15 centros escolares, para un período de 50 días clases, cubriendo los meses de septiembre hasta la segunda semana de diciembre de 2013. Los alimentos que se adquirieron fueron arroz, maíz, huevo, frijoles y cereal de producción local, aceite que no se produce en el municipio y se adquirió en una distribuidora local. El pilotaje finalizó en diciembre 2014, se realizaron giras técnicas con las principales autoridades del país para conocer la experiencia y las lecciones aprendidas; hasta junio de 2015 el Gobierno no se ha pronunciado en relación apoyar políticas públicas que fortalezcan la experiencia desarrollada.

En Nicaragua no existe una ley para el fomento de la Agricultura Familiar. Las limitantes para la producción y venta de alimentos son los siguientes:

- La falta de capitalización, acceso al crédito, infraestructura y acceso a tecnologías de producción.
- La poca capacidad técnica compromete la cantidad y la calidad de la producción de los pequeños y medianos productores, lo que les hace difícil competir con los grandes, que acopian mayores cantidades, con mayor calidad y a precios más bajos.
- Su permanencia en los eslabones primarios, vendiendo materias primas a los intermediarios y a las empresas procesadoras.

C - Conclusiones

- Estos países no tienen un marco legal dirigido específicamente a las compras públicas a la AF. Se cuenta con leyes y marcos de contrataciones para las compras públicas pero los mecanismos son complejos para dar participación a los pequeños productores.
- Los pequeños productores necesitan más apoyo para fortalecer sus capacidades institucionales, organizacionales, de producción y comercialización para producir con calidad y cantidad suficiente para todo el año para suplir la demanda de los programas sociales de los Gobiernos.
- La experiencia en compras de granos básicos a la AF en estos países, ha sido a través del proyecto P4P apoyado por el PMA y algunas experiencias pilotos. Por parte de los Gobiernos no existe un proceso sostenible en relación a este tema.
- Los pilotos implementados en algunos países han impulsado la construcción de políticas en relación al tema de compras a la AF. Dependerá de la voluntad política de cada país apoyar, dar seguimiento y aprobar las propuestas de ley ingresadas al Congreso.



3.2 Compras a la agricultura familiar en el Caribe

3.2.1 El caso de Republica Dominicana

El Gobierno Dominicano se encuentra en un proceso de vinculación de la producción de la agricultura familiar con las compras públicas por medio del fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar. El foco es apoyar a los productores de la agricultura familiar, con financiamiento a tasas muy bajas y flexibilidad para los pagos, así como fomentando su asociatividad. Con eso, se busca también dar mayor importancia al desarrollo rural territorial. Son acciones que cuentan con el apoyo del Programa Brasil-FAO

Estas acciones están siendo coordinadas por el Gobierno Dominicano a través del Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE), del Ministerio de Agricultura y de la Dirección General de compras y contrataciones del Estado. Incluyen la revisión y adecuación de leyes, marcos jurídicos y políticas existentes sobre compras públicas, de forma a crear las condiciones para que los productos alimenticios que se adquieran a la agricultura familiar tengan la calidad e inocuidad requerida para garantizar la salud de los consumidores.

A partir del año 2012, el gobierno, en consonancia con su compromiso de dotar a la población estudiantil de una educación de calidad, inició un programa masivo para la transformación del horario y currículos escolares, implantando la jornada extendida de 8 horas en los centros educativos. Esto trae consigo la responsabilidad para el gobierno de suplir a los alumnos, además del desayuno, un almuerzo escolar de mediodía y una merienda adicional en las tardes, con la condición de que los alimentos entregados deben contar con excelentes condiciones de calidad e inocuidad.

Para garantizar la provisión del volumen de alimentos que demanda el sistema educativo público, el INABIE ha diseñado el PAE, Programa de Alimentación Escolar, empezando unos pilotos en escuelas de la Provincia de Monte Plata. En este piloto se busca que la mayor parte de los alimentos que requiere el PAE provenga de forma directa de la agricultura familiar y de las pequeñas empresas y organizaciones locales. Eso se hará con un nuevo enfoque de gestión descentralizada que combina la participación directa de sus actores, logrando con ello fortalecer el desarrollo local con compromiso de sostenibilidad.

Al mismo tiempo, el gobierno está proponiendo fortalecer las capacidades de los técnicos del Ministerio de Agricultura en el área de inocuidad y manejo de los alimentos para que puedan transmitir sus conocimientos a los productores de la agricultura familiar que comercializaran sus productos al PAE.

Más Informaciones: Programa Mesoamérica sin Hambre, Proyecto piloto de fortalecimiento de los marcos institucionales para mejorar la agricultura familiar y la SAN.



3.3 Compras a la agricultura familiar en el Cono Sur

A- Brasil:

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) es una de las acciones estructurales del Programa Hambre Cero en Brasil, cuyo objetivo es vincular la producción local con el consumo de alimentos. Entre sus objetivos está constituir reservas mínimas de productos de la canasta básica a través de la compra directa y anticipada de la producción de la agricultura familiar en las propias regiones de consumo, y distribuir esos alimentos para el consumo de poblaciones en situación de riesgo alimentario.

En junio del 2009 el programa había invertido aproximadamente US\$ 20.5 millones para la compra a 97,000 productores. El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) ha generado una importante actividad a su alrededor ya que por ley se garantiza que al menos 30% del abastecimiento de alimentos del programa sean proporcionados por pequeños agricultores para generar varios efectos: fortalecimiento de la agricultura familiar y las economías locales; elevación del consumo y calidad de los productos locales, respetando los patrones de consumo regionales.

El PAA fue creado en el año 2003, es una de las acciones de la Política *Hambre Cero*, busca aproximar a los AF productores de alimentos que enfrentan dificultades relacionadas con la comercialización de su producción, con la población en situación de mayor vulnerabilidad social. Sirve además para la formación de stocks estratégicos de alimentos a través de compras públicas.

A partir del 2003, se reconoce con más fuerza el papel de la Agricultura Familiar en la producción de alimentos, reconociendo en la AF la posibilidad de disponer de una oferta muy diversificada y presente en todas las localidades del país.

Motivación del Programa de Adquisición de Alimentos es: *“Combatir el hambre, con la promoción del acceso a la alimentación para la población vulnerable, con la compra de alimentos producidos por agricultores familiares y sus organizaciones”.*

Uno de los pilares es la participación y control social a través de:

- Un amplio diálogo y alianzas con la sociedad civil organizada realizado por el Gobierno Federal.
- La reactivación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), organismo de asesoría directa al Presidente de la República.
- La participación no cosmética sino efectiva tanto en las políticas de seguridad alimentaria como de fortalecimiento de la Agricultura Familiar.
- Participan de la aprobación de las demandas.

El PAA es un instrumento de políticas públicas instituido por el Artículo N°19 de la Ley N° 10,696 de 2003 y reglamentado por el Decreto N° 6,447 de 2008, modificado por el Decreto N°6,959 de 2009. El (PAA) articula a varios Ministerios y entidades de gobierno, también los gobiernos provinciales y municipales, la sociedad civil organizada a través de sus cooperativas, asociaciones y sindicatos de trabajadores. Es conducido por un comité de gestión integrado por los Ministerios de Agricultura y Ganadería (MAPA); Desarrollo Agrario (MDA); Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS); Economía; Planificación; Presupuesto y Gestión. Sus recursos tienen origen en el Fondo de Combate y Erradicación de la Pobreza administrados por el (MDS).

Como innovación en materia de norma jurídica, el (PAA) se encuentra dispensado de la Ley 8,666/03 (Ley de Licitaciones para compras públicas). El instrumento alcanza para el año 2006 a 213 mil familias beneficiadas. En esta misma línea, cabe mencionar la Ley Federal 11,974/09 por la cual se obliga a los municipios a destinar el 30% de los recursos federales a adquirir productos de la AF, para la merienda escolar. Para que esta ley se aplique tiene que ser fortalecida la voluntad política de las alcaldías, así como las comisiones locales para la implementación y contratación.

Otro de los pilares ha sido la definición y el reconocimiento de la categoría social de Agricultura Familiar que se recoge en la Ley 11,326/2006, la Ley de la Agricultura Familiar. La nueva legislación define otras poblaciones meta o beneficiarios como son diferentes comunidades tradicionales. La ley además reconoce las organizaciones económicas, o sea, los negocios de esos grupos meta como beneficiarios de las políticas.

Los fundamentos de las políticas para la Agricultura Familiar son:

- Financiamiento y protección de los productores.
- Asistencia técnica.
- Apoyo a la comercialización.
- La lucha contra la pobreza.
- Territorios de la Ciudadanía.
- El reconocimiento del derecho a la alimentación en la Constitución.
- Ley de Seguridad Alimentaria.
- Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición.
- Matriz de Seguridad Alimentaria y Nutrición con programas, actividades y recursos.
- Estrategia *Hambre Cero*.

Hay muchos sectores del gobierno que trabajan de forma articulada e intersectorial, de forma coordinada que tienen una misma finalidad. No ha habido cosas improvisadas.

El marco legal y la gestión de las iniciativas tienen tres características fundamentales: se opera con marcos jurídicos adecuados; se han cambiado las formas tradicionales de trabajo, centrándose en la Agricultura Familiar y en la simplificación de los procedimientos de contratación; y la gestión inter-ministerial y normativa es dinámica a través de la resolución del Grupo de Gestión.

Las modalidades de compras de AF y sus objetivos son variadas como:

- Compra directa (CD) de la Agricultura Familiar (leche, trigo, entre otros);
- Formación de existencia (FE) por la Agricultura Familiar;
- el incentivo a la producción y al consumo de leche (PAA-Leche) y
- Compra con donación simultánea (CDS), donde la distribución es prácticamente directa sin necesidad de almacenamiento.

A continuación se explicarán brevemente las tres primeras: La modalidad de Compra Directa de la Agricultura Familiar tiene dos grandes objetivos específicos: el primero es contribuir con la formación de reservas de alimentos por parte del Gobierno Federal.

Esas existencias son utilizadas para atender las necesidades del propio gobierno, como la distribución de canastas de alimentos para los damnificados o para grupos sociales vulnerables, como familias sin tierras que esperan ser atendidas por la Reforma Agraria, comunidades *quilombolas* (población rural afrodescendiente, reconocida con derechos territoriales propios por la Constitución de 1988), indígenas u otros

grupos sociales. El segundo objetivo es dinamizar las economías locales, generando un nicho de mercado específico para la agricultura familiar, procurando contrarrestar las inequidades en el mercado alimentario que afectan a este segmento productivo.

La modalidad (FE) tiene por objetivo contribuir a la estructuración de circuitos locales y regionales de seguridad alimentaria, por medio del financiamiento y la formación de existencias por las organizaciones de la agricultura familiar. La modalidad permite disponer de recursos para las organizaciones económicas de la agricultura familiar, a fin de que puedan adquirir la producción de sus asociados y formar sus propias existencias para realizar la comercialización de forma más coherente con las demandas de los mercados locales y regionales.

La modalidad de Incentivo a la Producción y al Consumo de Leche (PAA-Leche) fue creada específicamente para estimular la producción y ampliar el consumo de leche en la región nordeste del país, una región donde los índices de pobreza rural son muy altos. El PAA-Leche adquiere la producción de agricultores familiares, prioritariamente de asentados de Reforma Agraria y de baja renta, y la distribuye entre personas carentes previamente registradas en el catastro de las políticas sociales.

Estas adquisiciones son ejecutadas por la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB) que tiene una amplia cobertura territorial en el país, por medio del convenio con el MDS y el MDA, los gobiernos provinciales y municipales. Los gestores locales son las propias organizaciones de la AF (cooperativas, asociaciones, sindicatos de trabajadores rurales, etc) y otras entidades de la red socio-asistencial.

La formación de los precios tiene las siguientes características:

- Sin subastas. Con el respaldo de la Ley, con una lógica coherente con los precios de mercado, pero sin practicar el precio más bajo. Se trabaja con una mediana que toma en cuenta el precio antes y después de la cosecha. Los precios se calculan sin la especulación diaria.
- Se respetan las diferencias regionales en la fijación de precios.
- Provee fórmulas para el cálculo de los precios específicos para las diferentes modalidades
- Se realizan actualizaciones y mejoras, y ajustes periódicos contenidos en las resoluciones formuladas por el Grupo de Gestión con el fin de gestionar la política de precios, porque ésta es muy dinámica.

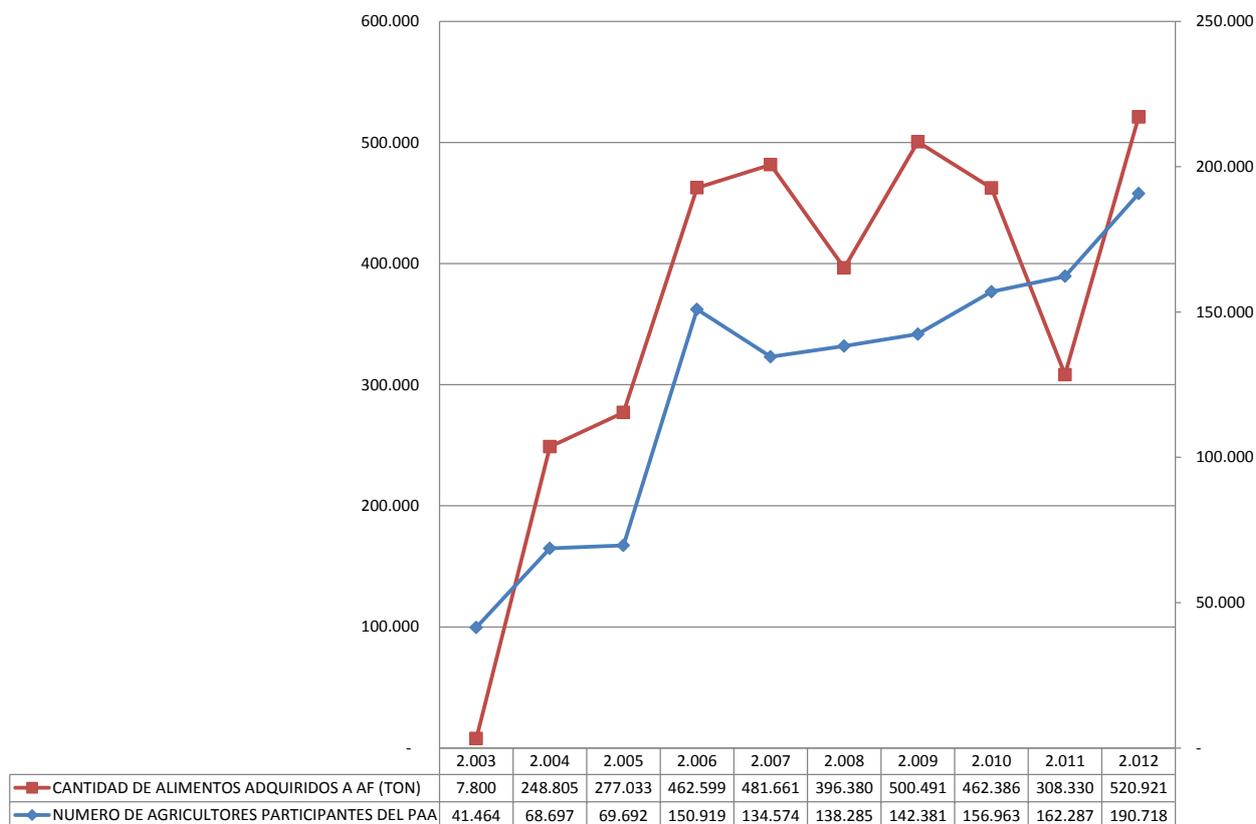
En el cuadro 1 podemos analizar algunos de los **resultados del PAA**: alrededor de 155,000 agricultores familiares participantes que venden productos de su agricultura dirigidas a más de 18 millones de beneficiarios en escuelas (7,800) y asociaciones de beneficencia (4,553) entre otras; y más de 300 tipos de alimentos (leche, trigo, naranjas, bananos, pescados, etc.) comprados y distribuidos en el 2009 por un valor de más de 248 millones de USD\$.

Cuadro 1: Resultados del PAA de Brasil, periodo 2003 al 2010

Período	Recursos Aplicados (en millones USD)	Nº. de Agricultores Familiares Participantes	Personas Atendidas	Alimentos Adquiridos (t)
2003	64,27	42.077	226.414	135.864
2004	80,12	68.576	4.261.462	339.925
2005	147,76	87.292	6.450.917	341.755
2006	216,23	147.488	10.700.997	466.337
2007	202,29	138.900	14.512.498	440.837
2008	223,86	168.548	15.407.850	403.155
2009	261,33	137.185	13.028.986	509.955
2010	301,21	155.166	18.875.174	462.429

La tasa de cambio usada es 1 USD= 2,26 BRL (agosto 2014) para tener una referencia de los montos en dólares equivalentes a la fecha.

Gráfico 1. Evolución en el tiempo de la cantidad de alimentos adquiridos y número de agricultores familiares participantes del PAA (2003-2012)



En el gráfico se aprecia como el programa ha incrementado desde su inicio el número de agricultores familiares participantes en un 78%. Por otro lado la cantidad de alimentos adquiridos en el año 2012 fue de casi 600 mil toneladas. Además se puede apreciar la evolución de estas dos cifras en el tiempo (Ministerio de Desarrollo Agrario, 2014).

B- Uruguay

Desde 2007 Uruguay tiene iniciativas relacionadas a compras públicas a la agricultura familiar. La Ley N°18,362 de 2008 crea el **Programa de Contratación Pública para el Desarrollo**, y dentro de éste, el **Subprograma de Contratación Pública para el Desarrollo de Productores Familiares**, que estará bajo la coordinación del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca (MGAP). Esta iniciativa legislativa está a la espera de la reglamentación de otro subprograma más específico, denominado “Contratación Pública para el Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios” (REAF, 2013).

Esta ley, aunque es un gran avance, tiene como debilidad depender de la voluntad política del gobierno, ya que no obliga a la entidad estatal a comprar productos a agricultores familiares. Este aspecto es contemplado en un nuevo anteproyecto de Ley que está siendo estudiado, y que observa de cerca la experiencia brasileña en su Ley de alimentación escolar.

La falta de reglamentación para la agricultura familiar ha conspirado con la presentación de la misma a llamados de compras del Estado, por tener que competir en inferioridad de condiciones con otros proveedores. Hoy, un equipo del MGAP y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) ha elaborado una propuesta de Reglamentación de la Ley N°18,362, la que está en estudio por parte de las autoridades. También la institucionalidad pública ha elaborado un borrador de Ley que obliga al Estado a adquirir un porcentaje de sus compras a la agricultura familiar, la cual será complementaria con la anteriormente mencionada.

En abril del 2014 ingreso al Parlamento el Proyecto de ley “Reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios a la Producción Agropecuaria Familiar y la Pesca Artesanal”, la norma propone que el Estado compre el 30% de los insumos agropecuarios que consume a establecimientos familiares. La ley está dirigida a generar oportunidades a conjuntos de productores familiares, buscar fomentar el asociativismo para venta y compra de insumos. El proyecto mejorara los precios que recibe la producción familiar dado que permitirá prescindir de los intermediarios, además será útil para equilibrar la concentración de la tierra y la emigración del campo a la ciudad.

Experiencias en compras públicas

A partir del año 2007 el Programa Uruguay Rural (PUR) que depende de la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con financiamiento del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), desarrolló una experiencia de compra pública en articulación con organizaciones de AF. La modalidad adoptada fue la de licitación con criterios de diferenciación hacia la participación de organizaciones de AF, el instrumento se definió como compras gubernamentales. Dicha iniciativa se enmarcaba en un Plan Piloto de comercialización colectiva y acceso a mercados de compras públicas.

El proyecto tuvo una duración de doce meses, involucro a 4 organizaciones de productores familiares del departamento de Canelones (participaron de la experiencia un total de 30 productores), a través de un llamado público en el rubro hortalizas (cebolla-boniato-zapallo) para abastecer en este caso al Ministerio del Interior, Defensa, Salud Pública y Universidad.

Es un llamado público donde la modalidad es de competencia pura con el objetivo de adjudicar al oferente que presente menor precio. El llamado incluye sistema de distribución porque la mercadería debe ser puesta en el lugar de cada dependencia. Dentro de las políticas que se ejecutan en Uruguay, se están estudiando las compras gubernamentales que realizan las diferentes dependencias estatales. Es objetivo que las compras estatales sean demandante de producción familiar de alimentos. Teniendo en cuenta los productos, volúmenes, sistema, gasto global, precios, canales de distribución, etc., se pretende poseer la información completa sobre las compras gubernamentales que realizan las diferentes dependencias del Estado con el fin de articular la producción y comercialización de la agricultura familiar.

Con fecha 16/12/2014 se promulga la Ley 19292 que declara: de interés general la producción agropecuaria familiar y la pesca artesanal y se establece un mecanismo de reserva de mercado estatal de bienes y servicios alimenticios. A través de esta ley se establece crear un régimen de compras estatales que beneficiara a las organizaciones habilitadas, se considera organización habilitada a toda aquella que esté integrada por al menos cinco productores agropecuarios y/o pescadores artesanales. Los productores familiares deben ser titulares de Empresas con registro activo en la Dirección General de Desarrollo Rural del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Se establece un mecanismo de reserva mínima de mercado del 30% para las compras centralizadas y del 100% para las no centralizadas, de bienes alimenticios provenientes de Organizaciones habilitadas, siempre que exista oferta. Los bienes alimenticios alcanzados por la reserva mínima de mercado serán los productos agropecuarios en su estado natural, los productos agropecuarios artesanales y productos de pesca artesanal.

C- Colombia

La prioridad de las compras locales en Colombia se desarrolla a nivel regional en donde el Programa tiene presencia a través de la Red de Seguridad Alimentaria, RESA, a cargo del Departamento de la Prosperidad Social, DPS. Estos programas se enfocan más en el establecimiento de unidades de producción de autoconsumo para una población, generando aspectos positivos en las familias beneficiadas, tales como un ahorro en sus ingresos producto de no gastar en la compra de productos destinados a la alimentación

y la promoción de otros aspectos, de los cuales sobresale el consumo de alimentos y productos locales.

En Colombia, existen los programas de apoyo de Alianzas Productivas y de RESA, pero estos quedan cortos en sus alcances como programas de apoyo a las compras locales. Los esfuerzos realizados por el Ministerio de Agricultura no han sido suficientes frente a las inmensas necesidades de fortalecer la capacidad de apoyo en las compras locales y esto se puede evidenciar fácilmente en que no existe una ley vinculante con las compras locales; los esfuerzos se han concentrado en uno o dos proyectos.

En la práctica, las compras públicas enfocadas al sector rural en el Estado colombiano han sido experiencias piloto, existen algunos casos muy positivos en donde la intervención de todos los actores involucrados en el proceso ha demostrado el avance en las compras públicas dirigidas a las economías locales, tal es el caso del **Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA)**, de la Gobernación de Antioquia.

A nivel de mercado, no se ha logrado la inserción en el mercado local institucional, en particular el de las compras locales a través del **Programa de Alimentación Escolar (PAE)**.

El PAE, en Colombia, está centralizado en Bogotá, a través del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y son ellos los que anualmente licitan las compras y de una u otra forma contratan unos operadores que a su vez subcontratan directamente a las empresas productoras. Entonces, llegar a esos programas en forma directa es muy complejo, porque se debe participar en un proceso con el licitante y este, a su vez, contrata con el Instituto de Bienestar Familiar. Ese ha sido uno de los limitantes que ha impedido alcanzar el mercado institucional en forma más dinámica. También a nivel de mercados, se tiene como reto ampliar la presencia en los mercados regionales.

En el país, las leyes 80 de 1993 y 1.150 de 2007, así como el decreto 2.474 de 2008, permiten que el Estado realice la selección objetiva de proveedores de alimentos a través de la licitación pública, modalidades de selección abreviada como la subasta, las bolsas de productos y la contratación directa.

D- Paraguay

En Paraguay se han dado los primeros pasos para el establecimiento de programas de compras públicas a la agricultura familiar en el país. En el año 2007 se aprobó el Decreto N°11.464, por el cual se creó e implementó el **Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)**, instrumento técnico y de política pública que identifica y caracteriza a una unidad productiva de la agricultura familiar, condición fundamental para acceder a los servicios públicos (FAO, 2012).

En el año 2010 nace el **Programa de Fomento a la Producción de Alimentos de la AF (PPA)**, con la misión de mejorar la calidad de vida de las familias miembros de la agricultura familiar. El objetivo del Programa es el de establecer, desarrollar e implementar instrumentos innovadores de apoyo a la Agricultura Familiar que permita mejorar la producción y productividad de la finca y por ende el aumento del ingreso familiar, para el mejoramiento de la calidad de vida con el desarrollo sustentable y sostenible (ambiental, social y económica) de la unidad productiva de las familias beneficiarias dedicadas al sector agropecuario y forestal. Esta política contribuye a desarrollar la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria, permitiendo mejorar la situación de las economías locales y disminuyendo consecuentemente la pobreza rural.

El Gobierno paraguayo, en diciembre de 2013, promulgó el Decreto N°1.056/13, que incorpora la modalidad complementaria de contratación denominada "*Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar*".

El decreto define el marco legal que permite a los agricultores familiares asegurar el mercado y la comercialización de sus productos agropecuarios a precios justos, por medio de compras y adquisiciones de alimentos que serán utilizadas por instituciones gubernamentales, como hospitales y escuelas.

Esta disposición rige para los niveles de gobierno central, departamental y municipal, a fin de permitir la realización de procedimientos de compras diferenciadas de productos provenientes de la agricultura familiar. Define que podrán presentarse a ofertar sus productos proponentes individuales (familias) y/u organizaciones de productores (cooperativas, comités, asociaciones), pudiendo recibir hasta un 30% de anticipo por el valor de la compra, con un plazo máximo para el pago del 70% restante no superior a 30 días, una vez adjudicado. No se requerirá a los oferentes requisitos de experiencia mínima en la provisión de productos similares, u otros requisitos que restrinjan su participación por carecer de experiencia suficiente (Decreto N°1,056, 2013). Este Decreto no es obligatorio para ser aplicado por los Gobiernos locales.

Una de las dinámicas que se espera instalar con la promulgación de este decreto, es la articulación de las compras directas a la Agricultura Familiar para nutrir a las escuelas públicas con alimentos inocuos y saludables, para los almuerzos y/o las meriendas.

En julio del 2014, el Congreso aprobó la **Ley N° 5,210 de Alimentación Escolar y Control Sanitario**, que reconoce el derecho a la alimentación de los estudiantes y busca fomentar su bienestar físico. La promulgación de esta nueva ley y el Decreto 1,056 permitirán que los productores pasen a ser proveedores del Estado, generando un círculo virtuoso mediante el cual se potencia el desarrollo local, se garantiza la alimentación sana de los estudiantes y se crean mercados para los pequeños productores a través de las compras públicas.

El Decreto 1056/13 fue **reemplazado por el DECRETO 3.000/15 de fecha 27/01/15**, que avanzó en tres aspectos:

1. Una mejor identificación del Productor, el cual debe estar en el Registro de la Agricultura Familiar y RECIBIR ASISTENCIA TÉCNICA DEL MAG(2)u otro organismo.
2. Se institucionalizó la “Mesa Técnica Interinstitucional de Compras públicas de la Agricultura Familiar” (MTICPAF) la cual está integrada por: STP, MAG(2), DNCP, MH, MSPBS (INAN), MEC, Gabinete Civil, AGPE. El MEC es quien coordinará la Mesa.
3. Hay topes de venta por productor, hasta 750 jornales mínimos al año.

El Decreto 3.000/15 establece también la Compra Indirecta, donde se podrá exigir que los proveedores del Estado en un porcentaje a determinar también compren de la AF.

En revisión el manual de procedimientos para las Compras a la AF a partir del decreto 3000, se espera a mediados del 2015 tener la versión final de acuerdo a los avances de la Reglamentación del Decreto que existan hasta ese momento.

La FAO ha cooperado con el Gobierno de Paraguay en promover y desarrollar mecanismos de compras institucionales de alimentos de la agricultura familiar, para la implementación de esta nueva ley y del Plan Nacional de Alimentación Escolar, por medio del Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO, que ha trabajado el fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en la región.

E- Perú

En Perú las compras públicas se encuentran reguladas por la **Ley de Contrataciones del Estado** la cual fue aprobada el 4 de junio de 2008 mediante D.L. N° 1,017 y el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado aprobado mediante D.S. N° 184-2008-EF, ambas normas establecen los procedimientos para que las instituciones del Estado convoquen a procesos de selección de contratistas para la adquisición de bienes, servicios y obras.

El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE, órgano rector en esta materia, es el encargado de velar por el cumplimiento y difusión de la Ley y su Reglamento, supervisar y fiscalizar los procesos de contrataciones. Sin embargo, algunos programas de asistencia alimentaria en Perú como el Programa Vaso de Leche, PVL, además de estar sujetos a la Ley de Contrataciones, debido a sus características y necesidades, poseen sistemas específicos de compras públicas que tienen como objetivo promover las economías locales priorizando las compras a los campesinos o pequeños productores.

A partir del 31 de mayo del 2012 la alimentación escolar tiene como programa principal al **PNAE Qali Warma**, que consiste en brindar un servicio alimentario de calidad a niños del nivel inicial (a partir de los 3 años de edad) y primario de las instituciones educativas públicas en todo el territorio nacional, debido al modelo de cogestión que establece el Programa, se fortalece la opción de una gestión descentralizada, participativa y se refuerzan las posibilidades de articular la alimentación escolar con la AF o pequeña agricultura, al haberse optado por las compras locales como medio de abastecimiento del Programa Qali Warma.

Conforme a la política de Gobierno este programa busca una mayor articulación de los programas sociales con las oportunidades económicas que se generen en el nivel local, así como mejorar la eficacia nutricional de la alimentación escolar.

La Ley del Presupuesto del Sector Público para el año fiscal 2013, exonera al PNAE Qali Warma de comprar a través de los procesos establecidos a la normativa de contrataciones del Estado, regulada por el decreto legislativo N° 1017 y su reglamento. Esta exoneración se sustenta en el modelo de cogestión que establece que las compras para la prestación de la atención alimentaria se realizan de manera desconcentrada a través de los comités de compra, es por esa razón que la Ley del Presupuesto para el Sector Público 2013, en su octogésima cuarta disposición complementaria final y el decreto supremo N° 001-2013-MIDIS, establecen disposiciones para las transferencias de recursos financieros a los comités u organizaciones que se constituyan para proveer los bienes y servicios del PNAE Qali Warma.

El comité de compra es una organización que congrega a representantes de la sociedad civil y entidades públicas que tienen el interés o competencias para apoyar el cumplimiento de los objetivos del PNAE Qali Warma. Cuenta con capacidad jurídica para la compra de bienes o contratación de servicios que permitan la atención alimentaria a los niños matriculados en instituciones públicas de los niveles inicial y primario.

El **Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma** (niño vigoroso en quechua) aprueba la conformación de un comité de compra, reconocido por resolución directoral quien es el responsable de todo el proceso de compra tal como lo indica el manual de compras del Programa. El comité de compra tiene la capacidad jurídica para realizar la adquisición de raciones preparadas y canastas de productos perecederos y no perecederos. El Programa establece los requerimientos y aprueba las bases estandarizadas del proceso de compras que contiene las reglas aplicables al proceso de compra específico, así como el requerimiento de alimentos adquirir (tipos y cantidades), las especificaciones técnicas de los alimentos y de las raciones señaladas en fichas técnicas de alimentos y de producción de recetas, según corresponda. Las bases del proceso y sus anexos son de uso obligatorio por el comité de compra. De acuerdo a los criterios técnicos establecidos por el Programa, el proceso de adquisición de alimentos cuenta con las siguientes etapas: i) convocatoria y distribución de bases ii) formulación y absolución de consultas iii) presentación de propuestas iv) evaluación y selección de propuestas y v) firma de contrato.

Debido a que el PNAE Qali Warma no compra a través del sistema de contrataciones y adquisiciones del Estado, sino que establece sus propios lineamientos, no se necesita de la inscripción en el registro de proveedores del Estado. Sin embargo, debido a que el Programa es nuevo, Qali Warma implemento un mecanismo sencillo a través de la página web, de manera que las empresas interesadas en prestar servicios de raciones preparadas o canastas de productos, puedan expresar su interés a través de dicha página web.

Los proveedores para la prestación del servicio de alimentación escolar son personas naturales o jurídicas tales como:

- Empresas consorciadas con pequeños productores del distrito, provincia o departamento en los que se proveerá el servicio alimentario.
- Empresas consorciadas con comedores populares, restaurantes o empresas locales de alimentación colectiva o similar que cuenten con domicilio en el distrito, provincia o departamento donde se brinden los servicios.
- Asociación o consorcio de pequeños productores que incluyan a productores del distrito, provincia o departamento en los que se proveerá el servicio alimentario.

F- Bolivia

En Bolivia las compras públicas están compuestas por un enorme conjunto de normas nacionales e internacionales, diseñadas con el fin de mantener el proceso de contratación lo más abierto y competitivo posible, y también de asegurar que los productos sean seguros para su consumo.

La normativa de compras públicas tiene avances importantes para el acceso de pequeños productores a este mercado, desde 2003 a través de la implementación del DS N°27,328 Compro Boliviano, se ha incluido la participación de las micro y pequeñas empresas, MyPE, de las Organizaciones Económicas Campesinas (OECA) y otras organizaciones de pequeños productores en este mercado, otorgándoles preferencia para su participación.

Las compras públicas agroalimentarias han crecido aceleradamente en los últimos ocho años, llegando a un incremento sostenido de 5% anual, en los últimos cuatro años.

Existe un mayor rol del Estado en la compra de alimentos. Además del desayuno escolar, las Empresas públicas Estratégicas y las Instituciones de Defensa han incrementado sus compras en los últimos cinco años.

La mayoría de las Instituciones del Estado realizan sus compras agroalimentarias en los rubros de refrigerio y/o alimentación y bebidas para personas, que pueden ser contrataciones menores y podrían ser más accesibles para las organizaciones de pequeños productores, microempresas, la producción local y nacional. No existe información respecto a que se compra, tampoco existe la obligatoriedad de preferencia hacia las OECA/MyPE o preferencia local en este tipo de compras.

Los Gobiernos Municipales son los principales actores públicos que demandan, siendo el **Desayuno Escolar** (DE) el principal rubro en el presupuesto de gastos de los municipios, con una tasa de crecimiento mayor que el de los gastos en alimentos en general. La Ley 1,565 recomienda a los Municipios ofrecer a los alumnos un desayuno escolar. Esta ley, reforzada en 1999 por la Ley de Municipalidades, encarga a los Municipios la Administración de este Desayuno Escolar. Es pertinente señalar que los municipios no tienen obligación de atender el Desayuno Escolar, solo son recomendaciones.

A partir de 2003 los pequeños productores y empresarios manifiestan su voluntad de ser parte de los proveedores de este mercado público. De estas reivindicaciones nace el **decreto Compro Boliviano** que establece que los municipios deban abastecerse de productos nacionales y, cuando sea posible de pequeños productores o empresarios. Este decreto es reforzado el 2005 por el D.S N° 28,271 y el 2007 por el D.S N° 29,190 los cuales cambian el sistema de Administración de Bienes y Servicios imponiendo la elaboración del Desayuno Escolar a partir de productos nacionales preferentemente de las OECA las MyPE o PyME. La última ley que supone un apoyo a los productores en el acceso a este mercado público es la Ley N° 144, especialmente sus artículos 20.I: II.1 y II.2

La Ley N°144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, promulgada el año 2011, constituye la base del accionar del Estado en la temática de compras públicas a la agricultura familiar.

Los tres artículos relacionados a este tema son:

- Artículo 20 (Política de Promoción del Consumo Nacional): Punto II. *Incorporar a las comunidades indígenas originario campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas como entidades proveedoras de alimentos para el Programa de Alimentación Complementaria Escolar y el Subsidio de Lactancia Materna.* Con este fin, se establecerá la normativa necesaria para que sean habilitadas como entidades de provisión de bienes y servicios.
- Artículo 25 (Política de Atención de Emergencias Alimentarias): En caso de fenómenos asociados a desastres naturales e intervenciones antrópicas que pongan en riesgo el acceso a la alimentación, el Estado implementará programas para dotar de alimentos suficientes a las poblaciones afectadas, *fomentando la compra de alimentos locales mediante un trabajo coordinado entre las instituciones competentes.*
- Artículo 41 (Empresa de Apoyo a la Producción, EMAPA): En este artículo se dictamina apoyar y reforzar la gestión de la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), autorizándose a constituir una Sociedad Economía Mixta (SAM) para conformar la Empresa Gran Nacional de Producción de Alimentos, con el objeto de potenciar y fortalecer la producción de alimentos estratégicos, para cubrir la demanda interna y posterior intercambio de excedentes. EMAPA es una empresa estratégica creada por el gobierno de Evo Morales en 2007. Sus objetivos son: (i) desarrollar la producción agropecuaria en el país; (ii) apoyar a los pequeños productores de la agricultura a través de la provisión de insumos sin interés y comprándoles su producción a precio justo; (iii) evitar la especulación de precios de los alimentos; (iv) redistribuir mejor el valor de la producción agrícola; y (v) mejorar el acceso de la población a precios bajos. La entidad tiene presencia en las ciudades de Sucre, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Tarija, Potosí, Oruro, Yacuiba y Beni. Gracias a sus 45 centros propios de comercialización vende arroz, harina y carne de soya a precios más baratos (EMAPA, 2014). La Empresa, además de comprar y acopiar productos provenientes en su gran mayoría de agricultores familiares, entrega apoyo a la producción a través de asistencia técnica y apoyo financiero, estimando que la empresa tiene una participación efectiva en el 20% de la superficie agrícola del país.

Considerando este aspecto legal, los pequeños productores parecen privilegiados en el acceso a este mercado. Sin embargo, muchos obstáculos hacen difícil este acceso. El primero es que el Desayuno Escolar no tiene carácter obligatorio para los municipios, por lo que no se puede obligar a un municipio a comprar a pequeños productores.

El segundo obstáculo es la necesidad de cumplir con los requisitos del SENASAG para entrar en el mercado público. La obtención de la personería jurídica y del Número de Identificación Tributaria, NIT, son obstáculos administrativos para las organizaciones de productores que suelen estar ubicadas lejos de las ciudades, cuyos líderes a veces no hablan castellano o no tienen las competencias administrativas para poder cumplir con esos requisitos. Estudios recientes muestran que solo el 3,2% de los municipios contrata a pequeños productores como proveedores del Desayuno Escolar (Elías *et al.*, 2013).

En Bolivia la participación de los pequeños productores en las compras públicas del Estado, pese a la normativa, no es todavía una prioridad. La normativa no especifica que la contratación de pequeños productores sea obligatoria para las instancias gubernamentales, en último término esta depende de que existan pequeños productores con la intención de proveer al Estado, no existe información, seguimiento ni incentivo para que las distintas instancias del Estado la apliquen. Tampoco existen mecanismos ni programas del Estado de apoyo a la participación de los pequeños productores.

EMAPA constantemente evalúa el comportamiento de los precios internacionales (Brasil y Argentina principalmente) y como esto influye en las decisiones de los pequeños productores a exportar sus productos por los mejores precios. Ante esta realidad se están analizando algunas estrategias para incentivar los productores, se está tratando de redefinir las políticas de EMAPA lo cual pasa por una decisión de Gobierno ya que se debe ajustar las políticas públicas ante esta realidad. Por otro lado se está realizando una revisión de la cartera de productores ya que no todos necesitan los insumos iniciales pero si requieren la seguridad del mercado para sus productos.

Hasta el momento no hay nada oficial, pero se están haciendo las propuestas que incentive a los productores a vender y no exportar.

G- Ecuador

A partir del 2008 en el nuevo marco de la Constitución de la República, el Ecuador plantea un desarrollo endógeno del país, privilegiando la economía social y solidaria (Art. 283) y además declara como objetivo estratégico alcanzar la soberanía alimentaria.

En este contexto se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública INCOP con el objetivo de publicar, agilizar, optimizar y transparentar los procesos de contratación pública del Estado. Asimismo se expide la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, con la finalidad de convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional, promoviendo la participación de los sectores micro empresariales y artesanales.

La Ley además subraya la importancia de los diferentes actores de la compra estatal de alimentos, especialmente en los programas sociales que a la vez son beneficiarios y demandantes de alimentos.

El Gobierno ecuatoriano, a través de los Ministerios de Salud y de Inclusión Económica y Social, entrega raciones alimenticias a los grupos más vulnerables de la sociedad, mismas que incluyen leche. Esta política está amparada en el **Decreto Ejecutivo N° 1,112** en cuyo **artículo 1** establece que:

Los programas sociales de alimentación y nutrición se abastecerán preferentemente de productos agroindustriales nacionales, que cumplan con los respectivos estándares de calidad establecidos por los programas y las normas INEN.

Y su **artículo 2** establece que:

En la elaboración de productos que forman parte de programas sociales de alimentación y nutrición, se incluirán preferentemente, materias primas nacionales.

Con el fin de viabilizar este decreto, el 2003 se creó el Programa Nutriendo el Desarrollo, se firmó un acuerdo interministerial y se creó la **Reserva Estratégica de Leche en Polvo**, a fin de aprovisionar de materia prima a las industrias que elaboran productos que contengan leche en polvo. La reserva es administrada por el Banco Nacional de Fomento en convenio con la AGSO (Asociación de Ganaderos de la Sierra & el Oriente).

Entre las instituciones estatales que compran alimentos se encuentran las siguientes; el PPA(2) (Programa de Provisión de Alimentos), el Instituto Nacional de Contratación Pública INCOP y el Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS. Todas ellas desde sus portales electrónicos brindan apoyo para acceder al mercado público de alimentos.

La adquisición de alimentos para los programas sociales de alimentación y nutrición en Ecuador fue encargada en la última década al Programa Mundial de Alimentos. Los resultados del modelo de compras a través del “*procurement*” del PMA propiciaron varios problemas: la generación de monopolios de proveedores; compra de productos importados; y compra a comerciantes e intermediarios. En el 2009 se generó una regla dirigida a **evitar la intermediación en la ejecución de las acciones del Estado**.

PROGRAMA DE PROVISIÓN DE ALIMENTOS (PPA) (2)

Es creado en el año 2009 como una iniciativa del Gobierno Nacional para recuperar la institucionalidad del Estado, dentro de su visión de fomento a la economía popular y solidaria y de protección a la soberanía alimentaria expresada en la Constitución de la República. Su misión es garantizar a los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores de los programas, en concordancia con la política de inclusión económica y social. Por ello está adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES).

Es respaldado por dos cuerpos legales: la Constitución de la República del Ecuador 2008 (Art. 13, Art 288 y Art.336); y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (Art. 30).

El **Programa de Provisión de Alimentos** ha ido evolucionando, produciéndose un cambio en cuanto al enfoque en la manera de adquirir los alimentos (mecanismo de ferias inclusivas), e incluyéndose alimentos de producción local de la Agricultura Familiar, generándose así inclusión y mejor distribución de la riqueza en el país, así como un significativo ahorro de recursos económicos.

El año 2013 se definió la creación del Instituto de Provisión de Alimentos de Ecuador (PROALIMENTOS), lo cual da una consolidación institucional al PPA, dando una clara señal de la importancia que el tema de las compras públicas tiene para el Estado. Su respaldo legal proviene de dos fuentes: la Constitución de la República del Ecuador de 2008 (Artículos 13, 288 y 336) y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (Artículo 30).

Además, este programa contaba con el apoyo de políticas nacionales ampliamente consensuadas a nivel país, plasmadas en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual busca consolidar el papel del Estado como dinamizador de la producción y regulador del mercado, diversificar y generar mayor valor agregado en la producción nacional, impulsar la producción y la productividad de forma sostenible y sustentable, fomentar la inclusión y redistribuir los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, e impulsar la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz Productiva.

Por Decreto Ejecutivo 129, PROALIMENTOS tiene como misión proveer alimentos, suplementos y complementos alimenticios para la administración pública central e institucional, además de otras instituciones del sector público que lo requieran, así como prestar bienes y servicios relacionados con la provisión de alimentos y gestionar proyectos relacionados con su objeto principal. El **Directorio**: Ministros MAGAP, MCDS, MCPEC, MSP, MIPRO.

El Instituto de Provisión de Alimentos y los Ministerios e Instituciones a las que provea alimentos coordinarán sus actividades de forma continua y proporcionará el apoyo técnico mutuo necesario para el cumplimiento del objetivo propuesto. Las políticas institucionales que rigen el Instituto son las políticas de salud pública, política de producción y la política de inclusión económica.

Para realizar la compra de alimentos se consideran los siguientes criterios: menús nutricionalmente adecuados para el grupo etario, base de beneficiarios por modalidad de atención y régimen escolar, presupuesto disponible, condiciones logísticas. Se da prioridad de compra a pequeños productores y actores de la economía popular y solidaria: pliegos de feria Inclusiva, cláusulas de compra indirecta y cláusulas de compra directa.

En los pliegos de contratación, se indica la obligación del servicio de almuerzos (catering), de comprar el 30% de sus materias primas a las asociaciones y pequeños productores.

Se ha iniciado el proceso de desconcentración del Instituto con las coordinaciones Técnicas Zonales en Guayaquil, Cuenca y Oficinas Técnicas en Riobamba, Portoviejo e Ibarra.

Durante 2014 el Instituto atendió al Ministerio de Inclusión Económica y Social (Subsecretaría de Discapacidades / Dirección de Gestión de Riesgos) y al Ministerio de Educación (Desayuno Escolar / Refrigerio Escolar / Almuerzo para Unidades del Milenio). En las Ruedas de Negocios Inclusivas realizadas, se convocó a un total de 48 asociaciones, en colaboración interinstitucional con las Direcciones Provinciales Agropecuarias del MAGAP y el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS). Durante este año se realizaron compras por un monto de US\$ 79.712.405,47.

Mensualmente, se revisa las facturas de compra emitidas por las asociaciones agropecuarias.

Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP): Es el administrador del Sistema Nacional de Contratación Pública. Su misión es la de ser facilitador de la compra pública, lo que exige que este sistema sea una institución dinámica que se adapte a los cambios de la realidad de los productores y consumidores, mediante la normalización de los procesos de la compra pública.

Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS): Es una entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública; coordina, organiza y aplica los planes, programas y proyectos que contribuyen a la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del Sumak Kawsay. Fue creado el 7 de abril del 2009 mediante Decreto Ejecutivo N° 1668. Esta institución tiene independencia técnica, administrativa y financiera.

Entre los mecanismos de contratación que permiten realizar compras de la Agricultura Familiar y generar inclusión económica y social, el proceso de Ferias Inclusivas, es uno de los principales previsto en el Sistema Nacional de Contratación Pública. El objetivo fundamental es fomentar la política de inclusión económica y social del gobierno, facilitando y promoviendo la participación de micro y pequeños productores en las compras públicas.

En el 2010 se compró directamente a los pequeños productores mediante Ferias Inclusivas un valor de USD \$ 11,479,202.67. Los alimentos que más han aportado al sector de la economía de los pequeños productores mediante las compras públicas son la granola en hojuelas y el frijol. Los productores de habas y harina de plátano necesitan apoyo en el mejoramiento de calidad. La quínoa y la barra de granola se incorporaron en el último trimestre y están en proceso de mejoramiento.

Cuadro 2. Resumen de iniciativas de compras públicas a la Agricultura Familiar en Centroamérica y el Cono Sur.

Países	TIPO DE INICIATIVA		
	Experiencias compras a la AF	Promulgación Ley/ decreto para compras a la AF	Creación de institucionalidad específica de compras
Centroamérica	Proyecto P4P del PMA Pilotos de vaso de leche. Pilotos Cooperación Brasil	Ley de contratación pública en general.	Comité interinstitucional para operar pilotos.
Brasil	El 30% del abastecimiento de alimentos del PNAE deben ser proporcionados por pequeños agricultores	Ley N° 10.696 de 2003 (PAA). Ley Federal 11.974/09 (30% abastecimiento PNAE)	PAA (Programa de Adquisición de Alimentos)
Uruguay	Piloto con FIDA	Ley N° 18.362 de 2008 crea el “Programa de Contratación Pública para el Desarrollo” Ley 19292 : Declara de interés general la producción agropecuaria familiar y la pesca artesanal.	
Colombia	A nivel Departamental: Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA), de la Gobernación de Antioquia.	Decreto 2,474/08 (Selección objetiva de proveedores de alimentos.)	
Paraguay	Para el Vaso de Leche y las experiencias pilotos de Almuerzo Escolar, en la capital y en el interior del país, no se realizan compras públicas directas a los AF.	Decreto N°1.056/13 Decreto N°11.464/07 (Registro Nacional de la Agricultura Familiar) Decreto 3.000/15 : Proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar Ley N° 5210/14 de Alimentación Escolar y Control Sanitario	Mesa técnica Interinstitucional
Perú	Programa Nacional Cuna Más del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social PNAE Qali Warma compras locales.	Ley de Contrataciones del Estado. No existe política clara de apoyo a compras locales.	
Bolivia	A nivel nacional: por el Ministerio de Salud, para el subsidio de lactancia A nivel municipal: para la alimentación escolar	Decreto N°27328/03 Compro Boliviano Ley N°144/11 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA)
Ecuador	Compra directa a los pequeños productores mediante Ferias Inclusivas	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP Decreto Ejecutivo N° 1112 Constitución de la República 2008 (Artículos 13, 288 y 336) y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (Artículo 30)	Programa de Provisión de Alimentos (PPA)

3.3.1 Conclusiones

- Las compras públicas de alimentos están ocupando, por primera vez, un lugar importante en la agenda del desarrollo de los países de Centroamérica y del Cono Sur, no solo por sus alcances en aspectos de educación y alimentación sino también por su importancia en la apertura de un mercado interno, el fomento al sector productivo y de transformación, la búsqueda de desarrollo sostenible y otros aspectos más (soberanía alimentaria, mayor participación social, ejercicio del derecho humano a la alimentación y educación, entre otros).
- La tendencia actual a nivel internacional es distribuir los recursos monetarios mediante la compra de alimentos antes que la distribución directa, con algunas variaciones, modalidades y circunstancias según los países. Esta modalidad de intervención del Estado a través de los Gobiernos locales constituye una manera de dinamizar las economías locales y lograr la soberanía alimentaria. Debe tener sin embargo un marco legal adecuado y una seguridad jurídica tanto a la institución pública como a los pequeños productores.
- Esta participación de los Gobiernos locales pone de manifiesto que existe un mercado potencial con capacidad para incrementar las compras directas a asociaciones de pequeños productores, pero también pone en discusión la capacidad de estas asociaciones para mejorar su oferta de productos.
- En la mayoría de los países de Centroamérica se requiere hacer reformas a la legislación existente o crear nuevos instrumentos legales que faciliten las compras locales, el momento es propicio considerando el contexto nacional institucional y político para implementar este tipo de iniciativas de carácter social, productivo y económico.
- En algunos países del cono Sur a pesar de la normativa existente para favorecer la participación de los pequeños productores, no es todavía una prioridad, dado que no existe información, seguimiento ni incentivos para que las distintas instancias del Estado la apliquen. Tampoco existen mecanismos ni programas del Estado de apoyo a la participación de los pequeños productores.

DESAFÍOS DE LA AGRICULTURA FAMILIAR CAMPESINA PARA ABASTECER LOS MERCADOS INTERNOS

- Desarrollo de Políticas Públicas.
- Desarrollo de Institucionalidad de apoyo: El estado tiene que volver a apoyar la agricultura.
- Sentido de integralidad: alineamiento de incentivos. Las compras están esperando a los pequeños productores.
- Acceso a tecnologías.
- Acceso y gestión al mercado.
- Asociatividad – acciones colectivas.
- Acceso a financiamiento.

DESAFÍOS DE LOS GOBIERNOS PARA IMPLEMENTAR COMPRAS PÚBLICAS A LA AGRICULTURA FAMILIAR

- Desarrollo de Políticas Públicas de apoyo a las compras de alimentos a la AF que faciliten la participación activa de pequeños productores.
- Las compras públicas deben formar parte de una política más amplia de Seguridad Alimentaria y Soberanía con una integralidad de acciones dando prioridad a directrices del Derecho Humano a la Alimentación.
- Apoyo a la agricultura familiar al desarrollo agrícola y a sistemas alimentarios sostenibles.
- El rol de las compras locales en la conservación de un medio ambiente sano y sostenible.



Bibliografía

- ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária.** 2008. Guia de alimentação e vigilância sanitária, 1^{ra} ed., 2008, p.41. Brasília, DF, Brasil.
- Bolivia.** 2011. Ley N°144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria, 26 de Julio de 2011. La Paz, Bolivia.
- Bolivia.** 2014. EMAPA - Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, disponible en <http://www.emapa.gob.bo>). Acceso: 30 de outubro de 2014.
- Biderman R.; Macedo L.S.V.; Monzoni M.; Mazon R.** 2007. ICLEI - Governos Locais pela Sustentabilidade. Guia de compras públicas sustentáveis. Uso do poder de compra do governo para a promoção do desenvolvimento sustentável, Rio de Janeiro, Brasil.
- Briones, J.U.G.** 2013. Manual de Compras Locales de la Agricultura Familiar para la Alimentación Escolar. Proyecto “Fortalecimiento de Políticas de Alimentación Escolar en el ámbito de América Latina y Caribe sin Hambre 2025”, Matagalpa, Nicaragua.
- CELAC.** 2014. Proyecto de Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025.
- CEPAL, FAO, IICA.** 2014. Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo, (disponible en <http://repiica.iica.int/docs/b3165e/b3165e.pdf>).
- CEPAL, FAO, OMS, OPAS.** 2013. Agricultura familiar y circuitos cortos. Memoria del seminario sobre circuitos cortos, (disponible en <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/53110/Agriculturafamiliar.pdf>).
- CEPAL.** 2013. Panorama Social de América Latina. Santiago: División de Desarrollo Social y la División de Estadísticas CEPAL.
- Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – CONSEA.** 2010. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito Humano à Alimentação Adequada no Brasil Realização - Indicadores e Monitoramento - da Constituição de 1988 aos dias atuais, Brasil.
- Ecuador.** 2003. Decreto Presidencial N° 1112. Preferencia en la contratación para programas sociales con producto nacional.
- Ed Salcedo S.; Guzmán L.** 2014. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. FAO. Santiago, Chile. (disponible en fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf).
- EMAPA.** 2014. Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos. Recuperado el 17 de Febrero de 2014, (disponible en <http://www.emapa.gob.bo/index.php>)
- ENAP - Revista do Serviço Público.** 2013. Compras Públicas e Promoção do Desenvolvimento Local. Lima Caldas, E. de L.; Nonato, R. S. Escola Nacional de Administração Pública. p. 465 - 480. Brasília, Brasil.
- FAO.** 2011. Programas de Alimentación Escolar y compras de agricultura familiar campesina en los programas sociales de asistencia alimentaria. Taller Regional, Managua, Nicaragua.
- FAO.** 2012. Informe Final: Marco Legal de Compras Públicas para la Agricultura Familiar en Paraguay. Asunción, Paraguay.

- FAO.** 2013. Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar: Estudio de caso en ocho países: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- FAO.** 2013. Panel de Expertos Programas de Alimentación Escolar para América Latina: Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- FAO.** 2013. Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe: Oficina Regional FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- FAO.** 2014. The State of Food Insecurity in the World Strengthening the enabling environment for food security and nutrition, Rome.
- FAO.** 2014. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política. Agricultura familiar y compras públicas: Innovaciones en la agenda de la seguridad alimentaria y nutricional.
- FAO.** 2012-2015. Marco estratégico de mediano plazo de cooperación de la FAO en Agricultura Familiar.
- FIDA-MERCOSUR.** 2014. (disponible en <http://fidamercosur.org/site/index.php/noticias/423-avanza-en-uruguay-la-ley-para-que-el-estado-compre-a-agricultores-familiares>) Acceso: 20 de febrero 2014.
- FIDA-MERCOSUR,** 2013. Impacto de dialogo sobre políticas públicas para la agricultura familiar en el MERCOSUR.
- F Soto Baquero; M R Fazzone; C. Falconi.** 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, [Sitio web] (disponible en: www.fao.org).
- GRISA.** 2011. C. et. at. Contribuição do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agricultores*. V.8, n. 3, P. 34-41. Brasil.
- Instituto de Provisión de Alimentos - Proalimentos.** 2014. Intervención en la Alimentación Escolar. Consultado en 30.10.2014, (disponible en <http://www.proalimentos.gob.ec/wp-content/uploads/2014/07/Proyecto-Alimentacion-Escolar-2014-2017.pdf>), Ecuador.
- Jesus, Deloise de F. B.; Sala, José B.** 2013. Poder de Compra do Estado e as Compras Sociais: Uma Análise das suas Relações com o Desenvolvimento Sustentável e com o Desenvolvimento Local, Brasil.
- Julio Prudencio Børth; Bishelly Elías Argandoña.** 2014. Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?/: 199 p. La Paz, Bolivia.
- Karla Andino López.** 2014. Experiencias de Compras Públicas a la Agricultura Familiar en Países de Centroamérica y América del Sur. Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** 2009. Alimentação escolar. Lei nº 11.947, de 16 de junho de 2009, (disponible en http://www.fnde.gov.br/home/index.jsp?arquivo=/alimentacao_escolar/alimentacao_es) c.htm l. Acceso en: 29 de octubre de 2014.
- Ministério da Educação, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.** 2013. Resolução CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, (disponible en www.fnde.gov.br/programas/alimentacao-escolar/alimentacao-escolar-legislacao).
- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS.** 2003. Caderno balanço – PAA – 2003 – 2010, (disponible en www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/saiba-mais/publicacoes/caderno-balanco-paa-2003-2010.pdf/view). Brasil.

Ministerio de Desarrollo Agrario. 2014. Ministerio de Desarrollo Agrario. Gobierno Federado de Brasil. Recuperado, (disponible en <http://portal.mda.gov.br/portal/saf/programas/paa/9807298>). Acceso: 14 de Febrero de 2014.

Naciones Unidas. 2013. Agricultura familiar y circuitos cortos. Memoria del seminario sobre circuitos cortos, 2 y 3 de septiembre.

Naciones Unidas. 2013. Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe de 2013.

Paraguay. 2013. Decreto nffi 1056 Modalidad Complementaria de Contratación “Proceso Simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar”. Asunción, Paraguay.

Paraguay. 2014. Informe de Gestión 2013 – 2014. Secretaria Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, (disponible en www.stp.gov.py/).

Paraguay. [Sitio web] (disponible en www.sicom.gov.py/).

Perú, 2013. Ley N° 29951: Ley de Presupuesto Público para el año Fiscal 2013. (disponible en <https://mef.gob.pe/>).

PMA, 2014. Boletines mensuales P4P Compras para el Progreso, Centroamérica. PMA. Acceso: 13 de septiembre 2014.

PMA, 2011. Boletines mensuales P4P Compras para el Progreso, Centroamérica. PMA. Accesos: Septiembre 2011 y Abril 2012.

Presidencia de la República del Paraguay. 2013. Decreto N°1056. Modalidad Complementaria de Contratación “Proceso Simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la Agricultura Familiar”. Asunción, Paraguay.

REAF, 2013. Documento de trabajo Grupo Técnico de comercio y programa regional de compras públicas de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR. Intercambio de experiencias sobre modelo de gestión de políticas de compras públicas de agricultura familiar. Montevideo, Uruguay.

REAF. 2013. Intercambio de experiencias sobre modelo de gestión de políticas de compras públicas de agricultura familiar.

Sanches A.; Veloso N.; Ramírez A. 2014. Agricultura Familiar y Compras Públicas: Innovaciones en la Agenda de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. FAO.

SICOES. 2013 “Partida 311”. Cit. En Elías, et al., 2013. UNACE. 2012. Desayuno escolar en 2011. La Paz, Bolivia

TRICHES, R.M.; SCHNEIDER, S. 2010. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. Soc. São Paulo, v 19, n 4, 2010, p. 933-945. Brasil.

UNICEF, WHO, WB. 2011. Joint child malnutrition estimates Global and regional trends by UN Regions, 1990-2025. (disponible en http://www.who.int/nutgrowthdb/jme_unicef_who_wb.pdf). Acceso: 22 de diciembre de 2014.

Vinuesa H. P. C. 2013. Las Ferias Inclusivas como Instrumento de Economía Social y Solidaria: Un Nuevo Ciclo de Participación Ciudadana en Ecuador. Ecuador. Consultado en 01 de noviembre de 2014, (disponible en <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/387/File/V%20CONFERENCIA%20DE%20DERECHO%20ECONOMICO/ponencia%20ou%20andina-Holger%20Paul%20Cordova.pdf>).



Ministério do
**Desenvolvimento Social
e Combate à Fome**



ISBN 978-92-5-308862-1



9 789253 088621

I4902S/1/09.15