

# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## Agricultura familiar y circuitos cortos

Nuevos esquemas de producción,  
comercialización y nutrición

Memoria del seminario sobre circuitos cortos  
realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013



Organización  
Panamericana  
de la Salud

Organización  
Mundial de la Salud

ORICINA REGIONAL PARA LAS Américas



# SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

## Agricultura familiar y circuitos cortos

Nuevos esquemas de producción,  
comercialización y nutrición

Memoria del seminario sobre circuitos cortos  
realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013



Organización  
Panamericana  
de la Salud



Organización  
Mundial de la Salud  
OFICINA REGIONAL PARA LAS  
Américas



La compilación de las transcripciones de las presentaciones plasmadas en este documento estuvo a cargo de Mina Namdar, consultora de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, y fue coordinada por Octavio Sotomayor, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de Mónica Rodrigues, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, y Adrián Rodríguez, jefe de esa Unidad. Todos los textos fueron revisados por los respectivos expositores.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas.

ISSN 1680-9033

LC/L.3824

Copyright © Naciones Unidas, mayo de 2014. Todos los derechos reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	7
<b>I. La visión de las entidades convocantes</b> .....	9
A. La visión de las organizaciones de productores .....	9
B. La visión del gobierno de Francia .....	11
C. La visión de la FAO .....	11
D. La visión de la OPS/OMS en Chile.....	12
E. La visión de la CEPAL .....	13
<b>II. Agricultura campesina y circuitos cortos: nuevas tendencias en Europa</b> <i>Pierluigi Milone</i> .....	15
<b>III. La experiencia de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) en América Latina</b> <i>Claire Cerdan</i> .....	21
A. Introducción y objetivos de la presentación .....	21
B. Los SIAL: definición, origen y aplicaciones.....	21
C. Circuitos cortos y SIAL: convergencias y especificidades .....	23
D. Conclusiones .....	24
Bibliografía .....	24
<b>IV. Circuitos cortos, salud y nutrición en América Latina</b> <i>Enrique Jacoby</i> .....	27
A. La perspectiva de la salud pública.....	27
B. La industria de los alimentos: desplazamiento de las comidas tradicionales por alimentos procesados .....	28
C. La pelea por el estómago del público.....	29
D. Vectores .....	29
E. Los avances y desafíos de la salud pública .....	30
F. El rol de la agricultura familiar y de las economías locales .....	31
G. La educación alimentaria .....	31

<b>V. Agricultura familiar, circuitos cortos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, Perú</b>	
<i>Guiselle Romero</i> .....	33
A. Reorganización de los programas sociales y creación de Qali Warma .....	33
B. Los objetivos y metas del programa.....	34
C. Enfoque y funcionamiento .....	34
<b>VI. Los programas de compras públicas de Brasil: escuelas y circuitos cortos</b>	
<i>Emma Siliprandi</i> .....	39
A. Agricultura familiar y compras públicas.....	39
B. El Programa de Adquisición de Alimentos .....	39
C. Programa Nacional de Alimentación Escolar .....	41
D. Aspectos positivos de ambos programas.....	41
E. Desafíos para mejorar las compras públicas .....	42
Bibliografía .....	43
<b>VII. El Programa de alimentación escolar de Ecuador y la agricultura familiar: aprendizajes durante el proceso</b>	
<i>Jorge Samaniego</i> .....	45
A. El contexto: la agricultura familiar y las compras públicas .....	45
B. Modificaciones del marco jurídico y normativo .....	46
C. Programas de alimentación .....	46
D. La situación actual .....	48
E. Conclusiones y desafíos .....	48
Bibliografía .....	49
<b>VIII. Escuelas y circuitos cortos: el programa “Eat Healthy, Live Healthy”, Estados Unidos</b>	
<i>Sofía Bustos</i> .....	51
A. Antecedentes: la organización CentroNia y el Programa Eat Healthy .....	51
B. Objetivos y enfoque del programa “Eat Healthy, Live Healthy” .....	51
C. Los cambios introducidos en la alimentación .....	52
D. Actividades con los padres y la comunidad .....	52
E. Alianza con los productores para la incorporación de frutas y vegetales.....	52
F. Nuevas normativas e incentivos.....	53
G. Las nuevas minutas establecidas .....	53
H. Otras iniciativas y logros.....	54
I. Conclusiones .....	55
<b>IX. Consumo ético, consumo saludable: ¿Existe un nuevo consumidor en América Latina?</b>	
<i>Hubert Linders</i> .....	57
A. Introducción: <i>Consumers International</i> y el nuevo consumidor .....	57
B. El consumo saludable: definición .....	58
C. El consumo ético: ¿Qué es? ¿Existe?.....	58
D. Tendencias del consumo ético: vínculo con circuitos cortos .....	59
E. Recomendaciones.....	61
Bibliografía .....	62
<b>X. Venta directa a supermercados y pequeños comercios: la experiencia del Programa <i>Lèt Agogo</i> en Haití</b>	
<i>Michel Chancy</i> .....	63
A. Contexto.....	63
B. El Programa <i>Lèt Agogo</i> .....	64
C. Perspectivas y desafíos.....	66
Bibliografía .....	67

<b>XI. Las centrales mayoristas de abasto y los circuitos cortos en América Latina</b>	
<i>Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha</i> .....	69
A. Circuitos cortos y <i>Local Food</i> .....	69
B. Centrales mayoristas y <i>Local Food</i> .....	70
C. Nueve recomendaciones para reinventar el rol de las centrales mayoristas .....	74
Bibliografía .....	74
<b>XII. Alianza Hortofrutícola del Sur (Alsur SAS), venta directa a supermercados del Proyecto Semilla en Nariño, Colombia</b>	
<i>William Narváez</i> .....	75
A. Contexto .....	75
B. El proyecto Semilla .....	76
C. La Empresa Alianza Hortofrutícola del Sur-ALSUR .....	78
Bibliografía .....	80
<b>XIII. La alianza cocinero-campesino del Perú: auge gastronómico, articulación a mercados y comercialización agraria</b>	
<i>Luis Ginocchio</i> .....	81
A. Contexto: APEGA y agricultura familiar .....	81
B. Algunos aspectos para resituar la agricultura familiar .....	82
C. Los aportes de la gastronomía peruana .....	84
D. El Proyecto cadenas alimentarias gastronómicas inclusivas .....	84
<b>XIV. Agricultura urbana y ferias urbanas: la experiencia de Cuba</b>	
<i>Nelson Companioni</i> .....	87
A. Contexto: la agricultura cubana .....	87
B. El programa de agricultura urbana y suburbana de Cuba .....	87
C. Perspectivas y desafíos .....	90
<b>XV. Venta directa en ferias locales: el proceso de modernización de las ferias libres en Chile</b>	
<i>Héctor Tejada</i> .....	93
A. Introducción .....	93
B. Caracterización de las ferias libres .....	93
C. La modernización de las ferias .....	95
Bibliografía .....	96
<b>XVI. Políticas para promover los circuitos cortos: la experiencia del Ministerio de Agricultura de Francia</b>	
<i>Brigitte Midoux</i> .....	97
A. Introducción .....	97
B. Las características de los circuitos cortos en Francia .....	98
C. Políticas y medidas del Ministerio de Agricultura para el fomento de los circuitos cortos ...	98
D. Conclusión .....	101
Bibliografía .....	102
<b>XVII. Agricultura familiar y productos locales: una visión desde la gastronomía</b>	
<i>Matías Palomo</i> .....	103
<b>XVIII. Conclusiones del seminario</b> .....	107
<b>Lista de expositores</b> .....	109
<b>Serie Seminarios y Conferencias: números publicados</b> .....	110

**Cuadros**

CUADRO IV.1	EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE ALIMENTOS PROCESADOS EN EL CONSUMO FAMILIAR, EN CUATRO PAÍSES .....	28
CUADRO VIII.1	EJEMPLO DE CALENDARIO DE MINUTAS ESCOLARES EN UN MES DE INVIERNO .....	54
CUADRO XIII.1	AMÉRICA LATINA Y SUS AGRICULTURAS (I) .....	83
CUADRO XIII.2	AMÉRICA LATINA Y SUS AGRICULTURAS (II) .....	83
CUADRO XV.1	PRINCIPALES INDICADORES DE LAS FERIAS LIBRES DE CHILE .....	94

**Diagramas**

DIAGRAMA II.1	EL NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO RURAL .....	16
DIAGRAMA II.2	REDES CIRCULARES DE PRODUCTORES .....	17
DIAGRAMA II.3	ATRIBUTOS COMPARADOS DE TIENDAS DE PRODUCTORES Y SUPERMERCADOS .....	18
DIAGRAMA II.4	LA RESPUESTA AL FENÓMENO DE REDUCCIÓN DE LA RENTABILIDAD E INCREMENTO DE LA VOLATILIDAD .....	19
DIAGRAMA V.1	MODELO DE FUNCIONAMIENTO DE QALI WARMA .....	35
DIAGRAMA VII.1	FUNCIONAMIENTO DE LAS FERIAS INCLUSIVAS .....	47
DIAGRAMA IX.1	DIMENSIONES QUE INFLUYEN EN LA CONSTITUCIÓN DEL NUEVO CONSUMIDOR .....	57
DIAGRAMA XI.1	EJEMPLO DE INFORMACIONES <i>FOOD MILES</i> (CEASAMINAS) 2007 .....	72
DIAGRAMA XI.2	EXPERIENCIAS DE REFERENCIA EN EL TEMA DE LAS CENTRALES MAYORISTAS Y SU RELACIÓN CON LOS CIRCUITOS CORTOS .....	73
DIAGRAMA XII.1	MODELO DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO SEMILLA – ENFOQUE DE DEMANDA .....	76

**Imágenes**

IMAGEN XIV.1	LA LOCALIZACIÓN DE LOS TRES SISTEMAS DE AGRICULTURA, CIUDAD DE CAMAGUEY .....	89
--------------	---	----

## Resumen

---

Los circuitos de proximidad o circuitos cortos son una forma de comercio basada en la venta directa de productos frescos o de temporada sin intermediario —o reduciendo al mínimo la intermediación— entre productores y consumidores. Los circuitos de proximidad acercan a los agricultores al consumidor, fomentan el trato humano, y sus productos, al no ser transportados a largas distancias ni envasados, generan un impacto medioambiental más bajo. El auge de los circuitos de proximidad como forma de comercio se debe fundamentalmente a una creciente demanda por parte de los consumidores, quienes buscan productos locales, auténticos, saludables y de temporada. Los productores, en tanto, apuntan a capturar un mayor valor de su producción, ahorrar en otros segmentos de la cadena (transporte, embalaje, etc.) y crear valor a partir de activos inmateriales (marcas, anclaje territorial, autenticidad, lazo social). En efecto, los circuitos cortos ayudan a crear nuevos lazos sociales, fomentan la equidad en los intercambios comerciales, favorecen la participación social y aplican una lógica pedagógica que contribuye a una mayor autonomía de los actores y, con ello, a una mayor sostenibilidad e integración social.

Aunque los agricultores siempre han tenido la opción de vender en forma directa al consumidor final, este concepto nació formalmente en 1965, en Japón, cuando un grupo de madres de familia, preocupadas por la industrialización de la agricultura y el uso masivo de productos químicos, fundaron las primeras *teikei* (alianzas): el campesino se comprometía a proporcionar alimentos sin productos químicos a cambio de la compra por suscripción de su cosecha. En la misma época se crearon en Suiza fincas comunitarias llamadas *food guilds*, y otro tanto se hizo después en Canadá y en los Estados Unidos con el modelo de *Community Supported Agriculture*. En Italia estos grupos son conocidos como *Gruppi di Acquisto Solidale*, en tanto que en Alemania se denominan *Landwirtschaftsgemeinschaftshof*. En Francia este concepto es impulsado desde 2002 por las asociaciones para la mantención de la agricultura campesina, AMAP (*Associations pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne*), que se constituyen en diversos puntos del país en forma autónoma al Estado, por voluntad propia de los consumidores y productores. Este modelo no se opone a otras formas de comercialización, sino que es complementario.

En América Latina y el Caribe los circuitos cortos constituyen una tendencia emergente que se ha concretado principalmente en la creación de bioferias y mercados ecológicos u orgánicos, tales como los de Loja y Cuenca en Ecuador o los de Jalisco y Xalapa en México. En el área de las compras públicas, el

caso más emblemático es el Programa Hambre Cero de Brasil, cuyo Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar ha permitido conectar esta oferta con la demanda de alimentos de las escuelas públicas, cumpliendo con una ley que establece que al menos 30% del total de sus compras para meriendas escolares debe hacerse en forma directa a la agricultura familiar o a sus organizaciones (cooperativas, agroindustrias). A todo esto se suma la creciente preocupación de los consumidores por los hábitos alimenticios y por sus repercusiones en términos de nutrición y calidad de vida, lo que ha dado origen a programas públicos dirigidos a mejorar la alimentación de la población.

La experiencia internacional, tanto en América Latina y el Caribe como en Europa, permite identificar al menos 10 tipos de circuitos cortos: i) venta directa en la explotación (canasta, cosecha, otros); ii) venta directa en ferias locales; iii) venta en tiendas (puntos de venta colectivos, restaurantes, comerciantes detallistas, otros); iv) venta directa en supermercados; v) reparto a domicilio; vi) venta anticipada (ej.: AMAP en Francia); vii) venta por correspondencia (Internet, otros); viii) consumo directo en la explotación (agroturismo); ix) venta al sector público; y x) exportación bajo las normas del comercio justo.

Todas estas modalidades de operación tienen sus ventajas y desventajas y se adaptan a contextos específicos. El desafío de los productores, comercializadores y consumidores es implementar iniciativas y proyectos viables y exitosos, que se sustenten productiva y comercialmente en el tiempo. El desafío de los formuladores de políticas es diseñar incentivos que masifiquen estas formas de trabajo en las sociedades latinoamericanas y caribeñas.

El objetivo de este seminario fue analizar esas experiencias de acercamiento entre productores y consumidores. Para tal efecto se analizaron cómo se han diseñado las políticas sectoriales y los proyectos que buscan promover los circuitos cortos y, a través de ellos, mejorar la comercialización, los hábitos alimenticios y la nutrición de la población. De este modo se pudo compartir los enfoques, conceptos y metodologías de trabajo que han sido utilizados para diseñar, implementar y evaluar estas políticas y proyectos, para así identificar nuevas ideas que enriquezcan los actuales instrumentos de política pública.

El seminario estuvo dirigido a profesionales que trabajan articulando a productores y consumidores, a funcionarios de los ministerios y secretarías de agricultura, medioambiente, salud o educación, así como a los profesionales de instituciones de investigación agrícola, organismos regionales del sector agropecuario y gremios y organizaciones civiles que trabajan en el diseño y la ejecución de políticas agrícolas y rurales.

El Seminario permitió lograr los siguientes resultados:

- Actualizar a los participantes sobre los principales conceptos y enfoques que orientan el desarrollo de los circuitos cortos.
- Difundir las mejores experiencias de América Latina, Europa y los Estados Unidos acerca de estas modalidades de comercialización.
- Analizar las políticas públicas diseñadas para promover los circuitos cortos.
- Identificar oportunidades de colaboración horizontal entre países para el diseño y la implementación de estos circuitos.
- Informar a las agencias internacionales y a los gobiernos acerca de las problemáticas y necesidades de los países participantes, preparar material informativo y contribuir a definir una agenda futura de trabajo surgida del intercambio de experiencias.

## I. La visión de las entidades convocantes

---

### A. La visión de las organizaciones de productores<sup>1</sup>

Tras casi 16 años desde la Primera Cumbre de la Alimentación, las organizaciones de productores, los gobiernos y la sociedad civil han ido avanzando en relación al debate planteado inicialmente, en el sentido de que los desafíos a enfrentar no decían relación con un problema de seguridad alimentaria, sino con uno de soberanía alimentaria. La seguridad alimentaria no puede así existir sin soberanía alimentaria. Tal planteamiento emergió desde las organizaciones campesinas y fue haciendo eco en otros actores y organizaciones. Se sumaron los pueblos indígenas, los pescadores y se fue generando un punto de encuentro que se denominó el Comité Internacional de Planificación por la Soberanía Alimentaria (CIP), en Roma y en América Latina.

El CIP de América Latina estaba integrado por representantes de sectores, pero a medida que se fue ampliando se vio la necesidad de construir una alianza en la cual cada movimiento u organización pudiera representarse a sí mismo. Se planteó el CIP como un espacio de discusión amplio, en el cual fuese posible estudiar y diseñar políticas públicas para la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de las organizaciones de productores.

Hablar de soberanía alimentaria implica no solamente deliberar sobre el derecho de los pueblos campesinos e indígenas a seguir produciendo, sino que implica también reconocer el derecho de los pueblos a la alimentación. Esto va necesariamente de la mano con el derecho a la tierra, con el derecho al agua, el derecho a establecer mecanismos de producción, a garantizar la producción alimentaria de los pueblos como una base principal de vida y sustento de las sociedades.

Uno de los temas históricos para las organizaciones campesinas ha sido el problema de la comercialización, normalmente relacionado con los intermediarios, pero también, cada vez más, con los monocultivos que van arrasando con la producción campesina. Sin embargo, a pesar de esto la FAO

---

<sup>1</sup> Estas organizaciones se hicieron representar por la Sra. Francisca Rodríguez, Coordinadora de la Alianza para la Soberanía Alimentaria, organización que busca generar un movimiento en la sociedad civil que dé seguimiento a los gobiernos y a las políticas planteadas desde la Primera Cumbre de Alimentación relacionadas con la producción campesina.

reconoce que el 70% de la alimentación del mundo sigue estando en manos campesinas. En ese grupo de productores, y fundamentalmente en el área de la comercialización, están las mujeres productoras.

Múltiples mecanismos han sido implementados, algunos con un gran costo para las mujeres productoras, para tratar de acercar la producción hacia el consumidor. El supermercado es sin duda hoy día el gran abastecedor del mundo y eso cada vez establece una distancia más grande entre el mundo urbano y el mundo campesino. La gran mayoría de los consumidores no sabe nada hoy día acerca del origen de los alimentos, qué alimentos está consumiendo y las implicaciones que tiene el consumo de determinados alimentos. Desde ese punto de vista, las medidas para mantener y garantizar la soberanía alimentaria deben incluir, precisamente, el cómo potenciar los mercados locales y acercar los productores a los consumidores. Hay miles de experiencias cotidianas, diarias, invisibles desde el punto de vista de la mirada general, que generan ese vínculo con los consumidores locales. Es el caso de las ferias, los mercados locales, que en algunas partes son verdaderas ferias de biodiversidad, donde se integran muchas labores, no solamente la comercialización de la producción agropecuaria, sino también el intercambio de conocimiento, conversaciones que permiten transmitir lo que significa el oficio de producir la alimentación que requieren los pueblos.

Los mercados campesinos son mercados cambiantes, de olores y colores que devuelven la vida y las ganas de alimentarse de una manera diferente, donde se lleva a cabo ese intercambio de conocimiento, se realizan intercambios de sabores, donde la gente aprende nuevamente a comer los alimentos que históricamente han alimentado a los pueblos. Estos alimentos en muchos casos se han perdido, se han perdido los olores, se han perdido los sabores; entonces, es necesario recuperar prácticas culturales que son también la base de la vida y de la salud de los pueblos, por eso que los mercados campesinos hoy en día son tan variados y allí se realiza también intercambio de semillas.

Es fundamental en la actualidad promover nuevamente la instalación de las huertas urbanas para poder empezar a recuperar el sentido y la mirada hacia el campo. Porque la agricultura es un patrimonio de todos los pueblos, no solamente de los sectores campesinos, hay que recrearla, y para eso hay que volver a encantar a la juventud. Las organizaciones de productores tienen una larga trayectoria en ese sentido, de difundir en la práctica, enseñando las labores de la agroecología en una verdadera recuperación de la identidad campesina y sus prácticas agrícolas. La agroecología no es una inversión, es una práctica central de la agricultura que hay que cuidar para que no se convierta también en un negocio. Porque hoy día también la agricultura sana y limpia está dirigida al mercado. Ella no está enfocada en que todo el pueblo se alimente, sino que está dirigida a los segmentos de la población que tengan capacidad de adquirir esos productos. Lo que se debe buscar es, precisamente, que esa producción esté al alcance de todos.

Un elemento importante para poder mirar el sentido que tienen los mercados locales supone considerar el rol que desempeñan las mujeres. Una de las tareas importantes que ha cumplido la Alianza para la Soberanía Alimentaria ha sido devolverle identidad a los hombres y mujeres campesinos, permitiéndoles valorar lo que hacen, dándole un sentido y un reconocimiento a sus tareas diarias y su conocimiento de las prácticas productivas.. Es gracias a esto que actualmente el campesinado en América Latina y en el resto del mundo pasa a ser un actor importante, capaz de hacer propuestas al conjunto de la sociedad, buscando puntos de convergencia. Ese campesinado afirma que no puede haber seguridad alimentaria si no hay soberanía alimentaria. Este planteamiento va a ocupar un espacio muy importante en los próximos años, en la búsqueda de los caminos que permitan que las políticas agrícolas se definan en función de los intereses nacionales y en función de los pueblos, y no solamente en función del mercado.

Un país que no apoye su agricultura campesina no es un país soberano. Un país que no reconozca en el ejercicio de la soberanía alimentaria y de la producción de alimentos el rol de las mujeres, es un país que está condenado al estancamiento. Pero afortunadamente los cambios que se están observando, y los debates que se están generando en torno al tema del rol de los campesinos en la alimentación de los pueblos, crean la confianza de que los países de la región están avanzando en la dirección correcta.

## B. La visión del gobierno de Francia<sup>2</sup>

Hoy en día en América Latina, en Europa y otras partes del mundo vemos un surgimiento de nuevas demandas sociales acerca del tipo de desarrollo que se quiere. Un desarrollo sostenible a nivel económico, pero también ambiental, social y cultural. En ese contexto, la agricultura familiar de circuitos cortos y de proximidad se encuentra en la intersección de estas demandas sociales emergentes, especialmente si se tiene en cuenta que el tema de la seguridad alimentaria y de la capacidad de los países y las comunidades por asegurar su abastecimiento ha vuelto al primer plano de las prioridades mundiales, como bien lo indica el marco estratégico de la FAO. De este modo el tema de la agricultura familiar ha tomado hoy en día un grado de preeminencia que no había tenido en las últimas décadas.

Existe, asimismo, una demanda social creciente por una mayor transparencia de la cadena alimentaria a favor de una mejor calidad de los alimentos, especialmente después de varias polémicas involucrando a empresas y cadenas agroalimentarias, tales como una de los más conocidas, la emergencia de casos del mal de la “vaca loca” en Europa.

La agricultura familiar tiene una dimensión territorial muy relevante, tanto a nivel del consumo como de la producción, con un gran potencial y en los distintos países para operar como complemento de la agroindustria de circuitos largos. A pocos meses de celebrar la inauguración del Año Internacional de la Agricultura Familiar, es necesario entender mejor ese potencial, así como las dinámicas en curso y los desafíos futuros. Para ello es clave propiciar intercambios de experiencias entre El Caribe, América Latina, Estados Unidos y Europa.

Para Francia es muy importante ser parte de esta discusión, por varias razones. Como es sabido, Francia es un gran país agrícola, siendo actualmente el quinto exportador del mundo de productos agrícolas. Un tercio de la producción de alimentos se exporta y al mismo tiempo existe interés particular por la agricultura familiar, quizás porque Francia es el último país de Europa occidental en modernizar y consolidar su agricultura después de la Segunda Guerra Mundial. En ese momento casi el 40% de la población activa de Francia estaba en el sector de la agricultura, y hoy ella solamente representa un poco más de 3%. Y muchos de la generación de esa época crecieron en una pequeña finca con dos caballos de tiro, unas pocas vacas y unas pocas hectáreas de campo. Así es que a nivel cultural, a nivel de las percepciones de la población francesa, la agricultura familiar sigue siendo muy importante, aunque su peso relativo haya disminuido. Y, según se ha argumentado anteriormente, son las nuevas demandas sociales las que le dan un nuevo potencial a esta agricultura.

## C. La visión de la FAO<sup>3</sup>

Los circuitos cortos representan una inestimable contribución al tema de la sostenibilidad, en un contexto amplio: sostenibilidad social, sostenibilidad económica y sostenibilidad ambiental. América Latina es una región de territorios y el tema de lo local no ha sido mirado con la importancia que requiere. Durante la última década nos enfrentamos a los modelos agroexportadores, que son muy importantes y que han sido fundamentales para contribuir a generar divisas y reducir la pobreza. Pero también de alguna manera se han dejado fuera de esas oportunidades a muchos pequeños productores, y es ahí donde está el aporte de esta estrategia de circuitos cortos y de proximidad. En darle una oportunidad a muchos de estos productores que no tienen ni la escala ni las posibilidades de alcanzar esos mercados de exportación, pero que tienen, seguramente, nichos muy importantes para alcanzar el mercado local. Si hay algo que se ha hecho durante mucho tiempo es mejorar la productividad de los sistemas de pequeña escala de la agricultura familiar, tratando de cerrar la brecha con la agricultura empresarial. Sin embargo, se ha puesto menos énfasis en el tema de acceso a los mercados por parte de esa economía campesina y esa economía familiar.

<sup>2</sup> La presentación de la visión del gobierno de Francia estuvo a cargo del Sr. Pascal Delisle, Jefe de Cooperación Regional para el Cono Sur y Brasil de la Embajada de Francia en Santiago.

<sup>3</sup> La presentación de la visión de la FAO fue realizada por el Sr. Tito Díaz, Secretario de la Conferencia Regional de FAO.

El tema de los circuitos cortos se ha venido abordando en la FAO desde diferentes maneras. En proyectos financiados por el gobierno de Brasil, por ejemplo, acerca de la vinculación de la agricultura familiar con las compras públicas y los programas de alimentación escolar. Ahí hay un potencial muy grande para facilitar el acceso a los mercados y para reducir el rol de los intermediarios. También la FAO ha hecho mucho énfasis en la promoción de los sistemas de agricultura urbana y periurbana, en los cuales ésta sirve para apoyar programas de seguridad alimentaria, pero también programas de alimentación escolar. La FAO también ha venido apoyando el desarrollo de las ferias libres.

Hoy hay comunidades, ciudades, pueblos que están en condiciones de pagar mucho más por los productos locales. Hay aquí una oportunidad. FAO quisiera resaltar, entonces, que la pertinencia de los territorios, la pertinencia de lo local genera un capital que está inexplorado todavía en la región. Y que hay una oportunidad muy grande si se hace esa conversión, no solo productiva, sino también una conversión social y de integración. FAO cree que ahí hay elementos importantes en términos de derechos, en términos de participación de la sociedad civil y en términos del rol de la mujer. En la medida en que se desarrollen políticas públicas diferenciadas, políticas públicas focalizadas y orientadas al desarrollo de estos circuitos cortos, se abrirá la oportunidad de identificar cadenas de valor locales. Esto permitirá potenciar la lucha contra el hambre y contra la desnutrición.

Un segundo desafío es hacer un trabajo muy fuerte con la sociedad en general, integrando el punto de vista de los consumidores con el de la agricultura familiar. Hay que generar las capacidades para que los consumidores reconozcan y valoren este tipo de productos, sistemas productivos y organizaciones.

Para la FAO los circuitos cortos constituyen una de las estrategias centrales para el fortalecimiento de los sistemas de la agricultura familiar, fenómeno que se espera que adquiera una nueva intensidad con el Año Internacional de la Agricultura Familiar que se celebrará en 2014. El reto principal es analizar experiencias exitosas, realizadas por varias instituciones de diferentes países. FAO se ofrece para divulgar muchas de esas experiencias, porque es muy importante que esas experiencias se conozcan y sirvan de ejemplo a más comunidades. Otro tanto dice relación con las políticas públicas aplicadas para fortalecer a esos renglones de la economía y del sector productivo.

## **D. La visión de la OPS/OMS en Chile<sup>4</sup>**

Es clave que la población mundial acceda a alimentos saludables, adecuados, de buena calidad nutricional. Ello es así por cuanto en este momento uno de los grandes problemas que tienen la mayor parte de los países del mundo es la obesidad, el sobrepeso y con eso todo lo que son las enfermedades relacionadas a la nutrición. Enfermedades cardiovasculares, diabetes, cáncer, son los principales problemas de salud que están produciéndose en los países, no solo en la región, sino en el resto del mundo.

Uno de los inconvenientes mayores por los cuales se está produciendo esta gran epidemia de obesidad y sobrepeso se debe a que cada vez es más barato la compra de alimentos ultra procesados, en reemplazo de los alimentos que vienen directo de la agricultura de los huertos familiares y de los huertos comunales. Un ejemplo concreto es el de los cereales nativos: el año 2013 fue el Año Internacional de la Quínoa, y sucede que lamentablemente un producto que era consumido por los países del área andina, por la población del área andina, ha sido reemplazado por otros productos que pueden ser quizás de más fácil producción, pero de menor calidad nutricional. La FAO ha celebrado el Año Internacional de la Quínoa para rescatar un alimento con un alto contenido proteico, una muy baja cantidad de grasa y que se ha demostrado que realza la calidad nutricional y permite mantener un buen estado de salud.

El acceso, ya sea por precio o por proximidad a los productos naturales, es crucial. Ha habido estudios realizados en Brasil que han demostrado que la población de lugares marginales no consume frutas y vegetales, simple y llanamente porque no hay disponibilidad. Pero al haber un acercamiento a esa población, dicha población realiza esos consumos. Otro hechos que ocurren en Santiago indican

<sup>4</sup> Presentación del Sr. Roberto Del Aguila, Representante de OPS/OMS en Chile.

por ejemplo que los precios de los productos de supermercados en barrios de clase socio-económico alta, por ejemplo frutas y hortalizas, son más bajos que aquellos de los supermercados que se encuentran en barrios de clase socio-económico baja. Con eso se está favoreciendo el consumo de alimentos ultra procesados, en desmedro de productos de alta calidad nutricional, por parte de la población de menores recursos.

Actualmente se están desarrollando en varios países de la región iniciativas de políticas públicas que tienen como consecuencia dos elementos: primero, tener una mayor promoción de lo que son los alimentos autóctonos y naturales. Y segundo, aumentar los impuestos a aquellos alimentos que sean altos en azúcar, grasas y sal. Está comprobado que el consumo excesivo de estos ingredientes causa enfermedades. El desafío es acercar a los productores con los consumidores para lograr, justamente, un mayor beneficio de la población.

## **E. La visión de la CEPAL<sup>5</sup>**

La CEPAL viene desarrollando, desde hace algunos años, una reflexión acerca del futuro de la agricultura latinoamericana. Inquieta, por una parte, la realidad de aproximadamente 17 millones de pequeñas empresas agrícolas, que agrupan a cerca de 60 millones de personas, que desde siempre han tenido una gran dificultad para lograr vender en forma adecuada sus productos en los mercados, y que en virtud de esa restricción, concentran una buena parte de la pobreza y del deterioro ambiental que se observa en el sector rural de la región. Pero haciéndose eco de los debates de las sociedades contemporáneas, también preocupan los modelos alimentarios que hoy emergen en la región, caracterizados por la desvinculación entre la ciudad y el campo, por la concentración económica y por el consumo de alimentos estandarizados y de baja calidad nutricional.

La tarea principal de la CEPAL es contribuir a la creación de una sociedad latinoamericana más integrada y más sostenible, que sea capaz de proyectarse al futuro frente a los exigentes desafíos actuales. En esta perspectiva, la CEPAL ha planteado la validez de las políticas de desarrollo productivo como expresión de una voluntad pública y privada indispensable para promover en forma activa el cambio estructural.

Las experiencias emergentes de circuitos cortos constituyen ejemplos de políticas de desarrollo productivo, que expresan una búsqueda de más amplio alcance por encontrar nuevas fórmulas para insertar a la agricultura familiar en el mercado. Estas fórmulas constituyen alternativas a los mecanismos clásicos que se han utilizado en el pasado —la llegada al mercado en forma aislada, o la venta de la cosecha a los intermediarios— e intentan dar respuesta a las dos preguntas centrales que hoy orientan el debate sobre las formas de comercialización agroalimentaria: por una parte, como generar un precio justo, que satisfaga tanto a los productores como a los consumidores; por otra parte, como satisfacer las expectativas que tienen los consumidores acerca de una alimentación sustentable y de calidad.

Para encontrar nuevas respuestas frente a este desafío es crucial empezar a entender a estos intercambios de productos agrícolas como relaciones sociales que se despliegan en el tiempo y en el espacio, en torno a productos y a actores concretos. Es en este contexto que se forman las preferencias individuales, lo que implica que ellas no son sólo la simple suma de una oferta y una demanda. Bajo esta perspectiva, la comercialización pasa a ser entendida como una forma de intercambio que privilegia el diálogo alrededor de los productos, basado en una lógica en donde la calidad de los bienes que circulan depende de las expectativas compartidas por los productores y consumidores, todo lo cual implica a su vez proximidad, lazos interpersonales, transparencia y confianza. Este diálogo también está estrechamente asociado a la valorización turística y cultural de los territorios, al respeto de las restricciones medioambientales a las que debe someterse la producción agrícola, y al establecimiento de espacios que favorezcan el reencuentro del campo y la ciudad. Se trata, en definitiva, de crear innovaciones sociales alternativas a la racionalización industrial y mercantil de los bienes alimentarios,

---

<sup>5</sup> Presentación a cargo del Sr. Antonio Prado, Secretario Ejecutivo Adjunto de la CEPAL.

que permitan una circulación diferente de los bienes y de las informaciones asociadas, haciendo posible sociedades más sustentables, más justas y más integradas.

Para que estas nuevas tendencias se consoliden en la región es necesario un arduo trabajo de animación social, de investigación y de definición de políticas públicas. En primer lugar, es necesario identificar, caracterizar, clasificar y difundir los diversos modelos operativos de circuitos cortos, de modo de ir perfilándolos con mayor nitidez en la mente de productores y consumidores.

En el plano de la investigación, es preciso identificar los obstáculos que han enfrentado estas experiencias, así como las opciones de salida que se han utilizado para superar estos bloqueos. También es necesario cuantificar las ventajas económicas que estos nuevos esquemas de comercialización tienen para los productores y para la sociedad en su conjunto. Esto implica medir el impacto de estas experiencias en los resultados económicos de las explotaciones de la agricultura familiar, considerando al mismo tiempo sus numerosas externalidades positivas.

Finalmente, es indispensable diseñar políticas públicas para promover y estimular la multiplicación de estas experiencias, pues es claro que no basta con la buena voluntad y el compromiso de los productores, los empresarios o los consumidores. El Estado tiene una responsabilidad en la construcción de una nueva gobernanza alimentaria, lo cual supone políticas públicas activas, que permitan compensar las limitaciones de escala, los sobrecostos y muchas otras restricciones que hoy presentan estas experiencias emergentes. Es verdad que —con la excepción de los programas de compras públicas— muchas de estas experiencias son el fruto de un esfuerzo individual que ha contado con un muy escaso apoyo del Estado.

Creemos que es necesario apurar el paso y pasar a una nueva etapa, en donde estas modalidades cuenten con un activo apoyo del Estado y de la sociedad. En ese sentido, hay que trabajar para instalar este tema en la agenda de los gobiernos y de los actores sociales y para desarrollar una línea de trabajo más amplia, que permita compartir experiencias, sacar lecciones, sensibilizar a los consumidores y entusiasmar a los productores de la agricultura familiar y a todos los otros actores que creen que es posible un nuevo modelo de gobernanza alimentaria y un nuevo modelo de sociedad.

## II. Agricultura campesina y circuitos cortos: nuevas tendencias en Europa

---

*Pierluigi Milone*

El debate acerca de las políticas sociales en Europa ha incorporado nuevos elementos claves, en donde se combinan la escasez de energía y el impacto del cambio climático, el desafío de la seguridad alimentaria, la escasez de agua y el surgimiento de la pobreza y del desempleo como grandes problemas que condicionan la estrategia de desarrollo. Todos estos elementos requieren de una nueva visión y de nuevas soluciones socio-técnicas. Necesitamos reorganizar el modelo, necesitamos repensar como abordar estos problemas.

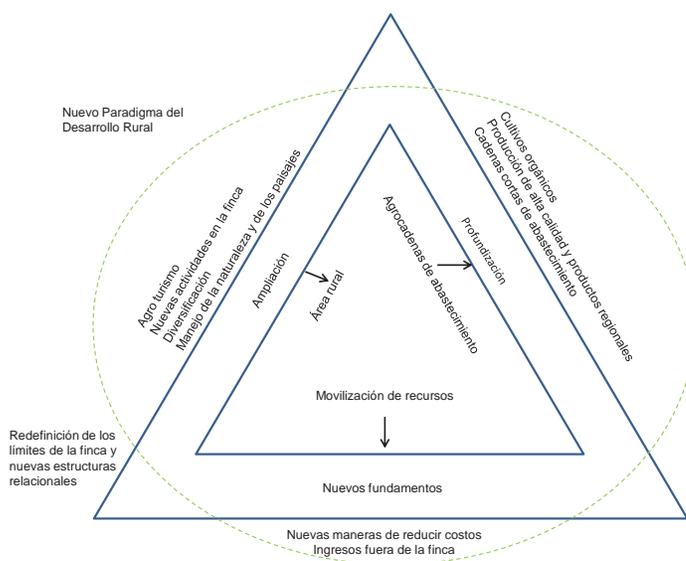
Junto a esta nueva escasez también han surgido en los últimos quince años otros fenómenos vinculados a la agricultura. El primero de ellos se relaciona con la disminución de la rentabilidad de los rubros agrícolas. Por un lado se observa que se ha producido un gran incremento de los costos de producción, y por otro, los precios de los productos agrícolas decrecen en el tiempo. A ello se suma la volatilidad de los precios, que se ha acentuado con las políticas de regulación de precios introducidas en los últimos años. ¿Cómo los agricultores pueden lidiar con este fenómeno? La respuesta a esta pregunta es compleja, pues la tendencia de los precios pagados a los agricultores es decreciente respecto de aquella que se observa a nivel de las agroindustrias y de los consumidores.

Para entender este nuevo contexto tenemos dos alternativas, que se aprecian a través del monitoreo de los costos de producción en el sector lechero de Holanda, en los últimos cinco años. El sector lechero holandés es uno de los más modernos de Europa y probablemente del mundo. En Holanda este fenómeno de los precios afecta por un lado a las fincas de la agricultura familiar, que tiene bajos costos de producción, y por otro lado, a las fincas de alta tecnología. Si los precios se mantienen altos, estas últimas pueden hacer grandes ganancias, y las fincas familiares de bajo costo pueden hacer ganancias todavía mayores. El problema surge cuando los precios bajan: esto afecta sobre todo a las fincas tecnológizadas. Las inversiones de capital dejan de ser rentables, y eso explica que muchas fincas de alta tecnología en Holanda hayan cerrado en los últimos diez años. Actualmente el precio de la leche está muy alto, lo que ha atenuado esta tendencia. La misma evidencia se observa en Italia, por ejemplo,

cuando se analizan los costos de producción en la región de Abruzzo, una zona muy marginal. Allí se han comparado modelos de producción orgánicos con modelos tradicionales de agricultura especializada, y se ha concluido que los primeros tienen una mayor capacidad para ser rentables, pues se han reinventado para hacer quesos ligeros, carnes y otros productos innovadores.

La consecuencia de seguir el modelo especializado y de alta tecnología es que muchas fincas tendrán que abandonar la actividad. Esto implica que los agricultores tienen que ampliar los límites de sus fincas a través de un enfoque que fomente el desarrollo de una trayectoria multifuncional. Las fincas deben dejar sus actividades tradicionales y deben desarrollar nuevas actividades multifuncionales, lo que supone una búsqueda de nuevos productos y mercados, así como mucha inversión para el desarrollo de cooperativas y de otras iniciativas para mejorar la sustentabilidad. En el diagrama II.1 pueden ver que el espacio de las fincas para obtener rentas más altas es amplio. A este fenómeno se le llama ahora el Nuevo Paradigma del Desarrollo Rural, y en él hay un gran espacio para desarrollar ventas dentro de las fincas y otros tipos de circuitos cortos.

**DIAGRAMA II.1**  
**EL NUEVO PARADIGMA DEL DESARROLLO RURAL**



Fuente: Ploeg van der et al, 2002.

Antes de presentar ejemplos de circuitos cortos, lo primero a señalar es que actualmente los agricultores están tratando de reinventar los mercados para sus productos, a partir de la defensa y la puesta en valor de todos sus activos. Estos no están representados sólo por su disponibilidad de capital. El principal activo es su fuerza de trabajo familiar, pero también están la propiedad intelectual, el conocimiento y la tierra. A partir de allí ellos buscan crear nuevos mercados, reinventar sus prácticas agrícolas y encontrar nuevos usos para los recursos que están disponibles en sus fincas.

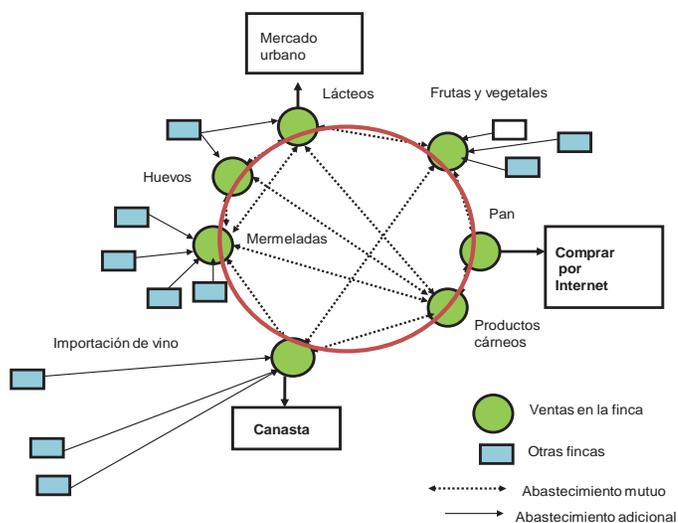
Existe una gran diversidad de tipos de circuitos cortos que están siendo desarrollados por los agricultores europeos: ventas directas en la finca, máquinas expendedoras en los pueblos y ciudades, cosecha directa en la finca, entrega a domicilio, e-comercio, grupos de compras, mercados de agricultores, tiendas de ventas colectivas, festivales locales. Todas esas opciones no constituyen un fenómeno marginal. Se trata más bien de interesantes alternativas para aumentar la venta de sus productos.

Un caso concreto de circuitos cortos es el caso de los corderos en una pequeña isla llamada Texel, en el norte de Holanda, en donde se produce un cordero de alta calidad. Ellos inventaron un nuevo mercado: en primer lugar crearon una asociación para criar y faenar sus animales en forma colectiva,

utilizando esquemas de certificación; luego le entregaron la carne a carniceros certificados para desde allí distribuir los productos a restaurantes certificados y de alta calidad, tanto en la isla como en el continente. A esta asociación se sumaron posteriormente nuevos productores: fue así que un fenómeno que inicialmente era pequeño y de carácter local se transformó en una experiencia de más largo alcance.

A partir de este caso se han desarrollado experiencias en donde muchos agricultores que vendían sus productos en forma separada se han organizado para comercializar sus productos en red. Hoy todos están interconectados, y venden a través de sistemas de e-comercio, venta en la finca, entrega a domicilio y sistemas de transporte propios. Este es un esquema circular en donde todos están conectados entre sí (diagrama II.2). Ellos crearon una red en donde no necesariamente tienen que producir todos los productos, pues hay proveedores asociados. A través de este tipo de sistemas se comercializa el 70% del cordero producido en Texel. Estos sistemas crean sinergias a través de la cooperación, y se han difundido por toda Holanda. Hoy hay diferentes tipos de fincas —orgánicas, tradicionales, multifuncionales— que han creado nuevos servicios para los ciudadanos: vida en la naturaleza, artesanía, mercados campesinos y así sucesivamente.

**DIAGRAMA II.2**  
**REDES CIRCULARES DE PRODUCTORES**



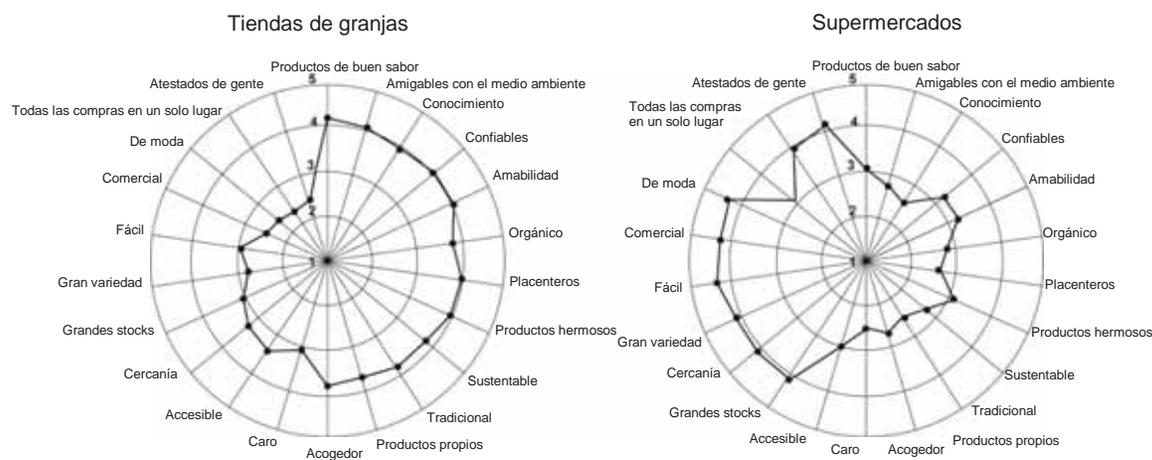
Fuente: Ploeg van der et al., 2012.

Un fenómeno completamente distinto es el de la gran distribución. En este caso se trata de un esquema radial: los productos llegan desde diferentes regiones a una bodega central, y desde allí se redistribuyen a diferentes puntos de Europa. Algunas veces el valor de las mercaderías comercializadas duplica o triplica el valor de los productos generados en la finca. Esto significa que la producción de Italia va a Holanda y vuelve a Italia. Este sistema funciona en muchas partes de Europa y en otras partes del mundo, y como se aprecia en la Figura II.3, sus características son muy diferentes a las que presentan, por ejemplo, las tiendas administradas por los productores.

Otra experiencia de interés es la que encontramos en Chanina, en la región italiana de Umbria, con la cadena de la carne ([www.aziende.agraria.org/carne](http://www.aziende.agraria.org/carne)). Ellos partieron revalorizando una raza bovina original de Umbria, que estaba en vía de desaparición. A través de la creación de carnicerías en las fincas, ellos empezaron a vender la carne en sus fincas y con ello crearon un nuevo producto. Esto permitió el surgimiento de un nuevo conocimiento en la cultura local, lo que implicó además la creación de circuitos turísticos alrededor de esta actividad. Ellos luego difundieron este modelo, creando

mataderos móviles que han permitido vender este producto en diferentes partes de Italia. Ha surgido así una nueva tendencia que amplía el rango de opciones de los circuitos cortos.

**DIAGRAMA II.3**  
**ATRIBUTOS COMPARADOS DE TIENDAS DE PRODUCTORES Y SUPERMERCADOS**



Fuente: Ploeg van der et al., 2012.

Otro caso es el de las máquinas dispensadoras de leche cruda (<http://www.milkmaps.com/index.php>). Este modelo surgió en Pianura Padana, en el norte de Italia, en donde un grupo de fincas se asoció para poner estas máquinas en las escuelas. Los productores están a cargo de las máquinas, lo que significa que son responsables de la calidad sanitaria de la leche. Esta experiencia partió en algunas localidades y se fue difundiendo en toda Italia, alcanzando actualmente 1.380 puntos de venta. Otro caso son los mercados de productores que existen en Roma y en otras ciudades de Italia. Esto implica un gran esfuerzo pues se necesita una legislación y un marco institucional para hacerlos posibles. Pero estos mercados existen y permiten vender muchos tipos de productos, razón por la cual constituyen un fenómeno muy promisorio.

Otro caso lo constituye la experiencia de venta directa en Abruzzo, en donde dos pastores crearon una cooperativa a la cual se asociaron diversos agricultores jóvenes ([www.laportadeiparchi.it](http://www.laportadeiparchi.it)). En una área rural muy marginal hay actualmente 25 productores asociados, trabajando en torno a la ganadería ovina. Esta experiencia ha permitido obtener precios que son tres veces más altos, lo que no es un hecho menor pues se trata de un mercado completamente nuevo. Para alcanzar este nivel se ha tenido que crear una nueva red de contactos e interacciones, entre los productores, los restaurantes, los operadores turísticos, los consumidores y otros actores.

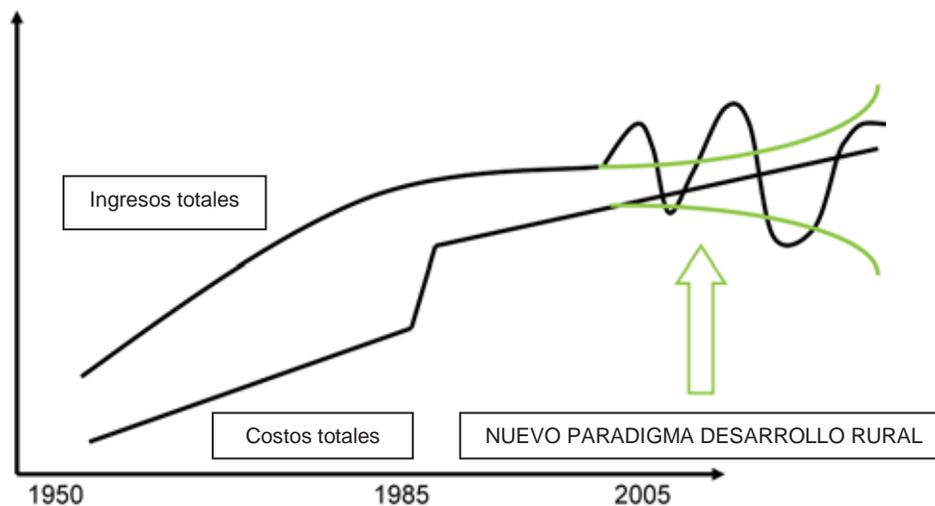
Otro ejemplo es el de Devon, Reino Unido, en donde en 1993 se inició una experiencia de entrega de cajas de alimentos ([www.riveford.co.uk/shop](http://www.riveford.co.uk/shop)). Esto partió en Riverford, en donde al inicio había un grupo de familias decididas a responder a la demanda de 30 amigos por verduras frescas orgánicas. Al principio eran 30 familias pero ahora entregan 40.000 cajas de verduras por semana, a través de una red de pequeñas empresas logísticas y de e-comercio, que trabajan con una franquicia. Esto era algo unimaginable, pero ahora han construido una gran red que entrega todas las semanas los productos en forma directa. Para alcanzar este nivel de ventas los productores han asociado a otros agricultores que producen productos complementarios que se venden a través de esta red, configurando un portafolio amplio y variado. Una vez más nos encontramos con el esquema circular (diagrama II.3).

Todas estas experiencias se basan en una nueva conceptualización de las fincas y de la economía rural. Estas empiezan a ser entendidas como sistemas polivalentes y multifuncionales que operan en red, en reemplazo de la visión fordista tradicional que las conceptualizaba como una

combinación de factores que operan en forma jerarquizada y especializada. Por supuesto que esta evolución requiere de tiempo, y es por ello que actualmente es posible encontrar múltiples estructuras de tipo intermedio, que se ubican entre ambos polos. Lo que es crucial es que al trabajar en unidades productivas polivalentes los productores deben cumplir diferentes funciones, que responden a sus propias necesidades y las de la sociedad global. Pero ello implica hacer un uso múltiple de los recursos, los cuales a su vez son escasos. Por tal razón, hay que saber administrar esta escasez, lo que implica remodelar las actividades productivas para crear esquemas más sustentables, que sean capaces de combinar y de valorizar estos recursos.

El objetivo del Nuevo Paradigma del Desarrollo Rural es mejorar la rentabilidad de los productores, mejorando sus precios y reduciendo sus costos (diagrama II.4). La realidad de la agricultura familiar presenta hoy muchos escenarios para imaginar su futuro, pensando en la continuidad de sus fincas y no sólo en un mejoramiento de la performance económica. Pero para ello hay que avanzar paso a paso. El primer paso es la diversificación, lo cual requiere tiempo para encontrar nuevas tecnologías, para inventar nuevos productos y servicios y para establecer nuevas relaciones. Sólo a partir de allí es posible pasar a una nueva etapa, caracterizada por un nuevo contexto institucional, que hace posible que estas relaciones operen. Cuando esto se haya logrado habremos alcanzado un nuevo nivel, una nueva forma de expresión de los productores, una nueva forma de producir y de comercializar. Los casos que hemos analizado indican que tenemos los instrumentos para encontrar soluciones promisorias para insertar a los pequeños productores en el futuro de la agricultura, dándole una nueva vitalidad a las áreas rurales.

**DIAGRAMA II.4**  
**LA RESPUESTA AL FENÓMENO DE REDUCCIÓN DE LA RENTABILIDAD E INCREMENTO DE LA VOLATILIDAD**



Fuente: Ploeg van Der y al., 2012.

## Bibliografía

- Ploeg, J.D. van der, y T. Marsden (eds.) 2008). *Unfolding Webs: The Dynamics of Regional Rural Development*. Van Grouch. The Netherlands.
- Malone, P. (2009). *Agriculture in transition. A neo-institutional analysis*. Van Gorcum. The Netherlands.
- Milone, P. y F. Ventura (2010). *Networking the rural. The future of green regions in Europe*. Van Gorcum. The Netherlands.
- Ploeg, J.D. van der, D. Roep, H. Renting, J. Banks, A. Alonso Mielgo, M. Gorman, K. Knickel, B. Schaefer y F. Ventura. (2002). The socio-economic impact of rural development processes within Europe. In: J.D. van der Ploeg, A. Long y J. Banks. *Living countrysides, rural development processes in Europe: the state of art*. Doetinchem: Elsevier, pp. 179–91.
- Ploeg J.D. van der (a cura di) (2010), *A comparative analysis of rural development processes in China, Brasil and the European Union*, *Rivista di Economia Agraria*, anno LXV, n. 2, Giugno 2010.
- Ploeg, J. D. van der, Y. Jingzhong & S. Schneider (2012): Rural development through the construction of new, nested, markets: comparative perspectives from China, Brazil and the European Union, *Journal of Peasant Studies*, 39:1, 133-173.

### **III. La experiencia de los Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) en América Latina**

---

*Claire Cerdan*

#### **A. Introducción y objetivos de la presentación**

La noción de Sistemas Agroalimentarios Localizados (SIAL) es parte del ambicioso proyecto de cambiar la manera de pensar la producción y el consumo de alimentos, teniendo tres puntos de partida: i) la valorización de los recursos locales, también llamados recursos territoriales; ii) las problemáticas medioambientales y iii) la importancia de las culturas alimentarias de las sociedades. En los párrafos a continuación se describe la experiencia de los SIAL y se sugiere algunas reflexiones sobre los SIAL en América Latina, reflexiones que pueden contribuir a pensar el desarrollo de los circuitos cortos. Es importante señalar que si bien los circuitos cortos pueden ser conceptualizados como una forma de Sistemas Agroalimentarios Localizados, la noción de SIAL es mucho más amplia.

#### **B. Los SIAL: definición, origen y aplicaciones**

##### **Definición**

Los SIAL se definen como una forma de organización y un proceso de desarrollo local basado en una concentración geográfica de unidades agroalimentarias (explotaciones agrícolas; empresas agroalimentarias; empresas de servicios, de comercialización, de restauración, entre otras) asociadas por sus características y su funcionamiento a un territorio específico (Muchnik y Sautier, 1998).

El concepto de SIAL es el resultado de una construcción progresiva de investigadores y técnicos interesados en estudiar y comprender la concentración espacial de pequeñas y medianas empresas en el medio rural de América Latina, empresas llamadas agroindustrias rurales. Desde los años ochenta se observó que existía un gran dinamismo entre estas agroindustrias y la pequeña agricultura familiar que

estaba trabajando con éstas. Pero, por otro lado, se veía a este sector como muy atrasado y se pensaba que estaba destinado a desaparecer junto con la modernización de la agricultura.

## Modelización de los SIAL

Estudiar y entender estas agroindustrias rurales tenía como objetivo analizar la dinámica que generaba y evidenciar su importancia para el desarrollo rural.

**Fuentes e insumos:** Se buscó construir un modelo explicativo de la eficiencia colectiva de las empresas agroalimentarias y de las redes de actores involucrados en estos Sistemas de Producción Locales (SPL).

La reflexión movilizó distintos conceptos teóricos tales como aquellos asociados a los distritos italianos, a los clusters, a los Sistemas Productivos Locales, a los arreglos productivos trabajados como política en Brasil, entre otros.

A partir de allí se realizaron muchos estudios empíricos, que buscaron describir la concentración espacial de estas pequeñas y medianas empresas (por ejemplo la panela o la rapadura en Colombia y Brasil, la tapa de dulce en Costa Rica, las queserías rurales en Ecuador, Costa Rica, Perú, o Brasil). Todos estos casos tenían como denominador común el hecho de trabajar con productos de calidad diferenciada, productos específicos, productos típicos y no con productos genéricos.

Estas investigaciones siempre se centraron en la problemática de la alimentación de las poblaciones urbanas, pero también en la valorización de los recursos locales, como una posibilidad de generar valor agregado para la agricultura familiar campesina.

**Interacción entre objetos de investigación:** El desarrollo de estos estudios permitió evidenciar la interacción existente entre distintos objetos de estudio: i) la coordinación de los actores (sistemas de acción, redes sociales, etc.); ii) la calificación de los productos (tramas, instituciones, reglas, normas); iii) la gestión de los recursos (patrimonialización, formas de apropiación) y iv) las dinámicas de los saberes y competencias (Muchnik y de Sainte Marie, 2003; Muchnik, 2008).

Por ejemplo, cuando se quiere mejorar la calidad de un vino en una zona, se deben introducir nuevas prácticas, lo cual, a su vez, implica nuevas relaciones entre los actores, y también nuevos conocimientos y saberes a nivel de productores. Lo importante es estudiar las interacciones entre estos diferentes elementos de estudio, más que profundizar el análisis de cada uno.

Si aplicamos esta pauta de análisis a la implementación de Circuitos Cortos, se releva la importancia de las redes sociales, de la creación de nuevos modelos de coordinación, pero también la adquisición de nuevos conocimientos tales como el manejo de la relación directa con el consumidor, de la venta en feria, etc.

**Evolución de los trabajos:** Se puede distinguir tres etapas. La primera fase, que se inicia en los años noventa, se centró en estudiar las dinámicas de concentración espacial de pequeñas y medianas agroindustrias rurales, identificando los motores de competitividad de estos conjuntos de actividades productivas y de servicios, y analizando los procesos de innovación locales;

La segunda fase puso el acento en las calificaciones territoriales y en la activación de los recursos locales. En muchos casos, se observó que los agricultores buscaban diferenciar sus productos, y se desarrollaron numerosas investigaciones sobre los productos de origen y los modos de certificación tales como marca territorial e indicación geográfica. También se realizaron análisis de los procesos de activación de los recursos locales y de definición de los recursos territoriales (Gumuchian y Pecqueur, 2007; Boucher, 2004; Boucher, 2012);

La tercera fase es mucho más amplia y abarca el análisis de los fenómenos de localización y deslocalización de las agriculturas y de las actividades productivas. Es allí donde se trabajan la multifuncionalidad de la agricultura y de los espacios rurales, los problemas ambientales y la preservación de la biodiversidad y, también, las políticas territoriales y el nuevo papel de los actores locales.

Recientemente, se realizó el VI Congreso de los Sistemas Agroalimentarios donde el tema fue justamente los SIAL frente a las oportunidades y desafíos del nuevo contexto mundial (Florianópolis, Brasil, Mayo 2013).

## Síntesis

Después de veinte años de investigación, se puede definir a los SIAL como una organización económica específica de pequeñas y medianas empresas agrícolas y alimentarias. También, constituyen una “clave de lectura” para restituir los procesos de innovación en las dinámicas territoriales rurales y repensar la forma de concebir la competitividad y la sostenibilidad. Asimismo, se visualizan como un instrumento de política pública a escala local o nacional para el desarrollo territorial y la valorización de los recursos locales.

A modo de ejemplo, se puede mencionar algunas experiencias locales de desarrollo territorial rural tales como el proyecto de Productos con Identidad Cultural de RIMISP —con el apoyo de la Fundación Ford—, que busca promover canastas de bienes y de servicios con indicación geográfica o bien un conjunto de productos tradicionales con otros productos y servicios. Se puede también hacer referencia a la política brasileña de apoyo a los Arreglos Productivos Locales (APL), del Ministerio de Desarrollo, Industria y Comercio Exterior y del Ministerio de Integración Nacional, que, si bien no se circunscribe a los productos alimentarios, incorpora una proporción importante de pequeños agricultores y les abre interesantes oportunidades.

Por último, podemos decir que el SIAL también constituye un movimiento colectivo de asociaciones de productores o de consumidores, de sindicatos agrarios, de organizaciones de apoyo, de redes de investigación, que busca promover o defender una alternativa al sistema agro-industrial alimentario (Colonna y otros, 2013). Así se han constituido varias redes, tales como la Red SIALAM y la Red SIAL en Argentina y en México.

## C. Circuitos cortos y SIAL: convergencias y especificidades

Los circuitos cortos son una tendencia emergente, en Europa y en América Latina. Corresponden a un tipo de “Sistemas Agroalimentarios Alternativos” que agrupan diferentes formas de distribución alimentaria (Deverre e Lamine, 2010). Más generalmente, contribuyen al debate sobre la evolución de las agriculturas y la alimentación.

### Especificidades

Debemos, por un lado, considerar los distintos tipos de oferta —en donde podemos distinguir la oferta genérica, la oferta de productos específicos, la oferta de origen y la oferta territorial— que constituyen un patrimonio. Por otro lado, también se puede identificar distintos tipos de demanda: además de la demanda genérica, existe una demanda de proximidad territorial, donde lo importante es el vínculo del producto con el territorio, y una demanda de proximidad social, donde se valora la relación con las personas, con el productor, donde se defiende un actor social.

Los circuitos cortos se relacionan principalmente con la demanda de proximidad social: los consumidores están buscando un contacto directo con el productor, están buscando la generación de relaciones de confianza. A veces, se combina también con una demanda de proximidad territorial. Los SIAL, por su lado, operan de manera más amplia y pueden incluir demanda más genérica.

Analizando referencias de estudios sobre los sistemas agroalimentarios, se identifican otras diferencias entre SIAL y circuitos cortos. Es así que mientras los SIAL enfocan su análisis en el proceso de localización/relocalización de las actividades productivas y se sustentan en productos específicos con identidad o marca territorial, los circuitos cortos focalizan su atención en la relación productor-consumidor, y pueden trabajar con productos poco específicos pero se centran en organizaciones específicas. Asimismo, la reivindicación contra el modelo dominante es muy presente en los circuitos cortos y mucho más débil en los SIAL. Por último, los SIAL, a la diferencia de los circuitos cortos, pueden combinar diferentes formas de comercialización y tipos de mercados (locales, regionales o internacionales).

También, se identifican especificidades en cuanto a las preguntas y temas de análisis de las investigaciones asociadas a ambos temas. Por un lado, el enfoque SIAL centra sus preguntas en torno al futuro de la agricultura familiar y de la agroindustria rural, en torno al desarrollo territorial rural concebido como la autonomía y empoderamiento de la población de los territorios, y, más recientemente, en torno a la alimentación urbana sostenible.

En los trabajos sobre los Sistemas Alimentarios Alternativos destacan tres grandes tipos de preguntas y de justificación: la primera dice relación con la seguridad alimentaria a nivel de territorio y es particularmente relevante en los trabajos de Estados Unidos y Canadá; la segunda corresponde a la valorización de las producciones locales, y, por último, la comercialización y valorización de la agricultura orgánica como una oportunidad para fortalecer este tipo de sistema (Deverre y Lamine, 2010).

## Convergencias

Se observa que existen también muchas convergencias entre estas dos corrientes, que se fueron construyendo de manera paralela.

En primer lugar, ambos sistemas conciben a los espacios locales como espacios de innovación social, haciendo referencia a nuevos modelos cooperativos, donde se releva la importancia de la cooperación entre actores y de los modelos de coordinación local para el fortalecimiento de las iniciativas innovadoras.

También, ambos enfoques relevan la importancia del rol de los gobiernos locales en estos procesos. Si bien estos procesos están principalmente impulsados por actores privados, es indispensable considerar el contexto institucional y el rol de los agentes públicos que los apoyan y acompañan.

Por último, las dos corrientes hacen un análisis riguroso de las articulaciones entre estrategias individuales y colectivas así como entre estrategias públicas y privadas.

## D. Conclusiones

La experiencia de los SIAL, con muchos trabajos e investigaciones en América Latina, confirma la relevancia a nivel local de la escala territorial. En efecto, esta escala facilita la identificación de los actores del sistema y destaca las interacciones que juegan dentro de los sectores agrícolas y no agrícolas.

Desarrollar reflexiones cruzadas entre circuitos cortos y SIAL permite responder al desafío de ir más allá de las oposiciones tradicionales que se encuentran en la literatura y en la academia, entre producción local versus producción para el mercado internacional, entre agricultura orgánica versus agricultura convencional, entre circuitos cortos y circuitos largos, entre otras. En efecto, permea las fronteras y ayuda a pensar modalidades de co-existencia y co-evolución de los diferentes sistemas agroalimentarios, abriendo el espacio a nuevos sistemas híbridos y combinados (Colonna y otros, 2013).

## Bibliografía

- Colonna, P., S. Fournier y J.M. Touzard (2013). Food systems. En: Food system Sustainability. Esnouf, C., M. Russel y N. Bricas (eds). Cambridge University Press, pp. 69-100.
- Deverre, C. y C. Lamine (2010). Les systèmes agroalimentaires alternatifs. Une revue de travaux anglophones en sciences sociales. *Économie rurale* [En ligne], 317 | mai-juin 2010.
- Muchnik, J.; Sautier, D., 1998. "Systèmes agro-alimentaires localisés et construction de territoires". Proposition d'action thématique programmée. CIRAD
- Muchnik, J. y C. de Sainte Marie (2003). Processus d'innovation dans le développement agroalimentaire local. Bilan à mi-parcours, rapport INRA-SAD.

- Muchnik, J. (2008). Sistemas agroalimentarios localizados. Interés y evolución del concepto. Conferencia Seminario Interno PAPIIT IN 301708, septiembre. FCPyS y coordinación de Humanidades, UNAM.
- Gumuchian H. y B. Pecqueur (2007). La ressource territoriale, Paris, Economica, Anthropos.
- Boucher, F. (2004). Enjeux et difficulté d'une stratégie collective d'activation des concentrations d'Agro-Industries Rurales, le cas des fromageries rurales de Cajamarca, Pérou. Thèse de doctorat, Université de Versailles Saint Quentin en Yvelines.
- Boucher, F. (2012). De la AIR a los SIAL: reflexiones, retos y desafíos en América Latina. Agroalimentaria, Vol 18, Nro. 34, pp. 79-90, Universidad de Los Andes, Venezuela.
- Peyrache-Gadeau, V. (2010). Le Paysage comme ressource dans les projets de développement territorial. Développement Durable et Territoires.



## **IV. Circuitos cortos, salud y nutrición en América Latina**

---

*Enrique Jacoby*

### **A. La perspectiva de la salud pública**

Hoy, en el mundo, hay cerca de 1.800 millones de personas con sobrepeso u obesidad, de las cuales cerca de 700 millones son obesas; además, hay alrededor de 700 millones de personas desnutridas. Obesidad y desnutrición, siempre han sido tratadas en salud pública con una gran línea divisoria. Se reconoce que a los desnutridos hay que llevarles ayuda alimentaria y a los que tienen sobrepeso hay que darles recomendaciones personales. Curiosamente, en el primer caso se utiliza un enfoque más sistemáticamente colectivo y solidario, y en el segundo, el enfoque es individual. En verdad, ahora ya se sabe que la desnutrición y la obesidad tienen causas muy similares.

La desnutrición infantil en América Latina está relacionada a dietas con poca variedad de alimentos, monótonas, diluidas en caldos y cada vez más intensivas en procesados industriales, que ahora alcanzan los lugares más remotos. Es una alimentación que adolece de calidad. En el caso del poblador urbano promedio que año a año ve crecer su línea abdominal también se observa una dieta poco variada, con calorías en exceso que generalmente provienen de productos empaquetados y bebidas dulces. Así, al fin y al cabo, los dos problemas antes descritos empiezan a parecerse, pues en ambos casos se ingieren calorías sin calidad. Existe una maquinaria muy poderosa para promover los malos hábitos alimenticios, que incluye diseño sofisticado de productos que producen hábito, cuyos precios son cada vez más atractivos, una publicidad irresistible e incansable y su presencia ubicua.

Los desafíos son enormes, y por eso hay que incidir en las políticas públicas. No se debe pensar que epidemias de una dimensión sistémica como la malnutrición o la obesidad se resuelven con recomendaciones y consejos personales. Hasta ahora eso no ha funcionado.

## B. La industria de los alimentos: desplazamiento de las comidas tradicionales por alimentos procesados

La obesidad en los países pobres y en América Latina está avanzando a gran velocidad. El continente América es campeón en el mundo, no solo por el peso que tiene Estados Unidos, sino también por países como Chile y como México, los cuales compiten por el primer puesto del mundo en obesidad en la actualidad. Primero compitieron por el primer puesto en consumo de gaseosas y ya lo lograron: México fue el primer consumidor de Coca-Cola del mundo y le quitó el puesto a Estados Unidos. La obesidad en mujeres ha alcanzado en México 37.5% de la población adulta y eso ha ocurrido en una ventana muy pequeña de la historia. Es muy revelador que la gente sea alimentada por una industria procesadora de alimentos sin interés en la salud y que sea tratada por una industria de salud que no le presta atención a los alimentos.

Los alimentos son absolutamente centrales en los problemas de salud contemporáneos. En este contexto, hay que tener claro que ya no se trata de un comportamiento del individuo que tiene que escoger y seleccionar sus alimentos. Todas las comidas tradicionales, en el mundo, están siendo desplazadas por la industria de alimentos procesados. Este fenómeno se está imponiendo en el mundo entero y combatirlo no es un tema personal, no es un tema de cada individuo, es un tema sistémico de enorme importancia hoy para la salud pública, como lo muestran las estadísticas que presentamos a continuación (cuadro IV.1).

**CUADRO IV.1**  
**EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE ALIMENTOS PROCESADOS**  
**EN EL CONSUMO FAMILIAR, EN CUATRO PAÍSES**

Brasil		Reino Unido		Chile		Perú	
1987	21,6%			1987	42%	2001	12%
2009	30,4%	2008	58,2%	2007	57%	2008	15%

Fuente: Datos de Brasil provenientes de Monteiro et al, 2011, Public Health Nut 14(1):5-13. Datos de Chile, Crovetto M. y Uauy R., Rev. Med. 2012 140:305-312. Datos de Perú, Jacoby E., Monbavac JC, Barletti B. et al, datos no publicados, 2013.

Por ejemplo, en México actualmente casi el 50% de la compra familiar son alimentos procesados, definidos como todo lo que viene en una caja, o que tiene una bolsa, o que aparece en televisión. Entre 1984 y el año 1998, en México, el consumo de frutas y verduras se redujo en casi un 30%, la leche y sus derivados en un 25% y el consumo de las carnes ha caído casi en un 16%, mientras que el consumo de carbohidratos refinados ha subido casi 8% y el de los sodios, 35%.

En Brasil, en el año 1987 el 21% de la compra familiar estaba compuesto de alimentos procesados o ultra procesados, mientras el 77% correspondía a alimentos naturales. En el año 2009, el consumo de alimentos procesados había aumentado diez puntos porcentuales. Pero mientras en Brasil todavía cerca del 70% de los alimentos se compran enteros y se cocinan, en Reino Unido casi el 60% de la compra familiar son alimentos procesados, listos para consumir. En muchos casos esos alimentos procesados representan comida lista para meter al microondas por pocos minutos. Todos esos productos son abundantes en grasas, en sal y en una serie de ingredientes químicos, preservantes que son absolutamente nocivos a la salud.

En Chile, en el año 1987, el 58% de las compras eran alimentos naturales y el 42% productos ultra procesados. El año 2007, casi el 60% de la compra familiar se constituía de alimentos procesados. En Perú, en el año 2001 se cocinaba en la gran mayoría de las casas, pues el 88% de las compras familiares eran alimentos naturales (sin incluir lo que se consumía fuera de casa). En el año 2008, los productos ultra procesados habían pasado a ser el 15% de la compra familiar. Posiblemente hoy este porcentaje es muchísimo más alto, pero se debe reconocer que Perú es una sociedad donde, gracias a las publicitadas tradiciones culinarias, la cocina sigue siendo algo importante.

Comer saludable es no comer nada que venga en un paquete. Ahora bien, el gran problema es que lo que viene en un paquete es cómodo, no necesita cocinarse, está listo para el consumo, lo que convierte a esos productos en muy deseables. Por esa razón es que se observa, en casi todos los países, un fuerte incremento del peso de los alimentos procesados en la canasta de consumo familiar.

Toda comida tradicional, si la preservamos, asegura salud. Podemos clasificar los alimentos en tres grandes grupos: i) alimentos enteros (Grupo 1); ii) ingredientes culinarios (Grupo 2) que usamos para preparar alimentos que están en el grupo 1; y iii) todos los productos comestibles procesados.

En el libro de Michael Moss, premio Pulitzer en Estados Unidos, que se llama “Sal, azúcar y grasa”, el autor describe el funcionamiento interno de las grandes empresas multinacionales, cómo producen sus alimentos procesados, los del grupo 3, y cómo los venden. La más interesante conclusión es que ninguna de esas empresas produce o diseña sus alimentos con la idea de nutrir, la intención es usar la grasa, la sal y el azúcar para producir lo que llaman el “*bliss-point*” que es el momento en que el consumidor dice ¡Pero que bueno, quiero más! Eso ya está modelizado en computadoras, en programas claramente establecidos. Estos productos ultra-procesados se venden para hacer dinero y en el proceso los consumidores se convierten en una especie de adictos. En efecto, hay tratados de salud pública que muestran el poder adictivo de esos productos altamente procesados, a diferencia de lo que ocurre con los alimentos enteros, que no provocan la misma adicción.

Dos cifras muy ilustrativas para cerrar esta sección: en Perú y Colombia, donde el 20% de la compra familiar son productos procesados, hay 16% de obesidad; en Canadá, México, Reino Unido y Chile —son datos de los trabajos que hemos hecho con el grupo de la Universidad de São Paulo— entre 45% a 55% de la compra familiar son productos procesados y la tasa de obesidad es de 30%. Asimismo, al analizar los datos de Francia, de Italia, los datos de muchísimos países se observa cada vez más claramente esa correlación.

### C. La pelea por el estómago del público

Hay una relación entre el peso de los alimentos procesados en la canasta de consumo familiar y el nivel de obesidad de los países, y, además, no hay duda sobre las enfermedades que origina la obesidad. Ahora bien, no basta con decirle a la gente que el problema es que están comiendo mucha sal, grasa y azúcar cuando el 95% del azúcar, de la grasa y de la sal consumida a diario vienen escondidos en los alimentos procesados. Estos ingredientes ingresan a nuestros hogares y los consumimos sin ninguna capacidad de reconocerlos, aún sabiendo leer la etiqueta. Y bueno, esto es lo que muchos han llamado “la pelea por el estómago del público”.

Esta es una pelea política. El gran problema es que el luchador representado por la familia y la realidad de comer en casa no tiene respaldo de las políticas públicas mientras estas sigan apoyando al libre mercado y a la agricultura monocultivo.

### D. Vectores

¿Porqué ha aumentado tanto el consumo de alimentos procesados? Solo algunos datos: en primer lugar, se constata que el 25% del valor del producto en el puesto de ventas corresponde a ganancia. Ello significa que la industria de alimentos procesados es altamente rentable. Si miramos la evolución de los mercados de esos productos según el tipo de países, observamos que en los países de altos ingresos los productos empaquetados casi han llegado a un *plateau*, mientras en los países de bajos-medios ingresos, la tasa de crecimiento aún es alta. Por tanto, el éxito futuro de esa industria está en el Hemisferio Sur, es decir, en las economías emergentes y en desarrollo. Las bebidas azucaradas crecen a una tasa de 2.4% en los mercados más grandes del mundo y poco más del doble en los países del Sur. Es ahí donde está el crecimiento de los mercados, es ahí donde efectivamente se va a seguir incrementando la obesidad y aumentará la incidencia de enfermedades crónicas en el futuro.

## Publicidad, alimentación y multinacionales

Los recursos invertidos en publicidad para vender esos productos a nivel mundial alcanzan los 40 mil millones de dólares. Si consideramos a todos los ministerios de salud del mundo juntos, el presupuesto que invierten para decirle a la gente que coma frutas y verduras no es el 1% de esos 40 mil millones de dólares. Por estas cifras, la OMS está abordando ahora el tema de la publicidad.

¿Qué puede hacer la salud pública o los médicos con 1% en sus cofres para publicitar las frutas y verduras, cuando 40 mil millones de dólares son invertidos, cada año, para que comamos alimentos procesados? No hay forma de ganar esta pelea, no hay forma de seguir considerando que es un tema de decisión individual. Este es un problema sistémico igual que una epidemia.

Todo este crecimiento del mercado internacional y global está en manos de 12 o 13 grandes jugadores, estos son básicamente los grandes. Han comprado a todos los productores o procesadores nacionales y, hoy en día, entre Coca-Cola y Pepsi-Cola tienen el 50% del mercado mundial de bebidas gaseosas, 3 empresas dominan el 70% de los alimentos que se venden en Estados Unidos; en el mundo, el 40% de los productos procesados se lo reparten estas grandes transnacionales.

## Agricultura monopólica y *commodities*

La agricultura monopólica, que produce soja, trigo, maíz abundante, ha convertido a los alimentos en *commodities*. Son productos que hoy en día pueden irse al mercado de energía para producir gasolina, combustible, puede irse al mercado de alimentos para ganado, es un *commodity* y se venden *futures* y otros tienen mercado en Chicago donde se generan grandes especulaciones alrededor de sus precios.

En Estados Unidos, lo que recibe el productor agropecuario corresponde a 15.8 centavos de dólar por cada dólar pagado por el consumidor. El 84% restante, la industria lo ha convertido en algún elemento de marketing, procesamiento, instalación, transporte o publicidad. Hay que cambiar ese paradigma. No es aceptable que nos digan que una lechuga que sale del campo no es un producto final, que un pepino, una palta, que cualquier producto salido de la chacra no es un producto final y que hay considerarlos como ingredientes en una cadena que solo tiene valor cuando el producto es ultra procesado y vendido con publicidad. El mensaje actual es que los productos agropecuarios tienen que pasar por el procesamiento industrial, de lo contrario no tienen valor.

Pero se debe contradecir eso: ese valor originario, hoy día, tiene un valor extraordinario. Primero, porque se está protegiendo la tierra; segundo, porque quienes lo producen, son en su mayoría productores de pequeño o mediano tamaño. Por lo tanto, tiene un rol social enorme, ellos son además defensores del medio ambiente, defensores de los recursos naturales, del agua, de la tierra, la conocen bien, es su medio de vida. O sea, están haciendo un bien enorme a las sociedades y sin embargo no reciben lo que corresponde por sus productos, porque consideramos que son la primera parte, el primer peldaño de una cadena de valor que debe procesar el alimento para darle valor.

## E. Los avances y desafíos de la salud pública

¿En qué estamos en salud pública en relación a este tema? Se reconoce que la venta de los alimentos procesados se sustenta en cuatro atributos: primero el producto tiene que ser fácil de usar —cuando se trata de bebida, que sea fácil de usar y muy adictivo—, segundo que sea barato, tercero que sea fácilmente disponible y por último que tenga prestigio.

Con el tabaco y con el alcohol, lo que hizo la salud pública fue afectar el producto y su diseño: afectar sus precios aumentándolos mediante la aplicación de impuestos y limitar el acceso. Hoy en día, en América Latina, se está tratando de hacer algo parecido con los alimentos procesados. Existen ocho países que han establecido regulaciones para que en las escuelas no se vendan esos productos, limitando el acceso. Por el lado de la imagen, queremos limitar la publicidad, lo que ha sido un éxito para el tabaco y el alcohol. Sin embargo, con los productos procesados es más difícil lograrlo,

Para eliminar un producto de la alimentación hay que poner algo en su lugar. No se necesita el tabaco o el alcohol para vivir. En cambio, con los alimentos no es suficiente sólo limitar el acceso. Lo

que se ofrezca como alternativa es de suma importancia, y debe incluir el regreso al placer de comer, de volver a cocinar, debe incluir a una agricultura que produce alimentos enteros y que tiene la fuerza económica para volver a desempeñar un rol importante en la sociedad. Es más, ya se está haciendo.

## **F. El rol de la agricultura familiar y de las economías locales**

En esto, la agricultura familiar —en el cual la mujer tiene una participación central— juega un rol fundamental, y debe ser apoyada por el Estado. Un apoyo no solamente al fortalecimiento de la capacidad cooperativa local, sino que también a la inversión. Inversión que incentive el buen desarrollo de mercado local, el apoyo a las culinarias regionales para que sobrevivan y para que sean mantenidas en los hogares, la protección de los recursos naturales y el desarrollo social. Ya se ha dicho: el 84% de las unidades de producción pertenecen a la agricultura familiar. Por ejemplo, en el caso de Brasil —pero ocurre en toda América Latina— la agricultura familiar participa significativamente en la producción de alimentos para el consumo humano: aporta 87% de la yuca, 70% del frijol, casi 60% de los lácteos y cerdos, 46% del maíz, entre otros. ¿Por qué no la apoyamos más estructuralmente con políticas públicas, para que sea el elemento central en el desarrollo de nuestros países?

## **G. La educación alimentaria**

La educación alimentaria tiene que llegar a la escuela, la escuela tiene que enseñar a los niños hasta a cultivar. Creo que las escuelas tienen que volver a entender que esto es importante. Le enseñamos a los niños tres horas al día de matemáticas, abecedario, etc.; y también nos enfrentamos a los alimentos tres o más veces al día, ¿Por qué no estamos educando nutricionalmente? Se debe diseñar una política fiscal para mejorar la competitividad de los alimentos integrales, es indispensable que ese tema esté en alguna batería de las políticas públicas en el mundo.



## **V. Agricultura familiar, circuitos cortos y el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma, Perú**

---

*Guiselle Romero*

### **A. Reorganización de los programas sociales y creación de Qali Warma**

Qali Warma es un programa que tiene apenas cinco meses de operación. Qali Warma, para los que no lo saben, significa “niño vigoroso” en quechua. ¿Cómo se crea Qali Warma? Cuando se constituye el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), en octubre de 2011, se adopta la decisión de traspasar a este ministerio varios de los programas emblemáticos que estaban vinculados con el desarrollo social. Uno de éstos era el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA), que tenía prácticamente 20 años de operación y atendía a diferentes poblaciones: desde niños de 0 a 3 años, madres embarazadas, y escolares de nivel inicial y primaria, hasta a comedores populares y situaciones de emergencia. Tenía por tanto una población-objetivo muy heterogénea, con diferentes objetivos y muchas dificultades en su operación. Cuando se evaluó el programa luego de su adscripción al MIDIS, se constató que no cumplía con los objetivos para los cuales había sido creado, y que no era viable reformarlo, pues el mismo ya había pasado por cinco procesos de reestructuración en la última década, y por ello se optó por su cierre<sup>6</sup>.

En este contexto, se decidió transferir varias de las líneas de trabajo que manejaba el PRONAA a diferentes organismos. Por ejemplo, la línea de atención de emergencias se transfirió al órgano que manejaba el tema de las emergencias que es el INDECI, los comedores populares ya se encontraban en proceso de descentralización a los gobiernos locales y, en el caso de la alimentación escolar, se decidió crear un nuevo programa, el programa Qali Warma orientado a la alimentación escolar de niños de

---

<sup>6</sup> Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS (2012), MIDIS: Evaluación y reorganización de los programas sociales, Antecedentes, proceso, próximos pasos. Lima.

inicial (entre 3 y 6 años) y primaria (6 a 12 años). La idea era que este programa brindara adecuada alimentación escolar, con el objetivo de mejorar la atención en clases de los niños, de lograr mejor asistencia y permanencia, pero también de promover mejores hábitos de alimentación<sup>7</sup>.

## B. Los objetivos y metas del programa

El programa es de gran magnitud: atiende a la fecha a 2,6 millones de niños a nivel nacional y su meta es ir creciendo de manera progresiva hasta alcanzar, en 2016, los 3,9 millones de niños que asisten a los niveles de educación inicial y primaria en el Perú. En el momento de su creación, el programa priorizó la atención del grupo de escuelas que eran atendidas por el programa de alimentación escolar anterior (PRONAA) y, adicionalmente, buscó cerrar la brecha de alimentación escolar de los niños ubicados en los distritos de mayor pobreza (quintil 1). En este contexto, entrega dos raciones diarias a los niños que asisten a escuelas ubicadas en distritos quintil 1 y 2 de pobreza, y una ración diaria a los niños que asisten a escuelas ubicadas en distritos de los quintiles 3, 4 y 5. Esto implica que hoy, un 33.5% de los niños atendidos reciben desayuno y almuerzo y un 66.5% reciben sólo desayuno.

## C. Enfoque y funcionamiento

### Regiones alimentarias

¿Qué son las regiones alimentarias? Es una propuesta planteada por Qali Warma que considerando que no se come lo mismo en todas las zonas, identificó 8 regiones alimentarias, que, independientemente de la demarcación político-administrativa del departamento, comparten una identidad culinaria parecida y también las mismas festividades, los mismos productos, los mismos hábitos de consumo local de los niños. Así, en las recetas del programa se tomó en cuenta esas costumbres.

El objetivo era doble: acercarnos a los hábitos de consumo local rescatando los productos locales de la zona, junto con cumplir con los estándares nutricionales, tanto en el desayuno como en el almuerzo<sup>8</sup>. Si bien el primer proceso de compra —que se realizó entre enero y febrero de 2013— se diseñó principalmente en la sede central, recogió insumos descentralizados. Por ejemplo, las recetas ya son el resultado de ecuaciones entre recetas de programas que estaban en operación<sup>9</sup>, productos locales de la zona y los requerimientos de energía, proteína y hierro de los niños, en este caso de 3 a 12 años.

### Funcionamiento

El modelo de funcionamiento de Qali Warma busca diferenciarse del modelo del PRONAA. Este compraba, de manera centralizada, unos pocos productos para atender a diferentes tipos de población objetivo. Qali Warma se focaliza en la población escolar, compra productos diferentes según los territorios y, adicionalmente, funciona bajo un modelo de co-gestión<sup>10</sup>.

La co-gestión significa incorporar a diferentes actores en la operación del programa con todo lo que esto implica en términos de un reto participativo. Es así que para la fase de compra, por ejemplo, Qali Warma creó 111 comités descentralizados que operan en todo el territorio, conformados por representantes de los usuarios (padres de familias de las escuelas de nivel inicial y primaria, la municipalidad provincial que agrupa al mayor número de escuelas, la red de salud de la zona, el gobernador del territorio, etc.). Eso implica que cada comité de compras está integrado por los tres niveles de gobierno: nacional, regional y local. Ello permitió mayor transparencia, incorporando a estos usuarios y también a otros actores de ese mismo territorio en procesos de veeduría, para garantizar la transparencia del proceso de compras. Es así que la Mesa de Concertación para la Lucha contra la

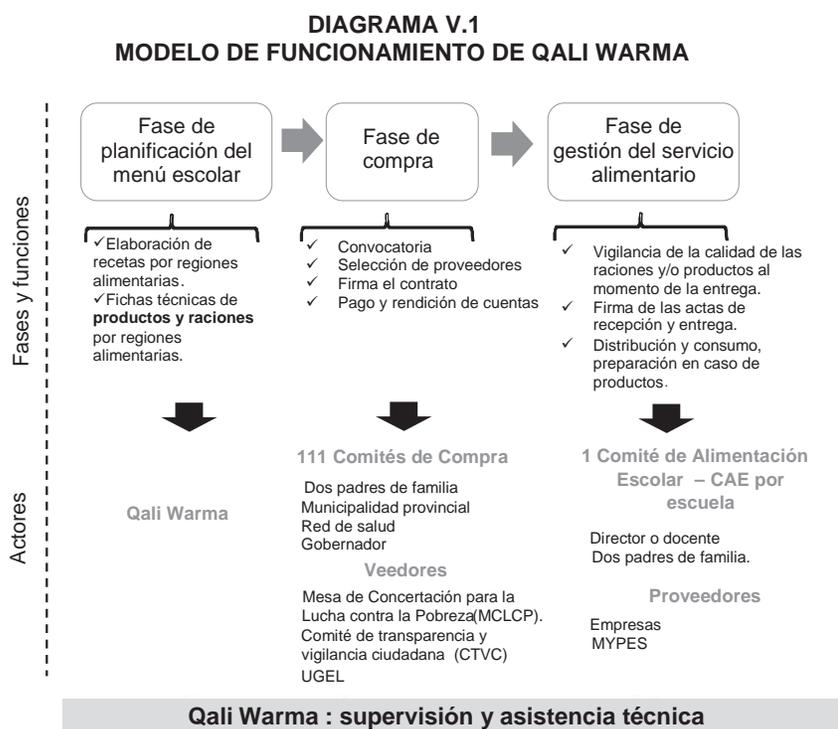
<sup>7</sup> Decreto Supremo N° 008-2012- MIDIS, norma que crea el Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma.

<sup>8</sup> Qali Warma (2013) Lineamientos de planificación del menú escolar. Lima.

<sup>9</sup> Recetarios del Programa Cuna Más, la mejor receta del Instituto Nacional de Salud/Centro Nacional de Alimentación y Nutrición (CENAN), entre otros.

<sup>10</sup> Resolución Ministerial N° 016-2013-MIDIS que aprueba la Directiva N° 001-2013-MIDIS, que estableció los procedimientos generales para la operatividad del modelo de co-gestión para la atención del servicio alimentario de Qali Warma.

Pobreza, que agrupa a una serie de organizaciones sociales, el Comité de Transparencia y Vigilancia Ciudadana de los Programas Sociales y la Unidad de Gestión Educativa Local de la zona, participan como veedores en los procesos de compras que desarrolla el programa. Pero el modelo de co-gestión no termina en la compra, sino que está presente en la siguiente etapa, la del servicio alimentario: cuando los productos se reparten a las escuelas —en modalidad de raciones ya preparadas para las zonas urbanas y en modalidad de canasta de productos para las zonas rurales— un comité de alimentación escolar integrado de nuevo por padres de familia y por el director o docentes de la institución educativa recibe y evalúa la calidad de los productos (diagrama V.1).



Fuente: Qali Warma.

Qali Warma brinda asimismo supervisión y asistencia técnica en todo el territorio a través de un equipo que cuenta con aproximadamente 700 personas con contratos permanentes, y más de 1000 personas con contratos temporales en una primera etapa, para pasar posteriormente a una modalidad de tercerización de la supervisión del servicio.

### Criterios para las recetas

El programa se enfrenta en la actualidad a una serie de limitaciones en las escuelas peruanas para cumplir con el objetivo de ofrecer los productos más naturales posibles. Tales limitaciones están vinculadas a la disponibilidad de los productos en determinadas zonas, al tema de la estacionalidad, a la aceptabilidad y la perecibilidad (por ejemplo, en la zona de Cajamarca, al llevar un producto como la arracacha que es un producto perecible tendía a malograrse rápidamente y por consiguiente fue necesario eliminarlo de la dieta). Eso muestra que hay varias cosas que trabajar al mismo tiempo cuando uno quiere incorporar a la agricultura familiar en la alimentación escolar. Entre otros, se debe tomar en cuenta las condiciones de infraestructura y de cadenas de frío existentes en esos territorios que permitan desarrollar una dinámica de este tipo.

Otro tema tiene que ver con la aceptabilidad. Si bien es cierto que las recetas de Qali Warma — según una encuesta desarrollada a 45.000 niños a nivel nacional— tienen un 83.5% de aceptabilidad, nos

hemos encontrado con zonas donde los niños o los padres de los niños no quieren productos de la zona. Por ejemplo, en zonas como San Martín, en la selva de Perú, llevábamos la yuca sancochada para complementar el desayuno, pero nos decían: “¿Por qué me traen yuca, si yuca es lo que produzco en mi chacra? Tráeme un producto más rico, por ejemplo una pizza me vendría bien o una hamburguesa”. Ello demuestra que hay aspectos vinculados también a lo que la gente piensa que es lo mejor para ellos y allí hay mucho que trabajar en educación alimentaria, porque se importa muchas veces lo de fuera y se considera que es bueno per se.

Otro aspecto que también se debe considerar es la facilidad de la preparación, porque muchas veces estas recetas tienen que prepararse —en particular en las zonas rurales— en cocinas mejoradas de dos fogones y tienen que ser rápidamente preparadas para poder cumplir con los horarios de desayuno y almuerzo de los niños.

Por todo ello, si bien el programa apuesta por la agricultura familiar en la alimentación escolar, es necesario reconocer que hay varios aspectos que se tienen que trabajar de manera paralela de tal manera de hacerlo viable operativamente, para un programa que manejará una operación de prácticamente 4 millones de niñas y niños a nivel nacional.

¿Qué contienen los menús actualmente? En el primer proceso de compra se incorporaron 67 productos no perecibles y 51 productos perecibles. Pero, poco a poco, y teniendo en cuenta las dificultades que encontradas en términos de operación, disponibilidad y sostenibilidad, fue necesario ajustar las compras, reduciendo el número de perecibles hasta que sea posible mejorar las condiciones de abastecimiento y almacenamiento.

Actualmente el programa lleva frutas a las escuelas como parte del almuerzo, pero también se ha tratado de incluir frutas en las recetas de los desayunos, no siempre con éxito. Por ejemplo, hubo que eliminar el membrillo con avena que formaba parte de una receta de desayuno porque tendía a fermentarse rápidamente y al manejar una operación tan grande se complicaba el proceso. Entonces, apostamos por la agricultura familiar, pero considerando las condiciones necesarias para prestar un servicio de calidad (es decir priorizando la calidad de los productos, la minimización de riesgos para los alumnos, y la inocuidad de lo entregado). Para que la alimentación escolar funcione bien, se requiere una infraestructura adecuada en las escuelas. Como mínimo, se requiere de una cocina y de un almacén, condiciones que no cumplen todas las escuelas peruanas. Esto es claramente un proceso, un proceso de mediano a largo plazo, pero un proceso donde Qali Warma ya ha empezado a actuar.

Para enfrentar esa situación se incorporó una meta en el Plan de Incentivos Municipales —que maneja el Ministerio de Economía y Finanzas— para apoyar a los gobiernos locales para que trabajen en el cumplimiento de las normas establecidas por el programa. Por ejemplo, el Ministerio ha dispuesto un financiamiento de 11 millones de soles para la elaboración de un diagnóstico de la infraestructura requerida para la alimentación escolar de las escuelas de su jurisdicción y una inversión de 70 millones de soles en infraestructura para la alimentación escolar. Así, solamente con haber hecho a otras instancias del gobierno parte de este proceso de articulación, se impulsó una nueva dinámica de inversión<sup>11</sup>.

## **Equipamiento, articulación e inocuidad**

Otro aspecto a considerar es el equipamiento y menaje adecuados. Tanto los gobiernos locales como el programa están haciendo inversiones en esta materia.

Asimismo, otra condición para que funcione una oferta alimentaria disponible y sostenible en un territorio es la adecuada articulación de una serie de actores como los gobiernos regionales y locales a través de las gerencias de desarrollo económico, el Ministerio de Agricultura y Riego, el Ministerio de la Producción, y FONCODES (que forma parte del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social). Con dicha

---

<sup>11</sup> Ministerio de Economía y Finanzas – Dirección General de Presupuesto Público y GIZ (2014) Plan de Incentivos, la herramienta para una gestión local eficiente. Lima.

articulación también se busca mejorar la oferta de proveedores para que estén a la altura de las circunstancias y puedan ser parte del programa Qali Warma.

La cadena de inocuidad es otro aspecto fundamental a incorporar. En efecto, cuando uno sale y compra cosas en una feria probablemente no te pidan certificados, pero cuando compras, en este caso, productos en grandes volúmenes, hay que presentar certificaciones sanitarias, lo cual representa todo un reto en términos de la existencia de organismos que puedan realmente certificar y, además, realizar tareas de vigilancia sanitaria en todo el territorio nacional.



## **VI. Los programas de compras públicas de Brasil: escuelas y circuitos cortos**

---

*Emma Siliprandi*

### **A. Agricultura familiar y compras públicas**

En la actualidad existen en Brasil tres programas de compras públicas, que de alguna forma están relacionados con la alimentación escolar:

- El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)
- El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y
- El reciente Programa de Compras Institucionales, creado en 2013 y que tiene por objetivo proveer los Municipios y los Estados con alimentos que normalmente se compraban en grandes empresas, como por ejemplo para hospitales, para los funcionarios de la administración pública, entre otros.

El objetivo compartido de estos tres programas es fortalecer la agricultura familiar, facilitando que ésta pueda tener una participación más permanente y estable en mercados grandes. No se trata de darle ventajas sobre el resto, solamente se trata de incluirla en mercados en que hasta el momento no podía penetrar. En efecto, si bien la Ley de Compras Públicas parecía neutral y abierta, la verdad es que excluía a la agricultura familiar. Por esta razón, y en el marco de una discusión mucho más amplia sobre el desarrollo local y la seguridad alimentaria, se hicieron modificaciones a la Ley de Compras Públicas que permitiera incluir a la agricultura familiar inclusión en estos mercados.

### **B. El Programa de Adquisición de Alimentos**

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) es parte de la estrategia “Hambre Cero” que se inició con el primer gobierno del Presidente Inacio Lula da Silva, en 2003. Esta estrategia responde a una

preocupación acerca de la seguridad alimentaria y nutricional, donde no solo se mira a los consumidores, sino que también se considera a los productores y a la relación consumidor-productor.

El PAA empieza como programa piloto en 2003, y se implementa a pleno régimen a partir del año 2004. El PAA compra alimentos producidos por la agricultura familiar para donarlos —por medio de instituciones sociales y entes públicos— a personas que viven en inseguridad alimentaria. Los productos son también utilizados para formar stocks públicos de alimentos y de las organizaciones de la agricultura familiar. Asimismo, el PAA empezó a trabajar con escuelas localizadas en lugares más lejanos y con poca organización que, a pesar de la existencia del Programa de Alimentación Escolar, no lograban obtener los recursos que el Gobierno Federal enviaba, ni mantener un menú permanente.

Una característica particularmente interesante del PAA es que ha sido creado por una iniciativa de la sociedad civil dentro del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA). El CONSEA, que también ha sido reorganizado en el primer gobierno de Lula, es una entidad en la que participan el gobierno (1/3) y la sociedad civil (2/3) y es presidido por un representante de la sociedad civil.

Fue en el marco de las discusiones del CONSEA que se generó la propuesta de crear un programa para comprar a la agricultura familiar. Desde su génesis este programa ha sido concebido como una política multisectorial, en la que participaban tanto el Ministerio de Desarrollo Agrario como el Ministerio de Desarrollo Social. Hoy, su gestión involucra a ocho o nueve ministerios, y también a actores de la sociedad civil. Es un programa que estimula mucho el asociativismo y el cooperativismo tanto a nivel local como en la planificación de la producción.

## **Evolución de la cobertura**

El Programa empezó en 2003 con un presupuesto de 145 millones de reales —aproximadamente 72 millones de dólares— y en 2012 ya tenía un presupuesto de 835 millones de reales, esto es, un crecimiento de 580% en menos de 10 años. También la cantidad de alimentos que ha sido comprada y el número de agricultores familiares proveedores del programa alcanzan cifras significativas: 4 millones de toneladas de alimentos comprados desde el año 2003 y 185 mil pequeños productores proveedores del programa en el año 2012.

## **Localización**

Los municipios de Brasil que participan del Programa se reparten por todo el país. La mayor parte de los recursos están focalizados en la región nordeste de Brasil, que es la región más pobre, y es en esta región donde hay más proveedores.

## **Funcionamiento**

El gobierno establece un monto máximo de recursos que se puede entregar a cada municipio, de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria, y según otros criterios como pobreza, desnutrición, etc. En función de este monto, las organizaciones de la agricultura familiar que quieren participar del programa elaboran una propuesta de lo que tienen para vender (zanahorias, lechuga o harina de maíz, por ejemplo, o cualquier alimento). Paralelamente se identifican las entidades que necesitan de estos productos (entidades tales como guarderías, hospitales, centros que ayudan a drogadictos o indigentes, que trabajan con personas mayores o simplemente que trabajan con personas en situación de inseguridad alimentaria).

Estas entidades establecen acuerdos con quienes tienen productos para vender, se realiza la transacción y paga el Estado. El Estado coloca los recursos, pero toda la gestión de cómo va el producto desde los productores hasta los consumidores está hecha a nivel local por estas organizaciones que se ponen de acuerdo. El Estado simplemente pone en contacto oferta y demanda, supervisa y paga.

Esta dinámica ha tenido tanta fuerza, ha sido tan bien evaluada por todos los involucrados, que motivó para que en 2009 se introdujeran cambios en la Ley de Alimentación Escolar. En este sentido, el PAA ha generado las condiciones y experiencias para reformular el Programa Nacional de Alimentación Escolar. Probablemente, sin la experiencia exitosa del PAA a nivel local, no hubiera sido factible cambiar la ley y hacer que la alimentación escolar sea hoy en gran parte proveniente de la producción de la agricultura familiar.

## C. Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) tiene más de 50 años de existencia en Brasil. Empezó como una campaña, y, durante estos 50 años, ha pasado por distintos cambios. Durante un primer periodo, la compra era completamente centralizada. A partir de 1994 se descentralizó y se valorizó la participación de la agricultura familiar. Eso apoyo duró un tiempo, pero después desapareció. Ahora, con la experiencia del PAA, se vuelve a imponer este enfoque, observando en la práctica que los agricultores familiares son capaces de ser proveedores de programas de este tipo.

Pero eso es el resultado de un largo proceso que partió de una visión donde los agricultores familiares eran considerados como marginados de la sociedad, que no tenían competencia, que no tenían poder de entrar en los mercados, que no entregaban calidad, que no podían mantener sus contratos, etc. Con la Ley de la Agricultura Familiar y la implementación de programas de apoyo a la agricultura familiar, entre otros, se logró cambiar esta visión y hoy, la agricultura familiar ya tiene un estatus de segmento económico importante, que puede participar de un programa de tanta responsabilidad como alimentar a los niños de forma permanente y con calidad. Esto es el resultado de todo un proceso donde se logra convencer a la sociedad de que eso es posible.

### Priorización de la agricultura familiar

En 2009 el PNAE logró la aprobación de una ley que establece que por lo menos el 30% de los recursos que el Estado entrega a los municipios para la compra de alimentos escolares deben ser focalizados en la agricultura familiar y sus organizaciones.

En este marco, se establecen criterios adicionales tales como la priorización de la agricultura de asentamientos de reforma agraria, así como la priorización de poblaciones indígenas o comunidades quilombolas (descendientes de esclavos que viven en comunidades rurales). Asimismo, se entrega un premio de precio en el caso de productos agroecológicos y orgánicos.

### Cobertura y funcionamiento del programa

El presupuesto total del programa es de 1,5 mil millones de dólares —de los cuales 500 millones se dirigen a la agricultura familiar— para atender a 45 millones de estudiantes durante doscientos días al año.

En todo el país, están involucrados 5.000 municipios quienes son directamente responsables de hacer las compras, bajo una modalidad totalmente descentralizada. Cada municipio debe priorizar en primer lugar la producción local, y cuando no encuentra lo que requiera a nivel local, debe buscar a nivel de su región y así sucesivamente. Si bien se da prioridad a las organizaciones que están formalizadas, también se puede comprar durante un año a grupos informales que están empezando, como un estímulo para que se formalicen.

Lo importante a relevar es que para que se pueda concretar la participación de la agricultura familiar, se tuvo que modificar la Ley de Compras Públicas. En efecto, dicha ley definía que, cumpliendo los requisitos de catastros, de sanidad etc., lo que contaba era el precio más bajo. Por escala y por problemas de formalización, la agricultura familiar no siempre logra cumplir con este criterio, razón por la cual se incorporó un nuevo instrumento de compras, la “llamada pública”, que se rige por los mismos principios que una licitación, pero permite con mayor facilidad la participación de las organizaciones de pequeños agricultores y agricultoras, las cuales tienen mucho peso en este programa.

Es una forma facilitada y flexibilizada de compras, pero es legalmente reconocida por los organismos de control y permite entregar alimentos locales a los niños.

## D. Aspectos positivos de ambos programas

Los aspectos positivos de ambos programas dicen relación con:

**A nivel de los productores y productoras**

- Favorece la diversificación de la producción de alimentos. De hecho, zonas y regiones que ya estaban muy especializadas vuelven a policultivos.
- Promueve naturalmente el aumento de ingresos en la agricultura familiar, al darles acceso a un mercado garantizado.
- Mejora el consumo de productos de las propias familias productoras que muchas veces ya habían dejado de producir, porque éstos no tenían mercado. Entonces, vuelven a producir y también vuelven a comer productos que ya habían dejado de producir, contrarrestando el proceso de urbanización de su alimentación.
- Favorece la participación de las mujeres porque se compra productos que las mujeres están acostumbradas a producir, tales como hortalizas, frutales, productos transformados como galletas, dulces, conservas, entre otros. También, por tratarse de una compra local, se facilita su participación por la cercanía de las entregas, sorteando las restricciones de transporte.
- Redinamiza los mercados locales: Crea mercados para productos que ya no se producían o se perdían o que no tenían atractivo. Ahora, en muchos lugares, hemos visto que empiezan a aparecer ferias donde antes no había, pues ya hay volúmenes suficientes de productos. Entonces también se dinamiza el mercado local.

**A nivel de las organizaciones de los productores**

- Ayuda en la estructuración de la agricultura familiar
- Ayuda a entrar en otros mercados
- Fortalece la capacidad de planificación y gestión de los emprendimientos, porque deben organizarse para las entregas, la forma de presentación de los productos, la planificación de siembra, etc.

**A nivel local**

- Dinamiza mucho el mercado de productos regionales, de pesca, de productos silvestres, productos agroforestales, intercambio de productos entre vecinos, porque muchas veces, por ejemplo, para hacer las galletas las mujeres utilizan huevos o leche de otros productores vecinos. Entonces, aunque el vecino no esté directamente vinculado al Programa, por medio de esta venta puede también dinamizar otros circuitos locales.
- Fortalece las redes de solidaridad, porque las propias entidades que reciben los alimentos se sienten muy gratas a tener los alimentos de los productores locales.
- Promueve el desarrollo local por la circulación de recursos dentro de la región

**A nivel de los estudiantes**

- Valoriza la cultura alimentaria regional
- Estimula la educación alimentaria y nutricional
- Mejora de la calidad nutricional de las dietas

**E. Desafíos para mejorar las compras públicas**

Se identifican cuatro dimensiones en las cuales hay que trabajar para mejorar las compras públicas:

**Aspectos legales asociados a la agricultura familiar**

- Dificultades para obtener la documentación exigida por los programas, especialmente la DAP (documento que certifica la condición de agricultor familiar); también hay dificultades específicas para las mujeres.

- En el caso de las organizaciones de productores, gestionar la documentación es todavía más complicado.

#### **Aspectos organizativos de los productores y productoras**

- Dificultades de las propias organizaciones: falta de estructura, de experiencia en gestión, carencia de capital para las inversiones necesarias, necesidad de asistencia técnica adecuada.

#### **A nivel del sistema escolar**

- Valorización de la propuesta por parte de la comunidad escolar (maestros, padres y madres, estudiantes)
- Cambio de referentes por parte del personal de nutrición (alimentos procesados versus alimentación natural)
- Introducción de contenidos de educación alimentaria y nutricional en los currículos escolares
- Apoyo del Estado para el financiamiento de la infraestructura y personal necesarios.

#### **A nivel de la concepción del programa**

- El límite del volumen de compras por familia restringe la participación de más mujeres y jóvenes
- Falta de apoyo de los gobiernos locales en logística, servicios de fiscalización sanitaria, etc.

## **Bibliografía**

- Becker, Claudio. Mercados institucionais e agricultura familiar: análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios do Território Zona Sul do Rio Grande do Sul. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pelotas, Programa de Pós-Graduação em Sistemas de Produção Agrícola Familiar. Pelotas, 2010.
- Chmielewska, Danuta; Souza, Darana e Lourete, Acácio A. O Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA) e as práticas orientadas ao mercado destes agricultores: Estudo de caso no Estado de Sergipe. Relatório de Pesquisa PNUD. Brasília (mimeo), mar/2010.
- Muller, Ana Luiza. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do PAA. (Dissertação) Mestrado em Desenvolvimento Rural. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, 2007.
- Siliprandi, Emma., Cintão, R. P. As mulheres agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Cadernos de Debate (UNICAMP). (Cessou em 2004. Cont. ISSN 1808-8023 Segurança Alimentar e Nutricional), v.18, p.12 - 32, 2011.
- Siliprandi, Emma., Belik, Walter. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades In: Corá, Maria Amelia; Belik, Walter. Projeto Nutre-SP: análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. São Paulo: Instituto Via Pública, 2012, p. 61-76.
- Zimmermann, Silvia A.; Ferreira, Ana Paula Lopes. El Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar en Mirandiba-Pe. In: SCOTTO, Gabriela (org.). Aun hay tiempo para el sol. Pobrezas rurales y programas sociales. Brasil, Venezuela, Guatemala: una mirada desde lo local. Rio de Janeiro: ActionAid, 2008. p.28 – 64.



## VII. El Programa de alimentación escolar de Ecuador y la agricultura familiar: aprendizajes durante el proceso

---

*Jorge Samaniego*

### A. El contexto: la agricultura familiar y las compras públicas

En Ecuador la agricultura familiar es extremadamente trascendente: el 88% de las explotaciones agropecuarias del país son de tipo familiar y controlan el 42% de la superficie cultivable. El proceso de vinculación de la agricultura familiar con las compras públicas se inicia en el 2007, con la nueva visión del gobierno de Rafael Correa. Allí, se rompen muchos paradigmas en torno a la agricultura familiar y se releva su importancia. Junto con lo anterior, se apuesta a la vinculación de este sector de la agricultura con el Estado.

Existían, por supuesto, grandes retos que había que superar y algunos de éstos siguen aún vigentes. En efecto, hay ciertas limitaciones de índole técnico que dificultan la participación de los productores familiares en el mercado público. Por otro lado, los procesos de organización y coordinación entre organizaciones, si bien han mejorado, requieren aún ser fortalecidas. Por último, contábamos también, al igual que otros países de la región, con un marco normativo históricamente excluyente, lo cual se ha atendido con mucha fuerza.

En este contexto, desde el 2007 y hasta la fecha se ha trabajado principalmente en tres frentes:

- Ajustar el marco normativo para estar dentro de la legalidad, pero permitiendo suficiente flexibilidad para que un agricultor familiar se vincule al mercado público.
- Fortalecer las instituciones del Estado, cambiando también su visión en algunos casos y creando nuevas instancias gubernamentales.
- Desarrollar una reflexión sobre los programas estatales, sobre todo aquellos de alimentación.

Cuando se habla de vinculaciones entre compras públicas de alimentos y agricultura familiar, se piensa, obviamente, en la alimentación escolar, pero también en las compras que realiza el Estado para los hospitales públicos, el ejército, la policía, etc. Aún no hay procesos concretos que vinculen la agricultura familiar con estos otros mercados públicos, pero eso es parte de lo que se quiere empujar.

## **B. Modificaciones del marco jurídico y normativo**

A partir del 2006 se desarrollaron discusiones muy fuertes en Ecuador para cambiar ciertos aspectos importantes de la Constitución. Entre otros, la nueva constitución (2008) define como objetivo “*Generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos. Impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especialización con productos alimenticios*” (artículo 11).

En este contexto, se crea una herramienta muy importante que es la Ley del Régimen de Soberanía Alimentaria, donde se establece que el Estado debe crear mecanismos para favorecer la vinculación entre los mercados públicos de alimentos y la agricultura familiar: “*En sus programas de compras públicas dará preferencia a las asociaciones de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y a productores agroecológicos*” (artículo 14).

Ambos marcos legales se inscriben en el Plan Nacional del Buen Vivir, que constituye el Plan Nacional de Desarrollo del país, y que es fruto de un gran proceso de reflexión, diálogo y consenso nacional. Este Plan orienta el quehacer de todos los entes públicos, privados o de cooperación.

## **C. Programas de alimentación**

### **Programa de Alimentación Escolar (PAE)**

El Programa de Alimentación Escolar también tiene una historia larga —aunque no tanto como en Brasil— pues se inició en el año 1989. Empezó desde la base, a veces mediante la canalización de ciertas donaciones de alimentos, y, poco a poco, se ha ido institucionalizando.

En 2007, comenzó una gran reflexión sobre la eficiencia y eficacia de los programas de alimentación. El nuevo equipo del Ministerio de Salud fue muy crítico, sobre todo acerca de la dieta que se brindaba, observación que, en cierta medida, aún sigue vigente. Se efectuaron cambios en los alimentos que se entregan, considerando que los problemas de malnutrición en Ecuador no son causados por deficiencia en energía sino en proteína, micronutrientes y vitaminas. Entonces, se hizo una completa reingeniería del Programa y, de hecho, se eliminó el almuerzo escolar, que era básicamente arroz con atún, arroz con lentejas, arroz con alguna leguminosa, y se enfocó en aportar esos micronutrientes y proteínas. Ahora se brinda el desayuno para la educación inicial (3 a 5 años) y para la educación básica (5 a 14 años), y un refrigerio escolar para las escuelas, sobre todo urbanas, que no tienen el desayuno.

Un punto también muy importante y que facilita los procesos de vinculación de la agricultura familiar con la compra pública es la gestión desconcentrada. En el caso del PAE el proceso aún es concentrado.

### **Servicios de desarrollo infantil**

La vinculación compras públicas-agricultura familiar también se da la estrategia de Servicios de Desarrollo Infantil. Estos servicios se componen, por un lado, de la atención brindada por los centros de desarrollo infantil del Estado. Es una red de magnitud, con más de tres mil centros a nivel del país y que brinda cuidado y alimentación infantil a niños entre 3 y 6 años. Esta red es importante para la agricultura familiar, pues se basa en compras desconcentradas a nivel de los gobiernos autónomos. La otra línea de servicios consiste en un acompañamiento familiar en el hogar.

### **Programa de Provisión de Alimentos (PPA)**

El otro gran hito en esta estrategia ha sido la creación, a fines del 2008, del Programa de Provisión de Alimentos (PPA). El PPA, muy inspirado en la experiencia brasileña — de hecho, ha habido asesoría

bilateral entre el Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil y las instituciones del Gobierno Nacional— se ha adaptado a la realidad e institucionalidad nacional.

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*”.

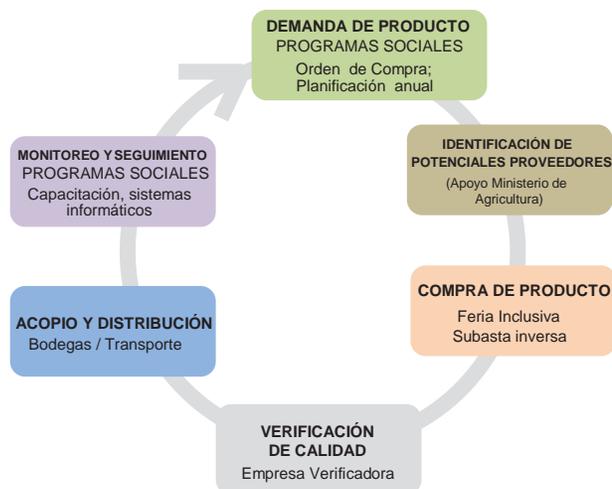
A partir de este programa se ha inducido la vinculación de la agricultura familiar con las compras públicas, y se han desarrollado experiencias provechosas en ese sentido; por ejemplo, trabajo trabajar en alianzas estratégicas con otros socios, por ejemplo el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Salud, Gobiernos Locales; y ejecución de políticas públicas determinadas o elaboradas para este tema, entre otros.

Lo dicho ha sido muy importante, porque ha permitido que el Ministerio de Educación transfiera la gestión del Programa de Alimentación Escolar a otra institución especializada en ese tema, y se concentre en lo que a esta institución le compete, la educación.

EL PPA utiliza dos mecanismos de compra. El primero corresponde al portal de compras públicas, que es un espacio donde cualquier ciudadano puede ser proveedor del Estado, desde la empresa más grande hasta el productor más pequeño. Es abierto, pero en la práctica, los micro y pequeños productores tienen dificultades para adjudicarse las licitaciones.

Por esta razón, se incluyó un segundo mecanismo, que es el de las ferias inclusivas. Estas ferias se inspiran en el proceso tradicional de las ferias andinas, donde el productor sale a algún centro poblado a vender su producción. En las ferias inclusivas sucede lo mismo, pero aquí la feria es organizada por el Programa de Provisión de Alimentos. El PPA hace una convocatoria y de acuerdo a los requerimientos de cada programa solicita la entrega de ciertos productos y elabora los llamados pliegos, estos es, las especificaciones técnicas de lo requerido (cantidad, calidad, lugar y fecha de entrega, etc.). Las ferias se organizan a nivel local, siendo por tanto muy accesibles al pequeño productor. Su funcionamiento se organiza según se indica en el diagrama VII.1.

**DIAGRAMA VII.1**  
**FUNCIONAMIENTO DE LAS FERIAS INCLUSIVAS**



Fuente: Ministerio de Inclusión Económica y Social. Programa de Provisión de Alimentos.

La entidad contratante —que pueden ser el PPA, u otras instituciones que utilizan también la feria inclusiva como mecanismo de adquisición (por ejemplo el Instituto de Niñez y Adolescencia compra juguetes en navidad a pequeños artesanos en ferias inclusivas)— levantan información e identifican los posibles proveedores. Luego se hace la respectiva socialización de los pliegos. Este proceso es proactivo,

no pasivo, pues los técnicos de la institución convocante participan activamente en explicar y en apoyar a los posibles postulantes. Luego se conforma una comisión técnica que califica la calidad. La participación ciudadana es muy importante para garantizar transparencia. Sigue la recepción, para esto se contrata una empresa especializada que verifica la calidad, de forma independiente. Finalmente, se firma el contrato, y se entrega el producto y así el ciclo se repite constantemente.

## **D. La situación actual**

Los cambios al Programa de Alimentación Escolar permitieron modificar la dieta. En la actualidad, no obstante, los desayunos escolares están principalmente constituidos con cereales, granola, y colada, leche ultra pasteurizada, es decir, productos industrializados, lo cual significa que los alimentos ofertados provienen principalmente de la agroindustria.

Ello implica que excluye en gran medida al agricultor familiar, que no puede, por ejemplo, ofrecer una colada, ya que ésta debe venir en envases tetra pack. Esta dieta ha hecho que, en términos de alimentación escolar, los procesos de compras de alimentos se concentren en pocos proveedores y en los territorios cercanos a la Capital.

Por su parte, el Ministerio de Salud Pública ha expresado preocupación sobre las dietas y lo que se permite vender en las escuelas: bebidas y alimentos densamente energéticos, y una oferta casi nula de frutas, verduras y agua natural.

## **E. Conclusiones y desafíos**

La situación actual está generando una gran discusión acerca de la necesidad de redefinir totalmente las dietas ofrecidas por el PAE., fortaleciendo la coordinación interinstitucional y una política integral que articule lo que dicta el Ministerio de Salud, con la política de producción, de sustitución de importaciones, la política de inclusión económica y de combate a la pobreza, entre otras. Detrás de todo esto está la agricultura familiar, como productor, pero también como parte de la solución y de las herramientas de combate a la pobreza.

En este contexto, se está discutiendo una nueva propuesta impulsada por el propio Programa de Provisión de Alimentos, donde se plantea convertir al Programa —que hoy es una instancia del Ministerio de Inclusión Económica y Social— a una instancia de mayor rango, el Instituto de Provisión de Alimentos, para darle más trascendencia a los procesos de vinculación de las compras públicas y los agricultores familiares, así como poder de negociación. En este contexto, la participación y articulación de otros actores es extremadamente importante.

Este proceso ha tenido pasos de ida y pasos de venida, pero el balance es positivo. Ha sido clave cambiar y actualizar los marcos legales, hacerlos inclusivos y no engorrosos. La creación del PPA ha sido un gran avance, porque existe ahora una instancia especializada en la compra de alimentos. Por ejemplo, ahora, se está empujando la inclusión de una fruta a la semana en el desayuno escolar, y si se da ese espacio, probablemente será factible alcanzar después una fruta diaria.

Se requiere de apoyo político muy concreto, muy importante y que sea acompañado de apoyo financiero a largo plazo, para así generar las condiciones para la vinculación efectiva entre la agricultura familiar y las compras públicas y darle permanencia. También, ya se ha mencionado la importancia de la desconcentración del proceso, y el diseño de dietas territorializadas, que incluyan más productos naturales y que puedan cubrir las necesidades nutricionales específicas y que puedan ser ofertados por los agricultores familiares.

Los principales desafíos, ahora, son identificar mejor quién es el agricultor familiar (se discute la elaboración de un registro), fortalecer estos sistemas de gestión y también promover y consolidar el tema de la participación y el control social.

## Bibliografía

- ASAMBLEA CONSTITUYENTE. Constitución de la República Del Ecuador. 2008. Quito, Ecuador.
- ASAMBLEA NACIONAL - COMISIÓN LEGISLATIVA Y DE FISCALIZACIÓN. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria. 2010. Quito, Ecuador.
- Freire W.B., Ramírez MJ., Belmont P., Mendieta MJ., Silva MK., Romero N., Sáenz K., Piñeiros P., Gómez LF., Monge R. 2013. RESUMEN EJECUTIVO. TOMO I. Encuesta Nacional de Salud y Nutrición del Ecuador. ENSANUT-ECU 2011-2013 Ministerio de Salud Pública/Instituto Nacional de Estadística y Censos. Quito, Ecuador.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO – SENPLADES. Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017. Primera edición. Quito, Ecuador.



## VIII. Escuelas y circuitos cortos: el programa “Eat Healthy, Live Healthy”, Estados Unidos

---

*Sofía Bustos*

### A. Antecedentes: la organización CentroNia y el Programa Eat Healthy

El Programa “*Eat Healthy, Live Healthy*” fue creado en el año 2009 por el Departamento de Comida y Nutrición de CentroNia, cuyo trabajo es ofrecer estándares de calidad educativa a más de 1.200 niños en el área de Washington DC, la mayoría de ellos inmigrantes de familias centroamericanas que, por guerra civil, mayoritariamente desde El Salvador, viajaron a Washington DC. Por lo tanto, el público objetivo está compuesto por niños nacidos en Estados Unidos, pero de familias latinoamericanas.

Si bien la presentación se centra principalmente en el programa “*Eat Healthy, Live Healthy*”, se abordará igualmente lo que ha estado sucediendo en los últimos siete años en Estados Unidos, en cuanto a la promoción de la alimentación saludable.

### B. Objetivos y enfoque del programa “Eat Healthy, Live Healthy”

El objetivo del programa fue crear un modelo de educación nutricional innovador y efectivo, tanto para los estudiantes como para la comunidad. Dicho modelo buscó una modificación radical de las menús, mejorando su valor nutricional y, además, incorporando alimentos frescos y priorizando el consumo de productos de origen local. Para ello, y teniendo en cuenta que el tema de la educación era primordial, se creó un currículo educativo bilingüe llamado “*I want to be Healthy*” (*Yo quiero ser saludable*), que fue incorporado dentro del horario escolar y que se enseña en las horas de ciencias todas las semanas. Se apoya también en otras herramientas de educación como por ejemplo la incorporación de huertos escolares. Además, considerando que para hacer educación efectiva con los estudiantes se necesita involucrar a toda la comunidad, fueron creadas también actividades para los padres y los educadores, principalmente para promover su rol en la supervisión de la alimentación escolar.

## C. Los cambios introducidos en la alimentación

Para empezar, el cambio en las minutas fue radical. Su preparación depende del sistema estándar estadounidense que utiliza recursos del gobierno. En general, cada centro educacional escoge una de las empresas privadas adjudicadas por el gobierno —las cuales tienen fines de lucro— y paga a esa empresa con los recursos del Estado destinados a tal fin. La organización CentroNía no tiene fines de lucro, pero puede utilizar estos mismos recursos. Con éstos se crearon una cocina industrial y puestos de trabajo para involucrar a los mismos padres de los niños y capacitarlos. Como las minutas son preparadas sólo con productos frescos (no se abre ni siquiera una lata dentro de la organización), fue necesario crear redes con otras organizaciones y con los productores locales, para poder incorporar estos productos frescos de origen local a un precio asequible al presupuesto del programa.

Los más altos estándares de calidad son empleados en la producción de las recetas. Todas las harinas fueron reemplazadas por granos integrales. Se sirve pescado una vez por semana, legumbres una vez por semana, y un plato vegetariano para todos los estudiantes dos veces por semana; sólo se utilizan frutas frescas, idealmente enteras, cortadas únicamente para los niños más pequeños. Todos los vegetales utilizados son frescos, a la leche no se le agrega sabor para no favorecer el dulce y sólo tiene 1% de grasa, el aporte de sodio ha sido reducido, así como el de grasas saturadas y azúcares refinados. Además, se ha eliminado la entrega de jugos dentro de la alimentación escolar, la cual es mal utilizada en Estados Unidos en reemplazo de la fruta fresca.

Dada la magnitud del desafío de cambiar radicalmente la dieta de los estudiantes, el programa tuvo que buscar herramientas que permitiesen la incorporación paulatina de estos nuevos alimentos dentro de la alimentación de los niños, con el objetivo de no provocar rechazo. Una de esas herramientas, además la más efectiva, es el uso de la barra de ensaladas. La infraestructura proviene de donaciones de empresas privadas, mientras el programa provee los vegetales servidos en la barra de ensaladas. Estas tienen una altura adecuada para los niños, son de fácil acceso para que ellos puedan escoger qué ensalada van a consumir cada día.

## D. Actividades con los padres y la comunidad

El programa considera asimismo muchas actividades de cocina con los padres y madres, y con la comunidad. Por ejemplo, los niños preparan brochetas de frutas para ofrecer a los padres y madres a la hora que los vienen a recoger. Además unas granjeras del área de Delaware participan voluntariamente dentro del horario de almuerzo, explicando a los niños dónde se hizo crecer la espinaca que ellos están comiendo ese día, por ejemplo.

Como los padres y madres son considerados actores fundamentales dentro del proceso de incorporación de nuevos hábitos alimentarios de los niños, el programa ha creado variadas actividades con ellos. Puesto que el principal factor limitante de los padres y madres es el tiempo, en lugar de invitarlos a actividades específicas, la idea es participar donde ellos están, aparecer en cualquier actividad que ellos ya tengan preestablecida, por ejemplo la entrega de notas. En esas oportunidades se hacen, por ejemplo, clases de cocina. Y se entregan a las familias unos bonos que pueden ser canjeados por productos en las ferias locales. De esta manera, los padres no solo aprenden una receta saludable sino que también cuentan con los insumos para replicar esa misma receta en casa. Con eso se logra que lo enseñado dentro del horario escolar tenga continuidad en el hogar.

## E. Alianza con los productores para la incorporación de frutas y vegetales

Para la incorporación de frutas y vegetales frescos el mayor desafío fueron los costos. Para sortear ese problema fueron creadas las llamadas cooperativas de colaboración, que consisten en la unión de varios compradores a pequeña escala, que tienen como interés común la adquisición de productos frescos e idealmente de origen local. La cooperativa negocia directamente con los granjeros, viaja a

las granjas, concerta los precios y, de esta forma, los productores aseguran la venta de sus productos mientras la cooperativa alcanza una mejora en la calidad de la alimentación de sus socios y una disminución en los costos.

Ahora, nada de esto sería posible si no hubiese habido cambios en las normativas en los últimos años en Estados Unidos y esto es sumamente importante destacar.

## F. Nuevas normativas e incentivos

Washington DC es un Estado bastante progresista porque, a diferencia de otros Estados, lleva la vanguardia en términos de cómo modificar los malos hábitos alimentarios que se han venido inculcando en la población estadounidense durante tantos años. Mientras en Chile y en la región son cambios relativamente recientes, en Estados Unidos se acumulan décadas de mala alimentación con la incorporación de alimentos procesados.

En el año 2012 se aprobó la Ley *“Healthy Schools Acts”* que promueve ambientes escolares más saludables. Dentro de sus secciones, cabe resaltar la 201, que promulga nuevos y mejorados estándares para las minutas escolares, indicados por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA). Es así que se han modificado los estándares y, por ejemplo desde diciembre, el ketchup ya no es considerado una fruta o un vegetal. Asimismo, en la misma sección se establecen incentivos económicos de 10 centavos por mejoras nutricionales y 5 centavos por consumo de productos locales a las organizaciones que voluntariamente incorporan estos cambios (Distritos de Columbia, Maryland, Virginia).

En la sección 301 de esta misma Ley se promueve el consumo de productos de origen local: *“Las escuelas públicas deben servir productos generados en forma local, procesados en forma local, y de productores que participen en prácticas agrícolas sustentables siempre que sea posible”*. Y la sección 302 se refiere a la promoción del consumo de estos productos e incita a las agencias gubernamentales, organizaciones comunitarias y escuelas públicas a desarrollar programas de este tipo: *“Las agencias gubernamentales, organizaciones comunitarias y escuelas públicas deben desarrollar programas de promoción de los beneficios del consumo de productos de origen local”*.

## G. Las nuevas minutas establecidas

En el cuadro a continuación se presenta una minuta tipo utilizada por CentroNía y desarrollada por su Departamento de Comida y Nutrición. Hay que destacar que muchos de esos alimentos corresponden a productos de origen local, que se utilizaron durante ese mes específicamente. Esta minuta corresponde a un mes de invierno, el cual es muy crudo en esa zona, lo que implica que la producción local es muy baja y la variedad de productos es escasa. A pesar de ello, se ha logrado ofrecer, en más de la mitad de los días, alimentos frescos de origen local. Por ejemplo, la pasta de tomates está hecha con tomates cosechados en la primavera, los cuales son procesados en el mismo establecimiento, congelados y luego utilizados en época de baja producción, siendo contabilizados como producto local.

**CUADRO VIII.1**  
**EJEMPLO DE CALENDARIO DE MINUTAS ESCOLARES EN UN MES DE INVIERNO**

8 Escuela cerrada	9 Garbanzos con carne (garbanzos 30 gr, carne 30 gr oz) Arroz integral ½ taza Papa dulce horneada ½ taza Banana ¾ taza Leche 30 ml  Veg .garbanzos	10 Ensalada atún con maíz (atún 60 gr, maíz ¼ taza) Pan integral 60 gr Ensalada de vegetales verdes 1 taza Melón ¾ taza Leche 30 ml	11 Pasta vegetariana con queso, tomate y cilantro (pasta integral ½ taza, queso feta 1 oz) Brócoli al vapor ½ taza Pera ¾ taza Leche 30 ml	12 Sándwich de carne (carne 2 oz, pan integral 2 oz) Zanahoria ½ taza Maíz ½ taza Manzana ¾ taza Leche 30 ml  Veg. Queso
15 Chile con carne (frijoles 30 gr., carne 30 gr.) Arroz integral ½ taza Maíz ¼ taza Naranja ¾ taza Leche 30 ml  Veg. Frijoles	16 Escuela cerrada	17 Pasta con salsa boloñesa (pasta integral ½ taza, salsa de tomates ¼ taza, carne 30 gr.) Brócoli al vapor ½ taza Banana ¾ taza Leche 30 ml  Veg. Pasta c/salsa de tomates	18 Pescado al horno (tilapia 60 gr) Quínoa ½ taza Papa dulce horneada ½ taza Ensalada de espinaca ½ taza Pera ¾ taza Leche 30 ml  Veg. Huevo	19 Sándwich de pollo asado (pollo 60 gr., 2 rebanada de pan integral ) Zanahoria ½ taza Manzana ¾ taza Leche 30 ml  Veg. Queso
22 Frijoles negros 60 gr Arroz integral ½ taza Papa dulce horneada ½ taza Ensalada de vegetales verdes 1 taza Naranja ¾ taza Leche 30 ml	23 Pasta con albóndigas en salas de tomates (pasta integral ½ taza, salsa de tomates ¼ taza, carne 30 gr.) Ensalada de vegetales verdes 1 taza Piña ¾ taza Leche 30 ml	24 Pollo teriyaki 60 gr. Cebada ½ taza Porotos verdes ½ taza Melón ¾ taza Leche 30 ml  Veg. garbanzos	25 Estofado de carne 60 gr. Puré de papas ½ taza Pan integral 1 rebanada Ensalada de vegetales verdes 1 taza Manzana ¾ taza Leche 30 ml Veg. huevo	26 Sándwich de atún (pan integral 60 gr., atún 60 gr.) Zanahoria ½ taza Naranja ¾ taza Leche 30 ml  Veg. queso
29 Garbanzos con carne (garbanzos 30 gr, carne 30 gr) Arroz integral ½ taza Maíz ¼ taza Banana ¾ taza Leche 30 ml  Veg .garbanzos	30 Pescado al horno (tilapia 60 gr.) Puré de papa dulce ½ taza Pan integral 1 rebanada Ensalada de espinaca ½ taza Melón ¾ taza Leche 30 ml  Veg. Huevo	1 Pollo con vegetales 60 gr. Cebada ½ taza Ensalada de vegetales verdes 1 taza Melón ¾ taza Leche 30 ml  Veg. tofu	2 Quiche (queso 30gr, huevo 1) Pan integral 2 rebanadas Pera ¾ taza Leche 30 ml	3 Sándwich de pollo asado (pollo 60 gr., 2 rebanada de pan integral ) Zanahoria ½ taza Manzana ¾ taza Leche 30 ml  Veg. Queso

Fuente: CentroNía.

## H. Otras iniciativas y logros

Se puede mencionar una serie de otras iniciativas que han operado como soporte para el programa. Una de ellas es el “*HealthierUS Schools Challenge*” que es una iniciativa voluntaria establecida por Departamento de Agricultura (USDA). Esta da reconocimiento a los centros educacionales que propicien espacios saludables y que promuevan la salud y la actividad física. En el año 2010, la primera Dama

Michelle Obama, dentro del programa “*Let’s Move*”, utilizó esta iniciativa como una herramienta para promover la vida saludable en los centros educacionales.

En este contexto, CentroNía ha recibido varios reconocimientos: en 2011, “*HealthierUS Schools Challenge*” lo premia con la Distinción Oro, que es la categoría más alta y CentroNía fue la primera organización en recibirla en Estados Unidos. El 8 de junio del mismo año, la Primera Dama visitó CentroNía y desde ahí lanzó la segunda parte de su campaña “*Let’s Move Childcare*”, que el programa como modelo a replicar en el resto del país.

Durante el año 2012, el programa “*Eat Healthy, Live Healthy*” recibió el reconocimiento “*Alliance for a Healthier Generation*”, que lo distingue no solamente por hacer promoción de salud entre los estudiantes, sino por involucrar a toda la comunidad y específicamente o mayoritariamente a los padres y a los educadores. Nada de esto sería posible sin las organizaciones colaboradoras. Dentro de ellas se puede mencionar a DC Greens, Team Nutrition USDA, el DC Farm to School Network que es a nivel nacional, el Lac Nutrition Bean del Banco Mundial, Farm to School, City Blossoms que ayuda en la incorporación de los huertos escolares y el HealthierUS School Challenge.

## I. Conclusiones

Como conclusión, se puede decir que CentroNía fue capaz de producir alimentación escolar casera nutritiva y deliciosa, articulando tres pilares fundamentales:

- Al colegio, la escuela, la organización educativa que se abrió a la posibilidad de crear nuevos trabajos, mejorar el control de calidad de los productos, de la oferta que se les estaban dando a los estudiantes y extender su clásico modo de educación escolar a tópicos nuevos como por ejemplo educación en nutrición y salud.
- A los niños y a los padres y a las madres: se vieron enriquecidos recibiendo educación en tópicos nuevos que llevaron a cambios significativos, de acuerdo a una evaluación del proyecto realizada después de 4 años; por ejemplo, la aceptación de alimentos más saludables. Entonces se ha alcanzado un cambio en los hábitos alimentarios.
- A los granjeros, que han aportado su producción, que hicieron inversiones para poder llegar hasta las organizaciones involucradas, disponiendo de nuevos camiones, de nuevos choferes, para hacer rutas que antes no estaban dentro de sus recorridos. Hicieron el esfuerzo y ahora todos pueden recibir dentro de la ciudad la entrega directa desde los granjeros.

Entonces ¿cuáles son los factores claves para que este haya sido y sea un programa sostenible? (sostenible porque se logra cubrir el 100% de los costos con los recursos del Estado). Son primordiales las políticas de gobierno que van a dar sustento a esto, el compromiso y apoyo de todos los actores involucrados que son los tres recién mencionados, las organizaciones colaboradoras que obviamente serán las expertas que van a dar retroalimentación, los programas de incentivos económicos, los programas de educación para favorecer la aceptabilidad del cambio de alimentación, un entrenamiento que sea constante y un desarrollo profesional que sea permanente para el equipo de profesionales asociados y una conexión directa con los granjeros y productores locales.



## IX. Consumo ético, consumo saludable: ¿Existe un nuevo consumidor en América Latina?

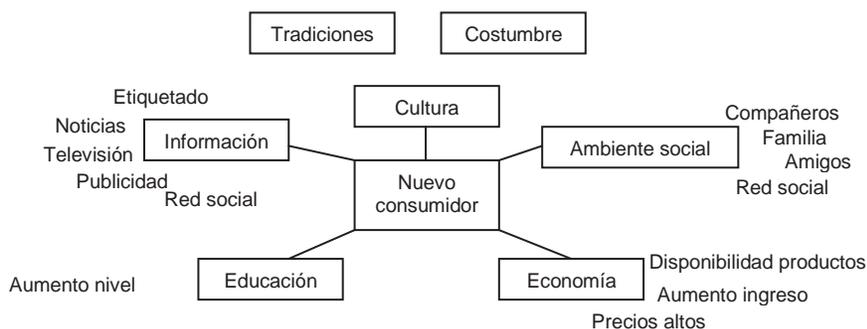
*Hubert Linders*

### A. Introducción: *Consumers International* y el nuevo consumidor

*Consumers International* es una ONG internacional, una Federación de Organizaciones de Consumidores, que agrupa a 250 organizaciones a nivel mundial, de las cuales 50 se sitúan en América Latina.

El nuevo consumidor puede serlo por elección o por necesidad: por elección cuando compra servicios o productos que cumplan los requisitos deseados; por necesidad cuando busca una forma ahorrativa de consumir porque dispone de pocos recursos. Las influencias que conducen al nuevo consumidor son varias, pudiendo incidir una o varias de éstas. Se identifican cinco grandes tipos de influencias: la cultura, el ambiente social, la economía, la educación y la información. Al interior de estas grandes categorías, inciden distintas variables, como se indica en el diagrama IX.1.

**DIAGRAMA IX.1**  
**DIMENSIONES QUE INFLUYEN EN LA CONSTITUCIÓN DEL NUEVO CONSUMIDOR**



Fuente: Elaboración propia, en base a Ariztía y otros (2009).

## B. El consumo saludable: definición

El consumo saludable implica, en primer lugar, tener una alimentación balanceada, pero además hacer ejercicio, dormir bien, no consumir alcohol —o no mucho, al menos—, evitar fumar y no automedicarse. Sin embargo, sobre este aspecto se recibe información contradictoria. En efecto, hay grandes empresas alimentarias que participan en campañas contra el hambre y además patrocinan eventos de deportes, mientras que, al mismo tiempo, están causando una crisis en salud pública por incentivar el consumo de productos que generan malnutrición y obesidad. Asimismo, por ejemplo, agroindustrias de alimentos infantiles, junto con recomendar la leche materna exclusiva hasta los 6 meses de edad, plantean como medida la introducción de otros alimentos infantiles.

Este tipo de mensajes o acciones contradictorias confunden al consumidor, razón por la cual es indispensable generar y difundir información clara, precisa y técnicamente neutra.

## C. El consumo ético: ¿Qué es? ¿Existe?

### Varios conceptos

Hay un grupo de conceptos similares, aunque no idénticos, relacionados con el consumo ético. Es así que se habla de consumo consciente o crítico, consumo solidario, consumo sustentable, consumo responsable, y también, más recientemente, de consumo colaborativo y de consumo inteligente. Todos estos conceptos apuntan a un consumo mejor, más informado.

El **consumo ético** se basa en una visión personal de tomar decisiones en función de lo que uno considera que es ético y que es correcto; por ejemplo, comprar o dejar de comprar productos o servicios. También es un consumo que considera impactos medioambientales y sociales, y que quiere lograr cambios. Por ejemplo, mediante el comercio justo, que busca establecer una relación directa entre productor y consumidor, se concerta un precio justo para que el productor pueda vivir dignamente pero también para que el consumidor no tenga que pagar demasiado.

Así, se consolida este nuevo consumidor y se pueden ver ejemplos de consumo ético o consciente en varios casos de economía social y solidaria en países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú, Uruguay, Venezuela y América Central (CIF-OIT, 2010; CECI y otros, 2005). Por ejemplo, se pueden mencionar, en Argentina, los créditos económicos solidarios, las cooperativas de consumo, la educación cooperativa y las agencias y políticas públicas dedicadas a la promoción de economías solidarias. En Bolivia, existen agencias de finanzas y micro crédito solidario; en Chile, está la asociación de ferias libres. Hay otros ejemplos en Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay. También en América Central, donde se constituyó una red que se llama PECOSOL, que agrupa a organizaciones productoras de Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala y en donde *Consumers International* está trabajando en un proyecto que agrupa, por un lado, a las organizaciones de PECOSOL (los productores) y, por el otro, a las organizaciones de consumidores de estos países para generar las condiciones para establecer circuitos cortos.

### Pocos datos cuantitativos para comprobar su existencia

Es bastante difícil encontrar datos para América Latina que dimensionen el consumo ético, consciente o crítico. Se encontraron dos estudios con datos objetivos, uno en Brasil y otro en Chile.

“Akatu”, una organización brasilera, ha medido la evolución del consumo consciente o consumo ético entre 2006 y 2012 y concluye que el 5% de los consumidores puede ser considerado como consciente, sin variación durante el periodo. En Chile, la ONG “Ciudadano Responsable” utilizó el mismo método que en Brasil pero aplicado solamente al año 2012, y se registró un 6.5% de consumidores responsables (Ariztía y otros, 2009).

En ambos casos, el método de medición se sustenta en 13 preguntas, 2 de las cuales están vinculadas con la compra de alimentos (si planifica la compra, si compra productos orgánicos o naturales). Si bien las preguntas en Brasil y Chile son parecidas, las categorías son un poco distintas: en

Brasil, se considera que un consumidor es indiferente si tiene menos de 4 prácticas éticas mientras en Chile es si tiene menos de 3. Las otras categorías son las mismas: consumidores iniciantes tienen hasta 7 prácticas; entre 8 y 10 prácticas son los consumidores comprometidos, y si son más de 10 prácticas son considerados consumidores responsables.

Mirando más en detalle los resultados de estos estudios, se observa que en Brasil aumentó la proporción de consumidores indiferentes entre 2006 y 2012, mientras se mantuvo estable la proporción de consumidores conscientes (5%). Si bien ello significa que crece el número absoluto de consumidores conscientes, es preocupante el significativo aumento relativo y absoluto de consumidores indiferentes que pasa de 25% a 41% del total de consumidores. La explicación de Akatu es que la economía brasileña ha crecido de tal forma que la gente tiene más acceso a productos, no necesariamente a productos éticos, y que hay más consumidores con poder de adquisición. En lugar de aprender, aparentemente se ponen más indiferentes, es decir, tienen menos interés en las prácticas de consumo ético.

Analizando los resultados del estudio de la ONG chilena “Ciudadano Responsable” para el comportamiento según edad, se constata que los jóvenes son más indiferentes o menos responsables que los consumidores más viejos, algo que pueda ser muy preocupante para el futuro, dado que los jóvenes van a ser los principales consumidores en las próximas generaciones.

Según los autores del estudio, el comportamiento más inconsciente de los jóvenes podría explicarse por el hecho de que aún no tienen la responsabilidad de la gestión de un hogar, y, por tanto, no tienen que ser consumidores responsables, no tienen necesidad de ahorrar. Además, se debe reconocer que la economía chilena también ha crecido muy rápidamente, con impactos en el nivel de consumo.

El estudio realizado en Chile distingue 4 formas de consumo, agrupando las prácticas o preguntas en grupos, cuyo peso cambia según los tramos de edad:

- La compra consciente o responsable está relacionada con un alto poder adquisitivo y nivel de educación; es poco masiva;
- El estilo de vida ahorrativo (energía y recursos), involucra un potencial ahorro económico (cortar el agua, desenchufar aparatos eléctricos no usados), está relacionado con la edad, es transversal en cuanto a edades, y cuenta más mujeres que hombres (probablemente porque son las responsables por manejar el hogar);
- La compra reflexiva (planificación de compra, lectura de etiquetado) está relacionada con la edad pero no con el nivel de educación; es transversal, hay más mujeres que hombres;
- El estilo de vida sustentable (reciclaje, separación de residuos, reutilizar papel de impresión, etc.) está relacionado con el nivel de educación y la clase socio-económica; tiene baja participación.

Otro estudio sobre la temática es una investigación de *Consumers International* en conjunto con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), sobre el nivel de conocimiento y el comportamiento de los consumidores respecto al consumo de sal y a la lectura de etiquetado (Claro y otros, 2012). Se mostró que la gente con más educación no lee el etiquetado ni más ni menos que la gente con más baja educación. Tampoco había mayor o menor conocimiento sobre la diferencia entre la sal y sodio, en función del nivel de educación. Ello reveló una falta de educación de consumo generalizada, a nivel de todos los consumidores, cualquiera sea el nivel de educación.

## **D. Tendencias del consumo ético: vínculo con circuitos cortos**

Con el objetivo de vincular el consumo ético con los circuitos cortos, hay que abordar el tema de las tendencias que pueden favorecer o frenar el consumo ético.

La primera tendencia a considerar es el incremento de los precios de los alimentos. Esto implica que los consumidores con recursos limitados tienen que ser más cautelosos y selectivos en la compra de alimentos, tienen que ser más ahorrativos, lo que puede ser un incentivo para comprar productos locales y de temporada, lo que obviamente lleva, a su vez, a los circuitos cortos.

Otra tendencia es el crecimiento de la clase media, la cual alcanzaría 800 millones de personas a nivel mundial en el 2020. Ello va a implicar un cambio de consumo, un cambio de dieta alimenticia que incorporará más carne, más alimentos procesados, lo cual, a su vez significará más enfermedades crónicas, y esto podría ser un incentivo para que las autoridades promuevan con mayor fuerza el consumo saludable porque las enfermedades crónicas consumen cada vez una parte más grande del presupuesto de la salud pública.

Asimismo, la globalización de la cadena de suministros de alimentos eleva el riesgo de contaminación pero, junto con ello, los consumidores tienen mayor acceso a información y empiezan a exigir una mayor transparencia, una mejor trazabilidad de los procesos de producción. Todo ello ayuda a la construcción de consumidores más conscientes y más críticos. Los consumidores tienen cada vez más información, entonces conocen mejor los retos mundiales en materia de sostenibilidad o sustentabilidad, también siguen más de cerca el uso de químicos en la cadena alimentaria y sus efectos en la salud. Por ejemplo, se ha demostrado que algunos pesticidas quedan en el cuerpo humano por unos 15 años y tienen efectos tales como trastornos del comportamiento y retraso en el desarrollo cognitivo. Esto también promueve los circuitos cortos, donde es más fácil encontrar productos orgánicos.

Otra tendencia es que una parte de los consumidores están dispuestos a pagar más por productos éticos, por productos que se producen localmente, que son de mejor calidad. En los países desarrollados, se está observando una tendencia post materialista en donde el tener es importante, pero es más importante la calidad de vida y la libertad de expresión. Esta tendencia, poco a poco, se está desarrollando también en países latinoamericanos. Es en este contexto que una corriente propuso agregar a los objetivos del milenio, objetivos de consumo como contraparte de los objetivos del desarrollo. En efecto, todo el proceso de alimentación, de producción de alimentos lleva a consumir más, sobre todo más productos procesados. El consumismo está llegando a un nivel tan alto, que la gente se está preocupando de lo que va a pasar con el planeta. Por eso, la cooperación internacional apoya a los pequeños productores para así aliviar la pobreza y formar los circuitos cortos.

Se puede mencionar un par de ejemplos de los Países Bajos, que están proponiendo invertir en la producción de alimentos a pequeña escala, es decir, en campos pequeños, en granjas pequeñas, donde se ha comprobado que esos pequeños productores pueden duplicar la producción en los próximos 10 años. Y si se incluye a estos pequeños productores en procesos de compras públicas de alimentos, eso va a ser aún más potente. Brasil ya está usando la bio-fortificación para crear alimentos más altos en micronutrientes y así combatir enfermedades, como también Colombia, Nicaragua y Perú, con el apoyo de la Fundación de Bill & Melinda Gates. Además, *Consumers International* participa en un proyecto de la organización portuguesa OIKOS para desarrollar una plataforma en América Central para la seguridad alimentaria y nutricional, donde se juntan organizaciones de consumidores por un lado y los pequeños productores por el otro.

Pero también hay tendencias que van claramente en contra del consumo ético y de los circuitos cortos. En primer lugar, se debe mencionar la migración de las zonas rurales a las ciudades grandes. Hay pequeños productores que simplemente ya no pueden competir con los productores grandes, no pueden subsistir con los precios dictados por los supermercados o los intermediarios, y deben dejar de producir e irse a la ciudad para encontrar trabajo. Eso, obviamente, complica el desarrollo de los circuitos cortos.

También incide negativamente la concentración de la cadena de supermercados, que significa que tienen cada vez más poder y difícilmente dejan espacio para circuitos alternativos.

Otro problema es que la población mundial está creciendo y la industria está buscando soluciones tecnológicas que no siempre son éticas. Por ejemplo, se puede mencionar los monocultivos, las granjas industriales con alto uso de antibióticos en los animales, la introducción de organismos genéticamente modificados. Todas esas soluciones son muy polémicas y requieren ser debatidas. Mientras tanto, sabemos que existe otra forma de resolver el problema, quizás no a corto plazo, pero eso es al menos interesante para investigar más.

Los consumidores tienden a comprar más en los *retails* integrados, en los supermercados o en los *shopping centers*, en la medida que incrementan su poder adquisitivo. En Chile, Brasil y

Panamá, el 60% de los consumidores van a los supermercados y el 40% compra en los canales tradicionales, tales como ferias libres, etc. Mientras en Bolivia o en Nicaragua, más del 90% se abastece aún en los canales tradicionales.

## E. Recomendaciones

El Estado debe crear un marco legal e infraestructuras colectivas (asociaciones de productores) para fomentar la creación de vínculos directos entre pequeños productores y consumidores, o sea, la creación de circuitos cortos. En este contexto, se debe i) promover las ferias libres y la creación de valor agregado; ii) incluir a los pequeños productores en la cadena alimentaria (especialmente mujeres productoras); iii) reconocer el valor cultural, rescatando tradiciones; iv) mejorar los ingresos de pequeños productores y disminuir pobreza; v) garantizar el acceso a alimentos saludables para consumidores pobres (por ejemplo, se podría considerar la posibilidad de subsidiar el consumo de frutas y verduras) y; vi) fomentar conductas responsables de los consumidores. Hay que educar a los consumidores, porque se encontró que el problema de aumentar el consumo ético es la dificultad de difundir la ventaja del comercio justo, impidiendo así la sensibilización de los consumidores.

También el Estado puede promover el consumo ético a través de otras medidas, por ejemplo: i) haciendo compras públicas locales para escuelas, hospitales, cárceles, etc.; ii) promoviendo el etiquetado completo y correcto de alimentos; iii) incluyendo el consumo ético en el currículo formal de educación básica y media y la educación informal; iv) tomando medidas para incentivar el consumo sostenible industrial (minimizando el uso de recursos naturales, energía y la generación de desechos y emisiones); v) tomando medidas para desincentivar el uso de autos en las ciudades y promover formas alternativas de transporte (público); vi) desincentivando la compra de alimentos no saludables (impuestos a alimentos o productos no saludables con alto contenido de grasa, sal y azúcar), y subsidiando productos como frutas y verduras para aumentar su consumo; vii) promoviendo objetivos del consumo del milenio.

Las ONGs también pueden fomentar o ayudar a fomentar el consumo ético proponiendo nuevas políticas públicas, monitoreando el crecimiento del consumo ético y el cumplimiento de la Ley Marco sobre el derecho a la alimentación, seguridad y soberanía alimentaria.

La cooperación internacional, por su parte, no solamente tiene que prestar atención a los pequeños productores, sino también en mejorar el vínculo con los consumidores para asegurar que los productores puedan vender sus productos y así fomentar los circuitos cortos. La academia, por su parte, puede investigar la viabilidad de modelos alternativos de producción y suministro de alimentos.

También la industria puede tomar —hasta ahora— medidas voluntarias, pero si no son suficientes, los gobiernos deben perfeccionar la regulación y de esa forma asegurar que la industria en gran escala esté mejorando sus prácticas.

En conclusión, se puede decir que hoy el nivel de madurez de los consumidores respecto al consumo ético, consciente o crítico es bajo, pero está creciendo. Las tendencias son a veces contradictorias. Por un lado, los consumidores, cuando logran pertenecer a la clase media, se pueden convertir en indiferentes, aunque también se pueden convertir en consumidores más conscientes porque tienen más recursos. Por otro lado, quieren saber cada vez más sobre el origen de los productos.

Los circuitos cortos son viables, pero solamente con un apoyo decidido del Estado, resaltando que pueden ayudar a resolver los problemas de seguridad alimentaria de la creciente población mundial.

## Bibliografía

- Ariztía, T., J. M. Melero y M. J. Montero (2009) Un nuevo consumidor chileno. De los derechos a las responsabilidades. En: Fuentes, C. (coordinador). Chile 2009. Percepciones y actitudes sociales. Informe de la quinta encuesta nacional UDP. Santiago, pp. 103-112.
- CECI/RENACC/GRESP/CIDA/DFID/Cooperación Belga (2005). Una América solidaria es posible. Memoria del Encuentro Emprendedor de Economía Solidaria y Comercio Justo en América Latina. Cochabamba, Bolivia, 13-15 septiembre 2005.
- CIF-OIT (2010). Economía social y solidaria: construyendo un entendimiento común. Documento de trabajo 2010, Turín, Italia.
- Claro, R.M., H. Linders, C. Zancheta, B. Legetic y N. R.C. Campbell (2012). Consumer attitudes, knowledge, and behavior related to salt consumption in sentinel countries of the Americas. *Revista Panamericana de Salud Pública*. V. 32, Nro. 4, pp. 265-73.

## **X. Venta directa a supermercados y pequeños comercios: la experiencia del Programa *Lèt Agogo* en Haití**

---

*Michel Chancy*

### **A. Contexto**

#### **La agricultura y la agricultura familiar en Haití**

Haití, que es una parte de la isla de Haití o la isla de Quisqueya, se encuentra en El Caribe, tiene 10 millones de habitantes y fue una nación creada por la única revolución victoriosa de esclavos. Es el segundo país independiente de América después de Estados Unidos, y el primero de América Latina. Esta revolución antiesclavista ha dado nacimiento a un sistema de producción agrícola totalmente diferente del resto de América Latina, donde prevalece esencialmente la agricultura familiar.

Las grandes plantaciones desaparecieron, hubo intentos para reorganizarlas con obreros agrícolas pero, fundamentalmente, toda la producción agrícola del país está en manos de pequeños productores. Como consecuencia, Haití tiene una población rural muy importante —alrededor del 60% de la población del país— y la agricultura es el sector que emplea más gente, más del 50% de la población activa.

Con 1 millón de unidades agrícolas, unos 5 millones de personas, la mitad de la población, está ligada directamente a la producción agrícola. Son explotaciones de media hectárea en promedio, con 1 vaca, 4 cabras, 1 cerdo y 10 gallinas. El 90% de la producción agrícola nacional está asegurada por estas explotaciones familiares de tamaño muy reducido. En cuanto a la producción animal, se puede decir que el 99% está en manos de pequeños productores.

A lo largo de los últimos 20 años, este tipo de producción no ha podido asegurar el abastecimiento del país. Mientras que en los años 1980, más del 80% del consumo de productos alimenticios venían de la producción nacional —quiere decir que estas pequeñas unidades de producción lograban asegurar

gran parte del consumo nacional—, hoy sólo entre 40 y 50% es abastecido por la producción nacional, según los años y las cosechas. El resto se completa con importaciones comerciales y, en parte significativa (hasta 7%), con ayuda alimentaria.

El sector agrícola, a pesar de emplear más del 50% de la población activa, aporta entre el 26% y el 30% del PIB nacional. Eso quiere decir que el sector agrícola se ha empobrecido y la solución fue el exilio. Actualmente, se estima que aproximadamente 2 a 3 millones de haitianos viven en países vecinos y mandan dinero a sus familias en Haití, lo que hace que las remesas representen tanto como todo el producto agrícola.

## **El sector lechero**

En Haití la mayoría de la gente considera que la leche es un producto esencial para la alimentación. Según las encuestas, el 98% de los haitianos declaran consumir productos lácteos y cada uno tiene su razón. El 65% de estos productos lácteos es leche evaporada (leche concentrada en lata), y el 30%, leche en polvo. Las importaciones de productos lácteos constituyen un mercado de 50 a 60 millones de dólares americanos y la leche, junto con el arroz, el aceite y el azúcar, son los cuatro productos más importantes en costos de divisas. El 75% de las divisas que entran a Haití sirven para importar productos alimenticios.

Ahora, si analizamos el sector ganadero, constatamos que existe un potencial de producción bastante importante. Con 1,2 millones de cabezas de ganado contabilizadas, podemos estimar una existencia de aproximadamente 500 mil vacas adultas en edad de reproducción.

En la familia campesina, que tiene en promedio 2 bovinos, el papel del animal es de capitalización. El objetivo de la familia es tener un becerro y así acumular riqueza. El animal es la libreta de ahorro del campesino, ya sea la vaca, las cabras o los cerdos. Entonces, con 500 mil vacas de más de 2 años, existe un potencial de producción bastante importante. La carne también tiene potencial: mientras se importa el 50% de los alimentos de manera general, en el caso de la carne de res no hay casi importaciones. Haití produce sus necesidades de consumo, e incluso, hace algunos años, se exportaba carne de res hacia Estados Unidos. Actualmente, se exportan animales vivos de caprinos hacia República Dominicana.

Entonces, con estas vacas que producen aproximadamente 300 mil cabezas al año para el matadero, existe un importante potencial de producción de leche. En efecto, cuando la vaca pare, puede dar leche en un modelo de producción mixta y calculamos que este potencial—sin ningún mejoramiento en el sistema de producción actual— podría sustituir prácticamente todas las importaciones de productos lácteos. Sin embargo, se deben enfrentar problemas tales como la dispersión del ganado, la fragilidad de la leche, y la distancia entre los centros de consumo y las zonas de producción. Eso hace que apenas el 20% de este potencial esté valorizado, esencialmente para autoconsumo o venta de proximidad.

Además, los productos importados ofrecen claras ventajas: a diferencia de la leche cruda, están disponibles a cualquier hora del día, son de uso fácil (leche evaporada), no necesitan refrigeración, y, sobretodo, cuentan con garantía sanitaria. Como agravante, hoy en día, como no hay ningún control sanitario, la leche cruda está casi siempre cortada con agua.

## **B. El Programa *Lèt Agogo***

### **Objetivos**

El Programa *Lèt Agogo* es un programa de apoyo a la producción y a la transformación de leche, con el objetivo de valorizar a este sector y generar mayores ingresos para los pequeños productores. Este programa se inscribe en el Plan Nacional de Construcción y Desarrollo de Haití, que se ha elaborado después del terremoto de 2010, así como en el Plan Nacional de Seguridad Alimenticia y Nutricional. Más recientemente, implementamos un Programa de Relanzamiento de la Producción Agrícola y, dentro de ese programa, existe un Programa de Apoyo a la Agricultura Familiar, siendo que el Programa de Promoción de la Producción de Leche hace parte de ese programa más amplio de apoyo a la agricultura familiar.

## Organización y funcionamiento

El programa específico de *Lèt Agogo* fue creado por la ONG haitiana Veterimed, fundada en 1991, y que se especializa en sanidad y producción animal. Fue esa ONG la que creó la marca o franquicia *Lèt Agogo* que está ahora disponible para las comunidades campesinas.

El programa se sustenta en unidades o lecherías de transformación de leche localizadas en todo el país. Estas unidades son pequeñas infraestructuras con equipamientos para la transformación de leche y funcionan como una herramienta para apoyar a los pequeños productores e incentivar la producción de leche. Se organizan en base a una alianza entre los pequeños productores, la ONG que tiene la marca *Lèt Agogo* y empresarios comunitarios que también pueden asociarse a esta actividad. Las asociaciones de productores son parte de la empresa y, en la mayoría de los casos, son los únicos dueños del capital y, por tanto, también del beneficio que se genera.

Cada unidad está abastecida por 50 a 150 familias según la capacidad de producción. Se transforman 250 a 600 litros de leche por día y se produce yogurt, leche esterilizada de larga duración y queso. La leche esterilizada es el producto de más fácil manejo y, ahora que se produce más volumen, es un producto que no necesita refrigeración porque está esterilizado en autoclaves y se puede conservar así, sin refrigeración, hasta 9 meses. Se trata de una bebida láctea con distintos sabores: azúcar con canela, vainilla, limoncillo y diferentes especies, o también chocolate, o café.

En el proceso de producción se debe asegurar, inicialmente, el control de calidad de la leche cruda que llega a la unidad, siendo la primera verificación la ausencia de agua. Se entrega mucha información y capacitación a los productores para un autocontrol sobre la calidad de los productos.

Se está utilizando equipamiento artesanal mejorado, con líneas de producción que no necesitan electricidad, dado que generalmente no está disponible en el campo. Con estos centros, se está resolviendo la comercialización de la leche con un precio bueno y estable. Y resuelto ese problema, se ha logrado implementar muchos otros programas, tales como programas de sanidad, de vacunación y de trazabilidad. Ahora hay un programa nacional para censar al millón doscientas mil cabezas de ganado presentes en el territorio nacional. Se registran los animales identificados con aretes y su libreta, se trabaja la producción forrajera para mejorar los rendimientos en tiempo de sequía, también se incrementa la disponibilidad de agua, esencial para la producción de leche, pero que además permite diversificar la producción, por ejemplo, con hortalizas.

La participación de la mujer es un punto fuerte del programa: se implementó un programa de crédito para las mujeres, para que puedan adquirir vacas.

## Cobertura

Las unidades de transformación se localizan en 9 de los 10 departamentos geográficos de Haití. Actualmente existen 22 unidades en funcionamiento y 7 más están en proceso de instalación. Haití cuenta con 140 municipios, y el objetivo del programa a mediano plazo es tener una unidad por municipio, pero a largo plazo, dado el potencial de producción, se podría pensar en mil unidades.

## Franquicia

Existe un contrato de franquicia de la marca *Lèt Agogo*, que pertenece a la ONG Veterimed. No es una marca comercial, es una marca de utilidad pública, una marca para el desarrollo. Esta marca no es solamente sobre el producto, es sobre toda la “arquitectura social” que se configuró alrededor de las unidades de producción, la participación de los productores, el sistema de gestión, las normas de producción e inocuidad, etc. Por ejemplo, la compra de botellas o de cápsulas para las botellas, son tareas que necesitan compras agrupadas y también todo lo que es comercialización requiere de una organización específica.

Existe un acuerdo entre Veterimed y cada asociación local dueña de una lechería. También se estableció un acuerdo global entre Veterimed y la Federación Nacional de Productores de Leche, que es una agrupación de todas estas mismas organizaciones. En paralelo, existe un acuerdo entre la Federación y el Ministerio de Agricultura, que tiene planes para construir más lecherías para ponerlas

a disposición de las comunidades y también tiene la responsabilidad de entregar asesoramiento técnico sobre sanidad y producción.

## Comercialización

La comercialización es el punto más sensible. Cada unidad procesa entre 250 y 600 litros de leche al día, lo que representa entre US\$ 100.000 y US\$ 200.000 de venta anual por unidad de producción. El 65% de este dinero se queda en la comunidad, con un 40% que va al pago de la leche, la materia prima, lo cual significa que en *Lèt Agogo* los productores obtienen un buen precio, porque en general, en esa industria en el mundo, el productor recibe solo entre 7 y 15% del precio final del producto. Además, los recursos de los salarios también se quedan en la comunidad porque los que trabajan en la lechería son gente de la comunidad. El 35% restante cubre los costos de energía, el gas propano, otros insumos y el embalaje, así como la amortización.

A lo largo de estos 10 años de existencia, se desarrollaron varios modos de comercialización. El primer modo fue en la calle; allí se requiere de muchas mejoras, pero funciona. El segundo método desarrollado fue a través de pequeños comercios, a los cuales se vende sólo la leche esterilizada en botellas, porque no tienen la capacidad de refrigeración. Las botellas de la leche esterilizada son reutilizables, se usan unas 10 a 15 veces, lo que permite abaratar el costo.

A los supermercados sólo se vende el yogurt, porque ellos no tienen la capacidad de gestionar las botellas a reciclar. El problema es que el supermercado no paga al recibir el producto, toma el producto y paga cuando lo vende. Si hay un corte de luz o un mal manejo que daña el producto, el supermercado no asume las pérdidas, y por tanto la tiene que asumir la lechería. De hecho, hay mucha pérdida por mal manejo, razón por la cual la red está pensando en tener sus propias neveras funcionando con energía solar para la comercialización del yogurt.

Para dar a conocer el producto, se hicieron muchas actividades de promoción, participando en muchas ferias agrícolas. Hoy día, *Lèt Agogo* es muy conocido a través del país, siendo en Haití prácticamente el único producto lácteo hecho con leche fresca.

El cuarto canal de comercialización, desarrollado en los últimos tres años, son las cantinas escolares. Hoy día el 80% de la producción de *Lèt Agogo* va para las escuelas. Los niños están felices, las lecherías también. Sin embargo, ello ha significado una fuerte disminución de las entregas a los otros consumidores. El Programa Gubernamental de Cantinas Escolares, financiado en su mayor parte por la cooperación internacional, no es siempre fiable pues frecuentemente paga en forma atrasada. El programa de leche en las escuelas, garantizado solo hasta 2014, está financiado hoy actualmente por el Gobierno de Brasil y es gestionado por el PMA (Programa Mundial de Alimentos). Por esta razón, es necesario diversificar los clientes.

## Premios

*Lèt Agogo* fue premiado, aquí en CEPAL, en el año 2005, en el concurso de innovación social. De los 1.600 proyectos de innovación social que se presentaron de 35 países, *Lèt Agogo* ganó el primer lugar. En ese entonces el programa contaba con unas 9 lecherías; ahora hay 22. Es algo, pero no es suficiente. Ese es uno de los desafíos que hay, crecer más.

## C. Perspectivas y desafíos

El primer punto a relevar es que este modelo está basado en la fe que hay en la agricultura familiar y en su papel para el desarrollo del país. Esta visión no es compartida por todos en Haití. Hay diferentes opiniones, también al interior del Ministerio de Agricultura, lo que implica que hay opositores a este modelo, gente que sueña con un modelo productivista de otro tipo. Si bien, de manera general, hay una buena aceptación de este modelo, basado en la producción familiar, muchos técnicos siguen pensando que el modelo productivista podría dar mejor resultado, y eso a pesar del cierre de todas las empresas industriales de procesamiento de leche en Haití.

El segundo desafío, es que el modelo se está replicando en otros sectores. Por ejemplo, ahora, en la Comisión Nacional de Lucha contra el Hambre del Ministerio de Salud Pública se ha adoptado la moringa, un planta con alto contenido de proteína, vitaminas y minerales, como herramienta del futuro para los programas de recuperación nutricional y de prevención de la mala nutrición. El Ministerio de Agricultura, los Ministerios de Salud Pública y Educación Nacional y de Medio Ambiente están coordinando con la sociedad civil y el sector privado un gran programa de promoción de la moringa. Lo que se propone es crear una marca, una franquicia inspirada en el modelo de *Lèt Agogo*, pero para la producción y la comercialización de la moringa. El objetivo es tener un producto de calidad y asegurar la creación de una línea de productos que cuente con la confianza del consumidor y que podría, incluso, exportarse. Se está trabajando asimismo con la jatrofa en la producción de bioenergía, así como en la producción animal.

Hay un convencimiento de que el funcionamiento en red es unas de las vías de sostenibilidad de cualquier tipo de producción basado en la producción familiar. Pertenecer a una red permite resolver una cantidad de problemas que el pequeño agricultor no puede resolver si sigue solo. Muchas asociaciones de productores del país, por ejemplo, de frutas o jugos, no logran tener soluciones a diversos problemas por la debilidad de las organizaciones frente a la complejidad de todo lo que representa el marketing, la comercialización, etc.

El tercer punto de importancia es la dependencia de *Lèt Agogo* del Programa de Cantinas Escolares, que se incrementó en los últimos años, principalmente después del terremoto. Estamos trabajando para disminuir esa dependencia. *Lèt Agogo* se desarrolló desde el 2002 hasta el 2010 sin las cantinas escolares, y entregar 80% de la producción a un solo cliente es un gran riesgo.

Para poder dar respuesta a estos desafíos, la profesionalización de la gestión de la comercialización es un imperativo. Ahora, entre los diferentes actores, el Ministerio de Agricultura, Veterimed y la Federación Nacional de Productores de Leche están trabajando en montar una unidad profesional especializada que va a concentrar todas las funciones de apoyo en gestión y comercialización. Negociar mejor con los supermercados y tener almacenes para las pequeñas tiendas será su tarea. El coordinador de cada lechería no lo puede hacer, porque debe concentrarse en la transformación. Gestionar todo lo que es la comercialización son funciones demasiado amplias que requieren de una unidad específica.

Y finalmente el último desafío es el financiamiento. Si bien el desarrollo de la red es interesante, frente a lo que tenemos como desafíos para Haití, sigue siendo casi una experiencia piloto. Tener 22 unidades en el programa parece mucho, pero para lo que hay en términos de vacas, de mercado y de potencial, es muy poco. El 100% de la construcción de las unidades fueron financiadas ya sea por programas de la cooperación internacional, o por fondos del gobierno haitiano. El gobierno construyó 8 de las 22 unidades, pero si hablamos de construir rápidamente 150 o 250 unidades, se debe buscar otra forma de financiamiento. Se debe movilizar al ahorro nacional, con la participación de los haitianos mismos. Puede ser rentable, pero obviamente, hay otras actividades más rentables. Sin embargo, este programa es demasiado importante para que no hagamos el esfuerzo de buscar fuentes alternativas de financiamiento. Pocos sectores económicos pueden presentar tantos logros en términos de impacto económico, social y nutricional.

## Bibliografía

- Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (2010). Programme National de Développement de la Production et Transformation du Lait en Haïti - 2010-2014. ([http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/Texte\\_LAIT\\_-\\_MARNDR\\_2010.pdf](http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/Texte_LAIT_-_MARNDR_2010.pdf)).
- Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (2013). Programme Triennal de Relance Agricole 2013-2016. ([http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/ProgrammeTriennal\\_Relance\\_Agricole\\_LIVRET\\_0718.pdf](http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/ProgrammeTriennal_Relance_Agricole_LIVRET_0718.pdf)).

- Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (2011). Politique de développement agricole 2010-2025. ([http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/Politique\\_de\\_developpement\\_agricole-Version\\_finale\\_mars\\_2011.pdf](http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/Politique_de_developpement_agricole-Version_finale_mars_2011.pdf)).
- Ministère de l'Agriculture des Ressources Naturelles et du Développement Rural (2010). Actualisation du Plan National de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle, PNSAN. ([http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/VERSION\\_PNSAN\\_12\\_Mars\\_2010.pdf](http://agriculture.gouv.ht/view/01/IMG/pdf/VERSION_PNSAN_12_Mars_2010.pdf)).
- Ministère de la Planification et de la Cooperation Externe (2010). Plan d'Action pour le Relèvement et le Développement d'Haïti(PARDH). ([http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/FichiersPDF/haiti\\_pardh\\_mars2010.pdf](http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/FichiersPDF/haiti_pardh_mars2010.pdf)).
- Ministère de la Planification et de la Cooperation Externe (2010). Plan Stratégique de Développement d'Haïti (PSDH). ([http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/FichiersPDF/psdh\\_tome\\_1\\_lr.pdf](http://www.mpce.gouv.ht/sites/default/files/FichiersPDF/psdh_tome_1_lr.pdf)).

## XI. Las centrales mayoristas de abasto y los circuitos cortos en América Latina

---

*Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha*

Se empieza con la discusión sobre la diversidad de conceptos de circuito corto o *local food*, necesaria para entender el foco desde el cual se puede pensar el rol de las Centrales Mayoristas (CM). Después, se tratará el tema de las centrales mayoristas en América Latina, haciendo algunas referencias concretas al caso de Brasil. El capítulo culminará con un conjunto de recomendaciones para reinventar el rol de las centrales mayoristas.

### A. Circuitos cortos y *Local Food*

#### Tipos de comercialización local: definiciones conceptuales

Existe una diversidad de conceptos de *local food* —producción local de alimentos o sistemas agroalimentarios locales— cada uno con diferentes influencias, diferentes actores y, en algunos casos, con intereses que no están claros. Es así que existen los conceptos de *food sheds*, adoptado principalmente en los Estados Unidos; de *food miles*, de influencia inglesa; la visión de las cadenas alimentarias cortas; así como los conceptos de *slow food*, de *nested market* y de compras gubernamentales para consumo local. A continuación se hace una breve reseña de estos conceptos, no con un propósito teórico, sino solamente como elemento de contexto.

En Estados Unidos, la *local food* tiene un soporte gubernamental a través del concepto de *food sheds*, que se deriva del término *water sheds* (cuena hidrográfica), conectando el cultural “*food*” con lo natural “*shed*”. Es así que el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (USDA) incentiva los productores a desarrollar negocios locales basados en *foodshed* (cuencas agroalimentarias) con el objetivo de fortalecer los sistemas de alimentos locales y regionales. También incentivan la creación de centros de alimentos o *food hubs* en la producción local. Todo ello busca vincular objetivos sociales, económicos y ambientales.

El otro enfoque es el de *food miles*, que evalúa la distancia recorrida por los alimentos desde la producción hasta el consumo final. Este concepto se vincula claramente con la huella ambiental, donde se establece que un producto local tiene una huella de carbono inferior a su equivalente importado. En Brasil, por ejemplo, hay un plan de agricultura de baja emisión de carbono que tiene como énfasis el concepto de *food miles*. A veces, este enfoque se interpreta como “localismo defensivo”, actitud más europea.

El tercer concepto es el de cadenas cortas o alternativas, dentro del cual se puede distinguir tres tipos de circuitos: i) *face-to-face*, que corresponde a la venta directa, ferias libres, ventas en hacienda, en rutas turísticas, etc; ii) proximidad espacial, tales como ventas a minoristas, restaurantes, ventas institucionales como la alimentación escolar, ferias e mercados regionales y iii) configuración espacialmente ampliada, como el *fair trade*.

El cuarto concepto es el de *slow food*, acuñado en 1986 en Italia y que responde a la preocupación por el impacto potencial de los *fast food* en las culturas alimentarias locales. También se debe mencionar la alianza cocinero-campesino en Perú, proyecto que estimula la producción de alimentos típicos de la gastronomía peruana, promovido por la Asociación Gastronómica Peruana, con involucramiento de los principales chefs nacionales.

Finalmente, debemos hablar de las compras gubernamentales. Un reciente estudio, del año 2012, sobre las compras gubernamentales brasileñas del Programa de Adquisiciones Alimentarias (PAA), muestra la importancia de la compra de hortalizas, frutas, leche y derivados. Es así que la compra de hortalizas asciende a un valor de 71 millones de dólares al año, lo cual, para el sector productor que pertenece principalmente a la agricultura familiar, es un valor muy importante. Corresponden a productos tales como mandioca, lechuga, zapallo, cebolla, papa, tomate, bananas, naranjas, sandía, piña, maracuyá, etc. Estos productos, en general, no irían a las centrales mayoristas.

Es importante resaltar que si bien, en este programa, la ley establece que un 30% de las compras gubernamentales deben provenir de la agricultura familiar, sólo se consigue comprar un 9,2% a este sector (que corresponde a US\$ 150 millones) y no 30%. La razón que no se encuentran productores. La ley es buena, la intención es buena, pero no se logra cumplir en su totalidad por cuanto falta desarrollar a los pequeños productores. El desafío del programa PAA en Brasil es lograr que el programa estimule el desarrollo de la calidad y estandarización de la producción. En estos términos, el programa de alimentación escolar (PAA-PNAE) tiene mejores resultados porque en las escuelas hay un equipo que establece un mejor patrón de evaluación de los productos.

## Límites de la comercialización local

Todos estos circuitos de comercialización local se enfrentan a límites específicos para su desarrollo. El primer límite es el papel importante de los supermercados. En una encuesta realizada en Brasil en 2011, se registra que el 80% de las compras de hortalizas se realizan en supermercados y sólo un 8% en las ferias. Es una proporción muy elevada, que demuestra un fuerte cambio en el hábito de consumo de los brasileños. Los supermercados están siendo muy agresivos para desarrollar la venta de productos frescos, lo cual constituye un real desafío para las redes locales.

El segundo límite es la publicidad. Siguiendo con el ejemplo de Brasil, la televisión infantil muestra un anuncio publicitario cada 2 minutos y, en la gran mayoría de los casos, se trata de propaganda de alimentos procesados o de *fast food*. En este contexto, lograr posicionar la alimentación sana y saludable es otro gran desafío. Finalmente, el tercer límite es la distribución y densidad demográfica, que es heterogénea y, no siempre coincide con la localización de la producción.

## B. Centrales mayoristas y *Local Food*

### Centrales mayoristas en América Latina

#### Cobertura

Según un reciente estudio sobre la materia, se estima que existen 291 mercados mayoristas en América Latina y el Caribe, considerando centrales de abastos, centrales mayoristas y mercados mayoristas. Es

importante señalar que en ninguno de estos países existe un censo oficial de los mercados mayoristas y solamente México y Brasil tienen estudios de caracterización de este sistema.

### **Características**

A través de la cooperación internacional, el modelo del mercado de segunda generación fue ampliamente difundido en América Latina, entre los años sesenta o ochenta, estimulado por la FAO y por especialistas franceses y españoles (empresa MERCASA). Son grandes mercados —por ejemplo CEASAMINAS en Brasil tiene 20 mil metros cuadrados— construidos en base a criterios de preocupación urbanística, logística, y de salubridad.

¿Son contradictorios los mercados mayoristas y los circuitos cortos? Si se aplica rigurosamente la definición de circuitos cortos —venta directa entre productor y consumidor, que implica a lo más un intermediario— y se analiza los circuitos de los mercados mayoristas, hay una aparente contradicción. Pero a continuación se argumenta que esa contradicción no es una oposición absoluta y que hay un espacio de convivencia y de acción.

### **El ADN de las Centrales Mayoristas**

Es necesario entender el ADN de las centrales mayoristas, para entender por qué las centrales no pueden hacer políticas más eficientes. El primer aspecto a considerar es la especificidad de los productos que manejan las Centrales Mayoristas (CM): son productos frescos, muy variados y muy heterogéneos, lo que obliga a plantear diferentes formas de organización entre los agentes económicos. Estas formas suelen incluir un gran número de intermediarios y agentes comerciales. Los mercados mayoristas no son solo mercados, son espacios de relaciones sociales.

El segundo aspecto es que, en la época de implementación de las centrales mayoristas, la noción de territorio y de cultura local no formaba parte del marco teórico institucional de las centrales. Entonces, si bien es un espacio para productores, no estaba la noción de territorio en el marco teórico conceptual. Por ejemplo, en Brasil, las cuestiones de la organización rural en los estudios básicos de las CM enfocan sólo dos dimensiones: aumentar los ingresos rurales y promover la difusión de las técnicas modernas de producción y gestión de la producción. Es decir, la cuestión del desarrollo local estaba fuera de la visión de organización rural. Es necesario, entonces, cambiar esta visión para incorporar la noción de territorio.

Y finalmente, el tercer aspecto es que en muchas centrales de América Latina, los espacios de uso libre para los productores rurales fueron gradualmente convertidos en espacios privados. En efecto, la rentabilidad de las actividades comerciales derivadas de la intermediación (funcional o especulativa) anima a los agricultores a cambiar su negocio de producción a la comercialización, manteniendo la actividad productiva solamente como un pasaporte para el uso del mercado.

### **Límites, contradicciones y posibilidades**

Todo lo anterior tiene como consecuencias un conjunto de límites para la actuación de centrales mayoristas en circuitos cortos, donde se puede relevar los siguientes:

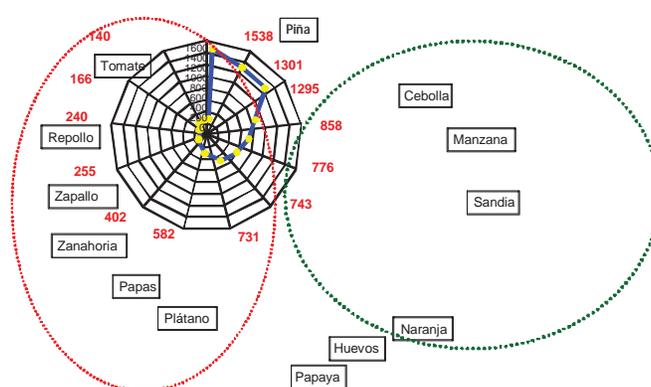
- Las CM no tienen un referencial temático, institucional ni organizacional claro que oriente sus acciones estratégicas. ¿Cuál es la experiencia internacional en eso? El manual de buenas prácticas de la Organización Económica Europea considera las características de las CM europeas, que son diferentes a las de América Latina. Esas prácticas —lo que Raúl Green denominó los mercados de tercera generación— son orientadas a garantizar los menores costos y la mejor sanidad pero la persona productora no está presente. Tampoco existe una directriz de la FAO u otra organización para orientar la estrategia de las centrales.
- La cantidad comercializada de productos frescos en las principales CM crece a una tasa menor que la renta nacional y el Producto Nacional Bruto.
- El precio de los principales productos frescos no es formado dentro de las CM, sino por los *brokers* y mercados especializados.

- Los supermercados, en general, estructuran canales propios de comercialización fuera de las CM, y sólo completan su *mix* de compras en las CM.
- Las CM no tienen espacios diferenciados para comercialización de productos de *terroir* u orgánicos.
- Acciones de estímulo para la mejora de post-cosecha en el medio rural son puntuales y poco integradas a los objetivos estratégicos de las CM.
- Los datos estadísticos regularmente colectados por las CM no se constituyen en informaciones estratégicas para los negocios de los productores.
- Las CM mantienen el concepto de asistencia y orientación sólo para técnicas productivas en detrimento de la etapa de transformación (post cosecha, empaque, etc.) y comercialización.
- Las CM en general no diferencian efectivamente a la agricultura familiar, ni crean condiciones diferenciadas para ese público.
- Las CM no reconocen los consumidores finales como su público final.

Pero se debe profundizar un poco más: si se elimina el “no” de cada uno de estos límites, se tiene la solución para muchos problemas. Estos límites también son oportunidades que se pueden potenciar. En particular, se pueden mencionar:

- Las CM son agentes operacionales importantes en los sistemas de agricultura y distribución locales.
- Existen esfuerzos nacionales —por ejemplo en Brasil— para identificar, valorizar y priorizar los productores locales como agentes de abastecimiento para el consumo local.
- Las estadísticas oficiales registran solamente los lugares de producción, mientras que los datos de las CM captan el origen del abastecimiento comercial.
- La mayoría de las CM tiene datos estadísticos sobre cantidad comercializada y origen de los productos, lo que permite establecer proyectos con énfasis en los *food miles* para identificar zonas productivas especializadas (diagrama XI.1).

**DIAGRAMA XI.1**  
**EJEMPLO DE INFORMACIONES FOOD MILES (CEASAMINAS) 2007**



Fuente: Cunha y Campos (2006).

En el diagrama XI.1 quedan claramente identificados los productos locales, que provienen de una distancia de menos de 250 km (tomates, repollo, zapallo, zanahoria), y los “lejanos”, de 1300 a 1500 km de distancia (piña, cebolla). Se puede elegir circuitos y formas de abastecimiento priorizando productos

con esas características. Este mismo análisis también puede hacerse por municipio, lo que permite conocer la especialización de la oferta de productos de cada uno de ellos.

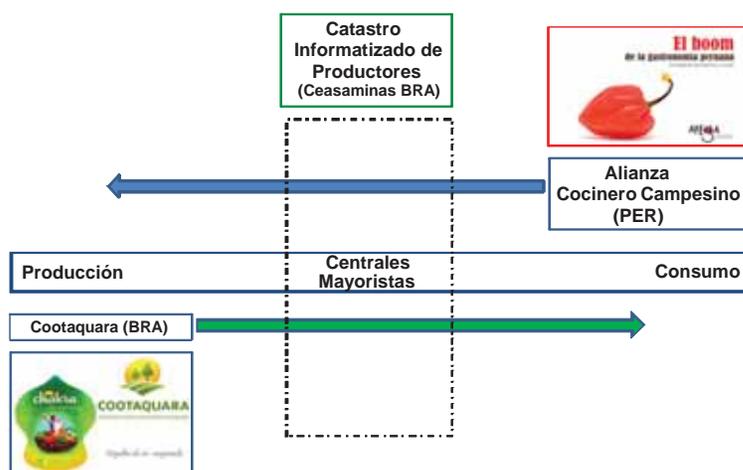
Todo ello muestra que se puede utilizar las centrales como fuente de planificación y de interacción con productores.

- Se puede implementar proyectos de desarrollo de plataformas logísticas post-cosecha cerca de las áreas de producción (se han desarrollado en algunas CM de Brasil).
- Programas y acciones para el desarrollo de los circuitos cortos no son actividades contradictorias o antagónicas a las CM, debido a la escala y a la diferenciación.
- Las CM pueden transformarse en un *hub* de informaciones acerca de los productores, su oferta y su producción.

## Experiencias de referencia

Se presentan tres experiencias muy interesantes: la Cooperativa Cootaquara (Brasil), el Catastro informatizado de productores de CEASAMINAS de Brasil, y la Alianza Cocinero-Campesino de Perú (diagrama XI.2).

**DIAGRAMA XI.2**  
**EXPERIENCIAS DE REFERENCIA EN EL TEMA DE LAS CENTRALES MAYORISTAS Y SU RELACIÓN CON LOS CIRCUITOS CORTOS**



Fuente: Elaboración del autor.

La cooperativa Cootaquara es un buen ejemplo del rol que pueden desempeñar las centrales mayoristas en la estrategia de desarrollo. La cooperativa se constituyó hace 10 años, cuando implementó una estructura de transformación de empaque de productos hortícolas que va desde el empaque hasta el desarrollo de la marca propia. Esta cooperativa de productores adquirió una tienda en la central mayorista más cercana para vender sus productos y también para vender directamente a los supermercados. Es un buen ejemplo de una organización de productores que usó a la central mayorista como un apoyo para llegar al mercado.

La otra referencia se refiere a un catastro informatizado de productores implementado por la CM CEASAMINAS de Brasil. Hay cerca de 2.100 productores catastrados, donde se registra en línea el producto transado junto con las coordenadas del productor. Se puede hacer el seguimiento de las transacciones, viendo lo que se vende en la CM y lo que no.

## C. Nueve recomendaciones para reinventar el rol de las centrales mayoristas

Distinguiendo tres grandes actores —FAO, los gobiernos y las propias centrales mayoristas— se plantea un conjunto de recomendaciones que permitirían repensar, o más bien reinventar el rol de las CM.

La FAO podría hacer un gran aporte, elaborando un documento de Directrices y Buenas prácticas para Centrales Mayoristas con las orientaciones estratégicas de la organización. Hoy en día existen en América Latina 291 centrales mayoristas y no existe ningún marco ni ejes orientadores para su desarrollo y operación. Asimismo, es indispensable construir una tipología de las centrales existentes, por cuanto se evidencia una significativa heterogeneidad, y cada tipo podrá ser incluido en diferentes grados en las políticas públicas.

Del punto de vista de los gobiernos, es necesario impulsar investigaciones nacionales de caracterización de las centrales. Sólo Brasil lo ha hecho en el 2007 y ya está desactualizado, y México alrededor del 2010. La otra acción que debe ser impulsada desde los gobiernos y dirigida hacia los consumidores se refiere a la valorización de los aspectos locales y regionales. Y la tercera línea es una acción de gobierno para reforzar las marcas de origen y la articulación con órganos de asistencia técnica.

A nivel de las centrales mayoristas, se proponen cuatro líneas de acción. En primer lugar, sería muy útil mantener y divulgar las bases de datos en forma centralizada, multidimensional y accesible por Internet. Ello permitiría que la central sea una red de inteligencia, una red de información de datos estratégicos, no solo de producción sino también de orígenes. Asimismo, deben construir y perfeccionar catastros de productores que sean accesibles, detallados, sistematizados. El tercer eje dice relación con la entrega de asesoría para la organización comercial y el desarrollo de marcas comerciales locales. Y finalmente, se recomienda que las CM crean áreas dedicadas exclusivas para comercialización de productos locales y orgánicos.

## Bibliografía

- CEASAMINAS (2005). Perfil da produção e dos produtores rurais usuários do Mercado Livre dos Produtores. MLP/Ceasaminas Unidade Grande BH. Estudo Técnico. Disponible en <http://www.ceasaminas.com.br/informacoesmercado/artigos/produtor.pdf>.
- CUNHA, Altivo R.A.A. (2012). Seguridad Alimentaria e inserción productiva: El nuevo rol de las Centrales Mayoristas a partir de las lecciones del ejemplo brasileño. Exposición. FAO/RLC Santiago, Chile. Abril de 2012.
- CUNHA, Altivo R.A.A.(2012a) Documento técnico contendo a identificação e sistematização das Centrais de Abastecimento da América Latina e dos espaços dedicados à Agricultura Familiar nas principais Centrais de Abastecimento, com ênfase nos produtos hortifrutícolas. Projeto FAO/UTF/BRA/083/BRA. Brasília. 2012.
- CUNHA, Altivo R.A.A.(2013) Documento técnico contendo a análise de programas e estratégias referenciais para a comercialização de produtos da agricultura familiar em mercados da América Latina. Projeto FAO/UTF/BRA/083/BRA. Brasília. 2013.
- FORNAZIER, A ; BELIK, W. (2013) Produção e consumo local de alimentos: objetivos e debates. 51°. Encontro da Sober. Belém, PA. Brasil.

## **XII. Alianza Hortofrutícola del Sur (Alsur SAS), venta directa a supermercados del Proyecto Semilla en Nariño, Colombia**

---

*William Narváez*

### **A. Contexto**

El Proyecto Semilla fue creado el año 2008, financiado por la Fundación Ford y ejecutado a través de dos organizaciones locales del departamento de Nariño: La Agencia de Desarrollo Local (ADEL Nariño) y Contactar, una microfinanciera con presencia regional. Nariño es un departamento fronterizo con el Ecuador cuya producción es eminentemente agrícola y pecuaria, desde hace más de doscientos años. Es uno de los tres departamentos que se encargan de abastecer de alimentos al país, en conjunto con Cundinamarca y Boyacá. Dadas las condiciones de aislamiento y bajo desarrollo de la región, es un verdadero reto lograr que los productos alimenticios lleguen en buenas condiciones, con calidad y prontitud, a los consumidores finales.

Colombia cuenta con aproximadamente 500 mil predios agrícolas con una característica muy particular, y es que la mayoría de la producción de hortalizas y frutas se realiza en pequeñas parcelas de campesinos. Nariño es un caso aún más extremo, puesto que allí se produce hortalizas en extensiones que tienen alrededor de 0,75 hectáreas. Entonces, lograr un proceso asociativo en un departamento como el de Nariño es complejo y llegar a un mercado, juntando tantos pequeños volúmenes, significa un trabajo aún mayor.

El 60% de la población del departamento de Nariño es rural y su contribución a la economía nacional alcanza unos 2%. No se trata, por tanto, de un departamento que aporta mucho valor, porque su producción corresponde sobre todo a alimentos frescos y el valor agregado nacional lo generan principalmente otros tipos de industrias. Entonces, en valor, el aporte de Nariño a la economía del país es muy pequeño, pero la contribución a la alimentación es muy relevante. Y eso es tal vez lo más importante y lo que hay que destacar de esa zona.

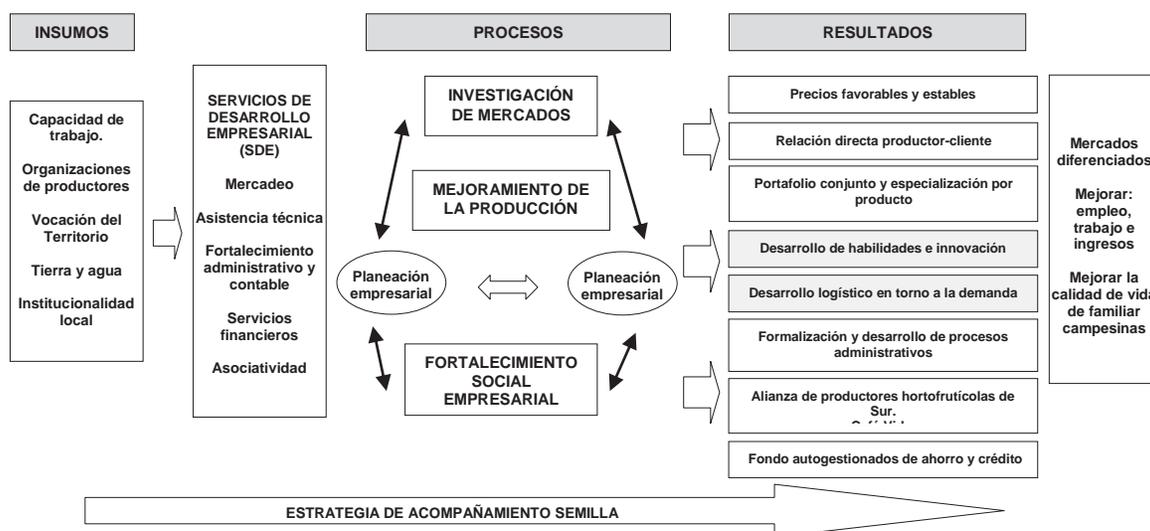
## B. El proyecto Semilla

El proyecto Semilla se desarrolló en el marco de un convenio financiado por la Fundación Ford y ejecutado por una ONG micro financiera que se llama Contactar y una organización local denominada la Agencia de Desarrollo, que promueve la competitividad de los productos locales. El objetivo general del proyecto era contribuir con la reducción de la pobreza rural en el departamento de Nariño. Los productores beneficiados por el proyecto son especializados en la producción de hortalizas en muy pequeña escala, lo cual genera también unas condiciones muy difíciles de vida. Entonces, el reto era generar ingresos y mantener a la actividad agropecuaria en unas condiciones adecuadas de competitividad.

El Proyecto trabaja en 5 municipios del departamento de Nariño, que tiene un total de 64 municipios. Los campesinos son productores familiares a pequeña escala y están organizados en pequeños grupos. En Nariño, la asociatividad es un tema muy complejo, pues hay mucho individualismo. Las asociaciones locales agrupan entre 20 y 50 personas, que si bien es un número pequeño, comparativamente son grandes para la zona.

El proyecto se concibió con un esquema de intervención basado en la demanda (diagrama XII.1). Históricamente, la región ha sido productora de hortalizas, frutas y leche, y existen organizaciones de productores en la zona con capacidad y potencialidad para generar alimentos en muy buenas condiciones. Todo el territorio es zona de producción de alimentos, pues cuenta con todo tipo de pisos térmicos, siendo el único departamento de Colombia que es a la vez amazónico, andino y pacífico. Eso permite tener una amplia variedad de productos y una gran disponibilidad de agua de muy buena calidad. También hay una institucionalidad local que de una u otra forma ha buscado fomentar y promover estas capacidades.

**DIAGRAMA XII.1**  
**MODELO DE INTERVENCIÓN DEL PROYECTO SEMILLA – ENFOQUE DE DEMANDA**



Fuente: Proyecto Semilla.

A partir de este conjunto de insumos, el Proyecto Semilla desarrolla un componente de servicios de desarrollo empresarial, en el cual cobran especial importancia el mercadeo, el acompañamiento técnico a los productores, el fortalecimiento administrativo y contable a nivel asociativo e individual. Asimismo, el proyecto brinda servicios financieros a través de Contactar, que permiten que los productores tengan el capital necesario para poder mejorar y producir en buenas condiciones. Por último,

fortalece la asociatividad, buscando juntar en una sola empresa comercializadora a las diferentes asociaciones de productores con las cuales trabajamos.

## **Enfoque de demanda**

El proceso surgió de una investigación de mercados, una planeación empresarial acompañada de asistencia técnica, que permitió el fortalecimiento socio-empresarial de las diferentes organizaciones. Esto permitió la creación de una empresa asociativa que facilita la comercialización de los productos de la zona, generando precios favorables y estables para los productores. El sustento del modelo es la relación directa de los productores con los clientes, un portafolio armonizado de productos entre las distintas organizaciones, evitando competencia entre ellas. Se busca introducir productos que el mercado esté pidiendo, no lo que tradicionalmente la gente venía produciendo.

## **Resultados**

Se impulsó un desarrollo logístico que permitió la llegada efectiva de los campesinos a los mercados, la formalización y al desarrollo de procesos administrativos, tanto en las organizaciones como al interior de la empresa comercializadora, y la generación de una alianza en torno a todo el proceso, fortalecida con una estrategia interna que es la promoción de fondos autogestionados de ahorro y crédito en cada una de las organizaciones. Eso facilita en gran medida el desarrollo de las actividades de producción y de asistencia técnica.

## **Impacto esperado y componentes**

Las metas perseguidas dicen relación con mercados diferenciados, mejoramiento del empleo, del trabajo, de los ingresos y de la calidad de vida de los productores. El proyecto se organiza en cuatro componentes: i) servicios de desarrollo empresarial; ii) servicios financieros; iii) investigaciones e incidencia en políticas; iv) seguimiento y evaluación.

## **Identificación de los productos demandados**

El proceso partió de un estudio del sector hortofrutícola en Nariño y sus potencialidades en el mercado. Al analizar la economía netamente agrícola de la zona, se encontró que los principales productos son la papa y la leche; sin embargo, la papa tiene barreras de mercado derivadas en gran parte de medidas nacionales, como han sido los tratados de libre comercio que han afectado enormemente la producción nacional. Hoy en día, Colombia importa papa, paradójicamente siendo un país productor. Se importan papas de Rusia y de otras zonas, lo cual es verdaderamente preocupante.

La pregunta, entonces, fue ¿cómo generar ingresos y cómo generar nuevos productos que le sirvan a los campesinos para mantenerse en las zonas rurales y que, además, permitan que la población consuma productos sanos, frescos, locales, tal como siempre lo ha hecho? A través del estudio se identificaron nichos de mercado en los cuales era posible intervenir. Históricamente, se ha trabajado en los mercados de Cali (la tercera ciudad de importancia en Colombia después de Bogotá y Medellín), que es la ciudad más cercana de Pasto, la ciudad en donde está el Proyecto Semilla. Pasto es una ciudad pequeña, de aproximadamente 500 mil habitantes y Cali siempre ha sido el centro de venta de los productos locales.

Se identificó un potencial muy grande para el consumo de las hortalizas locales, a través de sondeos de mercados en los diferentes nichos, visitas a fábricas de pulpas, de frutas, plazas de mercados, entre las cuales se destaca la plaza principal de Cali (que se llama Cavasa), a la cual llegan productos, del centro del país (Cundinamarca y Boyacá). Y aunque en esos canales se identificó un potencial muy grande, también se estudió una alternativa que permitiera a los productores un pago estable y unas condiciones buenas: los supermercados. Dentro de estos tres nichos se hizo un análisis general. También se trató de intervenir en las compras públicas: Colombia tiene algunos programas, como por ejemplo el Programa de Alimentación Escolar, en el cual también se logró la participación de los productores locales, aunque a pequeña escala.

Se logró que los clientes visitados en los sondeos de mercado vinieran a la región para entender las condiciones de vida de los productores, las condiciones locales de producción y la importancia de comprarles a estos pequeños productores. No es fácil, porque estos compradores vienen de una tradición de comprarles a productores grandes, a grandes fincas que son capaces de entregar volúmenes y cumplir con estándares de calidad. Coordinar a pequeños productores es un tema más complejo. Pero hubo un entendimiento por parte de los potenciales compradores que facilitó el acercamiento comercial.

### **Adecuación y seguimiento de la oferta**

Con la visita de los clientes, se identificaron algunos productos que tenían potencial y que ellos estaban dispuestos a comprar en cantidades previamente establecidas. Con esa información, el proyecto empezó a promover la siembra escalonada de los productos seleccionados y a trabajar en la estandarización, es decir, que todos los productores produjeran con condiciones homogéneas. Productos muy similares, que facilitarían también las condiciones de acceso a los mercados.

Las primeras experiencias de comercialización fueron muy complejas, el proyecto arrancó con volúmenes muy reducidos, tratando de reunir los volúmenes solicitados de cada producto. Hoy ya se cuenta con mayor organización y los productores cumplen con los estándares de calidad que el mercado exige.

De igual forma, se establecieron rutas logísticas, desde Pasto hasta la ciudad de Cali, para garantizar que los productos llegasen en perfectas condiciones. Ese también ha sido un tema complejo. Se ha tenido que realizar investigaciones muy empíricas para garantizar niveles adecuados de calidad. Al ser un departamento tan variado en pisos térmicos, los productos sufrían un proceso rápido de deshidratación que tenía que ser abordado de alguna forma. Se llegó, por ejemplo, a la conclusión de que cuando los vehículos de transporte tienen carpas blancas, los productos llegan en mejores condiciones. También se trató de hacer el transporte a través de vehículos refrigerados pero realmente al llegar a la ciudad de Cali, que tiene un clima diferente, los productos se deshidrataban aún más y perdían calidad. Entonces, lo que facilitó la comercialización de hortalizas y frutas con calidad ha sido el transporte a través de esos vehículos con carpas blancas.

Se hace un seguimiento constante del proceso, con visitas programadas a cada una de las organizaciones, visitas en fincas y reuniones periódicas con los productores para determinar las cantidades que se producen durante el año y a qué mercado se va a atender. Este proceso ha permitido llegar a diferentes supermercados y también generar centros de acopio propios que permiten comercializar directamente. Así, el proyecto ha alcanzado los dos canales, tanto los supermercados como la comercialización directa en plazas de mercado.

## **C. La Empresa Alianza Hortofrutícola del Sur-ALSUR**

### **Misión, visión y estructura**

#### **Misión**

La empresa busca establecer alianzas estratégicas entre los productores para acceder de manera directa a clientes y proveedores, para mejorar los niveles de ingresos y generar rentabilidad a los socios. Se busca una producción justa, sostenible y una comercialización justa que satisfaga esas condiciones.

#### **Visión**

El objetivo es llegar a ser, en 2016, una de las 5 principales comercializadoras de productos hortofrutícolas del sur occidente, con enfoque social y responsabilidad empresarial. Responsabilidad principalmente hacia los productores, porque son ellos el eje principal de trabajo; y orientada hacia los consumidores para garantizar unos productos con calidad que contribuyan a una alimentación sana.

#### **Estructura**

La estructura de la empresa es muy pequeña y muy simple. Actualmente hay asociadas 9 organizaciones de productores. El esquema es muy sencillo, cuenta con lo básico: la parte administrativa, la parte

logística y la parte commercial, todo eso encabezado por un gerente y la junta de socios, que está integrada por los diferentes miembros representantes de las organizaciones socias.

### **¿Qué se ofrece a los productores?**

La empresa ofrece una compra permanente, transparente y garantizada de un amplio portafolio de hortalizas y frutas frescas a precios competitivos. El portafolio se compone de repollos de varios tipos, lechugas, brócoli, coliflor, acelgas, espinacas, apio. También papas, arvejas, uchuvas, curabas y fresas, entre otros. Todos estos productos son cultivados por las organizaciones socias, cada una de las cuales tiene establecida una subgama de productos porque es importante mantener una cierta diversificación, pero de manera ordenada. Se han identificado otros productos potenciales que están siendo probados en este momento. Muchos de ellos ya están en prueba en el mercado porque se ha encontrado que tienen potencial y además son rentables para los productores.

La empresa trabaja con proyección de ventas y planificación de siembras. Se ha logrado un acuerdo con la ONG financiera Contactar y con Sura para establecer seguros agropecuarios, pues uno de los temas más desafiantes es, justamente, garantizar que los productores no pierdan cuando haya calamidades y desastres naturales. Para ello se cuenta con seguros de cobertura, asistencia técnica y control de calidad de los productos.

### **Cadena de valor**

La empresa está presente desde la finca hasta los centros de post-cosecha. Se cuenta con tres centros de acopio establecidos en los cuales se hace una preventa y se realiza la entrega y el acondicionamiento de productos hacia los clientes finales. Los ingresos de ALSUR provienen de la comercialización de los productos de los socios y de proveedores no-socios, porque no solo se comercializa lo de los socios. En el año 2009, se arrancó con ventas por 70 mil dólares y en el año 2012, las mismas alcanzaron 550 mil dólares. En 2011-2012 hubo una reducción —en valor— explicada por la caída de los precios agropecuarios a nivel nacional, debido, en gran medida, a la apertura a importaciones de alimentos. Aunque hubo un crecimiento en volúmenes, hubo un decrecimiento en el valor de los productos y es, justamente esa una de las razones por la que los campesinos de la zona hoy están exigiéndole al gobierno nacional políticas más adecuadas.

Los ingresos promedios mensuales de los productores varían entre \$200 mil pesos colombianos y \$3 millones (US\$100 y US\$1500). Un 30% de los productores tienen ingresos que están alrededor de un salario mínimo nacional, un 26% que están en un orden superior, cercanos a los 500 dólares mensuales; el 9% están entre los 1.000 y 1.500 dólares; un 7% que gana más de 1.500 dólares.

### **Diferencial**

La empresa garantiza precios estables durante todo el año, gracias a las negociaciones alcanzadas, tanto con los supermercados como a través de los puntos de venta propios, en Cali y en Pasto. Pasto tiene un tema muy interesante y es que ha deslocalizado las plazas de mercado y están montándose pequeños centros de comercialización de hortalizas y frutas en las diferentes zonas y comunidades y es ahí donde la empresa está comercializando.

Se ofrece una demanda garantizada con cobertura de riesgo, una negociación transparente y pago de los productos en condiciones justas. Se cuenta con un mecanismo de pagos que facilita mucho el tema administrativo. Los productores estaban acostumbrados a comercializar sus productos a través de intermediarios y lo hacían con pago inmediato. Se logró un acuerdo y ahora todos los productores están bancarizados, tienen cuenta bancaria y reciben pagos mensuales, mediante depósito bancario. Eso se constituye en un salario para los productos que comercializan durante el mes.

También se cuenta con oferta permanente de asistencia técnica, acceso a créditos e insumos. Un aliado en ese sentido es Contactar, una microfinanciera que facilita en gran medida el acceso a créditos para los productores de manera que siempre tengan un flujo de recursos cuando lo necesitan para la cobertura de sus necesidades en la producción.

## Desafíos y retos

Hay un conjunto de desafíos que deben ser enfrentados. Los principales son:

- Disminución de costos logísticos, a fin de incrementar los ingresos de los productores;
- Desarrollo de procesos de posicionamiento de marca;
- Fortalecimiento del fondo de capitalización y riesgo que permita el apalancamiento de la empresa;
- Desarrollo de nuevas alianzas que permitan financiar el crecimiento de la empresa;
- Ampliar la cobertura en 500 productores adicionales.

También hay varios retos. 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, tenemos como reto ampliar la presencia en los mercados regionales.

A nivel de la organización, es necesario fortalecer las capacidades en apoyo de la labor de la Junta Directiva. También se requiere ampliar la escala de producción y la cobertura territorial y generar mayor rentabilidad en la producción y la comercialización.

## Bibliografía

- Contactar (2012). Carta-contrato suscrita entre la Fundación Ford y la Corporación Nariño, Empresa y Futuro Contactar, Informe Narrativo.
- Namdar-Irani M. (2013). Jornaleros Agrícolas en cadenas de valor inclusivas ¿Un impacto no previsto sobre la pobreza? La experiencia de la comercializadora ALSUR, Nariño, Colombia.
- Robledo, C. (2011). The impact on livelihoods of small fruits and vegetables producers of the seed II Project in Nariño, TechnoServe, Colombia.

### **XIII. La alianza cocinero-campesino del Perú: auge gastronómico, articulación a mercados y comercialización agraria**

---

*Luis Ginocchio*

#### **A. Contexto: APEGA y agricultura familiar**

El Proyecto de Cadenas Agroalimentarias Gastronómicas Inclusivas es promovido por la Sociedad Peruana de Gastronomía (APEGA), una organización de cocineros, como a ellos les gusta que les llamen, pero que incluye también a otros tipos de instituciones. La pequeña agricultura del Perú se inserta en el contexto de un país que experimenta un buen momento económico. La palabra “auge”, aunque puede parecer exagerada debido a los contrastes internos, será utilizada en este capítulo como estímulo para ver el futuro de una forma más optimista.

En APEGA se piensa que sin agricultores no hay futuro para la gastronomía y tampoco hay futuro para la sociedad. Es por eso que el rezago del sector productivo en general, pero más particularmente el rezago agrario que vemos en los países de la región, preocupa seriamente. De allí, la importancia del auge de la gastronomía en el Perú y de los procesos que busca desencadenar en la pequeña agricultura o agricultura familiar.

El desafío del rezago agrario está relacionado especialmente con las limitadas habilidades en gestión empresarial de la agricultura familiar para poder enfrentar, entre otros, el incremento de costos de mano de obra. En efecto, la mano de obra se ha encarecido en el Perú, y es una agricultura familiar intensiva en mano de obra, donde la familia trabaja pero también contrata mano de obra. A la vez, destacan los mayores costos de energía y de otros servicios que amenazan la viabilidad de ese segmento de la agricultura. Es en este contexto que el sector gastronómico propone una alianza con los agricultores, para darle viabilidad a la producción rentable y sostenible de ese 70% de los alimentos que el Perú consume y que es producido por los agricultores familiares.

En paralelo, se da otra tensión, la que opone lo tradicional a lo moderno. Ya se ha hablado acá de los supermercados, la forma como están ganando espacios en las cadenas agroalimentarias frente a la participación de los agricultores, que además son guardianes de la biodiversidad. Los formatos modernos de distribución de alimentos como los supermercados se inclinan por estandarizar los productos que ofrecen. Pocas variedades pero con altos volúmenes. Así, se debe apoyar no solamente a los pequeños agricultores sino también a los pequeños comerciantes de los mercados, a los minoristas. Ellos también viven la fuerte competencia del sector moderno. Y si no se les estimula para modernizar su gestión e instalaciones, se pueden ir perdiendo poco a poco estos espacios de encuentro, tradición y diversidad que son los mercados minoristas. Por eso, en el proyecto existe un componente de ferias para apoyar a los circuitos cortos (ferias agropecuarias) y otro de mercados, para apoyar con asistencia técnica a comerciantes minoristas de mercados de abastos.

Es importante destacar, todavía, el famoso debate entre eficiencia y equidad. Este debate es vital y muy vigente en el Perú entre los que proponen el reino de la eficiencia plena y aquellos que piensan que se necesita una nación de propietarios grandes, medianos y pequeños, que encuentren espacios para poder hacer patria cada uno desde su lugar. De paso, el gran capital en el campo (con cerca del 10% del área cultivada) está enfocado a los mercados de exportación. El agro de mercado interno es el que está descuidado. De allí viene el recordado Tratado de Libre Comercio (TLC) hacia dentro, como esfuerzo estatal para favorecer a las empresas y productores que atienden los mercados internos. De allí nace el lema de este proyecto, cofinanciado por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo: “*Campesino y cocineros, cocinemos juntos el progreso del Perú*”.

## **B. Algunos aspectos para resituar la agricultura familiar**

El 2013 ha sido declarado en el Perú como año de la inversión para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Asimismo, FAO ha establecido el año internacional de la quinua designando a la Primera Dama de la Nación, señora Nadine Heredia de Humala, como embajadora internacional de la quinua.

Además, están en camino una Ley de Seguridad Alimentaria y el proyecto de la Dieta Peruana, una iniciativa de APEGA en conjunto con siete ministerios como los de Medio Ambiente, Agricultura, Producción y Salud, entre otros. Por otra parte, 2014 será el Año Internacional de la Agricultura Familiar. Entonces, se trata de un momento de mucha expectativa por los cambios que se necesitan para convertir a la pequeña agricultura peruana en una actividad productiva sostenible con futuro.

### **América Latina y sus agriculturas**

Mirando algunas cifras, vemos que si bien el Perú tiene 4.4 millones de hectáreas de tierra cultivable, la superficie per cápita es pequeña, de cerca de 0.15 ha, casi igual que Colombia, Ecuador, Chile y Venezuela. No hay mucha disponibilidad de tierra agrícola y, a la diferencia de otros países de la región, no hay muchas posibilidades de ampliarla. El número de explotaciones en el Perú es muy importante, 2.293.000 fincas, mientras que México, con 31 millones de hectáreas, tiene el doble de fincas (cuadro XIII.1).

El Perú tiene una PEA total de 15,4 millones, siendo que la PEA agraria representa el 24% de esa cifra, es decir, casi 4 millones de personas trabajando en la agricultura, que generan un PIB agrícola de US\$9 mil millones de dólares, resultando en un PIB agrícola por persona económicamente activa en la agricultura de US\$2.400 dólares. Es un valor bajo si se compara con Uruguay (US\$ 16 mil), Argentina (US\$ 21 mil), Brasil (US\$ 7.5 mil) y Chile (US\$ 6.2 mil). Todas estas cifras son para mostrar la heterogeneidad de nuestras agriculturas, que si bien tienen semejanzas, no son exactamente iguales.

**CUADRO XIII.1**  
**AMÉRICA LATINA Y SUS AGRICULTURAS (I)**

País	Extensión (km <sup>2</sup> )	Tierra agrícola cultivable (ha)	Hectáreas per cápita	Número de explotaciones (miles fincas)	Tierra agrícola/ Explotaciones
Argentina	2 780 400	32,530 680	0,78	277	117,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	1 098.581	3 954 892	0,39	315	12,6
Brasil	8 514 877	68 970 504	0,35	5 220	13,2
Chile	756 950	1 740 985	0,10	280	6,2
Colombia	1 141 748	3 425 244	0,07	1 200	2,9
Ecuador	283 520	2 920 256	0,17	843	3,5
México	1 964 375	31 190 141	0,28	5 325	5,9
Paraguay	406 752	3 986 170	0,59	290	13,8
Perú	1 285 215	4 498 253	0,15	2 293	2,0
Uruguay	176 215	1 920 744	0,57	57	33,7
Venezuela (República Bolivariana de)	916 445	3 574 136	0,12	501	7,1

Fuente: Sotomayor y otros (2011).

**CUADRO XIII.2**  
**AMÉRICA LATINA Y SUS AGRICULTURAS (II)**

País	Población (habitantes)	PEA total (miles de habitantes)	PEA agro (Porcentaje PEA total)	PEA agro (miles de habitantes)	PIB agrícola millones (dólares)	PIB agrícola/ PEA agro dólares/ persona empleada agro
Argentina	41 706 000	19 094	7,4	1 412 956	30 000	21 232
Bolivia (Estado Plurinacional de)	10 140 748	4 849	41,1	1 992 939	2 000	1 004
Brasil	197 058 582	101 026	11,0	11 112 860	83 000	7 469
Chile	17 409 850	7 302	13,2	963 864	6 000	6 225
Colombia	48 932 057	23 927	14,8	3 541 196	17 000	4 801
Ecuador	17 177 977	6 320	18,5	1 169 200	3 000	2 566
México	112 336 538	47 529	16,2	7 699 698	36 000	4 676
Paraguay	6 756 219	3 358	24,8	832 784	4 000	4 803
Perú	29 988 350	15 497	24,2	3 750 274	9 000	2 400
Uruguay	3 369 725	1 654	11,2	185 248	3 000	16 195
Venezuela (República Bolivariana de)	29 784 463	13 784	5,3	730 552	ND	ND

Fuente: México, seguridad alimentaria en tiempos de globalización. Manríquez, Roberto y Ginocchio, Luis. Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresa. México DF con datos de FAOSTAT.CEPES. INEGI, 2013. Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura. Sotomayor, O. et al, CEPAL 2011. Notas. Población (2010). PEA total (2010). PIB agrícola del 2008.

## Mercados llenos, productores pobres

Lima, la capital peruana, tiene cerca de 2.000 mercados, mercadillos y paraditas. La pequeña agricultura o agricultura familiar abastece las dos terceras partes de alimentos que el Perú consume. Hay debilidades en la pequeña agricultura, como la resistencia a asociarse para superar el minifundio. El poco acceso a conocimientos y habilidades empresariales para la innovación también es un reto que se repite en el Perú y en América Latina en general.

Otra gran debilidad que observamos es lo obsoleto del sistema de comercialización de alimentos frescos, desde la post-cosecha hasta los mercados mayoristas y minoristas. Aunque en algunos países como es el caso de Brasil se ha avanzado mucho en mejorar la comercialización mayorista, se observa que las áreas destinadas a productores en los mercados han desaparecido. Algo parecido se observa en México, donde tampoco se logra conocer la cantidad de productores que llegan a la plataforma de subastas en la Central de Abastos del DF en Ciudad de México. O sea, los pequeños productores son muy buenos para producir pero no tan buenos para vender y coordinar su rol en las cadenas agroalimentarias.

Por eso se puede decir que no están dadas las condiciones para que los pequeños productores cuenten con los servicios, insumos y vinculaciones con los mercados que les permitan una rentabilidad razonable. Esta situación desalienta a los agricultores familiares a mantenerse en el negocio agrícola y los lleva a vender sus fincas. Como resultado, la propiedad de la tierra se está concentrando en el Perú y en muchos países de la región. Esto constituye un tema con potenciales efectos en la seguridad alimentaria y en la equidad que se mantiene latente en América Latina.

Al mismo tiempo, el minifundio crece en el Perú, como lo precisa el más reciente Censo Agropecuario de 2012, dieciocho años después del anterior censo, dando cuenta de que entre 1994 y 2012 el número de explotaciones se incrementó en un 30%, lo cual significa 528 mil unidades agropecuarias nuevas, alcanzando las 2.293.000 unidades agropecuarias. Esta aparente contradicción entre creciente minifundio y creciente concentración de la propiedad existe en el agro peruano.

Las agroexportaciones y la producción de biocombustibles están compitiendo por las tierras de cultivos alimenticios para el mercado interno. Ello se da en medio de una situación errática en el suministro internacional de alimentos que trae mayores precios de los alimentos que importa el país, como trigo, maíz y soya, entre otros. También hay un relevo generacional que amenaza la producción de alimentos pues los agricultores se están haciendo mayores y muchos jóvenes emigran a las ciudades. Los cultivos ilícitos, la deforestación y otras actividades informales también afectan al desarrollo del mundo rural.

En este contexto, la prioridad es derrotar a la malnutrición y a la pobreza rural, y por eso la alianza campesino-cocinero de APEGA se concibe como un espacio de promoción económica de la pequeña agricultura, que como se dijo se dedica a abastecer de alimentos al mercado nacional.

### **C. Los aportes de la gastronomía peruana**

La gastronomía peruana constituye un motor del crecimiento económico, superando su tasa de crecimiento a la del PIB nacional. Es una actividad generadora de mucho empleo, que promueve equidad con mejor distribución de la riqueza, es articuladora con otras actividades productivas y crea dinamismo en los territorios del interior del país.

Hay una gran tradición de la gastronomía, se están instalando restaurantes peruanos en todo el mundo. Si bien estamos todavía lejos de la cocina mexicana, que se estima cuenta con cerca de 200 mil restaurantes a nivel mundial, existen 2.500 restaurantes de comida peruana fuera del país, cifra que crece día a día por el boom de la comida peruana y del Perú como destino gastronómico del turismo internacional.

APEGA tiene cuatro ejes de trabajo: i) *Mistura*, la feria gastronómica internacional que se realiza una vez al año en Lima, en el mes de septiembre, ii) la *Alianza Cocinero-Campesino*, donde está el proyecto de Cadenas Agropecuarias Gastronómicas, que reconoce el aporte de los pequeños productores al auge gastronómico; iii) *Lima, capital gastronómica de América*, un proyecto que estamos trabajando también con la Municipalidad Metropolitana de Lima; y iv) la *Dieta Peruana*, que con siete ministerios busca difundir un estilo de alimentación sano y nutritivo bajo el lema “Come rico, come sano, come peruano”.

### **D. El Proyecto cadenas alimentarias gastronómicas inclusivas**

Este es un proyecto que APEGA cofinancia con el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo. El fin del proyecto es contribuir a la inclusión económica y social de los pequeños productores agrarios y de las medianas y pequeñas empresas de los mercados minoristas. Para ello, el proyecto tiene cuatro componentes: i) Modelos sostenibles de ferias; ii) Modelo para mercados de abasto minoristas; iii) Sistema de información y comercialización, y iv) Módulo de gestión del conocimiento para, a través de siete productos, divulgar el conocimiento que vayamos generando con todo lo que estamos haciendo con los productores.

Durante la Feria Gastronómica Internacional Mistura existe una sección que emula un mercado de abastos y es el mayor pabellón de la feria. Se llama el Gran Mercado. Y para que el Gran Mercado de Mistura se realice semanalmente se diseñaron las Ferias Agropecuarias, en donde las familias acuden junto a compradores de restaurantes y negocios de *catering* para comprar productos agrarios frescos y procesados directamente de los agricultores. ¿Qué buscan las Ferias? Convertirse en vitrina de exhibición de calidades y orígenes, conformar escuelas donde se aprenda mutuamente utilizando herramientas y modelos de gestión modernos para que las familias de los pequeños agricultores se beneficien con las ventajas de los productos o ingredientes emblemáticos de la gastronomía peruana.

## Productos emblemáticos

Un producto emblemático se define como aquel que se distingue por su sabor, color, aroma, textura y lugar de origen y que en base a esas ventajas ha conseguido un fuerte arraigo en la gastronomía de un territorio. Expresa las tradiciones y cultura culinaria y por eso la gastronomía lo distingue y busca diferenciarlo, tratando de posicionar una ventaja tangible y sus atributos intangibles. No es solamente lo tangible o lo comprobable, sino también la historia del grupo humano detrás del producto, por ejemplo, la lucha contra los elementos naturales cuando los campesinos trabajan a 3.000 metros sobre el nivel del mar.

Para que un producto sea emblemático, tiene que tener características básicas que son: i) un arraigo en una cultura regional; ii) un origen destacado, como por ejemplo las paltas de Chanchamayo, papas nativas amarillas de Tumbay y iii) atributos especiales de calidad. Además, puede tener características adicionales tales como: i) actores, grupo poblacional o étnico que refleja la historia territorial y su lucha contra la pobreza ii) valor nutricional, contenido nutricional mayor que similares, aporte a la lucha contra el hambre y la malnutrición; iii) limpio, justo y lícito, orgánico, ecológico, no transgénico, precio justo pagado al productor y que dinamice economías azotadas por cultivos ilícitos, entre otros.

En el proyecto, se trabaja para posicionar un conjunto de productos como emblemáticos para que los productores puedan tener un argumento de venta más efectivo que les permita diferenciar sus productos e ingresarlos a los mercados de una manera más directa y, en la medida de lo posible, evitar a acopiadores, transportistas y mayoristas.

## Las ferias agropecuarias Mistura

El proyecto contempla dos ferias, la primera en Magdalena, una segunda también en Lima en lugar por definir. La Feria Agropecuaria en Magdalena partió en mayo de 2013. Tiene 60 puestos con 50 productores. Participan tanto organizaciones —que es lo que APEGA prefiere— como productores individuales. Hay una participación fuerte de productores de los alrededores de Lima, por el tema de la distancia que encarece los costos. Existen apoyos regionales pero no hay subsidios. Todos los agricultores vienen con sus medios y pagan por el uso de sus puestos. Por supuesto, ha habido bajas, gente que no ha podido hacer negocio y que ha tenido que retirarse pero han venido otros. Lo que se busca es fortalecer las capacidades de gestión y para ello se realizan talleres cada 30 días con todos los productores feriantes y se trabaja con lo que ha pasado, en qué se ha avanzado y qué aspectos hay que mejorar en temas como organización, operaciones, comercialización y finanzas.

## Reflexiones y desafíos

Mediante el Proyecto cadenas agroalimentarias gastronómicas inclusivas, APEGA hace visible el aporte y desafíos de los pequeños agricultores y ganaderos en las cadenas agroalimentarias, sistemas donde participan todos, incluyendo a agroindustrias y comerciantes. La fase primaria de las cadenas está poco articulada con los mercados y es débil en gestión empresarial. Por eso parece excepcional que se proponga crear las condiciones para la prosperidad de la agricultura familiar en América Latina a partir de estudiar las más destacadas iniciativas de circuitos cortos de comercialización agraria y como reconocimiento a los diversos roles que cumple en nuestros países, concluyendo en la urgencia de trabajar con prioridad este tema que afecta a millones de emprendedores y perseverantes ciudadanos de nuestra ruralidad.

Es prioritario fortalecer las diferencias competitivas de los productos emblemáticos mediante un esfuerzo de reconocimiento de calidades, territorios, productos y poblaciones. Para ello el auge de la gastronomía es una oportunidad para la creación de valor en los elementos que propone APEGA y que se han revisado en este capítulo. En primer lugar, trabajar con los pequeños productores en posicionar las diferencias de sus productos y territorios, creando valor a reconocer por los consumidores y agroindustrias.

También hay que apoyar los cambios que las nuevas expectativas de los mercados urbanos exigen a los mercados minoristas como eslabones de las cadenas agroalimentarias gastronómicas, para poder renovar sus modelos de negocios, propuestas de valor y también, en muchos casos, su infraestructura física, para así poder brindar mejores servicios.

Se trata de pequeños productores en términos de negocios, de pequeños productores y emprendedores rurales y urbanos, que tienen que insertarse en la nueva escena de la apertura económica peruana. Apertura económica con una moneda nacional muy fuerte, con un arancel promedio de un 1,5%. Entonces, si no son eficientes, si no se insertan en el mercado, la agricultura comercial, los formatos modernos y las importaciones aprovecharán su mayor competitividad para superarlos en la arena mercantil. Y como resultado, la tierra y la distribución de alimentos se concentrarían, reduciéndose los beneficios de contar con miles de propietarios en la producción y comercialización de ingredientes de la cocina peruana. Hay que propiciar, por lo tanto, el equilibrio entre eficiencia y equidad, para evitar que se concentre la propiedad porque tienen que convivir el gran capital y el pequeño inversionista rural.

Es crítico establecer sistemas de información hacia los restaurantes, hoteles, servicios de *catering* y hogares. Las amas de casa siempre buscan calidad y son el ADN de la cocina peruana. Queremos posicionar con ellas, que son millones, los temas de calidades, orígenes, estacionalidad, desde el campo hasta los mercados minoristas.

Agricultura, gastronomía, nutrición e innovación tienen una creciente relación y los agricultores se empiezan a dar cuenta de ello. La feria no es solamente para vender, también es para conseguir contactos con otro tipo de actores y compradores, para conocer cómo es un mercado que está compuesto por diferentes tipos de clientes.

A partir de estos aprendizajes buscamos elaborar un modelo de gestión de ferias, que es uno de los productos comprometidos con FOMIN del BID. Trabajar el tema de los territorios, de los mercados mayoristas, de las bodegas de barrio, hacer una red creadora de riqueza, pero riqueza bien distribuida y no como hasta ahora, donde la parte más riesgosa la asumen los productores y la mayor rentabilidad va a los intermediarios. Entonces, se busca fortalecer la gestión de esos dos eslabones de las cadenas agroalimentarias para mejorar la seguridad alimentaria y la competitividad de las cadenas como un todo.

Es importante señalar que las ferias no son el único circuito corto, porque hay otros circuitos cortos. La feria es una transición, una plataforma hacia otras formas de articulación comercial. Es una vitrina, una escuela. Hay otras formas de enfocar la comercialización directa, como las ventas directas de los feriantes a los restaurantes, a representantes de supermercados que visitan las ferias y también a exportadores.

Tenemos que diseñar y establecer un sistema para difundir información que permita que los avances alcanzados en las ferias y mercados lleguen al país entero. Nos falta calidad en muchos productos, registro sanitario, etc. Falta crear esa conciencia de protección al consumidor desde el productor. También la informalidad es una limitación seria. La distancia resta competitividad y hay que transportar sólo lo que pague esos costos. O producir la calidad que pague esos costos.

Con dos días de feria, se espera alcanzar un número mayor de participantes y hay que darse el trabajo de reconocer la condición de diferente, de emblemático, hacer un trabajo de marketing, etc. Es necesario fortalecer el modelo de marketing para convencer al consumidor de que un producto emblemático merece tener un precio superior. Ese es un tema. El proyecto no reclama lo orgánico ni lo ecológico, aunque muchos de los productos de las Ferias lo son. El proyecto reclama lo emblemático, y de esa forma se crea valor.

## **XIV. Agricultura urbana y ferias urbanas: la experiencia de Cuba**

---

*Nelson Companioni*

### **A. Contexto: la agricultura cubana**

Al hablar de agricultura a pequeña escala, al hablar de circuitos cortos en Cuba, no se puede dejar de mencionar a la agricultura urbana y periurbana. Ese pequeño país, para alimentar a 11,2 millones de habitantes, cuenta con una superficie agrícola de 6,6 millones hectáreas, de la cual 3,1 millones son cultivadas. De la superficie cultivada, 720 mil hectáreas son estatales y las 2,4 millones de hectáreas restantes son privadas.

Toda la producción agrícola a través de las empresas estatales es muy importante, en particular las empresas agropecuarias municipales, por el apoyo que prestan a todo el andamiaje de producción aún en los patios de las viviendas. Por otra parte, el sector no estatal se compone fundamentalmente de cooperativas.

La agricultura o la producción de alimentos en Cuba se sustenta actualmente en tres sistemas: i) la agricultura urbana; ii) la agricultura suburbana o periurbana y iii) la agricultura convencional o de polos productivos. Los dos primeros sistemas funcionan sobre la base de un manejo agroecológico sostenible territorialmente, mientras la agricultura convencional funciona sobre la base tecnológico-industrial.

### **B. El programa de agricultura urbana y suburbana de Cuba**

La misión del programa de Agricultura Urbana y Suburbana (AU-ASU) de Cuba es apoyar el autoabastecimiento alimentario local, subrayando la palabra “local”. Su objetivo social es contribuir a la satisfacción de la demanda alimentaria de la población local, utilizando tecnologías agroecológicas sobre la base de movilizar y crear un alto grado de sostenibilidad territorial a partir de la producción de insumos que todos esos productores necesitan: semilla, abono orgánico, manejo agroecológico de plagas, etc.

Este programa se fundamenta en que alrededor del 75% de la población de Cuba está viviendo en pueblos y ciudades. Entonces, hay que acercar la producción a esos usuarios. Ese es el fundamento principal de este programa de agricultura urbana, el cual se concentra en la producción de hortalizas y frutas porque son de difícil transportación a grandes distancias, sobre todo con los altos calores y humedades de la isla. Además, existen numerosos espacios vacíos o subutilizados en las ciudades y periferia que pueden utilizarse en la producción de alimentos y hay una abundante fuerza de trabajo disponible en las ciudades. Por último, permite utilizar los residuos de todas esas producciones para alimentar animales o alimentar las plantas a través de su procesamiento y producción de abonos orgánicos.

### **Agricultura urbana**

La agricultura urbana que, como su nombre lo indica, se produce dentro de la ciudad, está compuesta por distintos sistemas: i) los canteros llamados organopónicos, porque tienen paredes laterales que protegen el abono orgánico, el sustrato sobre el cual se producen las hortalizas; ii) los huertos intensivos, que tienen la misma tecnología que los canteros, pero sin paredes laterales; iii) los cultivos semiprotectidos que tienen una cobertura de malla oscura para minimizar en hasta un 35% la radiación solar y poder reproducir vegetales de calidad entre mayo y septiembre; iv) los patios, que son más de 300 mil en todo el país; v) los cultivos domésticos en azoteas y balcones.

La producción urbana tiene una extensión total de unas 10.000 hectáreas y se focaliza principalmente en la producción intensiva de vegetales de hoja y frutas. Su comercialización es directa al usuario.

### **Agricultura suburbana**

Existen 142.000 mil fincas suburbanas, es decir, 142.000 familias que están en distintas unidades en todo el país. Su superficie es de 4, 8 ó 10 hectáreas, y las fincas ganaderas pueden tener hasta 20 hectáreas, todas para producir alimentos. Las fincas suburbanas cubren una dimensión de casi 2 millones de hectáreas a nivel nacional. Son las fincas que rodean todas las ciudades, todos los pueblos, que por cierto son las más dinámicas en cuanto a la producción por su cercanía a los centros poblados.

Se desarrolla a partir del perímetro exterior de cada población y puede extenderse por lo general unos 10 kilómetros en capitales provinciales y manzanillo, 5 kilómetros en cabeceras municipales y 2 kilómetros en otras poblaciones, siempre en dependencia de las demandas de alimentos y de las características e intereses locales. Se focalizan normalmente en la producción de frutales, viandas tropicales, granos, ganado menor y mayor, con amplia organización de fincas integrales, huertos intensivos, cultivos protegidos y micro vaquerías.

Por su escala de producción, además de puestos de venta, requiere de otro circuito de comercialización. Para facilitar la comercialización a los productores, una parte de estas producciones es comprada por entidades estatales, las cuales agregan solamente un 10% al precio al productor.

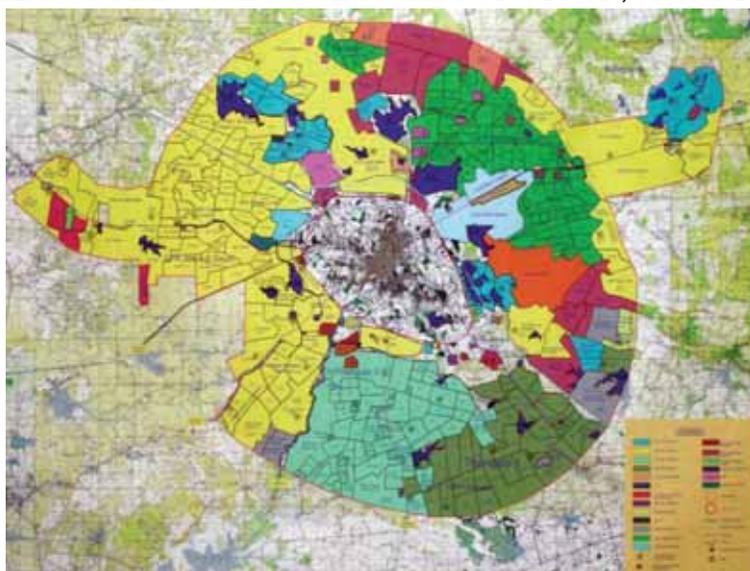
### **Agricultura convencional**

La agricultura convencional, o polos productivos, trabaja fundamentalmente sobre la base de la contratación, para atender destinos priorizados que van desde la industria, algunas producciones para el turismo, y otras para la exportación.

Priman los cultivos en áreas más extensas con destino a la industria y a la comercialización centralizada, así como los forestales, la ganadería extensiva y otras actividades agroalimentarias. Ocupan lugares más alejados de las poblaciones y utilizan tecnologías más industrializadas con amplio uso de maquinarias.

En el diagrama XIV.1 se muestra cómo se insertan estos tres sistemas a nivel territorial. Lo blanco en el centro es la ciudad de Camaguey, todo lo que allí se produce es la agricultura urbana. El círculo exterior, que son 10 Km., desde la periferia de la ciudad a la redonda, es agricultura periurbana o suburbana y todo lo demás que rodea el área de ese municipio es agricultura convencional.

**IMAGEN XIV.1**  
**LA LOCALIZACIÓN DE LOS TRES SISTEMAS DE AGRICULTURA, CIUDAD DE CAMAGUEY**



Fuente: Instituto de Investigaciones Fundamentales en Agricultura Tropical (INIFAT), Ministerio de Agricultura.

### **Organización del Programa de la agricultura urbana y suburbana**

Este programa está dirigido por un grupo nacional formado por unas 30 personas, encabezado por el Instituto de Investigaciones Fundamentales en Agricultura Tropical (INIFAT), del Ministerio de Agricultura, e integrados por personas de seis ministerios y de 16 instituciones, es decir, todas las instituciones científicas y docentes que tienen que ver con el desarrollo de la agricultura en el país. Ellos conforman el equipo de mando de este sistema, que se compone de treinta direcciones de producción por rubro (las hortalizas corresponden a una dirección, los conejos a otra, la fruta a otra, plantas medicinales a otra, etc.). Cuenta con una escuela superior de agricultura urbana y suburbana, que dirige la capacitación, fundamentalmente a la base, en las fincas de los campesinos, en los canteros de los huertos intensivos y hasta en los patios de las viviendas.

A nivel provincial, se cuenta también con una estructura similar, que apoya toda la ejecución a nivel de provincia y a nivel de municipio con una granja urbana, que no es una granja de producción, sino un colectivo de extensionistas que articulan el funcionamiento de todo el programa, directamente con los productores. En cada consejo popular, en cada municipio —son 169 municipios y cada municipio tiene 8, 10, ó 15 consejos populares— existe un extensionista de la agricultura urbana y suburbana para servir de vínculo directo con los productores.

### **Comercialización**

En la agricultura urbana, la comercialización se hace por oferta y demanda, no con precios fijos. Se ejecuta mediante un amplio abanico de puntos de venta fijos y móviles ubicados o atendidos por las propias unidades productivas, distribuidos por los barrios de todas las poblaciones. Los puntos móviles son triciclos, carretones, vehículos, que alrededor de donde se encuentra la unidad, penetran en los barrios para acercar los productos a las viviendas de las personas. Esto permite abarcar la mayor cantidad posible de barrios.

### **Resultados y lecciones aprendidas**

¿Qué se persigue con este sistema? En primer lugar, inmediatez entre la producción y la comercialización, ofertando productos más frescos y disminuyendo los intermediarios; segundo, acercar el producto al consumidor, lo que posibilita mayor consumo de agroproductos frescos y mejor balance nutricional;

tercero, disminuir la dependencia del transporte motorizado, evitando contaminación ambiental dentro de la ciudad; cuarto, contribuir a la descentralización de la comercialización con oferta de productos locales; y por último, ayudar en la creación de nuevas fuentes de empleo.

En esta forma de organización de la producción se produce alimentos EN el barrio, POR el barrio —porque produce la gente que allí vive— y PARA el barrio, porque se comercializa allí mismo. Rara vez un punto móvil de venta se traslada de un barrio a otro. Lo venden casi todo en su propio territorio. Solamente se mueven cuando van a participar en las ferias agropecuarias que se realizan en otras localidades.

La experiencia que ha aportado este diseño de producir, procesar, y comercializar, puede caracterizarse como un formidable ejemplo de circuito corto, que no obstante se puede aún perfeccionar.

La comercialización de la agricultura urbana distribuye a la población los productos obtenidos localmente en los barrios, de manera directa, sin transporte ni gastos de combustible, a través de su red de puntos de venta, debidamente ubicados y aprobados. Todos estos puntos de ventas están autorizados por el Ministerio de Agricultura y por el Ministerio del Comercio Exterior, y tienen un formato legal del Estado que permite su funcionamiento. Al principio, la mayoría de estos puntos eran ilegales. Para darles el formato legal que interesa a la población y a los productores, fue necesario adecuar el marco legal definido por los funcionarios.

Un ejemplo es la cooperativa “Frank País”, cerca de la capital. Se le asignó la tarea de cubrir la demanda alimentaria de cuatro mercados dentro de la capital. La cooperativa se pone contenta, son cuatro escenarios de comercialización que tiene, y la población se pone contenta, porque desde la misma cooperativa va directamente al consumidor. No tiene otro intermediario y ayuda, además, a perfeccionar la producción de la cooperativa, porque la población le va sugiriendo cuáles productos hacen falta y cuáles no les gusta. Entonces, la cooperativa va perfeccionando su producción según la demanda. Este es un sistema nuevo —tiene dos meses— en el proceso de transformación de la comercialización nuestra. Y es también una forma de circuito corto.

También debemos mencionar, con mayores volúmenes de oferta, las ferias de comercialización y expositivas. Se realizan, por lo general, todos los fines de semana, sábado o domingo, en todos los municipios. Van todos los productores que quieran vender, acuden en carretillas, en triciclos, en camiones, etc. Llevan sus productos, se instalan en el lugar de la feria y allí va la población a comprar. Por lo general, los precios en las ferias son más baratos que durante la semana porque son muchos los productores que acuden y todos quieren vender sus productos. Eso beneficia mucho al consumidor.

Junto con estas ferias agropecuarias, se hacen también ferias expositivas, donde se expone los resultados tecnológicos, nuevas variedades de cultivos, nuevas razas de animales, etc. Estas ferias expositivas son dirigidas principalmente por niños de primaria, secundaria, y por adolescentes de los institutos de politécnicos. Desde ahí se está desarrollando un trabajo vocacional muy fuerte, ahí es donde tenemos los futuros agrónomos, los futuros biólogos, ahí es donde se están formando desde ahora el relevo de los que ya tienen que ir dejando espacios. Son muy importantes estas ferias, y esta combinación de ferias de comercialización y ferias expositivas. También están las ferias de la biodiversidad, con un fuerte intercambio de variedades de semilla, de nuevos cultivos, de nuevas variedades que se traen al territorio.

### **C. Perspectivas y desafíos**

Luchar por la permanencia, la consolidación y el apoyo, para que la población tenga siempre productos, y el productor tenga siempre capacitación. Los productores tienen que hacer planes de siembra bien programados, pues la comercialización de un producto agropecuario comienza con un plan de siembra, para evitar sobreproducciones en un mes determinado. Se debe trabajar todo el sistema de organización de la producción de alimentos en la organización de la siembra, en correspondencia con su procesamiento y con su comercialización. También es necesario incluir la producción que va a la agroindustria. Por ejemplo, antes, había un abarrotamiento de tomates en las fábricas de pasta de

tomates. Se perdía un porcentaje alto de esa producción. Ahora se programan las siembras de manera tal que lo que va saliendo se sabe que puede ser procesado de manera oportuna.

Y es lo mismo con los mercados: la población tiene que comer todos los días y tiene que comer diversificado y por lo mismo hay que trabajar mucho en la capacitación de los productores para organizar los planes de siembra. Los gobiernos provinciales tienen que velar mucho y trabajan muy ordenadamente, con todos los organismos de sus municipios, para que todo esté aprobado y todo esté legislado. Así todos los campesinos pueden vender legalmente su producción.

¿Qué se está haciendo para garantizar el desarrollo futuro? Acaba de ser aprobado estatalmente un estudio de factibilidad de desarrollo de la agricultura urbana y periurbana para los próximos 5 años. El 80% de este programa deberá ser financiado por proyectos de colaboración, de organismos internacionales, de ONGs, etc. Esta propuesta a mediano plazo busca fortalecer la base del funcionamiento del programa, esto es:

- El autoabastecimiento total de semilla. Hay 147 fincas de semillas, en general una en cada municipio, que produce parte de la semilla que necesitan los productores de ese municipio.
- El fortalecimiento de la producción y distribución de abonos orgánicos. En cada municipio tiene que haber, como mínimo, un tractor con pala frontal para cargar los abonos orgánicos, una carreta de volteo para llevarlo hasta los productores y, en los municipios grandes, hasta un camión de volteo, para que en esa cooperativa que produce abono orgánico tenga con qué trabajar, llevarle abono orgánico a los productores y sea posible decirles a los productores que usen abonos orgánicos en lugar de fertilizantes químicos.
- La infraestructura para el riego y el drenaje.
- El manejo ecológico de plagas. Existe una red de complejos de reproducción de entomófagos y entomopatógenos, que debe ser perfeccionada.



## **XV. Venta directa en ferias locales: el proceso de modernización de las ferias libres en Chile**

---

*Héctor Tejada*

### **A. Introducción**

A mediados de los años setenta Chile abandonó como eje de la agricultura nacional la alimentación de los chilenos. Se abrieron las fronteras comerciales del país y la agricultura, entonces, pasó a ser abastecedora del mundo, esa es su principal responsabilidad. Por ejemplo, hoy día en Chile, prácticamente no se produce legumbres y se importan todas de afuera, porque pareciera que es más conveniente producir y vender frutas que legumbres.

### **B. Caracterización de las ferias libres**

#### **Tamaño y funcionamiento de las ferias**

Las ferias libres en Chile tienen más de 200 años, siendo anteriores a la independencia del país. En general, están conformadas por 50 a 200 feriantes que se agrupan en un centro comercial itinerante en la calle, que se instala en la mañana y se desarma en la tarde. Los feriantes van temprano a los centros mayoristas donde se proveen y regresan a sus hogares después de la feria. Ese es el modelo que tenemos en Chile, esas son las ferias del país.

Si un mismo grupo humano trabaja dos veces a la semana en un mismo lugar, para nosotros es una sola feria, por corresponder a un mismo mercado. Bajo esta definición, existen 933 ferias en el país, aunque funcionando en paralelo podríamos hablar que funcionan 300 mercados diarios. La gran mayoría se concentra en las Regiones Metropolitana, de Valparaíso, O'Higgins y Bío Bío, donde se ubica el 75% de las ferias.

## Oferta de las ferias

Las ferias venden principalmente frutas y verduras y otros alimentos (60%) pero también artículos del hogar incluyendo artesanías. Asimismo, arrastran un mercado informal que comercializa diferentes artículos y está compuesto por cesantes, trabajadores que buscan un complemento a sus salarios y algunas tiendas que envían a sus vendedores. Los fines de semana esos mercados informales llegan a triplicar el tamaño de la feria.

Lo que más celebra el público de las ferias es la cercanía. En efecto, al ser itinerante, la feria busca el público. Además, ofrece una venta personalizada, uno le vende al abuelo, al hijo y a la nieta, con ferias que llevan 50 años en un mismo lugar. Lo que es preocupante es que la venta de alimentos frescos está bajando, siendo reemplazada por comida “chatarra” y por eso somos unos de los países con mayor sobrepeso del mundo.

También es importante relevar la altísima presencia femenina en las ferias: un 41%, de las personas que trabajan en las ferias son mujeres, ya sea como dueñas de puestos y jefas de familia, y también hay mucha presencia femenina aquí, porque estos son negocios familiares y muchas veces trabaja el matrimonio.

## Indicadores económicos

En la Región Metropolitana, dos millones de personas transitan por las ferias los fines de semana. Las ventas anuales son de 3.000 mil millones de dólares y se generan 86.000 mil emprendimientos directos (dueños de puestos), los cuales dan trabajo a unas 200 mil personas. El 70% del consumo hortofrutícola del país se transa en las ferias, así como el 50% de los huevos, el 50% de los pescados y mariscos, y el 10% del consumo de abarrotos.

### CUADRO XV.1 PRINCIPALES INDICADORES DE LAS FERIAS LIBRES DE CHILE

---

2 millones de visitas los fines de semana en Santiago
3.000 millones dólares de venta anual nivel nacional
Más de 86 mil emprendimientos directos. 200 mil empleos directos
Importancia Mercado Interno nivel nacional
70 % Venta productos hortofrutícolas
50 % Venta de huevos
50 % Venta de pescados y mariscos
10 % Venta de abarrotos

---

Fuente: Elaborado por el autor.

## Circuitos de comercialización

Los proveedores principales de las ferias son los pequeños agricultores. Sus productos, al igual que los productos del mar, llegan a la central de abastecimiento; esa es la forma de distribuir los productos frescos en Chile. A veces, el agricultor pequeño —de 0,5 a 2 hectáreas— no puede llegar a la central, y por tanto vende a un intermediario que hace el acopio, y traslada la producción a la central donde los feriantes van a comprar. A veces, también, ese intermediario o el propio productor quieren acelerar la venta y entregan la producción a otro intermediario instalado en la central, lo cual significa una transacción ya en tercera mano. También hay productores que llegan directamente a la feria a comercializar, pero es poco frecuente. Asimismo, en forma muy excepcional, algunos productores tienen un puesto en la feria, generalmente para comercializar productos con algún valor agregado. Ahí se produce el acortamiento mínimo que va directamente desde el productor al cliente, pero es muy poco frecuente.

Es necesario señalar que, en Chile, el Ministerio de Agricultura se preocupa de la puerta del predio hacia adentro y en la pesca, de la caleta pesquera hacia el mar. El espacio que está entre el productor y el consumidor —o sea la comercialización— está entregado, absolutamente, al mercado. La

dispersión organizacional del sector productivo se agrava por el hecho de que muchos productores son también trabajadores temporarios en la agricultura, y por tanto, no tienen un criterio de desarrollo empresarial. Todo ello dificulta establecer una relación más directa entre productores y feriantes.

### **Evolución del peso de las ferias como canal de distribución**

Al observar la evolución de la participación de las ferias en el mercado, se identifica una clara amenaza. En efecto, mientras en el año 1969 el comercio minorista —que está compuesto por las ferias y el comercio establecido de barrio— constituía un 71% y el supermercado sólo un 29% de la distribución, esa cifra se revierte totalmente en el 2010, donde el comercio minorista corresponde a un 30% y el supermercado, a un 70%. Además, la meta al 2020 de los supermercados es capturar un 92% del consumo en el país, al igual que en los países desarrollados.

## **C. La modernización de las ferias**

Si bien este gremio existe desde mayo de 2000 y se ha construido lentamente —no hay funcionarios profesionales, se trata de un grupo de feriantes que dedica los ratos de descanso al gremio— frente a la disminución de la participación, fue urgente preparar una respuesta radical. Fue necesario actualizar el servicio, innovar y capacitar a los feriantes, porque el cambio se tenía que producir dentro del mismo grupo, respetando las tradiciones y la cultura. Este cambio —innovación con tradición— es lo que se ha acordado llamar el proceso de modernización de las ferias libres.

### **Objetivo estratégico**

El objetivo estratégico que guía ese proceso es el de desarrollar el canal de la feria libre acorde a los cambios del mercado, del desarrollo urbano y de la población, concibiéndola como una empresa y, a nivel nacional, como una industria. O sea, el gremio no fue creado para la defensa puramente sindical, sino, que nació para la defensa de la actividad comercial. La verdad es que el 70% de los feriantes no desarrolla la actividad como una opción empresarial sino por cesantía. Es, por lo tanto, indispensable desarrollar el enfoque y la capacidad empresarial de los feriantes y de las ferias.

### **Emprendimiento y alianzas estratégicas**

En Chile, los municipios son las únicas instancias que pueden dar o quitar el permiso para trabajar en una feria. El permiso es por tanto provisorio, incluso se podría decir precario. Generalmente, el municipio, para entregar un permiso, privilegia la situación social del solicitante y no su capacidad de emprendimiento. Por ejemplo, si tiene que escoger entre un joven y una persona de más edad, va a preferir la de más edad porque tiene más dificultad de encontrar trabajo que el joven y si, incluso, llega una persona sana y una enferma va a preferir a la enferma porque tiene un gasto fijo que realizar en su tratamiento. Estos criterios fueron desarrollando, en el tiempo, un comportamiento de asistencialismo en los feriantes. Esta actitud no impide a las ferias competir con los grandes supermercados y por lo tanto es necesario, de alguna manera, levantar el emprendimiento personal.

La visión del gremio es que la feria es una empresa. Estas 50, 100, 200 personas, en conjunto, son una empresa que compite como tal con el gran comercio. No compite cada uno de los feriantes con el gran comercio sino como bloque. Y a nivel nacional, la feria es una industria, y por lo tanto, hay que capacitar a los dirigentes, porque sin tal capacitación ellos no tendrán las herramientas ni la capacidad para conducir a buen puerto esta nave.

En este contexto, se identificó la necesidad de hacer alianzas. La primera alianza requerida es con el municipio. Por el hecho de venir del mundo del trabajo, con una cultura sindical, al inicio el Municipio fue concebido como un adversario. En efecto, el municipio controla a los feriantes, los sanciona, etc. Esa mirada no permitía identificar al verdadero adversario, que tiene que ser el adversario comercial. Cambiar esa mentalidad no ha sido fácil, es un cambio cultural que siempre es lento.

Y se concluyó que era necesario también hacer alianzas con la comunidad, que representa el cliente, con los proveedores, con las organizaciones nacionales e internacionales. Con FAO, por

ejemplo, se han hecho muchas cosas. Es así que mucha de la información que maneja el gremio, en gran medida, viene de un sistema de información que nunca fue posible conseguir con el Estado, pero sí con la FAO, con pocos recursos, es verdad, pero se logró. También, por supuesto, se hicieron alianzas con el Estado, a quien fue necesario descubrir, porque los feriantes no tenían idea de cómo hacerlo. La enseñanza de la educación cívica fue eliminada en los años setenta, por lo tanto cómo abordar el Estado era para el gremio un verdadero misterio.

## Ámbitos de mejoramiento

Para identificar cuáles eran los ámbitos a mejorar en las ferias para su modernización, se preguntó a los feriantes más exitosos, qué era lo que había que hacer para atraer más clientes, porque el conocimiento está en la gente, no está en los dirigentes del gremio, estos pueden conducir al grupo, pero el conocimiento real está en la base. La mayor parte de las respuestas se enfocaron a cambios al nivel de las personas, de los feriantes.

Nadie vio que el producto principal a cambiar era el conjunto, era la empresa, era la feria. Si la feria siguiera siendo anárquica, con mal tratamiento de los residuos, con mala atención, no sería posible competir con otros negocios. Entonces, en vista de todo eso, se iniciaron algunos programas de modernización con apoyo público, en el marco de los últimos dos gobiernos. Se hicieron cambios en la infraestructura de las ferias, programas de capacitación, se construyeron nuevas ferias, etc. Lamentablemente, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo ha caído en una inoperancia, y este año ha sido un año perdido en términos de capacitación.

## Nuevas ferias y nueva imagen de la feria

La creación de nuevas ferias pasa a ser hoy nuestro principal problema y, al mismo tiempo, nuestro gran objetivo. Mientras la Región Metropolitana ha crecido en cerca de 2 millones de personas en los últimos 20 años, se han instalado solamente 10 ferias nuevas en este mismo período. Los supermercados crecen a otra velocidad, porque ellos pueden comprar sitios con años de anticipación a la construcción de los mismos. Las ferias no tienen esa capacidad económica, se depende del Estado o de los municipios. Entonces, Chile ha crecido sin las ferias, vale decir, ha crecido sin la oferta de alimentos frescos que representan las ferias.

Con los programas de apoyo se han podido construir varias ferias. Una de las más modernas es como una especie de jardín y funciona dos días a la semana. Tiene una luminosidad que permite trabajar en las tardes, los clientes pueden acceder en sus vehículos, hay baños de muy alta calidad, públicos, que son gratis para los clientes. Hay otra feria, frente al Palacio de La Moneda, que tiene lugar una vez al año, en el Día Mundial de la Alimentación. La idea del gremio es que si es posible instalar una feria frente a La Moneda (La Casa de Gobierno en Chile), se puede instalar una en cualquier parte de Chile.

Por último, se debe mencionar la construcción de un Observatorio de las Ferias Libres, con el apoyo de la FAO y del Ministerio de Agricultura. Es una instancia técnica, orientada a la recopilación, producción y difusión de información relevante en el área de inteligencia competitiva para las ferias libres y el canal alimentario agrícola y pesquero. Permite generar información actualizada y procesada respecto a las necesidades del mercado, mediante la aplicación de encuestas.

En el directorio de este Observatorio participan representantes de los pequeños campesinos y de los pescadores artesanales y, como observadores, la ASOF (Confederación Gremial Nacional de Organizaciones de Ferias Libres, Persas y Afines de Chile) y las organizaciones de consumidores. Así, por primera vez se va a contar con información nacional sobre lo que se consume en las ferias. Va ser una herramienta fundamental en el ejercicio de esa actividad, en la construcción de su futuro. Se espera que ello permitirá tener información clave tanto del sector pesquero como del agrícola.

## Bibliografía

ASOF/FAO/ODEPA (2013). Características económicas y sociales de ferias libres de Chile. Encuesta Nacional de Ferias Libres. Observatorio Feria Libre. Santiago.

## **XVI. Políticas para promover los circuitos cortos: la experiencia del Ministerio de Agricultura de Francia**

---

*Brigitte Midoux*

### **A. Introducción**

En Francia, desde los últimos diez años, se observa un interés creciente hacia los circuitos cortos de proximidad (CAP). En primer lugar, a nivel de los agricultores, y en un contexto de sucesivas crisis de distintos productos agrícolas, los CAP se ven como interesantes vías para diversificar, para capturar un mejor valor agregado. Y en un escenario de volatilidad de los precios y de mayor competitividad, es un medio para asegurar un ingreso más estable.

A nivel de los consumidores, se detecta también una demanda muy explícita hacia este tipo de circuitos, lo cual está directamente relacionado con exigencias de calidad y de trazabilidad. Estas exigencias se han vuelto claramente más fuertes después de las dos últimas crisis sanitarias en Europa, la de la vaca loca y, más recientemente, la de “Spanghero”, donde se comercializó carne equina bajo la etiqueta de carne vacuna.

Por último, y no de manera menor, se constata una clara demanda por parte de los territorios, que visualizan estos circuitos como una manera de relocalización de la economía, de mantener el valor agregado en los territorios, de crear empleo, de generar valor agregado a partir de activos inmateriales (marca, anclaje territorial), de mejorar las capacidades de resiliencia de los territorios a situaciones de crisis, de valorizar el patrimonio. Se observa que los circuitos cortos o circuitos de proximidad son un importante vector de dinamización y de atracción de los territorios.

## B. Las características de los circuitos cortos en Francia

### Características de las explotaciones en circuitos cortos

Según los datos del último censo agrícola de Francia (2010), los principales atributos de las explotaciones que operan bajo la lógica de circuitos cortos son los siguientes:

- El 21% de los agricultores (107 mil explotaciones agrícolas) vende toda o parte de su producción en circuitos cortos.
- Corresponden a explotaciones generalmente más pequeñas, con una superficie promedio de 20 hectáreas mientras el promedio nacional es de 55 hectáreas.
- Los principales rubros involucrados son la miel (51%), las hortalizas (46%), las frutas (26%), las aves y huevos (10%) y los productos lácteos (8%)
- La venta directa involucra productos generalmente con poca transformación industrial.
- Son explotaciones que ocupan más mano de obra que el promedio (2,2 Unidades de Trabajo Anual (UTA) versus 1,4 UTA en promedio), por las actividades de transformación y comercialización que realizan.
- Producen con mayor frecuencia productos bajo algún sello de calidad (10% de las explotaciones en circuitos cortos son biológicas versus 2% en promedio nacional) y, a menudo, practican algún tipo de actividad de diversificación complementaria (26% en las explotaciones de circuitos cortos versus 8% en el total de explotaciones).
- Comercializan bajo distintas formas: venta directa en la explotación (48%), venta en ferias abiertas (18%), ferias campesinas, puntos asociativos de ventas (5%), giras y cosechas (8%), internet, abastecimiento de restaurantes, de colectividades locales o supermercados.

### Características de los circuitos de proximidad en Francia

Los circuitos de proximidad, en Francia, se caracterizan por:

- La proximidad relacional: el número de intermediarios entre el productor y el consumidor es limitado, con un máximo de uno.
- La proximidad geográfica: se busca reducir al máximo las distancias entre producción y consumo (en general, un producto viaja 3.000 km antes de llegar al plato del consumidor).
- La proximidad de identidad cultural: se busca valorizar los productos del territorio, del “terroir”.

Los circuitos alimentarios de proximidad responden, por lo tanto, a un conjunto de elementos económicos, sociales, medioambientales y culturales.

## C. Políticas y medidas del Ministerio de Agricultura para el fomento de los circuitos cortos

Este nuevo interés por los CAP ha puesto en evidencia la existencia de un conjunto de elementos que frenan el desarrollo de estos circuitos, limitaciones que no son específicas a Francia, pues también se encuentran en otros países europeos. Dentro de éstos, se puede mencionar la dificultad de acceso a la tierra, el déficit de información, de sensibilización y conocimientos, de formación y adaptación de los agricultores a nuevas competencias, la necesidad de estructurar y organizar la oferta para responder a los requerimientos de la restauración colectiva, y las debilidades organizacionales.

### El Plan de acción del Ministerio de Agricultura (2009)

Para responder a este nuevo interés, en 2009 el Ministerio de Agricultura impulsó un plan de acción dirigido a fomentar y desarrollar las producciones asociadas a una comercialización de circuitos cortos,

incrementando su participación en las compras alimentarias. Este plan, que busca tanto promover la oferta como la demanda por este tipo de productos, se estructuró en torno a los siguientes ejes:

### **Mejoramiento del conocimiento**

Reconociendo la falta de datos e información estadística sobre este tipo de agricultura, la primera medida fue introducir un conjunto de preguntas sobre este aspecto, en el censo agrícola del 2010. Sus resultados —presentados muy brevemente en la sección anterior— entregan valiosos insumos para numerosas investigaciones que se están desarrollando sobre los CAP. En el próximo censo, estas preguntas serán ajustadas y complementadas.

Junto con lo anterior, se ha focalizado el uso de los recursos de la “Cuenta de Afectación Especial de Desarrollo Agrícola y Rural (CASDAR)”<sup>12</sup> hacia el fomento de los circuitos de proximidad. Es así que, con este fondo, se ha financiado un conjunto de estudios a través de llamados a licitación, donde se destacan estudios sobre el perfil de competencias a adquirir por los productores para insertarse en estos circuitos, sobre cadenas territorializadas para responder a las necesidades de las colectividades locales, sobre las demandas específicas de los consumidores en relación a este tipo de productos, etc. Asimismo, este fondo financia instituciones tales como las cámaras de agricultura u otras de nivel nacional para que elaboren herramientas y metodologías de apoyo para los agricultores que quieren incluirse en los circuitos cortos.

Para la difusión de todos estos conocimientos y experiencias construidos a partir de este fondo, se ha encontrado apoyado en un dispositivo europeo, la Red Rural, que tiene expresión a nivel nacional y regional en los 27 países miembros de la Unión Europea. Esta Red permite la difusión, capitalización e intercambios de experiencias y conocimientos entre los distintos actores de las regiones y países.

Francia coordina un grupo de trabajo a nivel de la Unión Europea sobre los circuitos cortos. En este contexto, se ha podido constatar que los distintos países definen en forma bastante similar lo que se entiende por circuitos de proximidad y que los frenos para su desarrollo también son comunes; éstos son la falta de conocimiento y la dificultad de estructuración de la oferta.

### **Apoyo a la instalación de agricultores en circuitos cortos**

Se ha elaborado referencias técnico-económicas que permiten evaluar la viabilidad económica de proyectos en circuitos cortos. Esto ha ayudado a los agricultores a respaldar sus solicitudes de financiamiento, tanto con la banca privada como con los organismos públicos. En efecto, la falta de antecedentes técnico-económicos sobre estas cadenas genera una actitud de extrema precaución por parte de las entidades financieras.

### **Mejoramiento de las competencias de los actores**

Por un lado, se ha apoyado la generación de nuevas capacidades de los agricultores en cuanto a transformación, comercialización y gestión. En cuanto a la gestión, se ha colocado un especial énfasis en la gestión de los recursos humanos, reconociendo que estos circuitos demandan una mayor cantidad de mano de obra que los tradicionales, y también en la gestión asociativa, dado que una proporción significativa de las explotaciones insertas en estas modalidades pertenecen a formas asociativas tales como los “Grupos Agrícolas de Explotación en Común” (GAEC). Para ello, el Ministerio de Agricultura ha realizado un catastro de todas las formaciones existentes sobre el tema de circuitos cortos —tanto formaciones iniciales como continuas<sup>13</sup>— facilitando de esta manera el acceso de los agricultores a éstas.

Paralelamente, se ha construido una plataforma de capacitación dirigida a la restauración colectiva<sup>14</sup>, sector que constituye una tremenda oportunidad para los circuitos cortos. En efecto, la restauración colectiva entrega más de 3 millones de comidas diarias, a poblaciones donde comer sano es

<sup>12</sup> Corresponde a un Fondo que es financiado por un impuesto aplicado a todas las explotaciones agrícolas (% de su cifra de negocios).

<sup>13</sup> Las formaciones iniciales se refieren a las formaciones antes de la instalación como agricultor (generalmente en escuelas o institutos agrícolas) mientras que las formaciones continuas corresponden a procesos de formación para los agricultores que ya se desempeñan en tanto tal.

<sup>14</sup> Incluye la restauración en el sector de la educación (escuelas, universidades); en el sector de salud (hospitales, centros para jubilados, etc.) y en el sector del trabajo (casinos de empresas privadas y públicas).

de primera prioridad. Es en este contexto que el Ministerio de Agricultura ha impulsado capacitaciones orientadas a los actores de la restauración colectiva para promover el uso de alimentos locales y frescos.

La implementación de este Plan ha sido muy positiva, logrando desencadenar una fuerte dinámica en torno a los circuitos cortos, donde los actores territoriales (cámaras de agricultura, cámaras consulares<sup>15</sup>), los centros de investigación, las entidades de desarrollo agrícola y rural han retomado a su cuenta el fomento de los circuitos cortos.

## El Programa Nacional para la Alimentación (2010)

Mientras que el Plan Nacional para la alimentación del Ministerio de Agricultura privilegia el desarrollo de la oferta de productos en circuitos cortos, el Programa Nacional para la Alimentación se ha enfocado, a partir del 2010, a fomentar el consumo de este tipo de productos.

Este Programa operacionaliza la política pública de alimentación del Ministerio de Agricultura y se inscribe en una política interministerial mucho más amplia, que corresponde al Programa Nacional Nutrición-Salud, co-impulsado por el Ministerio de Salud, el Ministerio de la Juventud y Deportes, el Ministerio de Agricultura para el eje alimentación, y el Ministerio de Educación. El tema Nutrición-Salud, en Francia, es concebido como de primera importancia y se ha organizado una verdadera gobernanza alimentaria para su abordaje.

Con el eslogan “Comer bien es tema de todos”, el Programa Nacional para la Alimentación desarrolla acciones concretas en torno a los siguientes ejes:

- **Facilitar el acceso a una buena alimentación:** El trabajo se centró en la restauración colectiva, donde se impulsó una modificación de los menús, orientada, por un lado, al mejoramiento de la calidad (disminución de los azúcares, grasas, y sal; incremento de productos frescos, de frutas y hortalizas). Por otro, se ha avanzado en la disminución de las cantidades, adaptándolas mejor a las necesidades de cada tipo de consumidores.

En este contexto, se implementó una campaña “Una fruta en la escuela”, donde se entrega una fruta a cada alumno durante el recreo. Estas frutas son, en la medida de lo posible, compradas a productores locales. Junto con ello, se han desarrollado distintas campañas para promover el consumo de frutas y verduras y la práctica de deportes.

- **Desarrollar una oferta alimentaria de mejor calidad:** el Estado ha promovido el establecimiento de contratos con la agroindustria, donde ésta se compromete a disminuir las cantidades de azúcar, grasa y sal de sus productos.
- **Ampliar el conocimiento e información sobre la alimentación:** se ha establecido un observatorio de la alimentación y otro de circuitos cortos; se han elaborado anuarios y guías nutricionales; se han desarrollado acciones de sensibilización en los colegios para una alimentación sana (juegos, programas educativos, etc.), entre otras medidas.
- **Promoción del patrimonio alimentario y culinario francés:** Ha sido declarado patrimonio mundial por la UNESCO y en este contexto, se desarrollan festivales del gusto, encuentros con chefs, etc.

## Ley de Modernización de la agricultura y de la pesca (2010)

Esta Ley, aprobada el 27 de Julio del 2010, incluye otras medidas que fomentan, en forma directa o indirecta, la agricultura en circuitos cortos. Dentro de éstas, se deben mencionar:

- Bajo el concepto de “Ejemplaridad del Estado”, se establece que la restauración colectiva pública debe abastecerse con productos locales en una proporción de por lo menos 20%.

<sup>15</sup> Las cámaras consulares son entidades públicas que tienen como rol representar a los actores privados de los distintos sectores económicos y de apoyar su desarrollo a nivel territorial.

- Se modifican las normas de compras públicas, estableciendo explícitamente una preferencia para los productos comercializados directamente por los productores, cuando se ofrecen en igualdad de condiciones con productos intermediados (decreto del 25 de agosto de 2011). Ello ha significado un gran avance para el fomento de los circuitos cortos.
- En el contexto de una estrategia global de lucha contra el “consumo” de tierras agrícolas, se introduce un conjunto de medidas que buscan preservarlas. En efecto, existe una fuerte preocupación por este tema, observándose una muy fuerte disminución por la presión urbana (cada siete años, desaparece el equivalente de un departamento francés en tierras agrícolas). Para ello, el estado se ha dotado de un conjunto de medidas de política pública. Dentro de estas medidas, se pueden destacar: el establecimiento de zonas de prioridad agrícola, la creación de comisiones “tierra” a nivel departamental que deben opinar sobre el cambio de vocación de las tierras agrícolas, un impuesto sobre las tierras agrícolas que se construyen con lo cual se financia la instalación de jóvenes agricultores, entre otros.

## **El Proyecto de Ley del Futuro de la Agricultura, la Agro-alimentación y los Bosques**

Este proyecto, que está en elaboración y será sometido al parlamento en 2014, refuerza y amplía la Ley de Modernización descrita en la sección anterior, enmarcándose en las orientaciones de la nueva Política Agrícola Común (PAC).

Este nuevo marco legal, impulsado por el actual Ministra de Agricultura, Stéphane Le Foll, busca promover una agricultura que logre conciliar el desafío de la competitividad y la conservación del medio ambiente —agricultura agroecológica— junto con responder a las expectativas de los agricultores, de los consumidores y de los ciudadanos. Con este objetivo, se quiere fomentar una agricultura diversificada, con circuitos variados, una agricultura de calidad, de proximidad, entre otros.

Los grandes ejes de esta propuesta se articulan en torno a distintos planes, orientados a la reducción de los productos fitosanitarios, a la disminución del uso de antibióticos en la ganadería, etc.

En cuanto al Programa de Alimentación, los conceptos claves son la justicia social, la juventud y el anclaje territorial. Detrás de la justicia social, se busca volver a darle importancia a las comidas, con el objetivo que éstas sean un momento de convivencia y de intercambios, mientras se implementan medidas para sensibilizar la juventud para que se alimenten mejor. En cuanto al anclaje territorial, se incentivará la restauración colectiva para que se abastezca en un 30% de productos biológicos, así como de productos frescos y locales. Adicionalmente, el Ministerio impulsa un Pacto Nacional de Lucha Contra el Derroche Alimentario que tiene por objetivo reducir, para el año 2025, la mitad del volumen de desechos alimentarios, que representan el 30% de la alimentación del país.

A nivel financiero, Francia cuenta con varios dispositivos para apoyar estos planes y medidas: además del CASDAR ya mencionado anteriormente, cuenta en particular con los “Polos de Excelencia Rural”, iniciativas interministeriales que agrupan 11 ministerios. Estos polos efectúan llamados a licitación para financiar proyectos a nivel territorial, muchos de los cuales son de circuitos de proximidad. Asimismo, se apoyan en financiamientos europeos, tales como los programas Leader y Red Rural.

## **D. Conclusión**

El Ministerio de Agricultura ha implementado una estrategia alimentaria que se sustenta en un conjunto de leyes y reglamentos. Junto con ello, las colectividades territoriales también han desarrollado una gran cantidad de proyectos y programas, así como políticas públicas territoriales.

En el actual contexto de restricción presupuestaria, el desafío consiste en articular las políticas locales, nacionales y europeas, cada una de las cuales constituyen palancas que se deben potenciar para promover las agriculturas locales. Es necesario continuar avanzando en la misma línea, buscando consolidar el vínculo entre agricultura, alimentación y territorios mediante el desarrollo de nuevas herramientas de acompañamiento, de nuevas complementariedades entre los sistemas de producción, de

transformación y de comercialización, y la consolidación de las cooperaciones orientadas hacia una mejor cohesión social y territorial.

## Bibliografía

- Chiffolleau, Y. y B. Prevost (2012/3). Les circuits courts, des innovations sociales pour une alimentation durable dans les territoires. *Norois* N° 224, pp. 7-20.
- Dubuisson-Quellier (2009). *La consommation engagée*. Collection Contester, Sciences Po, Les Presses, France.
- Maréchal, G. (2008). *Les circuits courts alimentaires. Bien manger dans les territoires*. Editions Educagri, Dijon, France.
- Ministere de l' Agriculture (2009). *Rapport du groupe de travail "Circuits courts de commercialisation"*  
[http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_du\\_gt\\_circuits\\_courts0409.pdf](http://agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_du_gt_circuits_courts0409.pdf).

## XVII. Agricultura familiar y productos locales: una visión desde la gastronomía

---

**Matías Palomo**

Si se le pregunta a cualquier chileno si conoce Chile, seguramente dirá que sí; sin embargo, desde el punto de vista gastronómico, lo más probable es que no conozca el país. Pues, básicamente Chile para los chilenos es Santiago, el centro. ¿Y la gente qué sabe del norte? Que hay desierto, que hay cobre. En el sur, se conoce Tierra del Fuego, y así sucesivamente. Se conocen esas regiones más por las tradiciones que por la comida, pues generalmente en todo Chile la gastronomía es muy homogénea, aunque en realidad Chile es muy diverso.

¿Pero cómo se explica a alguien que viene de afuera lo que es Chile? Hagamos un paseo por el país. En Chile hay “pirámides”, “castillos” y “coliseos”, que son los ríos y lagos, las montañas, el paisaje. Esta es la forma más sencilla de decirle a un extranjero lo que es Chile. Si uno observa la climatología chilena, encontrará los climas que hay entre Egipto y Noruega. Todos. En Chile hay 23 de los 24 climas que hay en el mundo; además, hay una cordillera increíble que hace que existan muchos microclimas y además está Isla de Pascua, con su clima semi-tropical.

Hay asimismo una gran variedad de productos alimenticios de nivel mundial. Por ejemplo, un hongo que se llama *Morchella cónica* y que en Europa cuesta 220 euros el kilo aquí no se consume. Crece en los jardines de la gente en el sur y nadie los come. Además de eso, hay una variedad de hongos realmente inmensa; aparte de los que se traen y se cultivan, como la trufa, que no es originaria, pero que se está dando muy bien. Hay 52 variedades de hongos comestibles y solo se consumen normalmente tres: el portobello, el champiñón París y el ostra, que son de cultivo, no son de recolección.

Chile tiene un potencial gastronómico gigante, lo mismo que otros países de Latinoamérica, porque esta región es el almacén del mundo. Hay hongos de pino, que son un muy buen reemplazo de la carne; hongos que eran consumidos por las comunidades Mapuche, de Temuco hacia el sur; por ejemplo los digüeños (*Cittaria espinosae*), un hongo rarísimo que crece en las ramas de los árboles, los changles (*Ramaria flava*) que en otros lugares lo llaman Pie de Ratón y la *Morchella cónica*.

Por otra parte, Chile es el principal productor de uvas a nivel mundial, el segundo de ciruelas, y así con otras frutas. Pero se le puede preguntar a cualquier pastelero chileno cuántos postres chilenos hay con frutas, y responderá que no hay ni uno solo. Entonces el trabajo que queda por desarrollar es el de enseñar a la gente a comer sus productos.

Luego hay otros productos que son propios de este país. Está la murtila (*Ugni molinae*), que por cierto ya la patentaron los australianos y la venden en Australia como *Chilean Guava*, porque el sabor es muy parecido a la guayaba; está el copao (*Eulychnia breviflora*), que es un fruto de un cactus que sabe entre kiwi y frutilla, el chañar (*Geoffroea decorticans*), la rosa mosqueta (*Rosa eglanteria*), que es conocida como cosmético y que en el sur es utilizada para hacer unas mermeladas deliciosas. También está el durazno morado o durazno betarraga, que se da en algunas zonas de Francia muy restringidas y también en el sur de Chile. Y la frutilla blanca, que se llama científicamente *Fragaria chilensis* porque los primeros pueblos en cultivarlas fueron los pueblos originarios de Chile, los Pehuenches y los Mapuche, que la cultivaban para alimentarse. Por eso tiene ese nombre, pero es originaria de Norteamérica.

El chañar es una fruta que se da en el desierto de Atacama y que sirve para hacer un almíbar, un sirope que sabe a dátiles, higo y caramelo, que es realmente increíble. Lo que sucede con el durazno betarraga en Chile es muy ilustrativo. En el sur, todos tienen este fruto en su terreno, todos los campesinos, los pequeños agricultores. Y estos son muy productivos y como tienen 4 ó 5 de estos árboles, ellos se lo comen fresco y cuando sobra hacen mermelada, y lo que ya no sirve, lo que no alcanza para procesar para mermelada, se lo dan a los cerdos. Entonces, con esta fruta increíble se está alimentando a los cerdos, pudiendo servir para una gastronomía local o regional.

Y lo que se trata de presentar es un proyecto imagen país que en todos los países se puede implementar. En todos los países hay escuelas técnicas en las que le enseñan a los niños a cocinar, entonces, todas esas escuelas pueden ser una fábrica que procese los alimentos. Les enseñan a los niños a trabajar los productos locales de su región y, al mismo tiempo, a generar productos que se vendan en las ciudades y a generar riqueza en las regiones. Al final es un círculo. Los niños aprenden a cocinar sus productos y aprenden también a generar recursos para sus familias.

También está el caso de la papa. En el Perú hay 4.000 variedades de papas y en Chile los estudios que se han hecho indican que son 286 variedades, por ahora. Algunos estudios realizados por universidades dicen que las variedades endémicas de Chile van a llegar a mil.

El caso de los productos del mar constituye un capítulo triste de la gastronomía de Chile. Con 4.000 km de costa, hay 225 variedades de peces y la gastronomía chilena se hace con unos 7 tipos de peces. Entonces quedan 218 para seguir jugando, para mejorar la gastronomía. Hay 65 especies de crustáceos y mariscos y de esos se usan apenas 10. Entonces, también quedan 55 especies todavía para comer mejor. Y estas 65 especies tienen importancia comercial. O sea, los pescadores sí sacan bacalao, sí sacan mantarraya, sí sacan *golden fish*, sí sacan un gran variedad de pescados que a nivel mundial son muy valorados. Y aquí la gente no los come por desinformación. Eso sucede en todos los países de Latinoamérica. La gente tiene miedo de probar productos nuevos porque no lo saben cocinar.

Por esa razón se está desarrollando el trabajo de regalarle recetas a la gente en los mercados. Regalarle recetas al señor que vende, por ejemplo, papas de colores. Entonces cuando la gente le va a comprar, le dan una receta por cada kilo de papa, por cada kilo de pescado "exótico". La mantarraya, por ejemplo, se la llevan los chinos con gran entusiasmo mientras en Chile hay mantarraya, que es deliciosa, y nadie la compra. Y si a un empresario pescador se le ocurre traer mantarraya como algo sofisticado, nadie la va a comprar porque no la conocen.

Entonces, para generar un mercado distinto hay que empezar a educar a la gente, lo que no es difícil.

Aún en el capítulo triste, el consumo anual de pescados en Chile hace dos años era de siete kilos per capita, y hoy, gracias a a los restaurantes peruanos y japoneses que han llegado al país, el consumo se expandió dos kilos más. Pero en el vecino Perú alcanza 22 kilos. Una posible explicación del por qué de esa situación es la ubicación de la ciudad de Santiago en un valle central. Para llegar al mar, luego de su fundación, había que viajar cinco días a caballo, lo cual hacía imposible consumir pescado fresco. Y dado que en Chile hay no solamente la Cordillera de Los Andes sino además la Cordillera de la Costa, a

lo largo de todo el país, se hizo más fácil desplazarse por el centro que ir subiendo y bajando montañas. Entonces, la gastronomía chilena se fue repartiendo por los valles centrales y así se desarrolló de forma muy parecida en todas las regiones. En cambio en el Perú los colonizadores se estacionaron en Lima, y era más fácil sacar pescado que criar vacas. Entonces ellos comen más pescado.

Luego, para desarrollar la gastronomía chilena hay que darle identidad. Hay que ir primero hacia atrás para luego ir hacia delante. Pero en Chile hablan de la comida ancestral como la comida Mapuche, olvidando que están además los Aymaras, los Rapa Nui, el pueblo de los Changos, que era un pueblo en el norte que se alimentaba solamente de pescados y mariscos. Y están los Onas y los Yaganes y los Tehuelches, que también tenían otra manera de alimentarse, porque estaban delimitados por la zona donde vivían.

Ahora bien, dado que 2013 es el año internacional de la quinua, hay que saber, en primer lugar, de dónde viene. Su nombre proviene del quechua quinua. Este es un cereal que comían los pueblos preincaicos y hay estudios que se están haciendo —en Universidad Católica, por ejemplo— que han encontrado muchas más variedades de quinua en Chile que en el Perú, siendo que en este ya habían 45. Pero justamente por la variedad climatológica de Chile y la altura, en Chile se han encontrado muchas variedades. Y el pueblo Mapuche, le llamaba *chichi congua*.

Los principales países productores son Bolivia, Perú, Argentina, Colombia, Ecuador y Chile, y ahora más recientemente también Estados Unidos y Francia. Junto con la papa, la quinua era el principal alimento de los pueblos preincaicos. Pero, entonces, ¿por qué no se consume más a menudo en la actualidad? Pues al parecer cuando llegaron los europeos, la prohibieron porque era parte de los rituales paganos de los pueblos andinos y además, en la época moderna, si a alguien le preguntan ¿cómo preparar la quinoa? no tenía idea. Y es tan fácil como preparar el arroz. Además las cualidades de la quinoa son increíbles: ayuda a controlar el azúcar de la sangre, en el caso de los diabéticos; tiene proteínas de alta calidad, el doble de cualquier otro cereal (la quinoa aporta entre el 16 y el 23% de proteína cuando un cereal normal aporta la mitad). O sea, es un producto con el que podríamos alimentar a la gente de bajos recursos, tiene proteínas de muy alto nivel y además, ayuda a tener una dieta más sana. Y bueno, prepararla es muy fácil.

Estas son algunas ideas de lo que podemos preparar con quinoa. Se pueden preparar diferentes platos: quinoa con leche, risotto de quinoa, ensalada de quinoa, flan, galletas. En las pastas por ejemplo, cuando uno hace masa de pizza con polvo de quinoa y la mezcla con harina de trigo, la elasticidad que genera la quinoa en las masas es impresionante. Entonces, lo que hay que transmitir es que la quinoa se puede usar en todo.

Los cocineros se han organizado en una agrupación que se llama SALSA. Porque en toda Latinoamérica hay salsa, es algo que nos une. Entonces, está Alex Atala de Brasil; Gastón Acurio de Perú; Narda Lepes de Argentina; Sumito Estévez de Venezuela. Hay gente de Colombia; Enrique Olvera de México, y este autor va representando a Chile. La idea es hacer un decálogo, tal vez se pueden unificar los criterios, porque la idea también va muy en contra de los cultivos transgénicos y a favor de la protección del pequeño agricultor, de la gente que recolecta productos locales. La idea es apoyar a esa gente.

Se están juntando los fondos para hacer un wikipedia a nivel latinoamericano para que toda la gente sepa, si viene a Chile y va a Arica, que no tiene que comer humitas porque en Arica no hay maíz para hacer humitas. Que si van a ir a Puerto Natales tienen que comer mantarraya. Al mismo tiempo dentro del país se están movilizandando las nuevas generaciones de cocineros para que amen la gastronomía de su región, la gastronomía de su abuelita. Tal vez más adelante sea posible organizar actividades junto con la FAO, junto con todos los centros que quieren que la gente coma mejor, más sano.



## XVIII. Conclusiones del seminario

---

En la sesión de clausura del seminario participaron diversos actores: Roberto del Aguila, Representante de OPS/OMS en Chile, Mario Cimoli, Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL, Adoniram Sánchez, Oficial de Políticas de FAO y Pascal Delisle, Consejero Regional de Cooperación para el Cono Sur y Brasil, del Ministerio de Relaciones Exteriores de Francia. También los hicieron representantes de la agricultura familiar —Juan Corvalán, Presidente de la Unión Nacional de la Agricultura Familiar de Chile, y Lautaro Viscay, Secretario Técnico de la Reunión Especializada de la Agricultura Familiar de MERCOSUR— así como la academia, en la persona de Héctor Ávila, profesor de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las intervenciones de todos estos participantes se pueden condensar en cinco ideas fuerza:

- **La importancia de la visión interdisciplinaria y multisectorial:** el seminario permitió reunir a actores que normalmente operan en forma separada. Por un lado, FAO y CEPAL pudieron establecer una relación de trabajo con la OMS/OPS, lo cual no ocurre en forma frecuente. Desde otro ángulo, fue muy interesante contar con la visión de los representantes de los gobiernos y de las universidades e institutos de investigación, así como de las ONG, organizaciones de feriantes, chefs, asociaciones de productores y organismos de consumidores.

Todos estos actores convergieron en la importancia de generar una visión transversal y multidisciplinaria, que resalte la importancia de la alimentación y de la agricultura familiar no sólo en la producción económica sino también en la generación de un nuevo tipo de sociedad. Esto implica una nueva fuerza y una nueva mirada en los procesos de “fabricación” de lo social, de la cultura, del medio ambiente y de la salud y el bienestar de los habitantes de los países de la región.

- **Este proceso de construcción de un nuevo modelo social está estrechamente asociado a la correlación de fuerzas que existe entre los diferentes actores sociales, o lo que es lo mismo, a un problema de “economía política”.** En el seminario se debatió acerca de las consecuencias que resultan de los procesos de privatización de las semillas de los principales cultivos alimentarios, o de las implicancias de una excesiva concentración de los *retails* en la comercialización de los productos agrícolas. Para promover los circuitos cortos no basta por

tanto con la buena voluntad de las organizaciones de productores o de consumidores, sino que también supone el despliegue de políticas públicas que redefinan estos equilibrios entre los actores sociales involucrados

- **La construcción de redes de comercio cortas, de redes de empresas, tiene una especial significación para el desarrollo del empleo en América Latina, en donde gran parte de los países de la región cuentan con un gran sector informal.** Y sucede que ese sector informal debe jugar un rol crucial en la estrategia que debe ser implementada para mejorar la productividad en América Latina. Esa es la gran tarea que deben abordar los países de la región, lo que implica un gran espacio para la agricultura familiar, porque no se va a hacer crecer la productividad trabajando sólo con los sectores de punta. Promover los mejoramientos de productividad con aquellos sectores que tienen que ver con la agricultura familiar, con la producción en el sector informal, es uno de los temas cruciales para crecer y distribuir mejor.
- **Los circuitos cortos contribuyen a generar una nueva perspectiva para abordar estos desafíos, pues conceptualizan en forma novedosa numerosas prácticas de los agricultores, que se están ejecutando en la práctica desde hace muchos años atrás.** Dicha conceptualización expresa un viejo anhelo que tiene la agricultura familiar, que es la de vender directamente al consumidor, y al mismo tiempo, abre nuevos espacios para visibilizar estas prácticas y para imaginar políticas públicas que apunten a reorganizar no sólo la producción, como ha sido tradicional, sino también el consumo. Esta conceptualización supone también una visión diferente, un nuevo paradigma que se basa en una visión crítica del proceso actual de modernización de la agricultura mundial. Ya no basta con incrementar rendimientos físicos hasta el límite de las posibilidades productivas. Hoy adquieren nuevas connotaciones las dimensiones ambientales, culturales, sociales y territoriales, así como los problemas asociados al impacto de la alimentación en la salud humana y a los atributos de calidad que tienen que tener los productos alimentarios.

Esta nueva conceptualización se acompaña del desarrollo de las tecnologías de la información, lo que junto a nuevos esquemas organizacionales y al incremento de los niveles educativos de la población, hacen posible nuevas formas de contacto entre consumidores y productores. Existe una cada vez mayor capacidad de la gente para manejar estos nuevos instrumentos, lo que abre un potencial que no existía antes para la agricultura familiar.

- **De todo lo anterior surge un nuevo modelo de futuro para la agricultura familiar. El mensaje que sale de esta conferencia es que la agricultura familiar no constituye un segmento social que es una rémora del pasado, sino que por el contrario, representa a un sector que puede hacer un aporte positivo para refundar lo social.** Esto da pie a un modelo ofensivo y no solamente defensivo. Desde hace siglos han habido mercados directos y ventas en la finca; sin embargo, hoy vemos una multiplicación de las opciones de circuitos cortos, con una gran creatividad y un gran valor agregado, lo cual constituye una oportunidad que se debe aprovechar para generar un patrón de desarrollo con “rostro humano”. Pero esto exige de un gran esfuerzo organizacional: en la aldea global que es hoy la sociedad contemporánea, si los productores y consumidores no se asocian, si no se unen para comercializar, para poder vender mejor, para comprar insumos juntos, para consumir, no prosperará este modelo de futuro.
- **El seminario no es un punto de cierre, pero tampoco es un punto de partida, porque ya hay tendencias, ya hay proyectos, ya hay experiencias muy valiosas que están acumuladas.** Estamos en un punto intermedio, que obliga a seguir trabajando en conjunto para acelerar este proceso. Esto es tanto más válido cuanto que el año 2014 es el Año Internacional de la Agricultura Familiar. Pero incluso se debe ir más allá de este horizonte temporal. Es preciso reforzar las alianzas y los diálogos que se han generado en el Seminario para así proyectar esta línea de trabajo en el mediano y largo plazo.

## Lista de expositores

---

**Altivo Roberto Andrade de Almeida Cunha**, Profesor de UNIFEMM, Brasil.

**Sofía Bustos**, Miembro del Advisory Board de CentroNia y de otros organismos en los Estados Unidos de América.

**Claire Cerdan**, investigadora del Centro de Investigación Agrícola para el Desarrollo (CIRAD), Francia.

**Michel Chancy**, Viceministro de Ganadería, Haití.

**Nelson Companioni**, Investigador, Instituto de Investigaciones Fundamentales en Agricultura Tropical (INIFAT), La Habana, Cuba.

**Luis Ginocchio**, Coordinador del Proyecto Cadenas Agroalimentarias Gastronómicas Inclusivas de la Sociedad Peruana de Gastronomía (APEGA).

**Enrique Jacoby**, Experto de la Organización Panamericana de la Salud (OPS).

**Hubert Linders**, Director del Proyecto “Ciudadanía, tecnologías de colaboración y regulación”, Consumers International.

**Brigitte Midoux**, Responsable de la política sobre Circuitos Cortos de la Direction Générale des Politiques Agricoles, Agroalimentaires et des Territoires.

**Pierluigi Milone**, profesor de la Universidad de Perugia.

**William Narváez**, Miembro de la junta directiva de ALSUR, Coordinador del Proyecto Semilla.

**Matías Palomo**, Chef y colaborador de FAO para el Año Internacional de la Quinoa.

**Guiselle Romero**, Directora del Programa Qali Warma, Perú.

**Jorge Samaniego**, Asistente de programa, FAO Ecuador.

**Emma Siliprandi**, Profesora de la Universidad de Campinas (UNICAMP), Brasil.

**Héctor Tejada**, Presidente de la Confederación Nacional de las Ferias Libre de Chile (ASOF).

**Serie****CEPAL****Seminarios y Conferencias****Números publicados****Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en****[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

77. Agricultura familiar y circuitos cortos: nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013 (LC/L.3824), 2014.
76. Pactos sociales para una protección social más inclusiva: experiencias, obstáculos y posibilidades en América Latina y Europa (LC/L.3820), 2014.
75. Agricultura y cambio climático: nuevas tecnologías en la mitigación y adaptación de la agricultura al cambio climático. (LC/L.3714), 2014.
74. Las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) el desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe: experiencias e iniciativas de política. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos y División de Desarrollo Productivo y Empresarial (LC/L.3679) julio 2013.
73. Políticas para la agricultura en América Latina y el Caribe: competitividad, sostenibilidad e inclusión social, Memoria del seminario internacional sobre políticas agrícolas en América Latina y el Caribe, realizado en Santiago los días 6 y 7 de diciembre de 2011 (LC/L.3646), 2013.
72. Rentas de recursos naturales no renovables en América Latina y el Caribe: Evolución 1990-2010, Jean Acquatella, Hugo Altomonte, Andrés Arroyo, Jeannette Lardé, Memoria del seminario de gobernanza, realizado en Santiago, los días 24 y 25 de abril de 2012 (LC/L.3645), 2013.
71. Agricultura y cambio climático: Del diagnóstico a la práctica, Adrián Rodríguez (compilador), Memoria del segundo seminario regional Agricultura y cambio climático, realizado en Santiago, los días 23 y 24 de noviembre de 2011 (LC/L.3532), 2012.
70. Desarrollo regional en América Latina: El lugar importa, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), (LC/L.3454), 2012.
69. Políticas sobre desarrollo institucional e innovación en biocombustibles en América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, (LC/L.3453), 2012.
68. Investigación y desarrollo e innovación para el desarrollo de los biocombustibles en América Latina y el Caribe, Adrián Rodríguez (compilador), (LC/L.3394), 2011.
67. De la evanescencia a la mira: el cuidado como eje de políticas y de actores en América Latina, División de Desarrollo Social, (LC/L.3393), 2011.
66. El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay, División de Desarrollo Social, (LC/L.3359), 2011.

## SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Series

C E P A L

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)