

Programas de compras públicas a los agricultores familiares

¿Un nuevo canal de ventas
para el comercio justo?

Héctor Bravo
Octavio Sotomayor
Nanno Mulder



CEPAL



Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.

 www.cepal.org/es/publications

 www.cepal.org/apps

Programas de compras públicas a los agricultores familiares

¿Un nuevo canal de ventas para el comercio justo?

Héctor Bravo
Octavio Sotomayor
Nanno Mulder



Este documento fue elaborado por Héctor Bravo, Consultor de la División de Comercio Internacional e Integración de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en colaboración con Octavio Sotomayor, Oficial de Asuntos Económicos de la Unidad de Desarrollo Agrícola y Biodiversidad de la División de Recursos Naturales de la CEPAL, y Nanno Mulder, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. Los autores agradecen la coordinación y los comentarios de Linda Vera, Especialista de Incidencia de la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños(as) Productores(as) y Trabajadores(as) de Comercio Justo (CLAC). El estudio se realiza en el marco de las actividades del programa de cooperación entre la CLAC y la CEPAL para 2021.

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 o las de los países que representa.

Publicación de las Naciones Unidas
LC/TS.2022/130
Distribución: L
Copyright © Naciones Unidas, 2022
Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago
S.22-00458

Esta publicación debe citarse como: H. Bravo, O. Sotomayor y N. Mulder, "Programas de compras públicas a los agricultores familiares: ¿un nuevo canal de ventas para el comercio justo?", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2022/130), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2022.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

Índice

| | |
|---|-----------|
| Resumen | 7 |
| Introducción..... | 9 |
| I. La agricultura familiar y el comercio justo | 11 |
| A. La agricultura familiar | 11 |
| B. El comercio justo..... | 13 |
| II. Compras públicas a la agricultura familiar: una reseña | 17 |
| A. Las compras públicas (responsables)..... | 17 |
| B. Ejemplos de programas de compras públicas a los agricultores familiares..... | 19 |
| C. Programas de alimentación escolar..... | 23 |
| D. Una reseña sobre el potencial aporte de los PAE sobre el desarrollo de la agricultura familiar..... | 24 |
| III. La experiencia de cinco países | 29 |
| A. Una visión general..... | 29 |
| B. Estado Plurinacional de Bolivia: programa de alimentación complementaria escolar | 32 |
| C. Brasil: dos programas de compras públicas de la agricultura familiar..... | 35 |
| D. Chile: programa de compras públicas a la agricultura familiar | 41 |
| E. México: el programa de seguridad alimentaria | 44 |
| F. Perú: el programa Qali Warma | 47 |
| IV. Conclusiones y recomendaciones | 51 |
| Bibliografía | 55 |

| | |
|---------------------|----|
| Anexos | 61 |
| Anexo 1 | 62 |
| Anexo 2 | 63 |
| Anexo 3 | 64 |
| Anexo 4 | 66 |
| Anexo 5 | 68 |
| Anexo 6 | 70 |

Cuadros

| | | |
|-----------|---|----|
| Cuadro 1 | Países seleccionados: leyes y cuotas específicas para las MIPyMES y la agricultura familiar | 18 |
| Cuadro 2 | Países seleccionados: programas de alimentación escolar | 23 |
| Cuadro 3 | Potenciales beneficios de la articulación entre la agricultura familiar y los programas de alimentación escolar | 25 |
| Cuadro 4 | Países seleccionados: comparación programas de compras públicas de alimentos | 30 |
| Cuadro 5 | Bolivia (Estado Plurinacional de): evolución del marco normativo de las compras públicas, 1994-2014 | 33 |
| Cuadro 6 | Brasil: compras directas del PNAE a la agricultura familiar, 2017-2019 | 37 |
| Cuadro 7 | Brasil: modalidades de compras del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) | 39 |
| Cuadro 8 | Chile: volumen y valor por tipos de productos, 2018-2019 | 44 |
| Cuadro 9 | México: precios de garantía, volumen asegurado y número de productores estimados para 2020 | 47 |
| Cuadro A1 | Listado de personas entrevistadas | 63 |

Recuadros

| | | |
|------------|--|----|
| Recuadro 1 | Productos y servicios vendidos a través de comercio justo en Francia | 14 |
| Recuadro 2 | Precios de exportación del café de varias certificaciones de Costa Rica | 15 |
| Recuadro 3 | Funcionamiento del Programas de compras directas e indirecta de Paraguay | 20 |
| Recuadro 4 | Resultados del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en 2019 | 39 |
| Recuadro 5 | Servicios de asistencia técnica rural para las compras públicas en Rio Grande do Norte | 40 |

Diagramas

| | | |
|-------------|--|----|
| Diagrama 1 | Tipología de la agricultura familiar latinoamericana | 12 |
| Diagrama 2 | Bolivia (Estado Plurinacional de): el modelo de compras públicas | 34 |
| Diagrama 3 | Brasil: funcionamiento del programa nacional de alimentación escolar | 37 |
| Diagrama 4 | El modelo chileno | 43 |
| Diagrama 5 | El modelo de la seguridad alimentaria mexicana | 45 |
| Diagrama 6 | Perú: el modelo de compras públicas del programa Qali Warma | 49 |
| Diagrama A1 | Modelos de negocios para las organizaciones afiliadas al comercio justo CLAC | 65 |

Acrónimos

| | |
|--------|--|
| ACE | Alimentación Complementaria Escolar (Bolivia, Estado Plurinacional de) |
| AF | Agricultura Familiar |
| ALIDE | Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo |
| ATER | Asistencia Técnica y Extensión Rural |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CAF | Banco de Desarrollo de América Latina |
| CECI | Coordinadora Estatal de Comercio Justo (España) |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina y el Caribe |
| CLAC | Coordinadora Latinoamericana de Comercio Justo |
| CONAB | Compañía Nacional de Abastecimiento (Brasil) |
| CPS | Compras Pública Sustentables |
| DGCP | Dirección General de Contrataciones Públicas (República Dominicana) |
| DNCP | Dirección Nacional de Contratación Pública (Paraguay) |
| FAO | Organización para la Alimentación y la Agricultura |
| FAST | Alianza Financiera para el Comercio Sostenible |
| FIDA | Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola |
| GAM | Gobiernos Autónomos Municipales (Bolivia, Estado Plurinacional de) |
| ICAFE | Instituto del Café de Costa Rica |
| IICA | Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura |
| INABIE | Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (República Dominicana) |
| INCOP | Instituto Nacional de Contratación Pública (Ecuador) |
| INDAP | Instituto de Desarrollo Agropecuario (Chile) |
| JUNAEB | Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (Chile) |
| MAG | Ministerio de Agricultura y Ganadería (Paraguay) |
| MPI | Mercados Públicos Institucionales |
| MyPES | Micro y Pequeñas Empresas |
| NCPE | Nueva Constitución Política del Estado (Bolivia, Estado Plurinacional de) |
| NFO | Organización Nacional de Fair Trade |

| | |
|----------|---|
| NIT | Número de identificación Tributaria (Bolivia, Estado Plurinacional de) |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico |
| ODS | Objetivos de Desarrollo Sostenible |
| OH | Organizaciones Habilitadas (Uruguay) |
| OECA | Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias (Bolivia, Estado Plurinacional de) |
| OECOM | Organizaciones Económicas Comunitarias (Bolivia, Estado Plurinacional de) |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| PAA | Programa de Adquisición de Alimentos (Brasil) |
| PAE | Programas de Alimentación Escolar |
| PAEP | Programa Alimentación Escolar del Paraguay |
| PECAFES | Programa Estatal de Compras de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (Rio Grande do Norte, Brasil) |
| PNAE | Programa Nacional de Alimentación Escolar (Brasil) |
| PPA | Programa de Provisión de Alimentos (Ecuador) |
| PRONAF | Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Brasil) |
| RENAF | Registro Nacional de la Agricultura Familiar |
| RENAOH | Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (Uruguay) |
| RICG | Red Interamericana de Compras Gubernamentales |
| RIPESS | Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria |
| SADER | Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (México) |
| SAN | Seguridad Alimentaria y Nutricional |
| SEGALMEX | Seguridad Alimentaria Mexicana (México) |
| SEN | Secretaría de Emergencia Nacional (Paraguay) |
| SENASAG | Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (Bolivia, Estado Plurinacional de) |
| WFP | Programa Mundial de Alimentos |
| WFTO | World Fair Trade Organization |

Resumen

Este estudio busca analizar las posibilidades de mercado que ofrecen las compras públicas de alimentos, productos y servicios generados por las organizaciones vinculadas a Comercio Justo en la región. Estas entidades, agrupadas en la Coordinadora Latinoamericana y del Caribe de Pequeños(as) Productores(as) y Trabajadores(as) de Comercio Justo (CLAC), tienen interés en explorar nuevas posibilidades comerciales en los países del hemisferio sur. Para tal efecto, se pone el foco en la experiencia acumulada por los productores y asociaciones de la agricultura familiar de la región como abastecedores de mercados institucionales.

En este estudio se revisan las investigaciones más recientes realizadas sobre compras públicas en América Latina, con un énfasis en los Programas de Alimentación Escolar. El estudio compara programas de compras públicas a la agricultura familiar en varios países de América Latina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y República Dominicana. En todos ellos se evidencia que estos programas juegan un rol activo en materia de desarrollo económico y han sido de gran ayuda para enfrentar la pandemia. Es previsible, por lo tanto, su expansión futura. Para aprovechar esta oportunidad, se analizan conceptualizaciones, acciones fundamentales y aprendizajes y buenas prácticas, considerando una perspectiva multinivel que integra el nivel municipal, regional, nacional y supranacional.

Para analizar los desafíos de los miembros de la CLAC para entrar en estos mercados institucionales se revisa especialmente la experiencia de numerosas organizaciones de la agricultura familiar que ya están abasteciendo a estos programas en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, México y Perú. Estas experiencias han sido exitosas y pueden ser escaladas con relativa facilidad, aprovechando las capacidades logísticas y comerciales de las entidades afiliadas a la CLAC, acumuladas después de una larga experiencia vendiendo en supermercados y tiendas de los países del norte. Pero ello también requiere de estrategias y de políticas públicas adecuadas. Por un lado, se requiere que en las licitaciones públicas las autoridades contratantes puedan utilizar criterios de selección fundados sobre consideraciones que vayan más allá del mercado (pymes, medio ambiente). Por otro, se requiere de una política de fomento productivo que ayude a superar las barreras de entrada a estos sistemas.

El estudio pretende contribuir al debate sobre el rol del Estado como actor de consumo responsable e inclusivo para incrementar las ventas locales y nacionales de los pequeños productores agrícolas y de las PYMEs locales vinculadas al mundo rural, en un contexto de recuperación económica post-pandémica.

Introducción

La crisis sanitaria global producto de la pandemia del COVID-19 ha puesto en evidencia el rol fundamental de agricultura familiar (AF) en la seguridad alimentaria y nutricional (SAN). La pandemia impone la necesidad de contar con estrategias innovadoras de adaptación y resiliencia que permitan mantener la estabilidad en las cadenas de suministro de alimentos. El escenario actual exige de los Estados respuestas oportunas y pertinentes para la reactivación de las economías nacionales, en parte mediante una mayor articulación entre las compras públicas a la AF.

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

Las compras públicas son un canal de comercialización accesible y una fuente de ingresos para la AF, permitiéndole no solo invertir en la producción y la productividad, sino mejorar sus medios de vida y dinamizar las economías locales (FAO, 2019a). La agricultura familiar se enfrenta a mercados imperfectos que dificultan el acceso, muchas veces remuneran mal y reproducen estructuras de dominación que frenan las innovaciones en los territorios rurales (FAO, 2017).

Junto con las compras públicas, otros cambios también contribuyen al desarrollo del sistema alimentario. Éstos incluyen la creciente importancia de la participación social como forma de legitimación política, la digitalización de la agricultura y del mundo rural y la venta a través de circuitos cortos. Todos estos avances constituyen una base para pasar a una nueva etapa de desarrollo, en donde las organizaciones de Comercio Justo podrían conectarse con los sistemas de compras públicas, aprovechando sus capacidades logísticas y comerciales.

En este estudio, se comparan programas de compras públicas a la AF en varios países de América Latina: Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú, México y República Dominicana. Se utiliza un enfoque académico en términos de presentar conceptualizaciones, tendiente a relevar acciones fundamentales, aprendizajes y buenas prácticas para la

replicabilidad o escalabilidad de las iniciativas analizadas. Se ofrece una perspectiva multinivel desde el nivel local (municipal), regional, nacional y supranacional (cooperación internacional).

Se focaliza el análisis en la complementariedad entre los actores del circuito de compras públicas: la agricultura familiar y sus organizaciones, el movimiento por un Comercio Justo, los mercados locales, los nuevos intermediarios, los programas públicos de asistencia y los compradores institucionales públicos. El estudio pretende contribuir al debate sobre el rol del Estado como actor de consumo responsable e inclusivo para incrementar las ventas locales y nacionales de los pequeños productores. Esto, en un contexto en que solo una parte menor de la producción de este sector accede a precios por sobre el promedio del mercado.

En este estudio se revisa las investigaciones más recientes realizadas sobre compras públicas en América Latina, con un énfasis en los Programas de Alimentación Escolar. Estos programas se han visto muy afectados por la pandemia del COVID-19, por lo cual las autoridades han tenido que hacer ajustes importantes. Mediante varias entrevistas con funcionarios públicos y expertos (ver el listado en el Anexo), se ha constatado que estos programas siguen más vigentes que nunca, y que han sido de gran ayuda para enfrentar la pandemia.

Luego de tener un panorama regional acerca de los programas de compras públicas, se analizaron los desafíos que enfrentan los miembros de la CLAC para entrar a estos mercados institucionales. Para ello nos hemos basado en la experiencia de numerosas organizaciones de la agricultura familiar, que ya están abasteciendo con éxito a estos programas, especialmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, México y Perú. Todas ellas demuestran que esta estrategia es viable si se adoptan estrategias adecuadas a la escala de los países y de las empresas, cooperativas y asociaciones vinculadas a la CLAC.

Este informe se estructura en cuatro capítulos principales:

- El primero de estos se dedica a la conceptualización y descripción de la agricultura familiar, incluyendo definición, caracterización y tipología. También se analiza el estado del Comercio Justo en la región, las características y objetivos del movimiento, sus productos y servicios.
- En el segundo capítulo se aborda la realidad de las compras públicas a la agricultura familiar en la región, con especial atención a las Compras Públicas Responsables y Sostenibles, a los Programas de Compras Públicas a la Agricultura Familiar y a los Programas de Alimentación Escolar.
- El tercer capítulo da cuenta de la experiencia de cinco países seleccionados por sus programas de compras públicas a la agricultura familiar.
- El cuarto capítulo refiere a las conclusiones obtenidas a partir del estudio y detalla las recomendaciones planteadas por los autores.
- Finalmente, se presenta la bibliografía consultada. En anexos se incluye la nómina de informantes calificados entrevistados para el estudio y se presentan otras alternativas de canales de venta para el comercio justo.

I. La agricultura familiar y el comercio justo

A. La agricultura familiar

La agricultura familiar es una "forma de organizar la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, acuicultura y pastoreo, que es administrada y operada por una familia y, sobre todo, que depende preponderantemente del trabajo familiar, tanto de mujeres como hombres. La familia y la granja están vinculados, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, sociales y culturales" (FAO, 2014, (p. 26)). La agricultura familiar tiene como estrategia económica la multiactividad, que considera además del autoempleo agrícola, otras labores fuera del predio y la combinación con otras actividades conexas, tales como el turismo rural, la elaboración de alimentos semi-procesados o procesados, o la artesanía tradicional.

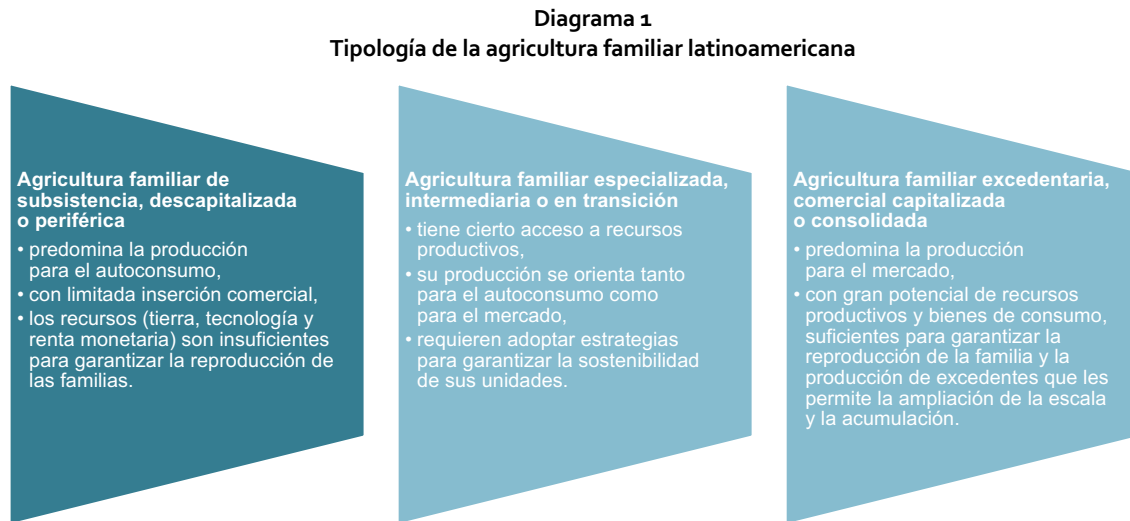
Más del 90% de los 570 millones de granjas agrícolas del mundo tienen una gestión individual o familiar y dependen sobre todo de mano de obra familiar. Éstas producen más del 80% de los alimentos en el mundo en cuanto al valor, ratificando la importancia estratégica de la agricultura familiar en la SAN mundial (FAO, 2020). La gran mayoría de las granjas del mundo son pequeñas o muy pequeñas: las de menos de 2 hectáreas representan el 84% de todas las granjas y controlan solamente el 12% de las tierras agrícolas.

La agricultura familiar es una categoría socioproductiva clave para lograr el desarrollo económico y la seguridad alimentaria y nutricional en la región. El 80% de las unidades productivas de América Latina y el Caribe pertenecen a la agricultura familiar, en la que participan más de 60 millones de personas, convirtiéndose en la principal fuente de empleo relacionado con la agricultura (57% a 77%). En esa región, alrededor de 16,5 millones de explotaciones pertenecen a agricultores familiares, de las cuales el 56% se encuentra en Sudamérica y el 35% restante en México, Centroamérica y el Caribe. Dependiendo de cada país, este sector produce entre el 27% y el 67% del total de alimentos de la canasta básica (IICA, 2016).

En Sudamérica, la agricultura familiar es responsable por 20% de la producción agropecuaria en Argentina y Paraguay, 25% en Chile, 30% en Uruguay y 38% en Brasil (FAO, 2014) y representa el 96% de todos los productores de granos básicos. Esta relevancia ha sido progresivamente reconocida: la agricultura familiar, muchas veces invisibilizada, desconocida por diversos actores y tratada bajo otras denominaciones (campesinos, pequeños productores, chacareros, pescadores,

quilombolas, pueblos originarios), se ha convertido en uno de los temas principales de eventos, movilizaciones, estudios académicos, reglamentos y políticas públicas (Samper y otros, 2015).

En el diagrama 1 se presenta una tipología de la agricultura familiar elaborada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, que distingue tres segmentos de agricultores familiares sobre la base del nivel de capitalización y especialización.



Fuente: La agricultura familiar en las Américas: principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA. San José, Costa Rica. IICA, 2016.

En los últimos años, se han desarrollado diversos mecanismos asociativos (cooperativas, contratos, alianzas estratégicas y agrupamientos territoriales, entre otros) que han facilitado la articulación de la agricultura familiar con otros actores de la cadena (IICA, 2016). El mecanismo asociativo más frecuente la constituyen las cooperativas, aunque su falta de organización continúa siendo una limitante significativa para brindar ofertas atractivas para los mercados en términos de volumen, calidad, oportunidad y precio.

Las políticas públicas implementadas en las últimas décadas han contribuido al reconocimiento público de los agricultores familiares, tanto para la producción sostenible de alimentos y la seguridad alimentaria y nutricional como para la erradicación de la pobreza, contribuyendo en gran medida a la implementación de la Agenda 2030. Actualmente, el enunciado "agricultor familiar" expresa una definición positiva frente a otras precedentes como pequeño productor, agricultor de subsistencia o de baja renta (Grisa y otros, 2018).

Las políticas públicas deberían reconocer la diversidad y complejidad de los retos enfrentados por los agricultores familiares y su aporte a la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Esta seguridad existe cuando todas las personas tienen acceso físico, social y económico permanente a alimentos seguros, nutritivos y en cantidad suficiente para satisfacer sus requerimientos nutricionales y preferencias alimentarias, y así poder llevar una vida activa y saludable. La SAN tiene cuatro pilares: disponibilidad, acceso (económico y físico), consumo y utilización biológica, y estabilidad.

Es visible la preocupación por los crecientes problemas de salud que están aquejando la población de la región. Según la OMS, el 33,4% de la población adulta de América Latina y el Caribe está afectada por sobrepeso u obesidad con prevalencia en mujeres (44,2%); esto implica abordar otro tipo de alimentación. En Chile, por ejemplo, únicamente el 5% de la población tiene una dieta que pudiera ser considerada como saludable, y en el caso específico de los escolares, entre un 45 y un 50% padece sobrepeso u obesidad (JUNAEB, 2018, citado por Boza y Maffra, 2020).

En ese entendido, se llevan adelante diversas estrategias multisectoriales e integrales que involucran al Estado, los actores locales y las instituciones. Estas estrategias se fundamentan en un enfoque de equidad y justicia por el derecho humano a la alimentación adecuada, considerando las implicaciones para la salud y el ambiente, con el objetivo de articular la producción y el consumo (Lang y otros, 2009).

La agricultura familiar cumple un papel fundamental para propiciar los cambios del sistema alimentario, de las dietas y su relación mutua entre la salud y el ambiente. La agricultura familiar favorece una comercialización más justa y permite avanzar en una alimentación basada en los criterios de proximidad, con alimentos más frescos y de mejor calidad alimentaria (CEPAL, FAO, IICA, 2014).

B. El comercio justo

El Comercio Justo incluye a todas las organizaciones y redes que, como parte de su misión, se involucran en la lucha contra la pobreza y la desigualdad a través del comercio (La Carta Internacional de Comercio Justo, 2018). El movimiento para el Comercio Justo busca mejorar los ingresos y a sostener el desarrollo de los pequeños productores y su comunidad. Eso se hace garantizando un precio mínimo estable (en ciertos casos), pre-financiando las órdenes de compra (en algunos casos) y estableciendo una relación comercial de largo plazo con los proveedores. De esta manera, se favorece su autonomía y la gestión sostenible de su medio ambiente. Para tal efecto, este movimiento le asigna especial importancia a la información y sensibilización del consumidor, para lo cual se trabaja con sellos y actividades conexas de promoción.

Las principales redes mundiales del movimiento de Comercio Justo acordaron la siguiente definición de Comercio Justo en el 2001:¹

- “El Comercio Justo es una alianza comercial basada en el diálogo, la transparencia y el respeto que busca una mayor equidad en el comercio internacional. Contribuye al desarrollo sostenible ofreciendo mejores condiciones comerciales y garantizando los derechos de personas productoras y trabajadoras marginadas -especialmente en el Sur”.
- “Las Organizaciones de Comercio Justo, respaldadas por los consumidores y consumidoras, están activamente comprometidas en el apoyo a los productores, en la sensibilización y en la campaña por los cambios en las normas y prácticas del comercio internacional”.

El Comercio Justo ha experimentado un progresivo proceso de consolidación en la región, después de más de 30 años de después del lanzamiento de la primera certificación Max Havelaar en 1988. Actualmente, las asociaciones que participan de este canal comercial están organizadas a nivel regional, a través de la Coordinadora Latinoamericana de Comercio Justo (CLAC), quién es co-dueña del sistema Fairtrade International.

CLAC es miembro de la World Fair Trade Organization (WFTO), de la Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria (RIPESS) y de la Alianza Financiera para el Comercio Sostenible (FAST). Para efectos de certificación, las asociaciones afiliadas a la CLAC tienen diferentes posibilidades: FLO-Fairtrade International; WFTO-World Fair Trade Organizations; Fair for Life del Institute for Marketecology-IMO; Fair Trade de Ecocert; Naturland Fair de la organización Naturland Association for Organic Agriculture y Fair Trade Certified de FT USA, entre otras. Estos procesos se hacen a través de iniciativas de las nacionales de certificación (hoy NFOs, *National Fairtrade Organizations*) y las coordinadoras nacionales de productores de Comercio Justo.

En 2015, este movimiento estaba conformado por 666 organizaciones regionales, de las cuales 161 se localizaban en Perú, 127 en Colombia, 62 en México, 43 en República Dominicana, 39 en Brasil y 30 en Ecuador (Coscione y Mulder, 2017). Entre 2002 y 2014, las exportaciones de los principales productos de Comercio Justo en la región crecieron rápidamente, alcanzando los 789 millones de euros (Coscione y Mulder, 2017).

¹ La Carta Internacional de Comercio Justo, 25 de septiembre de 2018, p. 11.

En 2015, los principales productos certificados Comercio Justo en América Latina fueron aceite, azúcar, banano, cacao, café, flores, frutas frescas, frutas secas, infusiones, hierbas aromáticas y té, jugos y pulpas de frutas, miel, nueces y semillas, quinoa, vegetales, y vino. Todos estos productos pertenecen al sector agroalimentario y varios de ellos son demandados por los programas de compras públicas, especialmente los de alimentación escolar.

Hasta ahora este movimiento se ha desarrollado con un marcado sesgo exportador, en donde los principales mercados son los países del hemisferio norte, especialmente (en orden decreciente) el Reino Unido, Alemania y los Estados Unidos. Estos productos son vendidos principalmente a través de las tiendas Fair Trade y los supermercados, éstos últimos muy relevantes en la ampliación del volumen de negocios. En estos países las grandes cadenas de supermercados han asumido un fuerte compromiso con el Comercio Justo, especialmente en productos como el banano. En 2017, según Fairtrade Foundation, los supermercados Waitrose, Sainsbury's y Co-op venden únicamente banano certificado Fairtrade. Otras cadenas minoristas (como Tesco o Aldi) ofrecen una línea de banano Fairtrade, junto con la venta del banano tradicional.

Recuadro 1

Productos y servicios vendidos a través de comercio justo en Francia

La canasta de productos Comercio Justo de América Latina es limitada en relación con la amplia gama de estos productos vendidos en los países desarrollados. Tal es el caso de Francia, que contempla 11 categorías de productos:

1. Productos alimentarios y dietéticos (la mayor parte de ellos surgidos de la agricultura orgánica).
2. Frutas frescas y procesadas (cocinadas, secas, jugos y bebidas). Banano, mango, piña, naranjas, clementinas, aguacate, frutos secos (dátil, mango, banana, piña), fruta confitada, postres (compota, puré de frutas), jugo de frutas (cítricos, frutas tropicales...), mermeladas, miel, bebidas.... Algunos tipos de hortalizas.
3. Especies: café, té, chocolate, azúcar, galletas, productos para untar, helados, aceites, arroz, quinoa, mijo y otros condimentos, disponibles en diversos formatos.
4. Algodón, para uso profesional: vestimentas de trabajo, poleras, sacos promocionales.
5. Textil y moda: vestimentas para hombres, mujeres, niños, lencería, sedas y accesorios.
6. Productos de salud y bienestar: cosméticos, cuidados del cuerpo, maquillaje, aceites esenciales, Algodón hidrófilo, complementos alimentarios.
7. Turismo rural (restauración, alojamiento, cabalgatas, trekking...).
8. Artesanías: decoración, mobiliario y artículos de oficina:
9. Artesanía y decoración: ropa de casa, alfombras, objetos artesanales, cestería, marroquinería, juguetes, cerámica, plantas de jardín, flores cortadas, joyas.
10. Mobiliario: escritorios, mesas, sillas, armarios para objetos de casa y de jardín.
11. Artículos de oficina, papelerías, regalos institucionales.

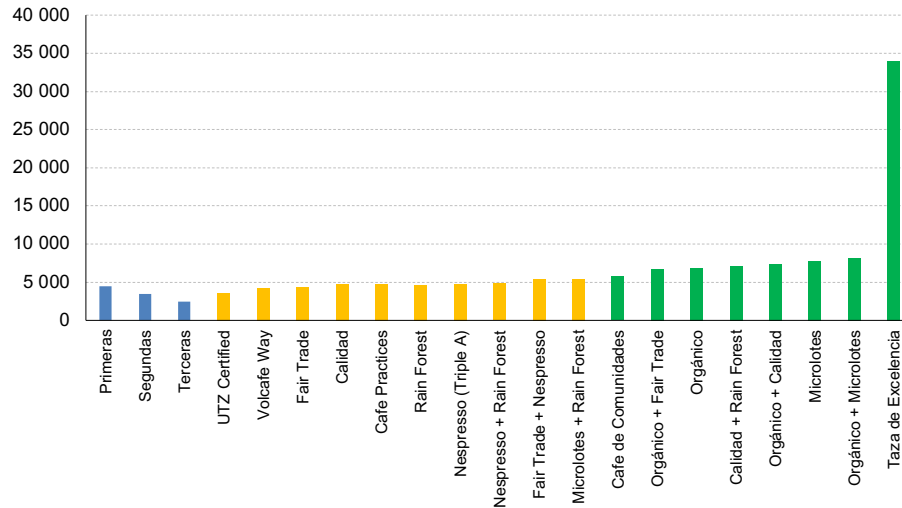
Fuente: Ministère de l' Economie et des Finances (2012), Guide sur les achats publics issus du commerce équitable. Groupe d'étude des marchés «développement durable», Comité N°2 «aspects sociaux», France.

El Comercio Justo tiene todavía un bajo desarrollo en los países de la región. Sólo tres países —Brasil, Colombia y Ecuador— cuentan con una legislación que reconoce al Comercio Justo, en un marco legal más amplio, que promueve la economía solidaria (CLAC-Fairtrade, 2018; Coscione, 2018). Este reconocimiento legal no es suficiente para el desarrollo de este sector, pues existen muchas otras barreras prácticas que requieren inversiones para ser solventadas. Éstas incluyen los requisitos sanitarios y el reducido margen adicional con lo cual se vende los productos Comercio Justo y otros productos certificados, por ejemplo, en el caso del café en Costa Rica (véase el recuadro 2).

Recuadro 2
Precios de exportación del café de varias certificaciones de Costa Rica

Cerca de un tercio del volumen y valor de las exportaciones del café de Costa Rica cuenta con algún tipo de certificación y/o reconocimiento de calidad. Según datos del Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), estas categorías en promedio alcanzan un precio de 5,2% superior al promedio de las categorías sin diferenciar (véase el gráfico 1). Estos datos se alinean con los resultados de un estudio hecho en Italia que indica que el diferencial entre los certificados Fair Trade y el banano convencional es del 8%, y que éste puede llegar a un máximo de 15% para otros productos.

Gráfico 1
Precio promedio del café por categorías entre 2017 – 2020 en Costa Rica
(En dólares/ton)



Fuente: Elaboración propia con datos de ICAFE, 2021.

Los datos revelan el beneficio limitado que tiene la “explosión de certificaciones” que se ha producido en esta cadena. Los precios de las categorías diferenciadas por origen, Comercio Justo, u otras relacionadas a cuidados medio ambientales, tienden a ser similares o levemente superior a la categoría Primeras sin Diferenciar. La mayor diferencia de precio en los cafés diferenciados se observa cuando se suman dos categorías (medio ambientales + Comercio Justo u orgánico más medio ambientales). Solo la categoría orgánica por sí sola logra hacer una diferencia sustancial en precio. La categoría “taza de excelencia” hace una diferencia muy sustancial, que tiende a mantenerse en el tiempo, con un sobre precio que llega a alcanzar hasta 7,5 veces superior al precio de Primeras sin Diferenciar, pero que en volumen es muy marginal a lo producido por el país.

Desde la década de los 70, los precios de los cafés diferenciados gourmet se incrementaron de manera sostenida por su alta calidad. Hoy en día el consumo de café gourmet representa aproximadamente el 10% del consumo mundial. En Costa Rica, el café gourmet representa el 0,6% del volumen exportado de café diferenciado, pero este volumen representa el 7,5% del valor total exportado por estas categorías.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Aedo y otros (2021), Productos básicos y specialities en la estrategia agroalimentaria de América Latina: los casos de la soya y del café. CEPAL.

Es probable que el Comercio Justo seguirá creciendo en los próximos años, pues el tema de la inclusión social ya está en el centro de la discusión política latinoamericana. Este tema también es parte de la Agenda 2030, pues hay una alta correlación entre pobreza y deterioro medioambiental, especialmente en el sector rural. También se debe considerar la consolidación empresarial de muchas cooperativas, empresas locales y asociaciones que pertenecen a la CLAC, o que tienen estrechas relaciones con ella. Todas estas razones hacen posible pensar en una ampliación de la economía solidaria local, y en ese marco, en un mayor desarrollo del Comercio Justo en América Latina.

II. Compras públicas a la agricultura familiar: una reseña

A. Las compras públicas (responsables)

Las compras o contrataciones públicas constituyen una importante fuente de demanda y crecimiento económico. En los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el año 2016, las compras públicas representaron el 33% del gasto de los gobiernos centrales (14% del PIB). En la región, las compras públicas constituyen el 9% del producto interno bruto (PIB) total, lo que equivale, en promedio, al 30% del gasto público de los países. Este gasto varía por país: desde el 15% del gasto total del gobierno en Argentina y Uruguay, hasta el 47% en el Estado Plurinacional de Bolivia y Perú (BID, 2017).

El gasto subnacional (estadual, provincial y municipal) representa cerca del 19% del gasto general consolidado en la región. En países federales como Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia y Brasil, la proporción del gasto subnacional es mayor (45% en promedio). En el Estado Plurinacional de Bolivia, este gasto representa más del 60% del total de las adquisiciones del gobierno general. En Colombia y Perú, la proporción es cercana al 42% (BID, 2017).

Aunque se reconoce la importancia de las compras públicas en las economías, todavía está pendiente la utilización estratégica de éstas en todo su potencial para abordar los desafíos de la sociedad: *"el cambio transformador que requieren las compras públicas para ser un motor estratégico para el desarrollo sostenible aún no se ha producido"* (Casier y otros, 2015).

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

A nivel internacional, estas transformaciones se generan cuando los gobiernos y grupos de interés empiezan a definir un enfoque estratégico más amplio en relación con los Mercados Públicos

Institucionales (MPI), usando su poder para aportar a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), apuntalando y estructurando las llamadas Compras Públicas Sustentables (CPS) (Cooper, 2015).

En Europa, las CPS son vista como una opción eficaz para promover la sostenibilidad y coherencia social y ambiental de las políticas públicas. Las CPS son aquellos procesos de contratación del sector público en el que, además de valorar las ofertas según el precio o especificaciones técnicas, se tienen en cuenta otros criterios, como los ambientales y sociales, con el fin de contratar de la forma más respetuosa con el medio ambiente y promoviendo la inserción sociolaboral, la igualdad de oportunidades y el comercio justo con países en vías de desarrollo (Lesmes y Rodríguez, 2010).

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) propone una estrategia de CPS. Esta estrategia promueve adquisiciones gubernamentales sostenibles de productos y servicios que reducen el impacto ambiental y mejoran el impacto social (Casier y otros, 2015). En varios países, se establecen leyes y cuotas específicas para las MIPyMES y los agricultores familiares en las compras públicas (véase el cuadro 1). Es indispensable brindar mecanismos legales que permitan la participación de los agricultores en los mercados institucionales y encarar los desafíos de disponibilidad, distribución y acceso a alimentos saludables para los consumidores (Rodríguez y otros, 2015).

Cuadro 1
Países seleccionados: leyes y cuotas específicas para las MIPyMES y la agricultura familiar

| Pais | Leyes para MIPyME en las compras públicas | Cuotas para MIPyME | AF en las compras públicas |
|----------------------|---|-------------------------------------|---|
| Colombia | Existen algunas leyes e instrumentos para que las MIPyME tengan más acceso a las compras Públicas. | 30% | Ley 2046/2020, consagra la obligación de comprar mínimo el 30% de alimentos para programas institucionales a la AFC y pequeños productores/as locales agropecuarios. |
| Paraguay | La Ley de contrataciones contempla la promoción de la participación de las MIPyME en las compras públicas bajo diferentes modalidades para los diferentes montos de las compras y autoriza el establecimiento de modalidades complementarias de contratación pública que permitan tutelar el interés público. No hay leyes específicas. | No | Modalidad específica y simplificada para facilitar las compras directas e indirectas de la agricultura familiar, con distintos instrumentos normativos (leyes, decretos y resoluciones) establecidos entre 2010 y 2015, involucrando distintos Ministerios, órganos y sectores. |
| Perú | Ley de 2003 contempla que no menos del 40% de sus contrataciones deben ser atendidas por las MyPE, con preferencia a las de la región. No obstante, en la práctica esta norma tiene diversas dificultades que impiden que se aplique. | 40% de los contratos | En 2013 se abrió una excepción a la Ley de Contrataciones para que los pequeños agricultores puedan vender sus productos alimenticios con procedimientos simplificados al Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma y al Programa Vaso de Leche. |
| República Dominicana | La Constitución reconoce la misión de incentivar y proteger el desarrollo de las MIPyME. Una ley de 2008 establece reglas de contratación específicas para las compras de las MIPyME como una excepción a la ley general. | 20% de las compras | Aún no se cuenta con ningún marco legal específico, pero está en proceso de diseño. |
| Uruguay | Ley de Compras Públicas a la AF del año 2014. | Hasta 30% de la producción de la AF | El Estado puede comprar sin intermediarios, para abastecer de alimentos frescos, naturales y baratos a escuelas, centros CAIF y de rehabilitación, hospitales, cuarteles militares y comisarías. |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información oficial de los gobiernos.

Además de las clásicas estrategias de apoyo a la producción, han surgido varias políticas públicas de tercera generación en la región que articulan la producción de la agricultura familiar con otros actores. Ejemplos de estas políticas son instrumentos que promueven la producción de la agricultura familiar y el consumo saludable de los niños en las escuelas, la comercialización de los productos y la SAN de personas en situación de vulnerabilidad social; el apoyo a la agricultura familiar con circuitos cortos y prácticas más sostenibles; y la promoción de la agricultura familiar y el desarrollo de los territorios.

Estas nuevas políticas son más complejas, integrales e intersectoriales, mediante las cuales, con los mismos recursos, se intervienen varias dimensiones. Con estas políticas, la agricultura familiar sale de lo sectorial, es comprendida en un sistema, se articula con nuevos actores, se fortalece en sus territorios y contribuye con el desarrollo sostenible (Grisa y Sabourin, 2019).

La inclusión de la agricultura familiar en los mercados públicos institucionales depende, en buena medida, del reconocimiento efectivo desde el Estado de sus especificidades y sus funciones de producción de alimentos para la SAN, la generación de empleo y el mantenimiento de la población rural y la preservación de la agro-biodiversidad.

El acceso a los mercados públicos institucionales y los ingresos derivados de esto permite a la agricultura familiar invertir para mejorar la producción y la productividad, así como aumentar el bienestar familiar. A su vez, esto puede repercutir positivamente en los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición (FAO, 2019a). Las compras públicas de alimentos a los pequeños agricultores son una estrategia multidimensional que requiere acciones coordinadas en los ámbitos de la contratación pública, la agricultura y la seguridad alimentaria y la nutrición.

B. Ejemplos de programas de compras públicas a los agricultores familiares

En esta sección, se presentan algunos de los programas de compras públicas a los agricultores familiares.

En Ecuador, la nueva Constitución de 2008 promueve una nueva senda de desarrollo, privilegiando la economía social y solidaria (Art. 283), declarando, además, la soberanía alimentaria como objetivo estratégico. En este contexto se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) con el objetivo de publicar, agilizar, optimizar, y transparentar los procesos de contratación pública del Estado. En la misma línea, se promulga la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP), con el propósito de hacer de la contratación pública en un factor dinamizador de la producción nacional, promoviendo la participación de los sectores micro-empresariales y artesanales. La Ley, además, subraya la importancia de los diferentes actores de la compra estatal de alimentos, especialmente en los programas sociales que son a la vez beneficiarios y demandantes de alimentos (Prudencio y Argandoña, 2014).

El Programa de Provisión de Alimentos (PPA) abarca casi dos tercios de las compras públicas de alimentos nacionales (Prudencio, citado por Rodríguez, 2016). La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es anterior a la nueva constitución ecuatoriana por lo que los mecanismos definidos por el programa no facilitan la incorporación de las organizaciones de la economía social y de la AF en particular.

En Paraguay, el Gobierno lanzó el Programa Nacional de Reducción de la Pobreza en 2013. Este programa contenía la iniciativa Sembrando Oportunidades para aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias en condiciones de vulnerabilidad. Respecto de la agricultura familiar, la iniciativa se abocó a crear oportunidades de acceso al mercado, incluido el mercado de compras públicas. Se aprobó un decreto para simplificar el proceso de compras, para facilitar la adquisición de alimentos sanos y frescos procedentes de la agricultura familiar para las escuelas (Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay, 2017). Se establece el "proceso simplificado para adquisición de

productos agropecuarios de la agricultura familiar”. En este proceso, se fija criterios para los procesos de contratación y selección y no se solicita experiencias mínimas en la provisión de productos similares u otros requisitos que restrinjan la participación de los productores familiares por carecer de experiencia suficiente. La FAO (2017) sobre el tema da cuenta que, *“no hay duda de que el mercado potencial de las compras públicas a la agricultura familiar es amplio, diverso y goza de una estabilidad de la demanda envidiable, tomando en cuenta que sólo puede ir aumentando la demanda. El 95% de la demanda en compra de alimentos es estable en el tiempo, y 35% de ella es mensual con regularidad cada mes; el potencial de venta de la agricultura familiar en el marco de las compras públicas es muy grande, los márgenes de demanda no satisfecha por la agricultura familiar son muy amplios”* (FAO, 2017).

El éxito de la iniciativa permitió ampliar las compras públicas de productos de la AF a los comedores de los hospitales y otras entidades públicas. Luego, en 2014 la Dirección Nacional de Contratación Pública (DNCP) promulgó una resolución para aplicar un proceso simplificado para las compras de la agricultura familiar. Con ello, surge el Programa de Compras Públicas para la agricultura familiar, apoyado por una Mesa Técnica Interinstitucional, integrada por siete instituciones públicas principales (Ministerio de Educación y Ciencias del Paraguay, 2017).

En julio de 2018, se promulga el Decreto 9270 que, *“establece la modalidad complementaria de contratación denominada proceso simplificado para la adquisición de productos agropecuarios de la agricultura familiar y se fijan criterios para la realización de los procesos de contratación y selección aplicadas para estas adquisiciones”; “también es central en la inclusión de la agricultura familiar en compras públicas ha sido la Ley 6.277 que obliga a la entrega de bananas en la alimentación escolar”*².

Recuadro 3

Funcionamiento del programas de compras directas e indirecta de Paraguay

En el Programa de Compra Directa, participan productores de la agricultura familiar individuales u organizados inscritos en el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) como posibles proveedores. Algunas especificidades de su funcionamiento son:

- Para inscribirse, un oferente individual requiere una fotocopia simple de la Cedula de Identidad vigente o de la Constancia de Renovación en trámite. Organizaciones de Productores requieren una fotocopia del Acta de Constitución, debidamente reconocida por la Dirección de Extensión Agraria, acompañado de la lista de productores, Instituto Nacional de Cooperativismo (INCOOP), o el documento emitido por el Instituto Paraguayo del indígena (INDI).
- Los precios de referencia para los procesos de contratación deben incluir los factores de incidencia como flete, mano de obra, adoptando las unidades de medida que considere pertinente.
- Se considera un mecanismo de control cruzado entre las instituciones involucradas en el proceso de compras y las convocantes. Dirección Nacional de Contratación Pública de Paraguay (DNCP), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y Convocantes.
- Los pagos a los adjudicados se realizan en un plazo máximo de treinta días después de la recepción del producto.
- Se institucionaliza la Mesa Técnica Interinstitucional de Compras Públicas de la Agricultura Familiar, como instancia de trabajo articulado “...a los efectos de coadyuvar en las cuestiones inherentes a las Compras Públicas de la Agricultura Familiar.” (Artículo 25, Decreto 9.270).
- Se prioriza el mejor precio de los proveedores más cercanos al cliente; si la demanda no puede ser cubierta por los productores locales, se adquieren los alimentos de los productores familiares de las zonas cercanas.

A pesar de no ser obligatorios, los procesos de compra simplificados se utilizan ampliamente.

² J. Gamarra, comunicación personal.

También existe el Programa de Compra Indirecta. Algunas de sus características son:

- La agencia de compra obliga a sus proveedores a comprar un porcentaje mínimo (10%) del valor del contrato a la agricultura familiar.
 - El productor agrícola familiar es el proveedor de segundo nivel y no contrata directamente con la agencia de compra.
- Los PAE usan este método de compras solicitando a las empresas de catering contratadas pruebas de que han comprado a la agricultura familiar. Cada organismo puede establecer el porcentaje que deben cumplir las empresas de catering.

Fuente: Elaboración propia.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) realiza ruedas de negocios en las regiones prioritarias con actores públicos, las empresas adjudicatarias de contratos mediante compras indirectas y las organizaciones de la agricultura familiar. Estas ruedas de negocios fomentaron una mejor colaboración en toda la cadena de suministro. La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) de la Presidencia de la República realiza llamados a licitación para la adquisición de productos de la agricultura familiar. Así, en el primer llamado de 2020, entre los meses de noviembre y diciembre, 247 productores la Cooperativa Agronorte lograron vender poroto pyta y zapallo por un total de US\$ 36.000 y 11 productores de la Federación Frutihortícola de Itapúa vendieron zanahoria por un total de US\$ 25.420. En el segundo llamado de la SEN, de febrero a mayo de 2021, un total de 479 productores de poroto y zapallo de la Cooperativa Agronorte vendieron sus productos por un total de US\$ 49.800; en tanto 14 productores de la Federación Frutihortícola de Itapúa vendieron zanahoria por US\$ 76.700.

En República Dominicana, se promulga una Ley en 2012 que crea el Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil (INABIE). Este programa administra y ejecuta el PAE a nivel nacional. El Desayuno Escolar del INABIE es el programa social más grande del país, que entrega raciones diarias a 1,6 millones de niños en 5.145 escuelas. En julio del año 2019 se promulgó el Decreto 168-19, el cual consiste en una política pública de promoción y desarrollo de la producción nacional a través de las compras y adquisiciones que realiza el Estado, con apoyo al pequeño productor agrícola o ganadero y la agricultura familiar. El decreto establece, además, que todos los programas de asistencia social y los que van dirigidos a la lucha contra la pobreza tienen que hacer sus compras a los productores agrícolas nacionales.

El Decreto 168-19 también descentraliza las compras mediante un sistema de regionalización de las compras y la categorización de los productos, es decir, que pueden establecer los rubros o servicios a adquirir, disponer las zonas de procedencia, a la vez permite generar empleos, fomentar la producción y eliminar la intermediación. En junio de 2021, la Dirección General de Contrataciones Públicas (DGCP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) acuerdan un plan de trabajo conjunto para los próximos dos años. Este programa busca promover la articulación de las compras públicas en favor de la agricultura familiar a fin de reducir los circuitos de intermediación.

En Uruguay, La Ley de Compras Públicas a la Agricultura Familiar del 2014 declara de interés general la producción familiar y la pesca artesanal. Esta Ley crea un régimen de compras estatales que beneficia a las Organizaciones Habilitadas (OH: al menos 5 integrantes, 70% agricultores familiares, y/o pesqueros, inscrita en el registro correspondiente). Establece un mecanismo de reserva de mercado mínima de bienes alimenticios provenientes de las OH, de 30% para compras centralizadas y 100% para compras no centralizadas. Considera productos alimenticios en estado natural, productos artesanales, productos de la pesca artesanal y alimentos procesados sin cambio de propiedad. En 2019, diez Organizaciones inscritas en el Registro Nacional de Organizaciones Habilitadas (RENAOH) –dedicadas a los rubros de alimentos para animales, aves, cerdos, fruticultura, horticultura, lácteos y harinas– vendieron al Estado cerca de US\$2.450.000. (DGDR-MGAP, 2019).

En la Unión Europea, el Comercio Justo es considerado como una forma de desarrollo sostenible. El Parlamento Europeo, en su Resolución sobre Comercio Justo y Desarrollo [2005/2245 (INI)] aprobada

el 6 de julio de 2006, señala que el Comercio Justo *"es una herramienta eficaz de reducción de la pobreza, así como una forma de desarrollo sostenible"* e *"invita a las colectividades locales de Europa a incorporar criterios relativos al Comercio Justo en sus políticas de compras públicas y a otorgarle una atención particular a los artículos de Comercio Justo en sus licitaciones"* (Parlamento Europeo, 2006).

La resolución anterior es de carácter político (y no vinculante), pero ha servido de marco para establecer estos principios en las legislaciones nacionales, incentivando la ejecución de múltiples iniciativas en las cuales las administraciones públicas en tanto consumidoras de productos y servicios han seguido pautas de consumo que, priorizan y apoyan bienes o servicios más sostenibles, entre otros, los procedentes del Comercio Justo. Desde esa fecha hasta ahora la UE ha dictado otras regulaciones, tal como la Directiva 2014/24/ UE del Parlamento Europeo y del Consejo, del 26 de febrero de 2014, que aprueba nuevas normas de contratación pública, y la guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas (Comisión Europea, 2021).

Es así como numerosas colectividades han comenzado a modificar sus prácticas a fin de tomar en cuenta todas las exigencias del desarrollo en sus compras, incorporando los productos y servicios del Comercio Justo. Además de ministerios y empresas del Estado, han sido varios municipios quienes se han sumado más fácilmente a esta tendencia, gracias a su cercanía con las MIPYMES, y al hecho de que la entrada de los productos Comercio Justo responde finalmente a una voluntad política: comprar productos de Comercio Justo implica más carga burocrática y muchos municipios son renuentes a este tipo de operaciones pues sus recursos humanos son limitados (lo mismo sucede en Brasil), y sólo operan utilizando el precio como criterio de compra.

Dado el hecho de que no existen cláusulas vinculantes de compras públicas a la AF, dentro hay una gran disparidad de experiencias dentro de los países de la UE:

- En Alemania existen 282 municipios que se han organizado en una red (The Fair Procurement Network), constituida en 2007 para promover este tipo de compras. Esta Red ofrece servicios de asesoría, networking, y apoyo financiero. Estas compras se hacen a escala local, a pequeñas empresas alemanas, aunque existen experiencias de alianzas entre entidades del norte (Estado de Renania del Norte-Westphalia) y del Sur (Ghana) (<https://skew.engagement-global.de/fair-trade-and-fair-procurement.html>);
- En España, la Coordinadora Estatal de Comercio Justo (CECJ) es una plataforma que agrupa 31 organizaciones vinculadas al Comercio Justo. Brinda servicios a sus entidades miembros con más de 130 tiendas y puntos de venta (<https://comerciojusto.org/>). En 2019, sus ventas alcanzaron 138,5 millones de euros, lo que representa un incremento de 60 millones de euros respecto al 2018 (CECJ, 2020). Este movimiento inicialmente se focalizó en los países del sur. Sin embargo, la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público refuerza esta tendencia pues permite y favorece que se consideren cláusulas sociales y ambientales para que las Administraciones puedan comprar de forma más responsable, con avances en la igualdad de oportunidades, la dignidad del empleo, la cohesión social y la sostenibilidad. Estas buenas prácticas comerciales se practican en ayuntamientos grandes y pequeñas tales como Alcorisa, Barcelona, Bilbao, Córdoba, Orihuela o Zaragoza;
- En Francia, ciudades como Grenoble, Lyon, Orleans y Paris cuentan con estos dispositivos, o empresas estatales tal como SNCF (ferrocarriles), cuentan con estos sistemas de compras (OEAP, 2012).

La red de Ciudades por el Comercio Justo es otra forma de conexión entre ambos canales. Esta red agrupa a más de 900 ciudades del mundo y realiza fundamentalmente un trabajo de promoción. En ese contexto, la ciudad de Córdoba es pionera en apostar por esta forma alternativa de comercio, con más de 40 puntos de venta de productos de Comercio Justo generados localmente e importados desde los países del sur, que incluyen restaurantes, ecoferias, supermercados y tiendas.

C. Programas de alimentación escolar

Los programas de alimentación escolar (PAE) promueven la alimentación y la nutrición saludable de niños y adolescentes, el manejo adecuado de recursos naturales y la integración de los productores locales como proveedores directos a estos programas (WFP, 2012). Los PAE en los países de ingresos bajos y medios generan una demanda a las economías agrícolas locales por 23.000 millones de dólares (Verguet y otros, 2020). Los PAE generan una demanda estructurada y previsible a los agricultores y productores de alimentos (WFP, 2017).

Varios gobiernos de la región, siguiendo indicaciones del Plan SAN-CELAC 2025, han expandido estos programas desde los años 2000. América Latina y el Caribe, con 78 millones de niños y un gasto anual de aproximadamente 4.300 millones de dólares, es la segunda región con mayor cobertura luego del Asia Meridional con 178 millones de dólares (WFP, 2020).

La mayoría de los programas de compras públicas a la agricultura familiar se implementaron desde 2014 (FAO, 2019b), en parte impulsadas desde la cooperación internacional. Éstas articulan a un significativo y diverso grupo de actores, incluyendo el gobierno nacional, gobiernos locales, ONG de asistencia social y de la agricultura, agencias multilaterales, cooperantes locales, y organizaciones de productores a nivel nacional y territorial.

Se ha comprobado un crecimiento de los presupuestos públicos y una descentralización en las compras de estos programas. También se amplió la oferta, sumando almuerzos además de los tradicionales desayunos y, en algunos países, se hizo un esfuerzo para lograr que la mayor parte de los productos comprados provinieran de productores nacionales y fueran producidos en regiones más cercanas a su lugar de consumo (FAO, 2019b).

En varios países hay marcos normativos que favorecen la participación de la agricultura familiar en los mercados de compras públicas de alimentos y se priorizan los alimentos locales en la construcción de dietas (FAO 2019b; Cruz-Rubio, 2020) (véase el Cuadro 2).

Cuadro 2
Países seleccionados: programas de alimentación escolar

| País | Programa de Compras Públicas | Año de Creación | Cobertura 2020 ^a (miles niños) | Comentarios y páginas web |
|-----------------------------------|---|-----------------|--|--|
| Argentina | Programa de comedores escolares | 1937 | 1 688 | Establecido en 1937, cuando se crearon los primeros comedores escolares municipales en Buenos Aires. Hoy cada provincia tiene su propio programa, por ejemplo: https://www.buenosaires.gob.ar/educacion/familias/alimentacion-saludable/programa-de-alimentacion-escolar . |
| Bolivia (Estado Plurinacional de) | Programa de Alimentación Complementaria Escolar (ACE) | 2007 | 2 383 | Creado en 1951. https://www.fao.org/bolivia/noticias/detail-events/en/c/277500/ . |
| Brasil | Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) | 1979 | 40 197 | Implementado en 1954. En 2003, se amplía este programa al Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el marco de la estrategia Hambre Cero. Éste incluye al PNAE y obliga a comprar el 30% del volumen a la agricultura familiar https://www.fnpe.gov.br/programas/pnae . |

| País | Programa de Compras Públicas | Año de Creación | Cobertura 2020 ^a (miles niños) | Comentarios y páginas web |
|----------------------|---|-----------------|--|---|
| Chile | Programa de Alimentación Escolar (PAE) | 1964 | 1 829 | En 2016 JUNAEB estable una cláusula en sus licitaciones que obliga a un 5,25% de compra local. Se estructura el programa JUNAEB-INDAP. https://www.junaeb.cl/programa-de-alimentacion-escolar-ossip . |
| Colombia | Programa de Alimentación Escolar (PAE) | 1955 | 5 388 | Recoge una tradición institucional que viene desde 1941. https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html?_noredirect=1 . |
| Ecuador | Programa de Alimentación Escolar (PAE) | 1999 | 2 873 | Recoge una tradición institucional que viene desde 1989. https://educacion.gob.ec/programa-de-alimentacion-escolar/ . |
| El Salvador | Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) | 1984 | 1 300 | http://informativo.mined.gob.sv:8090/DNP/GTIC/SistemaInformativos/PASE . |
| Guatemala | Programa de Alimentación y Salud Escolar (PASE) | 2017 | 2 459 | Creado en 1956. Desde 2017, una ley que obliga a comprar el estado comprar el 50% a la agricultura familiar. https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/10036.pdf . |
| Haití | Programme National des Cantines Scolaires (PNCS) | 2015 | 876 | Ejecutado en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos, y basado en la compra de productos locales https://fne.gouv.ht/cantines-scolaires/ . |
| Honduras | Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) | 1998 | 1 300 | Creado en 1961. En 2012, se inicia un programa de compras locales que incorpora a 10 mil productores. https://www.ceniss.gob.hn/sigeth/merienda.html . |
| México | Programa Desayunos Escolares | 1997 | 6 358 | Creado en 1922, cuando se implementan los primeros desayunos escolares. Opera en forma descentralizada: cada Estado tiene su propio sistema http://sitios.dif.gob.mx/dgadc/direccion-de-alimentacion/estrategia-integral-de-asistencia-social-alimentaria/programa-de-desayunos-escolares/ . |
| Nicaragua | Programa Integral de Nutrición Escolar (PINE) | 1994 | 1 200 | https://www.mined.gob.ni/programa-integral-de-nutricion-escolar/ . |
| Panamá | Estudiar sin hambre | 2019 | 463 | Reemplaza la ley N° 35 de 1995, que crea el Programa de Alimentación Escolar. https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Presidente-sanciona-ley-que-crea-programa-Estudiar-sin-hambre . |
| Paraguay | Programa Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) | 2014 | 1 086 | El PAEP proviene del Programa de Complemento Nutricional Escolar creado en 1995 https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/14998?1524843132 . |
| Perú | Programa de Alimentación Escolar Qali Warma | 2012 | 2 398 | Recoge una tradición institucional que viene desde 1977. https://www.gob.pe/qaliwarma . |
| República Dominicana | Programa de Alimentación Escolar (PAE) | 1992 | 1 739 | https://inabie.gob.do/index.php/servicios/servicio-de-alimentacion-escolar-pae . |
| Uruguay | Programa de Alimentación Escolar (PAE) | 1920 | 274 | https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/node/8887 . |

Fuente: Elaboración propia, a partir de FAO (2013) y de páginas web de los programas.

^a Cifras de cobertura: Programa Mundial de Alimentos, PMA (2020).

D. Una reseña sobre el potencial aporte de los PAE sobre el desarrollo de la agricultura familiar

Los programas de compras de alimentos escolares (PAE) son una herramienta clave para el fortalecimiento de la agricultura familiar, los mercados enraizados y el desarrollo económico local (FAO, 2013). Tal como se indica en el cuadro 3, los PAE ofrecen varios beneficios potenciales a los pequeños agricultores pues apoyan la producción de alimentos y el desarrollo local, así como la promoción de mercados locales sostenibles para alimentos diversos y nutritivos (WFP, 2018).

Cuadro 3
Potenciales beneficios de la articulación entre la agricultura familiar y los programas de alimentación escolar

| En los programas de alimentación escolar | En la agricultura familiar |
|--|---|
| Alimentos más saludables (menos procesados, frescos y variados) en las dietas. Mejora en los hábitos de consumo. | Mejora la inserción en los mercados locales, reduciendo riesgos e impacto ambiental, y generando nuevos empleos. |
| Promueve la cultura alimenticia local, mayor pertinencia cultural (minutas regionalizadas). | Potencia la organización y asociatividad. Favorece la participación de mujeres en ciertos rubros. |
| Alimentos producidos bajo criterios agroecológicos. | Promueve relación más directa entre productores y consumidores (circuito corto), que generan nuevos lazos sociales. |
| Menor deterioro de los productos perecibles (reducción de las distancias y tiempos de transporte y bodegaje). Menor impacto ambiental. | La proximidad geográfica del mercado comprador reduce los tiempos de transporte. Se genera una mayor eficiencia y se reduce el impacto ambiental. |
| Contribución al desarrollo económico local. | Contribuye a la formalización de las empresas y su consolidación comercial. |
| Mayor fortaleza y resiliencia frente a interrupciones en las cadenas de suministro (pandemias y otras catástrofes). | Promueve una mayor diversificación productiva y una mayor resiliencia. |
| Mayor legitimidad política frente a la sociedad y estabilidad de estos programas. Mejores esquemas de gobernanza. | Permite planificar a mediano plazo. Tracciona la mejora tecnológica y amplía la matriz productiva. |

Fuente: Elaboración propia.

El abastecimiento de comedores escolares con alimentos frescos y saludables fortalece la economía campesina y posiciona la alimentación como estrategia exitosa de desarrollo rural sustentable (Bohórquez y otros, 2018). En esta línea, se observan avances notables cuando el apoyo a la producción se logra articular con el apoyo a la comercialización, específicamente las compras públicas reservadas a la agricultura familiar (Grisa y Sabourin, 2019). Esto ha favorecido la constitución de la agricultura familiar como un actor económico, a partir de la organización económica en cooperativas y asociaciones de productores, así como los grupos que comercializan o explotan tierras en forma colectiva.

La reseña de la literatura sobre el impacto de los PAE sobre la AF se inicia en 2003 cuando se creó el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) en Brasil. Es el primer programa que establece cuotas a favor de las pequeñas empresas, obligando al Estado a comprar el 30% del volumen a la agricultura familiar. No obstante, el impacto de este programa varía mucho entre los municipios brasileños (Schneider y otros, 2016). En algunos municipios, se observa incumplimiento o cumplimiento mínimo de los lineamientos federales, mientras que en otros se cumplen y se va más allá de la normativa federal, buscando avanzar en el fortalecimiento de la agricultura familiar, la agroecología y la alimentación saludable³.

A nivel regional, FAO ha desarrollado una amplia literatura referida a las compras públicas a la agricultura familiar, que va desde sistematizaciones de talleres técnicos nacionales y regionales, hasta estudios centrados en las distintas dimensiones específicas de la temática, como la seguridad alimentaria, inclusión económica y social, desarrollo rural, entre otras.

³ Este es el caso de los municipios de Itati y Torres, ambos situados en la Costa Norte de Rio Grande do Sul (Grisa y Schneider, 2020). Estos análisis de la experiencia brasilera incluyen los recientes procesos de desmantelamiento de las políticas públicas aplicadas a la agricultura familiar, bajo el gobierno Bolsonaro (Grisa y otros, 2020).

En FAO-MINED-FNDE (2011), se establece que la compra institucional contribuye a generar trabajo, ingresos, calidad de la alimentación y diversificación productiva. Para su éxito, se requiere un marco legal apropiado y una seguridad jurídica tanto a la institución pública como a la organización de productores. Además, es importante la simplificación de los procedimientos de contratación y la formación de los precios. Así mismo, se plantea la necesidad de *"la identificación del potencial productivo de las diferentes regiones, la identificación de potenciales compradores para la creación de vínculos con el mercado y el establecimiento de alianzas estratégicas. Un aspecto básico en la identificación de los grupos de venta de Agricultura Familiar es que sean organizaciones con excedentes alimentarios"* (FAO-MINED-FNDE 2011, p. 69).

El impacto de los PAE sobre la agricultura familiar depende en parte de acciones complementarias que fortalecen las capacidades institucionales de los productores, estimulan y optimizan la producción y posibilitan un comercio más justo de los agricultores familiares (FAO, 2013).

El gobierno de Brasil y la FAO desarrollaron un proyecto de cooperación llamado Fortalecimiento de los PAE. Este proyecto se realizó en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025 y se sustenta en el liderazgo y experiencia de Brasil. Una acción fue el estudio Panorama de la Alimentación Escolar y Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar en Países de América Latina (FAO, 2013), uno de los análisis más exhaustivos y detallados disponibles en la materia. En él se presenta la situación de la alimentación escolar y las posibilidades de su vinculación con las compras locales de la agricultura familiar, sobre la base de estudios nacionales en Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú. Este estudio plantea que, *"la demanda creada por los Programas de Alimentación Escolar representa un gran potencial para el desarrollo de la AF y de los mercados locales, contribuyendo al desarrollo económico local, a la reducción del ciclo de pobreza y a la promoción de la SAN"* (FAO, 2013, p. 17).

Los PAE favorecen la integración de acciones para la promoción de la alimentación y la nutrición de niños y adolescentes, el manejo adecuado de recursos naturales y la integración de los productores locales como proveedores directos (WFP, 2012). Esta materia también se analiza en una publicación de la CEPAL y otras instituciones sobre circuitos cortos (CEPAL, 2016).

La creación y gestión de mercados institucionales como canales de comercialización de alimentos producidos localmente fomenta la transferencia de ingresos para la superación de la pobreza, la disminución de la vulnerabilidad, el empoderamiento de la organización social, así como para la permanencia y reproducción de las familias agricultoras en el medio rural (WFP, 2012). Esta misma idea se reitera en el seguimiento regular que realiza el Programa Mundial de Alimentos a este tipo de programa en los años siguientes, en donde puede destacarse además la función específica y el aporte que este tipo de programa han hecho para enfrentar la pandemia (WFP, 2020).

Boza y Maffra compararon los programas de compras públicas de alimentos a la agricultura familiar en Brasil y Chile, analizando la influencia brasileña en ella. Enfatizan la coordinación de acciones bilaterales sobre este tema en parte mediante la constitución de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF). En 2010, se establece el programa regional "Intercambio de experiencias sobre modelos de gestión de las políticas de compras públicas de la agricultura familiar", financiado por la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC). Las autoras observan la influencia de Brasil respecto de Chile. Ellas as concluyen que las compras públicas a la agricultura familiar en Chile —de reciente data— no son aún una política pública *fuertemente establecida*, y que las dimensiones de dichas compras en Chile son *"prácticamente testimoniales comparadas con los volúmenes de Brasil"* (Boza y Maffra, 2020 p. 82).

En fecha reciente INDAP ha realizado un balance de su programa de comercialización, incluyendo la línea de abastecimiento a los programas de alimentación escolar de JUNAEB (INDAP, 2020). Se concluye que su alcance es todavía limitado, pero en rápido proceso de expansión. Los encadenamientos han funcionado y están en proceso de consolidación. Se recomienda trabajar en la

superación de brechas de este sector en la producción y gestión comercial orientada a los procesos de compras públicas. Además, es deseable la implementación de una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutrición que se enmarque y regule estos procesos.

En un estudio de caso del PAE de Antioquia, Colombia, Bohórquez y otros constatan que “la operación centralizada de los programas de alimentación fomenta la desconexión entre producción y consumo debido a los complejos arreglos jurídicos y financieros que excluyen a las asociaciones campesinas durante los procesos de licitación pública y reproducen los fenómenos de apropiación de los contratos por monopolios de empresas privadas” (p. 203). Estos autores concluyen que “las compras públicas de alimentos impactaron favorablemente a múltiples ejes del plan de desarrollo a la vez que fortalecieron las dinámicas de organización y participación social, la activación de la economía local, así como la reproducción y permanencia de la población en el medio rural” (Bohórquez y otros, 2018 p. 204).

Grisa y Sabourin (2019) evidencian la complejidad del proceso de los PAE para la agricultura familiar. Relevan la necesidad de contar con condiciones más allá del campo de operación de la institución directamente responsable de la alimentación escolar, tales como la existencia de agricultores familiares organizados y capacitados para abastecer al mercado de la alimentación escolar durante todo el año, con alimentos en cantidad suficiente y calidad apropiada, en sintonía con la cultura alimentaria local y a precios competitivos. Para ello, es necesarios un desarrollo básico de la agricultura familiar, derivado de políticas, estrategias y mecanismos de fomento a la institucionalización, producción y comercialización agrícola, diferenciadas para este grupo. También se requiere una amplia articulación institucional e intersectorial entre los distintos actores y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan con el sector agrícola. Asimismo, se requiere de marcos legales y normativos para las compras públicas que faciliten la inserción de la agricultura familiar en los mercados institucionales, específicamente de los PAE, generando condiciones de competencia equitativas con las posibilidades y oportunidades que se presentan a los grandes productores y proveedores.

Diversos estudios que analizan la experiencia internacional comparada dan cuenta de las ventajas de la gestión descentralizada del proceso de compras públicas, en términos de la inclusión de la agricultura familiar. En general, los análisis coinciden en que (Lindeman, 2016; Coquelet y otros, 2021; FAO, 2014; FAO, 2015):

- los modelos de gestión descentralizada para la alimentación escolar tienen elementos que pueden facilitar una mayor participación de los agricultores familiares en la provisión de alimentos;
- los agricultores familiares todavía necesitan más apoyo para fortalecer sus capacidades institucionales, de producción y de comercialización para producir con calidad, en cantidad suficiente y durante todo el año, para suplir la demanda de la alimentación escolar y de otros programas alimentarios;
- Respecto de la fijación de precios se plantea utilizar el mecanismo usado en los sistemas de comercio justo, a fin de garantizar al productor un precio mínimo fijo basado en la necesidad de satisfacer los gastos de producción y velar por un salario de vida para todos los trabajadores interesados (incluidos los miembros de la familia, en su caso);
- Brindar apoyos para fortalecer a los productores de la agricultura familiar para proveer al Estado en mecanismos de crédito y apoyo financiero dirigidos específicamente a los agricultores familiares, para que puedan mejorar la infraestructura de producción y de las instalaciones de almacenamiento y de transporte”, “capacidades de gestión y organización, buenas prácticas agrícolas y de bajo costo, calidad e inocuidad, precios justos, acceso a mercados e inserción en cadenas de valor, procesos de documentación y legalización para vender en mercados formales (identificación, registro como proveedores y contribuyentes fiscales, capacidad de emitir facturas), y elaboración de proyectos de venta.

III. La experiencia de cinco países

A. Una visión general

La revisión detallada de programas de compras públicas de alimentos en cinco países de la región revela diferencias importantes en su modo de funcionamiento. Éstos operan en torno a cuatro modelos diferentes:

- i) Entrega directa al sistema público (escuelas) sin intermediarios;
- ii) Entrega indirecta a empresas intermediarias que abastecen al sistema de compras públicas (escuelas);
- iii) Entrega directa al sistema público (escuelas) de manera descentralizada (municipios); y
- iv) Empresa estatal que compra productos básicos agrícolas (granos básicos) y vende productos básicos de consumo en zonas pobres y rezagadas. No está orientado a la alimentación escolar.

No obstante, todos estos programas tienen ciertos rasgos comunes:

- La utilización de precios de mercado (salvo en México, pero con baja cobertura);
- La búsqueda por ampliar al máximo las coberturas, que por ahora son acotadas y con eso la inclusión social;
- Hay un ciclo virtuoso que le otorga legitimidad social y política a estos programas;
- Todos están en proceso de consolidación y de cambio; y,
- Todos ellos están muy afectados por la pandemia.

Todos los programas constituyen una oportunidad para las organizaciones de Comercio Justo, pues son un canal comercial que conecta con los valores y los propósitos de estas últimas (orientación inclusiva), y existen rubros (productos) comunes a ambos sistemas. Existen productos de Comercio Justo que no “conectan” naturalmente con los programas de compras públicas (salvo casos

excepcionales), tal como el vino o las artesanías. Pero en el área de las frutas, hortalizas, jugos, miel o quinua hay evidentes sinergias que se pueden generar entre ambos sistemas, si se logra implementar un adecuado sistema de políticas públicas.

Por una parte, éstas deben discriminar en forma positiva a favor de las organizaciones locales (y entre ellas, las de Comercio Justo), y por otra, es necesario un sistema de fomento (crédito, asistencia técnica, otros) que permita escalar, cumplir con los exigentes estándares de estos sistemas y avanzar así hacia nuevos modelos de negocios.

La inclusión de la agricultura familiar en las compras públicas exige de escala, capacidad logística y de interlocución política de sus organizaciones para cumplir con los requerimientos productivos y hacer control social del cumplimiento normativo. Con ello, la asociatividad y capacidad organizativa son condiciones fundamentales para el éxito de estos procesos. Por otra parte, existen estándares y condiciones de compra más flexibles, en la medida en que las decisiones de compra se toman en forma más descentralizada. *"La descentralización de las compras públicas ha sido uno de los factores determinantes para la inclusión efectiva de la agricultura familiar"*⁴.

Cuadro 4
Países seleccionados: comparación programas de compras públicas de alimentos

| Características | Brasil | Bolivia (Estado Plurinacional de) | Chile | México | Perú |
|---------------------------|---|--|---|---|---|
| Objetivo | Seguridad alimentaria-PAA; Alimentación Escolar-PNAE | Alimentación escolar | Alimentación escolar | Seguridad alimentaria | Alimentación escolar |
| Regulación vinculante | Ley obliga a comprar 30% a la agricultura familiar | Acuerdos descentralizados | Reglamentación interna del organismo público | Leyes SEGALMEX y presupuesto público | Creado por Decreto Supremo |
| Presupuesto | Presupuesto fiscal anual del PAA y del Programa de Alimentación Escolar | Presupuesto municipal Programa de Alimentación Escolar | Presupuesto fiscal anual Programa de Alimentación Escolar | Presupuesto fiscal anual de empresas públicas LICONSA y DICONSA | Presupuesto fiscal anual Programa de Alimentación Escolar |
| Otros organismos de apoyo | CONAB, PRONAF, Empresas ATER | Municipios, ONG | INDAP | SADER | Ministerio de Inclusión Social |
| Intermediarios | No. Entrega directa de los productores a las escuelas | No. Entrega directa de los productores a las escuelas | Sí. Entrega indirecta a través de empresas concesionarias | Ambas empresas compran y venden para regular acceso a alimentos | No. Entrega directa de los productores a las escuelas |
| Créditos preferenciales | Sí | No | Sí | Sí | No |
| Subsidios de inversión | Sí | No | Sí | Sí | No |
| Asistencia técnica | Sí | Sí | Sí | Sí | Si |
| Rubros | Hortalizas | Hortalizas | Hortalizas | Granos básicos y leche fresca | Hortalizas y frutas |
| Precios | De mercado | De mercado | De mercado | Precios de garantía | De mercado |
| Contratos | No | No | No | No | No |
| Nivel de consolidación | Consolidado | Emergente | Emergente | Consolidado | Consolidado |

Fuente: Elaboración propia.

⁴ Erika Zárate, comunicación personal.

De ese análisis se concluye que este tipo de programas existen en prácticamente todos los países de la región. Los segmentos más avanzados de la agricultura familiar son capaces de abastecer a las entidades estatales en forma directa, sin intermediarios, adaptándose a un exigente marco normativo (definido por licitaciones públicas). Adicionalmente, se constata que:

- Este proceso es todavía muy incipiente, pues muchos países cuentan con dispositivos que se han instalado en los años recientes. El foco de estos programas está puesto en la alimentación escolar financiados por los ministerios de Educación. Existen algunas experiencias en otros sectores, como es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil, que abastece cárceles, hospitales, fuerzas armadas y otras entidades públicas; en Chile también existen experiencias puntuales, como es el convenio de INDAP con Gendarmería de Chile, pero en general todas ellas son muy acotadas y no tienen la relevancia de los programas de alimentación escolar. También existen algunos precedentes con grandes empresas privadas (compañías mineras en Chile y Perú), empresas turísticas (restaurantes, hoteles) y empresas que prestan servicios de catering a bancos, hospitales privados o grandes industrias, pero nuevamente, ellas no alcanzan la escala de la alimentación escolar, cuya masividad y ubicuidad favorecen el desarrollo de estas operaciones.
- En esta área específica, Colombia tiene un programa de alimentación escolar que data de 1955, pero hasta el día de hoy éste se implementa a la manera tradicional (abastecimiento realizado por grandes empresas), sin priorizar a la agricultura familiar. El caso más consolidado es el de Brasil, que inició esta política en 2003, apoyándose en una ley que obligaba a comprar el 30% del total proveniente de la agricultura familiar. En el resto de los países este tipo de programa se inicia a partir de 2010, basándose en leyes o decretos dictados para el efecto, o en otras reglamentaciones (normas de licitación). Un aspecto común a todos ellos es que a la fecha estas experiencias funcionan bien y obtienen impacto. El modelo funciona, se acumula un valioso aprendizaje y se está por tanto en rápido proceso de expansión.
- Un caso diferente es el programa mexicano, que está específicamente orientado a mejorar la seguridad alimentaria de la población rural aislada y en condiciones de pobreza extrema, moderando las variaciones de precios de algunos *productos básicos* (compra subsidiada de granos básicos y leche) y asegurando el abastecimiento de estas zonas rurales rezagadas a través de tiendas de venta de productos básicos.
- Existen diferentes variantes de implementación, que responden a la realidad institucional de cada país. En todas ellas se opera a través de cuotas preferenciales que aseguran un volumen de compras, aplicando precios de mercado, con la excepción del modelo mexicano, que opera con precios subsidiados.
- Existen diferentes niveles de apoyo complementario -especialmente crédito, asistencia técnica, organización y marketing-, siendo Chile el país que invierte un mayor volumen de recursos en el acompañamiento de estos programas gracias a la operación de INDAP. No obstante ello, México entrega un importante apoyo complementario a través de diferentes programas de SADER, y Brasil lo hace a través de empresas de ATER, PRONAF y CONAB.
- Una tendencia interesante la conforman los municipios, que empiezan a jugar un rol activo como compradores. Su carácter de entidades descentralizadas y su cercanía con el mundo de la MIPYMES configuran en escenario de gran potencial, tal como ya lo indican las experiencias europeas (Alemania, Francia, España, entre otros), que han alcanzado un alto grado de desarrollo. En materia de programas municipales la referencia en la región es Estado Plurinacional de Bolivia, en donde existen muchos municipios que ya están trabajando activamente en la compra local y la inclusión de la agricultura familiar. "Lotear

*las compras por unidades educativas/colegios y no solo a nivel municipal favorece el acceso de los productores familiares más pequeños*⁵. Perú también es un caso interesante de abastecimiento descentralizado.

El análisis de las experiencias de los países denota que esta es una tendencia emergente que evoluciona rápidamente, y que es capaz de generar un círculo virtuoso que se consolida en el tiempo. En todos los casos los programas se expanden, a pesar de enfrentar muchas dificultades logísticas, operativas y comerciales. Un factor clave a nivel país es no contar con un marco normativo que establezca cuotas de compras y permita discriminación positiva en las licitaciones, dándoles así viabilidad. A nivel de las empresas u organizaciones, existe un patrón común cuyos aspectos centrales dicen relación con las exigencias de formalización (tributaria, sanitaria) y de inversión establecidos por estos sistemas de compra.

Para la selección de las experiencias se ha buscado una mirada amplia acerca de los modelos operativos de compras públicas implementados en diferentes países de la región. En todos ellos se han seleccionado casos que:

- Partan de procesos con una trayectoria sólida y relativamente maduros (que muestren resultados, hayan identificado lecciones aprendidas).
- Muestren una institucionalización intersectorial de las políticas de compras públicas a la agricultura familiar.
- Permitan una reflexión sobre el uso en compras públicas de productos significativos para el Comercio Justo, como los productos con identidad, de connotación local, de buenas prácticas solidarias, utilizando (o no) sellos diferenciadores.
- Hayan desarrollado oportunidades de vinculación con políticas públicas e iniciativas privadas orientadas al consumo responsable y a dietas alimentarias sostenibles.
- Muestren indicios de resiliencia frente a la pandemia (nuevos esquemas de articulación, digitalización de los procesos, otras innovaciones).

Refleje la realidad de las diversas áreas y sub-regiones de América Latina y el Caribe.

B. Estado Plurinacional de Bolivia: programa de alimentación complementaria escolar

En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Programa de Alimentación Complementaria Escolar (ACE) está altamente descentralizado con una ejecución mediante 318 municipios o Gobiernos Autónomos Municipales (GAM) de un total de 337 en el país (WFP, 2017). Los GAM realizan casi la mitad (46%) de las compras de las instituciones públicas con una mayor participación en la compra de productos agroalimentarios. Entre 2004 y 2011, las compras de los GAM crecieron desde US\$ 32.9 millones a US\$ 92.4 millones (Mercado, 2020).

El marco normativo de las compras públicas de alimentos se desarrolló desde 1994 (véase el cuadro 5), La Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria de 2011 fomenta el consumo de productos locales. El Decreto Supremo 0181 apunta a favorecer las compras de los pequeños productores. De este modo, el Estado Plurinacional de Bolivia implementó un marco normativo que, progresivamente fue generando condiciones para, primero la descentralización de los servicios hacia los municipios, incluida la alimentación escolar, y luego la inclusión de los pequeños productores como

⁵ Rafael Lindeman, comunicación personal.

proveedores válidos del Estado, a través del reconocimiento formal de sus organizaciones económicas y de acciones afirmativas como su priorización en las compras de alimentos.

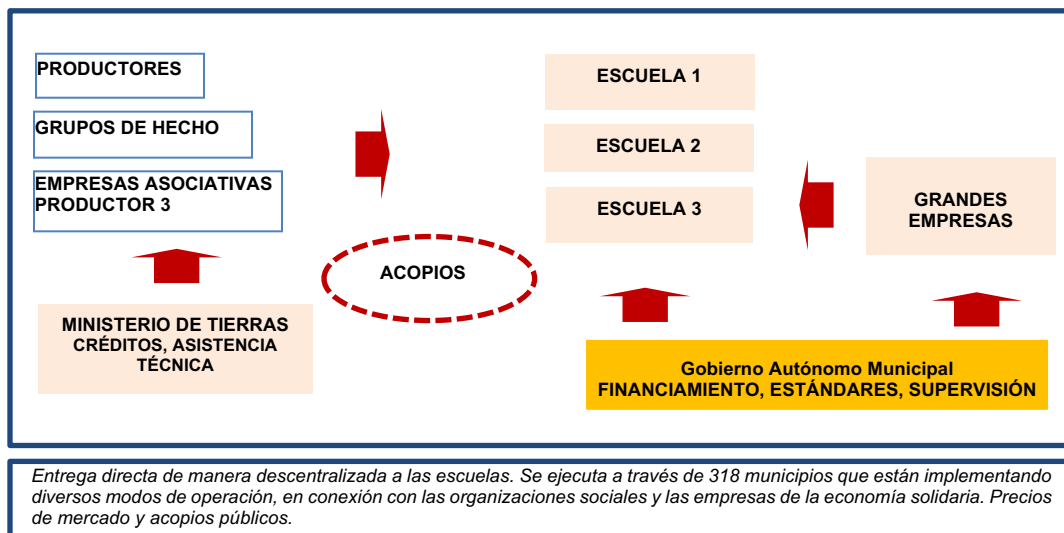
Cuadro 5
Bolivia (Estado Plurinacional de): evolución del marco normativo de las compras públicas, 1994-2014

| Año | Ley Procesos de Incidencia | Cambios que inciden en la inclusión / exclusión de los pequeños productores en las compras públicas. |
|------|--|--|
| 1994 | Ley de Participación Popular | Descentralización de los servicios de salud, educación a los municipios. |
| 1995 | Normas SABS | Obligatoriedad de licitación pública para compras públicas, lo cual complica el acceso a los pequeños productores. |
| 1999 | Ley 2028 de Municipalidades | Asigna competencias a los municipios para la promoción y la atención de programas de alimentación. |
| 2001 | Diálogo Nacional | Reconocimiento legal de las organizaciones de pequeños productores como proveedores, preferencias. |
| 2003 | Decreto Supremo 27328 Compro Estado Plurinacional de Bolivia | Prioridad a la producción nacional, reconocimiento de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena y Originarias (OECA) como proveedores, posibilidad de fraccionar las compras, criterio calidad/costo. Preferencia a las MyPES, asociaciones y producción nacional en las compras estatales. |
| 2009 | Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) | Desarrollo económico, industrial y comercial de las MyPES y asociaciones. |
| 2010 | Ley 031 Autonomías | Apoyo a los pequeños productores para desarrollo económico, acceso a mercados, a servicios financieros y no financieros. Compras estatales priorizan producción nacional. |
| 2011 | Ley 144 Revolución Productiva | Consumo preferente de productos locales culturalmente adecuados. Pequeños productores definidos como proveedores de la Alimentación Complementaria Escolar (ACE) y Subsidio Lactancia. Asistencia técnica y financiera públicas para la producción, transformación, comercialización de los productos de los pequeños productores. |
| 2013 | Ley 338 OECA y OECOM | Reconocimiento de OECA y Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM) como actores económicos productivos. Obligación del Estado para fomentar las OECA y OECOM. OECA y OECOM incorporados como proveedores de la ACE y otros programas de nutrición. |
| 2014 | Ley 622 de Alimentación Complementaria Escolar (ACE) | Para municipios con menos de 15.000 hab., existe la obligatoriedad para la ACE de comprar a los pequeños productores locales. Los proveedores no requieren tener un Número de Identificación Tributaria (NIT), ni un certificado del Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG). |

Fuente: Elaboración propia en base a RIMISP-AVSF (2015). Estudio sobre compras públicas, agricultores familiares y micro-pequeñas empresas en el Estado Plurinacional de Bolivia.

En la literatura especializada, se destaca la gestión descentralizada del modelo boliviano, donde los GAM, en el marco de su autonomía consagrada en la Constitución Política del Estado, son los actores principales para la promoción e implementación del Programa ACE. Tal como se muestra en el diagrama 2, los GAM son además los encargados de apoyar con financiamiento, fijar estándares de calidad y de hacer la supervisión de la provisión de productos.

Diagrama 2
Bolivia (Estado Plurinacional de): el modelo de compras públicas



Fuente: Elaboración propia.

Los GAM deberían priorizar la adquisición de insumos y/o productos locales, pero no se establece obligatoriedad ni cuota para la compra a la agricultura familiar. Como hay requisitos administrativos para entrar a las licitaciones que son difíciles de cumplir, sólo el 3,2% de los proveedores de compras públicas de alimentos son pequeños productores, siendo el 95,8% grandes y medianas empresas (Mercado, 2020). Esto significa que el programa boliviano tiene un alcance similar al chileno, a pesar de llevar alrededor de diez años de operación con prioridad a la agricultura familiar.

Por condicionantes de inocuidad alimentaria, los productos de la agricultura familiar con mayor viabilidad para el programa ACE son las leguminosas y cereales. Desde 2002, se incorporan de manera importante las frutas, particularmente bananas y mandarinas⁶. El artículo 8o del Decreto Supremo NB-SABS 0181 prohíbe el uso de OGM y establece que los alimentos destinados al desayuno escolar y programas de nutrición deben ser elaborados exclusivamente con materias primas nacionales (Mercado, 2020).

Entre las dificultades más recurrentes en la literatura para la inclusión efectiva de los pequeños productores, se cuentan, en la aplicación del marco legal las diferencias con los objetivos de leyes anteriores pero vigentes, la falta de información en los niveles operativos municipales, la carencia de organización y capacidad técnica entre los actores de la agricultura familiar (Lindemann, 2016). También se señala que no pueden cumplir los requisitos (NIT, registro sanitario en el SENASAG, emisión de facturas, apertura de cuentas bancarias para recibir los pagos, personería jurídica, etc.), por lo tanto, se mueven en un marco administrativo-legal desfavorable. (Ministerio de Educación, 2015).

Los programas bolivianos de compras de alimentos escolares generan una demanda estructurada y previsible para a los agricultores de estos productos. Además, generan un impacto importante en las comunidades locales por los gastos alimentarios, de transporte y costos comunitarios locales. Debido a que 80% de la compra de los alimentos en municipios estudiados se hace en el mercado local, se genera un beneficio promedio de US\$302 por beneficiario (alumno) (WFP, 2017).

⁶ G. Mercado, comunicación personal.

Para promover la participación de los pequeños productores, el gobierno organiza ferias a la inversa, donde las instituciones públicas ponen a consideración sus demandas y permiten a los ofertantes acomodarse a éstas, incentivando la producción local. Además, el GAM de La Paz estableció como medida de acción afirmativa hacia los pequeños productores, las “Raciones Especiales”, entregadas a los niños para la celebración de fechas significativas como el Día del Niño, Día del Estudiante, etc. y que son provistas exclusivamente por la AF a un mayor precio relativo respecto de las “Raciones Diarias”.

Una sistematización de la gestión productiva del programa ACE identifica algunas ventajas de la compra directa a los pequeños productores (Mercado, 2020). Éstas incluyen el desarrollo de capacidades de los pequeños productores, el logro de mayores ingresos significativos, un fortalecimiento de capacidades y la revalorización de productos de origen andino altamente nutritivos (amaranto, quinua, cañahua, etc.). Otras lecciones aprendidas son⁷:

- “la compra descentralizada desde los GAM a los pequeños productores posibilita la diversificación de la dieta, permitiendo organizar estratégicamente las raciones, en función de la capacidad de provisión de los productores locales”.
- “la fortaleza de los pequeños productores está en la calidad de los productos”.
- “la habilitación de los productores a través de la capacitación, desarrollo de economías de escala, asociatividad, etc., así como la descentralización de las compras son elementos claves para su inclusión en las compras públicas”.

C. Brasil: dos programas de compras públicas de la agricultura familiar

Brasil cuenta con dos programas relativamente consolidados en términos jurídicos, de presupuesto, asistencia técnica y logística (Boza y Maffra, 2020): El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Ambos instrumentos han jugado un rol importante en materia de seguridad alimentaria y han servido de modelo e inspiración para la implementación de estas iniciativas en otros países de la región. El PAA y el PNAE tienen una cobertura nacional, pero con foco en los territorios en los que confluyen la oferta de la agricultura familiar y la demanda determinada por la población en situación vulnerable. Ambos también han sido útiles para enfrentar la pandemia.

En 2003, en el marco de la estrategia Hambre Cero, se aprueba un cambio legal que obliga al gobierno comprar un 30% de su abastecimiento mediante programas como el PNAE y el PAA a la agricultura familiar. Con este cambio, se busca utilizar la contratación pública para promover la inclusión socioeconómica de grupos sociales específicos. En 2015, el Gobierno Federal formaliza esta política pública mediante el Decreto 8.538, que busca “... *promover el desarrollo económico y social a nivel local y regional*”, y regula el trato favorecido, diferenciado y simplificado para microempresas, pequeñas empresas, agricultores familiares, productores rurales individuales, microempresarios individuales y sociedades cooperativas de consumidores en contratación pública de bienes, servicios y obras en el ámbito de la administración pública federal (Grisa y otros, 2020).

La estrategia Hambre Cero tiene los siguientes cuatro ejes básicos que expresan la voluntad política de inclusión de la AF como agente de provisión de alimentos para el Estado:

⁷ Gabriela Aro, comunicación personal.

- i) Acceso a alimentos (PNAE y subsidios condicionales para la compra de alimentos Bolsa Familia);
- ii) Fortalecimiento de la Agricultura Familiar con el PAA y el fortalecimiento del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y la implementación de seguros agrícolas;
- iii) Generación de ingresos; y
- iv) Articulación, movilización y control social.

Los productores que abastecen a ambos programas reciben un apoyo financiero del PRONAF, aunque de modo muy limitado (especialmente para instalación de invernaderos), pues PRONAF está orientado hacia *productos básicos* como soya o maíz. Con la pandemia esta institución ha elevado su tasa de interés, lo que ha tenido un impacto en los costos del programa y en una reducción de su cobertura. Es por ello por lo que actualmente PRONAF tiende hacia el apoyo del segmento de pequeños productores que están más consolidados y tienen una orientación más comercial.

Cada programa también tiene su propia dinámica. Por ejemplo, el presupuesto del PAA se viene a la baja desde 2012. Al contrario, el PNAE se ha visto reforzado como instrumento para enfrentar la pandemia. En lo territorial, todo depende del compromiso de los gobiernos estatales y de las municipalidades.

Es importante dejar establecido que “a pesar de los cambios políticos vividos por el Gobierno Federal en los últimos años, que impactaron en el desmantelamiento de diversas políticas públicas enfocadas en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional, la normativa del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE)⁸ sigue avanzando en la promoción de la alimentación saludable y adecuada y en la inserción de la agricultura familiar” (Grisa y otros s/f).

Por otra parte, es importante dejar establecido que “a pesar de los cambios políticos vividos por el Gobierno Federal en los últimos años, que impactaron en el desmantelamiento de diversas políticas públicas enfocadas en la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional, la normativa del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE) sigue avanzando en la promoción de la alimentación saludable y adecuada y en la inserción de la agricultura familiar” (Grisa y otros s/f).

A continuación, se describe con más detalle ambos programas:

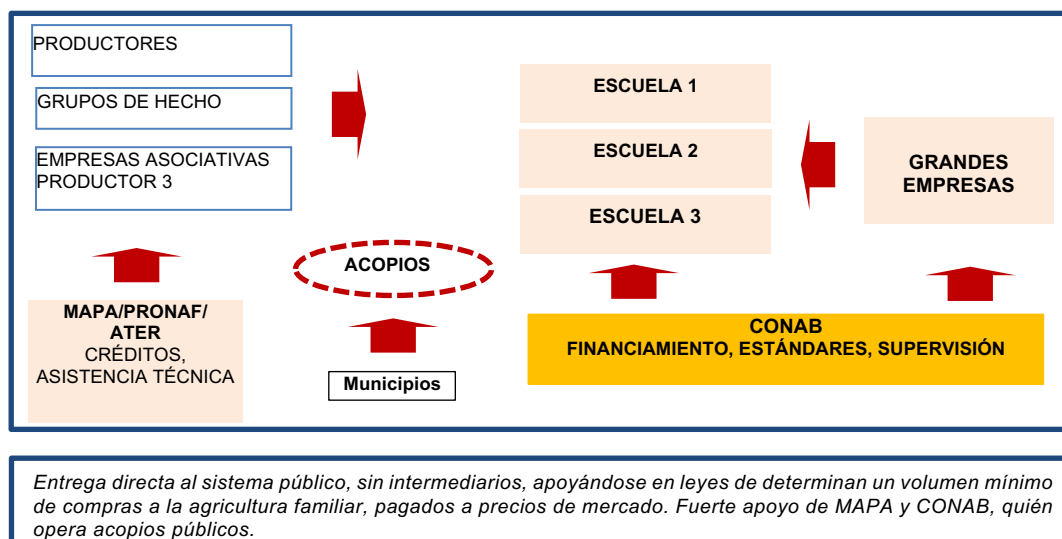
a) PNAE

El PNAE es el mayor PAE de la región. En el mundo es superado únicamente por el PAE de la India que atiende a 90 millones de niños. El PNAE atiende a 40 millones de niños en más de 160.000 escuelas de 5.570 municipios. Con la Ley del PNAE, los municipios y los estados ejecutores del programa se comprometen a comprar un mínimo de 30% de los alimentos a la agricultura familiar (WFP, 2020). Desarrollado a partir de 1954, el PNAE se implementó en 1997 a través del Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación. Este Fondo es una entidad autónoma adscrita al ministerio de Educación.

El diagrama 3 grafica el modelo de gestión descentralizada del Programa, donde los agricultores familiares individuales y asociados proveen directamente al sistema, con apoyo financiero y técnico dispuesto desde el Estado vía MAPA y PRONAF. En el modelo descentralizado, la municipalización de las comidas escolares aporta a la asociatividad y profesionalización de la agricultura familiar y los municipios operan como agentes promotores de la asociación entre la alimentación escolar y el desarrollo local.

⁸ La normativa federal establece la asignación de mínimo el 30% de los recursos de alimentación escolar del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE) para la compra de alimentos de la agricultura familiar, o sus organizaciones y/o al emprendedor rural.

Diagrama 3
Brasil: funcionamiento del programa nacional de alimentación escolar



Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 6 da cuenta de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (FNDE) ejecutados en compras públicas a la agricultura familiar, por la vía del PNAE. Entre 2017 y 2019 este mercado representó un acumulado de poco más de mil millones de dólares para la agricultura familiar.

Cuadro 6
Brasil: compras directas del PNAE a la agricultura familiar, 2017-2019

| Año | Valor transferido por el FNDE (en dólares) | Valor de compras a la agricultura familiar (en dólares) | Compras a la agricultura familiar (en porcentajes) |
|------|--|---|--|
| 2017 | 1 221 473 249 | 263 977 831 | 21,6 |
| 2018 | 907 897 060 | 321 808 589 | 35,4 |
| 2019 | 1 154 573 592 | 426 060 154 | 36,9 |

Fuente: Elaboración propia en base a Ministerio de Educación, Fondo Nacional de Desarrollo Educativo (2021).

La normativa establece las siguientes condiciones que favorecen la inclusión de la producción proveniente de la agricultura familiar en el PNAE (FAO, 2019c):

- Al menos 30% de presupuesto transferidos por el PNAE debe invertirse en la compra de alimentos de la agricultura familiar;
- La exención del procedimiento de licitación, dado que los precios son compatibles con los que prevalecen en el mercado local en el que los alimentos cumplen los requisitos de control de calidad establecidos en las normas que rigen la materia;
- Existe una convocatoria pública y por subasta en la que pueden incluirse productores individuales y grupos formales e informales.

El PNAE es considerado como un logro importante para la economía solidaria y para la seguridad alimentaria del país, dado que más del 60% de la agricultura familiar se organiza de forma cooperativa o asociativa para procesar y comercializar su producción, comprar colectivamente insumos y utilizar

colectivamente equipos e de infraestructura. Entre los resultados de su implementación destacan: la diversificación de la producción de alimentos; promoción del aumento de ingresos en la AF; el aumento del consumo de alimentos más sanos de las propias familias productoras; incorporación de las mujeres en los procesos de comercialización; entregas de pequeñas cantidades y parcializadas (con la consiguiente menor dependencia de transporte y logística, etc.); generación de nuevos mercados; fomento a la organización de la AF; fortalecimiento y dinamización de los mercados locales; estímulo de la educación alimentaria y nutricional; entre muchos otros aspectos (Sáez y otros, 2015).

La pandemia ha generado ciertos desafíos logísticos que han complicado la gestión operativa de los municipios. Antes de la pandemia, éstos ya se quejaban de que el PNAE era una recarga adicional a su ya larga lista de funciones operativas. Para algunos municipios, esta circunstancia ha contribuido a no respetar la cuota del 30%. Este hecho será penalizado por el gobierno federal, que tiene previsto asignar menos presupuesto en 2022 a quienes no cumplan con esta norma legal. Adicionalmente, el Ministerio Público controla y monitorea el cumplimiento de esta ley, lo que genera una presión adicional por la mantención de este programa.

El gobierno federal presiona para asegurar la continuidad del PNAE por su gran impacto positivo en la salud de la población. Los equipos técnicos de diversos ministerios e instituciones están comprometidos con el PNAE, lo que ha permitido su consolidación institucional y ampliación de su cobertura.

A partir de 2022, estos productores deberán presentar la documentación que los acredita como pequeños productores, a través del Catastro Nacional de la Agricultura Familiar, que reemplazará gradualmente la Declaración de Aptitud del PRONAF (DAP).

No obstante, la potencialidad del programa y los cambios normativos implementados, diferentes estudios dan cuenta de la variabilidad e la implementación del PNAE entre los municipios brasileros. En algunos de ellos se observa incumplimiento o cumplimiento mínimo de los lineamientos federales, mientras que en otros se aprecian cumplimientos que van más allá de la normativa federal, buscando avanzar en el fortalecimiento de la agricultura familiar, la agroecología y la alimentación saludable (Grisa y otros, s/f).

b) PAA

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) fue creado, a través del Art. 19 de la Ley Nº 10.696, por el gobierno de Luiz Ignacio Lula da Silva en julio de 2003 en el marco de la estrategia Hambre Cero. En virtud de este programa, se abastece a la red socio-asistencial del país (guarderías, escuelas, hospitales, fuerzas armadas, hogares de ancianos, otros), así como a los restaurantes populares, bancos de alimentos, cocinas comunitarias y las canastas distribuidas por el Gobierno Federal. El PAA apunta a reforzar el sistema de seguridad alimentaria a nivel nacional y retoma una tradición de más de 50 años implementada en el área de la alimentación y la nutrición a través del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). A través de la modalidad de Compra Directa, adquiere productos, por lo general no perecibles, para constituir existencias públicas que destinan a programas de alimentación como el PAE, y así manejan también los precios para mantener los precios pagados a los agricultores familiares.

La voluntad política de inclusión de la AF en el caso del PAA se manifiesta en el objetivo del programa: "Combatir el hambre, con la promoción del acceso a la alimentación para la población vulnerable, con la compra de alimentos producidos por agricultores familiares y sus organizaciones" (FAO-MINED-FNDE, 2011. p, 30).

El PAA apunta a la distribución de alimentos a población en vulnerabilidad social, desde los llamados acopios estratégicos. Para ello, el gobierno se provee mediante la compra directa de los alimentos a la agricultura familiar, asentados de la reforma agraria, comunidades indígenas y demás pueblos y comunidades tradicionales (Boza y Maffra, 2020). Mediante la compra directa y anticipada de la producción de la agricultura familiar de las propias regiones de consumo, el programa busca constituir reservas mínimas de productos de la canasta básica, y distribuir esos alimentos para el consumo de

poblaciones en situación de riesgo alimentario. El PAA también contribuye a reconectar la producción con el consumo "*Respetando la estacionalidad, la proximidad, los atributos de calidad, el saber hacer local, relaciones sociales, entre otras*" (Grisa y otros, 2011).

El PAA tiene varias modalidades de funcionamiento, véase el cuadro 7. Cada una de ellas tiene normativas específicas y un valor anual por suministro de alimentos desde US\$ 1.210 hasta US\$ 3.725 (al 11 de enero de 2021) por unidad agrícola familiar cada año (Zimmermann y otros, 2021).

Cuadro 7
Brasil: modalidades de compras del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

| Modalidad | Objetivo | Proveedores |
|---|--|--|
| Formación de acopios | Apoyar financieramente la constitución de un stock de alimentos, lo que facilite la agregación de valor y la sustentación de precios. | Cooperativas o asociaciones. |
| Compra para donación simultánea | Atender las demandas locales de complementación alimentaria, promoviendo el derecho a una alimentación adecuada. | Individuos, cooperativas o asociaciones. |
| Compra directa | Apoyar la sustentación de precios de un grupo de productos, generar stocks públicos de esos productos y atender el acceso a alimentos. | Individuos, cooperativas o asociaciones. |
| Incentivo a la producción y consumo lechero | Asegurar la distribución gratuita de leche a ciudadanos en vulnerabilidad social y/o inseguridad alimentaria y nutricional en los estados del Nordeste y Minas Gerais. | Individuos, cooperativas o asociaciones. |
| Compra institucional | Atención de demandas regulares de consumo de alimentos por la Unión, Estados, Distrito Federal y Municipios, los cuales compran con sus propios recursos financieros. | Individuos, cooperativas o asociaciones. |

Fuente: Boza y Maffra, 2020.

Sobre la base de antecedentes de la Compañía Nacional de Abastecimiento de Brasil (CONAB), en el recuadro 4 se presentan los principales resultados alcanzados por el PAA en el año 2019, según modalidades de compra y para algunas variables específicas como organizaciones y participación de mujeres entre otros.

Recuadro 4
Resultados del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en 2019

Modalidad de Apoyo a la Formación de Acopios (CPR-Acopios): Apoya con financiamiento la constitución de existencias de alimentos por parte de las organizaciones proveedoras, para la posterior comercialización y devolución de recursos al Estado. En 2019, US\$ 847.641 fueron operados por 39 organizaciones proveedoras, con 767 agricultores familiares, de 16 estados de la federación. En términos de recursos, en promedio se aplicaron US\$ 21.880 por organización proveedora y US\$ 1.113 por agricultor familiar. El total de producto en inventario alcanzó a las 935 toneladas, destacando, en reales, las castañas (17%), pulpa de frutas (15%), harina de yuca (10%) y frijol (9%), todos productos característicos de la AF y de fácil almacenamiento.

Modalidad de Compra para Donación Simultánea (CDS): Apunta a la compra de diversos alimentos y la donación simultánea a las unidades receptoras y, en los casos definidos por el Grupo de Gestión del PAA, directamente a los consumidores beneficiarios, para satisfacer las demandas de lugares de suplementación alimentaria para personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional. En esta modalidad, se vendieron 12 mil toneladas de alimentos, producidos por 4.792 agricultores familiares, organizados en 337 organizaciones proveedoras distribuidos en los 27 estados de la federación. Se adquirió 201 tipos de productos de la AF, de ellos, los más comprados en R\$: banano (9%), yuca (7%), calabaza (5%) y lechuga (4%). En 2019 se aplicó un promedio de US\$ 17.296 por organización proveedora con un ingreso promedio anual de US\$ 12.164 por agricultor familiar.

Modalidad de Adquisición de Semillas: Apoya la compra de semillas, plantines y materiales de propagación a organizaciones proveedoras, para destinarlos a agricultores familiares, de acuerdo a la demanda. Participaron 326 agricultores familiares, representada en 9 organizaciones proveedoras, ubicadas en 8 Estados. En total, US\$ 775.500 por la compra de 576 toneladas de semillas, especialmente semillas de arroz (212t, siendo 80% en RS), frijoles (181t, siendo 62% en GO) y maíz (171t, 63% en GO). Generó un ingreso promedio anual de US\$ 2.395 por agricultor familiar.

Organizaciones: De las 377 organizaciones proveedoras participantes del PAA en 2019, 41% accedió al programa por primera vez, es decir, en los últimos tres años, esas organizaciones no eran partícipes del PAA operado por la CONAB. Esto demuestra que las organizaciones de la agricultura familiar ya consolidadas han conquistado nuevos mercados para la venta de su producción y que las nuevas organizaciones se fortalecen progresivamente y alcanzan, en el PAA, una nueva oportunidad para comercializar sus productos.

Productos: La diversidad de productos adquiridos ha sido una de las características del PAA, especialmente en la modalidad CDS. En 2019 se contrataron más de 200 tipos de productos, entre los que destacan las frutas y verduras con el 75% de las compras.

Beneficiarios Proveedores: En 2019, el número total de agricultores familiares fue de 5 885 en todo Brasil, generando un ingreso promedio anual por agricultor familiar de US\$ 1 262.

Participación de Mujeres: A partir de 2011, para acceder al PAA, uno de los criterios de priorización en selección y ejecución, fue la participación mínima del 40% de mujeres como proveedoras beneficiarias en la modalidad CDS y 30% en la modalidad Inventario CPR.

Es manifiesto el aporte del PAA en la consecución progresiva de sus objetivos, mediante la promoción del incentivo a la AF con generación de ingresos, sostenimiento de los precios de los productos agrícolas, mantenimiento de la biodiversidad y seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones urbanas y rurales.

Fuente: CONAB, 2019.

Recientemente se introdujeron algunos cambios en el PAA. Primero, se ha cambiado el nombre a Alimenta Brasil. Segundo, se ha suprimido el Programa de adquisición de semillas y se han modificado diversas reglamentaciones que norman su forma de funcionamiento. Tercero, diversos proyectos de ley buscan otras reformas, que pretenden incrementar compras de productos específicos (como carne porcina y lácteos) y modificar otras formas de funcionamiento. Esto genera incertidumbre sobre el futuro del programa.

La participación de los productores en el PAA está subordinada al cumplimiento de los criterios definidos por el PRONAF para la agricultura familiar, quienes deben enmarcarse en los objetivos del programa, especialmente, la provisión de alimentos a personas en situación de inseguridad alimentaria (Moruzzi y otros, citado por Rodrigues, 2016).

Es interesante verificar las estrategias de articulación de esfuerzos para garantizar los resultados del PAA en términos de inclusión de la agricultura familiar como agente proveedor de alimentos para los programas del Estado. En esa línea, el Recuadro 5 reseña la experiencia de un programa de ATER, que apunta a la habilitación de productores de la agricultura familiar para acceder al PAA en el estado de Rio Grande do Norte.

Recuadro 5

Servicios de asistencia técnica rural para las compras públicas en Rio Grande do Norte

El Programa Estatal de Compras de la Agricultura Familiar y Economía Solidaria (PECAFES) es creado en 2019, por la Ley Estatal N° 10.536 del Decreto Estatal, que asegura que, al menos el 30% de las compras que realiza el Gobierno del Estado son de productos de la agricultura familiar estatal, garantizando la compra de productos de origen agrícola y extractivo y resultantes de las actividades pesqueras, que son producidos por agricultores/as familiares, sus organizaciones rurales, así como por pueblos y comunidades tradicionales.

Con el programa PECAFES se logró incluir productos previamente excluidos de las compras públicas a la agricultura familiar, como arroz rojo, frijoles, goma de tapioca y harina de mandioca. Alcanzando en conjunto las 535 toneladas de productos vendidos al Gobierno Estatal. Este Estado también compró 211 toneladas de pulpa de frutas, 60 toneladas de camote, 23.000 litros de bebida láctea, bizcocho casero, jerimum, mandioca, miel, plátano y papaya.

En un año, el Gobierno del Estado compró 1,4 millones de dólares a los agricultores familiares de Rio Grande do Norte en productos originarios del campo, para abastecer a las escuelas del sistema escolar estatal y para componer las canastas básicas de alimentos distribuidas por el Gobierno durante la pandemia de COVID-19.

El acompañamiento técnico es brindado por la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Estado (EMATER RN) donde los extensionistas utilizan técnicas y metodologías participativas a través del diálogo en un intercambio de conocimientos, contribuyendo con la agricultura familiar a lograr una producción sostenible en aspectos ambientales, sociales y económicos. Además de los servicios prestados por la Empresa ATER oficial, algunas cooperativas en el Estado cuentan con el apoyo del Programa ATER Mais Gestão, orientado al fortalecimiento integral de organizaciones de agricultura familiar, que incluye el diagnóstico y planificación participativa, la prospección de mercados, el fortalecimiento productivo y la evaluación de resultados. El programa tiene un enfoque de inserción en los mercados, especialmente el mercado institucional de alimentos.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la FAO (2021).

D. Chile: programa de compras públicas a la agricultura familiar

El Programa de Alimentación Escolar (PAE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB) es el principal comprador de alimentos del Estado chileno. El PAE fue creado en 1964 y actualmente entrega alimentación a estudiantes en condición de vulnerabilidad de Establecimientos Educacionales Municipales y Particulares Subvencionados del país durante el año lectivo adscritos al Programas de Alimentación Escolar, en los niveles de Educación Parvulario (Pre-Kínder y Kínder), Básica, Media y Adultos, con el objeto de mejorar su asistencia a clases y contribuir a evitar la deserción escolar (www.junaeb.cl). Se entrega una ración diaria de alimentación por estudiante compuesta por: desayuno, almuerzo y/u once. Además, se entrega desayuno, almuerzo once y cena en hogares. Cubre alrededor de un tercio de las necesidades nutricionales del día de los escolares de enseñanza básica y media y entre un 45% y un 50% de los requerimientos de los preescolares.

Los servicios de alimentación son entregados por 26 empresas concesionarias de la JUNAEB que proveen a determinados territorios, para lo cual participan en licitaciones públicas. En 2020, el programa tuvo un presupuesto anual de US\$ 806 millones y alcanzó a dos millones de niños, niñas y jóvenes. Las empresas concesionarias funcionaban hasta 2019 en los casinos de 10.000 establecimientos escolares para niños preescolar, enseñanza básica y media, con más de 30 mil manipuladoras que preparaban *in situ* la minuta programada y aprobada por JUNAEB.

El Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) ha liderado la incorporación de la agricultura familiar a las compras públicas de alimentos desde 2014. Este proceso incluye acciones como la instauración de la Mesa Nacional de Compras Públicas y luego la suscripción del Convenio Marco de Colaboración entre INDAP y la JUNAEB, entidad del ministerio de Educación encargada de la alimentación escolar.

Sobre la base de un estudio del INDAP (2014), se procedió a la implementación de diversos proyectos piloto de abastecimiento a empresas concesionarias JUNAEB y Gendarmería en las regiones de Coquimbo, Los Lagos, Maule y O'Higgins. Para ese efecto, INDAP puso a disposición de las empresas proveedoras de la agricultura familiar una serie de instrumentos, que fueron adecuados a la realidad de cada asociación local: apoyo crediticio (corto y largo plazo), subsidios a la inversión (Programa de Desarrollo de Inversiones, PDI), apoyo organizacional (Programas de Asistencia al Empleado, PAE) y asistencia técnica (Servicio de Asistencia Técnica [SAT] y Programa de Desarrollo de Acción Local [PRODESAL]).

En 2016, se lanzó la "Política de Compras a Pequeños Productores Locales y de Zonas Rezagadas" de JUNAEB, la cual se operacionaliza en estrecha alianza con INDAP. Esta política establece que un porcentaje obligatorio de compra local (el 5,25%) del total adquirido por las concesionarias de JUNAEB por concepto de entrega de raciones alimenticias⁹. Cuando se trate de insumos de origen agropecuario, estos productos

⁹ En las regiones extremas (Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta), este porcentaje es de sólo un 2,5%, siendo el 2% en la Región de Magallanes. En las zonas rezagadas -territorios específicos priorizados por el gobierno-, este porcentaje es de 3,5%.

deberán corresponder a productores de la Agricultura Familiar Campesina (AFC), calificados como tales por INDAP. Los productos agropecuarios contemplados corresponden a las siguientes categorías; cereales, frutas frescas, hortalizas y papas (verduras), legumbres (arroz, porotos y quinoa) y miel de abeja.

Para abastecer este sistema, el INDAP implementó su programa de compras públicas con las concesionarias que prestan servicios de alimentación a JUNAEB. Estas concesionarias generalmente realizan las compras de alimentos de manera centralizada y luego las distribuyen a todo el país, generando grandes ineficiencias: traslado de productos a grandes distancias, afectando finalmente la frescura y calidad de los mismos. Por este motivo, este canal de comercialización se encuentra actualmente abastecido principalmente por grandes empresas intermediarias que tienen la capacidad logística de acopiar y transportar grandes volúmenes de productos. Las concesionarias concentran sus compras de frutas y hortalizas entre marzo y diciembre, coincidiendo con el periodo escolar de la mayoría de los establecimientos educacionales a los que JUNAEB atiende¹⁰.

El objetivo del Programa de Compras Públicas es apoyar la incorporación y mantención de los pequeños agricultores como proveedores calificados de mercados públicos de alimentos¹¹. En el programa se verifican dos modalidades de compras de alimentos (véase diagrama 4):

Contratación de servicios de alimentación a una empresa privada del giro de concesionarias de casinos; utilizada por instituciones o empresas públicas como JUNAEB, la Corporación Nacional del Cobre (CODELCO) y el Banco Estado, entre otras.

Compra directa de los alimentos, como lo hace Gendarmería para la administración de las cárceles y las Fuerzas Armadas (FFAA). Estas últimas suelen tener unidades logísticas donde planifican la compra de insumos alimenticios, su distribución y la preparación de las comidas en casinos propios.

Esta política se implementó en forma gradual, alcanzándose en agosto 2019 a todas las regiones del país. Dentro de cada región, su entrada en vigor también se hace paulatinamente:

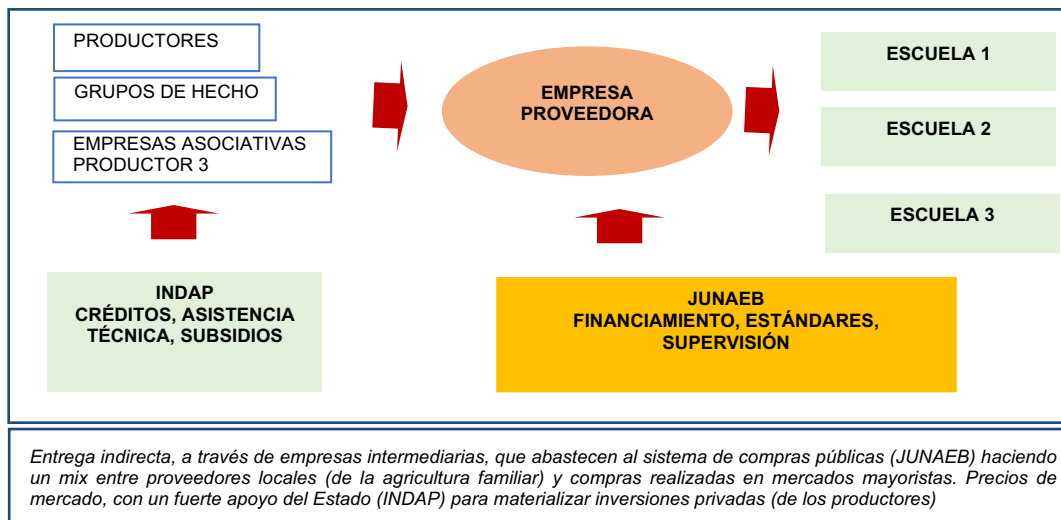
- En las regiones Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta se alcanza un 1,5% anual para el primer año, un 2% para el segundo año y un 5,25% para el tercer año (considerando el periodo marzo de 2021 a diciembre de 2022);
- En las regiones de Maule, Los Ríos, Metropolitana (1/3); y
- En los Lagos, la exigencia para el primer año es del 2,5%, para el segundo año 4% y para el tercer año un 5,25%.

Las compras actuales a los pequeños productores de 5,5 millones de dólares están todavía lejos de la meta potencial de 40 millones de dólares (equivalente a 5,25% del total). No obstante, el volumen de ventas se quintuplicó entre 2019 y 2020. Este sistema está en desarrollo y las altas tasas de crecimiento se mantendrían en el futuro cercano, pues muchas otras organizaciones y cooperativas tienen interés por entrar a este sistema.

¹⁰ También se realizan compras durante los meses de enero y febrero (período de vacaciones), pero en menor cantidad, para abastecer del servicio de alimentación de los jardines infantiles.

¹¹ Se entiende por mercados públicos de alimentos, aquellas instituciones o empresas públicas que contratan servicios de alimentación (ración servida) o que compran directamente alimentos para ser preparados en sus propios casinos.

Diagrama 4
El modelo chileno



Fuente: Elaboración propia.

El modelo chileno de compras de las concesionarias ha dificultado la inserción de la agricultura familiar. Eso se debe a que, en la mayor parte de los casos las empresas concesionarias se manejan en forma centralizada y privilegian el precio como criterio central de decisión. Las decisiones se toman para grandes volúmenes, con lo que se aprovechan las economías de escala (Boza y Maffra, 2020). No obstante, la pandemia ha planteado numerosos desafíos al sistema, entre los cuales los más relevantes han sido mantener funcionando la logística de abastecimiento y enfrentar el alza del precio de los alimentos. En este nuevo contexto, la entrega local adquiere importancia estratégica, pues es condición esencial para una mayor seguridad y resiliencia. Esto abre una oportunidad para la agricultura familiar.

Todavía participan muy pocos pequeños agricultores en el programa de compras públicas. Son apenas 447 agricultores de un total de 150 mil productores con los cuales trabaja el INDAP. Casi dos tercios de los 447 agricultores se organizan en empresas asociativas formalmente constituidas (cooperativas y otras), mientras que el 25% se organiza como grupos de hecho. El 10% de los proveedores son pequeñas empresas o productores individuales. Se trata de un avance lento, progresivo, en donde predominan grupos pequeños, que recién están en etapa de consolidación, haciendo sus primeras inversiones asociativas.

Muchas cooperativas más consolidadas todavía no participan en este programa, probablemente porque ya tienen sus propios negocios, muchos de ellos vinculados a la exportación. Ello se refleja por ejemplo que COOPEUMO, la cooperativa campesina más avanzada del país, sólo tiene 9 socios que son proveedores de este sistema (de un total de alrededor de 400 socios). Estos datos revelan que existe un gran potencial no aprovechado aún. Además, un contingente no menor de proveedores individuales (46 productores) está conformado por los productores más consolidados de cada región.

Las ventas de los agricultores familiares a las empresas concesionarias de JUNAEB se triplicaron entre 2018 (US\$ 1.211.464) y 2019 (US\$ 3.989.046). Predominan las hortalizas (60%), seguido por papas (24%) y frutas frescas (20%) (cuadro 8). Las hortalizas constituyen un rubro anual, impulsado por productores de mediano tamaño, muy vinculados a mercados, en donde se hacen inversiones importantes, pero de corto plazo. Distinto es el caso frutícola, que requiere de inversión fija y en donde en general la agricultura familiar tiene poca presencia. Los pre-elaborados de hortalizas implican más agregación de valor y marcan un camino, pues este tipo de productos es muy requerido por los programas de alimentación.

Es interesante destacar que la quinoa y la miel —productos importantes del Comercio Justo— aparecen recién en 2019. La quinoa destaca por ser pertinente desde el punto de vista cultural y la miel es un típico producto campesino, que debería estar bien representado en el volumen total de ventas.

Cuadro 8
Chile: volumen y valor por tipos de productos, 2018-2019

| Producto | 2018 | | 2019 | |
|----------------------------|------------------------------|--|------------------------------|--|
| | Volumen entregado (en Kg) | Valor facturado con IVA (en dólares) | Volumen entregado (en Kg) | Valor facturado con IVA (en dólares) |
| Hortícola un solo producto | 114 901 | 91 421 | 362 065 | 203 315 |
| Mix hortalizas | 984 078 | 522 167 | 4 102 832 | 1 889 139 |
| Zanahoria | | | 94 300 | 46 092 |
| Hortalizas procesadas | 157 706 | 290 899 | 204 227 | 362 889 |
| Papas | 526 001 | 226 403 | 1 591 960 | 728 313 |
| Quinoa | - | - | 4 322 | 20 756 |
| Frutas frescas | 115 578 | 80 574 | 1 471 583 | 728 652 |
| Miel | - | - | 3 901 | 18 888 |
| Total | 1 898 264 | 1 211 464 | 7 835 190 | 3 989 046 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de INDAP.

Por ahora no hay ninguna empresa afiliada al Comercio Justo que esté operando como proveedora, con la excepción de COOPEUMO, una de las cooperativas campesinas más consolidadas del país. Esto indica que hay dos circuitos que no se conectan, lo que revela un gran potencial.

E. México: el programa de seguridad alimentaria

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición 2018 el 55.5% de los hogares tiene algún grado de inseguridad alimentaria (32.8% leve y 22.7% moderada o severa), situación que es más aguda en las localidades rurales que en las zonas urbanas. En el campo, el 40.6% de la población presenta inseguridad alimentaria leve, 17.8% moderada y 11.3% severa, en tanto que en las ciudades los datos respectivos son 30.4%, 13% y 7.7%. A esta realidad, se añade la dependencia de las importaciones de granos básicos, principalmente maíz amarillo, trigo y arroz.

Lo anterior revela que inseguridad y dependencia alimentaria constituyen un reto de grandes dimensiones para el gobierno mexicano (SADER, 2020a).

Este desafío está siendo abordado a través de un programa institucional denominado Seguridad Alimentaria Mexicana (SEGALMEX), creado bajo la actual administración de gobierno. Esta política pública se basa en la operación de dos empresas estatales, DICONSA y LICONSA, compradores especializados en granos básicos y leche fresca, respectivamente, que históricamente han jugado un rol activo de alto impacto social.

Este sistema se sustenta en las disposiciones constitucionales que establecen al Estado Mexicano como rector del desarrollo (SADER, 2020a: SADER 2020b) y busca tres objetivos:

- i) Mejorar el ingreso y calidad de vida de los pequeños y medianos productores rurales especializados en granos básicos y leche);
- ii) Fortalecer el sistema de abasto social de alimentos, con énfasis en productos de calidad y alto valor nutricional, considerando las preferencias y costumbres regionales; y

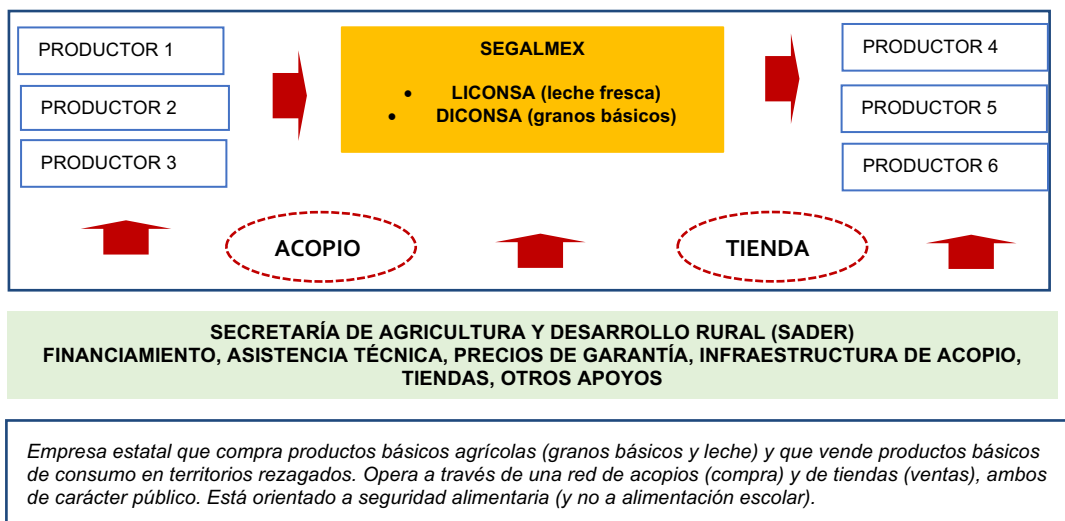
- iii) Impulsar la economía familiar y la alimentación sana y nutritiva, a través del abasto de leche de calidad a precio preferencial para sus beneficiarios, especialmente niñas, niños y adultos mayores.

El Programa de Abasto Rural operado por DICONSA tiene más de 40 años. Hoy ostenta la red de abasto más grande de América Latina con más de 25.600 tiendas comunitarias fijas que atienden 2.260 municipios y cerca 23.500 localidades, así como más de 300 tiendas móviles en operación que atienden otras localidades de difícil acceso. Como empresa de participación estatal mayoritaria de interés social, DICONSA tiene como propósito garantizar el abasto de alimentos básicos y complementarios perecederos y no perecederos a los precios más bajos respecto de las tiendas privadas de la zona. Además, busca satisfacer la demanda de la población que se encuentra en situación de marginación y pobreza (SADER, 2020a).

El Programa de Abasto Social de Leche, operado por LICONSA tiene 76 años de operación. Hoy cuenta con una red de 10.275 lecherías y 1.385 Unidades Operativas a través de más de 400 convenios con organizaciones de la sociedad civil (actores sociales). Su objetivo es destinar leche a precio subsidiado en favor de estratos y grupos de población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, lo que significa la distribución de más de 900 millones de litros de leche anuales a un padrón de beneficiarios mayor a 6 millones de personas, además de atender acciones especiales de abasto y situaciones de contingencia. Como empresa de participación estatal mayoritaria de interés social, LICONSA tiene como propósito básico industrializar leche de alta calidad y distribuirla a precio subsidiado. Realiza su trabajo en un esquema de apoyos diferenciados para mejorar la nutrición de millones de mexicanos en condiciones de pobreza, fundamentalmente niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad, mujeres en periodo de gestación o lactancia, mujeres y hombres adolescentes de 13 a 15 años, mujeres de 45 a 59 años de edad, enfermos y/o discapacitados y adultos de 60 y más años (SADER, 2020a).

SEGALMEX integra en una sola entidad a LICONSA y DICONSA (diagrama 5) y tiene un alto nivel político pues es una de las subsecretarías de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER). Además de esta unificación, recientemente se ha introducido una serie de mejoras operativas, entre las cuales están el establecimiento de topes por tamaño y volumen comercializado. Esta modificación abre el programa a muchas nuevas pequeñas empresas proveedoras, mejorando fuertemente su inclusividad.

Diagrama 5
El modelo de la seguridad alimentaria mexicana



Fuente: Elaboración propia.

SEGALMEX tiene las siguientes funciones:

- Actuar ante entidades mexicanas, del extranjero y particulares relacionadas con la producción de alimentos básicos para apoyar y facilitar su comercialización;
- Coordinarse con aquellas entidades paraestatales de la Administración Pública Federal que se encuentren estrechamente vinculadas con su objeto, debiendo proporcionar la información que les sea solicitada por Seguridad Alimentaria Mexicana;
- Coordinar la adquisición de productos agroalimentarios a precios de garantía a los productores y regiones nacionales;
- Coordinar la importación de productos agroalimentarios, en aquellos casos en los que no se cuente con abasto suficiente de los mismos para su distribución;
- Establecer un sistema de compra de cosechas de alimentos básicos a precios de garantía diferenciados por productos y tipo de productores;
- Vender y distribuir fertilizantes, semillas mejoradas y cualquier otro producto que pudiera contribuir al cumplimiento del objeto del presente decreto;
- Coordinar la adquisición, incluso a futuro, en el mercado nacional y en el extranjero, de las cosechas y/o los productos que sean necesarios para integrar las reservas que garanticen el abasto nacional, así como promover la comercialización de excedentes hacia diversas entidades y al exterior;
- Procurar que los lugares más rezagados del país y con menores ingresos obtengan alimentos de calidad nutricional, a precios accesibles;
- Promover la industrialización de productos alimenticios que considere necesarios;
- Apoyar a los productores nacionales adquiriendo sus productos agroalimentarios;
- Promover, en coordinación con las dependencias y entidades competentes de la Administración Pública Federal, la creación de micro, pequeñas y medianas empresas privadas dedicadas a actividades asociadas a la comercialización de productos alimenticios necesarios para el cumplimiento del objeto del su Decreto;
- Celebrar convenios con las instituciones públicas que sean necesarias, así como con organizaciones de productores, instituciones de crédito, sindicatos, organizaciones de consumidores, cámaras de comercio e industriales, a fin de contribuir al cumplimiento de su objeto;
- Promover la producción, acopio, almacenamiento, distribución, suministro, industrialización y comercialización de alimentos básicos, de leche y sus derivados, así como propiciar la venta y distribución de fertilizantes, semillas mejoradas y de todos aquellos productos que pudieran contribuir al cumplimiento del objeto del presente Decreto; y
- Apoyar las tareas de investigación científica y desarrollo tecnológico que se encuentren vinculadas con su objeto y sean promovidas por la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, y las demás que resulten necesarias para el adecuado cumplimiento de su objeto, de conformidad con las disposiciones aplicables.

Este programa identifica para 2020, una población potencial del orden de 1.200.000 productores de maíz y 300.000 de frijol, de los cuales estima atender anualmente a cerca de 130.000 productores de maíz y 35.000 de frijol como objetivo, para lo cual se calcula disponer de al menos 800 centros de acopio en todo el país (cuadro 9). Como establece el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, los precios de garantía para alimentos básicos aumentaron más de 30 por ciento en 2019.

Cuadro 9
México: precios de garantía, volumen asegurado y número de productores estimados para 2020

| Descriptor | Maíz | | Frijol | Arroz | Trigo panificable | Leche |
|-------------------------------|-----------------|---------------------------|---------|--------|-------------------|----------------------|
| | Precio garantía | Estímulo a maíz comercial | | | | |
| Número productores | 3 221 | 50 000 | 18 404 | 568 | 21 907 | 5 154 |
| Volúmen (toneladas) | 42 297 | 11 000 000 | 163 952 | 53 038 | 1 107 598 | 577,2 (millones lts) |
| Derrama (millones de dólares) | 13,23 | 172,16 | 12,5 | 4,13 | 99,75 | 28,38 |

Fuente: Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX.

Para el cumplimiento de los objetivos, el Programa Precios de Garantía establece diversas acciones articuladas a manera de procesos para operar el acopio de granos y leche en los centros que se han establecido para el efecto. Es estos centros, se verifica la calidad de los alimentos, se determina el volumen a recibir (toneladas o litros), se almacenan, se benefician en el caso del maíz y el frijol y se industrializa en el caso de la leche. A continuación, se distribuyen los productos a la red de tiendas DICONSA y lecherías LICONSA, según corresponda, para asegurar el abasto de estos alimentos a las poblaciones beneficiarias de los Programas de Abasto Rural y Abasto Social de Leche.

Este programa se concentra *productos básicos* (leche, maíz, frijoles, arroz, trigo panificable y cristalino), mientras que el Comercio Justo está más bien concentrado en *specialities* tales como el café, el cacao, los vinos o las frutas y hortalizas. Este “descalce” podría ser superado haciendo que SEGALMEX pueda comprar productos ofrecidos por las organizaciones de Comercio Justo, como de hecho lo hace con café (2,2% del total comprado por el programa Abasto Rural), azúcar (9,2%) y galletas básicas (1,8%). A esta paleta de productos se podrían agregar otros productos como hortalizas, productos procesados de granos básicos y quesos.

SEGALMEX difiere de los otros modelos de compras públicas analizados en este estudio, pues está orientada a promover la seguridad alimentaria del país y los equilibrios económicos entre territorios y grupos sociales. Al operar como poder comprador y vendedor, con precios subsidiados por el Estado (precios de garantía) y pagos directos al productor, SEGALMEX cumple una delicada función reguladora, a nivel de toda la economía y sociedad mexicana, y no está orientada a segmentos específicos, tal como los programas de alimentación escolar que se analizan en este documento.

F. Perú: el programa Qali Warma

En el Perú, el programa Qali Warma¹² del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social fue creado por Decreto Supremo N° 008-2012. Mediante este Decreto, se brinda un servicio alimentario con complemento educativo a niños y niñas matriculados en instituciones educativas públicas del nivel inicial y primaria a nivel nacional, y de secundaria de la Amazonía peruana, con el propósito de contribuir a mejorar la atención en clases, la asistencia escolar y los hábitos alimenticios, promoviendo la participación y la corresponsabilidad de la comunidad local.

El programa Qali Warma tiene varios principios de base que incluyen: la alimentación escolar como derecho universal, el niño y la niña como eje central, la diversificación desde la aceptabilidad, el vínculo con el patrimonio alimentario regional, y los modelos diferenciados y cogestión de padres, docentes y autoridades locales.

¹² Palabras quechuas que significan “niña o niño vigoroso”.

Uno de los objetivos centrales del Programa Qali Warma fue la articulación con los productores locales, como mecanismo para el abastecimiento y la preparación de las raciones tanto en las ciudades, como los productos para su preparación en el campo (Moreno, 2015, p 12).

En esa línea, la Ley de Contrataciones del Estado (DL 1017 2008) establece que las entidades del Estado “deberán programar no menos del 40% de sus contrataciones para que sean atendidas por las MYPEs”. Los gestores de Qali Warma están facultados a comprar preferentemente productos agropecuarios de origen local y se otorga un puntaje adicional a proveedores que demuestren la participación de pequeños agricultores.

Para sobrellevar las dificultades logísticas entre los departamentos —o entre costa, sierra y selva—, Qali Warma implementó una división de Perú en ocho regiones alimentarias. Cada una de las regiones tiene características similares en términos de: producción agrícola y de hábitos alimentarios, geografía, insumos, estacionalidad de productos, mercados y ferias comerciales. Además, cada región alimentaria cuenta con diez recetas de desayuno y diez recetas de almuerzo (Romero y otras, 2016). Esta división del país es “*un factor crítico en los resultados obtenidos, ya que permitió dotar al programa de una mayor eficacia en términos de la provisión de alimentos con productos locales, más frescos y con mayor pertinencia cultural*”¹³.

Como se muestra en el Diagrama 6, el programa opera sobre la base de un modelo de cogestión estructurado a partir de la participación y cooperación articulada y entre actores de la sociedad civil y los sectores público y privado. Es un modelo mixto que “*combina la gestión con instancias locales como los Comités de Compra y los Comités de Alimentación Escolar con la existencia de una estructura organizacional que tiene a su cargo la definición de las recetas de alimentos por cada una de las ocho zonas alimentarias definidas*” (Torres, 2012).

El modelo de cogestión descrito “tiene consecuencias positivas en la reducción de costos de transacción que origina centralizar una intervención a nivel nacional, y a su vez, empodera a los actores dado que se apropian del desarrollo de la intervención, no quedando como meros actores pasivos de las prestaciones sociales que brinda el Estado” (Moreno, 2015. p. 2).

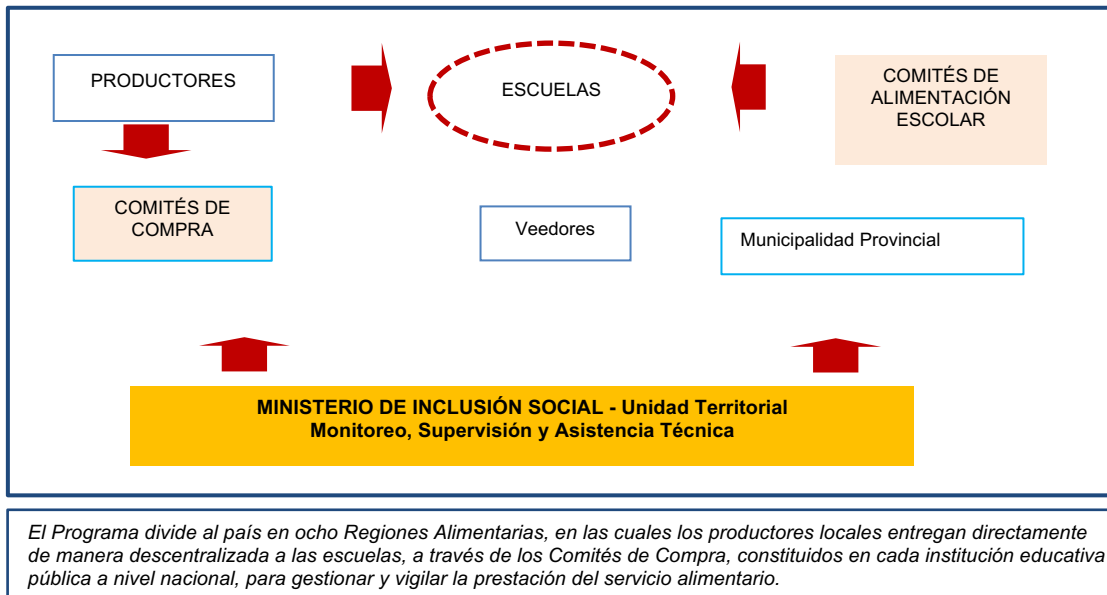
En 2020, el programa entregó un total de 91.400 toneladas de alimentos con una cobertura de 3,6 millones de alumnos de 625 mil instituciones educativas (Módulo Atención Alimentaria, según Listado IIEE RDE N° 224-2020-MIDIS).

Durante la pandemia de COVID-19, la cogestión del programa constituyó un aporte efectivo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional del Perú. A pesar del cierre de los colegios, en el marco de la Atención Alimentaria Complementaria (Decreto Legal N° 1472), los Comités de Alimentación Escolar utilizaron a los colegios como centros de abastecimiento de alimentos para las familias. Esto permitió entregar cerca de 8 mil toneladas de alimentos para un millón de beneficiarios, que incluyen comunidades indígenas, municipalidades, comedores, beneficencia, y refugios. En Junín, por ejemplo, el programa entregó alimentos a 170 mil niños y niñas de más de 3.600 colegios. Más de 2.100 proveedores eran pequeños productores de hortalizas y frutas, que llevaban la totalidad de su producción al mercado. Como resultado de la venta, podían comprar para su casa fideos y arroz entre otros alimentos¹⁴.

¹³ A. Ugaz, comunicación personal.

¹⁴ A. Ugaz, comunicación personal.

Diagrama 6
Perú: el modelo de compras públicas del programa Qali Warma



Fuente: Elaboración propia.

IV. Conclusiones y recomendaciones

Las compras públicas a la agricultura familiar forman parte de las políticas dirigidas al desarrollo inclusivo y descentralizado para la superación del hambre y de la pobreza. En 17 países de la región existen programas de alimentación escolar. Algunos programas están conectados con otros sectores como cárceles o hospitales. Las compras anuales de estos programas van desde US\$ 5 millones en Chile, US\$ 92 millones en Bolivia (Estado Plurinacional de), hasta US\$ 330 millones en Brasil y México.

Las compras públicas a la agricultura familiar se concentran principalmente en alimentos. Éstos pueden ser aprovechados por las organizaciones miembros del Comercio Justo, que se especializan en varios de los rubros requeridos por el Estado: banano y otras frutas frescas, cacao, frutas secas, jugos y pulpas de fruta, miel, nueces, quinua y otros productos vegetales.

Las principales categorías de productos del Comercio Justo -tal como café, aceite, azúcar y vino- aún no forman parte los programas de alimentación escolar. Sin embargo, ellos podrían ser suministrados en programas de compras públicas para consumidores adultos (casinos de empresas públicas, fuerzas armadas, hospitales, prisiones, universidades, entre otros). Ello implicaría diseñar estrategias específicas para cada rubro, procediendo caso a caso, en forma descentralizada. No obstante, como estos programas son pequeños y todavía muy poco desarrollados, las oportunidades de ventas son limitadas.

Existen también oportunidades para promover las compras públicas de productos no alimentarios tal como la artesanía, los textiles y la moda, los artículos de salud y bienestar y los servicios de turismo. En este último caso, existen oportunidades de negocios entre programas municipales de turismo para la tercera edad y redes locales de operadores turísticos (de Comercio Justo y de la agricultura familiar en general) que pueden vender servicios de restauración, alojamiento, *trekking* o avistamiento de aves. Una referencia interesante la constituyen la red de cafeterías locales implementada por Coopedota en Costa Rica, entidad asociada a Comercio Justo.

La participación de la agricultura familiar en los mercados institucionales de alimentos permite mejorar la calidad de la alimentación de la población, a partir de la oferta de productos diversificados, frescos y que ayudan a combatir o prevenir las enfermedades provocadas por las dietas inadecuadas. Actualmente, la sociedad civil está más empoderada e informada y ello se expresa en la exigencia de mayores estándares de transparencia en los procesos de compras institucionales, en términos de su orientación y con respecto a los beneficios que promueve

o aporta. A la sociedad le interesa saber cómo y a quién le compra el Estado, y en general todas las corrientes políticas buscan una mayor sustentabilidad e inclusión social. Existe, por tanto, un ambiente político favorable, que puede ser receptivo al trabajo de incidencia que la CLAC viene realizando desde 2015 para promover el Comercio Justo en la región.

Se podría facilitar la entrada del Comercio Justo en dichos programas mediante la introducción del concepto de Comercio Justo en las legislaciones de cada país. Un primer nivel sería legislar sobre compras públicas responsables y Comercio Justo, que luego podría ser complementado con leyes y reglamentos que busquen instalar operacionalmente este concepto en los programas de compras del Estado de nivel local, municipal, regional y nacional. Este segundo nivel implica discriminar a favor de productos certificados con sellos como el Comercio Justo, así como con otros complementarios (orgánicos, locales, ambientales...), al momento de hacer las licitaciones públicas. Este esfuerzo también debe hacerse con las compras realizadas por las grandes empresas privadas, por ejemplo, empresas mineras o de servicios que necesitan alimentación para su personal, ropa de trabajo, servicios de lavado o de provisión de insumos industriales.

Actualmente, sólo Brasil, Colombia y Ecuador cuentan con una legislación que reconoce al Comercio Justo en un marco legal más amplio que promueve la economía solidaria. Posiblemente este sector adquiera mayor importancia en los próximos años, pues el tema de la inclusión social ya está en el centro de la discusión política latinoamericana. Este tema también es parte de la Agenda 2030, pues hay una alta correlación entre pobreza y deterioro medioambiental, especialmente en el sector rural. También se debe considerar la consolidación empresarial de muchas cooperativas, empresas locales y asociaciones que pertenecen a la CLAC, o que tienen estrechas relaciones con ella. Todas estas razones hacen posible pensar en una ampliación de la economía solidaria en la región, y en ese marco, un mayor desarrollo del Comercio Justo en América Latina. Existe un terreno fértil para la implementación de un trabajo sistemático de incidencia y de diálogo con los sectores políticos, los gobiernos y las empresas privadas por parte de la CLAC.

Las capacidades institucionales (organizativas, infraestructura, capacidad empresarial, de gestión, conocimiento del negocio) ya desarrolladas por las organizaciones del Comercio Justo pueden aprovecharse para abastecer con algunos productos y servicios requeridos por programas estatales y otras entidades compradoras. Las organizaciones asociadas a la CLAC tienen una larga experiencia vendiendo en supermercados y tiendas de los países del norte, y tendrían las capacidades requeridas para superar las barreras de entrada y los elevados costos de transacción asociados a la provisión de alimentos (y de otros productos y servicios) para el Estado.

La asociatividad de los pequeños productores y las otras entidades que participan en Comercio Justo junto con sus habilidades son fortalezas que facilitarían su participación en los mercados de compras públicas. Los productores podrían participar en estas compras de cuatro maneras diferentes:

- i) Como proveedor directo del sistema de compras públicas de países latinoamericanos y caribeños con productos como el banano, hortalizas, café, miel y otros productos. Este camino también podría ejecutarse “innovando hacia los lados”, esto es, ofreciendo productos y servicios complementarios. Por ejemplo, cuando una cooperativa cafetalera ofrece servicios turísticos a municipios y otras instituciones del Estado (que gestionan programas para escolares y/o para adultos mayores);
- ii) Como “intermediarios solidarios”, para comprar otros productos y servicios que son demandados por estos sistemas de compras públicas. Por ejemplo, una cooperativa de cacao consolidada en Comercio Justo que intermedia arroz o frejoles de sus socios y/o de sus vecinos para ofertarlos en el mercado público. Esta alternativa supondría establecer relaciones contractuales mutuamente beneficiosas, considerando esquemas organizacionales adaptados a las condiciones locales. Existen precedentes de este tipo de iniciativas;

- iii) Como proveedor directo del sistema de compras públicas de países del norte (especialmente Alemania, Bélgica, Italia, Inglaterra y los Países Bajos), apoyándose en contratos de largo plazo, promovidos en forma activa por la CLAC y FLO International, con apoyo político de los gobiernos correspondientes y posiblemente organismos regionales o internacionales (UNCTAD, CEPAL, otros);
- iv) Como co-organizadores de ferias locales de Comercio Justo, articuladas al programa Ciudades por el Comercio Justo, que actualmente promueven CLAC y FLO, y a otras iniciativas descentralizadas pactadas con municipios que quieran promover esta modalidad de trabajo.

En el anexo 3, se exploran también otros nuevos canales de ventas, como los canales digitales de comercialización (principalmente ruedas digitales de negocios, catálogos de productos y *marketplaces*). Otra opción es operar como proveedores de los supermercados localizados en los países del sur, aprovechando la experiencia y las capacidades ya adquiridas con los supermercados de los países del norte.

La combinación de estas diferentes opciones podría dar origen a una cadena de Comercio Justo integrada, en donde coexistan diferentes canales, que operen en el hemisferio norte y en el hemisferio sur (ver diagrama 7 en anexo 3). Esta cadena combinaría el Comercio Justo en su sentido tradicional (con la certificación correspondiente, en tiendas y supermercados de países del hemisferio norte) con uno o varios de los nuevos modelos de negocios ya señalados. El objetivo sería vender más (con y sin certificación), conectando a los socios de la CLAC con canales y redes comerciales que ya están operando bajo diferentes formatos, para potenciar toda su capacidad productiva y comercial.

La centralización y complejidad de algunos programas de compras públicas de alimentación operan como desincentivos para las organizaciones de la agricultura familiar en favor de empresas privadas consolidadas. Esta situación justificaría la articulación con organizaciones con experiencias de Comercio Justo, disponibles a ofrecer su capacidad organizacional y sus competencias de gestión.

La infraestructura y experiencia de los pequeños productores es particularmente promisoria en el caso de los municipios y otras entidades descentralizadas. Éstos están cerca de las MIPYMES y de los pequeños productores agrícolas locales. Los gobiernos municipales pueden constituirse en un espacio privilegiado en el abastecimiento local, lo cual supone implementar estrategias específicas de acción.

Este mismo esfuerzo podría ser implementado por las organizaciones de Comercio Justo en los países avanzados, a través de operaciones comerciales y acuerdos *ad hoc*. Un ejemplo es el acuerdo suscrito por el Estado de Renania del Norte-Westphalia de Alemania y Ghana. Otra experiencia interesante es la experiencia italiana (*Green Public Procurement*) que en 2020 estableció el Comercio Justo como requisito central (obligatorio) en sus programas de compras de alimentos, después de una larga evolución, iniciada en 2008, que consideró diferentes pasos y etapas hasta llegar a este resultado. Muchos países desarrollados cuentan con marcos legales que favorecen modelos de compras públicas sustentables, que potencialmente están abiertos a los países del sur. A partir de allí es posible imaginar proyectos de desarrollo productivo de apoyo a las organizaciones de Comercio Justo (por ejemplo, programas de proveedores), financiados por agencias de países más avanzados, para abastecer a sus propios sistemas de compras públicas. La generación de esquemas circulares de operación, considerando el polo productivo (en el sur) y el polo comercial (en el norte) simultáneamente, puede dar origen a una nueva generación de proyectos norte-sur, mucho más eficientes y sustentables en el largo plazo.

La efectiva participación del Comercio Justo en las compras públicas de alimentos requiere un compromiso a alto nivel político para ser viable, pues finalmente ella depende de la voluntad política en diferentes niveles y ámbitos de acción¹⁵. A nivel de países, es factible pensar en generar nuevos patrones de comercio mucho más inclusivos. Esto se podría promover, por ejemplo, en una futura nueva generación de

¹⁵ Sergi Corbalán, comunicación personal.

Tratados de Libre Comercio en donde se explicita la opción por vincular a las asociaciones de Comercio Justo a las compras públicas sustentables. Este objetivo está en consonancia con la estrategia "Comercio para todos" de la Comisión Europea, aprobada en 2015. La Unión Europea reconoce al Comercio Justo como un valor europeo y ello abre espacios para profundizar este tema en las negociaciones para la modernización del tratado entre la UE y Chile, así como entre la UE y Colombia, Ecuador y Perú. Al nivel regional y municipal también se pueden hacer avances a través de acuerdos y proyectos de cooperación, siguiendo los modelos del Estado de Renania del Norte-Westphalia (Alemania) y Ghana, de los municipios de Ebolowa (Camerún) y Brujas (Bélgica), así como de municipios de Cataluña e Italia. En el área de la cooperación técnica norte-sur también es posible pensar en proyectos que favorezcan el Comercio Justo, como de hecho la UE ya está implementando con Brasil y Chile¹⁶.

También es clave la implementación de políticas complementarias que ayuden a los pequeños productores a entrar en estos sistemas de compras públicas. Tal como lo indica la experiencia de algunos países, para facilitar esta inserción es necesario que estas empresas cuenten con créditos baratos, así como con sistemas de capacitación, asistencia técnica, comercialización, desarrollo organizacional, digitalización y emprendimiento femenino, entre otras materias. La región cuenta con muchas experiencias exitosas de referencia (anexo 6).

Para reforzar estos apoyos complementarios en cada país, se podría crear un fondo regional de inversión que opere como contraparte para financiar las inversiones en capacidades e infraestructura de las organizaciones de Comercio Justo que quieran incursionar en compras públicas y en otros formatos comerciales. Esta alternativa supone un cambio de enfoque respecto de algunos planteamientos tradicionales del movimiento de Comercio Justo, que se han opuesto a este tipo de operaciones, argumentando que podrían distorsionar el espíritu del Comercio Justo (Van der Hoff, 2016, citado por Coscione, 2018). Esta aprehensión podría superarse en la medida en que este fondo regional sea diseñado escuchando a los socios de CLAC y se ajuste a sus necesidades. Esta propuesta podría ser presentada por la CLAC al FIDA, BID, Banco Mundial, CAF, banca de impacto social u otras agencias de financiamiento. Esta línea de trabajo también podría estar vinculada a la estrategia Fairtrade sobre Cambio Climático, que considera opciones complementarias de financiamiento (bonos de carbono, otros) (Fairtrade International, 2015). Para la ejecución de los recursos financieros se podrían generar alianzas con los bancos de desarrollo de cada país, a través de un convenio de la CLAC con la Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras para el Desarrollo (ALIDE). La estrategia específica para operacionalizar este planteamiento es una tarea que queda pendiente, pues va más allá de los objetivos de este estudio. Ella sin embargo podría ser estudiada desde ya, de modo de avanzar hacia la creación de dispositivos de política pública especialmente adaptados a la necesidad de los socios de la CLAC.

¹⁶ Sergi Corbalán, comunicación personal. Otra información de interés es que en marzo de 2018 Canadá, Chile y Nueva Zelanda crearon el Grupo de Acción para el Comercio Inclusivo (ITAG, por sus siglas en inglés), que ha implementado diversas iniciativas. Es dable pensar que eventualmente este grupo puede ser ampliado a otros países y actores, más adelante, o que quizás se puedan implementar iniciativas vinculadas a Comercio Justo a partir de la membresía de Chile.

Bibliografía

- Aedo, M., O. Sotomayor, M. Rodrigues, P. Wander y A. Rodríguez (2021), *Productos básicos y specialities en la estrategia agroalimentaria de América Latina: los casos de la soya y del café*. CEPAL/LEO (por publicar).
- Barros, M. (2019), *Informe Final Programa de Comercialización de INDAP 2019*. Santiago.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2017), "Mejor gasto para mejores vidas". [en línea] https://cloud.mail.iadb.org/mejor_gasto_mejores_vidas?UTMM=Direct&UTMS=Website.
- Belmonte, S., J. Franco (Coord.) (2018), "Experiencias de energías renovables en Argentina: una mirada desde el territorio". EUNSA – Editorial de la Universidad Nacional de Salta. Argentina.
- Bohórquez, N.; J. Quintero; Zuluaga, C. y S. Schneider (2018). "Construcción social de mercados institucionales como estrategia de desarrollo rural sustentable: estudio de caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) entre los años 2012-2015 en el municipio de Granada - Antioquia (Colombia)". *INTERAÇÕES, Campo Grande, MS, v. 19, n. 1, p. 193-207, jan./mar. 2018*. [en línea] <https://interacoesucdb.emnuvens.com.br/interacoes/article/view/1589/pdf>.
- Boza, S. y L. Maffra (2020), "Influencia de Brasil en la Política Alimentaria Latinoamericana: e, programa de compras públicas a la agricultura familiar de Chile". *Estudios Internacionales 195 -Universidad de Chile (2020)*. [en línea] https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0719-37692020000100065&lng=e&nrm=iso.
- Casier, L., R. Huizenga, O. Perera, M. Ruete y L. Turley (2015), "Manual para Agentes de Compras Públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales: Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe. (RICG)". [en línea] <https://www.iisd.org/system/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>.
- CECJ (Coordinadora Estatal de Comercio Justo) (2020), "El Comercio Justo en España 2019". Madrid.
- Centre RELIESS (2012), "Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) – Brasil". Ficha de Experiencia N°1. abril 2012. [en línea] https://base.socioeco.org/docs/pnae_ve1394734562.pdf.
- CEPAL, FAO, IICA (2014), "Fomento de circuitos cortos como alternativa para la promoción de la agricultura familiar. Serie Boletín No.2 complemento del documento Perspectivas de la Agricultura y del Desarrollo Rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe". [en línea] <http://repiica.iica.int/docs/b3372e/b3372e.pdf>.
- CLAC-Fairtrade (2018), "Políticas públicas para el fomento del comercio justo y solidario en América Latina: los casos de Brasil, Ecuador y Colombia. El Salvador". [en línea] <https://clac-comerciojusto.org/2017/01/politicas-publicas-para-el-fomento-del-comercio-justo-en-america-latina/>.
- Comisión Europea (2021), "Adquisiciones sociales. Una guía para considerar aspectos sociales en las contrataciones públicas". 2ª edición. Luxemburgo.

- _____ (2015), "Comercio para todos, Hacia una política de comercio e inversión más responsable". Comisión Europea de la Unión Europea, Bélgica, Bruselas. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf.
- CONAB (2019), "Programa de Aquisição de Alimentos - PAA: Resultados das Ações da Conab em 2019". [en línea] http://C:/Users/Usuario/Downloads/Compendio-V27-PAAZ2020_2.pdf.
- Cooper, B. (2015), "Inclusive Public Procurement. A Desktop Review". Fundación Ford.
- Coordinadora Estatal de Comercio Justo, España (2018), "Comercio Justo y Economía Solidaria, valores compartidos". [en línea] <http://comerciojusto.org/comercio-justo-y-economia-solidaria-valores-compartidos/>.
- Coquelet, J., D. Aranís, D. Contreras, J. Iribarra (2021), "La Agricultura Familiar Campesina (Indígena) en las Compras Públicas del Programa de Alimentación Escolar - PAE: Informe Final. Encargado por JUNAEB". Escuela de Antropología y Centro de Estudios Interculturales e Indígenas, Pontificia Universidad Católica de Chile (2021) [en línea] <https://www.junaeb.cl/wp-content/uploads/2018/12/La-Agricultura-Familiar-Campesina-Ind%C3%ADgena-en-las-Compras-P%C3%BABlicas-del-Programa-de-Alimentaci%C3%B3n-Escolar-%E2%80%93PAE.pdf>.
- Coscione, M. (2018), "Comercio justo en clave decolonial". Grupo de Investigación y Editorial Kavilando. Medellín, Colombia.
- Coscione, M. y N. Mulder (Eds.) (2017), "El aporte del comercio justo al desarrollo sostenible". CEPAL y CLAC, Santiago. [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42404-aporte-comercio-justo-al-desarrollo-sostenible>.
- Cruz-Rubio, C. (2020), "Participación ciudadana y compras públicas en América Latina: estudios de caso (en línea)". La Haya, Países Bajos, s. e. [en línea] <https://openupcontracting.org/assets/2020/10/casos-de-estudioParticipacion-ciudadana-y-compras-publicas-en-America-Latina.pdf>.
- Dirección General de Desarrollo Rural (2019), "Compras Públicas a la Agricultura Familiar y la Pesca Artesanal". Montevideo, 15 de agosto 2019. DGDR, Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca República del Uruguay –MGAP [en línea] [https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-comprasestatales/files/inlineiles/Compras%20P%C3%bablicas%20Sostenibles%20\(MGAP\).pdf](https://www.gub.uy/agencia-reguladora-compras-estatales/sites/agencia-reguladora-comprasestatales/files/inlineiles/Compras%20P%C3%bablicas%20Sostenibles%20(MGAP).pdf).
- Fair Trade International (2015), Criterio de Comercio Justo Fairtrade sobre el Clima [en línea] https://files.fairtrade.net/standards/Climate_Standard_SP.pdf.
- FAO-MINED-FNDE, (2011), Programas de Alimentación Escolar y compras de agricultura familiar campesina en los programas sociales de asistencia alimentaria, Taller técnico regional "Fortalecimiento de los programas de Alimentación escolar en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025", Managua, Nicaragua, marzo 2011. [en línea] <https://www.fao.org/3/as517s/as517s.pdf>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2020), El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, 2020, Roma [en línea] <https://www.fao.org/publications/sofa/2020/es/>.
- _____ (2019a), "Fortalecer las políticas sectoriales para mejorar los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición: compras públicas de alimentos: Nota de orientación sobre políticas" N°11. Roma, Italia. 41 pp. [en línea] <http://www.fao.org/3/ca2281es/ca2281es.pdf>.
- _____ (2019b), "Mujeres rurales y programas de compras públicas en América Latina y Caribe". Santiago de Chile. FAO [en línea] <http://www.fao.org/3/ca2746es/ca2746es.pdf>.
- _____ (2019c), Memoria del Taller "Revisión de la normatividad sobre contratación en los programas de compras públicas de los Programas de Alimentación Escolar PAES". Ciudad de Panamá 23 al 25 de abril de 2019.
- _____ (2017), Consultoría del Mapeo de oferta y demanda para las Compras Públicas de la Agricultura Familiar (CPAF). Asunción, Paraguay.
- _____ (2015), "Las compras públicas a la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe Lecciones aprendidas y experiencias" (S. Paganini, K. Andino) [en línea] <https://www.fao.org/3/i4902s/i4902s.pdf>.
- _____ (2014), Agricultura familiar en América Latina y el Caribe. Recomendaciones de política (S. Salcedo & L. Guzmán, Eds.). [en línea] <http://www.fao.org/docrep/019/i3788s/i3788s.pdf>.
- _____ (2013), Alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la agricultura familiar – estudio de caso en ocho países de América Latina. FAO. [en línea] <https://www.fao.org/3/i3413s/i3413s.pdf>.

- FAVET (Facultad de Ciencias Veterinarias y Pecuarias - Universidad de Chile) (2015a), Diseño y evaluación ex-ante de modelos de negocios de circuitos cortos en Chile. Serie Estudios y documentos de trabajo, N° 4, septiembre de 2015. INDAP-FAVET, Slow Food, Fundación Ford, Santiago. [en línea] <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/n%C2%BA4-archivo-orig.pdf?sfvrsn=0>.
- ____ (2015b), "Guía para el desarrollo de circuitos cortos en un área urbana: modelo mercado campesino urbano". Serie Estudios y documentos de trabajo, N° 3, septiembre de 2015. INDAP-FAVET, Slow Food, Fundación Ford, Santiago. [en línea] <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/archivo-origb8044decaefa640c827dff0000f03a80.pdf?sfvrsn=0>.
- FIA-PRODEMU (2021), Acceso y uso de estrategias digitales de comercialización de pequeños y pequeñas productores/as agrícolas. Santiago.
- FNDE (Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação) (2021), Dados da Agricultura Familiar. [en línea] <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/programas/pnae/consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>.
- Global Cad (2018), Literature review on public attitudes on Fair Trade and ethical consumption (first draft).
- Grisa, C. y E. Sabourin (2019), Agricultura Familiar: de los conceptos a las políticas públicas en América Latina y el Caribe. 2030 - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 15. Santiago de Chile. FAO. 19 p. [en línea] <http://www.fao.org/3/ca5087es/ca5087es.pdf>.
- Grisa, C., E. Sabourin y J.F. le Coq (2018), As políticas públicas para a agricultura familiar na América Latina e Caribe: um balanço para a construção de uma agenda de pesquisa. Raízes, Revista de Ciências Sociais e Econômicas, 38(1): 7-21. [en línea] <http://raizes.revistas.ufcg.edu.br/index.php/raizes/article/view/35>.
- Grisa, C., C. Schmitt, M. A. Pimentel da Silva, S. Pereira Leite, S. Zimmermann y Rodrigues de Souza Barbosa (2021), A desestruturação das políticas públicas de fortalecimento da agricultura familiar: mudanças institucionais, estratégias de desmonte e novas configurações. Borrador de discusión, primera versión.
- Grisa, C., S. Schneider, y F. França de Vasconcellos. (2020), As compras públicas como instrumentos para a construção de sistemas alimentares sustentáveis. A Contribuição Brasileira à Segurança Alimentar e Nutricional sustentável. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. [en línea] <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/211291/001115755.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Grisa, C., S. Schneider, S. y S. Sparremberger (s/f), Entre el diseño y la implementación: la dinámica de la alimentación escolar en la costa norte de Rio Grande do Sul, Brasil. (Documento de trabajo).
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) (2016), "La agricultura familiar en las Américas: principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA". San José, Costa Rica. [en línea] <https://repositorio.iica.int/bitstream/handle/11324/2609/BVE17038696e.pdf?sequence=1>.
- INDAP (Instituto de Desarrollo Agropecuario) (2015), Mercados públicos de alimentos en Chile y recomendaciones para la inclusión de la Agricultura Familiar Campesina. Serie Estudios y Documentos de Trabajo, N° 5, septiembre de 2015. INDAP, Universidad de Santiago. [en línea] <https://www.indap.gob.cl/docs/default-source/default-document-library/n%C2%BA5-r.pdf?sfvrsn=0>.
- La Carta Internacional de Comercio Justo (2018), Septiembre de 2018.
- Lang, T., Barling, D. y Caraher, M. (2009), Food policy: integrating health, environment and society. Oxford: University Press, 2009.
- Lesmes, S. y L. Rodríguez (2010), Guía de Contratación Pública Sostenible. Incorporación de Criterios Sociales. Córdoba, España. [en línea] <https://ideas.coop/wp-content/uploads/2016/05/Guia-sobre-Contratación-Pública-Sostenible.pdf>.
- Lindemann, R. (2016), Estudio de Mercado de las Compras Públicas Estatales de Bolivia. Informe Final de Consultoría FIDA. La Paz, Bolivia, octubre 2016.
- Lorino, P. y J. Nefussi (2007), Tertiariation des filieres et reconstruction du sens a travers des recits collectifs. Revue Francaise de Gestion. N° 170, pp. 75-92.
- Ministère de l' Economie et des Finances (2012), Guide sur les achats publics issus du commerce equitable. Groupe d'étude des marchés «développement durable», Comité N°2 «aspects sociaux». France.
- Ministerio de Educación Estado Plurinacional de Bolivia (2015), Ley 622 de Alimentación Escolar Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE 2015 – 2020). [en línea] <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol152754.pdf>.
- Ministerio de Educación y Ciencias Del Paraguay (2017), Programa Alimentación Escolar del Paraguay. [en línea] https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Evaluacion-PAEP-FINAL_qrgvai70.pdf.

- Ministerio de Energía de Chile (2016), Evaluación de los proyectos de energía solar fotovoltaica co-financiados por el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y por la Comisión Nacional de Riego (CNR). Informe Final, Santiago.
- Ministerio de Salud de Chile e INDAP (2010), Guía técnica para la obtención de resolución sanitaria y programas de prerrequisitos para instalaciones de alimentos de la pequeña y mediana agricultura. Santiago de Chile.
- Moreno, M. (2015), "Un modelo de cogestión para asegurar la alimentación escolar: los comités de compras y comités de alimentación escolar". XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10- 13 nov. 2015 [en línea] [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B2CB180469DCF8E05258089006F5FAD/\\$FILE/moremo.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/1B2CB180469DCF8E05258089006F5FAD/$FILE/moremo.pdf).
- Nefussi J. (2004), La tertiarisation des filières agroalimentaires, Economies et Sociétés, Tome XXXVIII, n°3, série AG, N°26, Paris: 613-629.
- OEAP (Observatoire Economique de l'Achat Public) (2012), Guide sur les achats publics issus du commerce équitable. Groupe d'étude des marchés «Développement durable», juillet, France.
- Parlamento Europeo (2006), Resolución 2005/2245 (INI) sobre Comercio Justo y Desarrollo. Résolution du Parlement européen sur le commerce équitable et le développement A6-0207/2006, alinéa 22.
- Peixinho, A. (2013), A trajetória do Programa Nacional de Alimentação Escolar no período de 2003-2010: relato do gestor nacional. *Ciência e Saúde Coletiva*, v.18, n.4.
- Pessino, C. y A. Calderón (2019), ¿Cómo avanzar en la reforma de las compras y contrataciones públicas en América Latina y el Caribe? 11 de julio 2019. BID [en línea] <https://blogs.iadb.org/gestion-fiscal/es/como-avanzar-en-la-reforma-de-las-compras-y-contrataciones-publicas-en-america-latina-y-el-caribe/>.
- PFCE/CIRAD (2010), Cartographie et analyse des études d'impact du commerce équitable, PFCE/CIRAD, août 2010. France.
- Prudencio, J. y B. Argandoña (2014), Las Compras Públicas ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?, Proyecto Mercados Campesinos, AVSF y FXA, La Paz, 2014. [en línea] https://www.academia.edu/9172432/LAS_COMPRAS_P%C3%9ABLICAS_Alternativa_de_mercado_para_la_agricultura_familiar_campesina.
- Ramos, A. (2021), "Economía Social y Cooperativismo en la Agricultura Familiar una Alternativa de Desarrollo Inclusivo", presentación 22 de septiembre de 2021, Universidad Tecnológica Metropolitana. Santiago de Chile.
- (RIMISP-AVSF) Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural - Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras (2015), Estudio sobre compras públicas, agricultores familiares y micro-pequeñas empresas en el Estado Plurinacional de Bolivia.
- Rodríguez, G., S. Schneider y G. Coelho-De-Souza (2015), Reconexión producción-consumo: cambio para la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo rural. *Agronomía Mesoamericana*, v. 26, n. 2, p. 373-85, jul./dic. 2015.
- Romero, G., M. Castañeda, M., S. Benites (2016), Crónica de una reforma desconocida; experiencia de implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma. Lima, IEP, 2016 (Documento de Trabajo, 229. Serie Política, 15) [en línea] <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/819/documentodetrabajo229.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- SADER (2020a), Programa Institucional 2020-2024 de Seguridad Alimentaria Mexicana SEGALMEX. Diario Oficial de la Federación, lunes 28 de septiembre de 2020, DF, México.
- _____ (2020b), Reglas de operación del programa de precios de garantía a productos alimentarios básicos, a cargo de seguridad alimentaria mexicana, SEGALMEX, sectorizada en la Secretaría de agricultura y desarrollo rural, para el ejercicio fiscal 2021. Diario Oficial de la Federación, 28 de diciembre de 2020, DF, México.
- Samper, M., Sabourin, E. y Le Coq, J.F. (2015), Implicaciones para las políticas públicas de las contribuciones sobre América Latina durante el Año Internacional de la Agricultura Familiar" En: Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe: nuevas perspectivas, coordinado por E. Sabourin, M. Samper y O. Sotomayor. San José: IICA.
- Scarpitta, N. (2019), Grupos de discusión por Whatsapp en la regional Este, otra herramienta para hacer extensión. *Revista del Plan Agropecuario*, N° 171, septiembre 2019, Montevideo.

- Schneider, S., V.F. Thies, C. Grisa y W. Belik (2016), Potential of public purchases as markets for family farming: an analysis of Brazilian school feeding program between 2011 and 2014. In: BARLING, David. *Advances in Food Security and Sustainability*, v. 1, 2016.
- SheTrades (n.d.), Acerca de SheTrades.com. [en línea] <https://www.shetrades.com/en/about#about>.
- Torres, A. (2012), "Propuesta de modelos de gestión para la implementación del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma".
- Triches, R. (2015), Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: GRISA, Catia; SCHNEIDER, Sergio. *Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- Ugaz, A. (2021), "Alimentación escolar, pequeña agricultura y un modelo para la reconstrucción social". *Diario Correo*. 21/02/2021 [en línea] <https://diariocorreo.pe/gastronomia/alimentacion-escolar-pequena-agricultura-y-un-modelo-para-la-reconstruccion-social-noticia/>.
- Van der Hoff, F. (2016), Pensar y actuar desde los excluidos. ¿Por qué existe confusión en el movimiento del Comercio Justo?, Edición privada UCIRI, México.
- Verguet, S., P. Limasalle, A. Chakrabarti, A. Husain, C. Burbano, L. Drake, L. y D.A.P. Bundy (2020), El valor económico adicional de los programas de alimentación escolar en los países de ingresos bajos y medios: Estimación de los beneficios multisectoriales para la salud pública, el capital humano, la protección social y la economía local. *Frontiers in Public Health*, 8: 587046 [en línea] <https://doi.org/10.3389/fpubh.2020.587046>.
- WFP (2020), El Estado de la Alimentación Escolar a Nivel Mundial 2020. Roma, Programa Mundial de Alimentos. [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000124411/download/>.
- _____ (2018), Actualización de la política del WFP en materia de redes de seguridad: Evaluación de la política. [en línea] <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000105293/download/>.
- _____ (2017), Análisis Costo – Beneficio Alimentación Complementaria Escolar de Estado Plurinacional de Bolivia (estudio de caso en 15 municipios). La Paz, Estado Plurinacional de Bolivia. [en línea] https://cdn.wfp.org/wfp.org/publications/analisis_costo_beneficio_bolivia.pdf?_ga=2.160411512.414000869.1639584639-1991678775.1632096231.
- _____ (2012), P4P Purchase for progress – A primer. [S.l.: s.n], 2012. [en línea] <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp245374.pdf>.
- Zimmermann S., A. Eleuterio y A. De la Peña (2021), "Desafíos y respuestas en la coordinación de políticas alimentarias en Brasil durante la pandemia de COVID-19", *Revista de Estudios Sociales* [en línea], 78 | 10, Publicado el 04 noviembre 2021, consultado el 9 de diciembre de 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/50823>.

Anexos

Anexo 1

Cuadro A1
Listado de personas entrevistadas

| N° | Nombre | País | Institución / Programa | Cargo | Fecha de Entrevista |
|----|---------------------|---------------------------------|---|---|--|
| 1 | Luiz Beduschi | Chile | FAO Of. Regional | Oficial de Políticas en Desarrollo Territorial | 24/08/2021 |
| 2 | Raúl Contreras | Chile | | Consultor Regional AF | |
| 3 | Mario León | Paraguay | IICA | Gerente de Programa de Desarrollo Territorial y Agricultura | 06/10/2021 |
| | | | Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) | Ex Viceministro | |
| 4 | Juliana Gamarra | Paraguay | MAG | Coordinadora de Compras Públicas | 07/10/2021 |
| 5 | Gabriela Aro | Estado Plurinacional de Bolivia | FAO | Consultora SAN | 14/10/2021 |
| | | | Programa de Alimentación Escolar | Directora | |
| 6 | Geovana Mercado | Estado Plurinacional de Bolivia | Swedish University of Agricultural Sciences (SLU) | Investigadora Postdoctoral | 15/10/2021 |
| | | | FAO | Consultora en Compra Pública de Alimentos | |
| 7 | Rafael Lindemann | Estado Plurinacional de Bolivia | RIMISP | Investigador | 15/10/2021 |
| | | | Cooperación suiza y sueca en Estado Plurinacional de Bolivia | Proyecto Mercados Inclusivos (16 municipios) | |
| 8 | Katherine Fernández | Estado Plurinacional de Bolivia | Plataforma Agrobolsas Surtidas | Fundadora | |
| 9 | Érika Zárate | Ecuador | FAO - Panamá | Especialista AF y Sists. Alimentarios Sostenibles Mesoamérica | 18/10/2021 |
| 10 | Esteban Tapia | Ecuador | Universidad San Fco. de Quito USFQ | Chef / Profesor: Productos, Raíces y Matices | 18/10/2021 |
| | | | SlowFood | Consejero Región Andina | |
| 11 | Andrés Ugaz | Perú | Proyecto Back to the Roots (FIDA), para Perú, Estado Plurinacional de Bolivia y Chile | Gerente del proyecto | Por confirmar |
| | | | Universidad Católica del Perú | Docente e investigador | |
| 12 | Leonardo Granados | Costa Rica | Universidad Nacional | Académico, Coordinador Maestría Gerencia de la SAN | 20/10/2021 |
| 13 | Juan Jiménez | Chile | INDAP / División de Fomento | Ex Jefe del Departamento Mercado y Programa de Comercialización | 10/09/2021 |
| 14 | Juan Corvalán | Chile | Unión Nacional AF Cooperativa - UNAF | Presidente | 22/10/2021 |
| 15 | Raul Navarrete | Chile | Cooperativa Lautaro | Ex presidente | 30/11/2021 |
| 16 | Pablo Rabczuk | Panamá | FAO Oficina Subregional para Mesoamérica | Encargado programas de comercialización | Realizada antes de iniciado el informe |
| 17 | Marco Coscione | Chile | Gestión Social | Investigador y consultor en sostenibilidad | 24/11/2021 |
| 18 | Sergi Corbalán | Bélgica | Comercio Justo | Executive Director of Fair Trade Advocacy Office | 9/12/2021 |
| 19 | Catía Grisa | Brasil | Universidad Río Grande do Sul | Investigadora | 8/12/2021 |

Fuente: Elaboración propia.

Anexo 2

Principales barreras que enfrentan los proveedores de compras públicas en la región¹⁷

Exceso de burocracia y requisitos para la regularización tributaria ante el servicio estatal de recaudación de impuestos, ya sea como productor individual o como empresa asociativa (cooperativas y otros). *"El carácter inclusivo de la normativa no siempre se concreta, debido a trabas de carácter burocrático"* (R. Lindeman, comunicación personal).

Falta de competencias de gestión: contabilidad, gestión de inventarios, infraestructura, equipos, recursos humanos...

Dificultades para la obtención de la autorización sanitaria, otorgada por la autoridad competente., por cuanto implica cumplir con los requisitos establecidos en el reglamento, que normalmente se definen según criterios urbanos. Esto implica un alto nivel de inversión para construir las instalaciones y considera diversas dimensiones: capacitación del personal, abastecimiento de agua, alcantarillado, limpieza y desinfección, control de plagas, mantenimiento de instalaciones y equipos, higiene del personal, producción programada y procedimientos de producción (Ministerio de Salud e INDAP, 2010).

Abastecimiento regular de energía (idealmente sistemas fotovoltaicos con conexión a la red [en corriente alterna] y/o energía trifásica). Los costos deben ser bajos y se deben evitar variaciones de voltaje y cortes de suministro. Se requiere de capacidades técnicas básicas para mantener equipos (asistencia técnica y capacidades de reparación oportuna) (Belmonte, S. y J. Franco (Coord.) (2018) y Ministerio de Energía (2016). Este último estudio detecta una reducción de costos de un 67% promedio en el caso de INDAP Chile.

Dificultades para garantizar regularidad en el abastecimiento de productos durante determinados períodos, lo que obliga a una programación detallada de las fechas de siembra de los cultivos (escalamiento) y/o de sus cosechas, y/o a coordinarse con otros agricultores. Esta exigencia obliga a elevar las capacidades organizacionales, pues la operación en red asegura la escala y la continuidad requerida.

Falta de infraestructura apropiada y de capacidades logísticas, especialmente instalaciones de frío (pequeñas salas de frío), bodegas, salas de proceso y logística y medios de transporte.

Falta de conectividad y manejo digital en servicios de internet para hacer operaciones financieras y administrativas, y para recibir consejos técnicos y realizar cursos y otras actividades de capacitación.

Falta de desarrollo organizacional y asociativo. Las capacidades organizacionales para gestionar estas unidades de negocio son determinantes para asegurar una amplia oferta de productos y un abastecimiento regular. Esto implica reglamentos claros y programas de formación de líderes y asociados, entre otras políticas públicas.

Dificultades para adoptar prácticas de producción o manufactura (BPA y BPM) que permitan a los productores alcanzar los estándares de compras públicas.

¹⁷ Elaborado a partir de entrevistas a informantes claves.

Anexo 3

Otros posibles canales de ventas del comercio justo

Más allá de las compras públicas, existen cuatro opciones complementarias de política pública en el área comercial que deberían ser analizadas por CLAC:

La promoción de ferias locales Fair Trade, articuladas al programa Ciudades por el Comercio Justo, que actualmente promueven CLAC y FLO, así como a otras iniciativas descentralizadas pactadas con municipios que quieran promover esta modalidad de trabajo. Esta política es de bajo costo y de relativamente fácil implementación, y cuenta con el interés y el apoyo de los alcaldes y de otros actores políticos, así como de la ciudadanía en general. Ello explica que sobre esta materia se está acumulando una amplia experiencia en la región: los Mercados Campesinos en Chile (Anexo 4) y los mercados itinerantes de Perú son el resultado de políticas públicas implementadas por los ministerios de Agricultura y los municipios, mientras que los mercados de productores orgánicos localizados en el sur de Brasil son un buen ejemplo de programas promovidos por ONG y asociaciones locales de productores. México y algunos países de Centroamérica, por otro lado, cuentan con una larga experiencia de mercados locales (denominados Tianguis) que se ha desarrollado en forma espontánea, promovida por los propios productores, y que podría ser objeto de mejoramientos con el apoyo de los municipios y de otros organismos públicos especializados. Colombia, Ecuador, Perú (Cuzco), Italia y Holanda tienen sus propias experiencias (FAVET, 2015). Finalmente, también habría que mencionar las ferias de gran formato (200 a 400 puestos), tal como la feria Expo Mundo Rural organizada todos los años en grandes ciudades de Chile por INDAP desde 1998 o las ferias organizadas por la red agroecológica Ecovida en el sur de Brasil.

Tiendas especializadas: esta línea de trabajo ha sido desarrollada en el área de la artesanía en México desde hace muchos años, gracias a la labor del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART), fideicomiso público del Gobierno Federal, sectorizado en la Secretaría de Cultura, que surge como una respuesta a la necesidad de promover la actividad artesanal del país (www.gob.mx/fonart). Otra referencia de interés es la red de tiendas Mundo Rural, conformada por seis locales especializados en venta de productos alimenticios que han sido promovidas por INDAP (<https://www.indap.gob.cl/Tiendas-Mundo-Rural>), así como la red de tiendas Artesanías de Chile, promovidas por la fundación del mismo nombre, una entidad de derecho privado, sin fines de lucro, dependiente de la Presidencia de la República, que desde 2002 trabaja para preservar, valorar, fomentar y difundir la artesanía tradicional chilena (www.artesantiasdechile.cl).

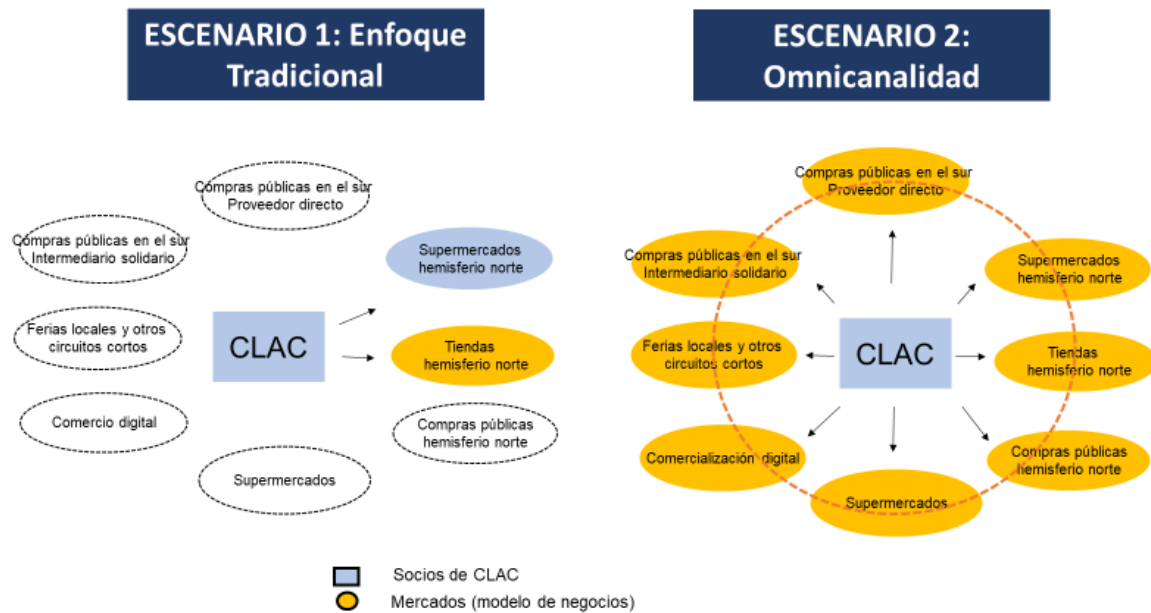
Canales digitales de comercialización, especialmente ruedas digitales de negocios, que se han desarrollado rápidamente con la pandemia, en diferentes países de la región. Una experiencia de referencia es aquella implementada por FAO (Oficina Panamá), IICA, CAC y SIECA, quién facilita su plataforma comercial. Con un costo unitario de ~US\$ 15 mil/rueda, estas instituciones han ejecutado tres ruedas de negocios (multi-productos), con intenciones de ventas que van desde los US\$ 14 millones en la primera rueda hasta los US\$ 35 millones en la última¹⁸. A diferencia de las tiendas especializadas, este canal es relevante por cuanto es capaz de mover grandes volúmenes. Esta línea de trabajo podría ser reforzada a través de la instalación de catálogos de productos y *marketplaces* de carácter permanente para productos de Comercio Justo.

Entrega a supermercados localizados en los países del sur, aprovechando la experiencia acumulada que ya tienen las organizaciones de Comercio Justo con los exigentes supermercados de los países del norte. Al respecto sólo cabe señalar que existen experiencias de abastecimiento de supermercados en la región, constatándose que ellos tienen interés por productos y servicios

¹⁸ Sr. Pablo Rabczuk (FAO), información personal.

producidos por pymes y pequeños productores, siempre y cuando se respeten los estrictos estándares fijados por cada cadena. Un caso de referencia es el convenio INDAP-Unimarc en Chile, en virtud del cual 67 proveedores vendieron un total de US\$ 1,2 millones en 2019, generalmente frutas y hortalizas (Barros, 2019). Esta experiencia indica que este canal es viable, pero sólo aplica para un número acotados de productores. Otro tanto puede decirse de proveeduría a grandes tiendas retail (ver experiencia Volver a Tejer de tiendas Paris en Chile)¹⁹.

Diagrama A1
Modelos de negocios para las organizaciones afiliadas al Comercio Justo CLAC



Fuente: Elaboración propia.

¹⁹ <https://www.indap.gob.cl/noticias/detalle/2021/07/08/volver-a-tejer-maestras-artesanas-ense%C3%B1an-a-hacer-prendas-de-lana-mediante-tutoriales>.

Anexo 4

La experiencia de los mercados campesinos en Chile²⁰

La Red de “Mercados Campesinos” es una iniciativa de INDAP implementada en 2016, que buscó consolidar bajo principios comunes y una sola identidad gráfica común a diversas iniciativas ya existentes, que habían surgido más o menos espontáneamente, apoyadas por diferentes agencias locales de INDAP. A partir de allí se diseñó una política pública que hoy cuenta con más de 200 ferias locales en todo el país.

Objetivo: su principal objetivo es ofrecer productos campesinos a los habitantes de ciudades y pueblos, permitiendo a los productores vender en forma directa a los consumidores (circuitos cortos), asegurando calidad, frescura e identidad a un precio conveniente para ambas partes.

Tipos de instalación y operación: los Mercados Campesinos pueden tener distintos tipos de instalación y operación, en función del espacio donde se ubican, de los productores que lo integran, y de los consumidores que convocan. En este contexto, pueden:

- Instalarse al aire libre, en un espacio techado, o en una construcción sólida;
- Tener puestos permanentes o móviles;
- Operar durante todo el año, durante una parte del año (verano, vacaciones de invierno, etc), o en fechas específicas (Fiestas Patrias, Navidad, fechas costumbristas, etc);
- Tener una frecuencia de postura bisemanal, semanal, bimensual, mensual, etc.

Administración: Son administrados por las propias productoras y productores que comercializan sus productos, en el marco de acuerdos establecidos entre ellos y que se formalizan en un Reglamento (idealmente previamente a la instalación, o bien en los primeros meses de funcionamiento).

Productoras y productores: Deben ser usuarios acreditados de INDAP. Son generalmente (pero no obligatoriamente) apoyados por los programas de asesorías técnicas de INDAP (PRODESAL, PDTI, SAT, PRODEMU).

Productos: Corresponden generalmente a productos frescos (hortalizas, frutas, granos, hierbas aromáticas o medicinales, flores, plantas, entre otros); productos procesados (quesos, miel, mermeladas, pastas, entre otros) y artesanías.

Financiamiento: Cuenta con financiamiento de INDAP (PDI, Inversiones PRODESAL, PDTI o PRODEMU) y a veces de otras instituciones públicas o privadas (SERCOTEC, FOSIS, Programa de Zonas Rezagadas, ONGs). También puede acceder a apoyo de INDAP para la consolidación de la agrupación que gestionará el mercado. Frecuentemente cuentan con apoyo municipal (cofinanciamiento, entrega de espacio para instalarse, patente, acceso a baños, otros).

Tamaño y monto de inversión en infraestructura: ésta debe ser razonable dado que un punto de venta no opera con frecuencia diaria. Es recomendable preferir mercados de tamaño acotado (15 a 30 puestos), con puestos móviles (US\$ 350 a 600 /inversión por puesto) y frecuencia de postura una vez a la semana. En las regiones del sur (lluvias y fríos) puede ser necesario proteger los puestos con techos (desmontables) que cubren al conjunto (US\$ 12 mil para 600 m²). En síntesis, la inversión para un Mercado Campesino (15 a 30 puestos) oscila entre US\$ 6 mil y 30 mil, en función de los requerimientos (o no) de techo.

²⁰ Elaborado a partir de FAVET, 2015a; FAVET, 2015b; INDAP, 2019.

Visibilización: El nivel básico (cenefas y pendones) tiene un costo aproximado de ~US\$ 1.400 para un Mercado Campesino de 30 puestos. Con otra cantidad equivalente se pueden financiar pecheras, manteles, bolsas y etiquetas para precios, entre otros.

Resultados: Una evaluación recientemente realizada (FIA-PRODEMU, 2021) constató que el 76,5% de los puestos estaban a cargo de mujeres y que un 65% hacía ventas por internet. En materia de resultados económicos el 23% obtuvo ingresos bajo U\$ 236 por mes, el 58,5% entre U\$ 236 y 625 y el 18,5% sobre U\$ 625.

Anexo 5: Organizaciones de comercio justo y sinergias con otras asociaciones territoriales: la experiencia de APICOOOP y la tienda mundo rural en Chile²¹.

El Programa Tiendas Mundo Rural es una iniciativa del Programa Nacional de Comercialización de INDAP que tiene por objetivo crear un canal comercial para los productos de la Agricultura Familiar Campesina, que permita acercar sus historias, valores y atributos a los habitantes de los centros urbanos del país bajo esquema de Circuito Corto.

Mundo Rural es una marca registrada por INDAP para todas las Tiendas existentes. Actualmente se cuenta con 7 Tiendas Mundo Rural. En Santiago, en Metro Escuela Militar, Metro Pajaritos, Centro Cultural La Moneda. En Concepción, en la Vega Monumental. En Valdivia, en el Terminal de Buses y en Chillán, en el Mall Arauco Chillán la primera tienda especializada en vinos de la Agricultura Familiar Campesina de los Valles de Itata y Biobío. A estas se suma una tienda online de la Agricultura Familiar Campesina (www.tiendamundorural.cl).

La oferta de las Tiendas Mundo Rural está alineada con los nuevos paradigmas de consumo y alimentación que se están instalando en el mercado. Su principal atributo diferenciador es que los productos y servicios que ofrecen son de la Agricultura Familiar Campesina, acercando al público a la categoría de "Especialidad Campesina", productos con propuestas innovadoras, de producción consciente e identitarios, que fomentan el desarrollo local y ayudan recuperar tradiciones gastronómicas.

Todas las tiendas son gestionadas por organizaciones campesinas acreditadas ante INDAP, quienes han recibido apoyo crediticio, subsidios y asistencia técnica para instalar las tiendas. La tienda localizada en la ciudad de Valdivia es gestionada por APICOPP, miembro de la CLAC, quien presta servicios a la agricultura familiar de la región, comprando productos a cooperativas, grupos asociativos y productores individuales. Esta tienda es abastecida por 109 proveedores (70% mujeres), que entregan 596 productos pertenecientes a 35 categorías. De este total sólo se venden 22 tipos de miel y 4 productos apícolas. Es interesante constatar que esta tienda vende productos son parte de la oferta de otros miembros de la CLAC, localizados en otros climas y en otros países, tal como café (10 productos), chocolates (8), condimentos (78), conservas (46), deshidratados (53), cosméticos (41) y artesanía (22). En 2019 esta tienda tuvo un volumen de ventas de ~US\$ 150 mil.

²¹ Elaborado en base a www.indap.cl; Barros (2019) y <https://www.tiendamundorurallosrios.cl/tiendas/>.

Anexo 5

Otros casos de conexión entre comercio justo y compras públicas en Europa

¿Cómo compatibilizar los principios de Comercio Justo y aquellos de las compras públicas? Mientras que para el primero la obtención de una remuneración (precio) constituye una variable clave (además de otros cuatro principios: respeto a derechos fundamentales de las personas, relaciones sustentables entre aliados, preservación del ambiente, producción de calidad), para el sistema de compras públicas son centrales el criterio de igualdad de trato entre proveedores (no discriminación) y la compra el menor costo posible (precios de mercado), determinado sobre ciertos parámetros.

Para resolver este dilema es útil la referencia italiana, en donde se explicita que las autoridades contratantes pueden elegir utilizar un criterio de selección fundado sobre consideraciones que van más allá del mercado (sociales o ambientales). En este caso se incorpora el criterio Comercio Justo en las leyes que regulan los sistemas de compras públicas en Italia (*Green Public Procurement*), que ha tenido positivos resultados²².

Antecedentes: Los CAM (Criterios Ambientales Mínimos) son los requisitos de sostenibilidad definidos para las diferentes etapas de los procesos de contratación pública. Ellos identifican las mejores (es decir, las más sustentables) soluciones de diseño, producto o servicio a lo largo del ciclo de vida del producto / servicio, teniendo en cuenta la disponibilidad del mercado. Cuando se introdujo la nueva política italiana de Contratación Pública Verde, en 2008, los CAM fueron consideradas mejores prácticas voluntarias. En 2012 un estudio informó que solo el 12% de los contratos firmados por las autoridades italianas aplicaban los CAM en los comedores públicos. Pero también demostró que casi 2/3 de los mejores en su clase aplicaban criterios Fair Trade (FT). En 2016, CAM se convirtió obligatorio para todas las licitaciones. En 2017 Fair Trade Italia y Equo Garantito participaron en el consejo asesor para la revisión de la CAM en el sector de Alimentación y Catering (Ministerio de Medio Ambiente). La nueva CAM había incluido requisitos obligatorios (en el Contrato de Especificaciones Técnicas) y premios voluntarios (dentro de los criterios de adjudicación).

¿Cuál era el problema? El éxito que tienen los productos de Comercio Justo entre los usuarios de los comedores públicos (especialmente los comedores escolares) ha impulsado al Ministerio a considerar el criterio FT como posible requisito central (obligatorio) para productos exóticos (plátanos, piñas, cacao, café, azúcar de caña, té). Inicialmente, se identificaron tres preocupaciones o barreras principales que bloqueaban el paso de los FT como requisito central: (a) Disponibilidad del producto; (b) Costos extras de contratación (c) Asegurar la competencia.

¿Qué se hizo? Para solucionar las preocupaciones del ministerio, se proporcionó información específica sobre: i) disponibilidad de productos de acuerdo con la estimación de volúmenes proporcionados por el Ministerio. Además, según el estudio realizado por la Universidad de Milán y Fair Trade Italia, los beneficios del FT aumentan cuando los volúmenes de productos vendidos bajo los términos de Comercio Justo son elevados; ii) de acuerdo con un análisis de mercado que Fair Trade Italia y Equo Garantito hicieron en 2017, el diferencial entre los certificados Fair Trade y el banano convencional es del 8%. Para otros productos de Comercio Justo el diferencial alcanza un máximo del 15%. Por otra parte, la porción de productos exóticos incluida en la dieta anual prescrita por el Ministerio de Salud es baja. El cambio en términos de costos per cápita sobre una base anual no es relevante en comparación con otros criterios. Sin embargo, el impacto económico y social en las comunidades rurales de los países en desarrollo es enorme si consideramos los volúmenes totales de

²² Traducido del documento New mandatory Fair Trade criteria for Italia Green Public Procurement, elaborado por Fair Trade Advocacy Office.

Comercio Justo que compran los comedores públicos; iii) entre 2008 y 2017, el mercado de Comercio Justo en Italia registró un crecimiento del 57%. Específicamente, las organizaciones miembros de Equo Garantito (WFTO), cuyo mercado está extremadamente concentrado (Altromercato en 2008 representó el 42% del producto vendido) - tuvieron una pérdida del 25%, y el mercado Comercio Justo (que tiene una mayor fragmentación) registró un crecimiento del 217%. Según este nuevo contexto, la fragmentación del mercado de Comercio Justo en 2017 es mayor, y más de 150 las empresas pueden ofrecer productos de Comercio Justo bajo los dos esquemas (Fair Trade y WFTO).

En abril de 2020, el ministerio oficialmente aprobó el nuevo CAM para Alimentos y restauración, y el Comercio Justo es un requisito central (obligatorio), con algunos elementos diferenciadores: i) Escuelas: los plátanos y las piñas deben ser orgánicos y de Comercio Justo. chocolate debe ser Comercio Justo; ii) Universidades, oficinas públicas, comidas militares: plátanos, piñas, azúcar de caña (crudo), cacao, té deben ser orgánico y / o Comercio Justo; iii) Hospitales: plátanos y piñas deben ser orgánicos o de Comercio Justo: Cárceles e instalaciones de bienestar: como en las escuelas. En la fase siguiente se hará una campaña con las Ciudades de Comercio Justo para llegar a más autoridades locales, que incluya información fácilmente verificable sobre los productos de Comercio Justo.

Otras experiencias europeas de interés se encuentran a nivel municipal, tal como el convenio entre las ciudades de Ebolowa (Camerún) y Brujas (Bélgica), ambas pertenecientes a Ciudades por el Comercio Justo, para promover la marca de chocolates 'Made in Ebolowa' en este último país²³. Una experiencia similar es la del proyecto Red Café Ciudad que se ejecuta en Cataluña, en donde se promueve la producción y venta de un café de Comercio Justo con la marca de la ciudad de origen (considera diversas cooperativas de Nicaragua), para acercar el Comercio Justo a la ciudadanía y para generar un vínculo con los productores^{24 25}.

²³ <https://www.brugge.be/global-partnership>.

²⁴ https://forum.transformadora.org/processes/aceptamosreto/f/1103/proposals/29854?component_id=1103&locale=es&participator_y_process_slug=aceptamos-reto.

²⁵ Sergi Corbalán, comunicación personal.

Anexo 6

Políticas públicas de apoyo para una estrategia exitosa²⁶

Financiamiento: Créditos blandos de operación anual e inversión. Fondos de garantías para respaldar solicitudes créditos de inversión (de mayor envergadura). Experiencia de referencia: Fundación Populorum Progressio en Ecuador. Fondo Agroperú y Fondo para la Inclusión Financiera del Pequeño Productor Agropecuario (FIFPPA) en Perú. Fondo Agropecuario de Emergencia (FAE) y Programa de Microcrédito Rural, Uruguay.

Asistencia técnica: Programas de proveedores articulados a los sistemas de compras públicas. Experiencia de referencia: PdP de CORFO y Alianzas Productivas de INDAP en Chile. Programa de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar, PRODAF Argentina, de apoyo a aplanes de negocios.

Asociatividad: Apoyos para la gestión de negocios y asociaciones: financiamiento de la actividad dirigencial. Experiencias de referencia: PROFOS implementados por CORFO y Programa de Asociatividad Económica (PAE) de INDAP en Chile. Desarrollo cooperativo: Centro Cooperativista Uruguayo (CCU).

Capacitación técnica: Formación de agricultores y técnicos. Experiencia de referencia: Fundación Manuel Mejía (Federación de Cafeteros) en Colombia.

Inocuidad y procesamiento de alimentos: Instalación de Buenas Prácticas de Manufactura (BPM) en salas de proceso. Experiencia de referencia: Programa Especialidades Campesinas de INDAP en Chile

Giras tecnológicas y comerciales: Fundamentales para innovar y generar redes con entidades científicas y empresariales. Experiencia de referencia: ICAFE en Costa Rica; Fundación para la Innovación Agraria (FIA) en Chile.

Comercialización a través de circuitos cortos: Ferias locales. Experiencia de Referencia: Mercados Minagri De la Chacra a la Olla en Perú (también llamados mercados itinerantes), apoyados por AGRORURAL. Programa Mercados Campesinos de INDAP en Chile.

Ferias y exposiciones: Despliegue de la oferta de las asociaciones. Experiencias de referencia: Ferias a la Inversa, de la Municipalidad de La Paz en Bolivia; Ruedas digitales de negocios y *marketplaces* promovidos por IICA/FAO/CAC/SICA en Centroamérica.

Emprendimiento femenino: Experiencia de referencia: convenio INDAP-PRODEMU en Chile.

Digitalización: Conexión de Internet para trámites y pagos, así como para recibir asistencia técnica y comercializar productos, entre otras funciones. Experiencias de referencia: Radios comunitarias en Colombia (IICA, 2020); grupos whatsapp de INIA en Uruguay (Scarpitta, 2019) y Think Tank Cacao en Ecuador; aplicaciones ATER (Cacao Móvil en Centroamérica).

²⁶ Elaborado a partir de entrevistas a informantes claves.

En este estudio se analizan las posibilidades de mercado que ofrecen las compras públicas de alimentos producidos por las organizaciones vinculadas al comercio justo en la región. Para tal efecto, se pone el foco en la experiencia acumulada por los productores y asociaciones de la agricultura familiar de la región como abastecedores de mercados institucionales. Se examinan las investigaciones más recientes realizadas sobre compras públicas en América Latina, con énfasis en los programas de alimentación escolar. Además, se analiza la experiencia de numerosas organizaciones de la agricultura familiar que ya están abasteciendo a estos programas, especialmente en Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, México y el Perú. Estas experiencias han sido relativamente exitosas y pueden escalarse, aprovechando las capacidades logísticas y comerciales de las entidades afiliadas al comercio justo. No obstante, ello también exige que, en las licitaciones públicas, las autoridades contratantes puedan utilizar criterios de selección fundados en consideraciones que vayan más allá del mercado (pequeñas y medianas empresas (pymes), medio ambiente). Además, es necesario contar con una política de fomento productivo que ayude a superar las barreras de entrada a estos sistemas.