



## ¿COMPRAS PÚBLICAS PARA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA?

**Geovana Mercado**

Es licenciada en Ingeniería agronómica con mención en Agroecología y Desarrollo Sostenible. Tiene una maestría en Agronegocios y cursos de Doctorado en Aproximaciones sistémicas a la investigación en gobernanza de cadenas de valor y agricultura orgánica; Cooperativas y contratos agrícolas; Implicaciones metodológicas para el análisis del emprendedurismo; Metodologías avanzadas de investigación cualitativa: Etnografía, estudios de caso, investigación acción y generación de teoría; Técnicas de recolección y análisis de datos cualitativos. Actualmente es la coordinadora del curso virtual “Compras públicas para la soberanía alimentaria en Bolivia”, del área de Interaprendizaje del IPDRS.

**Las compras públicas en Bolivia han llegado a ser una oportunidad para los pequeños productores de este país, sin embargo y pese a la normativa, existen algunas dificultades para acceder a estos espacios. En este artículo, la autora nos explica más sobre la importancia del acceso a la compra pública para construir la soberanía alimentaria. El Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) se complace en presentarles un trabajo que forma parte del Curso Virtual Interaprendizaje de “Compras públicas para la soberanía alimentaria en Bolivia”.**

Actualmente en nuestro país existe un amplio marco normativo que promueve la compra pública preferencial a pequeños productores y productos locales. Cinco artículos de la Constitución Política del Estado, y varios artículos en las Leyes 031, 144, 338 y 622; además de múltiples Decretos Supremos tales como el DS 181, DS 2294, DS 2167, DS 2753 y hasta los planes nacionales de desarrollo, específicamente en los acápites referentes a la soberanía alimentaria, hacen referencia a las intenciones y obligaciones del Estado de promover la soberanía alimentaria y el fortalecimiento de la pequeña agricultura, ya sea esta de origen campesino, indígena originario, afroboliviano, agricultura familiar, organización económica campesina (OECA) o comunitaria (OECOM); a través de su inclusión como proveedores a programas de compras públicas de alimentos u otros servicios requeridos por el Estado.

Las compras públicas de alimentos, que representarían al 2011 un mercado potencial de 1.409 millones de bolivianos, tienen como principales compradores a los Gobiernos Autónomos Municipales (45%), el Gobierno Central (32%) y los Gobiernos Autónomos Departamentales (9%). Entre estas, se encuentran diversos tipos de compras tales como compras para refrigerios, compras para centros hospitalarios y penitenciarios, compras para las fuerzas armadas y otros. Sin embargo, una de las compras con mayor potencial para incluir a pequeños productores de alimentos es la compra para los programas de Alimentación Complementaria Escolar.

El potencial de estas compras radica en que la decisión de compra se toma a nivel municipal, es decir esta descentralizada y son los Gobiernos Municipales quienes tienen el poder de decisión acerca de que comprar y a quienes comprar. Esto significa que el mercado se hace más cercano a los productores, y su poder de influencia en él se incrementa. Por otra parte también significaría una reducción en los costos de logística y transporte para la distribución de los productos, puesto que se los vende en el mismo municipio realizando entregas periódicas a escuelas o algún centro de acopio de acuerdo a las diferentes configuraciones locales. Una tercera ventaja, es que al formalizarse estas compras a través de un contrato, los riesgos inherentes a la venta informal en mercados rurales o través de intermediarios, tales como el regateo o el “hold up” (una forma de oportunismo en la que la parte más aventajada se aprovecha de la parte en desventaja a la hora de negociar), que podrían sufrir los productores se reducen, pues el contrato establece de antemano los montos a pagar.



## **Diálogos** Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Por otra parte en cuanto a Soberanía alimentaria se refiere, las compras públicas locales a pequeños productores podrían llegar a constituirse en un dispositivo mediante el cual se alcance y se ponga en práctica los postulados y objetivos del paradigma de soberanía alimentaria. El poder de compra del Estado puede ser utilizado para favorecer el desarrollo o fortalecimiento de sistemas productivos locales y hasta regionales, destinados a reconciliar la producción con el consumo de alimentos sanos, saludables, biodiversos y con identidad cultural. A esto se suma el gran potencial de influencia que a través de las compras de alimentos podría tener el Estado en las prácticas de conservación del medio ambiente, al favorecer la compra de productos orgánicos y ecológicos.

Sin embargo, pese a las ventajas potenciales que ofrecería este mercado y a la amplia normativa vigente hace un buen tiempo, en la actualidad la participación de pequeños productores tanto en las compras estatales de alimentos en general como en las compras para la Alimentación Complementaria Escolar es mínima e inestable. Por ejemplo, un estudio registro que en el 2011, solamente el 3% de los contratos y el 1.72% del valor asignado a la Alimentación Complementaria Escolar a nivel nacional, pertenecía a las organizaciones de productores. El resto era copado por las grandes empresas (45% de contratos y 73% del valor) y las empresas unipersonales (50% de los contratos y 23.7% del valor). Además en base a diferentes estudios de caso y seguimiento a asociaciones de pequeños productores que alguna vez participaron en este mercado se puede observar que su participación suele ser complicada y por una única vez, o por un corto tiempo lo cual significa que no se logran construir relaciones estables y sostenibles con los Gobiernos municipales y que muchas veces la participación en estos mercados resulta frustrante para los pequeños productores de tal forma que no vuelven a intentarlo al siguiente año.

Ante este panorama es importante preguntarnos cuales son las causas que obstaculizan la participación de los pequeños productores en mercados potencialmente habilitadores y hasta formalizadores para la pequeña producción rural. A continuación se presentan algunos argumentos acerca de las posibles causas para esta exclusión.

### **Contradicciones con las “otras” normativas**

Si bien la normativa directamente relacionada a las compras públicas y a pequeños productores presenta muchas ventajas para los mismos, existen aún otras normativas relacionadas a las compras de alimentos que no han sido transformadas ni adaptadas para que esto sea posible, y que por lo tanto a la hora de hacer operativa la compra a pequeños productores se convierten en obstáculos infranqueables tanto como para los pequeños productores como para los Gobierno Municipales que desean realizar las compras. Por ejemplo un obstáculo recurrentemente citado tanto por Gobiernos Municipales y productores, es la necesidad de obtener un registro sanitario de sus productos que les permita garantizar la inocuidad de estos y por lo tanto venderlos al Estado.

Entonces para obtener este registro el productor deberá atravesar por un sinnúmero de trámites y procedimientos que implican desde la utilización de empaques individuales para la entrega de sus productos, hasta la modificación de la infraestructura o el sitio de elaboración de los mismos, entre otros. Esto obliga a que los productores deban realizar inversiones que muchas veces no están a su alcance para lograr ingresar al mercado de la Alimentación Complementaria Escolar, sin mencionar que los procesos de otorgación del certificado incluyen mucho tiempo y esfuerzos de desplazamiento a las ciudades más cercanas, contacto con técnicos y personal administrativo que en su mayoría no hablan su idioma y quienes están acostumbrados a lidiar con empresas más formales. En resumen, obtener el registro se convierte en un obstáculo muy difícil de superar en la mayoría de los casos. Cabe preguntarnos si es que ¿acaso no existen otras formas de garantizar la inocuidad de los alimentos? es necesario transmitir esta pregunta a los tomadores de decisiones y a quienes diseñan los reglamentos para el registro.

Es urgente la creación de un registro específico que nos permita garantizar la inocuidad de los alimentos producidos y transformados de forma tradicional por la pequeña agricultura sin obligarlos a dejar su forma de producción artesanal, o a realizar inversiones fuera de su alcance. Al momento las normas y procesos que rigen la certificación sanitaria parecen estar sesgadas hacia el ámbito de producción y transformación industrial de alimentos, lo cual significa que el pequeño productor deba



## **Diálogos** Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

intentar acomodarse y hasta imitar las prácticas de la industria. Debido a esto, pese a que la normativa de compras públicas otorgue ventajas a los pequeños, a la hora de obtener el certificado de registro sanitario los pequeños productores tienen todas las de perder.

### **Debilidades de la oferta**

En cuanto a las debilidades de la oferta, por su condición de pequeños y pequeñas productoras se podrían nombrar muchas debilidades inherentes al entorno rural en nuestro país, las cuales obedecen más a factores estructurales tales como la baja escolaridad y la deficiente infraestructura así como la incertidumbre en la producción de materia prima debido a factores climáticos, entre otros. Sin embargo, específicamente para la provisión de alimentos a los programas de Alimentación Complementaria Escolar nos concentraremos en un factor principal que complica su participación: el paso de un sistema de producción netamente agrícola a un sistema de transformación y provisión a un mercado formal.

Por pequeño que parezca, el paso de un estadio de la cadena productiva a otro, valga decir del eslabón de producción al eslabón de procesamiento y aun más comercialización es un salto cualitativo importante para cualquier productor, el cual requiere de aprendizaje y acompañamiento cercano, además de un amplio soporte económico para contrarrestar los riesgos de embarcarse en una actividad novedosa de la cual en la mayoría de los casos no se tiene un buen conocimiento. Es así que los pequeños productores se embarcan en un proceso de formalización el cual en la mayoría de las veces no resulta ser exitoso, puesto que ingresan al proceso sin saber lo que esto implica y como afectará a su vida cotidiana. Por ejemplo, si hablamos del manejo del tiempo del productor o productora campesina este ya está constituido alrededor de los ciclos agrícolas de los cultivos que produce.

Los productores al embarcarse en la venta a la alimentación escolar deberán dedicar una gran cantidad de tiempo a ello, la cual restarán de sus actividades agrícolas. Si consideramos que la mayor parte de los pequeños productores se caracteriza por producción para el auto consumo y comercialización de excedentes, el descuidar una tarea agrícola puede resultar catastrófico para su sobrevivencia durante el año, puesto que los cultivos y sus ciclos agrícolas exigen tareas puntuales que no pueden ser aplazadas.

Esto lleva a los productores asociados a abandonar las actividades de provisión a la ACE en momentos críticos para el cultivo, como ser las épocas de siembra o cosecha, siendo usualmente los líderes de las asociaciones quienes se quedan a asumir las responsabilidades de provisión, extremando esfuerzos que a la larga llegan a constituirse una experiencia negativa que los desincentiva a continuar en el mercado. Debido a estos problemas algunas asociaciones se desintegran, o se mantienen con un bajo porcentaje de socios “activos” y un alto porcentaje socios “pasivos”.

### **Debilidades de la demanda**

Por su parte la demanda también presenta debilidades para la inclusión de los pequeños productores, entre las cuales están: poco conocimiento de la vocación productiva local, falta de planificación y articulación entre programas dentro del municipio en torno a la alimentación complementaria escolar y desconocimiento de las normas que favorecen a los pequeños productores, entre otros.

Para lograr la inclusión de pequeños productores y productoras como proveedoras a la Alimentación Complementaria Escolar, es necesario conocer la vocación productiva del municipio es decir, cuales son los alimentos que los productores están en condiciones de suplir, cuáles son sus características nutricionales, sus ciclos y épocas de cosecha, sus formas de preparación, procesamiento y consumo. Esta información es esencial para en primera instancia diseñar un menú que incluya productos locales disponibles en el municipio. Tomar en cuenta características tales como la estacionalidad y disponibilidad del producto durante el año, su duración y mejor forma de conservación ayudaría a determinar los tipos de licitaciones o contratos más adecuados para la provisión. Por ejemplo, un error frecuente es el de diseñar contratos anuales de provisión de un producto cuya producción es



## **Diálogos** Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

estacional, esto obliga a los productores a comprar el producto de otras zonas y convertirse en intermediarios.

Otro factor importante a tomar en cuenta es la ubicación geográfica de los productores en el municipio. Si el contrato es diseñado tomando en cuenta este factor, y con la intención de beneficiar a los pequeños productores, se trataría de fijar puntos de acopio o entrega cercanos a las zonas de producción, lo cual ayudaría mucho a reducir los costos de transporte, logística y hasta de conservación de los alimentos. El desconocimiento de la vocación productiva del municipio conduce al diseño de menús basados en productos no comunes en el municipio, lo cual lleva en la mayoría de los casos a contratar de manera externa arrojando la no existencia de proveedores.

Otro problema de la demanda es la falta de planificación adecuada de las compras, esto ligado a la desarticulación que suele existir entre diferentes unidades dentro del Gobierno Municipal, tales como por ejemplo la desarticulación entre las unidades de asistencia técnica agropecuaria con las unidades de compras o alimentación complementaria escolar, provocando un retraso considerado ya casi típico en la provisión de alimentos a los estudiantes cada año. Siendo una compra recurrente, esta podría ser planificada y licitada incluso hasta un trimestre antes del siguiente año. Sin embargo la tendencia que se observa en la mayoría de los municipios es comenzar los procesos de contratación en febrero y extenderse hasta marzo o abril llegando a proveer las raciones a los estudiantes incluso en mayo. Esta débil planificación, influye de gran manera en la participación de los pequeños productores, quienes para obtener un contrato son condicionados a la provisión inmediata, pues debido a la urgencia que conlleva el retraso en la licitación, los gobiernos municipales tratan de subsanarlo contratando productos listos para la entrega y con características muy diferentes al tipo de producción (meramente agrícola) característica de pequeños productores. Si estos procesos de licitación se realizaran en el tiempo adecuado, esto permitiría que los proveedores pequeños se organicen y se acomoden con mayor soltura a las exigencias de una provisión más formal.

### **Una ardua tarea por delante: decir adiós al sachet**

Los muchos estudios de caso y experiencias en la inclusión de pequeños productores locales a las compras públicas nos muestran que no es nada fácil comprar localmente y para lograrlo se requiere de mucha voluntad y creatividad de parte de todos los actores.

La compra pública local se constituye en la aplicación y vivencia de un nuevo paradigma como lo es el de soberanía alimentaria y como toda construcción social no es algo que se pueda dar por hecho o surja de la noche a la mañana, se debe deconstruir, construir y volver a deconstruir en ciclos constantes de retroalimentación que nos permitan aprender y realizar ajustes hasta lograr que sea posible. Por lo tanto es una tarea que requiere de mucha paciencia, flexibilidad y el abandono de ciertas concepciones en torno al tipo de alimentos adecuados para la compra pública. Por ejemplo entre estas están la necesidad de que los alimentos sean fraccionados en porciones iguales y envasados en bolsitas plásticas o "sachets", su exigencia conlleva muchos problemas como ser la generación de desechos plásticos que no podemos gestionar dentro de los municipios, la necesidad de que los productores deban ajustar sus productos al envase en cuanto a tamaño y forma, la obligación que esto conlleva de adquirir insumos externos poco frecuentes en el entorno rural (bolsitas plásticas, selladoras, uso de energía eléctrica para el proceso, entre otros) y por último el simple hecho de que los productos sean fraccionados da pie a la exigencia de registro sanitario lo cual conlleva muchos otros procesos inadecuados como lo habíamos descrito anteriormente.

Éste y muchos otros elementos deben ser repensados y principalmente desafiados, si se desea alcanzar soberanía alimentaria a través de las compras públicas.

*\*Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad del autor y no comprometen la opinión y posición del IPDRS.*