

Investigación

EL PAPEL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN EL DESARROLLO DE LA CADENA PRODUCTIVA Y COMERCIAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

Cindy Encina

Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Chile. Asistente de Proyectos del Departamento de Economía Agraria, Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Email: cindy.encina@gmail.com.

Sofía Boza

Licenciada en Economía por la Universidad de Sevilla. Máster en Desarrollo Económico y Políticas Públicas y Doctora en Economía por la Universidad Autónoma de Madrid. Profesora Asistente Departamento de Economía Agraria, Facultad de Ciencias Agronómicas, Universidad de Chile. Email: sofiaboza@u.uchile.cl.

Resumen

La Agricultura Familiar (AF) se enfrenta a nivel global a la falta de oportunidades que potencien las pequeñas producciones en los entornos rurales. Uno de los principales problemas de la AF es su dificultad para insertarse en cadenas de valor que la hagan una actividad rentable e incentiven en consecuencia su desarrollo. En este sentido, la inclusión de la AF como proveedora en las compras públicas es una estrategia que se ha venido explorando recientemente en diversos países, especialmente en lo relacionado con los Programas de Alimentación Escolar (PAEs). El objetivo del presente artículo es realizar una revisión de las iniciativas mencionadas. Para ello, en primer lugar se construyó un marco conceptual relativo a la agricultura familiar, las compras públicas y sus potencialidades para el desarrollo rural. A continuación, para poder realizar un análisis a nivel aplicado, se seleccionaron, estudiaron y compararon cinco experiencias internacionales de compras públicas a la AF. Finalmente, a modo de conclusiones, se sugieren una serie de reflexiones y recomendaciones al respecto.

Palabras clave: Agricultura familiar, Compras Públicas, Desarrollo Rural, Programas de Alimentación social, Comercialización Agrícola.

Recibido: 30-07-2014

Aceptado: 14-10-2014

Abstract

Family Farming (FF) is facing a lack of opportunities for the empowerment of small scale producers in rural areas. One of the main problems of FF is its difficulty in entering value chains that make it a profitable activity and encourages its development. In this sense, the inclusion of the FF as a supplier in public procurement is a strategy that has been recently explored in several countries, notably in relation to the School Feeding Programs (SFPs). The objective of this paper is to review the above initiatives. According to this, first a conceptual framework for the definitions of family farming, public procurements and its potential for rural development was presented. Then, in order to conduct an analysis at an applied level, they were selected, studied and compared five international experiences on the inclusion of the FF in public procurement. Finally, reflections and recommendations are suggested.

Keywords: Family farming, public procurements, rural development, social feeding programs, agricultural trade.

THE ROLE OF PUBLIC PROCUREMENT IN THE DEVELOPMENT OF SUPPLY CHAIN AND TRADE OF FAMILY FARMING

Cindy Encina

Agricultural Engineer from the University of Chile.
Project Assistant at the Department of Agricultural Economics , Faculty of Agricultural Sciences, University of Chile.
Email: cindy.encina@gmail.com.

Sofia Boza

Degree in Economics from the University of Seville.
Master in Economic Development and Public Policy and a PhD in Economics from the Autonomous University of Madrid. Assistant Professor at the Department of Agricultural Economics , Faculty of Agricultural Sciences, University of Chile.
Email: sofia.boza@u.uchile.cl.

1. INTRODUCCIÓN

El sector público es un agente central en la economía, a través principalmente del gasto que realiza. Dicho gasto tiene por objeto la mejora del bienestar social, manifestándose en compras de bienes y servicios de carácter muy diverso. En este sentido, el gasto público representa en promedio alrededor del 15-30% del PIB nacional, constituyendo cada compra una oportunidad para incidir en los mercados (PNUMA, 2012).

No obstante, no solamente el objeto del gasto público puede resultar estratégico para el bienestar social, sino que además el propio proceso de compra tiene la potencialidad de incidir en el mismo según su enfoque. De hecho, actualmente, la preocupación por el desarrollo local y el mantenimiento de la agricultura familiar (AF) han llevado a sugerir políticas las cuales se apoyan en las compras públicas. En este contexto, han surgido iniciativas diversas, como los Programas de Alimentación Escolar donde parte de los alimentos utilizados en los menús se obtienen de productores agrícolas locales.

Según un estudio realizado por FAO (2011), este tipo de inserción de la AF en las cadenas de valor contribuiría a mejorar la distribución del ingreso rural, el intercambio de información, la transferencia tecnológica y el desarrollo de conocimiento, aumentando con ello la competitividad. Con lo anterior, se generarían nuevas oportunidades para el desarrollo rural al potenciar y mantener los recursos en la zona, lo cual permitiría asimismo la supervivencia de las tradiciones productivas en territorios condenados al envejecimiento y la decadencia.

Considerando lo expuesto, el objetivo del presente artículo es realizar una revisión de iniciativas mediante las cuales se haya vinculado las compras públicas con el desarrollo rural a través de la inclusión de la agricultura familiar como proveedora. Para esto, se realizó un análisis documental de información recopilada desde fuentes secundarias. En este sentido, se consultaron principalmente publicaciones de entidades de carácter

internacional involucradas en la difusión de información sobre este tipo de programas (ej. CEPAL, FAO, PMA) así como de los organismos nacionales coordinadores de los mismos. Asimismo, se analizaron otras publicaciones académicas y divulgativas relacionadas con la temática.

Conforme a lo anterior, en la primera parte del artículo se muestra un marco conceptual relativo a la agricultura familiar, las compras públicas y sus potencialidades para el desarrollo rural. En la segunda parte del capítulo se detallan cinco experiencias internacionales en este sentido. Finalmente, a modo de conclusiones, se sugieren una serie de reflexiones y recomendaciones al respecto.

2. MARCO CONCEPTUAL

La agricultura familiar atiende a diversas definiciones específicas principalmente conforme al nivel de tierras y activos, sin embargo una característica general es que el manejo de la unidad productiva y las inversiones son realizadas por individuos que mantienen entre sí lazos de familia (UNICEN, 2014), procediendo la mayor parte de los ingresos del hogar de dicha actividad. Según FAO (2014), en el mundo de los 570 millones de explotaciones agrícolas existentes, más de 500 millones pertenecen a la agricultura familiar, aportando al menos el 56% de la producción agrícola global, lo que evidencia su importancia para el mantenimiento de la seguridad alimentaria.

Además de lo indicado anteriormente, se debe señalar el significativo papel de la agricultura familiar en la sustentabilidad de los entornos rurales, a través de los manejos culturales y prácticas utilizadas en sus producciones, que permiten incidir en el medioambiente y la utilización de recursos. Un ejemplo de esto es el aumento de rendimiento en los cultivos mediante una mejora en la fertilidad de los suelos por el uso de técnicas de conservación o la aplicación de fertilización equilibrada de los cultivos, lo cual reduce la superficie necesaria para plantar cultivos básicos y, con ello, fomenta la sostenibilidad del sistema de explotación agrícola (FAO,

2013).

En cuanto al aporte de la AF en la economía, es importante considerar que ésta genera empleo aproximadamente para dos de cada tres agricultores (BID-FAO, 2007). Lo anterior resulta aún más relevante si se considera que, a nivel mundial, el 86% de los habitantes de zonas rurales tienen por principal fuente de ingreso la agricultura (Banco Mundial, 2008), lo que demuestra el rol de la AF en la estabilidad económica rural.

En este contexto, las compras públicas pueden constituirse en una herramienta interesante para la generación de oportunidades que permitan el desarrollo y la diversificación de los mercados para los pequeños productores, conllevando consigo la mejora de los manejos aplicados en los predios. Un ejemplo de ello es el caso de Brasil, donde con el programa estatal de Leche para Niños, se logró estabilizar los ingresos y condiciones de vida para los pequeños productores de leche (Pellini et al., 2006) o bien a través del reconocido Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) que contribuyó a la valorización de la agricultura familiar, así como a una serie de cambios legislativos para el fortalecimiento de este segmento productivo (Márcia, 2010).

Por otra parte, el desarrollo de mercados locales además de mejorar el retorno a los productores, reestructura el valor de los alimentos y facilita la relación consumidor-productor (Marsden, 2000). Esto por constituir un circuito corto de comercialización, permitiendo la disminución de los costos de transacción, al reducir los intermediarios del proceso, acortar las distancias y con ello el gasto en transporte y mantenimiento de los alimentos. De hecho, Craviotti (2013) señala que este tipo de comercialización es común en fruta por disminuir los costos al no necesitarse un packing tan sofisticado. Del mismo modo, la apertura a nuevos canales de comercialización lleva a la urgencia de aumentar la escala, lo que puede derivar en el fortalecimiento del asociativismo y/o la búsqueda de fuentes de financiamiento (Maggio, 2014), potenciando

por tanto no sólo las capacidades productivas sino además la gestión de los agricultores.

Sin embargo, pese a los beneficios que las compras públicas pueden suponer en el desarrollo del entorno rural, se debe tener consideración ciertos factores, como los señalados por Pimienta (2002): la evaluación y control de resultados, la eficiencia y la calidad en la ejecución, así como la transparencia de todo el proceso.

En este sentido, en efecto los modelos de compras que se pueden aplicar son variados, siendo lo más común su carácter descentralizado, delegando la responsabilidad de las actividades de compra a las regiones, municipalidades o incluso a los establecimientos públicos que ofrecerán los alimentos (ej. escuelas). Según Figueroa et al. (2005), en estas instancias, la descentralización crea condiciones para fomentar la participación de los actores, con lo que se combate la corrupción y desvío de recursos.

Adicionalmente la aplicación de estas iniciativas puede contar con el apoyo de organismos internacionales u Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) como en el caso de algunos programas de alimentación en África y otros países, que trabajan con el apoyo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de las Naciones Unidas.

A continuación, con el fin de ilustrar la diversidad mencionada, así como concretar algunos aspectos señalados, se revisan cinco experiencias en distintos países (Brasil, Perú, España, Ghana y Estados Unidos) bajo las cuales la agricultura familiar ha sido priorizada como proveedora de compras públicas para la alimentación social.

3. CASOS DE ESTUDIO

3.1. Programa de Alimentación Escolar en Brasil

El programa de alimentación brasileño tiene sus orígenes en 1955 donde por primera vez se estructura una estrategia a nivel nacional y de carácter público en

este sentido. Más tarde, en 1979 recibe su nombre actual: Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Su objetivo es contribuir con el crecimiento y desarrollo biopsicosocial, apoyando el aprendizaje, rendimiento escolar y formación de hábitos alimenticios saludables en los estudiantes (MDA, 2012). Para esto otorga raciones alimenticias durante todo el periodo lectivo (200 días), favoreciendo a la totalidad de los estudiantes inscritos en el Censo Escolar.

El PNAE, además de apoyar a los escolares, incentiva la agricultura familiar a partir del año 2009, conforme a la ley N° 11.947 que establece que al menos un 30% de los recursos destinados a la adquisición de alimentos sea proveniente de este grupo de productores. La prioridad para la adquisición de los alimentos es en primer lugar la producción local, seguido por la región y así sucesivamente. Adicionalmente, se incentiva con un sobreprecio para aquellos productores agroecológicos y orgánicos.

La elaboración de los menús se encuentra a cargo de los estados federales y municipios, los cuales asignan nutricionistas calificados. El menú debe respetar tanto los hábitos de alimentación como la vocación agrícola de la comunidad en la que se esté implementando, debiendo cubrir el 30% de las necesidades nutricionales de guarderías, escuelas indígenas y Quilombolas; y un 15% de los requerimientos para el resto de los estudiantes (FNDE, 2012). Por su parte, la adquisición de alimentos es de exclusiva responsabilidad de los Estados y municipios. En el caso particular del 30% de los recursos destinados a la obtención de productos de la agricultura familiar, el proceso de licitación puede ser suprimido si los precios son compatibles con los del mercado local y atienden a las exigencias del control de calidad.

En este contexto, para facilitar las compras desde el segmento de la agricultura familiar, se cuenta con el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Este programa fue creado en 2003 por el Gobierno Federal, como parte del programa "Hambre Cero", y

consiste básicamente en la adquisición sin licitación de productos provenientes de agricultura familiar a precios del mercado regional para diferentes organizaciones dentro del país, entre ellos las escuelas del PNAE. La principal gestora de las compras del PAA es la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), la cual contribuye a la regularidad del abastecimiento y garantía de ingreso al productor rural, participando en la formulación y ejecución de políticas de suministro. Por otro lado, también busca apoyar los precios para los agricultores y el desarrollo local. En este contexto, la CONAB funciona como mediadora entre los municipios y las agrupaciones de agricultores, para la realización de los contratos, cumplimiento de entregas y transferencia de recursos derivados de los pagos correspondientes.

Para garantizar el correcto funcionamiento del programa de alimentación brasileño, éste es fuertemente fiscalizado tanto interna como externamente. Algunas de estas entidades fiscalizadoras son: los Consejos de Alimentación Escolar (CAEs), compuestos por representantes del poder ejecutivo, legislativo y por miembros de la sociedad, profesores y apoderados, quienes supervisan el uso de los recursos y velan por la calidad de los productos; el Tribunal de Cuentas de la Unión (TCU) y la Secretaría Federal de Control Interno (SFCI), encargados de la evaluación de los programas de gobierno; la Secretaría de Salud, a cargo de la inspección sanitaria y el cumplimiento de estándares y leyes; el Ministerio Público, responsable de investigar las denuncias realizadas en relación al PNAE; y el Consejo Federal de Nutricionistas.

Actualmente el presupuesto total del programa es de 1,5 mil millones de dólares, de los cuales 500 millones se dirigen a la agricultura familiar, para atender así a 45 millones de estudiantes durante el año escolar (CEPAL, 2014).

3.2. Programa de Alimentación “Qali Warma” en Perú

Tras la constitución del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS) en el año 2011, se determinó que el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) hasta entonces en funcionamiento debía ser terminado y reemplazado por una nueva iniciativa que lograra satisfacer en mejor manera las necesidades de la alimentación escolar. En este contexto, el año 2012 se crea el Programa Qali Warma.

Qali Warma (“niño vigoroso” en lengua quechua), es un programa de alimentación escolar orientado a niños en etapa inicial (entre 3 y 6 años) y primaria (6 a 12 años) matriculados en instituciones educativas públicas peruanas, con la finalidad de mejorar la asistencia escolar, atención en clases y los hábitos alimentarios, promoviendo la participación de la comunidad local.

El servicio, consiste en la entrega directa de alimentos en las escuelas públicas mediante dos formatos: preparados en una planta y trasladados al colegio (raciones) o bien entregados como productos perecibles o no perecibles para ser preparados en las mismas instituciones educativas. En cuanto a la asignación de estos alimentos, el proceso es diferenciado dependiendo del nivel de pobreza en que se encuentren las escuelas. Para aquellas ubicadas en los distritos de mayor pobreza (quintiles 1 y 2) se suministran dos raciones diarias (desayuno y almuerzo), mientras que aquellas ubicadas en distritos de quintiles superiores, reciben una ración diaria por niño (desayuno).

En su funcionamiento, el Programa Qali Warma tiene en consideración las costumbres y producciones de las diferentes localidades para la elaboración de las recetas, buscando la revalorización del patrimonio alimentario regional y local. En este contexto, con el objetivo de facilitar el mecanismo de operación, se establecen las denominadas “regiones alimentarias”, que pretenden reunir los sectores que comparten una identidad culinaria,

acercándose a los hábitos de consumo local y protegiendo las producciones autóctonas. Las recetas son validadas con expertos que se preocupan de aspectos como el valor nutricional y la dosificación de productos en las raciones según el grupo etario.

La compra de productos opera bajo un modelo de co-gestión, en el cual se incorporan diferentes actores mediante comités integrados por representantes de la sociedad civil y entidades públicas a nivel de los procesos de compra (Comités de Compra) y de la gestión del servicio en las escuelas (Comités de Alimentación Escolar). Los Comités de Compra están conformados por representantes de gobierno y padres de familia. Su función es conducir y seguir el proceso de compra de acuerdo a las especificaciones del programa, a través de la selección de proveedores, generación de contratos y pagos correspondientes. Por otro lado, los Comités de Alimentación Escolar, están integrados por miembros de la comunidad educativa (Director o docentes y padres de familia) que se constituyen para ejecutar y vigilar la prestación del servicio alimentario en cada institución educativa partícipe del programa (Qali Warma, 2014).

Los proveedores del programa pueden ser personas naturales o jurídicas dedicadas a la producción de alimentos básicos o procesamiento de alimentos preparados en el caso de las raciones. Las familias que son productoras en el ámbito local pueden presentarse a los procesos de compra siempre que cumplan con las regulaciones y documentos exigidos por el programa (FAO, 2013). La entrega de estos productos se realiza en forma semanal o mensual dependiendo de la accesibilidad del territorio.

Pese a su reciente puesta en marcha en el año 2013, el programa atiende a la fecha a 2,6 millones de niños a nivel nacional y su meta para el año 2016 es alcanzar los 3,9 millones (CEPAL, 2014).

3.3. Programa de Alimentación Social en Andalucía, España

El programa Alimentos Ecológicos para el Consumo Social de Andalucía (España) se implementa el año 2005 como una iniciativa de la Consejería de Agricultura y Pesca (actual Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente), en colaboración con las Consejerías de Educación y de Medio Ambiente del Gobierno autonómico. El año 2007 se incorporaron las Consejerías de Igualdad y Bienestar Social y la Consejería de Salud.

Esta iniciativa se plantea como una vía para fomentar el consumo interno de alimentos ecológicos, debido a que la mayor parte de la producción de la zona se dedica a la exportación. En este sentido, el objetivo principal del programa es ofrecer una alimentación saludable a través de la utilización de alimentos ecológicos andaluces, producidos sin la aplicación de sustancias químicas de síntesis (insecticidas, fungicidas, herbicidas, fertilizantes) en la producción de vegetales, ni medicamentos u hormonas en la producción de animales (Junta de Andalucía, 2008). Para lograr esto, la implementación del programa considera cuatro ejes principales de integración y trabajo: i) Salud, proporcionando alimentos de calidad para la prevención y/o combate de enfermedades; ii) Educación, mediante la enseñanza de buenos hábitos alimenticios; iii) Desarrollo rural, priorizando la organización de pequeños y medianos productores para abastecer los centros de consumo social; y iv) Medio ambiente, a través de producciones que colaboran en la conservación de los recursos naturales.

En orden de establecer parámetros claros en la alimentación, se elaboraron los "EcoRecetarios", donde se encuentran las recomendaciones y especificaciones de los alimentos y menús. Estos manuales fueron generados por especialistas en nutrición y mantienen especial consideración por las necesidades nutricionales según rango etario y época del año, tomando en cuenta la estacionalidad de los productos y la introducción de comidas tradicionales compatibles con el objetivo de una

alimentación saludable.

La participación de los centros públicos es voluntaria, debiendo contar con la infraestructura necesaria (comedores). Como requisitos mínimos se establecen la solicitud o acta de aprobación de participación al sistema; la realización de pedidos mínimos de productos ecológicos; y el ofrecimiento de menús equilibrados según las especificaciones y/o recomendaciones del programa (EcoRecetario).

En cuanto a la participación de los oferentes, el programa se provee de productores andaluces con certificación ecológica, los cuales para participar deben contar con sus documentos al día (registro sanitario, registro de industrias y certificación); adquirir el compromiso de abastecimiento de todos los productos estipulados por el programa pudiendo completar las carencias de ellos con otros productores locales o regionales; y por último, garantizar el origen andaluz de los alimentos, exceptuando el caso de los productos deficitarios en la región. La misión del programa en este sentido, es lograr acercar a los consumidores y productores andaluces mediante canales cortos de comercialización, facilitando el proceso y asegurando un precio justo para ambos.

El suministro de alimentos a los centros públicos debe ser constante y cubrir todos los alimentos señalados por el programa. El abastecimiento en este punto, es facilitado, ya que cada centro cuenta con un proveedor de todos los alimentos. Los productos carentes en Andalucía se compran de forma conjunta por parte de los productores, con la idea de abaratar los precios, mientras que para los productos no perecederos, estos se pactan con las industrias ecológicas más cercanas (Tobar, 2010). Los precios para los productos son fijados cada año al inicio del periodo escolar, manteniendo la rentabilidad de los productores y ajustándose al presupuesto de los centros públicos adscritos al programa.

Según la evaluación del programa realizada el 2010, para el período 2008-2009 se evidenció que del total

de las facturaciones de los productores adscritos un 32,74% provenía de las ventas realizadas al programa, mostrando la incidencia de la iniciativa.

3.4. Programa de alimentación en Ghana

La situación de vulnerabilidad infantil en Ghana, llevó al gobierno a tomar medidas respecto a su seguridad alimentaria. Una de estas iniciativas fue el establecimiento de dos Programa de Alimentación Escolar, con la finalidad de asegurar que los niños en edad escolar obtuvieran una alimentación adecuada. Los programas mencionados se caracterizan por: i) el primero, aplicado en las tres regiones del norte del país, consideradas más vulnerables, consta de raciones alimenticias que las estudiantes (niñas) que asisten a la escuela pueden llevar a sus casas; ii) el segundo es el Programa de Alimentación de Ghana, que consta del suministro a los escolares de alimentación en las escuelas empleando ingredientes producidos localmente (OMS, 2008).

El Programa de Alimentación de Ghana (GSFP) se inicia el año 2005 con la finalidad de reducir el hambre y la malnutrición, incrementando el número de matriculas, permanencia y asistencia en las escuelas, junto con impulsar la producción local de alimentos. El GSFP opera dentro de la iniciativa de seguridad alimentaria y reducción del hambre que se lleva a cabo en África y se encuentra bajo la responsabilidad del Ministerio de Gobierno Local y Desarrollo Rural, contando con el apoyo de los Ministerios de Salud, Educación y Agricultura, logrando el trabajo en conjunto de las áreas implicadas en el funcionamiento del programa.

El GSFP se inició con 10 escuelas piloto, seleccionadas de cada región del país. Hacia el 2006 el número de escuelas participantes se incrementó a 200 alcanzando una cobertura de 69.000 alumnos en 138 distritos (ECASARD, 2009). Para el año 2010 el programa cubre la totalidad de los 170 distritos del país y alrededor de 713.590 estudiantes (GSFP, 2014). Dentro de los objetivos de la iniciativa, se encuentra concentrar

el 80% de los costos asociados a la alimentación en la adquisición de alimentos locales, sin embargo sólo en las regiones del norte esa cifra llega al 20%, mientras que en las otras regiones los porcentajes son incluso menores (GSFP, 2011).

En todo caso, el servicio otorgado por el programa consiste en la entrega de comida caliente y nutritiva en base a alimentos locales, para los niños de escuelas primarias públicas y jardines infantiles de las áreas con más pobreza del país. Para lograr esta unión entre el segmento productivo y las escuelas, se hizo necesaria la organización de los productores, generando su compromiso con la producción, procesamiento y comercialización de los alimentos. Según el IBP (2012) estos no son los únicos beneficios que ha traído consigo la aplicación del GSFP, sino que también ha conllevado mejoras de la infraestructura y sanidad de los entornos escolares, logrando aumentar las instalaciones sanitarias y de aseo, el acceso a agua potable y la certificación de salud de las cocinas. A su vez, varios distritos han comenzado a destinar fondos de sus propios presupuestos para el programa de alimentación, en lugar de esperar que el gobierno nacional provea el total de los recursos.

Desde el origen del programa, su conexión con los agricultores ha sido un desafío, el nivel de éxito en la adición del segmento productivo ha sido mínimo y restringido a algunas comunidades y no a la totalidad del programa, por lo que este ítem aún continúa siendo un foco de trabajo. En este sentido, el Programa Mundial de Alimentos y la Asociación Ecuménica para la Agricultura Sostenible y el Desarrollo Rural han prestado su ayuda para lograr profundizar en la organización de los productores.

3.5. National Farm to School Network, Estados Unidos.

La Red Nacional de la Granja a la Escuela en Estados Unidos es una iniciativa que enriquece la conexión de las

comunidades con alimentos más saludables y frescos, junto con la unión a productores locales al cambiar los sistemas de compras y prácticas educativas sobre la alimentación en escuelas y educación preescolar. De esta forma, “De la Granja a la Escuela” atiende a diferentes implementaciones dependiendo de la localidad, pudiendo incluir: i) compras de alimentos locales, los cuales son servidos en las cafeterías de las escuelas o son ofrecidos como snack o prueba degustación; ii) actividades educativas relacionadas con la agricultura, alimentos y la salud o nutrición; iii) participación de los estudiantes en jardines o huertas de las escuelas (NFSN, 2014).

Para esto, se generan lazos con las escuelas, en primer lugar mediante reuniones, conferencias y diferentes eventos informativos sobre esta iniciativa; y en segundo lugar ofreciendo asistencia directa a proveedores de servicio alimentario interesados en brindar una alimentación sana a base de alimentos locales. Además esta red trabaja para generar las políticas locales y federales adecuadas para apoyar estas iniciativas.

La positiva evolución de la red se ilustra en que las operaciones de servicio de alimentación a lo largo de Estados Unidos han aumentado la incorporación de distintas acciones derivadas del programa. Los últimos datos proporcionados por el censo del año escolar 2011-2012 realizado por el USDA muestran que el programa tiene cobertura en el 44% de las escuelas públicas de Estados Unidos (40.328), lo que supone que alrededor de 23,5 millones de estudiantes son beneficiarios. En cuanto a los Estados, el mismo censo muestra que 26 han generado políticas de apoyo. De hecho, en el caso específico de Washington D.C., se ha generado una red particular (The D.C. Farm to School Network) la cual incluye colaboración de profesores, padres, agricultores, servicio alimentario, administradores de las escuelas, organizaciones ambientales, directores de mercados y miembros de la comunidad (DCgreens, 2010).

3.6. Discusión de casos

El desarrollo de la agricultura familiar ha sido foco de atención prioritario por parte de las políticas públicas durante los últimos años, de forma de lograr una estabilidad económica en los medios rurales. Esto como hemos visto se ha tratado de conseguir en algunos casos cubriendo a su vez necesidades nutricionales en establecimientos de carácter público. Dichas políticas han sido desarrolladas en diferentes contextos, principalmente conectadas a los programas de alimentación escolar, apoyando la educación alimentaria y la alimentación saludable en las instituciones públicas; respetando la cultura culinaria de cada localidad en conjunto con crear un sentido de identidad con la producción local adaptado a las demandas de alimentación y nutrición.

En este contexto, la aplicación de estas políticas requiere de un profundo análisis de las condiciones, atributos y posibilidades de cada entorno al cual se deseen aplicar. Aspectos como el nivel de cobertura, especificaciones nutricionales, alimentos utilizados y el porcentaje proveniente de la oferta agrícola local, deben ser tópicos a tener en consideración para el correcto funcionamiento de este tipo de iniciativas.

Dentro de los casos mencionados en el presente artículo, uno de los más destacados es el aplicado en Brasil, donde el PNAE adquiere un 30% de los alimentos desde la agricultura familiar para el abastecimiento de escuelas. Algunos programas, como el aplicado en Ghana, han buscado establecer un modelo similar, teniendo como objetivo un gasto del 80% en alimentos de estas características, aunque se ha demostrado que este valor no supera el 20%, debido a la condición de vulnerabilidad e inestabilidad de los sistemas agrícolas. En otros lugares, basan su aplicación en participación voluntaria, como es el caso de Andalucía y Estados Unidos, llegando tanto a instituciones educativas y hospitales en el primer caso, y a un 44% de las escuelas públicas en el segundo, incorporando actividades educativas que fomentan la participación de los agentes

implicados (principalmente estudiantes, personal y apoderados). Asimismo, cada programa tratado en este capítulo se ejecuta de manera paralela a herramientas de apoyo público al sector agrícola familiar, como son el acceso a créditos y asesorías.

Como fue señalado, además del nivel de participación de la agricultura familiar en este tipo de iniciativas, otro tópico a determinar es la cobertura de los programas de alimentación, lo cual depende generalmente del nivel de vulnerabilidad en el que se encuentran insertos los potenciales beneficiarios del mismo. En este sentido es que los programas con medios más limitados se centran en los más vulnerables, como en el caso de Ghana, o aplican raciones diferenciadas como en el caso del programa “Qali Warma”, estableciendo cierto carácter de obligatoriedad en estas zonas. Este aspecto también incide al momento de instaurar estas iniciativas con un enfoque voluntario, donde el principal problema no reside en la desnutrición sino en la malnutrición.

Los aspectos mencionados anteriormente, evidencian la necesidad de estudiar las condiciones propias de cada país o localidad en la que se apliquen estas políticas públicas, manteniendo especial atención en los aspectos involucrados, principalmente vulnerabilidad y estabilidad de la oferta en el medio rural. Con ello se debe lograr establecer una cuota realista de participación y fomento desde la agricultura familiar en este tipo de estrategias, de acuerdo a las condiciones propias del entorno.

4. CONCLUSIONES

La agricultura familiar constituye un pilar fundamental para la seguridad alimentaria a nivel global, dado que la gran mayoría de los productores agrícolas pertenecen a dicha categoría. No obstante, la baja rentabilidad de muchas de estas explotaciones y la incertidumbre asociada a la misma, han derivado en una emigración continuada del campo a la ciudad en busca de mejores condiciones de vida. Este proceso, tiene un impacto no sólo económico en los entornos rurales, sino además

amenaza la conservación de los agro-ecosistemas presentes en los mismos, así como de sus tradiciones culturales. Como consecuencia de su relevancia, se han venido desarrollando distintas actuaciones por parte del sector público para el apoyo a la agricultura familiar.

Dentro de lo anterior, una estrategia innovadora ha sido la inserción de los pequeños productores agrícolas como parte de la cadena de aprovisionamiento del sector público para la alimentación social. Como hemos visto en el presente artículo, en los últimos años se han llevado a cabo diversas experiencias en este sentido, en países con muy distintos niveles de desarrollo. En general, estos modelos de adquisición de alimentos se han conectado con los programas de alimentación escolar, con el fin de mejorar la calidad de la nutrición ofrecida a los estudiantes. No obstante, no solamente tienen que circunscribirse a lo anterior, pues en algunos casos como el de Andalucía, dichos alimentos eran ofrecidos además en hospitales y hogares de ancianos gestionados por el sector público. Igualmente, poniendo de nuevo como ejemplo el programa desarrollado en Andalucía, las condiciones para la compra de alimentos a la agricultura familiar pueden basarse además en otras características adicionales, como que la producción sea ecológica. Lo anterior en el caso del programa brasileño se premia a través de un mayor precio de compra. Por otra parte, resulta de gran importancia para la aceptación y en consecuencia sostenibilidad temporal de este tipo de iniciativas, como sucede en el caso de la red “De la Granja a la Escuela” en Estados Unidos, vincularlas con la concientización al respecto tanto de los estudiantes como de sus familiares, mediante actividades complementarias como los huertos escolares o las salidas a terreno.

Por último, señalar que en todo caso el éxito de este tipo de acciones está vinculado en muchos casos a cambios legislativos en los modelos de compras públicas que rigen en los países, lo cual responde a la voluntad política de romper el status quo existente. Asimismo, como se mostró para el caso de Chile en Encina (2013), los productores tienen una especial preocupación porque

los pagos que les haga el sector público se realicen de manera oportuna y equiparen, al menos, las condiciones del mercado. Esto puede derivar en algunos casos en una mayor necesidad de recursos en comparación con las compras a medianos y grandes proveedores, pero genera una serie de externalidades positivas que no emergerían de lo anterior y que deben ser valoradas por parte de los decisores públicos en la medida que sean proclives a un mayor bienestar social.

5. REFERENCIAS

- Comisión Económica para América Latina (CEPAL), (2014). *Agricultura Familiar y circuitos cortos: Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición*. Santiago, Chile: CEPAL. 112p.
- Craviotti, Clara & Palacios, Paula, 2013. "La diversificación de los mercados como estrategia de la agricultura familiar". *Revista de Economía y Sociología Rural*. 51(1).
- DCgreens, (2010). *A Guide to Purchase and Serving Local Foods in Schools*. En: <http://dcgreens.org/wp-content/uploads/2013/05/A-Guide-to-Purchasing-and-Serving-Local-Foods-in-Schools-.pdf>. [Consultado el 10 Julio de 2014].
- Ecumenical Association for Sustainable Agriculture and Rural Development, 2009. *Ghana School Feeding Programme (GSFP) Initiative and the Farmers Dream*. Ghana: ECASARD. 40p.
- Encina, Cindy, (2013). *Definición de las necesidades para la implementación de modelos de compras públicas de alimentos provenientes de la agricultura familiar campesina para el consumo social en establecimientos educativos en Chile*. Memoria para optar al Título de Ingeniero Agrónomo, Universidad de Chile. 90 p.
- Figueroa, Dixis & Lucema, Sonia, (2005). "La alimentación escolar analizada en el contexto de un programa". *Revista Costarricense de salud pública*, 14(26): 28-29.
- Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación Gobierno de Brasil. (2012). *Programa de Alimentación Escolar*. En: <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar> [Consultado el 28 de Septiembre de 2012].
- Ghana School Feeding Programme (GSFP), (2011). *Annual Operating Plan*. Ghana: GSFP. 44p.
- Ghana School Feeding Programme (GSFP), (2014). *Our Covering*. En: http://www.schoolfeeding.gov.gh/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=117 [Consultado el 17 Junio de 2014].
- International Budget Partnership, (2012). *From analysis to Impact: Partnership Initiative Case Study Series*. En: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/LP-Case-Study-SEND-Ghana-Summary_Spanish.pdf [Consultado el 17 Junio de 2014].
- Junta de Andalucía: Consejería de Agricultura y Pesca, (2008). *Alimentos Ecológicos para el consumo social en Andalucía*. Sevilla, España: CAP. 44p.
- Maggio, Andrea, (2014). "Espacios de comercialización en franco crecimiento". *Revista de Investigaciones Agropecuarias*, 40(1): 17-21.
- Márcia, Rozane, (2010). *Reconectando a produção ao consumo: a aquisição de gêneros alimentícios da agricultura familiar para o Programa de Alimentação Escolar*. Universidade Federal Do Rio Grande Do Sul. Porto Alegre, Brasil.
- Marsden, Terry, Banks, Jo, & Bristow, Gillian, (2002). "Food supply chain approaches: exploring their role in rural development", *Sociologia Ruralis*, 40(4): 424-438.

- Ministerio de Desarrollo Agrario Gobierno de Brasil. (2012). FOME ZERO (Programa Hambre Cero): La Experiencia Brasileña. Brasilia: MDA. 388p
- National Farm to School Network (NFSN), (2014). About farm to school. En: <http://www.farmtoschool.org/about/what-is-farm-to-school> [Consultado el 12 Junio de 2014].
- Organización Mundial de la Salud (OMS), (2008). Marco de Política Escolar: Ejecución de la estrategia mundial de la OMS sobre régimen alimentario, actividad física y salud. Ginebra, Suiza: OMS. 56p.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Banco Interamericano de Desarrollo. 2007. Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe. En: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/docs/politicafresu.pdf [Consultado el 29 Marzo de 2012].
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (2011). La Incorporación de la Agricultura Familiar en las Cadenas de Valor. En: <http://www.fao.org/climatechange/303220f6b6122dbb0e982c1b301f177a745160.pdf> [Consultado el 16 de Agosto de 2012].
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (2013). El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Roma: FAO. 109p.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), (2013). Manual para el Proveedor del Servicio de Alimentación Escolar del Programa Nacional de Alimentación Qali Warma. En: <http://www.fao.org/docrep/019/as219s/as219s.pdf> [Consultado el 12 Junio de 2014].
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2014. Agricultores Familiares: Alimentar al mundo, cuidar el planeta. En: <http://www.fao.org/resources/infographics/infographics-details/es/c/230929/> [Consultado el 10 Julio de 2014].
- Pellini, Tiago, Tanaka, Julia, Telles, Tiago, Lima, Marilea, & Souza, Luiz, 2006. Agricultura Familiar: pecuária leiteira como lócus das políticas públicas paranaenses. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER): 44th Congress, Julio 23-27, 2006. Ceará, Brazil.
- Pimienta, Carlos, 2002. "Gestión de compras y contrataciones gubernamentales". RAE electrónica, 1(1).
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 2012. Implementando compras públicas sostenibles. Introducción al enfoque de PNUMA. En: http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/10yfp/document/SPPguidelines_SP_27.07.12.pdf [Consultado el 15 Abril de 2014].
- Qali Warma, 2014. Conformación Comité de Alimentación Escolar (CAE). En: <http://app.qaliwarma.gob.pe/web/guest/conformacion-cae> [Consultado el 12 Junio de 2014].
- Tobar, Emilio, 2010. Evaluación del impacto del programa "Alimentos Ecológicos para el consumo social en Andalucía" en los productores ecológicos. En: http://www.juntadeandalucia.es/agriculturaypesca/portal/export/sites/default/comun/galerias/galeriaDescargas/cap/produccion-ecologica/estudios/EVALUACION_IMPACTO_EN_LOS_PRODUCTORES.pdf [Consultado el 10 Junio de 2014].
- Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), 2014. ¿Qué es la Agricultura Familiar?. En: <http://www.extension.unicen.edu.ar/economiasocial/?p=90> [Consultado el 10 Julio de 2014].