

La Paz, Bolivia

15 de noviembre del 2016

LEGALIDAD O LEGITIMIDAD Y EL POR QUÉ AUN NO EJERCEMOS SOBERANÍA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS

Geovana Mercado

Agrónoma con mención en Agroecología y Desarrollo Sostenible. Maestría en Agronegocios, CIDES-UMSA. Doctorante en Socio-economía en la Facultad de Ciencias de la Universidad de Copenhague. Investigadora en el Proyecto LATINCROP-UMSA. Ha sido consultora para la FAO. Tiene publicaciones sobre políticas de compras públicas de alimentos e inclusión de los cultivos andinos (quinua y tarwi) en el desayuno escolar.

Hablar de soberanía alimentaria en nuestro país, no sólo requiere de procesos institucionales, legislativos e incluso corporativos. Requiere también enfrentar realidades, discutir posibles razones de viabilidad, legitimidad y alcance que tienen la demanda y oferta alimentaria local desde “personas de a pie”. Ante esta necesidad, el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), a través del área de Interaprendizaje se ha querido acercar, en teoría práctica diaria, a generar reflexiones y resultados del curso “Compras públicas para la Soberanía Alimentaria en Bolivia” donde se ven expuestas, a través de este documento, cuestionamientos de legalidad- legitimidad de la compra local boliviana, las prácticas de consumo y estándares de certificación de un producto; y el contraste legislativo y práctico entre las facilidades y limitaciones de la inocuidad alimentaria. Esperamos que documentos y propuestas como las que hizo Geovana Mercado, confluyan en otros más.

Lo legal y su historia

Actualmente en nuestro país las normativas relacionadas a la compra pública han atravesado un largo proceso de transformación, con el objetivo de permitir que el Estado ejerza soberanía alimentaria al comprar productos locales o regionales para sus programas de alimentación pública. La actual normativa es el resultado de un largo proceso de cambios y ajustes que se vienen dando desde el año 1997. A través de los años y diferentes gobiernos de turno, se realizaron varios Diálogos Nacionales, conformaron comités de productores y se presentaron demandas y propuestas para lograr que el potencial mercado de las compras públicas se convierta en un mercado inclusivo hacia la producción nacional, pequeños oferentes y productos locales.

Este proceso dio como resultado la promulgación de diferentes decretos (por ejemplo, el D.S. N° 27040), que incluso llegaron a detonar la crisis del año 2003, “la guerra del gas”. Después de esta crisis, se intentó reconocer los avances y tratados con las organizaciones de pequeños productores y se convocó a un Tercer Diálogo Nacional, Bolivia productiva, concluyendo con la anulación del polémico Decreto 27040 y la aprobación de uno nuevo (DS 27328) denominado Compro Boliviano; priorizando la producción nacional en las compras públicas hasta 8 millones de bolivianos y estableciendo preferencia para las micro y pequeñas empresas en las compras del Estado hasta un millón de bolivianos. Los pequeños productores, tanto rurales como urbanos, agrícolas, mineros y artesanos, continuaron con los procesos de negociación hasta lograr, en la Nueva Constitución Política del Estado aprobada en 2009, que se establezcan claramente las preferencias y apoyo del que deben gozar, incluyendo especificaciones que hacen referencia a las obligaciones del Estado Plurinacional, en sus niveles central, departamental y municipal para proteger y promover a dichos actores y sus productos.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

Los supuestos beneficios de favorecer las compras locales de alimentos

Además de promover la soberanía alimentaria favoreciendo los sistemas productivos locales a través del poder de compra del Estado, la compra local de alimentos, especialmente en las áreas rurales, generaría varios círculos virtuosos, bajo los siguientes supuestos:

- 1) Al promover el consumo de productos locales, se promovería el desarrollo local mediante la creación de una demanda predecible y sostenida en el tiempo, que priorice la vocación productiva local.
- 2) Esta demanda, al ser mediada por contratos de corto, mediano o largo plazo; reduciría los costos de transacción y riesgos inherentes a los procesos de comercialización en mercados informales.
- 3) Considerando que la provisión es local, también se supone, se reducirían los costos de transporte, conservación y logística de distribución de los productos.
- 4) Paralelamente se lograría influir en los hábitos alimenticios de niños y niñas, (principales recipientes de programas tales como la alimentación complementaria escolar) y a través de ellos, a la población en general, reeducando el gusto por productos locales de alto valor nutricional.
- 5) Incremento de la demanda y mejora de sus sistemas productivos.
- 6) La compra local de alimentos también tendría el potencial de constituirse en un dispositivo de entrenamiento para que los pequeños productores rurales, al proveer a un mercado formal, logren paulatinamente acomodarse a las exigencias de otros mercados aún más exigentes, fortaleciendo sus asociaciones y agregando mayor valor a sus productos.

La situación actual

Pese a que el ámbito normativo boliviano tiene variadas leyes, decretos y políticas diseñadas con el objetivo de facilitar la inclusión de pequeños productores en mejores mercados, especialmente en municipios rurales y de menor población, la inclusión real en las compras públicas de alimentos a través de estos años es mínima. Los posibles efectos multiplicadores no se aprecian a nivel local, lo cual repercute a nivel nacional; por ejemplo, un estudio realizado por la ONG Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, indica que la participación de los pequeños productores en las compras públicas fue solamente del 3.5%, en el 2011.

El Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), ha realizado un curso virtual titulado “Compras públicas para la Soberanía Alimentaria en Bolivia”, con el objetivo de promover la reflexión sobre este tema y además proveer herramientas conceptuales y metodológicas para ejercer compras locales. El curso contó con 53 participantes de diferentes instituciones destacando la participación de funcionarios municipales, ONG’s de desarrollo, estudiantes universitarios y productores rurales. A través del curso se solicitó a los participantes visitar algún programa de compras públicas cercano a su residencia, para observar que tipo de productos estaban siendo demandados por las instituciones públicas. Se reportó que la gran mayoría de productos que se requieren son de tipo procesado (yogurt, pan, leche chocolatada o galletas, con excepción de algunas frutas que en su mayoría serían bananas o manzanas).

Realizando una comparación y discusión de los datos obtenidos, la reflexión del curso apunta a que los enfoques que guían las compras públicas de alimentos, reflejados en la exigencia de productos procesados con características muchas veces ajenas o muy lejanas a la realidad del área rural y de los y las pequeñas productoras, sería una de las principales razones para que las compras públicas de alimentos no se realicen de forma local. Si bien ciertos requisitos administrativos tales como la exigencia de la presentación de NIT o personería jurídica se han flexibilizado, el tipo de alimentos demandados en la mayoría de los casos no correspondería a productos típicos de la alimentación campesina local y por ende existiría un desencuentro entre la demanda y la vocación productiva local.

En nuestra Constitución y la normativa vigente, el Estado plantea un enfoque de seguridad alimentaria con soberanía para todas sus compras, además de la amplia inclusión y promoción de pequeños



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

productores y productoras; asumiendo que los compradores públicos están en la obligación de realizar las compras siguiendo este enfoque. Sin embargo la débil inclusión de los pequeños productores en la actualidad debería llevarnos a analizar si es que existe un cierto sesgo hacia la pequeña producción en el mercado de las compras estatales. ¿Por qué pese a que su inclusión es normada por ley, y las ventajas potenciales que ofrece la compra local de alimentos para programas públicos, los pequeños productores aún se constituyen en actores periféricos en este mercado? ¿Cuáles son las principales razones que llevan a su exclusión?

¿Qué ocurre cuando el municipio sí demanda productos locales?: de alimentos legítimos a ilegales

Aun cuando la demanda es dirigida a productos locales, y existe voluntad política en algún municipio para favorecer la compra local, los alimentos deben sufrir un proceso de transformación no solo artesanal o industrial, sino también simbólico, los alimentos deben ser “certificados”. Alimentos típicos de consumo en los hogares campesinos, tales como mote o charque no pueden ser ofrecidos por falta de certificación. Es así que los programas de compras públicas de alimentos en las zonas rurales se convierten en sitios de recodificación y re-categorización de los alimentos locales, dando como resultado una amplia diferenciación entre productos “certificados” que sí son aptos para su compra y consumo público y otros que, por carecer de las certificaciones de ley no pueden ser comprados ni consumidos a través de estos programas. Debido a esto, alimentos legítimos que aún se consumen en los hogares rurales al intentar ser introducidos a la compra pública pasan a ser ilegales y no aptos para el consumo en la escuela.

Si bien el tipo de certificación de los productos alimentarios que se requiere persigue el objetivo legítimo de asegurar la inocuidad alimentaria, presenta a su vez, procedimientos sesgados que favorecen a la gran producción industrial de alimentos, que sí cuenta con los recursos y la flexibilidad para adaptarse a las diferentes exigencias de certificación. Este sesgo automáticamente expulsa o desincentiva a los pequeños productores a participar en los procesos de contratación de proveedores por considerar este mercado un “mercado complicado” o demasiado exigente.

Desencuentro entre la demanda y la oferta en el ámbito local

Un estudio de la Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia (FAM) realizado en el 2008, determinó las principales razones por las cuales los municipios consideraban que no lograban realizar compras locales: Para el 43%, la principal razón era la falta de capacidad de los pequeños productores para hacer frente a requisitos tales como volúmenes de producción, calidad y variedad de productos que satisfagan la demanda municipal; el 22% señalaba como principal obstáculo la falta de formalidad de los pequeños productores.

Otras razones fueron: la falta de oferta productiva en la zona (19%), el hecho de haber licitado sus compras con otras empresas (16%) y la falta de interés por parte de los productores locales (3,3%). Las razones mencionadas por los operadores municipales centraban su atención en la oferta, transfiriendo la responsabilidad de acceder a este mercado directamente a los productores; esto entraría en contradicción con los enfoques inclusivos, de promoción y apoyo que según la normativa deberían regir las compras públicas de alimentos. El desencuentro entre la demanda realizada por los gobiernos municipales y la oferta productiva, explicaría el por qué en el estudio de la FAM; el 43% consideraba que la producción local no podía cubrir los volúmenes demandados, si se demandan productos lejanos a la vocación productiva local, el resultado más obvio es que no se encuentren proveedores locales con la capacidad para proveer los productos demandados.

Sobre legitimidad

Cuando los Gobiernos Municipales se proponen favorecer a los proveedores locales a través de la realización de compras preferenciales, se encuentran frente a contradicciones entre la normativa, la soberanía alimentaria y la normativa que intenta asegurar la inocuidad alimentaria y calidad de los



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

alimentos a través de procesos de certificación. Debido a esto muchos gobiernos locales se embarcan en acciones ilegales pero legítimas ante la población local, por ejemplo: la no exigencia del registro sanitario y el uso de certificados no correspondientes al producto entre otras. Este accionar como otros tantos que bordean la ilegalidad, no otorga ningún tipo de sostenibilidad a las compras locales, puesto que se construye en base a la voluntad política de actores que en muchos casos, transitan los gobiernos municipales de forma temporal, no permite la construcción ni fortalecimiento de aprendizajes y conduce a un acceso inestable, condicionado muchas veces a la presión o lobby político que los mismos productores puedan ejercer.

¿Podría la legalidad ser más legítima?

Ante este panorama nos encontramos frente a un obstáculo infranqueable para la gran mayoría de los productores rurales de alimentos, si bien poseen muchas capacidades productivas en su mayoría no poseen las capacidades exigidas por los procesos de certificación de inocuidad alimentaria (acceso a agua potable, o energía eléctrica constante para garantizar ciertos procesos relacionados con la conservación de algunos alimentos); en otros casos, las ventas locales son demasiado pequeñas para justificar la inversión en infraestructura productiva (plantas de procesamiento con características de uso exclusivo).

Debido a esto, urge pensar en el replanteamiento de los procesos de certificación en los ámbitos rurales, para que dejen de convertirse en barreras de acceso a mejores mercados para pequeñas productoras rurales. Así mismo, urge fortalecer las capacidades de gestión de los operadores municipales, que suelen cerrar las puertas a la compra local debido al desconocimiento de la normativa y los procedimientos existentes. La Constitución Política de Estado y la normativa vigente ofrecen un sinnúmero de mandatos y de posibilidades para que los gobiernos municipales puedan cumplir el rol de promover el desarrollo económico y asegurar el bienestar de su población.

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