



TRABAS Y POSIBILIDADES EN LAS COMPRAS ESTATALES

Diagnóstico de los programas principales que comprenden al sector asociativo

Iris Camacho

CEPES

Gilbert Bustamante

JNC

Giel Ton

AGRINATURA / LEI-Wageningen UR

Octubre de 2010

Introducción

En el Perú se establece que el Estado es el principal comprador de alimentos, con unos 900 millones de soles (317 millones de dólares). Para ello la legislación nacional de adquisiciones y contrataciones del estado establece trato preferencial: Compras para el Programa del Vaso de Leche y del programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA) a ciertos sectores productivos como las MyPes y el sector agropecuario debido a características peculiares. Los programas de compras de alimentos locales para el apoyo alimentario se enmarcan en esta estrategia, enfrentando el desafío de obtener una mejora sostenible del nivel de vida de los productores agrarios, sin afectar negativamente el logro del objetivo principal de los programas sociales, que es lograr la satisfacción de las necesidades nutricionales de millones de personas que forman parte de los grupos en riesgo.

En el marco la legislación nacional ha previsto que ciertos sectores productivos gocen de un trato preferencial y encontramos leyes especiales que permiten a las municipalidades locales e instituciones encargadas de programas sociales a comprar productos agropecuarios a los pequeños agricultores a fin de que éstos últimos suministren con su producción a las instituciones mencionadas y obtener mejores ingresos.

PRESUPUESTO POR PROGRAMA ALIMENTARIO NUTRICIONAL

(Millones Nuevos soles)

Programa social	Inversión	
	Mill (S/.)	%
Programa del vaso de leche	388.3	42.92
Programa de complementación alimentaria	6.7	0.74
Programa integral nutricional – PIN subprograma infantil)	213.1	23.56
Programa integral nutricional – PIN subprograma escolar	296.5	32.78
Total	904.6	100.00

Fuente: PRONAA (2009) y MEF -SIAF (2007,2008, 2009). Actualizado al 25 de mayo del 2009

Elaboración: Centro de investigación de la Universidad del Pacífico

Opción 1 - Programa del Vaso de leche.

Fue creado mediante la Ley N° 24059 para proveer apoyo en la alimentación a través de la entrega de una ración diaria de leche o alimento equivalente a: niños de 0 a 6 años de edad, madres gestantes y en período de lactancia, priorizando entre ellos la atención a quienes presenten un estado de desnutrición o se encuentren afectados por tuberculosis. El procedimiento para la compra de insumos para el abastecimiento del Programa del Vaso de Leche, se rige por los procesos de contratación de la ley y reglamento de contratación del Estado, sin embargo, la Ley N° 27470 establece requisitos que permiten la compra de productos agropecuarios nacionales.

*Empoderar Pequeños
Productores en los
Mercados (ESFIM)*

El programa ESFIM apoya a organizaciones de productores para que fortalezcan sus capacidades de formular propuestas factibles para cambiar el ambiente institucional para que los pequeños agricultores tengan mayor participación en los mercados. En el Perú apoya la articulación de los asociaciones de productores con actividades de comercio asociativo.





De conformidad con el artículo 2° de la Ley N° 27470, en cada Municipalidad Provincial o distrital, debe conformarse un Comité de Administración del Programa del Vaso de Leche, el mismo que debe ser reconocido mediante Acuerdo Municipal: El comité deberá estar conformado por: El alcalde, un funcionario municipal (no regidor), Un representante del Ministerio de Salud (por lo general un nutricionista o experto en nutrición), tres representantes de la Organización del Programa del Vaso de Leche (elegidas democráticamente por sus Bases, según los estatutos de su organización), Un representante de la Asociación de Productores Agropecuarios de la región o zona, acreditado por el Ministerio de Agricultura.

Los productos que pueden ser adquiridos según Ley N° 27470: i) Leche en cualquiera de sus formas u otro producto, ii) Alimentos que contengan un mínimo del 90% de insumos de la localidad, tales como harina de quinua, kiwicha, haba, maca, cebada, arroz, avena, soya u otros productos nacionales, iii) Enriquecidos lácteos. d) Las municipalidades solicitarán obligatoriamente a los proveedores, a quienes les adquieran los productos para el Programa del Vaso de Leche, una declaración jurada que especifique la procedencia u origen de sus productos y de los insumos utilizados.

Opción 2 - Programa Nacional de Asistencia Alimentaria (PRONAA)

El PRONAA fue creado en 1992 mediante DS N° 020-92-PCM. Es un organismo público descentralizado del Ministerio de Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano. Su misión es “contribuir a elevar el nivel alimentario y nutricional de la población en situación de pobreza extrema, ejecutando acciones de apoyo y seguridad alimentaria dirigidas preferentemente a la atención de los grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional, en especial a los niños, madres gestantes y lactantes y damnificados por situaciones de emergencia temporal”. También establece que “para atender los requerimientos de alimentos de los diferentes Programas, el PRONAA adquiere productos alimenticios, agroindustriales y pecuarios, dando preferencia a los de origen local, a fin de contribuir a mejorar la producción nacional y la generación de ingresos, como política de superación de la pobreza en el campo”. Las normas establecen que las compras del PRONAA deben ser efectuadas obligatoriamente a los campesinos y pequeños productores locales a fin de que éstos abastezcan de productos alimenticios nacionales agropecuarios e hidrobiológicos.

El Reglamento de la Ley N° 27767, Decreto Supremo N° 002-2004-MIMDES, establece que para la participación de las agroindustrias deberán regirse por la ley de micro y pequeñas empresas, para su formalización. Asimismo el Ministerio de Agricultura certificará la condición de pequeño productor agrario, a través de las instancias locales correspondientes, indicando su área productiva y volumen de producción, según corresponda

- Agrícola: Al productor individual conductor de tierras bajo riego hasta 15 hectáreas o de secano hasta 30 hectáreas, y a las Comunidades Campesinas y Nativas sin perjuicio de la extensión que conduzcan.
- Pecuario: Para el caso de la adquisición de carne de camélidos sudamericanos y ovinos, se considerará pequeño productor a aquel ganadero individual que posea hasta un máximo de 100 cabezas, o a las comunidades campesinas.
- Para el caso de los productores de leche fresca, se considera pequeño productor a aquel que posea hasta 20 vacas en período de producción o a las comunidades campesinas”.

El artículo 10° del Reglamento establece la conformación de las Comisiones de Adquisición, las mismas que están conformadas por: El Jefe del Equipo de Trabajo Zonal del PRONAA, el Director de la Región o Subregión de Agricultura o de Producción, Un representante del Gobierno Regional del ámbito de su jurisdicción. El reglamento también permite ser parte de la comisión en calidad de observadores: El Jefe del Órgano de Control Institucional del PRONAA o su representante, Un representante de los productores agrarios, acreditado por el Director de la Región o Subregión de Agricultura, Un representante de los productores pesqueros artesanales integrados en Organizaciones Sociales inscritas en el Ministerio de la Producción, Un representante de la organización nacional de empresas pesqueras artesanales.



Experiencias y lecciones

Sin duda este proceso alentó a los productores a procurar acceder a este mercado en cumplimiento de los objetivos centrales de los programas de compra local, como un mecanismo fundamental para reactivar la economía local campesina. También los gremios agrarios y organizaciones como CNA, CCP, CONVEAGRO consideraron que las compras locales representan un importante beneficio para los productores, exigiendo que se establezca mecanismos que permitan la aplicación de las normas de compra de alimentos nacionales y se logre representatividad acreditada en las instancias de decisión del PRONAA y de adquisiciones.

Mediante el análisis de las experiencias en curso e información lograda sobre la importancia o contribución del programa de compras locales a través de las organizaciones de pequeños productores de comunidades rurales, podemos precisar dos aspectos importantes sobre los procesos en curso y la problemática existente en el entorno de compras locales de producto agropecuarios en el sector rural.

Lento proceso de participación de las organizaciones agrarias en los programas de compras locales de productos agroalimentarios. Las experiencias muestran un proceso muy lento de participación de las organizaciones en los procesos de compras locales. Algunas organizaciones campesinas tiene cómo único fin que sus socios sean proveedores; otras organizaciones han transitado a una mayor articulación al mercado de forma producción asociativa, p.ej. los casos de APROAC en San Martín y Linda Andahuaylina en Cuzco. El impacto más importante de este proceso según las organizaciones involucradas ha sido el aprendizaje en el relacionamiento con el mercado. Situación referencial de esta afirmación muestra el estudio de impacto de las compras locales sobre el ingreso campesino: PRONAA en ICA y Ayacucho.

Creciente involucramiento de productos agrarios elegibles en los programas de compras locales. Desde 1,993 han habido presiones sociales de pequeños productores y sus organizaciones que han contribuido a la orientación de los programas sociales hacia la adquisición de productos agroalimentarios proveniente de pequeños productores organizados, logrando a la vez incrementar la cartera de productos locales. De una cartera inicial de 3 productos como arroz, papa y charqui, esta se ha ampliado a una diversidad de productos locales de zonas rurales andinas, valles interandinos y valles costeros como menestras, cereales, tuberosas, leche fresca y derivados, oleaginosas en productos transformados, etc. Condición que constituye una amplia posibilidad de participación de más productores de diferentes zonas de producción en el programa de compras locales.

Afianzamiento de experiencias de compras locales de organizaciones con el involucramiento creciente de gobiernos locales y regionales La mayoría de experiencias con resultados favorables demuestran valiosa contribución de algunos gobiernos locales (distritales y provinciales) como instancias de soporte a iniciativas de acceso a compras locales por organizaciones de pequeños agricultores. Estos facilitaron recursos, apoyo técnico, etc. y mantuvieron decisiones para priorizar la compra productores organizados y microempresa de pequeños agricultores que operan en el territorio distrital o provincial. Es ejemplar el rol del Gobierno Regional de San Martín, en el incentivo de premiación a los gobiernos locales que promueven compras locales a través de sus respectivos municipios.

Ejemplo 1: La Asociación Regional de Ganaderos de San Martín – ARGASAM

Aproximadamente 114 organizaciones con 3000 pequeños ganaderos de leche de diez provincias de la región participan en los programas de compras locales a través de las municipalidades, cuya venta mensual es de aprox. 200 mil litros de leche que representa el 18.47% del volumen total de leche producida en la región. Sin embargo, durante los dos últimos años las adquisiciones de leche fresca por las municipalidades locales se redujeron a menos del 50%; la mayoría de las licitaciones son ganadas por la empresa Leche Gloria a pesar de que está demostrado que compras locales resultan más rentable para el programa: una lata de leche gloria equivale a dos raciones por un valor de S/.2.40 mientras que un litro de leche fresca equivale a 4 raciones por un valor de S/.1.20! Es evidente que el "diezmo", las irregularidades en las licitaciones y el manejo político se ha impuesto. El porcentaje de compras a las organizaciones ha cambiado durante estos dos últimos años de un 40% de leche fresca, 20% productos lacteados y una situación mucho más desfavorable para los productores: 40% leche en lata, a 80% leche en lata, nada de leche fresca y 20% productos lacteados.



Principales limitaciones.

El manejo político de los programas sociales. Las irregularidades en los procesos de licitaciones es una constante que se manifiesta de diferentes maneras: orientación hacia determinados productos, caso de compras de leche en lata por algunos municipios y organizaciones de comedores populares en desmedro de la leche fluida y otros productos locales, facilidad a la intromisión de comerciantes mayoristas en las compras, etc. que resulta ser el problema principal que limita la participación de las organizaciones. Hay poca credibilidad en los procesos de adquisiciones, esto lo podemos constatar también en constantes denuncias públicas en las diferentes regiones del país.

Retrazo en los pagos de compras locales. Constituye un factor crítico que desanima la participación de los pequeños agricultores organizados en el programa de compras locales. El sólo hecho de hacer cumplir con los pagos podría cambiar significativamente al imagen de los programas de compras locales, y mejoraría las posibilidades de participación de los pequeños agricultores.

Compras locales en volúmenes autorizados pequeños. Los volúmenes autorizados (15 mil toneladas de arroz corriente, 5 mil de papa y 500 TM de charqui, etc) son insuficientes para tener un impacto significativo. Además, a pesar que la norma establece adquisiciones directas a organizaciones de pequeños agricultores, en la práctica se adquieren productos a comerciantes o productores medianos y grandes., generando conflictos con lo productores

Organizaciones de productores con escasa visión empresarial. Si bien el programa de compras locales ha incentivado la organización de lo productores, estos en su mayoría no ha logrado establecer una estructura empresarial y proceso de gestión acorde a las exigencias de este mercado de compras locales y de otro tipo de mercados regionales o nacionales, donde el concepto de calidad, continuidad de la oferta, infraestructura, financiamiento, entre otras condiciones son elementales. En algunos casos se advierte que esta exigencias son trabas para el acceso al programa de compras locales.

Otro aspecto a resaltar es **la ausencia notoria del papel gremial** mas allá de algunas acciones de representatividad y defensa, en el acompañamiento a las organizaciones en sus procesos de desarrollo de capacidades organizativas y empresariales. Diferencia importante marca la organizaciones de productores de banano, cacao y café que junto al rol gremial asumen procesos de fortalecimiento organizativo en toda su estructura social y empresarial.

Escasa participación de los agricultores en gestión de los programas sociales. La participación de los pequeños productores en el diseño y ejecución de los programas de compras locales no esta considerada. Estos son manejados directamente por Comisiones de Adquisición que, a pesar de su intervención en los mercados locales con una finalidad promotora, no consideran la participación de representantes de organizaciones de agricultores, a quienes les asignan un papel totalmente pasivo.

Acreditación deficiente de condición de pequeños productores al programa de compras locales por el MINAG. La Dirección Regional de Agricultura de cada zona es la encargada de acreditar o certificar la condición de pequeño productor, sin embargo, esta adolece de muchas limitaciones operativas y de herramientas para un adecuado procedimiento de acreditación. Existen muchos casos acreditaciones indebidas permitiendo que productores medianos o agentes que no acreditan ser agricultores puedan ser considerados postores en los procesos de compra, presentándose constantes irregularidades e intromisiones de comerciantes mayoristas en el programa de compras locales.



Ejemplo 2: Asociación distrital de ganaderos de San Miguel del Faique. Piura y compra locales.

Asociación distrital conformada por 90 pequeños ganaderos a partir del año 1994 accediendo poco a poco a compras locales de leche fresca en 35 caseríos del distrito de San Miguel del Faique. El programa del vaso de leche de la municipalidad asumen las compras en pequeños volúmenes que oscila entre 750 y 1000 litros diarios en total, es decir con una distribución de 25 a 35 litros por caserío, a un precio de 1.2 nuevos soles /litro de leche. La organización realiza esta gestión cada año a través de un convenio con la municipalidad de San Miguel del Faique. La asociación grava 0.20 nuevos soles por litro de leche recurso con los cuales organización un mínimo de operatividad organizativa, dado que no cuentan con ningún tipo de apoyo para mejorar productividad y calidad del producto, pero que sin embargo los productores consideran de alto valor esta oportunidad de compras locales para mejorar su economía familiar.

Principales retos

1. Que los programas sociales alimentarios sean menos susceptibles de manipulación política y poder económico.

- Información publica de acciones evidentes de irregularidades en licitaciones de compras locales de alimentos
- Hacer conocer las experiencias positivas de compras locales
- Mantener informados a las organizaciones de pequeños productores sobre volúmenes de compras, productos, tiempo, cambios en los procesos de licitaciones del programa de compras locales de alimentos
- Incidir para que los municipalidades actúen de acuerdo a las normas establecidas en los programas de compras locales

2. Que las organizaciones tengan mayor capacidad organizativa y empresarial.

- Fortalecer iniciativas de organizaciones de pequeños productores que participan en compras locales y otras oportunidades de mercado
- Desarrollo de capacidades en gestión empresarial, conocimiento del mercado, participación en licitaciones de compras locales de los programas sociales y otros
- Innovación de tecnologías productivas para el incremento de la productividad
- Desarrollo de servicios de apoyo a la producción
- Capacidad de articulación e influencia política, para orientar el uso de los recursos de los gobiernos locales y regionales.

3. Que los gremios nacionales y regionales representativos tengan influencia en políticas publicas

- Hacer que la información referente a demanda de productos agrarios y procesos de compras locales sea mas transparente y de conocimiento oportuno a las organizaciones de productores
- Incidir en el cumplimiento de las norma de compras locales de alimentos por los gobiernos locales juntamente con sus organizaciones miembros.
- Fortalecer la articulación gremial basado en la demanda de sus organizaciones de base
- Apoyar a iniciativas de articulación de las organizaciones de base a programas o proyectos del gobierno regional o nacional