

Afectación de la crisis sanitaria (COVID 19) a la compra pública de alimentos de la agricultura familiar desde un enfoque de género: una comparación entre la región de Joinville (Brasil) y Nariño (Colombia)

Impact of the Health Crisis (COVID-19) on Public Food Procurement from Family Farming from a Gender Perspective: A Comparison between the Region of Joinville (Brazil) and Nariño (Colombia)

Gabriella Natallia Correa Kerber

Universidade da Região de Joinville, Brasil

gabriella.kerber@univille.br

 <https://orcid.org/0000-0003-3273-081X>

Suiany Zimmermann Bail

Universidade da Região de Joinville, Brasil

suianyzimmermann@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0001-8765-0545>

Yoná Da Silva Dalonso

Universidade da Região de Joinville, Brasil

yonada.dalonso@univille.br

 <https://orcid.org/0000-0002-6235-2808>

Isabel Goyes Moreno

Universidad De Nariño, Colombia

isabelgm99@yahoo.com

 <https://orcid.org/0000-0002-0394-3448>

Aura Cecilia Torres

Universidad De Nariño, Colombia

auraceciliatorres@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-2608-8103>

Mariana Falcão Leal Brotero Duprat

Universidade da Região de Joinville, Brasil

mariana.duprat@univille.br

 <https://orcid.org/0000-0002-6493-1221>

Gabriela Resende Yamamoto

Universidade da Região de Joinville, Brasil

gabi.yamamoto@hotmail.com

 <https://orcid.org/0000-0003-3578-1401>

Revista Economía y Política

Julio – Diciembre 2024

Núm. 40, p.94-111

Recepción: 09 Agosto 2023

Aprobación: 22 Marzo 2024

Publicado: 30 Julio 2024

DOI: <https://doi.org/10.25097/rep.n40.2024.06>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Como citar: Correa Kerber, G. N., Zimmermann Bail, S., Da Silva Dalonso, Y., Goyes Moreno, I., Torres, A. C., Duprat, M. F. L. B. y Yamamoto, G. R. (2024). Afectación de la crisis sanitaria (COVID 19) a la compra pública de alimentos de la agricultura familiar desde un enfoque de género: una comparación entre la región de Joinville (Brasil) y Nariño (Colombia). *Revista Economía y Política*, (40), 94-111, <https://doi.org/10.25097/rep.n40.2024.06>

RESUMEN

La pasada crisis sanitaria mundial evidenció el papel fundamental de la agricultura familiar y las políticas de compras pública para garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada. En este análisis documental, se compararon las experiencias de compras públicas (2019 a 2022), en una región de Brasil y otra de Colombia, de la agricultura familiar, desde una perspectiva de género, con el objetivo de identificar desafíos y buenas prácticas. Entre los hallazgos, se destaca que, aunque ya existen políticas estructuradas para las compras públicas en Brasil, la realidad regional señaló desafíos en el período. Se señalaron los avances en Colombia, con la expedición de la Ley 2046 de 2020. En ambos países se evidenció el bajo rol de la mujer en la titulación de las propiedades rurales y en la toma de decisiones, aunque se evidencia su participación en la fuerza productiva rural familiar.

PALABRAS CLAVE: Agricultura familiar, Compras públicas, Derecho Humano a la alimentación adecuada, Género, Pandemia.

ABSTRACT

The recent global health crisis highlighted the fundamental role of family farming and public procurement policies in guaranteeing the human right to adequate food. This documentary analysis compares public procurement experiences (2019 to 2022) in a region of Brazil and another in Colombia, focusing on family farming from a gender perspective to identify challenges and best practices. Among the findings, it is noteworthy that although structured policies for public procurement already exist in Brazil, regional realities pointed to challenges during the period. Advances in Colombia were noted with the issuance of Law 2046 of 2020. In both countries, the low role of women in the ownership of rural properties and decision-making was evident, despite their participation in the rural family productive workforce.

KEYWORDS: Family farming, Public procurement, Human right to adequate food, Gender, Pandemic.

INTRODUCCIÓN

La reciente pandemia provocada por el virus del COVID-19 desencadenó un escenario de alta incertidumbre que exigió respuestas en el ámbito sanitario y económico. Las autoridades sanitarias internacionales y una amplia gama de gobiernos nacionales han confluído en la implementación de medidas que podrían agruparse en tres grandes estrategias: la recomendación o determinación del aislamiento y distanciamiento social; el mejoramiento de la cobertura y la prestación de los servicios de salud; y formas de apoyo económico a ciudadanos, familias y empresas.

Tratándose de la primera pandemia global del siglo XXI, tanto la expansión del virus como los mecanismos establecidos para su superación, adquirieron tintes también globales y las

respuestas gubernamentales se extendieron más allá de las fronteras físicas. El gobierno colombiano implementó el confinamiento y el aislamiento social, y desde el Ministerio de Salud impulsó el fortalecimiento y ampliación de los servicios de salud con la pretensión de enfrentar la crisis. De igual manera, aparecieron diversas medidas tendientes a aminorar los efectos de la pandemia en la economía nacional, como apoyos para las empresas, créditos en favor de las micro empresas, subsidios a la pérdida del empleo y a las familias más vulnerables. Como medida extraordinaria, se plantearon estrategias para superar la crisis alimentaria que se extendía a lo largo y ancho del país, más aún si se tiene en cuenta que por mandato constitucional (Constitución Política de Colombia, 1991, Artículos 44 y 65), los niños tienen derecho a la alimentación integral y el Estado está obligado a proteger la producción de alimentos. También en Brasil se implementaron medidas de emergencia para mitigar los impactos sociales y económicos asociados a la pandemia.

Igual que en Brasil, en Colombia las medidas fueron improvisadas, intentado dar respuesta al incremento de muertes, contagios, cierre de empresas, violencia doméstica, violencia sexual, escases de alimentos y pérdida de derechos, que afectaron de manera especial a las mujeres y las niñas, obligadas a asumir toda la carga de cuidado familiar.

Considerando también que el sector femenino rural vivió experiencias diferentes a las de las zonas urbanas, la agricultura familiar es la principal responsable de alimentar a nuestras ciudades. Según datos de la FAO (2021), es responsable de más del 80% de la producción de alimentos del planeta. Sin embargo, estos pequeños productores se ubican entre los sectores más deprimidos, debido al creciente empobrecimiento y al hambre que caracteriza las zonas rurales de estos países. Esta contradicción entre la importancia de la agricultura familiar y el trato que se le da a las personas en las zonas rurales, es tan absurdo e injusto, que Naciones Unidas considero que el período comprendido entre 2019 y 2028 debía reconocerse como la Década de la Agricultura Familiar. El objetivo es delinear un plan de acción concreto para que todos los Estados, y cada persona en el mundo, se involucren en las transformaciones necesarias para garantizar el hambre cero (ODS 2), la igualdad de género (ODS 4), y las demás metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo sostenible. En esta perspectiva, desde hace varios años la ONU ha reconocido que las mujeres, por ser las mayores víctimas de vulneraciones a sus derechos, son participantes claves en la transformación de dichas sociedades.

Así, el presente estudio busca analizar comparativamente las experiencias de compras públicas, en la región norte-noreste de SC, Brasil y en la región sur de Colombia Departamento de Nariño, provenientes de la agricultura familiar, durante la pandemia, desde una perspectiva de género, así como al abastecimiento de alimentos, con el objetivo de identificar desafíos y buenas prácticas regionales. El estudio se realizará mediante una investigación documental de los marcos normativos de las compras públicas de la agricultura familiar, y la encuesta y/o estadísticas de compras realizadas en el período 2019 a 2022 puesta a disposición por los propios organismos públicos, con identificación del corte de género de estas.

REVISIÓN DE LITERATURA

1. Marcos legales sobre compras públicas de la agricultura familiar

1.1. *El contexto de Brasil*

Entre las acciones implementadas por el Gobierno brasileño para hacer frente al COVID-19 en el ámbito escolar, destaca la aprobación del Plan Nacional de Combate a los Efectos de la Pandemia del Covid-19 en la Educación (Ley PL 3520/2021¹). A pesar de que la Ley asignaba la provisión de alimentación escolar a los municipios, esta determinación no fue presentada de manera clara y efectiva. Sin embargo, el país ya contaba con el Plan Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) para promover el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), que afecta a todos los municipios del país en una experiencia de gestión descentralizada.

El Estado Federal transfiere recursos a los estados y municipios para la administración de la merienda escolar y la compra de alimentos, siendo destinado el 30% del monto a la compra de productos de la agricultura familiar a través del Programa Nacional de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA) (Brasil, 2009). La herramienta operativa y de gestión del Programa de Adquisición de Alimentos - PAA, Sistema de Información del Programa de Adquisición de Alimentos - SISPA, fue instituida por la Ordenanza N° 17 del 6 de marzo de 2015 con el fin de monitorear el cumplimiento de los límites anuales de proveedores beneficiarios y organizaciones proveedoras por familia unidad y por organización proveedora, controlar la adquisición y el destino de los productos y monitorear el cumplimiento de las metas del PAA (Brasil, 2015).

Sin embargo, en los últimos años, tales políticas no han sido suficientes para contener el empeoramiento del hambre. La encuesta nacional de presupuestos familiares de 2018 mostró un aumento de la inseguridad alimentaria, con tendencia a acentuarse, especialmente en la población rural (IPEA, 2022). Este escenario se agravó en la pandemia, según informó la Encuesta Nacional de Inseguridad Alimentaria, realizada por la Red Brasileña de Investigación sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (REDE PENSSAN), que indicó que, en los últimos meses de 2020, 19 millones de brasileños fueron hambrientos y más de la mitad de los hogares del país enfrentan algún grado de inseguridad alimentaria. Señalando también que factores como: ser mujer, ser negra o mestiza y tener un bajo nivel educativo son determinantes para situaciones de inseguridad alimentaria severa (REDE PENSSAN, 2021).

Acerca de la producción de alimentos en el Estado de Santa Catarina, región de el presente estudio, se caracteriza históricamente por la agricultura familiar y el predominio de la pequeña propiedad rural. Existen 183.065 establecimientos agropecuarios con una superficie promedio de 35,2 hectáreas por establecimiento. Los datos actuales indican que el 37% de los establecimientos tienen menos de 10 hectáreas de terreno (EPAGRI, 2019, p.13). La región es también el peor estado de Brasil en términos de distribución de crédito agrícola a las mujeres (EPAGRI, 2021, p. 14).

1.1.1. *La agricultura familiar*

La agricultura familiar es un tipo de agricultura desarrollada en pequeñas propiedades rurales. En la legislación brasileña, la definición de agricultor(a) familiar o empresario(a) familiar rural

está definida por la Ley n° 11.326/2004, que establece la Política Nacional de Agricultura Familiar y Empresas Familiares Rurales. Según el art. 3, se considera agricultor(a) familiar aquella persona que ejerza actividades en el medio rural, cuente con una superficie de hasta cuatro módulos fiscales, mano de obra propia familiar, porcentaje mínimo de ingreso familiar originado en actividades económicas propias de su establecimiento y manejo de la establecimiento o empresa por la propia familia (Brasil, 2004).

De estos criterios, el módulo fiscal está definido en la Ley N° 6.746/1979, que modificó algunas disposiciones del Estatuto de Tierras (Ley N° 4.504/1964) y regula los derechos y obligaciones en relación con los bienes inmuebles rurales a los efectos de la implementación de la Ley Agraria. Reforma y promoción de la Política Agraria.

La definición de un módulo fiscal tiene en cuenta:

a) el tipo de explotación predominante en el municipio (hortifrutigranjeira, cultivo permanente, cultivo temporal, ganadería o silvicultura); (b) las rentas obtenidas en el tipo de explotación predominante; (c) otras explotaciones existentes en el municipio que, aunque no predominantes, son significativas en términos de ingresos o área utilizada; d) el concepto de "propiedad familiar". El tamaño de un módulo fiscal varía según el municipio donde se encuentra la propiedad. El valor del módulo fiscal en Brasil varía de 5 a 110 hectáreas. En Joinville el módulo fiscal adoptado es de 12 hectáreas (EMBRAPA, 2022).

En 1995 se creó la primera política pública enfocada directamente a la agricultura familiar, el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Tiene como objetivo financiar proyectos individuales o colectivos de generación de ingresos para agricultores familiares y colonos de la reforma agraria. Se caracteriza por ofrecer tasas de interés reducidas en comparación con otros programas de financiamiento rural, y se compone de diversos subprogramas y líneas de crédito para adaptarse a las necesidades específicas de los beneficiarios. Uno de ellos, Pronaf Mulher, ofrece una línea de crédito específica para el financiamiento de mujeres agricultoras que forman parte de una unidad productiva familiar cubierta por el PRONAF, independientemente del estado civil (BNDES, 2022).

En 2022, el principal marco legal brasileño sobre compras públicas a la agricultura familiar es el Programa Alimenta Brasil (PAB), mediante el cual los estados, municipios y organismos federales de administración directa e indirecta pueden adquirir alimentos de la agricultura familiar a través de convocatorias públicas y haciendo uso de la dispensa de licitación. La Conab, como organismo ejecutor del programa, brinda apoyo técnico para la identificación de la oferta alimentaria, la estacionalidad de los productos, la identificación de proveedores potenciales y también en la adquisición de alimentos provenientes de la agricultura familiar, mediante convocatoria pública, y posterior donación a consumidores beneficiarios. Fue creado por la Medida Provisional 1061 del 9 de agosto de 2021 y posteriormente convertido en Ley N° 14284 del 29 de diciembre de 2021. Surgió como reemplazo del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Al igual que su antecesor, tiene dos propósitos básicos: promover el acceso a los alimentos y fomentar la agricultura familiar. Determina la compra de alimentos producidos por la agricultura familiar, sin licitación, y destinados a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional (Brasil, 2021).

Analizando ambas políticas, se evidencia que no existe una gran innovación en el Programa actual en relación al anterior PAA, que venía funcionando desde 2003 (Ley N° 10.696). Por el

contrario, según expertos de la sociedad civil, los cambios podrían haberse dado en el marco del propio PAA y no a partir de la creación de otra política.

Para la organización FIAN Brasil, por ejemplo, la mera asignación de recursos presupuestarios podría resolver gran parte de las críticas al PAA. Según una Nota Técnica publicada por la entidad a principios de 2022, el gobierno federal se vio obligado a destinar más recursos al PAA de manera extraordinaria y debido a la pandemia del nuevo coronavirus en 2020 (R\$ 500 millones), mientras que en 2021 asignó sólo los habituales R\$ 100 millones. Al crear el nuevo Programa, el Gobierno dejó de lado la política de Estado que se había construido durante casi 20 años y tomó una medida más de carácter electoral, en la medida en que su contenido no contiene ninguna innovación importante (FIAN Brasil, 2022, pág. 21).

Cabe señalar que la participación de los agricultores familiares en programas como Pronaf y PAB depende del registro previo de estas personas o grupos en la Declaración de Aptitud para el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (DAP). Esta, funciona como un documento de identificación de la agricultura familiar que puede ser obtenido tanto por el agricultor y agricultor familiar (persona física), como por la empresa familiar rural como asociaciones, cooperativas, agroindustrias (persona jurídica), es gratuito y tiene una vigencia de dos años (MAPA, 2020).

Un segundo marco legal para la adquisición de productos de la agricultura familiar en el país se encuentra dentro del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), insituado por la Ley n° 11.947 de 16 de junho de 2009. Este programa tiene como objetivo proporcionar alimentos para estudiantes de educación básica y educación de jóvenes y adultos, en escuelas públicas, así como en escuelas privadas filantrópicas, entidades confesionales y comunitarias, acordadas con el gobierno (Brasil, 2009). Cumpliendo con el compromiso de reconocer el derecho humano fundamental a la alimentación escolar, garantizado por el art. 208, inciso VII de la Constitución Federal (Brasil, 1988). En la legislación brasileña, se afirma que es deber del Estado realizar el derecho a la educación, además del material didáctico escolar, el transporte y la atención de la salud.

Para comprender el impacto del PNAE, basta afirmar que atiende a cerca de 40 millones de estudiantes en aproximadamente 150 mil escuelas y, solo en 2019, generó R\$ 3,97 mil millones en transferencias, convirtiéndose en 50 millones de comidas diarias, más 10 mil millones de comidas al año (Aliança pela alimentação adequada e Saudável, 2020). El impacto positivo también se extiende al sector de la agricultura familiar. Vigente desde 2009, instituyó el abastecimiento obligatorio del programa con al menos el 30% de insumos provenientes de la agricultura familiar. De esa forma, además del asegurar el derecho humano a la alimentación de los niños brasileños, también impulsa el desarrollo de la agricultura familiar.

Con el inicio de la pandemia en el país, el Gobierno Federal agregó un art. 21-A de la Ley del PNAE. Esta adición pasó a autorizar, de manera excepcional, durante este período de suspensión de clases, la distribución de alimentos comprados con recursos del Programa a padres o tutores de estudiantes de escuelas primarias públicas.

Buscando reglamentar las nuevas disposiciones en el PNAE, la Resolución No. n° 2, de 09 de abril de 2020 del Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), estableció en sus diez artículos una serie de lineamientos para la implementación del PNAE durante la pandemia.

El más relevante al tema aquí abordado fue el del art. 5, que pasó a prever la adquisición de alimentos provenientes de la agricultura familiar, preferentemente local.

Cabe mencionar que el acceso es a través de convocatorias públicas con las siguientes modalidades: Compra con Donación Simultánea, Compra Directa, Apoyo a la Formación de Stock, Incentivo a la Producción y Consumo de Leche, Compra Institucional y Adquisición de Semillas (Ministério da Cidadania, 2022).

La ciudad de Joinville, ubicada en la región norte de este Estado de Santa Catarina tiene una población de 597.658 habitantes, lo que la convierte en la ciudad más poblada (IBGE, 2020). Joinville fue elegida capital por ser el centro metropolitano de la región norte-noreste del estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 1998).

1.2. El contexto de Colombia

Según un informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2021) la agricultura familiar en Colombia la asumen los campesinos, indígenas, grupos afro, pescadores, personas que viven en condiciones de pobreza y desamparo. Paradójicamente el 57% de las/los trabajadores agrícolas corresponden a la agricultura familiar, por lo que resulta evidente su importancia en la seguridad y soberanía alimentaria. El mismo informe, señala que: “Según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA 2017), a nivel nacional el 78,2% del área se dedicó a la actividad pecuaria, el 7,3% a la actividad agrícola, el 11,9% a bosques y un 2,5% del área se dedicó a otros usos” (FAO, 2021, p. 2).

Nariño es un Departamento que forma parte del suroeste de Colombia, en los límites con Ecuador. Cuenta con una superficie de 3.268 km², territorio en el que confluyen diversos ecosistemas y regiones naturales tales como la zona Andina, y la región del Pacífico Colombiano, que hace de esta zona un corredor ambiental de gran importancia para el territorio (Gobernación de Nariño, 2020, p.40). Las mujeres rurales en Nariño se desempeñan actividades como jornaleras, trabajadoras de hogar, pescadoras, asistentes de oficina y trabajadoras de restaurantes, sin embargo, una gran parte de ellas, no cuentan con empleos formales, y laboran de manera informal (Observatorio de Género, 2019, p. 20).

La emergencia sanitaria generada por el COVID-19 corroboró el rol significativo que en este territorio cumple la agricultura familiar, ya que no sólo abasteció la demanda interna, sino que se constituyó en la fuente primordial de oferta de alimentos en las cabeceras municipales y en las principales ciudades del departamento.

La propiedad sobre la tierra en el campo nariñense, refleja una fuerte desigualdad entre hombres y mujeres. En efecto de conformidad con las cifras contenidas en el Censo Nacional Agropecuario de 2014, el régimen de tenencia en personas naturales, señala que el 45.36% de la tierra está bajo el dominio masculino frente a un 26,91% que les corresponde a las mujeres, lo que indica una diferencia de 18.45% contrario a las mujeres, circunstancia que afecta su poder decisorio en este factor productivo (Dane, 2014, como se citó en Observatorio de Género de Nariño, 2018).

En este contexto, es que debe comprenderse el por qué de la migración de la población rural, especialmente joven, del campo a las ciudades, la que está generando una situación crítica en la

población campesina, reducida en su número, hecho que obstaculiza el desarrollo rural. Se necesitan con urgencia políticas públicas que frenen este proceso migratorio.

1.2.1. Antecedentes y Justificación de la ley de compras públicas locales en Colombia

Las compras públicas de alimentos han tenido un importante desarrollo en los últimos años. La delicada crisis económica generada por la pandemia se convirtió, para los pequeños campesinos y en general para la agricultura familiar, en una oportunidad para promover la reactivación económica de la producción de alimentos y el abastecimiento alimentario, uno de los sectores más cruciales desde el punto de vista socioeconómico.

El primer paso en Colombia se dio a partir de la articulación con entidades del Estado que suministran alimentación a algunos grupos específicos tales como personas privadas de la libertad (USPEC), infantes y jóvenes bajo la responsabilidad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y otras como el Ejército Nacional de Colombia.

De otra parte, la Resolución 464 de 2017 recogió 10 lineamientos y 19 estrategias de la Reforma Rural Integral (RRI) resultado de procesos participativos y que más tarde dieron origen a una política de Agricultura Familiar (AF) en Colombia, de carácter diferencial, encaminada a articular la comercialización de los pequeños productores rurales, con la contratación nacional tanto de bienes como servicios que requería el Estado Colombiano y el sector privado.

Dicha coyuntura fue el escenario propicio para la aprobación del Decreto 486 de fecha 27 de marzo del 2020, mediante el cual se crearon apoyos económicos con la finalidad de garantizar el suministro suficiente de alimentos y la seguridad alimentaria en el país, teniendo en cuenta la situación de emergencia que se vivía.

1.2.2. Marco Legal: Ley 2046 de 6 de agosto de 2020

Con la expedición de la Ley 2046 del 6 de agosto de 2020 en Colombia, se establecieron "(...) mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos". Esta norma que en efecto constituye un hito en la política agropecuaria, especialmente la constituida por la agricultura familiar, campesina, comunitaria, estuvo precedida de una etapa de diálogos y negociaciones que culminó con la firma de la mencionada ley.

Se destaca de la Ley 2046: la obligatoriedad de adquirir localmente al menos el 30% de la demanda de pequeños productores agropecuarios, agilidad de en los pagos, requerimiento de estudios previos para viabilizar las compras públicas de alimentos, fortalecimiento de sistemas de información y de formación a funcionarios públicos y a los productores locales, diseño de minutas alimentarias por territorios, para incentivar la producción local. (Ley 2046, 2020)

MATERIALES Y MÉTODOS

El estudio fue realizado mediante una investigación descriptiva documental de los marcos normativos de las compras públicas de la agricultura familiar, y la encuesta y/o estadísticas de compras realizadas en el período 2019 a 2022 puesta a disposición por los propios organismos públicos, con identificación del corte de género de estas dos en la región norte-noreste de SC (Brasil) y en la región sur de Colombia Departamento de Nariño. Estas cifras se analizarán mediante datos absolutos.

Para recopilar datos sobre agricultores familiares activos en Brasil, se consultó las fuentes de información de la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario de la Casa Civil (SEAD, 2022). Acerca de las compras municipales a la agricultura familiar, se consultaron los informes públicos del FNDE y la rendición de cuentas de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Joinville.

El FNDE pone a disposición, para consulta pública, datos preliminares sobre la adquisición de la agricultura familiar para alimentación escolar, extraídos del sistema de gestión de compras en línea. Estos datos deben presentar registros de documentos de gastos por adquisiciones que contengan el registro de una persona natural o jurídica, identificada por el organismo gubernamental como legalmente activa en el PRONAF (FNDE, 2015).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

1. Las experiencias de compras públicas de la agricultura familiar y la perspectiva de género en la oferta de alimentos: el caso de Joinville (Brasil) durante el período 2019 a 2022

Según el último censo agropecuario de 2017 (IBGE, 2017), Joinville contaba con 1.476 establecimientos productivos distribuidos en 36.039 hectáreas de área, caracterizando empresas agrícolas familiares (Tabla 1).

TABLA 1.

Características de los establecimientos productivos de Joinville – Santa Catarina - Brasil

Características de los establecimientos	Joinville	Santa Catarina	Brasil
Área de establecimientos agrícolas (hectárea)	36.039	6.448.785	351.289.816
Número de establecimientos agrícolas	1.476	183.066	5.073.324

Fuente: IBGE, 2017

En cuanto al perfil de productores rurales, el 20% eran mujeres, el 78% hombres y el resto no aplicaba. Este valor fue similar al perfil nacional (18% mujeres, 81% hombres) y superior en el porcentaje de participación de mujeres al perfil estatal (10% mujeres y 88% hombres) (Tabla 2). En cuanto al estado actual de registro de estos agricultores, existen 270 DAP activas en Joinville, (SEAD, 2022).

TABLA 2.

Perfil de las/os productores rurales de Joinville – Santa Catarina - Brasil

Perfil de las/os productores rurales	Joinville	Santa Catarina	Brasil
Masculino	78%	88%	81%
Femenino	20%	10%	18%

Fuente: SEAD, 2022

Del total, el 75% tiene dos titulares (uno de cada sexo), el 20% hombres como único titular y solo el 4% de mujeres como únicos titulares. Si bien el desempeño individual no es significativo, las mujeres representan un porcentaje del 41,5% de la fuerza productiva con regulación tributaria, en condiciones de participar en compras públicas y acceder a programas de crédito. Se evidencia el predominio del hombre como principal responsable, siendo el número de titulares individuales masculinos 5 veces mayor que el número de titulares individuales de mujeres (Tabla 3).

TABLA 3.

Titulares de DAP activas en Joinville – Santa Catarina - Brasil

Titulares de DAP activas en Joinville (270)	
Dos titulares (un hombre e una mujer)	75%
Hombres como único titular	20%
Mujeres como única titular	4%

Fuente: SEAD, 2022

También se evidenció un alto porcentaje de DAP canceladas en el grupo de mujeres productoras, 12 puntos porcentuales superior al observado en el grupo de hombres. Este dato puede indicar menor acceso a la información o capacidad técnica, ya que la cancelación se produce por registro o rendición de cuentas inadecuados.

Solo se identificaron 2 DAP de persona jurídica activos, referentes a una cooperativa agrícola con 101 socios, y una agroindustria rural artesanal con 55 socios. La primera empresa vende productos agrícolas in natura, mientras que la segunda vende alimentos procesados como pan, conservas, jaleas, melazas, pastas, yuca y derivados, pulpa de frutas y condimentos. En la cooperativa agrícola 25% son mujeres mientras en la agroindustria artesanal rural 50,1% son mujeres, lo que se explica por el hecho de que esta actividad de preparación de alimentos está históricamente ligada a las funciones domésticas de las mujeres. En ambos los representantes legales son hombres.

También es posible observar que estar en una asociación, cooperativa o agroindustria puede suplir la falta de DAP, especialmente para las mujeres, que se benefician más proporcionalmente (29% de todas las mujeres asociadas no tienen DAP, contra 14% de hombres asociados sin esta regulación fiscal). En general, este dato también se evidencia cuando observamos la forma de participación de las mujeres en el registro DAP, donde su protagonismo se restringe a sólo el 7%.

Se encontró que para las compras de alimentación escolar se realizó un mínimo del 30% de compras de alimentos a la agricultura familiar y/o a los empresarios familiares rurales o sus organizaciones (FNDE, 2022).

En cuanto a los datos históricos de la puesta en funcionamiento del PAB municipal en Joinville, hubo una reducción significativa en el recurso utilizado desde 2014, pasando de \$128.064,50 a \$15.475,30 en 2021 (Gráfico 1). El número de beneficiarios proveedores presentó

una reducción del 18,2% y el de beneficiarios destinatarios una disminución del 73,1%. (Joinville, 2022).

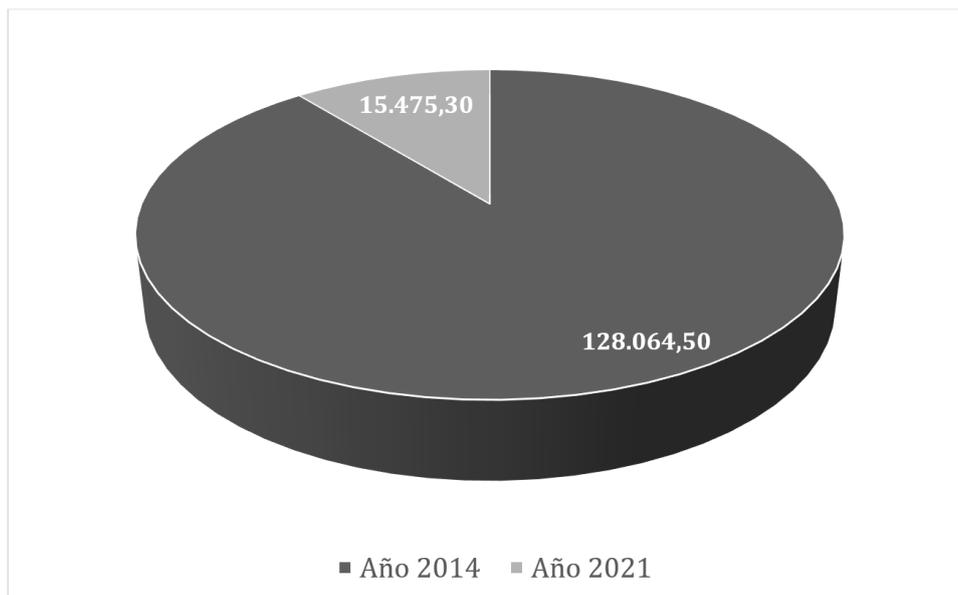


GRÁFICO 1.

Recursos del PAB em Joinville año 2014 y año 2021 – Santa Catarina -Brasil

Fuente: Joinville, 2022.

En el caso del PAB estatal, en 2021 se beneficiaron 104 proveedores, de los cuales el 28% fueron mujeres, y 36 beneficiarios destinatarios. En el mismo año se realizó por primera vez en el municipio el PAB Conab, beneficiando a 14 proveedores, de los cuales el 50% eran mujeres, y 39 beneficiarios (Joinville, 2022).

Por fin, se observó en el presente estudio de campo que la pandemia no afectó la dinámica de la producción rural, en relación a las comparaciones públicas de los dos estudios de casos (Joinville y Nariño). Sin embargo, los números arrojados en la encuesta mostraron una baja valoración de la figura de la mujer en el contexto de la agricultura familiar en ambos destinos investigados.

2. Las experiencias de compras públicas de la agricultura familiar y la perspectiva de género en la oferta de alimentos: el caso de Nariño (Colombia) durante el período 2019 a 2022

En el departamento de Nariño, las condiciones de pobreza de muchas de las zonas rurales, se originan en factores relacionados con las dificultades para disfrutar de servicios indispensables como la salud, educación, infraestructura, entre otras, las cuales afectan el bienestar de quienes habitan el agro y reducen su competitividad en la producción agropecuaria.

Dado que el campo es la despensa alimentaria no solo de los centros urbanos del Departamento, sino de otras regiones del país, se hace necesario el fortalecimiento de la agricultura, atendiendo a las condiciones geográficas imperantes en la región, y la existencia de un gran número unidades agrícolas familiares. Para ello, contar con un sistema adecuado de distribución y comercialización de los productos agrícolas es de vital importancia. La reciente

Pandemia y el Paro Nacional, demostraron el gran papel que juegan los productores agrícolas en tiempos de crisis, social, económica y sanitaria, para proveer los alimentos y así garantizar la seguridad y soberanía alimentaria.

Entre otros muchos factores, hay algunos de gran importancia, que deben seguir siendo atendidos tales como: la formalización de la propiedad rural, acceso al crédito, la tecnificación agrícola, fortalecimiento de las cadenas productivas, la asociatividad de los productores rurales, ampliación de mercados locales, nacionales y en el exterior, y de este modo alcanzar una mayor competitividad del sector.

2.1. *Implementación de la Ley de compras públicas en el Departamento de Nariño (Colombia)*

En el Departamento, la Gobernación del Departamento ha manifestado que, desde su expedición, la entidad:

A través del foro “Generación de espacios para la articulación y apropiación de los circuitos cortos de comercialización, compras públicas locales y mercados campesinos”, se socializó la Ley 2046 del 06 de agosto de 2020 y el Decreto número 248 del 09 de marzo de 2021...“La idea es dar los primeros pasos para la implementación de la Ley y también articularnos para la conformación de la mesa técnica departamental de compras públicas que sería un gran logro para el departamento y para nuestros pequeños productores”, indicó el Subsecretario de Asuntos Agropecuarios Transformación y Comercialización de la Gobernación de Nariño, James del Castillo (Gobernación de Nariño, 2021).

Esto indica que la implementación de la Ley ha sido paulatina y se han logrado algunos avances, como la consolidación del Registro de Pequeños productores y organizaciones, el cual se encuentra a cargo de la Secretaría de Agricultura Departamental. El citado registro, señala que, a la fecha, se encuentran inscritos 1439 productores en el registro, con las siguientes características:

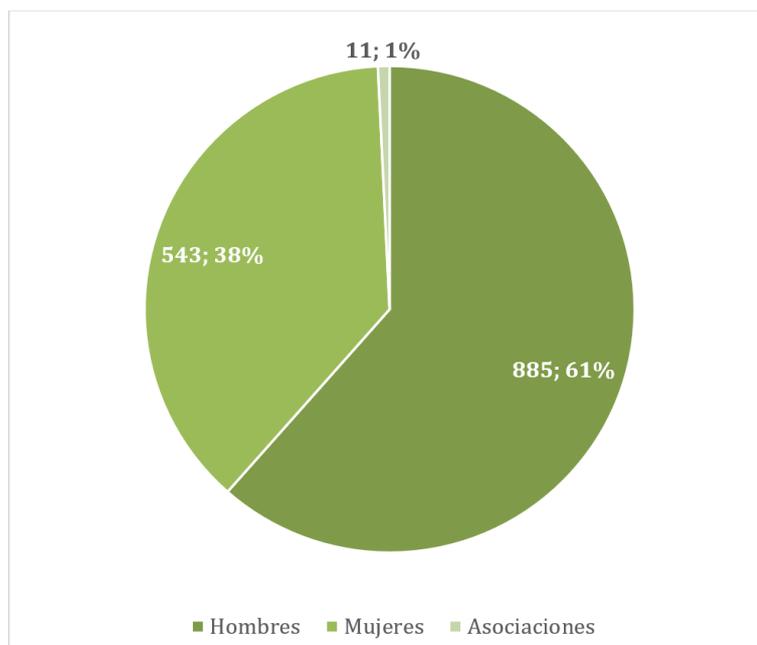


GRÁFICO 2.

Productores y productoras agropecuarios registrados – Nariño-Colombia

Fuente: Registro de productores y productoras Secretaría de Agricultura Departamental 2022 – Nariño Colombia.

Se identificaron 11 registros de asociaciones de mujeres productoras, en la base de datos reportada por la Secretaría de Agricultura, con una importante participación en los municipios de Magüi, Ricaurte, Samaniego, La Unión, San Pablo, Cuaspud y El Rosario. Estos datos son alentadores y corresponden al incremento de la sororidad en el trabajo de las mujeres, en el conocimiento y empoderamiento de sus derechos. Es urgente que el gobierno departamental ponga en marcha para el año 2023 claras directrices que impliquen el funcionamiento de las compras públicas a la ACFC que es la mayoritaria en nuestro departamento.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La situación de Brasil y Colombia, no es diferente a la del resto del mundo, la agricultura familiar tiene un papel central como principal responsable de alimentar a las personas. Pero estas personas están entre los grupos más vulnerables a la pobreza y al hambre.

A partir de estos datos y de la investigación documental que levantó los marcos normativos de las compras públicas de la agricultura familiar, el presente estudio evidenció situaciones similares en las dos regiones estudiadas, Joinville (Brasil) y Nariño (Colombia).

En primer lugar, se constató que tanto Brasil como Colombia tienen que valorar mejor el papel de la agricultura familiar para sus sistemas productivos. No hay otra forma de acabar con el hambre sino valorando el trabajo de los pequeños productores rurales.

En segundo lugar, la emergencia de visibilizar el importante papel del trabajo de la mujer en el campo. Muchas de ellas son líderes familiares, responsables por el trabajo en el campo, así como doméstico y de crianza de los hijos, pero poco reconocidas como tales.

En tercer lugar, ambos países se presentan como bastante desarrollados en sus marcos legales. Sin embargo, enfrentan serios desafíos para la implementación efectiva de tales políticas públicas. Incluso Brasil, que ya era una referencia en la lucha contra el hambre, en poco tiempo ha desmantelado gran parte de sus políticas e inversiones efectivas en seguridad alimentaria, encontrándose en una situación que requiere acciones efectivas y emergentes para combatir el hambre.

En cuarto lugar, se destaca que la situación de Joinville y Nariño, si bien tienen sus puntos positivos y negativos en relación con las demás regiones de los países, no son representativas del conjunto. En Brasil mismo, hay mucha desigualdad en términos de ingresos, acceso a servicios públicos y seguridad alimentaria. Dado que Joinville es una ciudad ubicada en una región económicamente desarrollada, se encuentra en una situación mucho mejor que la mayoría de las otras regiones de Brasil.

En el caso de Nariño, finalizada la investigación sobre las compras públicas a la ACFC y de manera concreta, la implementación de dicha política en el Departamento de Nariño, es posible llegar a las siguientes afirmaciones:

- Existe una amplia e importante regulación sobre el tema de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, siendo interés del Estado colombiano apoyar su consolidación, impulsar este tipo de producción y fortalecer su presencia en la economía agrícola mediante la estrategia de las compras públicas.

- A pesar de tratarse de normativas nacionales, el nivel de implementación de las mismas, es proporcional al nivel de desarrollo de las diferentes regiones.
- La Reforma rural integral, requiere con urgencia incluir el enfoque de género y la interseccionalidad, con el fin de hacer visible el trabajo de las mujeres en el campo, tanto en la granja familiar, como en los terrenos de producción comunitaria, ya que con frecuencia dicho trabajo se lo considera parte de las actividades de cuidado no remunerado TDCNR vinculadas a la naturaleza femenina según la cultura patriarcal, negando el aporte decidido de las mujeres al sostenimiento y fortalecimiento de la ACFC.

Para concluir, en este estudio buscamos destacar algunos de los desafíos regionales y buenas prácticas, brevemente mencionados a continuación.

Desafíos regionales y buenas prácticas

Brasil

Una política pública presentada en esta investigación, es el Plan Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). El es destinado a la promoción del Derecho Humano a la Alimentación y llega a todos los municipios, incluso Joinville. Sus principales puntos positivos son la experiencia de gestión descentralizada, por la cual el Estado Federal transfiere recursos a los estados y municipios para la administración de la merienda escolar y la compra de alimentos. Otro punto positivo es que hay que destinar el 30% del monto a la compra de productos de la agricultura familiar a través del Programa Nacional de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar (PAA), actual PAB (Brasil, 2009).

En cuanto a los desafíos, puntuamos que la gestión descentralizada funciona con poco o ningún control social, especialmente desde la supresión del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), en 2019. El CONSEA, era un órgano de asesoramiento a la Presidencia de la República que tenía como competencia institucional presentar propuestas y ejercer control social en la formulación, ejecución y monitoreo de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional (FBSSAN, 2019). Fue extinto mediante la Medida Provisória no 870 (MP 870), editada por el presidente Jair Bolsonaro en su primer día de gobierno. En Joinville, el Consejo Municipal continuó trabajando, pero enfraquecido por la extinción del CONSEA, principal órgano del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil.

Por cuestiones de género, observa se que en Joinville hay una predominancia de titulares hombres en la agricultura familiar. Las mujeres representan solo el 4% de mujeres titulares, en cuanto son un porcentaje del 41,5% de la fuerza productiva. El número de hombres titulares individuales es de 5 veces mayor que el número de mujeres.

Colombia

El Acuerdo de Paz trajo consigo la propuesta de la Reforma Rural Integral, en virtud de la cual se expidieron los “Lineamientos estratégicos de política pública: Agricultura campesina, familiar y comunitaria ACFC”, aprobados mediante Resolución 464 de 2017, que permite tener mayor claridad sobre los procesos a seguir para fortalecer la ACFC en Colombia, lo que constituye un punto de partida importante.

El segundo avance que se encuentra en Colombia, es, sin duda, la expedición de la Ley 2046 de 2020, que inicia con el proceso formal de la compra de alimentos a pequeños productores agropecuarios.

El Programa de Alimentación Escolar PAE, liderado por los gobiernos regionales, será un excelente enlace para lograr la compra de los productos locales, garantizando, además, la alimentación de los niños y niñas de los grupos más vulnerables. Esto se logrará con un estricto control en toda la cadena de distribución de los alimentos, para los menores de edad en edad escolar.

Por fin, se pudo observar que la desigualdad de género sigue presente en las actividades productivas en el contexto de la agricultura familiar. En consecuencia, las mujeres rurales, a pesar de ser generadoras de ingresos en el patrimonio familiar y fundamentales en la conducción del bienestar de sus familias, no reciben el debido reconocimiento. En este contexto, se vuelve fundamental problematizar las jerarquías sociales, para que las productoras rurales tengan su reconocimiento real en las diversas instancias de la sociedad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. (2022). *Pronaf - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar*. <https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/financiamento/produto/pronaf> 30 de julio de 2022
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Abril de 2022
- Brasil. (2004). *Lei nº 11.326/2004*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm Julio de 2022
- Brasil. (2009). *Lei nº 11.947/2009*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm Abril de 2022
- Brasil. (2015). *Portaria nº 17 de 06/03/2015 / MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*. <https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/229887-sistema-de-informauuo-do-programa-de-aquisiuuo-de-alimentos-institui-o-sistema-de-informauuo-do-programa-de-aquisiuuo-de-alimentos-no-umbito-das-operaues-por-meio-do-termo-de.html> 21 de diciembre de 2022
- Brasil. (2021). *Lei nº 14.284, de 29 de dezembro de 2021*. <https://www.in.gov.br/web/dou/-/lei-n-14.284-de-29-de-dezembro-de-2021-370918498> 27 de junio de 2022
- Congreso de la República de Colombia. (2020) Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la agricultura campesina, familiar y comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. [Ley 2046 de 2020]. D.O. 51.398
- Constitución Política de Colombia [Const]. (1991). *Arts. 44 y 45*. 7 de julio de 1991 (Colombia).

- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária. (2022). *Consulta aos módulos fiscais*. <https://www.embrapa.br/codigo-florestal/area-de-reserva-legal-arl/modulo-fiscal>. Julio de 2022
- EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. (2019). *Síntese anual da Agricultura de Santa Catarina, 2017-2018*. https://docweb.epagri.sc.gov.br/website_cepa/publicacoes/Sintese_2017_18.pdf Abril de 2022.
- EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. (2021). *Síntese anual da Agricultura de Santa Catarina, 2019-2020*. https://docweb.epagri.sc.gov.br/website_cepa/publicacoes/Sintese_2019_20.pdf Abril de 2022
- FBSSAN - Fórum Brasileiro de Soberania e Segurança Alimentar. (2019). Sociedade civil do Consea publica nota contra extinção do coselho. <https://fbssan.org.br/2019/> Abril de 2022
- FIAN Brasil. (2022). *Nota Técnica 1/2022: O DHANA e o Programa Alimenta Brasil: Riscos e retrocessos nas compras públicas de alimentos da agricultura familiar*. Julio de 2022
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2015). *Dados Agricultura Familiar 2011-2014*. Brasília: FNDE, 2015. <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar> Julio de 2022
- FNDE - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. (2022). *Sistema de gestão de prestação de contas Brasília: FNDE, 2022*. <https://www.fnde.gov.br/sigpcadm/sistema.pu?operation=localizar#consulta=tela%3Dlocalizar%26tipoConsulta%3D2%26anoConcessao%3D2020%26programaId%3DC7%26entidadeTipoId%3D02%26ufId%3DSC%26municipioId%3D420910> Agosto de 2022
- Gobernación de Nariño. (2020). *Plan de Desarrollo Departamental: Mi Nariño, en Defensa de lo Nuestro. 2020-2023*. https://sitio.narino.gov.co/wp-content/uploads/2020/11/Plan_de_Desarrollo_Mi_Narino_en_Defensa_de_lo_Nuestro_2020-2023.pdf
- Gobernación de Nariño. (2021). Decreto 248 de 9 de marzo de 2021 [Presidencia de la República de Colombia]. Por el cual se adiciona la parte 20 al libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto único reglamentario del sector administrativo Agropecuario, pesquero y de desarrollo rural, relacionado con las compras públicas de alimentos. 9 de marzo de 2021.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2017). *Censo Agropecuario 2017*. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/joinville/pesquisa/24/76693?localidade1=42&localidade2=0> Julio de 2022.
- IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2020). Cidades. <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sc/joinville/panorama>
- IPEA- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. (2022). *Pesquisa mostra agravamento da insegurança alimentar no país*. <https://www.ipea.gov.br/porta1/categorias/45-todas-as>

- noticias/noticias/11434-pesquisa-mostra-agravamento-da-inseguranca-alimentar-no-pais?highlight=WyJhbGltZW50b3MiLCInYWxpbnVudG9zIiwuYWxpbnVudG9zJywILCJhbGltZW50XHUwMGY1cyxiXQ== Julio de 2022
- Joinville, Prefeitura de. Secretaria de Assistência Social. Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional. (2022). *Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional* (Plamsan 2017-2021). Joinville/SC: 2017, 84 p. Disponível em: <<https://www.joinville.sc.gov.br/public/portaladm/pdf/jornal/3b11510fa5c0dbbf8d9867520390f6dd.pdf> Agosto de 2022.
- MAPA Ministério da Agricultura, Pecuária e abastecimento. (2020). Agricultura Familiar. <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/agricultura-familiar/dap/perguntas-frequentes> Julio de 2022.
- Ministério da Cidadania. (2022). *Programa Alimenta Brasil*. <https://www.gov.br/cidadania/pt-br/acoes-e-programas/inclusao-productiva-rural/alimenta-brasil/programa-alimenta-brasil> Abril de 2022.
- Observatorio de Género de Nariño. (2018). *Autonomía económica de las mujeres del departamento de Nariño: Boletín 2018*. <https://observatoriongenero.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/Autonomia-economica-de-mujeres-NariNo-2018.pdf>
- Observatorio de Género de Nariño. (2019). *Informe sobre autonomía económica y participación política de las mujeres en Nariño*. <https://observatoriongenero.udenar.edu.co/wp-content/uploads/2020/06/Informe-Autonomia-economica-participacion-politica-mujeres-2019.pdf>
- Organização Das Nações Unidas Para Alimentação E Agricultura. (2011). *Las mujeres en la agricultura: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo*. Rome: FAO, 2011. <https://www.fao.org/4/i2050s/i2050s00.htm> 30 de julio de 2022
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2021). *Reseña de agricultura familiar*. <https://ondarural.org/sites/default/files/2022-04/Rese%C3%B1a%20Agricultura%20Familiar-Colombia.pdf>
- REDE PENSSAN- Rede brasileira de pesquisa em soberania e segurança alimentar e nutricional. (2021) *Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da COVID-19 no Brasil*. <https://pesquisassan.net.br/olheparaafome/> 30 de julio de 2022
- Santa Catarina. (1998). *Lei complementar nº 162 de 06 de janeiro de 1998*. <https://leisestaduais.com.br/sc/lei-complementar-n-162-1998-santa-catarina-institui-as-regioes-metropolitanas-de-florianopolis-do-vale-do-itajai-e-do-norte-nordeste-catarinense-e-estabelece-outras-providencias> Julio de 2022.
- SEAD - Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário. (2022). *Extrato DAP – Pessoa Física*. <https://smap14.mda.gov.br/extratodap/PesquisarDAP>. Agosto de 2022.

NOTAS

[1] Ley 3520/2021, que Establece el Plan Nacional de Combate a los Efectos de la Pandemia Covid-19 en la Educación. Disponible en: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=2158175&filename=PL%203520/2021

INFORMACIÓN ADICIONAL

Códigos JEL: Q18 Política agraria, Política alimentaria; J18 Política pública; D78 Análisis positivo de las decisiones políticas y de su ejecución