

## LA COMPRA INSTITUCIONAL COMO HERRAMIENTA PARA FOMENTAR EL DESARROLLO DE LOS PRODUCTORES DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

María Laura Malaspina<sup>1\*</sup>, Gabriel Podgornik<sup>2</sup>

1- *Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional del Comahue. Río Negro, Argentina.*

2- *Estación Experimental Agropecuaria INTA Alto Valle, Río Negro, Argentina.*

\*E-mail: [mlmalaspina@hotmail.com](mailto:mlmalaspina@hotmail.com)

### RESUMEN

La pregunta que motiva el presente trabajo es ¿por qué los productores locales de la agricultura familiar (AF) no se interesan en ofertar sus productos al abastecimiento institucional? El abordaje de esta problemática se realizó a través del proyecto de extensión La Universidad Pública en el Barrio, desarrollado por la cátedra de Economía agraria de la Facultad de Ciencias Agrarias (FaCA) y la EEA INTA Alto Valle, focalizado en los pequeños productores familiares del corredor productivo de Senillosa-Plottier-Neuquén, durante los años 2021 y 2022. La metodología se basó en entrevistas a productores de la AF. Los resultados obtenidos ponen de manifiesto la dificultad para encuadrar los productores en la categoría, ausencia de bases de datos sistematizadas, permanencia de los productores en la categoría pese a su importante grado de capitalización, necesidad de orientar los objetivos estratégicos de las instituciones hacia el desarrollo.

**Palabras clave:** Agricultura Familiar, Alimentos, Compra, Instituciones, Canales cortos

### 1. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años, varias instituciones internacionales como lo son la FAO, la CEPAL y la IICA, se han enfocado en el desarrollo de la agricultura familiar de Latinoamérica y Caribe. Esto se constata en abundante bibliografía acerca de experiencias de éxito de políticas de apoyo al sector, en la que se mencionan los programas de compras públicas en Brasil (Siliprandi, 2014), de alimentación escolar en Ecuador (Samaniego, 2014) y la experiencia Let Agogo de Haití (Chancy, 2014), entre otras. En todos los casos se plantea la importancia de buscar estrategias para redireccionar hacia el subsistema de los productores de la Agricultura Familiar (AF), al menos en parte, el uso de fondos públicos destinados al abastecimiento institucional de alimentos.

Las experiencias recogidas en este sentido por profesionales y técnicos de las instituciones públicas locales -entre las que podemos mencionar la Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional del Comahue (FaCA-UNCo), en Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y otras entidades de la órbita nacional y provincial de la zona del Alto Valle de Río Negro y Neuquén- reflejan ciertas

dificultades para poner en práctica estas estrategias en la región. Se registran situaciones de falta de respuestas ante reiteradas y variadas demandas impulsadas desde organismos públicos hacia los productores de la AF. Se mencionan los casos de compras de alimentos por parte de comedores, requerimientos de viandas para instituciones públicas, ventas coordinadas, en los que se le ha dado prioridad para la compra a productores de la AF, encontrando que los productores se muestran imposibilitados de dar una respuesta acorde o simplemente no muestran interés en participar.

De estas observaciones emerge la pregunta que motiva el presente trabajo: ¿por qué los productores locales de la AF no se interesan en ofertar sus productos al abastecimiento institucional?, o, dicho de otro modo ¿qué aspectos inciden negativamente en la coordinación entre la oferta de los productores de la AF y las demandas actuales y potenciales de organismos e instituciones interesadas en aprovisionarse con sus productos?

El abordaje de esta problemática se realizó a través de un proyecto de extensión Convocatoria 2020, “La Universidad Pública en el Barrio. VULNERABILIDADES”, de la Universidad Nacional del Comahue (UNCo), y el proyecto

INTA 2019-PE-E8-I173 “Comercialización y consumo de los productos de la agricultura familiar”, bajo la denominación “Herramientas para la adecuación de los requerimientos de la demanda institucional de productos de la agricultura familiar”. Fue desarrollado mediante la colaboración entre la cátedra de Economía agraria de la FaCA y la AER, y se focalizó en los pequeños productores familiares del corredor productivo integrado por las localidades de Senillosa, Plottier y Neuquén del departamento Confluencia (provincia de Neuquén), durante los años 2021 y 2022.

La comercialización de productos provenientes de la Agricultura Familiar se realiza a través de diversos canales, entre los cuales destacan los llamados circuitos cortos de comercialización (CCC). Estos se definen como formas de articulación entre productores, ya sea de manera individual o en grupos informales, que ofrecen productos frescos o procesados, diferenciados pero sin certificación, con la intervención de uno o ningún intermediario entre el productor y el consumidor final. Generalmente no se establecen acuerdos previos a la venta con los intermediarios, y las relaciones que se generan son de proximidad. Este modelo de comercialización se ve impulsado por el interés de ciertos grupos de consumidores, así como por la acción de autoridades locales, municipales, provinciales e incluso nacionales con presencia en el territorio (Rodríguez Sáenz y Riveros Serrato, 2016).

Por lo expuesto, en el presente trabajo se tipificaron los CCC en ferias, mercados concentradores, puntos de venta estacionales sobre la vera de ruta, venta directa con entrega extra predial, venta directa en predio, productor con integración vertical y venta directa a instituciones. Estos son los canales donde se consideró posible encontrar la oferta de los productos de la AF en el área de estudio.

La metodología consistió en la indagación directa a productores. Como resultado de estas entrevistas se caracterizó a grandes rasgos el nivel de capitalización, la metodología de operación comercial y la percepción acerca de la demanda institucional, entre otros descriptores. Con la información obtenida se confeccionó una serie de recomendaciones, que apuntan a brindar herramientas a los gestores de la compra institucional para el abastecimiento en cadenas

cortas a productores de AF, a fin de actuar como facilitadores para el desarrollo.

## 2. METODOLOGÍA

El abordaje del trabajo se realizó con carácter exploratorio y descriptivo de tipo cualitativo (Ander-Egg y Aguilar, 1995). La población objetivo del proyecto fueron los pequeños productores familiares del corredor productivo integrado por las localidades de Senillosa-Plottier-Neuquén del departamento Confluencia de la provincia de Neuquén. Asimismo, se tomó como base para la definición y posterior selección de pequeños productores a ser entrevistados los criterios de identificación de Scheinkerman de Obschatko (2009), en concordancia con los considerados con el Registro Nacional de Organizaciones de la Agricultura Familiar según Ley 27.118 de “Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva realidad en la Argentina”, que engloban dentro del sector de los pequeños productores agropecuarios de la región de los valles de riego de la Norpatagonia aquellos sujetos que dirigen un predio productivo y que además cumplen con las siguientes condiciones: el productor agropecuario trabaja directamente en la explotación; no se emplean trabajadores no familiares remunerados permanentes; no tiene como forma jurídica 'sociedad anónima' o 'en comandita por acciones'; posee un tope a la superficie cultivada 25 ha.

En primera instancia el trabajo implicó la recopilación de información secundaria, mediante una revisión documental y la entrevista a informantes calificados, pertenecientes a distintas instituciones públicas que despliegan acciones para contribuir al desarrollo de los productores dentro del área de estudio. Esta instancia se abocó al análisis exploratorio de los elementos objetivos y subjetivos que se relacionan con los aspectos comerciales y socioeconómicos de los pequeños productores a entrevistar posteriormente.

Posteriormente se procedió a la construcción de un cuestionario semi estructurado para ser utilizado como guía para la realización de las entrevistas personales. Se focalizó en la obtención de información vinculada a las dimensiones socio económicas, productivas y comerciales. Una parte de este cuestionario se destinó a verificar la condición de pertenencia del

entrevistado al segmento de productores de la AF.

Como paso previo al trabajo de campo se probó el cuestionario formulado mediante la realización de entrevistas de prueba, con el objeto de detectar errores y falencias del instrumento, instancia que permitió realizar los últimos ajustes (Ander-Egg y Aguilar, 1995).

A fin de obtener una base de datos para dimensionar el universo de productores de AF se realizaron comunicaciones con agentes de diversas instituciones: INTA, IPAF, SENASA, Subsecretaría de Agricultura Familiar, Subsecretaría de Producción de la Pcia. de Neuquén. También se visitaron ferias locales (Plottier, China Muerta y Senillosa).

Estas gestiones no permitieron acceder o confirmar la existencia de una base de datos sistematizada y centralizada de carácter primario, pero sí facilitaron la individualización de productores para su vinculación personal. Utilizando la herramienta “Tableros dinámicos” presente en la página de SENASA se pudo dimensionar el tamaño de la población de productores de la AF en el corredor productivo objeto de estudio en 89 unidades productivas, de acuerdo con los datos registrados por RENAF (Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria-SENASA, 2023).

A través de estos contactos se concertaron los encuentros para efectuar entrevistas a trece productores. Las entrevistas se hicieron en forma presencial. Los aportes obtenidos se sistematizaron en una plataforma diseñada para tal fin en el sistema LymeSurvey, herramienta de encuestas en línea, que permite su carga desde un dispositivo móvil sin necesidad de contar con servicio de internet al momento de la entrevista. La información cargada por los entrevistadores en dicha plataforma fue posteriormente procesada por medio de una planilla de cálculo, dando lugar a la confección de tablas y gráficos para representación de los resultados obtenidos (Malaspina *et. al.*, 2023).

### 3. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Del trabajo de campo se logró recopilar un total de trece entrevistas a productores que cumplieran con las características definidas para ser considerados parte de la AF. Estos productores desarrollaban al momento de la entrevista diversos tipos de actividades, entre las

principales se destacan la horticultura, fruticultura, granja, productos procesados y agroturismo.

#### 3.1. Pertenencia al grupo objetivo

Riveros Serrato y Gamez (2014) identifican al circuito de CCC como uno de los cuatro grandes circuitos agroalimentarios, englobando a los mercados mayoristas y a la AF dentro de este concepto. Estos autores definen a la AF “como el modelo productivo que se basa en el vínculo entre una familia y la parcela de tierra, a menudo pequeña o mediana, que trabaja para obtener su renta principal, de forma sostenible y respetuosa con el medio ambiente”. Se reconocen por lo menos tres categorías de AF: una de subsistencia o autoconsumo; otra consolidada, con capacidad de generar excedentes; y una intermedia, de transición dependiente de apoyo público.

De la definición y categorización de la AF se infiere cierto grado de dificultad para el encuadre de los distintos casos dentro de los difusos límites del concepto. Esta afirmación se corrobora con uno de los hallazgos del presente trabajo, cuando se registra la dificultad para acceder a bases de datos de productores de la agricultura familiar, entendiendo esta como una de las posibles razones que obstaculizan el acceso de la demanda a sus productos.

Por otro lado, ciñéndose a la caracterización legal y académica, tampoco resulta sencillo identificar claramente el límite entre un productor de la AF que genera excedentes y una pequeña empresa agrícola que sobrepasa la órbita de la AF. Situaciones similares se han encontrado en la bibliografía, como la mención de Samaniego (2014) del desafío de “identificar mejor quién es el agricultor familiar” como parte de las mejoras a implementar en el proceso de apoyo a la agricultura familiar en Ecuador.

La superficie total de las explotaciones de los casos analizados oscila entre 0.16 y 10 hectáreas, con una tendencia hacia una mayor ocupación del espacio disponible por parte de aquellos productores que desarrollan actividades vinculadas a la fruticultura y horticultura. En cuanto al tipo de planteo productivo (tradicional, agroecológico, de transición, otros), manifestaron volcarse al modelo tradicional, con una excepción que afirmó utilizar una estrategia productiva de carácter agroecológico.

La preponderancia de la posesión de tierra y el

hecho de que el 75% de los productores dijo contar con vehículo propio para destinar al transporte de sus productos señala un grado considerable de capitalización del segmento.

En todos los casos se trata de productores con más de ocho años de experiencia en el rubro, la mayoría con más de 15 años, lo que demuestra cierto grado de madurez y conocimiento, a la vez que pone de manifiesto la dificultad para escalar el grado de desarrollo.

### **3.2. Operatoria comercial**

Los productores utilizaban estrategias múltiples de comercialización, que engloban tanto la vinculación directa con el consumidor como la intermediada por minoristas -por ejemplo, pequeños mercados y verdulerías gestionadas por terceros-. La mayoría identificó como más relevante al canal orientado al consumidor final, al cual llegaba en forma directa intra o extra predial, o bien mediante puestos en ferias bajo la gestión y administración de algún miembro del grupo familiar.

Si bien consideraron que sus productos son inocuos para el consumidor, más de la mitad de los entrevistados manifestó cierta inseguridad acerca del grado de conocimiento (y por ende, cumplimiento) de los requisitos normativos que rigen tanto la producción como la comercialización de sus productos, e incluso se observaron casos en los que el productor no poseía los registros necesarios para garantizar la trazabilidad de sus productos.

Los mecanismos más utilizados por los productores para comunicarse y/o coordinar con sus potenciales compradores, de acuerdo con las respuestas obtenidas, fueron la comunicación personal presencial y mediante la utilización de teléfono (llamadas y whatsapp), mientras que el uso de redes sociales resultó ser poco frecuente.

La operatoria comercial normalmente no involucra acuerdos formales (por ejemplo, bajo alguna forma de contrato escrito) para ventas reiteradas o de largo plazo con algún comprador. El método de pago más utilizado y aceptado es el pago en efectivo, seguido por los medios digitales o electrónicos, lo que se vinculó con menores exigencias fiscales.

Al ser consultados acerca de posibles demandas de productos que no pueden ser atendidas, una mayoría de los productores reconocieron haber vivenciado este tipo de situaciones. Las causas se

pueden resumir en la falta de planificación previa (para atender la demanda es necesario conocerla con anticipación, al momento del inicio del ciclo productivo), limitaciones en la disponibilidad de uno o varios factores de producción (ya han alcanzado su capacidad máxima de respuesta en función de la mano de obra, equipamiento y/o tierras disponibles), falta de confianza en el comprador, resistencia a responder ante determinados requerimientos de volumen.

### **3.3. Experiencias previas en los canales institucionales**

Si bien ninguno de los productores entrevistados llevaba adelante la provisión o venta de sus productos en canales institucionales al momento de la entrevista, el 46% de los entrevistados afirmó haber ofertado sus productos en ese tipo de canal en algún momento. No obstante, ningún productor pudo precisar conocimientos acerca de la existencia de lineamientos o propuestas concretas entre los organismos públicos a nivel provincial y municipal orientados a la compra de sus productos.

En relación con estas situaciones vividas y la experiencia adquirida por los productores entrevistados y que en el pasado han llevado adelante algún intento o prueba de incorporar este tipo canal de comercialización a sus estrategias, se desprende en forma generalizada que existen diversos aspectos negativos que tienden a entorpecer y/o desalentar su desarrollo. Los aspectos más relevantes que surgen en las opiniones de los productores pueden resumirse en demandas no constantes o esporádicas, no planificadas, con modalidades y plazo de pagos no adaptados a las posibilidades financieras de los productores.

## **4. CONCLUSIONES**

En función de la pregunta planteada: ¿por qué los productores locales de la AF no se interesan en ofertar sus productos al abastecimiento institucional?, la respuesta, circunscripta a los casos analizados, podría visualizarse en la dificultad que los productores perciben en cuanto al cumplimiento de la normativa, tanto en relación a requisitos de inocuidad como a comerciales, financieros e impositivos. Otras posibles causales emergentes de la información construida pueden encontrarse en la deficiente comunicación acerca de lineamientos o



propuestas concretas entre los organismos públicos a nivel provincial y municipal orientados a la compra de productos de la AF, subrayado en la percepción expresada por los productores acerca de las compras institucionales como poco constantes o esporádicas, no planificadas, con modalidades y plazo de pagos no adaptados a sus posibilidades financieras.

Por otro lado, se visualiza como una posible barrera para el acercamiento entre la demanda y la oferta de productos de la AF, a la carencia de información sistematizada y accesible acerca de datos de contacto de productores y/u organizaciones comerciales a las que acudir en caso de requerirse los productos. Esto se vincula con la dificultad de encuadrar a los productores en la definición de agricultura familiar, mencionada por varios estudiosos del tema en territorio latinoamericano.

La implementación de la compra institucional se presenta como una herramienta poderosa para acompañar el desarrollo de este segmento de los productores agroalimentarios, pero no debe ser ejecutada en forma aislada, sino que es preciso integrarla dentro de una política de estado. Todo esto implica la coordinación de un entramado de organizaciones que se focalice en el desarrollo como objetivo prioritario.

Con este horizonte, será necesario organizar las bases de información de contacto y proveer herramientas para una adaptación de la normativa que actualmente resulta excluyente. La demanda de agroalimentos por parte de las instituciones públicas requiere considerar la asignación de recursos extra, entendiendo la tarea de la compra a productores de la AF como un proceso que va más allá del aprovisionamiento, pues implica un rol en el desarrollo socioeconómico.

## 5. REFERENCIAS

Ander-Egg, E., y Aguilar, M. J. 1995. Técnicas de investigación social (Vol. 24). Buenos Aires: Lumen.  
 Chancy, M. 2014. Venta directa a supermercados y pequeños comercios: la experiencia del Programa Let Agogo en Haití. In: Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de

2013. Serie Seminarios y conferencias 77. Naciones Unidas.  
 Ley 27.118. 2014. de “Reparación histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva realidad en la Argentina” Sancionada 17 de diciembre de 2014. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.html>  
 LimeSurvey. Derechos de autor © 2006-2024. LimeSurvey GmbH. Consultado en 2 de mayo de 2021 en <https://www.limesurvey.org/es-mx>  
 Malaspina, M. L., Reissig, J., Schütze, N., Arancibia, T., Hernández, M., Podgornik, G., & Gutiérrez, C. 2023. Herramientas para la adecuación de los requerimientos de la demanda institucional de productos de la agricultura familiar. Informe final Proyecto de extensión-Convocatoria 2020 La Universidad Pública en el Barrio. Vulnerabilidades. UPB 026.  
 Riveros Serrato, H., y Gamez, J. M. 2014. Tendencias de los mercados agroalimentarios, diferenciación por segmentos y principales actores. In Desarrollo de los agronegocios en América Latina y el Caribe (pp. 19-34). Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.  
 Rodríguez Sáenz, D. y Riveros Serrato, H. 2016. Esquemas de comercialización que facilitan la vinculación de productores agrícolas con los mercados. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Disponible en <https://repositorio.iica.int/handle/11324/8680>  
 Samaniego, J. 2014. El programa de alimentación escolar de Ecuador y la agricultura familiar: aprendizajes durante el proceso. In: Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013. Serie Seminarios y conferencias 77. Naciones Unidas.  
 Scheinkerman de Obschatko, E. 2009. Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.  
 Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA). Tableros dinámicos. Recuperado el 2 de mayo de 2023 de <https://qliksensebycores.senasa.gob.ar/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>.  
 Siliprandi, E. 2014. Los programas de compras públicas de Brasil: escuelas y circuitos cortos. In: Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memoria del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013. Serie Seminarios y conferencias 77. Naciones Unidas.