



FOTO: ESTEBAN VEGA LA - ROTTIA / SEMANA

# La ley 2046 de 2020 de compras públicas: ¿espejismo o alternativa de inclusión económica para agricultores campesinos, familiares y comunitarios?

Álvaro Acevedo Osorio<sup>1</sup>

## Introducción

La comercialización de productos ha sido una de las más fuertes talanqueras para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria (ACFC) en Colombia, y en general en los países del sur global. Coincidiendo con la apertura económica de la década de 1990, se ha generado un cambio dramático en las formas como

se distribuyen alimentos, pasando de las plazas públicas, las ferias locales, los mercados campesinos y el mercado libre, al monopolio de los supermercados de grandes superficies, al dominio de las empresas multinacionales y las grandes transacciones comerciales por cuenta del “alimento mercancía”. Esto quedó muy evidente durante la Pandemia generada por el COVID-19, ya que la estrategia de los programas de ayuda alimentaria, privilegió a

1. Profesor del departamento de Desarrollo Rural & Agroalimentario, Facultad de Ciencias Agrarias, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Miembro de la Red Nacional de Agricultura Familiar, RENAF. C.e: aacevedoo@unal.edu.co.

los grandes proveedores de alimentos baratos, frente a la opción del abastecimiento de alimentos locales producidos por agricultores campesinos.

Los problemas más relevantes de los actuales esquemas de comercialización tienen que ver con una normativa e institucionalidad inadecuada, infraestructuras deficitarias, falta de información oportuna y precisa, largas cadenas de intermediarios dominadas por ciertas fuerzas económicas donde los productores no tienen capacidad de negociación ni precios justos por sus productos.

No obstante, recientes normativas sobre distribución parecieran dibujar un panorama distinto. En agosto de 2020, en medio de la pandemia, y la situación de aislamiento que ésta suscitó, el Congreso de la República aprobó la ley 2046 denominada “Ley de Compras Públicas” (MDRD, 2020b) según la cual los entes territoriales están obligados a comprar a las organizaciones de agricultores campesinos de cada territorio, con fondos públicos, parte de los alimentos demandados por instituciones educativas, hogares infantiles, instituciones carcelarias, etc.

Después de una discusión de varios años, esta iniciativa abre la posibilidad esperanzadora para hacer frente a uno de los cuellos de botella más críticos de la agricultura colombiana, que es la comercialización. Sin embargo, la misma ley puede convertirse en una falsa ilusión para las organizaciones de la ACFC, si no se adecúan las condiciones para que, efectivamente, sean las organizaciones locales las proveedoras de alimentos.

En este breve texto se muestran los componentes de la nueva ley, algunos antecedentes y las circunstancias que pueden hacer de ésta, bien una oportunidad a favor de la ACFC, o un nuevo espejismo más, surgido de la institucionalidad gubernamental.

### **La normativa reciente en materia de producción de alimentos**

El renovado interés por analizar las dificultades y generar alternativas a los problemas de distribución de productos agropecuarios por parte de la agricultura campesina, fue suscitado por el Acuerdo de Paz (2016) en cuyo punto 1.3.3 contempla estímulos a la producción agropecuaria, así como a la economía social y cooperativa; especialmente se resalta la necesidad de crear condiciones adecuadas para la comercialización de productos de la Economía Campesina, Familiar y Comunitaria (ECFC) y aportar a la garantía del derecho a la alimentación.

Posteriormente en la resolución 464 de 2017 (MADR, 2017a), que acoge los lineamientos para la Agricultura



**La ley de compras públicas puede convertirse en una falsa ilusión para las organizaciones de la ACFC, si no se adecúan las condiciones para que, efectivamente, sean las organizaciones locales las proveedoras de alimentos.**

Campesina, Familiar y Comunitaria, se incluye el lineamiento 6.7 sobre Circuitos Cortos de Comercialización (CCC), con lo cual se pretende reducir la intermediación, una distribución local basada en cercanía geográfica que reduzca costos y aproxime a productores con consumidores y la generación de redes sociales basadas en la confianza.

Dicha resolución propone dos estrategias centrales para este lineamiento; la primera de ellas es la de Compras Públicas (CP) que pretende vincular a las organizaciones de ACFC a los procesos de abastecimiento de los programas alimentarios con cargo a fondos públicos. Para lograrlo se enuncian varios criterios, entre ellos conocer la oferta y demanda territorial, planificar la producción para atender a dicha demanda, fortalecer la capacidad de las organizaciones locales, vincularlas de manera efectiva como abastecedoras de dichos programas gubernamentales de alimentación local, generar una institucionalidad que responda efectivamente a la articulación intersectorial requerida para que esta figura sea funcional, generar estrategias de financiación para generar flujos económicos oportunos en manos de los agricultores de la ACFC, definir porcentajes mínimos de compra a las organizaciones, mecanismos de formalización de la compra y seguimiento.

La segunda estrategia del lineamiento son los Mercados Campesinos y Comunitarios, que busca generar sistemas agroalimentarios locales sostenibles a partir de promover y fortalecer las experiencias de mercados campesinos existentes y establecer nuevas iniciativas que dinamicen el abastecimiento por parte de los ACFC de la localidad. Entre los criterios esbozados en la resolución para afianzar dicha estrategia están revisar y ajustar el marco normativo, programas educativos para la difusión de estos mercados y la creación de conciencia en consumidores, promover la inclusión y el empoderamiento





Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) del Ministerio de Trabajo, pretendía generar un borrador para una ley nacional de Compras Públicas, que finalmente fue aprobada por el congreso de la república el 6 de agosto de 2020, en 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” (MADR; 2020b).

Antecedente importante de esta ley fue la resolución 16432 de 2015 emitida por el Ministerio de Educación Nacional para promover las compras locales en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), obligando a los restaurantes escolares a comprar como mínimo un 20 % de los alimentos a agricultores campesinos. Esta medida sin duda constituyó un muy importante paso en la idea de articular a los agricultores campesinos locales con la provisión de alimentos frescos y culturalmente compatibles, para ofrecer dietas mucho más saludables y adecuadas en restaurantes escolares.

La demanda pública de alimentos por parte del ICBF, el Ministerio de Educación (Programa PAE) y la Unidad Servicios Penitenciarios y Carcelarios (USPEC), alcanzó en 2018 un valor de 2,6 billones de pesos (FAO, 2020), que, en su gran mayoría, fueron a dar a manos de empresarios contratistas que compraron en mercados de economías de escala donde los precios bajos para productos no perecederos y de calidad no reconocida, constituyen la característica común.

Argumentos importantes para superar la perversidad de un sistema de distribución de alimentos en manos de contratistas, incluidos en esta ley, constituyen un antecedente importante para una reestructuración necesaria. Entre otros, esta ley defiende ideas de una economía solidaria que genere riqueza para los territorios, dinamice la producción agroalimentaria local fortaleciendo la asociatividad, promueva el rescate de productos autóctonos de cada región y genere hábitos saludables de alimentación en estos programas públicos; finalmente que reduzca la huella ambiental al reducir el gasto energético que supone el transporte de alimentos a largas distancias.

Aunque en el escenario más optimista durante las discusiones del borrador, se calculaba conseguir aprobación para el 10% de las compras públicas, realmente fue aprobada con el 30%, superando incluso la anterior propuesta que tenía el Ministerio de Educación para el programa PAE. Así mismo la ley contempla la necesidad de realizar pagos contra entrega para hacer viable unas condiciones económicas mínimas a los ACFC. También se menciona



**Aunque en el escenario más optimista durante las discusiones del borrador, se calculaba conseguir aprobación para el 10% de las compras públicas, realmente fue aprobada con el 30%, superando incluso la anterior propuesta que tenía el Ministerio de Educación para el programa PAE.**

la necesidad de promover acciones pedagógicas a las alcaldías y gobernaciones sobre aspectos como seguridad y soberanía alimentaria, agroecología y producción sostenible; prevención de pérdida y desperdicio de alimentos; comercio justo y consumo responsable.

### **¿Ventajas reales o nuevas ilusiones infundadas?**

Sin duda el Acuerdo de Paz ha facilitado la generación de una nueva normativa que renueve el interés por las estrategias de distribución local de alimentos, generando condiciones para un sistema agroalimentario territorial y sostenible. Mecanismos concebidos en la figura de los Circuitos Cortos de Comercialización, constituyen una respuesta adecuada a los problemas actuales de distribución que menoscaban la producción local y no promueven la garantía del derecho a la alimentación sana. No obstante, las condiciones necesarias para que estos planteamientos se hagan reales y constituyan efectivamente una alternativa para resolver el problema histórico de acceso al mercado por parte de los productos de la ACFC, requieren más que una normativa con planteamientos de inclusión.

El documento oficial emitido por el MADR para avanzar en la implementación de la ley 2046, sometido a discusión, ha generado desesperanza entre quienes han creado una expectativa positiva hacia la misma. Aspectos centrales de discusión son los siguientes:

#### **Definición y participación de la ACFC:**

No es clara la distinción que se hace entre pequeños productores locales agropecuarios y de la ACFC como dice la ley en su enunciado. Desde lo conceptual, parece un retroceso volver a plantearse la figura del pequeño



productor (categoría centrada en el tamaño de los predios) en lugar de avanzar en el posicionamiento de una figura multidimensional como es la ACFC (centrada en la identidad y racionalidad del campesinado). Un enfoque de pequeños productores, es mucho más cercano a la vieja discusión sobre estas políticas dirigidas a la empresarización como fin último y deja de lado enfoques de reciente discusión y avance como es el concepto integral de la ACFC.

Ahora bien, en sus definiciones, la resolución de implementación de la Ley pretende crear un nuevo concepto de Asociaciones de la ACFC, como aquellas en las que “por lo menos el 70% de los integrantes de la organización son productores de la agricultura campesina”, lo que abre la puerta totalmente a que empresarios intermediarios conformen organizaciones con estas características, que terminarán subordinando a actores de la ACFC a su total dominio. Esto, sin duda, desvirtúa por completo la figura de organizaciones de la ACFC que requieren todo el respaldo para poder consolidarse como protagonistas de las compras públicas a nivel local.

Adicionalmente, el documento de implementación de la Ley define poblaciones a las que aplicaría de manera diferencial como mujeres, jóvenes, víctimas, reincorporados, etc., poblaciones que no necesariamente estarían catalogadas dentro de la categoría de la ACFC, lo cual abre puertas a que cualquier actor (como los ya convencionales intermediarios comerciales) se infiltren bajo cualquiera de estas figuras y terminen siendo quienes, nuevamente, se apropien de este mercado de compras públicas.

Según la Mesa Técnica, los actores de la ACFC (MADR, 2017b) corresponden a familias y organizaciones que tienen como características esenciales: a) que viven en sus fincas o en áreas funcionales a estas; b) poseen una o menos de una Unidad Agrícola Familiar (UAF); c) sus ingresos familiares se conforman mayoritariamente por actividades agropecuarias; d) la mano de obra es preponderantemente familiar. Es necesario vigilar el cumplimiento de estas condiciones y evitar el clientelismo a que esta figura puede quedar sometida si no se defiende la idea de que las compras públicas atañen a los agricultores locales que cumplen con la denominación de ACFC.

### **Exigencias para oferentes:**

La resolución de implementación sugiere condiciones de puntajes que se alcanzarían con el cumplimiento de requisitos, que excluyen de entrada a organizaciones que no tengan por ejemplo registro tributario RUT, experiencia previa de contratación o suficiente capacidad financiera, el cumplimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios



**Parece un retroceso volver a plantearse la figura del pequeño productor (categoría centrada en el tamaño de los predios) en lugar de avanzar en el posicionamiento de una figura multidimensional como es la ACFC (centrada en la identidad y racionalidad del campesinado).**

exigidos por la autoridad competente, entre otros. Estas condiciones no son de inmediato cumplimiento por parte de las organizaciones de ACFC locales, lo que hace necesario adecuar la normativa a dichas condiciones para que sea realista su aplicación.

### **Sobre la conformación de la mesa técnica:**

La Mesa Nacional, como máxima instancia reguladora de la ley de Compras Públicas, dejó por fuera a actores centrales en su funcionamiento como son el ICBF y la Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS). Como se mencionó anteriormente, el ICBF es tal vez la institución del gobierno que mayor experiencia tiene en la figura de compras públicas, la ha implementado desde 2015 y la ha enfocado a la estructuración de dietas variadas y sanas con arraigo cultural, para los niños y niñas que atiende. La UAEOS, por su parte, ha jugado un papel preponderante en la construcción del documento de la ley y en la articulación interinstitucional que dio como resultado una discusión amplia e intersectorial. Su papel en el fortalecimiento de las organizaciones bajo principios de economía solidaria, constituye un aporte invaluable en el funcionamiento de las compras públicas, en manos de las organizaciones de la ACFC.

La composición de la mesa sugiere un hombre y una mujer de los pequeños productores, así como de las organizaciones de la ACFC, que como se mencionó antes, puede quedar en manos de los intermediarios comerciales que conformen dichas asociaciones, máxime cuando para ser elegidos en dicha mesa, deben presentar su hoja de vida ante el ministerio, que será quien los elija.

### **Para incluir a las organizaciones de la ACFC**

¿Cómo pueden constituirse las estrategias de promoción de la distribución de productos de la ACFC,



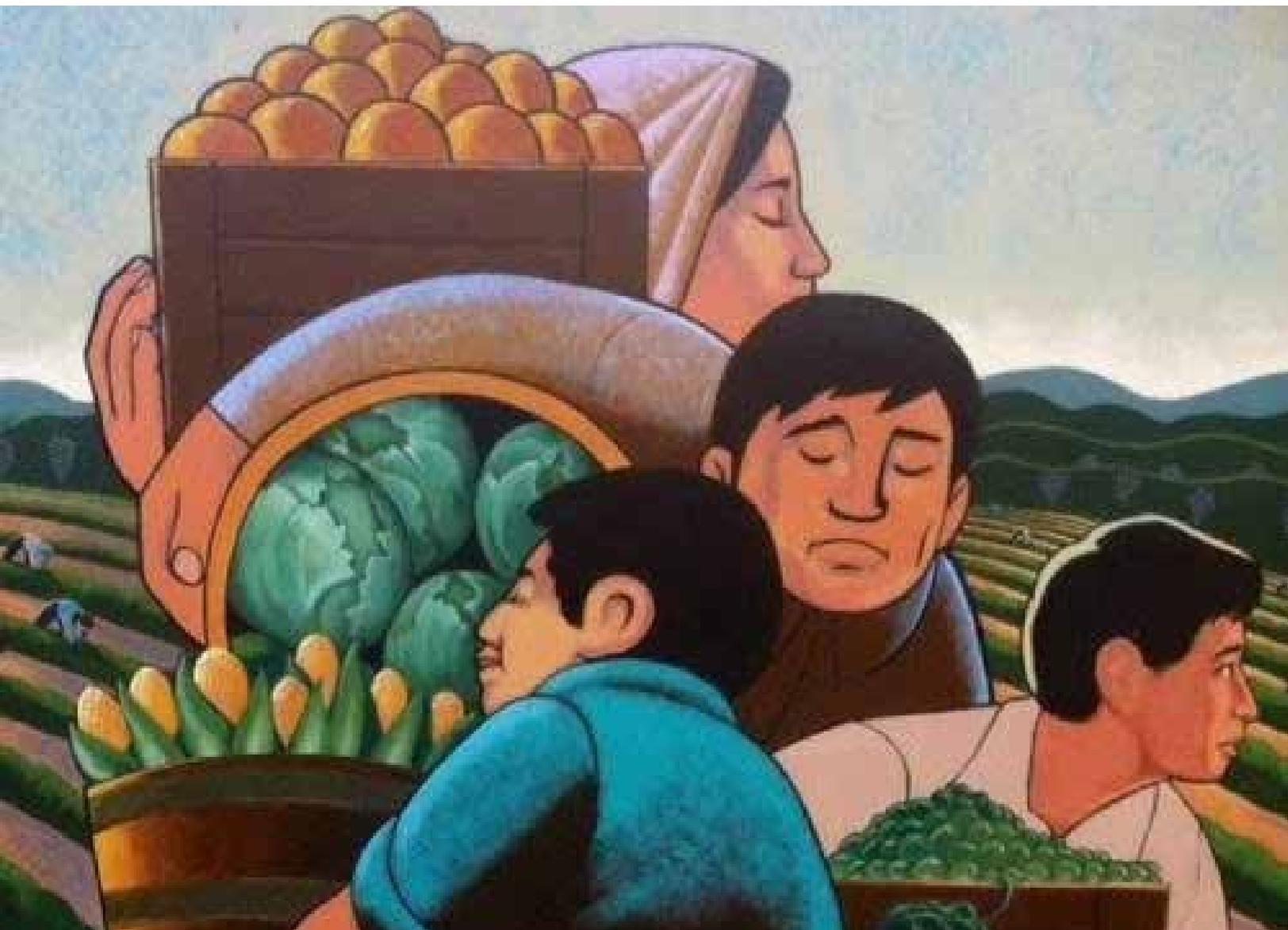


ILUSTRACIÓN: MECANISMO DE LA SOCIEDAD CIVIL Y PUEBLOS INDÍGENAS PARA LAS RELACIONES CON EL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA DE NACIONES UNIDAS.

especialmente la estrategia de compras públicas en una posibilidad real para fortalecer las capacidades de los agricultores de la ACFC a nivel local, generar nuevas y mejores oportunidades para la distribución de sus productos, empoderar a las organizaciones, mejorar procesos de planificación y producción local con comercialización asegurada, a la vez que se mejoran condiciones para la seguridad y soberanía alimentaria y nutricional a nivel local?

Sin duda los planteamientos, tanto de las resoluciones mencionadas como de la ley, no son suficientes para cumplir estos propósitos. La larga historia de marginalidad en que han tenido que producir y competir en los mercados, han puesto a los campesinos en una posición desventajosa para enfrentar retos como los acá planteados. Será

necesario, entonces, generar condiciones mínimas para que esa sea una posibilidad real de generar bienestar en las comunidades, al tiempo que se fortalece su capacidad de atender a las demandas locales de alimentos frescos, sanos y diversos. Entre otras condiciones, será necesario:

1. Procesos para elección transparente de organizaciones proveedoras a nivel local. Centrar la figura de Compras Públicas en Organizaciones reconocidas en cada localidad o nuevas que se conformen como parte de procesos genuinos de organización local, exclusivamente con familias de ACFC de la localidad, sin recurrir a alianzas perversas con comerciantes agropecuarios, que manejarían el negocio.



2. Flexibilizar los requisitos de perfil exigidos a las organizaciones de la ACFC. Generar condiciones para que haya una vinculación efectiva de las organizaciones locales, sin alianzas con terceros, lo cual requiere flexibilizar las normas acordes a su perfil particular, además de avanzar en un proceso de acompañamiento para el cumplimiento gradual de normas.
3. Trámites realistas para acceder a la demanda de compras públicas. La flexibilidad en las normas, pasa por reducir trámites burocráticos que generen posibilidades reales a las organizaciones locales de acceder a dicho mercado. Eliminar procedimientos innecesarios o de imposible cumplimiento.
4. Pago contra entrega a los agricultores. Dada la baja capacidad financiera de los campesinos, los procedimientos de pago deben hacerse contra entrega de modo que se genere una economía viable para las organizaciones locales.
5. Asesorar la planificación de la producción. Indudablemente las organizaciones locales no estarían en condiciones reales de cubrir la demanda alimentaria de las instituciones y entidades gubernamentales, a no ser que se presten para servir de trampolín de las mafias que acaparan la contratación pública de alimentos. Esto obliga a un asesoramiento técnico para la adecuada planificación de siembras que asegure la oportunidad y diversidad que las compras públicas requieren.
6. Fortalecimiento de procesos de organización. Adicionalmente, las organizaciones requerirán de un proceso intenso de fortalecimiento de sus capacidades de coordinación, planificación, gerencia y trabajo colaborativo. Este acompañamiento debe vincularse con el proceso de extensión agropecuaria que trata la ley 1876 o ley Sistema Nacional de Innovación Agropecuaria (SNIA).

### Consideraciones finales

Los sistemas alimentarios sostenibles, requieren de la configuración de territorios agroalimentarios de la Agricultura Familiar, como conjuntos complejos de sistemas de producción multifuncionales (Samper, 2015) manejados por organizaciones de agricultores familiares de cada localidad que, a su vez, sean las directas proveedoras de alimentos a los consumidores locales. La participación de la ACFC en el abastecimiento local, representa sin duda una oportunidad inmensa para generar procesos sostenibles de nutrición de niños, niñas y jóvenes tanto en programas del ICBF como programas PAE del Ministerio

de Educación, al tiempo que se fortalece al campesinado local. Una investigación desarrollada recientemente en un proyecto piloto de abastecimiento por parte de la ACFC al programa PAE en Granada (Antioquia) demostró cómo este abastecimiento con alimentos frescos y saludables posiciona la alimentación de niños y niñas como estrategia exitosa de desarrollo rural (Valderrama et al., 2018). Esta puede ser una oportunidad importante para la inclusión económica de los ACFC y para avanzar en la idea de soberanía alimentaria a nivel nacional.

No obstante, dar el protagonismo a los agricultores del campesinado en estos sistemas de producción y distribución, requiere cambios estructurales sin precedentes a nivel de producción local planificada, fortalecimiento organizacional y esquemas de contratación transparentes, flexibles y vigilados. Será necesaria una decisión política que, por lo pronto, parece lejos de pretender una posibilidad real de cambiar la actual tendencia clientelista, monopolizada y amañada de la adquisición de alimentos con fondos públicos. ❌

### Bibliografía

- FAO. (2020). Guía de Compras Públicas Locales. [https://nacionesunidas.org.co/docs/2020\\_Guia%20compras%20publicas%20locales\\_final.pdf](https://nacionesunidas.org.co/docs/2020_Guia%20compras%20publicas%20locales_final.pdf)
- MADR. (2020<sup>a</sup>). Resolución 006 de 2020. Plan Nacional de la Comercialización de la Producción de la Economía Campesino, Familiar y Comunitaria. En: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/RESOLUCI%C3%93N%20NO.%20000006%20DE%202020.pdf>
- MADR. (2020b). Ley 2046 del 6 de Agosto de 2020. Compras Públicas. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%202046%20DEL%206%20DE%20AGOSTO%20DE%202020.pdf>
- MADR. (2017<sup>a</sup>). Resolución 464 de 29 de Diciembre de 2017. <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Resoluciones/Resoluci%C3%B3n%20No%20000464%20de%202017.pdf>
- MADR. (2017b). El Desarrollo Rural en Cifras. Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Unión Europea. Bogotá.
- Samper, M. (2015). Sistemas Territoriales de Agricultura. Sinergias entre desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares. [http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/2582015\\_SistemasTerritoriale.pdf](http://portalsiget.net/ArchivosSIGET/recursos/Archivos/2582015_SistemasTerritoriale.pdf)
- Valderrama, N., Quintero, J.A., Zuluaga, C.P, y Schneider, S. (2018). Construcción social de mercados institucionales como estrategia de desarrollo rural sustentable: estudio de caso del Programa de Alimentación Escolar (PAE) entre los años 2012-2015 en el municipio de Granada - Antioquia (Colombia). *INTERAÇÕES*, 19 (1): 193-207. DOI: <http://dx.doi.org/10.20435/inter.v19i1.1589>