

Nehring, Ryan; McKay, Ben

**Working Paper**

## Ampliación de las iniciativas de desarrollo local: El programa de adquisición de alimentos de Brasil

Working Paper, No. 106

**Provided in Cooperation with:**

International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG)

Suggested Citation: Nehring, Ryan; McKay, Ben (2013) : Ampliación de las iniciativas de desarrollo local: El programa de adquisición de alimentos de Brasil, Working Paper, No. 106, International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG), Brasilia

This Version is available at:

<http://hdl.handle.net/10419/71787>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# AMPLIACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL:

## EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE BRASIL

Working Paper numero 106

Marzo, 2013

**Ryan Nehring**

**Ben McKay**

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

Copyright© 2013  
Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo  
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI)**

Grupo de Pobreza, Oficina para Políticas de Desarrollo, PNUD  
Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar  
70052-900 Brasília, DF - Brasil  
Teléfono: +55 61 2105 500

Correo Electrónico: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ■ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)

*En Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo es apoyado conjuntamente por el Grupo de Pobreza de la Oficina para Políticas de Desarrollo del PNUD y el Gobierno de Brasil.*

**Derechos y Permisos**

Todos los derechos reservados.

El texto y los datos en esta publicación pueden ser reproducidos siempre y cuando se cite la fuente. Se prohíbe la reproducción para propósitos comerciales.

Los Documentos de Trabajo del Centro Internacional de Pobreza difunden las conclusiones de los estudios en curso para fomentar el intercambio de ideas sobre las principales problemáticas del desarrollo. Estos documentos son firmados por los autores y deberían citarse con las referencias del caso. Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresados en este documento son exclusivamente de los autores. No representan necesariamente los puntos de vista del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, IPEA, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo ni del Gobierno de Brasil.

**Working Papers** están disponibles en línea en [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org) y se pueden solicitar suscripciones por correo electrónico a [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org)

Print ISSN: 1812-108X

# AMPLIACIÓN DE LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO LOCAL:

## EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE BRASIL

Ryan Nehring y Ben McKay\*

### 1 INTRODUCCIÓN

La pobreza sigue siendo, en gran medida, un fenómeno rural en todo el mundo. Cerca del 70 por ciento de los 1400 millones de habitantes de países en desarrollo que viven en condiciones de extrema pobreza se encuentra en áreas rurales (IFAD, 2011). Además, la agricultura es el medio de subsistencia de más del 80 por ciento de los habitantes de zonas rurales, lo que pone de manifiesto la necesidad de apoyar esta actividad para combatir la pobreza (Banco Mundial, 2007; IFAD, 2011). Es una triste ironía: las áreas rurales, donde se produce la mayor parte de los alimentos del mundo, también concentra el grueso de la población extremadamente pobre y desnutrida del planeta.

La pobreza en las áreas rurales se explica por una serie de deficiencias, tales como: la falta de inversión pública en infraestructura e instalaciones de almacenamiento y comercialización; desventajas derivadas de desigualdades históricas; y políticas agrícolas, crediticias y de régimen de propiedad y factores económicos que inciden en la distribución de los activos y recursos productivos y en el acceso al crédito y a los mercados. La vida en áreas rurales también se basa en una amplia gama de actividades que van desde la producción agrícola hasta el trabajo remunerado no agrícola, actividades que también varían en función de la zona agroclimática, el régimen de propiedad, las regiones y la cultura. La creciente frecuencia de fenómenos climáticos extremos y el reciente aumento de la volatilidad financiera mundial y de la inestabilidad de los precios de los bienes transables —que se ha traducido en fuertes alzas, sobre todo desde 2006 (FAO et al., 2011: 8) — han incrementado las dificultades que enfrentan los productores rurales de muchas regiones, en especial lo más pobres, y han contribuido a agravar los casos locales de inseguridad alimentaria.

Al desatarse la crisis alimentaria, el secretario general de la Organización de las Naciones Unidas creó el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria en 2008. El Equipo de Tareas desarrolló el Marco Integral para la Acción, en el que se planteó una respuesta doble a la crisis alimentaria mundial. En una primera instancia, para hacer frente a la epidemia de hambre inmediata que enfrenta el mundo, se debe tratar en forma adecuada los aspectos de acceso y asequibilidad a los alimentos. En segundo lugar, el

---

\* Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (CIP-CI).

marco hace hincapié en la importancia de revitalizar la producción agrícola (en concreto, la de los pequeños productores) y fomentar una solución alternativa basada en prácticas locales más sustentables y adecuadas a las nuevas realidades de crecimiento demográfico, cambio climático y deterioro de las condiciones de vida en el campo. Asimismo, es fundamental brindar protección contra las catástrofes para minimizar la vulnerabilidad de las familias expuestas a la falta de inversión en la producción, a la incapacidad de cubrir necesidades básicas y, en última instancia, a la perpetuación de la pobreza.

Sin embargo, el régimen alimentario prevalente en muchos países da prioridad a la integración internacional y a los mercados de exportación competitivos por sobre la producción nacional y local. Para muchos pequeños propietarios es difícil obtener acceso al mercado de exportación, que, además, últimamente ha demostrado ser financieramente volátil. Las políticas nacionales que fomentan la economía de escala en la producción y la comercialización, sumadas a las estrictas normas de calidad y seguridad impuestas por los países importadores y las cadenas de supermercados, también dificultan la situación, que se ve exacerbada, por lo demás, por el acceso relativamente limitado a las ayudas financieras e inversiones públicas. En consecuencia, al no tener un acceso garantizado al capital y a los grandes mercados, los pequeños propietarios son menos competitivos desde el punto de vista económico que los grandes agronegocios a la hora de producir para mercados de escala especializados (Schnieder et al., 2010).

En los casos en que se puede vincular la producción y el consumo a nivel local, la producción local puede ser económicamente viable y sustentable desde el punto de vista social y medioambiental. Considerando la diversidad y la magnitud de los desafíos y obstáculos a los que se enfrentan las comunidades rurales de todo el mundo, se pueden desarrollar iniciativas locales adaptadas a las condiciones y oportunidades del lugar. Los enfoques orientados a mejorar las condiciones de vida de los pequeños propietarios rurales son particularmente valiosos para combatir el hambre (IFAD, 2012). Las iniciativas locales pueden no solo ayudar a luchar contra el hambre sino también adaptarse con eficacia a las dietas propias de una región, comunidad o cultura (Allen, 2010). En cuanto a la producción, se pueden minimizar las diferencias relativas al clima, el suelo y las técnicas de cultivo brindando apoyo a nivel local y aportando soluciones innovadoras específicas en función de las necesidades geográficas (IAASTD, 2009).

De hecho, hay varios países que buscan adoptar políticas innovadoras para enfrentar los nuevos riesgos y vulnerabilidades que surgen en el régimen alimentario mundial y aportar una respuesta a desafíos locales y nacionales, muchos de ellos de larga data, que impiden garantizar una producción y una seguridad alimentaria adecuadas. Es en este contexto que el presente artículo busca analizar la experiencia del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil. El principal objetivo del PAA es “garantizar el acceso a los alimentos en una cantidad, calidad y regularidad adecuadas según las necesidades de la población que vive en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, así como promover la inclusión social en áreas rurales fortaleciendo la agricultura familiar” (MDS, 2010, citado en Chmielewska & Souza, 2010).

El estudio comienza en la Sección 2, donde se hace una presentación general del diseño, las operaciones y las trayectorias del PAA. Allí presentamos los actores que han participado en el diseño y las distintas modalidades de implementación (es decir, la compra a agricultores individuales y asociaciones y la organización de la compra por parte de la Compañía Nacional de Abastecimiento [Conab], los municipios y los estados). Asimismo, se detallan los pasos a seguir en el proceso de adquisición con el fin de poner en relieve algunos de los aspectos clave que incidirán en la ampliación del programa en términos de su capacidad para llegar a algunas de las familias agricultoras más vulnerables.

La Sección 3 presenta los objetivos de este estudio, a saber: (i) proporcionar documentación de primera mano sobre el diseño y las operaciones del programa, incluidos los actores físicos observados, involucrados en el diseño y su implementación; y (ii) identificar el potencial de ampliación del programa en el país y las posibilidades de generar conocimiento Sur-Sur. La documentación proviene de las investigaciones en terreno hechas en los estados de Piauí y Ceará, ambos situados en el nordeste de Brasil. Se trata de la región con mayor cantidad de casos de pobreza extrema del país, ubicados en su mayoría en áreas rurales. De ahí que el Gobierno Federal considere la ampliación del PAA un instrumento crucial para alcanzar su meta de eliminar la pobreza extrema, principalmente en la región nordeste. Piauí es uno de los estados que más han adoptado la modalidad PAA-Estadual, mientras que Ceará fue el estado elegido para observar la modalidad PAA-Municipal, que no hay en Piauí.

La Sección 4 trata aspectos relacionados con la evolución reciente de las políticas y la ampliación, en particular la ampliación de la cobertura a las familias en situación de extrema pobreza. La ampliación del programa puede analizarse en términos de caminos distintos (Linn/IFPRI, 2012). La ampliación geográfica o expansión de la cobertura a un sector específico de la población en el marco del programa podría acompañarse de una duplicación 'horizontal' en nuevas áreas. La modificación o inclusión de nuevas modalidades podría representar una ampliación 'funcional' basada en nuevos métodos para aumentar la participación. La ampliación institucional a nivel local, estadual o nacional refleja una ampliación 'vertical'. En este artículo se argumenta que, gracias a su diseño multilateral, el programa se está ampliando en los tres planos señalados arriba en el marco de la nueva estrategia del Gobierno Federal para eliminar la extrema pobreza. El artículo también examina específicamente cómo llegar a los sectores de la población hasta el momento inalcanzados y cómo integrar con más efectividad a los participantes actuales.

En los apartados siguientes se analizan los principales problemas y desafíos que presenta la ampliación, tales como la capacidad de organización de los agricultores, el transporte, el diseño de sistemas de pago y el financiamiento. Se toma en cuenta el enfoque adoptado en el PAA de Brasil, incluida su evolución reciente, y se hace hincapié en los aspectos que más interés deberían suscitar en cuanto al intercambio de conocimiento Sur-Sur.

## **2 EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS DE BRASIL: DISEÑO Y OPERACIONES**

En Brasil, el 84,4 por ciento de las unidades de producción agrícola son haciendas familiares,<sup>1</sup> pero estas representan apenas el 24,3 por ciento del área total ocupada por establecimientos rurales. También se observan importantes variaciones en el perfil de los agricultores familiares en función de las regiones y zonas agroclimáticas de Brasil. Más del 25 por ciento de la población rural brasileña vive en condiciones de pobreza extrema. Asimismo, cerca del 50 por ciento de los agricultores familiares del país reside en el nordeste de Brasil, y un 35 por ciento se encuentra en situación de pobreza extrema. Un importante número de agricultores familiares, principalmente de la árida región nordeste, cultivan parcelas relativamente pequeñas y complementan sus ingresos con los beneficios de los programas de asistencia social. Los niveles de pobreza también son relativamente elevados entre los pueblos indígenas (un 39,9 por ciento) y afrobrasileños (Gobierno Federal de Brasil, 2011; IFAD, 2011; Gradin, 2007; Hall & Patrinos, 2006).

En los países en desarrollo los pequeños agricultores muchas veces son víctimas de graves desigualdades en términos de propiedad e ingresos, así como de acceso a infraestructura y recursos públicos. Sin embargo, de tener acceso a recursos productivos adecuados, podrían ser la principal fuerza productiva a la hora de hacer frente al hambre y a la pobreza y promover una forma de producción agrícola más sustentable desde el punto de vista económico, social y medioambiental. A pesar de las desigualdades en la propiedad, los agricultores familiares ya producen el 70 por ciento de los alimentos consumidos diariamente por los brasileños (IBGE, 2009).

Por ende, el apoyo a la agricultura familiar es un aspecto crucial de las políticas públicas de Brasil. El Gobierno de Luis Inácio "Lula" da Silva puso un énfasis particular en esta cuestión, reorganizó una serie de programas existentes y aumentó el compromiso del Estado con la causa de la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza. Lula dijo que habría cumplido su misión si, al término de su mandato, cada brasileño pudiera permitirse tres comidas al día (Graziano da Silva, 2009). Con el fin de alcanzar esta meta, el Gobierno de Lula elaboró un ambicioso programa para erradicar el hambre, como su nombre lo indica: 'Hambre Cero' (*Fome Zero*).

Aunque hay muchos programas y ministerios involucrados en la implementación de este plan integral de lucha contra el hambre, uno de ellos destaca por su carácter innovador, al promover mejores condiciones de vida en el campo y reducir el hambre usando la misma modalidad. El PAA, inaugurado en 2003, es un programa de adquisición de alimentos financiado por el Gobierno que aprovecha la capacidad productiva de las familias campesinas para contribuir a satisfacer las necesidades nutricionales de las personas que viven en situación de inseguridad alimentaria suministrando alimentos a programas locales de alimentación escolar, bancos de alimentos, cocinas comunitarias, asociaciones de caridad y centros de atención a los más necesitados (CAISAN, 2011). El programa desempeña un papel doble de proporcionar acceso al mercado a las familias campesinas que cumplen con el perfil (comprando sus cosechas a precios justos basados en el promedio del mercado regional) y contribuir a la seguridad alimentaria (principalmente) mediante donaciones a grupos vulnerables.

## 2.1 CRITERIOS DE ADMISIÓN AL PAA

Actualmente, el estatus de agricultor familiar se determina por la admisibilidad a programas públicos destinados a las familias campesinas, sobre todo el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF). Todos los agricultores que deseen participar en el PAA deben tener una Declaración de Aptitud al PRONAF (DAP). En 2006, el Gobierno Federal aprobó la Ley 11.326, también conocida como Ley de la Agricultura Familiar, que define de la siguiente manera al agricultor familiar:

1. no posee un área de actividad económica de más de cuatro módulos fiscales;<sup>2</sup>
2. utiliza predominantemente mano de obra de la propia familia en las actividades económicas de su establecimiento;
3. la mayor parte de sus ingresos proviene de su establecimiento, ya sea de actividades de agricultura, pesca, cosecha, etc.;
4. el establecimiento es administrado por la familia.

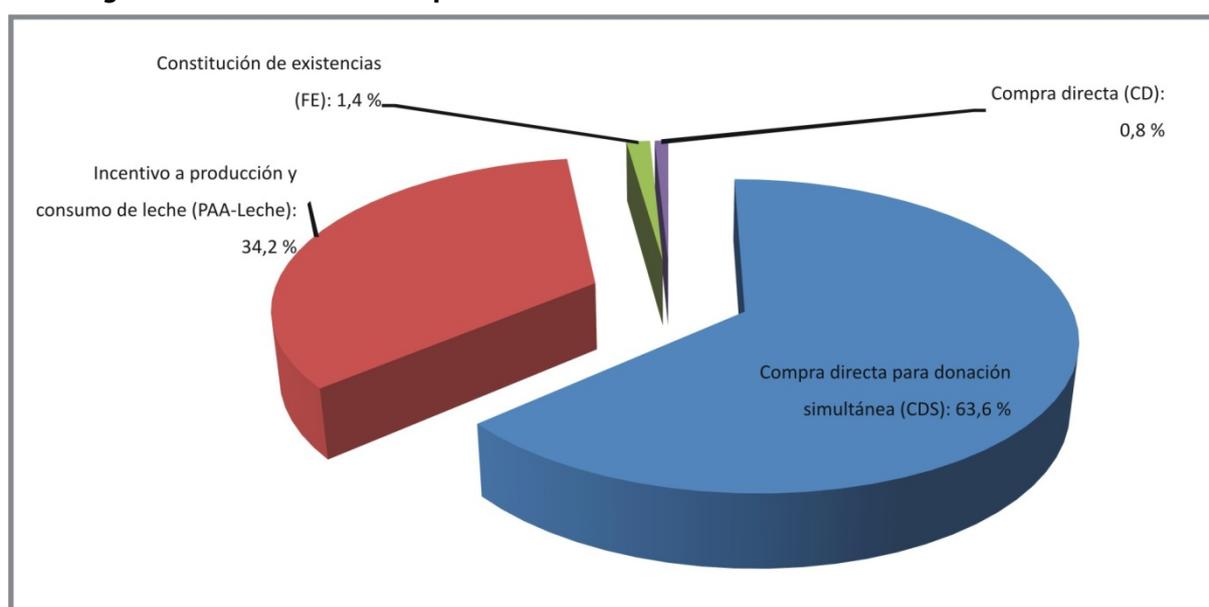
La DAP es el mecanismo que permite al Gobierno inscribir a todas las familias productoras del país y centrar sus programas en ellas. Sin la DAP, un agricultor familiar queda fuera del radar y no tiene cómo acceder a los programas y créditos del Gobierno. La información presentada en las postulaciones al DAP permite al Gobierno recabar datos sobre ingreso, trabajo, propiedad y administración de todos los agricultores familiares inscritos. Pueden inscribirse en el registro DAP las familias representadas por un jefe de hogar signatario (clasificado en diferentes grupos) o asociaciones campesinas. El grupo A es el más vulnerable e incluye<sup>3</sup> los asentamientos más recientes de la reforma agraria y las familias de ingresos bajos o nulos. El grupo B abarca los asentamientos más establecidos de la reforma agraria y las comunidades pobres de agricultores familiares y pescadores y los hogares rurales artesanales.<sup>4</sup> Se desarrollaron estas categorías en función de los créditos disponibles en el marco del PRONAF, pero la inscripción también constituye una forma práctica de fijar prioridades para que el PAA compre a los productores más vulnerables (Ministério da Integração Nacional, s. f.). Aunque los agricultores familiares más vulnerables deberían ser los primeros en vender al PAA, no hay pruebas que permitan afirmar que siempre se cumple esta condición a nivel local.

## 2.2 MODALIDADES Y FINANCIAMIENTO DEL PAA

Los fondos del programa provienen del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS), mientras que la implementación es llevada a cabo por la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab) y los Gobiernos locales (estaduales y municipales). Aunque hay varias modalidades de adquisición y distribución de los alimentos de las haciendas familiares, el método más usado es la 'compra para donación simultánea', o CDS, que corresponde a más del 80 por ciento de las adquisiciones totales (Conab, 2012). Esta modalidad comprende dos intervenciones para los agricultores, ambas con un techo anual de 4500 reales (USD 2217) por familia (Chmieleweska & Souza, 2010).

FIGURA 1

### Asignación de Fondos del PAA por Modalidad en 2010



Fuente: MDS, 2012.

Además, esta modalidad representa el 63,6 por ciento de los fondos totales del PAA, mientras que PAA-Leche (un incentivo para la producción y el consumo de leche) representa un 34,2 por ciento; juntos, estos sumaron el 97,8 por ciento de los recursos totales del programa entre enero y junio de 2012 (MDS, 2012).

Mientras el PAA-Leche se limita a la adquisición y distribución de productos lácteos y abarca solo 10 estados, la CDS abarca los 26 estados e incluye la adquisición de vegetales, frutas, carne, huevos, leche y derivados, granos, cereales, alimentos horneados, miel, pescado, dulces, especias, azúcar y semillas oleaginosas, entre otros productos.

TABLA 1

**Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil**

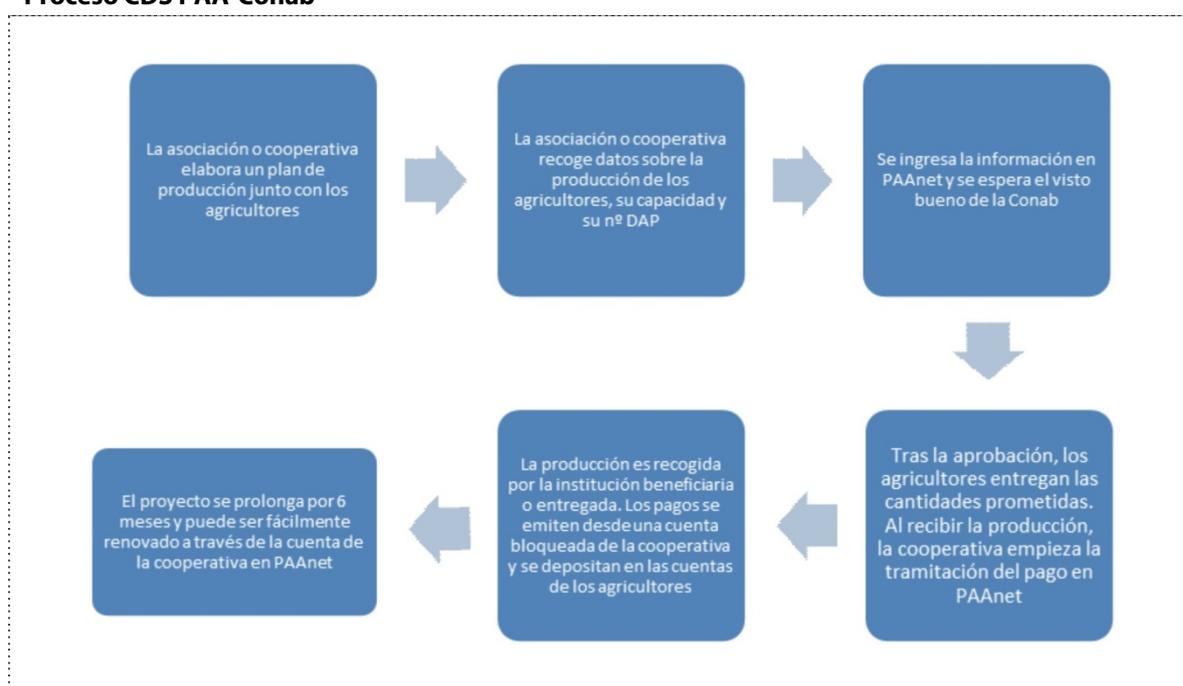
Modalidad	Objetivos y funciones	Fuente de financiamiento	Ejecutor	Formas de acceso	Límite por familia (reales/año)
Compra directa (CD)	Centros de adquisición; situaciones de bajo precio o para satisfacer las necesidades de personas expuestas a inseguridad alimentaria; desempeñan un importante papel en la regulación de los precios y del suministro.	MDS y MDA	Conab	Individuos, grupos informales, cooperativas, asociaciones	8000 (USD 3938)
Constitución de existencias (FE)	Proporciona herramientas a los agricultores para apoyar la comercialización de sus productos, sustentar los precios y agregar valor a la producción; compra de alimentos para constituir existencias con el fin de comercializarla o distribuirla a grupos en situación de inseguridad alimentaria.	MDS y MDA	Conab	Cooperativas y asociaciones	8000 (USD 3938)
Compra directa para donación simultánea (CDS)	Compra alimentos cultivados por agricultores familiares y hace donaciones alimentarias a entidades de la red de asistencia social.	MDS	Conab, estados y municipios	Individuos, grupos informales, cooperativas, asociaciones	4500 (USD 2217)
Incentivo para la producción y el consumo de leche (PAA-Leche)	Incentiva el consumo de leche entre familias que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria y fomenta la producción agrícola familiar.	MDS	Estados del nordeste y Minas Gerais	Individuos, grupos informales, cooperativas, asociaciones	8000 (USD 3938)

Fuente: Gestor do PAA (2010).

A la luz de las tendencias observadas en la asignación de recursos del PAA, así como los objetivos y funciones de cada modalidad del programa, nos centramos en la modalidad de la CDS, la más importante no solo en términos de recursos sino también en cuanto a la cobertura geográfica y la diversidad de los alimentos comprados. Esta modalidad puede ser implementada por tres entidades ejecutoras distintas. La Conab ejecuta el primer tipo de intervención de CDS (PAA-Conab) organizando compras a los sindicatos, cooperativas o asociaciones agrícolas para los centros de distribución que cumplen un papel de utilidad pública. La primera etapa del proceso consiste en una reunión informal con la asociación o cooperativa para evaluar la capacidad productiva de los agricultores por tipo y cantidad de productos. Una vez determinada la viabilidad del proyecto, la asociación recoge toda la información necesaria de los productores (números de inscripción DAP, cosecha específica y peso por comprar, etc.) e identifica las instituciones que reciben donaciones alimentarias (cárceles, centros de asistencia social, hospitales, escuelas, etc.). Tras recabar toda la información necesaria, la asociación presenta su proyecto a través del portal de inscripción en línea de la Conab, PAAnet.<sup>5</sup> A continuación, la Conab debe revisar el proyecto y aprobarlo, cerciorándose de que la información sea correcta y cumpla con los requisitos (por ejemplo, todos los productores tienen una DAP, las instituciones receptoras pueden participar, etc.) o bien rechazarlo. La aprobación de la Conab por lo general incluye la visita de un representante que viaja al lugar para aprobar el proyecto por 6 a 12 meses y puede ser renovada cada 6 a 12 meses sin necesidad de una visita oficial de la Conab.

Una vez aprobado el proyecto por la Conab, todos los agricultores participantes, la cooperativa o la asociación deben abrir una cuenta bancaria en un banco acreditado para recibir los pagos. El directorio y los miembros de las cooperativas son responsables de recibir sus pagos. La asociación o cooperativa, en tanto, debe supervisar la entrega de los productos (y, dentro de lo posible, hacerse cargo de la recolección y distribución) y usa la base de datos PAAnet para registrar la entrega de la cuota de cada agricultor, tras lo cual la Conab autoriza el depósito del pago en las respectivas cuentas bancarias en un plazo de 15 días.

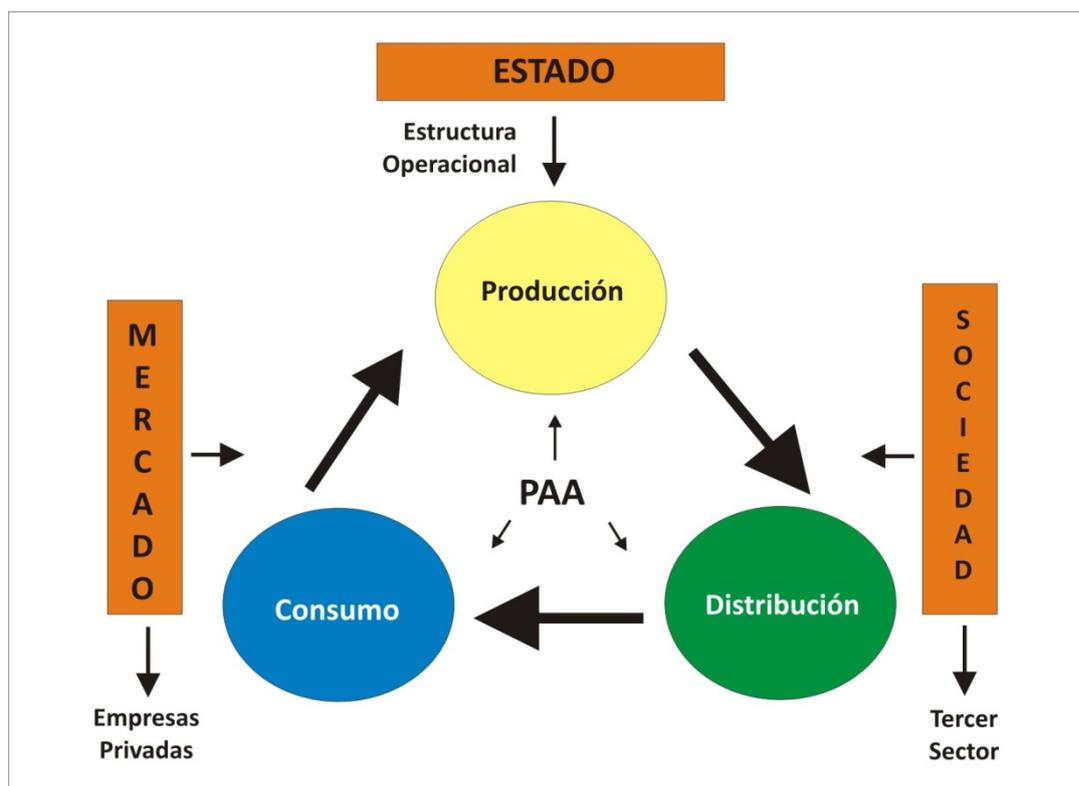
FIGURA 2

**Proceso CDS PAA-Conab**

La segunda y la tercera intervención de adquisición en el marco de los programas CDS PAA-Estadual y PAA-Municipal son organizadas por los Gobiernos estatales y municipales, respectivamente, los que compran alimentos directamente a los agricultores familiares individuales, cooperativas o asociaciones para distribuirlos a las entidades públicas locales (escuelas, guarderías, cocinas comunitarias, etc.) y a los programas de asistencia social. Este proceso es similar al PAA-Conab, pero es organizado por la Secretaría de Agricultura o de Desarrollo Rural de la localidad, sin pasar por la oficina estatal de la Conab. Este proceso por lo general también implica la participación transversal de secretarías municipales que coordinan la distribución. Un ejemplo de ello es cuando una Secretaría de Asistencia Social identifica los beneficiarios e instituciones que reciben los alimentos y coordinan su transporte. En ese caso, la Secretaría de Agricultura es responsable de coordinar la presentación del proyecto y buscar los agricultores que proporcionen alimentos al programa. Las entidades coordinadoras municipales mantienen estrechos lazos con los productores y los beneficiarios a fin de mantenerse informadas acerca de la oferta y la demanda de productos de agricultura familiar (Romeiro d'Ávila, 2010). Los precios practicados por los agricultores en el marco del PAA CDS son determinados por una encuesta regional realizada por la Conab cada seis meses basándose en una muestra de tres municipios.

FIGURA 3

### Sistemas Descentralizados de Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Gráfico adaptado de Romeiro d'Ávila (2010) por los autores.

### 3 ALGUNAS MUESTRAS DE LOS ESTUDIOS DE CASO

#### 3.1 EL PAPEL DE LOS PARTICIPANTES EN DIFERENTES CONTEXTOS

Las investigaciones en terreno se llevaron a cabo en los estados de Piauí y Ceará, ambos situados en el nordeste de Brasil. Se trata de la región con mayor cantidad de casos de pobreza extrema del país, ubicados en su mayoría en áreas rurales. De ahí que el Gobierno Federal considere la ampliación del PAA un instrumento crucial para alcanzar su meta de eliminar la pobreza extrema principalmente en la región nordeste. Piauí registra el mayor nivel de desigualdad de ingresos del país y es uno de los estados que más utilizan la modalidad PAA-Estadual. Ceará, en tanto, fue el estado elegido para observar la modalidad PAA-Municipal, que no se ha adoptado en Piauí.

Se seleccionaron los establecimientos de agricultura familiar como unidad de análisis para realizar entrevistas semiestructuradas en diferentes entornos. La mayoría de los establecimientos entrevistados se encontraban en asentamientos de la reforma agraria y reflejaban un amplio rango de edades, tanto de los asentamientos propiamente tal como de los jefes de hogar. También hubo distintos niveles organizacionales. Pudimos entrevistar a miembros de sindicatos, cooperativas y asociaciones de trabajadores rurales, así como a productores no afiliados. También participaron productores involucrados en distintas funciones de las modalidades de PAA o totalmente ajenos al programa.

FIGURA 4

**Lugares de Investigación (Piauí: rojo; Ceará: azul)**



En Piauí, las entrevistas se desarrollaron en cuatro municipios: União, Alto Longá, São João do Arraial y Esperantina. En cada municipio identificamos varias instituciones locales clave responsables de apoyar y organizar el proceso del PAA: el Gobierno municipal, organizaciones no gubernamentales (ONG) y sindicatos y asociaciones de trabajadores rurales. Todos los municipios que visitamos en Piauí contaban con el respaldo y la participación de la oficina estadual de la Conab. Cuenta habida del importante papel desempeñado por la Conab en Piauí, también visitamos la oficina regional de la capital estadual, Teresina, para conversar con el superintendente y el gerente de operaciones.

El personal de la Conab proporcionó mucha información útil sobre el funcionamiento del PAA y destacó los problemas más comunes que habían surgido durante su trabajo como ejecutores. En primer lugar, los tiempos de recepción y distribución de fondos son sumamente

importantes. Cuando los fondos canalizados a través de la Conab no llegan a tiempo, se producen atrasos en los pagos. Esto no solo perjudica a los agricultores familiares, que muchas veces dependen considerablemente de los ingresos del PAA, sino también hace mermar los ánimos y genera incertidumbre con respecto a la capacidad del programa para proporcionar ingresos y acceso al mercado. Si bien la posibilidad de obtener precios justos garantizados es muy positiva para el proceso de producción y planificación de los agricultores familiares, al retrasarse los pagos el proceso de adquisición puede volverse incompatible con sus necesidades de percibir ingresos predecibles y en forma oportuna.

Con todo, en la mayoría de los casos, la Conab reconoció que el PAA funcionaba dentro de los plazos y ayudaba a los beneficiados a organizarse y planificar la producción en función de precios básicos, garantizándoles el acceso al mercado y proporcionando incentivos para aumentar la producción y la calidad. Sin embargo, las relaciones contractuales formales — incluso con el Gobierno— son toda una novedad para algunos agricultores familiares, con lo cual el proceso puede ser un poco lento para los agricultores que no están seguros del valor agregado que significa mantener vínculos y suscribir acuerdos formales. Pero una vez desplegado, el PAA desarma la cadena de suministro tradicional y prepara a los agricultores familiares no solo para desarrollar su capacidad de organización y producción, sino también para entender los mercados y las estructuras de precios y saber aprovechar oportunidades de mercado futuras.

Hubo muchas variaciones en el nivel de participación de los beneficiados en los distintos municipios, según la economía política local. Aunque se hizo evidente el potencial de los diferentes involucrados para ayudar a los agricultores a organizar sus capacidades institucionales, también quedó en evidencia la importancia de la coordinación entre las entidades estatales, la sociedad civil y las instituciones de agricultura familiar. Por ejemplo, União tiene un Gobierno municipal comprometido con la implementación y ampliación del PAA pero con escasa participación de las ONG y asociaciones, mientras que Alto Longá cuenta con un mayor respaldo de los sindicatos rurales locales que del Gobierno municipal. En São João do Arraial vimos cómo todas las instituciones producían esfuerzos coordinados no solo para ampliar el PAA sino también para desplegar una serie de programas complementarios. Por último, en Esperantina hay asociaciones comprometidas pero que no integran sus actividades con las iniciativas del Gobierno municipal. En consecuencia, el PAA produjo resultados más evidentes en São João do Arraial, donde es solo un componente más de un esfuerzo coordinado para apoyar la producción local con miras a satisfacer las necesidades locales.

En Ceará visitamos el municipio de Itapipoca, que solo aplica una modalidad del PAA (el PAA-Municipal) y no recibe apoyo de la Conab. Itapipoca también abarca tres zonas agrícolas distintas: una semiárida (*sertão*), una montañosa (*zona serrana*) y una tropical-costeña (*litoral*). Gracias a su riqueza ecológica y a la fuerte presencia de ONGs, Itapipoca se perfilaba como un lugar ideal para la ampliación del PAA más allá de la modalidad actual. No obstante, la ausencia de la Conab parecía ser un obstáculo considerable para el fortalecimiento y el aumento de la participación en el PAA.

Todos los municipios que analizamos tenían bastante experiencia en la implementación del PAA y estaban informados sobre los cambios en las políticas públicas y estrategias de apoyo a la agricultura familiar y de lucha contra la inseguridad alimentaria. En nuestras entrevistas se reflejan entornos políticos que denotan cambios de política limitados a través de un proceso de ampliación. Pese a la nueva nomenclatura, las políticas de apoyo a los agricultores familiares y de protección social no contributiva han cambiado muy poco durante los últimos 10 años.

### 3.2 FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES, COMUNIDADES Y ECONOMÍAS LOCALES

El PAA ha tenido un gran efecto transformador en la economía y la sociedad de Brasil. El hecho de que se haya ideado para vincular la producción local al consumo le permite reestructurar la economía incrementando los ingresos de los productores agrícolas familiares, lo que, a su vez, vincula su capacidad productiva con la demanda local. Para muchos pequeños agricultores, la falta de un acceso permanente al mercado constituye un verdadero obstáculo que impide obtener ingresos garantizados e invertir en la producción. Al garantizar el acceso permanente a un mercado predecible, el PAA revitaliza la producción de los pequeños propietarios, que por lo demás es considerablemente más eficiente que las grandes explotaciones industriales a la hora de satisfacer las necesidades nutricionales a nivel doméstico y local (Rosett, 2000). Al obtener un mejor acceso al mercado gracias al PAA, los productores también tienen la oportunidad de observar el consumo y recabar información de primera mano sobre el mercado que abastecen, mientras que los consumidores quedan más cerca de los lugares de producción de sus alimentos.

Por consiguiente, estos programas públicos de adquisición presentan la ventaja de brindar cierto nivel de protección social tanto a los agricultores familiares como a los sectores vulnerables de la población que viven en situación de pobreza extrema. El PAA proporciona garantías de subsistencia a los beneficiarios recientes de la reforma agraria y agricultores familiares hasta entonces marginados garantizándoles el acceso a mercados donde se practican precios justos. En cuanto a los grupos en situación de inseguridad alimentaria, el PAA destina donaciones alimentarias a los sectores vulnerables de la comunidad.

El organizador de cada 'proyecto' PAA CDS identifica a los beneficiarios y los registran a través del sistema del PAA, mediante el PAAnet o municipio. En muchos casos son instituciones públicas que ya compraban a través de un mayorista y pasan a recibir los alimentos a través del PAA sin costo aparte del costo de adquisición previsto en el programa. Así, tanto los productores como los consumidores locales obtienen seguridad en términos de subsistencia y necesidades básicas, respectivamente. Al vincular la adquisición a nivel local a las donaciones locales, estos programas permiten romper la cadena de suministro convencional formada por los intermediarios privados del sistema alimentario. De esa forma, ayudan a proteger a los productores contra el riesgo de quedar excluidos del mercado y sujetos a precios injustos, a la vez que protegen a consumidores vulnerables que, de lo contrario, no tendrían cómo costearse los alimentos. Asimismo, descubrimos que el PAA incentiva a los productores a adherirse a un grupo, organización o asociación, lo que se traduce en una comunidad más integrada, participativa y socialmente inclusiva gracias al capital social generado.

Por otro lado, al practicar precios basados en un promedio del mercado regional, los agricultores familiares que participan en el PAA afirman recibir entre un 30 y un 300 por ciento más que a través de un intermediario privado o vendiendo directamente en el mercado. Desde luego, esto depende de la cosecha y de las condiciones del mercado, pero la gran mayoría de los agricultores familiares a quienes entrevistamos registró un alza de precio en ese rango. El acceso garantizado al mercado, sumado a condiciones tarifarias favorables, sin duda alguna ayuda e incentiva a los agricultores a aumentar la producción. Además, siempre que se encuentren inscritos en el registro DAP, todos los agricultores familiares pueden participar en el programa de adquisición, que prevé el acceso al mercado para todos con límites de adquisición entre 375 reales (USD 184) y 666 reales (USD 327) por familia y por mes.

Con los vínculos establecidos entre la producción de los pequeños propietarios y el consumo, se tejen redes sociales a nivel local. Por ejemplo, vimos cómo los agricultores que participaban en el PAA se preocupaban más de la calidad y la seguridad de sus productos gracias a la estrecha relación que mantenían con los consumidores. En muchos casos, los alimentos adquiridos se distribuyen entre las escuelas locales a las que acuden los hijos de los agricultores que abastecen el programa de comidas gratuitas. Belik y Domene (2012) describen una situación ideal donde un municipio del Estado de São Paulo integró el programa de alimentación escolar y el PAA, y donde las escuelas pudieron adaptar sus comidas a las variaciones estacionales a las que estaban sujetas las entregas del PAA. Aunque llegaron a la conclusión de que la estrategia requería un alto grado de organización y de cooperación local, se observaron numerosos beneficios, a saber: una producción más organizada, el crecimiento de las cooperativas agrícolas, una mayor participación cívica y gestión pública y la entrega de alimentos más variados y sanos a los establecimientos escolares (Belik & Domene, 2012). De esa forma, muchos agricultores no se preocupan solo de recibir sus pagos por el producto, sino que también son más propensos a preocuparse de producir alimentos más nutritivos con métodos agrícolas menos basados en los químicos y a sentirse motivados para contribuir al bienestar de la comunidad (Ibid: 63).

El PAA también puede ayudar a aumentar la cooperación y organización entre los campesinos. Cada modalidad reúne a los productores en torno a alguna función, ya sea con la Conab, ayudando y fortaleciendo a las cooperativas y asociaciones, o con el municipio, identificando a los agricultores familiares invitados a participar y reuniendo su producción para solucionar los problemas locales de seguridad alimentaria. Hemos identificado numerosos beneficios derivados de este fortalecimiento de la cooperación. En primer lugar, la formación de lazos entre los mediadores locales (la Conab y la Secretaría de Agricultura local) fomenta la participación de los agricultores en actividades y programas de asistencia gubernamental que muchas veces rebasan el PAA. En efecto, los agricultores se vuelven más propensos a recurrir al programa gubernamental de créditos PRONAF y buscar asistencia técnica (que muchas veces pueden encontrar en la Secretaría de Desarrollo Rural). Otro beneficio notorio es el mayor intercambio de conocimiento entre los agricultores que participan en el PAA. El programa permite organizar la producción en función de la demanda local y genera ingresos a partir de fuentes inexploradas hasta entonces.

#### **4 AMPLIACIÓN Y EVOLUCIÓN RECIENTE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La elección de la presidenta Dilma Rousseff en 2010 significó la continuación y el fortalecimiento de las políticas de protección social e inclusión productiva del país. Sin embargo, se reformularon algunos programas y políticas existentes para atender mejor a las personas extremadamente pobres y cumplir la meta de eliminar la pobreza extrema antes de 2014. Así, en 2011 se lanzó un nuevo programa marco llamado Brasil Sin Miseria (BSM).

El objetivo del plan, de alcance nacional y regional, es sacar de la miseria a más de 16 millones de brasileños interviniendo en tres ámbitos: ingresos, inclusión productiva<sup>6</sup> y servicios públicos. En tanto, el programa emblemático de transferencia directa de ingreso de Brasil, llamado Programa Bolsa Familia (PBF), debería extenderse a otras 800 000 familias. Asimismo, el plan BSM comprende metas muy ambiciosas para ampliar considerablemente el PAA (MDS, 2011). Desde que se ideara el programa en 2003, el presupuesto para la adquisición

de alimentos aumentó de un poco más de 80 millones de reales (USD 39 millones) a más de 790 millones de reales (USD 388 millones), y hoy abarca a más de 200 000 familias en todo el país (Conab, 2012). La meta del BSM es duplicar con creces el número de agricultores familiares que venden su producción al PAA a casi 450 000 familias de aquí a 2014 (MDA, 2012).

Según las estadísticas más recientes, el 8,5 por ciento de la población brasileña vive en situación de pobreza extrema (menos de 70 reales al mes), proporción que aumenta a un 25,5 por ciento en las áreas rurales (IBGE, 2010).

Como las áreas rurales registran los mayores niveles de pobreza, el PAA debe tener un papel central en el aumento de la inclusión productiva de los sectores de la población tradicionalmente marginados. El Gobierno brasileño ha identificado cerca de 255 000 familias agricultoras que viven en situación de pobreza extrema de acuerdo con los niveles de ingresos declarados en sus DAP (Gobierno Federal de Brasil, 2012), y su estrategia consiste en producir esfuerzos concretos para elevar en forma significativa los ingresos de dichas familias (Müller, 2012).

La idea es, además de proporcionarles acceso al PAA y a otros programas, hacerlos postular a un subsidio único de 2400 reales (USD 1181), destinado a invertir en producción, que se entrega en cuotas. El subsidio queda disponible una vez que un técnico aprueba la postulación de la familia, certificando que está debidamente preparada y capacitada sobre cómo debe usar los fondos para invertir en la producción. Así pues, para poder postular al subsidio las familias deben tener acceso a una asesoría técnica que, según nuestra experiencia, es muy escasa. Además, para que el programa BSM beneficie a los más excluidos, hay que subsanar varias falencias. En primer lugar, el Gobierno Federal se ve muy limitado a la hora de enfocar adecuadamente las ayudas valiéndose de la DAP, pues muchos agricultores —y por lo general, los más marginados— no tienen una DAP, ya sea por decisión propia o por falta de recursos o información. Segundo, quienes tienen más dificultades para superar la pobreza generalmente son personas analfabetas, sin tierras y que no figuran en los registros. Un grupo de trabajadores rurales de União (Piauí) nos dijo que la lucha contra el hambre y la pobreza es imposible a menos que se resuelvan primero los problemas de tierra.

El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (Incra) lanzó un programa que incentiva (mediante un subsidio de 3000 reales, o USD 1476) la inclusión de las jefas de hogar en los títulos de propiedad de los asentamientos de la reforma agraria. Actualmente, la DAP no comprende este incentivo, con lo cual en las explotaciones agrícolas familiares el jefe de hogar y encargado de recibir los pagos del PAA es casi siempre el hombre. La única excepción son las figuras de 'mujer agregada' y 'joven' que se incluyeron posteriormente en la DAP principal y permiten agregar a una jefa de hogar o un hijo, respectivamente, pero no prevé necesariamente incentivos para incorporarlos a un registro DAP existente en el que figure el hombre como jefe de hogar (MDA, 2008). El otro mecanismo de registro a programas sociales de Brasil, el llamado *Cadastro Único*, incorpora a las familias al popular programa Bolsa Familia (entre otros) a través de las jefas de hogar, quienes reciben las transferencias. Actualmente se está estudiando la forma de vincular los distintos registros, pero a la fecha no se han presentado propuestas concretas, debido en parte al obstáculo que implica tener distintos jefes de hogar en cada registro.

La ampliación del programa puede analizarse en términos de caminos distintos (Linn/IFPRI, 2012), con una expansión geográfica o a un sector particular de la población seguida de una duplicación 'horizontal' en nuevas áreas. La modificación o inclusión de nuevas

modalidades podría representar una ampliación 'funcional' basada en nuevos métodos para aumentar la participación. La ampliación institucional a nivel local, estadual o nacional refleja una ampliación 'vertical'. Gracias a su formato multilateral, el programa está creciendo en los tres planos. Los administradores locales están recibiendo fondos adicionales para extender sus operaciones de adquisición a nuevos agricultores familiares, lo que redundará en un aumento de las inscripciones al registro DAP y del número de cuentas bancarias. En el plano vertical, el incremento presupuestario del programa se destinará a las tres submodalidades principales de CDS (estadual, municipal y Conab) y permitirá aumentar el papel de cada modalidad a través del actor correspondiente.

En julio de 2012, el PAA contaba con un nuevo modelo de pago a través de las CDS PAA-Municipal y PAA-Estadual. Estas dos modalidades han sido asociadas a un mecanismo de pago engorroso y muchas veces poco puntual (Chmielewska & Souza, 2010).

El nuevo modelo usa una tarjeta de débito (véase la figura 5) que permite retirar dinero en cualquier cajero automático y no requiere una cuenta bancaria ni la adhesión a una cooperativa o asociación. Este sistema debería mejorar considerablemente el acceso a personas más vulnerables al PAA. En efecto, descubrimos que algunos agricultores carecían de cuenta bancaria a causa de su analfabetismo, o bien por no poseer los documentos necesarios o tener que someterse a algún tipo de control crediticio.

FIGURA 5

#### Tarjeta de Débito del PAA



#### 4.1 DESAFÍOS Y LOGROS EN LA IMPLEMENTACIÓN LOCAL DEL PAA

Al centrarnos en la ampliación del PAA tanto en términos de reclutamiento de productores como de incremento de la capacidad productiva de los participantes existentes, obtuvimos resultados similares: falta de conocimiento del programa, falta de participación institucional y débil capacidad institucional. La falta de conocimiento se hizo patente en varios municipios, pero sobre todo en União, Piauí e Itapipoca (Ceará). En União, muchos agricultores más antiguos se mostraron desinformados o desconfiados con los beneficios de una posible participación en el PAA y reacios a involucrarse pese a la insistencia de agricultores vecinos. En cuanto a los campesinos de Itapipoca, el panorama era levemente distinto: los primeros en participar se vieron afectados por retrasos en los pagos, con lo cual el PAA cobró una mala reputación y la mayoría de los agricultores se mostraron poco o nada interesados en involucrarse.

Dada la gran cantidad de personas que intervienen en la planificación, implementación y supervisión del PAA, para obtener buenos resultados se necesita un mínimo de organización y compromiso. En muchos municipios esto constituye un obstáculo para la ampliación del programa. En el estado de Piauí, el contraste de capacidades institucionales era impresionante. Por ejemplo, en el municipio de Alto Longá había sindicatos de trabajadores rurales muy motivados, pero la falta de compromiso del Gobierno local impedía solicitar y obtener más recursos para implementar las distintas modalidades del PAA. Entretanto, en São João do Arraial el Gobierno municipal no solo participaba directamente en el PAA sino que también ayudaba y fomentaba a las asociaciones y cooperativas a organizarse y adherirse al programa a través del sistema CDS PAA-Conab. En este caso, nuestras entrevistas revelaron que los agricultores están listos para participar desde el punto de vista productivo y organizacional y dispuestos a aumentar la producción y la cantidad de agricultores comprometidos.

En muchos casos, las organizaciones involucradas en el PAA contaban con participación popular y productores motivados pero carecían de capacidad institucional para beneficiar a más gente. En Esperantina (Piauí), trabajamos con una asociación motivada y activa, el Centro de Educación Popular Esperantina (Cepes), que coordinaba un proyecto a través de la CDS PAA-Conab. A causa de su capacidad limitada (en términos de personal, tiempo y recursos financieros), el Cepes era incapaz de ampliar el proyecto para incluir más productores o instituciones beneficiarias y tampoco tenía un acuerdo oficial con la municipalidad para coordinar sus esfuerzos entre dos modalidades del PAA. En consecuencia, su proyecto PAA-Conab era completamente autónomo y coordinado exclusivamente en el marco de la asociación, lo que se reflejaba hasta en el hecho de que usaran los automóviles personales de los empleados de la asociación para entregar los productos de los agricultores. Se mostraron muy agradecidos por nuestra visita, puesto que se pudo aumentar la capacidad de transporte con nuestro vehículo. Sin el compromiso personal de los empleados de la asociación, el transporte se vuelve un problema importante. En un asentamiento de la reforma agraria preguntamos qué hacían los agricultores cuando los empleados de la asociación no acudían con sus vehículos. Nos respondieron que había una sola persona en la zona dueña de una motocicleta que, en esos casos, se intentaba cargar con todos los productos, pero por lo general eran demasiados y se requerían varios viajes, o a veces se lograba entregar solo una parte de la producción.

El PAA también promueve la generación de ingresos a partir de la cosecha sustentable de alimentos producidos naturalmente. En Esperantina (Piauí), por ejemplo, hay una cooperativa local dedicada a cosechar y producir babasu (*Attalea speciosa*), una especie de palma autóctona que produce una semilla con la cual se pueden producir muchos bienes. Las Quebradeiras de Coco ('quebradoras de coco') son una asociación de mujeres que trabajan juntas rompiendo las cáscaras y procesando distintas partes del coco (la cáscara interior para producir harina, las semillas para producir aceite y la cáscara exterior para convertirla en carbón).

La demanda de sus productos ha aumentado rápidamente, en parte gracias a su participación al PAA. Cuando las visitamos, habían financiado y construido poco tiempo antes un nuevo centro de procesamiento para producir harina a partir de la cáscara interior de la semilla. La harina la usan para producir y comercializar alimentos horneados o la venden en unos USD 10 por kilogramo. Del babasu también extraen una semilla interior o nuez que procesan para extraer un aceite con el cual producen una cantidad prácticamente incalculable de productos. Por último, aprovechan la cáscara exterior de las semillas usándolas como carbón en sus hornos, pues tienen un alto poder calorífico, duran mucho y hay en abundancia, al ser un subproducto del procesamiento de la semilla.

Otro uso interesante del PAA fue el que presenciamos en un asentamiento de la reforma agraria cerca de Esperantina. El asentamiento del Canto tenía poco más de un año de existencia, con lo que su infraestructura y su producción eran limitadas. Sin embargo, habían podido adherirse a un proyecto del PAA coordinado a través de una asociación local consistente en la entrega de productos de la selva circundante. Los miembros del asentamiento recogían naranjas y plátanos y producían aceite de babasu que vendían a través del PAA y que terminaban en manos de los niños de una escuela católica local destinada a los sectores vulnerables. Mientras la huerta del asentamiento se reservaba para la agricultura de subsistencia, el PAA les brindaba una oportunidad de generar ingresos extras (cerca de USD 56-60 mensuales). Además, la extracción de aceite de babasu proporcionaba a las mujeres un producto con valor agregado, puesto que tenían que romper las semillas para extraer el aceite. Estos dos ejemplos reflejan no solo la flexibilidad y la importancia del PAA para promover mejores condiciones de vida en el campo sino también su capacidad para sustentar una actividad que no estaría garantizada en un mercado tradicional. Sin el PAA, buena parte de estos extraordinarios productos naturales (como el babasu) o de la producción subutilizada (como los plátanos y las naranjas) terminaría en la basura. Escuchamos muchas historias sobre excedentes de frutas maduras que podrían haber sido canalizados a través del PAA en vez de ser desechados. En Alto Longá un agricultor incluso invirtió en maquinaria de procesamiento de pulpa de fruta que le permitió aprovechar partes de las cosechas que hasta entonces desechaba y vender pulpa a través del PAA.

Fuimos testigos del efecto del programa tanto en el aumento como en la organización de la producción. Antes de adherirse al PAA, muchos productores solo tenían acceso a un intermediario, que por lo general compraba una cantidad mínima de productos. Como los precios también eran considerablemente más bajos, los productores asignaban una porción de tierra más grande a un solo cultivo. El PAA, en tanto, permite a los agricultores vender una variedad más amplia de productos, lo que se traduce en ingresos menos volátiles, una mayor seguridad alimentaria gracias a la capacidad de autosubsistencia y el uso de métodos de producción integrados mediante la rotación y el intercalado de los cultivos.

Las medidas de sustentabilidad también son un componente del programa. Al poner énfasis en la recuperación del carácter local del sistema alimentario —con una producción local para el consumo local—, el programa impulsa el desarrollo de una seguridad alimentaria basada en los recursos locales. A medida que los agricultores familiares se unan y estrechen lazos con los mercados locales, irá surgiendo un sistema alimentario local y más sustentable. Este tipo de sistema se mantiene al margen de los monopolios privados que controlan los canales intermediarios entre los productores y los consumidores. Al prescindir de estos intermediarios privados, el PAA ofrece precios mucho más elevados y menos volátiles basados en el promedio del mercado regional, en vez de precios controlados por monopolios privados.

Además, la Ley 12.512, de 2011, estipula que los productos agroecológicos u orgánicos pueden ser comprados a un precio hasta un 30 por ciento superior a los que fija la Conab para los productos convencionales. Este incentivo motiva a los agricultores a depender menos de insumos químicos y organismos genéticamente modificados (OGM) y puede ayudarlos a mejorar la calidad del suelo y de los alimentos y a incrementar la eficiencia de los recursos. La producción agroecológica se basa en ecosistemas agrícolas variados e integrados que dependen de especies autóctonas e insumos locales en vez de productos químicos y patentados. De esa forma, promueve un movimiento hacia la soberanía alimentaria fomentando el uso de semillas locales a través de bancos de semillas, una producción de alimentos que toma en cuenta la cultura local y procesos naturales que no dependen de insumos externos.

## 5 COMPONENTES CLAVE A CONSIDERAR PARA UNA IMPLEMENTACIÓN Y AMPLIACIÓN EXITOSA

Los resultados del PAA observados generalmente fueron positivos, y los agricultores participantes expresaron su confianza en la capacidad del programa de ayudarlos a superar muchos de sus grandes obstáculos. Cabe preguntarse, sin embargo, si esta experiencia puede copiarse fácilmente en otras regiones, países y continentes. Muchos de los campesinos marginados del mundo enfrentan dificultades que van desde la falta de acceso al mercado hasta catástrofes naturales o la pérdida de su vivienda. De ahí que sea fundamental comprender el funcionamiento del PAA y su potencial de adaptación a circunstancias muy diferentes. Con esto en mente, en el apartado siguiente se identificarán los participantes necesarios, los distintos niveles de participación y el impacto que puede tener un programa como el PAA. Para ello, se incluirá la cronología de una implementación conceptual de un programa público de adquisición de tipo PAA.

Vincular la producción de los pequeños propietarios a la misión de satisfacer las necesidades nutricionales de los sectores pobres es una idea maravillosa que permite dar un excelente uso a los recursos públicos. En la práctica, la idea puede ser un poco más difícil de implementar si se consideran algunos aspectos importantes:

**1. Focalización y cobertura:** ¿cómo puede un programa público de adquisición garantizar que también se beneficie a los productores vulnerables proporcionándoles acceso a un mecanismo de mercado social? Se podrían realizar algunos cambios a los mecanismos existentes de focalización e inscripción para garantizar que incluyan una mayor cantidad de indicadores relevantes, tales como el tipo y uso de los terrenos, la dependencia y composición de la mano de obra, el nivel y disponibilidad de infraestructura y el acceso a mercados y recursos productivos como el agua destinada al riego. Asimismo, se deben analizar cuidadosamente los datos sobre los jefes de hogar para conocer mejor la composición de los hogares y considerar otras opciones de pago. La nueva tarjeta de débito, por ejemplo, es una innovación que proporciona un medio más flexible para realizar pagos más rápidos y menos estrictos.

**2. Pagos oportunos:** hay una serie de factores que inciden en los tiempos de pago, desde las asignaciones presupuestarias y los plazos de transferencia de los fondos a las entidades locales hasta el diseño de los sistemas de pago propiamente tal. ¿Qué canales de distribución deberían usarse para alcanzar a quienes se encuentran fuera del sistema financiero formal? ¿El sistema de adquisición debería funcionar solo con transferencias bancarias electrónicas o el administrador local debería comprar los productos en efectivo? Por un lado, las transferencias electrónicas son un medio de pago eficiente y oportuno, pero pueden ser difíciles de implementar en el caso de agricultores familiares relativamente aislados que tienen problemas logísticos, entre otros, para interactuar con los sistemas bancario y crediticio formales. Por otro lado, el requisito de abrir una cuenta bancaria puede facilitar el acceso a otros créditos y proporcionar una forma más segura de ahorrar dinero. Por consiguiente, los medios de pago deberían evaluarse según el caso, y los administradores de los programas también podrían recurrir a mecanismos como transferencias a través de telefonía móvil, banca móvil o agentes bancarios. Por último, es fundamental movilizar fondos federales, puesto que el financiamiento local puede ser insuficiente para responder a los desafíos y disparidades regionales.<sup>7</sup>

**3. Organización de las capacidades agrícolas de los agricultores:** el proceso de organización de las capacidades de los agricultores, ya sea en el marco de una asociación, cooperativa o grupo informal, es un componente fundamental de cualquier proceso de adquisición focalizado en los pequeños propietarios. Se requiere una importante capacidad de organización, así como el desarrollo de mecanismos de entrega, para que los participantes aprendan acerca de los beneficios del programa, preparen propuestas, organicen la producción, identifiquen, planifiquen y ejecuten operaciones de entrega de alimentos, accedan a los pagos y obtengan y costeen medios de transporte. Los agricultores familiares pobres (y muchas veces dispersos) no siempre se encuentran bien organizados en cooperativas y asociaciones. En muchas oportunidades durante nuestras visitas al nordeste de Brasil, observamos que este nicho estaba siendo ocupado por ONGs y asociaciones que colaboraban en el proceso de organización de los agricultores familiares y coordinaban los vínculos entre ellos y los ejecutores del PAA. Sin embargo, para la ampliación del programa no podemos dar por sentado que todas las comunidades contarán con la ayuda de ONGs y asociaciones dispuestas a hacerse cargo del proceso voluntariamente. Por lo tanto, en el diseño de programas públicos de adquisición de alimentos se deben tomar en cuenta las condiciones locales de implementación y las posibilidades de incorporar o colaborar con iniciativas de la sociedad civil que puedan aportar con divulgación, creación de capacidad y apoyo técnico. Un ejemplo de ello es el programa Canasta Comunitaria de Ecuador, que emanó del activismo y la organización de la sociedad civil y existe fuera de las estructuras gubernamentales oficiales.<sup>8</sup>

**4. Transporte:** ¿quién podría y debería asumir la responsabilidad de transportar la producción, sobre todo en comunidades donde tanto los productores (que se encuentran lejos de las principales vías y disponen de medios de transporte limitados o costosos) como los consumidores enfrentan dificultades en ese ámbito? ¿Debería haber fondos destinados al financiamiento del transporte en estas comunidades? Los bancos de alimentos, cocinas comunitarias, escuelas<sup>9</sup> y cualquier otra parte beneficiada por los programas alimentarios probablemente se encuentren en áreas más urbanas, pero los pequeños agricultores muchas veces no tienen acceso a medios de transporte para entregar su producción. Una cooperativa agrícola, asociación o colaboración entre vecinos podría ser una opción, aunque no siempre daría abasto para entregar todos los productos necesarios para satisfacer la demanda. El PAA no proporciona explícitamente recursos para el transporte, aunque en muchos casos el municipio o la asociación en cuestión se hacen cargo de este aspecto por su propia cuenta. La ventaja de organizarse en grupos informales o cooperativas o participar en una asociación es que permite a los agricultores familiares reunir los recursos necesarios para proveerse de medios de transporte colectivo. Sin embargo, no se debe pasar por alto el hecho de que el PAA no prevea o proporcione lo necesario para garantizar una parte tan importante del proceso de adquisición. Muchos de los asentamientos nuevos de la reforma agraria se encuentran en áreas marginadas con escaso acceso vial y muy pocos medios de transporte. De ahí que, para que un programa público de adquisición funcione eficazmente, se deba resolver la cuestión del transporte de manera que se garantice el acceso de los agricultores familiares al mercado.

Considerando estos desafíos, podemos analizar las respuestas que aportan las políticas brasileñas para tener un panorama del papel y de las responsabilidades que deben tener los participantes para superarlos:

**1. Focalización y cobertura:** los agricultores deseosos de participar en los programas de adquisición de alimentos deben pertenecer a la categoría de *agricultores familiares*, según los criterios de la declaración de aptitud al PRONAF (DAP), el registro nacional de agricultores familiares. En el último censo agrícola (2006) se identificaron 4.367.902 establecimientos, equivalentes al 84,4 por ciento de los establecimientos agrícolas totales del país, como agricultores familiares. Sin embargo, todavía hay muchos agricultores muy pobres, y por lo general sin tierras, que no están inscritos en el registro DAP y no se benefician de los programas públicos destinados a los agricultores familiares. De acuerdo con los datos más recientes de la Secretaría de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario, en 2011 participaron cerca de 204.000 agricultores familiares al PAA, apenas un 4,67 por ciento del número total de agricultores aptos para beneficiarse del programa a través de la DAP (MDA, 2012).

Ahora bien, hay dos elementos importantes a tomar en cuenta con respecto a estos datos: (i) no todos los agricultores familiares inscritos en el registro DAP necesitan o desean participar en el PAA, pues algunos ya tienen acceso al mercado en condiciones que le son favorables y (ii) hay sin duda alguna muchos agricultores familiares que carecen de una DAP por falta de acceso, información u opción. De todas formas, los datos disponibles revelan una gran brecha entre el número de agricultores familiares que cumplen con los requisitos para participar y la cobertura del programa.

Como el objetivo del PAA es fortalecer la agricultura familiar garantizando el acceso al mercado a los agricultores marginados o explotados, el programa no apunta necesariamente a todos los agricultores inscritos en el sistema DAP. En consecuencia, la cifra de 4,67 por ciento mencionada arriba no representa una razón destinatarios/cobertura, sino más bien una razón aptos/cobertura. El presupuesto actual del PAA de 775 millones de reales (USD 381 millones) representa apenas un 0,0000187 por ciento del producto interno bruto (PIB). Por lo tanto, para abarcar a todos los agricultores familiares titulares de una DAP —no necesariamente a los destinatarios del programa, sino a todos los agricultores aptos para participar—, el PAA tendría que contar con un presupuesto cerca de 25 veces mayor, o cerca de 19.300 millones de reales (USD 9.650 millones), equivalentes al 0,0004675 por ciento del PIB de 2011. Esto significa que, de acuerdo con los datos disponibles, el PAA entrega actualmente un promedio de 3800 reales (USD 1870) por agricultor familiar por año, y el aumento presupuestario a 19.300 millones se basa en ese mismo promedio. Sin embargo, estos son apenas cálculos matemáticos, y también hay que tomar en cuenta la capacidad institucional del Gobierno en todos los niveles, así como los procedimientos organizacionales necesarios. Sea como sea, los esfuerzos orientados a ampliar el programa deberían ser una prioridad, considerando la prevalencia de la pobreza rural, la importancia de la agricultura familiar como medio de subsistencia y el presupuesto relativamente limitado del PAA, que abarca menos del 5 por ciento de los agricultores familiares de Brasil aptos para participar en el programa.

Además, el proceso de inscripción al sistema DAP debería comprender un procedimiento mucho más productivo para focalizarse en los agricultores que reúnen los criterios para participar, tal como se propone con el nuevo enfoque de 'búsqueda activa'<sup>10</sup> en el marco del BSM. Una campaña de DAP a nivel nacional orientada a los beneficiarios aptos, sumada a sesiones de información sobre los programas públicos y los criterios de participación, sin duda permitiría atraer a una mayor cantidad de agricultores pobres y proporcionarles acceso a servicios de apoyo clave, tales como asesoría técnica y crediticia, así como garantizar el acceso a mercados donde se practican precios justos. La ampliación del PAA, en particular a las

comunidades pobres de las áreas rurales, impulsará la transición a una erradicación sustentable de la pobreza, que tanto en Brasil como en la mayoría de los países sigue siendo un problema principalmente rural. Además, tal como se describió arriba, el acceso a la mayoría de los programas sociales se hace a través del catastro único, donde son las jefas de hogar las que figuran como titulares para recibir pagos y beneficios de otros programas sociales. Como la DAP suele inscribir al jefe de hogar como titular de los pagos, los dos registros pueden reflejar experiencias diferentes. Dicho esto, hay numerosas variables a tomar en cuenta, y podría ser más eficiente clasificar a los empleados rurales como agricultores familiares en el catastro único que intentar aplicar indicadores de agricultura familiar como se hace actualmente en el marco de la DAP.

**2. Pagos:** el PAA usa un proceso multilateral que canaliza los recursos federales hacia los agricultores mediante las distintas modalidades descritas arriba. Esto permite a distintos tipos de administraciones locales acceder al programa. Por ejemplo, una cooperativa agrícola activa puede articular su proyecto PAA con la oficina estadual de la Conab en caso de que el Gobierno municipal se muestre pasivo. Asimismo, un Gobierno municipal puede articular un proyecto PAA ya sea con el Gobierno estadual o con el Gobierno Federal. El control de las entregas de la producción conlleva dificultades que se han traducido en atrasos en los pagos, aunque el creciente uso del sistema de control electrónico del PAAnet ha ayudado a paliar el problema (Chmielewska & Souza, 2010). Lo ideal sería contar con un sistema donde el control sea totalmente electrónico y todos los agricultores familiares tengan una cuenta bancaria adecuada para recibir las transferencias. Esta parece ser la meta del PAA, pero incorporar a todo el mundo, especialmente a los más marginados, es un proceso que requiere tiempo.

**3. Organización:** la ejecución local del programa también cobra muchas formas debido a las distintas modalidades. Esta faceta del programa es particularmente importante, pues involucra a instancias gubernamentales y no gubernamentales. La Conab también es una organización fundamental que puede trabajar directamente con las cooperativas y asociaciones fuera de las estructuras estaduais y municipales. Los Gobiernos municipales también pueden desempeñar el papel de organizador primario ofreciendo acceso al PAA a los agricultores individuales que no tengan una DAP o no formen parte de una cooperativa o asociación. De esa forma, la existencia de numerosas modalidades es crucial para el éxito del programa y su capacidad de ampliación.

**4. Transporte:** el obstáculo más difícil de superar en nuestra opinión es el transporte. Las áreas marginalizadas por lo general se encuentran lejos de las áreas urbanizadas o incluso semiurbanizadas y cuentan con escasos medios de transporte, cuando los hay. Visitamos muchos asentamientos recientes de la reforma agraria donde pocos tenían un automóvil o siquiera una motocicleta. En la mayoría de los casos donde el Gobierno municipal (la Secretaría de Desarrollo Rural) estaba implementando una modalidad del PAA (CDS PAA-Municipal o Estadual), se estaba coordinando el transporte y la distribución de los productos con la Secretaría de Asistencia Social del municipio. Esa relación resultó ser extremadamente importante para garantizar la entrega de los productos, así como una distribución eficiente de los alimentos entre beneficiarios debidamente identificados. Con todo, en las modalidades donde se prescinde del Gobierno municipal (CDS PAA-Conab, cuando una cooperativa ejecuta un proyecto con la oficina estadual de la Conab), no hay mucha capacidad de transporte integrado. Fuimos testigos de numerosas formas en las que las cooperativas organizan el transporte comunitario, pero donde el tamaño y el peso de las entregas causan problemas. Lamentablemente, fuimos incapaces de aportar soluciones a los problemas de transporte, que

continúan minando el programa en algunas áreas. Se nos ocurren ideas como la provisión de fondos para contratar medios de transporte privados o usar el transporte público, pero esto no ayuda a superar los obstáculos que dificultan la integración de los agricultores familiares participantes, ni mucho menos a preparar la ampliación prevista del programa.

### 5.1 AMPLIACIÓN DE LAS OPORTUNIDADES Y FUTUROS PASOS

El PAA constituye un nuevo modelo de política agrícola orientado a elevar los ingresos de los pequeños propietarios y prestar ayuda a la población en situación de inseguridad alimentaria. Se diseñó para crear un nuevo mercado para la comercialización de los productos de la agricultura familiar con el fin de aumentar las oportunidades de comercialización, mejorar los vínculos y proporcionar nuevas cadenas de suministro más allá de los parámetros definidos en el programa. De nuestras entrevistas se desprenden mensajes divergentes por parte de los formuladores de políticas clave y quienes se desempeñan en terreno supervisando la implementación del programa. En cuanto al futuro del programa, cabe preguntarse cómo lo usarán los agricultores familiares y si las reglas cambiarán a medida que evolucionen su participación y su producción.

Las conversaciones sostenidas con autoridades clave indican que el objetivo a largo plazo del PAA es que los agricultores familiares aumenten sus ingresos y accedan a nuevos mercados. El secretario de Agricultura Familiar del Ministerio de Desarrollo Agrario, Laudemir Müller, describió el PAA como un vehículo de comercialización que allana el camino hacia nuevas oportunidades en el mercado privado. Efectivamente, fuimos testigos de este potencial en varias ocasiones, cuando los agricultores explicaron que los precios del PAA les permitían tener una referencia tarifaria mucho mejor a la hora de vender en mercados locales o negociar con intermediarios que antes tenían todo el poder. La revitalización de los productos locales como el aceite de babasu también ayuda a generar conciencia entre los consumidores y puede traducirse en un mercado privado más grande.

Así y todo, nuestra experiencia indica que el PAA no tiene el potencial, por sí solo, de 'graduar' a los agricultores del programa. ¿Pero es la 'graduación' o la salida de los agricultores del programa uno de sus objetivos? Un tope anual de 8000 reales (USD 3938) es insignificante para un estado pero puede ser un importante ingreso y fomento a la inversión para los agricultores más pobres. Por lo demás, los agricultores familiares reciben solo un 25 por ciento de los créditos agrícolas otorgados en Brasil a pesar de representar el 40 por ciento del valor total de la producción nacional y generar el 77 por ciento de los empleos agrícolas del país (Boyce et al., 2005). En efecto, el financiamiento agrícola está mucho más disponible para los grandes agronegocios que operan en monocultivos intensivos en más de 1000 hectáreas (IBGE, 2006).

En cuanto a la demanda, el PAA contribuye activamente a la lucha contra el hambre. A la fecha se han entregado más de 3 millones de toneladas de alimentos que han beneficiado a cerca de 20 millones de brasileños por año (MDA, 2012). El nivel de inseguridad alimentaria de Brasil ha decaído rápidamente, y en los últimos 10 años el nivel de desnutrición ha bajado de un 9 por ciento a poco menos de un 6 por ciento (FAO, 2012). Son cifras que todavía pueden mejorar mucho y que requieren una ampliación del PAA para atender las necesidades nutricionales de millones de brasileños, pero que también suscitan preguntas acerca de los posibles límites de la demanda. Esto es particularmente importante a nivel local, donde podría haber un desequilibrio entre oferta y demanda. Una solución sería integrar las políticas

alimentarias con el fin de garantizar un control adecuado del equilibrio entre demanda y oferta. En el caso brasileño, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) cuenta con un presupuesto anual de más de 3000 millones de reales y permite alimentar a cerca de 50 millones de alumnos todos los días (FNDE, 2012). En 2009, el PNAE fue considerablemente modificado por la Ley 11.947, que estableció la obligación legal de que un 30 por ciento de los presupuestos de alimentación escolar se destine a la adquisición de alimentos producidos por agricultores familiares (Ibid).

Esta norma es una referencia que muchos municipios luchan por alcanzar, mientras que otros ya lo han sobrepasado. Durante nuestra visita al municipio de São João do Arraial, en Piauí, fuimos testigos de su capacidad para comprar a los agricultores familiares locales un 70-100 por ciento de los productos destinados a su programa de alimentación escolar. Gran parte de su éxito puede atribuirse a las iniciativas de coordinación e integración de las comunidades agrícolas familiares desarrolladas por el municipio. La integración de los programas y de las instituciones locales puede ayudar a comprender e identificar mejor cómo satisfacer la demanda con un mayor volumen de producción local. En ese sentido, el PAA podría servir como plataforma para la comercialización de la producción agrícola familiar con miras a atender las necesidades locales e incluso de otros lugares.

Se pueden usar los mercados de los agricultores locales para poner a los productores directamente en contacto con los consumidores y así beneficiar a ambas partes. Estos modelos de acercamiento de productores y consumidores se traducen en menores emisiones y costos de transporte, consumidores mejor informados sobre la procedencia y el método de producción de sus alimentos, menores costos para los consumidores y mayores retornos para los productores. Aun así, muchos consumidores acuden a los supermercados por ser más convenientes y ofrecer una mayor gama de productos.

Para mejorar las condiciones de vida en el campo, es fundamental obtener acceso a las tierras y controlar sus recursos productivos. Sin embargo, es el acceso (o la falta de acceso) a los mercados lo que puede obstaculizar la superación de la pobreza, y los mercados privados no siempre garantizan condiciones justas y competitivas para los agricultores fuera de los sistemas nacionales de economía de escala. Su exclusión en términos de acceso vial, infraestructura, sistemas de riego, crédito, programas públicos y mercados les impide mejorar su calidad de vida y superar la pobreza y el hambre. Al asumir un mayor papel de intermediario, el Gobierno podría colmar esta brecha proporcionando acceso a mercados destinados a los agricultores familiares que compiten con intermediarios privados que muchas veces compran a los mismos agricultores familiares a precios (injustamente) bajos para revender a consumidores (o distribuidores) inflando los precios. Debido a una serie de factores, incluida la falta de opción, la falta de conocimiento sobre los precios básicos, las condiciones de negociación desiguales, la falta de transporte, etc., los agricultores familiares excluidos suelen obtener precios muy bajos por sus cosechas, lo que no impide que los consumidores terminen pagando precios mucho más elevados.

Con todo, si se aumentara su capacidad y su papel de intermediario público (como comprador y revendedor), el PAA podría incrementar su desempeño mediante mayores volúmenes de compra y posicionarse como revendedor mayorista de la producción agrícola familiar. Como la mayor parte de la producción adquirida en el marco del PAA se dona a sectores vulnerables de la población, profundizar su papel de revendedor de cosechas a precios justos a los consumidores locales permitiría al programa beneficiar a una mayor cantidad de familias y, al mismo tiempo, ofrecer precios justos a los productores.

Esta ampliación funcional podría aumentar la cobertura y la participación entre los productores y los consumidores y, paralelamente, incrementar el presupuesto y la sustentabilidad financiera del programa. De acuerdo con los datos de 2012 recabados a la fecha, las modalidades de constitución de existencias (FE, en su sigla en portugués) y compra directa (CD) representan apenas un 2 por ciento del presupuesto del programa. Estas modalidades consisten ambas en la compra de cosechas a los agricultores familiares y la venta a los consumidores. Por lo tanto, al aumentar la cobertura del PAA ampliando su capacidad funcional a través de estas dos modalidades se podría fomentar una mayor participación de los agricultores familiares así como garantizar precios justos y estables para los consumidores.

En la práctica, esta ampliación funcional podría extenderse a la adquisición de cosechas de los agricultores familiares que cumplen con los criterios, pero también podría aumentar el papel comercializador del programa llevando estas cosechas a los mercados locales y vendiéndolas a precios justos y estables. Estos ingresos permitirían al programa seguir creciendo tanto en el plano funcional como horizontal, adquiriendo una mayor capacidad institucional, logística y de mano de obra.

Para evitar confusiones, no estamos recomendando que el PAA modifique su papel de proveedor de donaciones alimentarias a los sectores más vulnerables, sino que aumente su papel de vendedor de cosechas a precios justos a los consumidores que destinan el grueso de sus ingresos a la adquisición de alimentos y se ven gravemente afectados por cualquier tipo de volatilidad de los precios en el mercado.<sup>11</sup> De esa forma, el PAA podría disponer de los recursos necesarios para beneficiar a más productores y consumidores, al ofrecer un sistema de precios justo, estable y más competitivo. Esto no solo proporciona a los agricultores una referencia de precio básico al que deben vender sus bienes, sino que, además, el aumento de la competencia en el mercado también se traduce en precios más bajos para los consumidores. Este papel ampliado del PAA como comprador y revendedor —que prácticamente cubre la brecha entre productor y consumidor— podría garantizar el acceso al mercado a precios justos para los agricultores familiares y garantizar un suministro adecuado y precios justos para los consumidores. En última instancia, esto eliminaría el monopolio privado del sistema alimentario y paliaría la volatilidad de los precios de los alimentos tanto en beneficio de los productores como de los consumidores. También impediría a los intermediarios privados almacenar grandes cantidades de alimentos cuando los precios de los mercados bajan y controlar los precios de compra. Por añadidura, el hecho de que el pueblo brasileño asuma un mayor control del sistema alimentario mediante un intermediario estatal significa un avance hacia la soberanía alimentaria del país.

## 5.2 CONCLUSIONES

El PAA de Brasil es una política innovadora que requiere una asignación presupuestaria mínima para combatir la inseguridad alimentaria y ayudar a mejorar las condiciones de vida en el campo. Su diseño multilateral aumenta la participación y fomenta la organización de los agricultores. Paralelamente, el programa sigue presentando dificultades para incorporar a los productores más vulnerables y solucionar algunos problemas operacionales como el transporte, los mecanismos de pago y la necesidad de una rápida ampliación. Sin embargo, nuestra investigación concluyó que el programa, tal como se concibió, puede tener distintos resultados dependiendo del nivel de participación de las instituciones locales y de cómo se coordine.

Al ser una iniciativa de desarrollo sustentable, el PAA depende considerablemente de relaciones multilaterales bien coordinadas y de la participación de ejecutores particularmente comprometidos. Los distintos ejecutores y modalidades del programa proporcionan un espacio institucional para que una serie de mediadores se movilicen y fomenten la participación en el PAA. Somos testigos del papel irremplazable que desempeña la Conab interviniendo directamente en las cooperativas y asociaciones agrícolas. Sin embargo, la verdadera medida del éxito del programa es el número de participantes y su nivel de involucramiento. Para obtener resultados realmente positivos se requiere un esfuerzo multilateral coordinado que garantice la participación popular, el intercambio de información y la superación de los desafíos descritos arriba.

Es evidente que el PAA ofrece una respuesta doble a los problemas de hambre y pobreza rural proporcionando alimentos a los más necesitados y, simultáneamente, revitalizando la agricultura familiar al proporcionar acceso garantizado a un mercado. Esto ha permitido sin duda —y continuará permitiendo— aliviar la pobreza rural y el hambre en Brasil. El Gobierno también debería considerar la posibilidad de equilibrar su presupuesto, de tal forma que refleje no solo la procedencia de los alimentos (la agricultura familiar) sino también al grupo que representa a la gran mayoría de los establecimientos agrícolas (agricultores familiares), pues durante la cosecha 2009-2010, el sector de la agricultura familiar recibió apenas USD 9600 millones, mientras que la agroindustria recibió USD 59.300 millones: seis veces más.

Para incluir a los sectores más pobres y vulnerables de la población (como se espera del BSM), el Gobierno tiene que profundizar su reforma agraria y las políticas públicas afines con el fin de alcanzar los asentamientos. Los asentamientos recientes de los sin tierra y de la reforma agraria son los más difíciles de identificar debido a que muchas veces carecen de derechos de suelo oficiales, de documentación individual o colectiva y de infraestructura (comunicaciones, acceso a servicios gubernamentales, etc.). Pero estos sectores también son los que mayor potencial productivo tienen, por toda la mano de obra, la limitada inversión pública y la diversidad de cultivos que representan (Altieri et al., 2012). Si se solucionan algunas de las falencias clave del PAA descritas en la Sección 5, estos sectores vulnerables pueden aprovechar al máximo el potencial del programa y experimentar una transformación productiva que se traduzca en mayores ingresos, más alimentos y un acceso al mercado más seguro.

Al identificar y respaldar a las organizaciones agrícolas se amplía una de las plataformas institucionales más importantes para la implementación del programa. Por otro lado, hay que subrayar la necesidad de mejorar el mecanismo de pago con el fin de garantizar a todos una recepción oportuna de los ingresos. El nuevo modelo de pago a través de una tarjeta de débito es un gran paso en la dirección adecuada, que recién se inauguró mientras se redactaba el presente estudio. Este modelo permite una transferencia de fondos directa del Gobierno Federal al agricultor y permite a los mediadores locales no tener que hacerse cargo de la organización de los pagos. Además, no se requiere una cuenta bancaria para usar la tarjeta, lo que permitirá extender el PAA a los agricultores que no tienen acceso al sistema financiero tradicional.

Se destacan estos desafíos no solo para identificar áreas de mejora en el PAA, sino también a fin de proporcionar información valiosa para reproducir la experiencia del programa en otros países. El PAA es un ejemplo fantástico de políticas que ayudan a mejorar el acceso de los agricultores a un mercado y a precios justos, ya sea en forma directa o indirecta. La mayoría de los productores vulnerables del mundo prácticamente no reciben ayudas gubernamentales y tienen dificultades para acceder a los mercados en condiciones favorables. Un programa

público de adquisición orientado específicamente a los pequeños agricultores puede garantizarles precios justos y condiciones de competencia frente a los intermediarios, ser una medida básica de lucha contra el hambre y promover la organización de los agricultores.

La experiencia de Brasil constituye una opción presupuestaria viable para cualquier Gobierno que busque impulsar las economías locales y dotarse de una política sustentable y descentralizada de seguridad alimentaria. La integración del consumo y la producción locales aumenta la transparencia del sistema alimentario y eleva la demanda de variedades locales de alimentos generalmente producidos en forma más sustentable, con menos insumos químicos y dejando una menor huella de carbono.

Actualmente, el PAA atraviesa una ampliación 'vertical', 'horizontal' y 'funcional', pero quedan muchas barreras por sortear. Una campaña mediática nacional podría ayudar a los productores a enterarse del PAA y de cómo pueden participar y beneficiarse. Los Gobiernos locales deberían recibir más información sobre el PAA, así como incentivo para adoptar y promover el programa. Asimismo, la estructura y el presupuesto de la Conab deberían aumentar no solo para ampliar el PAA sino también para incrementar su capacidad de comercializar la producción agrícola familiar y, quizá, fungir como un intermediario público más grande, tal como se describió arriba.

Los esquemas públicos de adquisición están volviéndose más populares e importantes a la hora de fomentar condiciones más justas para los pequeños agricultores, aunque queda mucho camino por recorrer. La agroindustria todavía recibe la mayor parte de las ayudas públicas, ya sean técnicas o financieras. Muchos países cuentan con un esquema público de adquisición de alimentos pero no logran centrar su fuerza productiva efectivamente en los pequeños agricultores. La diversidad de pequeños productores del programa brasileño refleja la capacidad del PAA para llegar hasta ellos y desarrollar su potencial productivo. En muchos casos, el programa permite el aprovechamiento de productos que por lo general se desechaban o bien no se sabía dónde vender, como por ejemplo la pulpa de fruta.

En cuanto a los programas de alimentación escolar y la producción agrícola familiar, todavía quedan muchos vínculos por establecer. Esta es una medida con potencial de crecimiento que podría ayudar a mejorar aún más los ingresos de los pequeños agricultores, así como la calidad de los alimentos. Con un poco de suerte, las lecciones del PAA brasileño pueden ser un punto de partida para promover mejoras continuas en el país e innovaciones en el extranjero. Aunque el caso brasileño puede enseñarnos mucho, obviamente tampoco es una solución universal. La ampliación de determinados programas de adquisición de alimentos podría impulsar avances en el diseño y producir nuevos métodos de focalización. El programa trae numerosos beneficios, pero solo un estudio de evaluación más detallado y de mayor alcance puede proporcionar un panorama mejor de sus resultados, falencias y potenciales.

## REFERENCIAS

- Altieri, M. A., Nichols, C. & Funes, F. (2012). 'Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica', Sociedad Científica Latinoamericana de Agroecología (SOCLA), ponencia presentada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río+20 en Río de Janeiro en junio de 2012.
- Allen, P. (2010). 'Realizing justice in local food systems', *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3: 295–308.
- Banco Mundial (2007). *World development report: agriculture for development*. Washington, DC, Banco Mundial, <[http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR\\_00\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2008/Resources/WDR_00_book.pdf)> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Belik, W. & Domene, S. M. A. (2012). 'Experiências de programas combinados de alimentação escolar e desenvolvimento local em São Paulo – Brasil', *Agroalimentaria*, 18:34, <<http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/35379/1/art4.pdf>> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Boyce, J. K, Rosset, P. & Stanton, E. A. (2005). 'Land reform and sustainable development', Working Paper Series, n.º 98, Amherst, Political Economy Research Institute, <[http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=peri\\_workingpapers](http://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1079&context=peri_workingpapers)> (consultado el 15 de mayo de 2012).
- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) (2011). *Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015*. Brasília, CAISAN.
- Chmielewska, D. & Souza, D. (2010). 'Market alternatives for smallholder farmers in food security initiatives: lessons from the Brazilian food acquisition programme', *IPC-IG Working Paper*, n.º 64, Brasília, International Policy Centre for Inclusive Growth, <[www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper64.pdf](http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper64.pdf)> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Companhia Nacional de Abastecimento (Conab) (2012). *Programa de Aquisição de Alimentos: resultados das ações da Conab em 2011*. Brasília, Conab.
- Del Grossi, M. E. (2011). 'Poverty reduction: from 44 million to 29.6 million people' en J. Graziano da Silva, M. E. del Grossi & C. Galvão de França (Eds.), *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the Brazilian experience*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (2012). 'Alimentação escolar', <<http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Gobierno Federal de Brasil (2006). 'Lei 11.326 de 24 de julho de 2006', sitio web del Gobierno brasileño, <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2004-2006/2006/Lei/L11326.htm)> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Gobierno Federal de Brasil (2011). 'Brazil program to eradicate extreme poverty to benefit 16.2 million people', comunicado de prensa, mayo de 2011, <[http://www.brasil.gov.br/para/press/press-releases/may-1/brazil-program-to-eradicate-extreme-poverty-to-benefit-16.2-million-citizens/br\\_model1?set\\_language=en](http://www.brasil.gov.br/para/press/press-releases/may-1/brazil-program-to-eradicate-extreme-poverty-to-benefit-16.2-million-citizens/br_model1?set_language=en)> (consultado el 29 de octubre de 2012).

- Gobierno Federal de Brasil (2012). 'Busca Ativa Plano Brasil Sem Miséria', <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/videos/busca-ativa>> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Gortaire, R. (2006). *Sistemas de canasta comunitaria – ¿Organizaciones de consumo agroecológico?* Buenos Aires, TAU, <[http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Red\\_de\\_economia\\_para\\_la\\_vida.pdf](http://www.tau.org.ar/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Red_de_economia_para_la_vida.pdf)> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Gradin, C. (2007). 'Why is poverty so high among Afro-Brazilians? A decomposition analysis of the racial poverty gap', *IZA Discussion Paper*, n.º 2809. Bonn, IZA, <<http://ftp.iza.org/dp2809.pdf>> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Graziano da Silva, J. (2009). 'Zero Hunger and the territories of citizenship: promoting food security in Brazil's rural areas', en J. von Braun, R. Vargas Hill & R. Pandya-Lorch (Eds.), *The poorest and the hungry: assessments, analyses, and actions*. Washington, DC, International Food Policy Research Institute: 367–374.
- Graziano da Silva, J., Del Grossi, M. E. & Galvão de França, C. (2011). *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: the Brazilian experience*. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Hall, G. & H. A. Patrinos (Eds.) (2006). *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America (1994–2004)*, Washington, DC, Banco Mundial.
- IAASTD & McIntyre, B. D. (2009). *International Assessment of Agricultural Knowledge, Science, and Technology for Development (IAASTD): Latin America and the Caribbean (LAC) report*. Washington, DC, Island Press.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (2009). *Censo agropecuario 2006*. Río de Janeiro, IBGE.
- IBGE (2010). *Censo Demográfico 2010*. Río de Janeiro, IBGE.
- International Fund for Agricultural Development (IFAD) (2010). *Rural Poverty Report 2011*. Roma, IFAD, <<http://www.ifad.org/rpr2011/report/e/rpr2011.pdf>> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- IFAD (2011). *Enabling poor rural people to overcome poverty in Brazil*. Roma, IFAD, <[http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/brazil\\_e.pdf](http://www.ifad.org/operations/projects/regions/PL/factsheet/brazil_e.pdf)> (consultado el 29 de octubre 2012).
- IFAD (2012). *Sustainable smallholder agriculture: feeding the world, protecting the planet*. Roma, IFAD, <[http://www.ifad.org/events/gc/35/doc/concept\\_e.pdf](http://www.ifad.org/events/gc/35/doc/concept_e.pdf)> (consultado el 29 de octubre de 2012).
- Lal, R. & Junior, W. (2011). 'Where biodiversity, traditional knowledge, health and livelihoods meet: institutional pillars for the productive inclusion of local communities (Brazil case study)', *IPC-IG Working Paper*, n.º 81. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.
- Linn, J. F. (Ed.) (2012). 'Scaling up in agriculture, rural development, and nutrition', *Focus 19, Brief 3*, junio de 2012. Washington, DC, 2020 Vision for Food, Agriculture, and the Environment Initiative of the International Food Policy Research Institute, <<http://www.ifpri.org/publication/scaling-agriculture-rural-development-and-nutrition>> (consultado el 29 de octubre de 2012).

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2012). *PAA – Balanço 2011 e dados 2012*, proporcionado por un contacto personal del MDA el 20 de marzo de 2012.

Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) (2008). *Declaração de Aptidão do Agricultor Familiar ao Pronaf - Manual do cadastrador*. Brasília, MDA, <[http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/institucional/Manual\\_DAP\\_2008\\_2009.pdf](http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/institucional/Manual_DAP_2008_2009.pdf)> (consultado el 29 de octubre de 2012).

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2011). *Plano Nacional Brasil sem Miséria*. Brasília, MDS.

MDS (2012). 'PAA data 2012', <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi\\_paa\\_geral/pg\\_principal.php?url=geral\\_modalidade](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/paa/2012/visi_paa_geral/pg_principal.php?url=geral_modalidade)> (consultado el 29 de octubre de 2012).

Ministério da Integração Nacional. *Programas de financiamento*. Brasília, Ministério da Integração Nacional, <[http://www.mi.gov.br/pdf/fundos/fno/programas\\_de\\_financiamento.pdf](http://www.mi.gov.br/pdf/fundos/fno/programas_de_financiamento.pdf)> (consultado el 29 de octubre de 2012).

Müller, L. (2012). Comunicación personal, 21 de marzo de 2012.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2012). *Country profile: food security indicators: Brazil*. Roma, FAO.

Romeiro d'Ávila, C. (2010). 'Modalidade Compra com Doação Simultânea', en I. Luiz Conti (Org.), *Programa de Aquisição de Alimentos: uma inovação em políticas públicas de segurança alimentar e nutricional*, vol. 3. Porto Alegre, Projeto REDESAN.

Rosset, P. (2000). 'The multiple functions and benefits of small farm agriculture in the context of global trade negotiations', *Development*, 43:2.

Schneider, S., Shiki, S. & Belik, W. (2010). 'Rural development in Brazil: overcoming inequalities and building new markets', *Revista de Economia Agraria*, 65:2, <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/801.pdf>> (consultado el 29 de octubre de 2012).

United Nations High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis (2008). 'The Comprehensive Framework for Action', <<http://www.un.org/en/issues/food/taskforce/cfa.shtml>> (consultado el 29 de octubre de 2012).

## NOTAS

1. Para una definición oficial de la agricultura familiar en Brasil, véase la Ley 11.326, o Ley de Agricultura Familiar, apartado n.º 2. 1.
2. El tamaño de un módulo fiscal se define a nivel municipal y varía de un lugar a otro, siendo el tamaño promedio generalmente más grande en el sureste y el occidente del país y más pequeño en el nordeste. En muchas de las localidades más grandes como Pirapora (Minas Gerais), el tamaño promedio de 280 hectáreas supera con mucho el promedio estadual de 70 hectáreas debido al Código Forestal, que obliga a los productores a destinar una parte de los terrenos arbolados a la protección medioambiental. En el estado de Paraná, hay 470 000 propiedades rurales inscritas como establecimientos de agricultura familiar de un total de 514 000, que van de las 20 a las 120 hectáreas, ya que apenas un 8 por ciento tiene que reservar terrenos para cumplir el Código Forestal. Véase <http://agricultura.ruralbr.com.br/noticia/2011/06/tamanho-do-modulo-fiscal-citado-no-codigo-florestal-varia-em-cada-municipio-brasileiro-3333440.html>.
3. Los llamados *asentamientos de la reforma agraria* son un componente crucial de las reformas agrarias de Brasil. Del Grossi (2011) calcula que entre 2003 y 2009, 574 532 familias se establecieron en un total de 47,7 millones de hectáreas. El proceso se llevó a cabo en el marco de 3386 proyectos que representan cerca del 62 por ciento de los asentamientos establecidos en los últimos 39 años. En 1970 se fundó el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) para llevar a cabo la reforma agraria mediante procesos de expropiación e indemnización y otorgamiento de títulos.
4. Para obtener una lista completa de los grupos y criterios de la DAP, véase <http://www.agricultura.al.gov.br/programas/DAP.pdf>
5. PAAnet: <http://www.conab.gov.br/produtosServicos-PAANET-interna.php?a=503?a=1129&t=2>.
6. La *inclusión productiva* es un aspecto transversal de la política social brasileña basado en la incorporación de actividades creadoras de capacidad para incrementar el acceso a un empleo formal o mejorar la calidad del trabajo productivo desarrollado por los sectores pobres a través del autoempleo, ya sea individual o colectivo (asociación o cooperativa), la agricultura familiar, etc. De hecho, los agricultores familiares han recibido una atención considerable en los programas interministeriales destinados a aumentar la inclusión productiva. Véase Lal & Junior (2011).
7. Tales como las del nordeste de Brasil. Los fondos federales del PAA son una herramienta para canalizar fondos de los estados más desarrollados del sur y del sureste hacia las regiones más pobres y desiguales del nordeste.
8. La Canasta Comunitaria se organizó por primera vez en 1987 y ahora beneficia a cerca de 1400 familias, tanto productoras como consumidoras. La idea provino de consumidores que querían variedades de alimentos saludables y locales a precios asequibles que estaban desapareciendo de las tiendas locales. El sistema sirve como una plataforma para establecer vínculos entre los pequeños agricultores locales y los consumidores dispuestos a comprar su producción. Véase Gortaire (2006).
9. Las instituciones benefactoras varían y son determinadas en el proyecto ejecutado por la cooperativa, el municipio o la Conab. Por lo general forman parte de un sistema de protección social, ya sea público o privado, y reciben los alimentos adquiridos para complementar su presupuesto.
10. La búsqueda activa es el enfoque adoptado por el Gobierno Federal de Brasil para localizar y proporcionar documentación y servicios a los 16 millones de brasileños que viven en condiciones de pobreza extrema. La búsqueda activa forma parte del programa BSM y apunta a tender puentes entre el Estado y los ciudadanos con el fin de incluir a todos los brasileños en la red formal de servicios sociales y garantizar que no sigan siendo "invisibles".
11. Según el informe *Rural Poverty Report 2011* de IFAD, la gente *pobre* destina un 50-80 por ciento de sus ingresos a la compra de alimentos (IFAD, 2010).



**International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC - IG)**

Poverty Practice, Bureau for Development Policy, UNDP

Esplanada dos Ministérios, Bloco O, 7º andar

70052-900 Brasília, DF - Brazil

Telephone: +55 61 2105 5000

E-mail: [ipc@ipc-undp.org](mailto:ipc@ipc-undp.org) ▪ URL: [www.ipc-undp.org](http://www.ipc-undp.org)