

# Ampliación de las Iniciativas Locales de Desarrollo: el Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil

por Ryan Nehring y Ben McKay, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

**Brasil pretende erradicar la pobreza extrema** en el país mediante la ampliación de las iniciativas de políticas para la “inclusión productiva” e incorporación de todas las familias extremadamente pobres al régimen brasileiro de protección social no contributiva. El plan *Brasil Sin Miseria* se concentra en la población brasileira ubicada por debajo de la línea de la pobreza extrema, o sea, R\$ 70,00 (USD 35) al mes – lo que incluye, aproximadamente, 16,2 millones de personas (GOBIERNO DE BRASIL, 2012). Según el Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística (IBGE), casi 47 por ciento de las personas que viven por debajo de esa línea de referencia viven en áreas rurales; la región Nordeste del país contiene el mayor porcentaje de pobreza extrema.

Nehring y McKay (2013) examinan el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de Brasil, que apoya a la agricultura familiar y contribuye para el aumento de la seguridad alimentaria, al fortalecer los mercados locales de alimentos. El PAA es un programa flexible, con diversas modalidades y estructuras de implementación, desde el ámbito federal hasta el municipal. El PAA también constituye una forma de asegurar tanto el acceso a alimentos con la calidad, cantidad y regularidad adecuada, de acuerdo a las necesidades de las poblaciones que viven en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, como también promover la inclusión social en áreas rurales, a través del fortalecimiento de la agricultura familiar (CHMIELEWSKA; SOUZA, 2010). Con base en esa promesa, Nehring y McKay buscan documentar la concepción de las operaciones del Programa, incluyendo a los actores involucrados en el proyecto, así como en su implementación y monitoreo. Asimismo, los autores buscan traer a la luz el potencial de ampliación de la escala del Programa, tanto dentro del país como en términos de la posibilidad de construcción del conocimiento Sur-Sur y la aplicación de programas similares en otros países.

Con base en datos cuantitativos y cualitativos secundarios y datos cualitativos primarios obtenidos en la investigación de campo realizada en abril de 2012 en la región Nordeste de Brasil, la región con la mayor proporción de pobreza extrema en el país, donde un cuarto de las familias rurales vive con poco más de USD 1/día (USD 35/mes) (GOBIERNO DE BRASIL, 2012), los autores buscan investigar, específicamente, la aplicación y el potencial de aumento de escala de la Compra Directa con Donación Simultánea (CDS), modalidad en la que se encajan más de 80 por ciento de todas las compras del PAA (NEHRING; MCKAY, 2013). Ellos han observado el PAA-CDS en los Estados de Piauí y Ceará, que están entre los estados con mayores niveles de pobreza rural y desigualdad. Sus entrevistas han incluido desde formuladores de políticas federales hasta productores locales de alimentos que venden a través del PAA. En ámbito estadual, Nehring y McKay observaron la implementación del Programa e interactuaron con gestores municipales y con instituciones que reciben alimentos mediante el PAA.

Aunque la mayor parte de los beneficios del Programa parecen destinados a los productores, se pudo observar que muchos otros resultados también han contribuido para mejorar la economía local y la participación municipal. Los autores notaron que todas las veces que el gobierno municipal participó en la organización del Programa, hubo resultados no intencionales que fortalecieron la cooperación entre los agricultores, el compromiso municipal y el conocimiento sobre el mercado. Los proyectos del PAA establecen un mecanismo de gobernanza que conecta a las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria al gobierno municipal, y a la vez integra a los productores locales participantes del programa y, por consecuencia, establecen relaciones entre los actores urbanos y rurales y entre ciudadanos y formuladores de políticas. Además, al establecer un precio de referencia, el PAA concientiza a los productores en cuanto a los precios justos practicados en ámbito local, lo que permite que la producción sea organizada en torno a un mercado seguro y consistente, reduciendo las incertezas.



Con base en los resultados de sus investigaciones, Nehring y McKay destacan cuatro cuestiones fundamentales que deben ser consideradas, de forma cuidadosa y rigurosa, para fortalecer y ampliar el PAA y potencialmente otros programas de adquisición de alimentos: (1) focalización y cobertura; (2) pagos dentro del plazo; (3) organización de las capacidades de los agricultores; y (4) transporte. Esas cuestiones, tanto colectiva como individualmente, representan debilidades a menudo indicadas por los agricultores familiares y líderes comunitarios participantes del PAA en el Nordeste de Brasil.

El PAA funciona con un presupuesto anual relativamente pequeño (actualmente, en torno a USD 500 millones) y representa una opción más que viable para que el Gobierno fortalezca la producción de los pequeños agricultores y la pueda incorporar a las economías locales, o incluso a la economía nacional. La actual expansión del *Brasil Sin Miseria* introdujo un nuevo método de pago con tarjeta de débito (superando así los problemas de retraso de pago vividos en el pasado) y el presupuesto del Programa sigue aumentando a cada año. Esa expansión tiene el potencial de aumentar la exposición del Programa y, quizás, integrar el PAA a la cadena nacional de abastecimiento alimentario, promoviendo una integración local de producción y consumo.

Para aumentar la escala del PAA, Nehring y McKay ofrecen un cuadro de expansión con base en tres ejes distintos, que pueden actuar de forma sinérgica y complementaria: la expansión "horizontal", o sea, cubrir nuevas áreas en todo el país; la expansión "vertical", que se refiere al aumento de las capacidades institucionales en los ámbitos local, estadual y nacional; y la expansión "funcional", que representa el potencial de implementación de nuevas modalidades y/o el fortalecimiento de las ya existentes, con el objetivo de aumentar la participación.

La ampliación del PAA es, y debe seguir siendo una prioridad del *Brasil Sin Miseria* en su dimensión de inclusión productiva, no sólo para aliviar el hambre y la desnutrición, pero también para fortalecer la capacidad productiva de los agricultores familiares y crear sistemas alimentarios locales más resilientes y sostenibles.

#### Referencias:

- CHMIELEWSKA, D.; SOUZA, D. 'Market Alternatives for Smallholder Farmers in Food Security Initiatives: Lessons from the Brazilian Food Acquisition Programme', *IPC-IG Working Paper n. 64*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2010.
- GOBIERNO DE BRASIL. "Busca Ativa". Plano Brasil sem Miséria. Brasília, 2012. Brazil. Accessed online at: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/cidadania/brasil-sem-miseria/videos/busca-ativa>>.
- NEHRING, R.; MCKAY, B. 'Scaling-up Local Development Initiatives: Brazil's Food Procurement Programme' *IPC-IG Working Paper No. 106*, Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth, 2013.