

Experiencia de adquisición de alimentos a la Agricultura Familiar en el Programa de Alimentación Escolar de Brasil: factores determinantes para su diseño

Experience on food purchase from family farming by Brazil's School Lunch Program: design determining factors

Alberto Ramírez Fiora del Fabro^{1*} y Fabiola Liliana Aránguiz García¹

¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

* Autor para correspondencia (alberto.ramirez@fao.org)

Recibido: 11/05/2015; Aceptado: 11/06/2015.

<http://dx.doi.org/10.18004/investig.agrar.2015.junio.3-17>

RESUMEN

El Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil está implementando desde el año 2009 un mecanismo de compra de productos a la agricultura familiar, generando una oportunidad de mercado interesante para este segmento y una motivación para la formalización de sus organizaciones. Por ser un programa innovador y complejo, en la presente investigación se busca identificar y analizar los aspectos que determinan su adecuada implementación. Para llevarla a cabo, se realizaron entrevistas en profundidad a informantes calificados y un amplio análisis documental, determinando que algunos de los factores claves que han permitido su puesta en marcha son: la adecuada gestión de políticas de seguridad alimentaria y desarrollo rural por parte del Estado brasileño; contar con el referente y aprendizajes del Programa de Adquisición de Alimentos de Brasil y el reconocimiento oficial de la agricultura familiar por parte del Estado. Entre los desafíos pendientes se tiene potenciar los instrumentos estatales de apoyo a este sector; incrementar la formalización jurídica de sus organizaciones; desarrollar las cadenas de distribución y comercialización para abastecer las escuelas; potenciar su infraestructura para manejo de productos alimentarios frescos y realizar una evaluación del programa a nivel nacional.

Palabras clave: Alimentación escolar, agricultura familiar, compras públicas, seguridad alimentaria.

ABSTRACT

Since 2009, the National Students' Nutrition Program in Brazil has been implementing a mechanism for food purchasing from family farming, generating an interesting trade opportunity for this segment and stimulating them to formalize their organizations. Since this is an innovative and complex program, this research aims at identifying and analyzing those aspects that will determine its proper implementation. In-depth interviews to qualified informants and a thorough record analysis were carried out, concluding that some of the key factors leading to implementation are: the proper management by the Brazilian government of food security policies and rural development; having access to the reference and acquired knowledge of the Food Acquisition Program of Brazil and the official acknowledgement of family farming by the State. Among the pending challenges to be faced, we can mention the need to foster the state instruments supporting this sector; increasing legal formalization of family farming organizations; the development of marketing and distribution chains to supply schools; the strengthening of their facilities for the management of fresh food products and finally the implementation of a nationwide evaluation program.

Key words: Students' nutrition, family farming, public acquisition, food security.

INTRODUCCIÓN

La Agricultura Familiar (AF) ha sido valorada como uno de los sectores relevantes para la seguridad alimentaria en América Latina y El Caribe, puesto que este grupo tiene la capacidad de generar alimentos saludables para los mercados nacionales (Salcedo et al. 2014). En esta región representan a más del 80 por ciento de las explotaciones agrícolas, proporcionando según el país, entre 27 a 67% del total de la producción alimentaria, generando entre 57 y 77% del empleo rural (FAO y BID 2007, Leporati et al. 2014).

Con estos elementos en vista, en los últimos años muchos países de la región, como Paraguay, Ecuador, Uruguay, por mencionar algunos, han centrado esfuerzos gubernamentales en políticas públicas que apuntan potenciar el rol de la AF a fin de alcanzar la seguridad alimentaria, fomentando su capacidad productiva, nivel tecnológico, acceso al financiamiento de sus actividades productivas y mejorando su vinculación a los mercados (De Janvry y Sadoulet 2001, Bryceson et al. 2000). Con respecto a este último punto, Brasil ha implementado programas de compras, en los cuales instituciones de gobierno con recursos estatales, adquieren la producción a pequeños agricultores a fin de abastecerse con determinados insumos alimentarios, llevando a la práctica medidas insertas en una política nacional de lucha contra el hambre: la estrategia Hambre Cero. Dentro de este plan nace en el año 2003 el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) el cual tiene como objetivo crear reservas estatales de alimentos a fin de entregarlos a las familias en situación de inseguridad alimentaria y vulnerabilidad social de todo el país (Zimmermann y Lopes 2008), llegando incluso el año 2012 a realizar compras a 128.804 agricultores familiares (Takagi et al. 2013). En esta misma línea en el año 2009, e inspirado en el PAA, se creó el Programa de Compras Públicas a la AF por parte del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), el cual será objeto de este estudio.

La relevancia de este estudio radica en que en la actualidad existen diversas iniciativas de políticas similares que se están llevando en diferentes países de América Latina, ya que se estima que es un instrumento de fomento de gran valor. Se utiliza en procesos de Cooperación Sur-Sur por parte de Brasil, debido a que posee un alto potencial de replicabilidad en países que anualmente destinan importantes recursos para la alimentación de los escolares (FAO y FNDE 2011). Además existe un creciente interés por el desarrollo de compras estatales que tengan

sustentabilidad ambiental, social y económica, permitiendo el acceso a estos sistemas de proveedores provenientes de pequeñas y mediana empresas, así como de sectores vulnerables (Roos 2012). Pese a lo anterior, PNUMA (2008) informa que en la región aún son incipientes los sistemas de compras que incluyen de manera real dichos principios, por lo que incrementar el conocimiento en torno a ellos resulta de relevancia.

El objetivo de la investigación es identificar, describir y analizar los aspectos legales, administrativos y técnicos que influyen de manera determinante en el proceso de compras públicas a la AF del Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) de Brasil.

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación tiene carácter cualitativo, y está fundada en dos fuentes de información: una base primaria a partir de entrevistas en profundidad a informantes calificados y una base secundaria derivada del análisis documental del caso del Programa de Compras Públicas a la AF del PNAE en Brasil. Se optó por realizar un Estudio de Caso, debido a que el proceso a estudiar posee las características indicadas por Einserhardt (1989): se busca identificar las variables que inciden en el fenómeno, el tema abordado es muy nuevo y contemporáneo, existe poca investigación en torno a él y; se pretende entender dinámicas del proceso dentro de un contexto singular. Además, para el análisis del caso se utilizaron elementos de la metodología denominada Teoría Fundamentada (Charmaz 2006, Yin 2002). Los pasos que se siguieron para su construcción se detallan a continuación.

1. Formulación del objetivo de investigación.
2. Selección del caso. El caso que se abordó en la investigación fue el Programa de Compras Públicas a la AF del PNAE; y fue escogido por ser una iniciativa que actualmente se ejecuta en el país, inserta dentro de una estrategia de seguridad alimentaria nacional, y que cuenta con gran volumen de recursos estatales para su ejecución, lo cual le confiere características únicas en la región. Es interesante indicar que este programa se está implementando desde el año 2009, teniendo como objetivo lograr que el 30% de los insumos utilizados en la alimentación escolar del país sean comprados a productores de la AF (FNDE 2009).
3. Definición de protocolo de análisis de la evidencia del caso. Para el estudio se vertebró el análisis abordando, en primer término, los aspectos relativos al Programa Nacional de Alimentación Escolar, en su calidad de

organismo demandante de alimentos. A continuación se analizó la situación actual de la AF en Brasil. Posteriormente se abordaron los efectos positivos y negativos que el programa genera sobre los actores del proceso. Finalmente se realizó la identificación de los factores claves para el buen funcionamiento de este programa y los desafíos a futuro para hacer más eficiente su funcionamiento y extender su alcance. Se cerró el análisis con la enumeración y breve descripción de aspectos a mejorar en el proceso, incorporando algunas recomendaciones propuestas por entrevistados y el autor.

4. Fuentes de evidencia y protocolos de recolección de datos. La información utilizada en la investigación provino de fuentes primarias, mediante la realización de entrevistas a informantes expertos sobre el tema y fuentes documentales. En primera instancia se recabó información en los sitios web de los organismos públicos y se revisó la legislación asociada al tema. Además, se recurrió a diferentes artículos de investigación científica, publicados en revistas indexadas, documentos elaborados por agencias de cooperación internacional y literatura vinculada al tema.

Para la obtención de información primaria se realizaron entrevistas en profundidad, semi estructuradas con preguntas abiertas a informantes calificados.

La entrevista constó de una estructura de tres bloques de preguntas. En el primero, se hicieron consultas relacionadas con el actual escenario del PNAE en Brasil para efectuar compras públicas a la AF, en cuanto a aspectos legales, normativos, financieros, entre otros. En el segundo, se consultó por el nivel de preparación que posee la AF para enfrentar la puesta en marcha de este programa de compras, en el ámbito institucional, financiero, técnico, productivo, entre otros. Finalmente, se pidió a los entrevistados que identificaran y explicaran los factores que a su juicio sería necesario mejorar y desarrollar para incrementar la efectividad de este mecanismo de compra estatal.

Para la selección de los entrevistados se definieron tres categorías de relación con la temática investigada: (i) ser funcionarios o ex funcionarios de oficinas estatales vinculadas con el programa; (ii) ser líderes de organizaciones de representación campesina que han sido parte del programa y (iii) ser expertos e investigadores en las temáticas de seguridad alimentaria y AF. El número de entrevistados se definió mediante el Método de Saturación, el cual consiste en realizar entrevistas hasta el punto en que

en las últimas tres, no se registran ideas nuevas a las que han aparecido anteriormente y por lo tanto, no aportan al objetivo planteado (Charmaz 2006). De acuerdo con este criterio se realizaron 16 entrevistas a informantes calificados, distribuidos de la siguiente manera: Categoría (i), entrevistados 1 al 3; Categoría (ii) entrevistados del 4 al 7; y Categoría (iii) entrevistados del 8 al 16.

Para el análisis y sistematización de las entrevistas, se utilizó la Metodología de Decodificación propuesta por Sampieri et al. (2003). En cada una de ellas se identificaron los aspectos claves en función de los bloques de preguntas de la entrevista y posteriormente se le asignó una valoración en función del número de entrevistados que hacían mención a dicho elemento, sin que ello supusiera importancia de un concepto con respecto a otro. La totalidad de las entrevistas fueron realizadas entre febrero y mayo de 2012.

Finalmente, se estructuró la discusión profundizando el análisis con antecedentes desde fuentes secundarias disponibles.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Programa de compras públicas a la AF del PNAE

Se presenta una breve descripción del PNAE, donde se abordan aspectos relativos a su importancia en la seguridad alimentaria de los estudiantes del país, luego se describe la evolución que ha tenido en el tiempo su sistema de gestión, para finalmente visualizar los aspectos administrativos del proceso de llamada pública de compras.

El PNAE fue creado en el año 1955, con el objetivo de garantizar la alimentación de estudiantes de básica, secundaria y programas de educación de adultos del país. En el año 2014, la cobertura del PNAE alcanzó a todos los Estados de Brasil, prestando asistencia a 42,2 millones de escolares pertenecientes al sistema educacional estatal (FNDE 2015).

Hasta 1994 el sistema estaba completamente centralizado, sin embargo ese año se traspasa por ley la responsabilidad de planificación y ejecución a los Municipios y Gobiernos de los Estados¹, a fin de darles mayor pertinencia territorial y participación de la sociedad civil en su gestión (Spinelli y Canesqui 2002). Este cambio también incluyó el traspaso

¹ Brasil es un Estado Federado con dos niveles de organización territorial: Estados (26 más el Distrito Federal, donde funciona el Gobierno Central) y Municipios (5.565).

de recursos financieros directamente a Municipios y Estados, a través de la creación de la Fundación de Asistencia al Estudiante, institución que fue reemplazada como gestor central del programa en el año 1997 por el Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE), dependiente del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). El FNDE desde esa fecha es el responsable de transferir los recursos a los Municipios y Estados, velando por el desarrollo adecuado del programa en todo el país (Belik y Chaim 2009). Este proceso de descentralización del programa llevó a la creación de los Consejos de Alimentación Escolar (CAE), instancia que opera a nivel de Municipios o Estados, y que tiene como función la fiscalización de los recursos destinados a alimentación escolar. Está conformado por representantes del poder ejecutivo, legislativo, profesores, alumnos y un representante de la sociedad civil asociado de la comunidad escolar (Belik y Chaim 2009). Este órgano, a juicio de la mitad de los entrevistados, le confiere al programa una instancia de participación directa a la AF en el proceso, garantizando así su transparencia y eficiencia de gestión. Esto coincide con lo indicado por el entrevistado 14 y Belik y Chaim (2009), por cuanto este órgano de control social crea un escenario que facilita el desarrollo del programa de compras públicas a la AF, ya que genera confianza en el proceso por parte de los agricultores.

Durante el año 2009 el PNAE registró una nueva reforma legal que se concretó en la promulgación de la Ley de Alimentación Escolar 11.947/2009, la cual decretó, entre otras modificaciones, la obligatoriedad en la adquisición a empresas pertenecientes al segmento de AF, de a lo menos el 30% de los insumos alimentarios comprados por el programa (FNDE 2009).

El Programa de Compras a la AF posee una gestión absolutamente descentralizada, ya que es ejecutado en su totalidad por los gobiernos Estadales, Municipios o incluso las escuelas que administran el programa en cada territorio (Campos 2011). En términos generales, su procedimiento está compuesto de las siguientes etapas (FNDE 2009a):

El proceso de compra es llevado administrativamente por Secretarías de Educación de los Gobiernos de los Estados, Municipios, Redes Federales de Educación Básica o sus entidades sostenedoras. Siliprandi y Belik (2012) indican la existencia de tres modalidades cuando la ejecución del programa es gestionada a nivel municipal: que el propio Municipio lo haga, que los recursos sean traspasados a las escuelas y estas sean las que lleven el proceso y, en tercer

lugar que sea un organismo privado externo. El primer paso es diseñar los menús de las raciones que se entregarán a los alumnos en las escuelas, siendo responsabilidad de un nutricionista profesional contratado por la entidad ejecutora. Dicho diseño debe incluir un acabado estudio de la disponibilidad de alimentos provenientes de la AF de las zonas aledañas a la escuela. Una vez definidos qué productos deberán ser adquiridos, la siguiente etapa es hacer el llamado público para convocar a los proveedores, el cual está centrado específicamente en organizaciones de AF que cuentan con reconocimiento oficial por parte del Estado de dicha categoría. Las organizaciones de AF responden a este llamado, postulando vía el diseño de un proyecto de ventas, que incluye la identificación del grupo que será proveedor, el listado de los productos a entregar, especificando cantidades y cronograma; la descripción de los mecanismos de seguimiento al proceso y la documentación legal que respalda a la organización.

El siguiente paso es la selección de los proveedores por parte de la entidad ejecutora, vía la evaluación de los proyectos de venta presentados. Dentro de las condiciones que la ley establece para la selección, está indicado que el límite de ventas anuales que puede realizar un mismo agricultor no puede exceder los 6.780 USD² y el cumplimiento de toda la normativa sanitaria de los alimentos del país (FNDE 2009a). Finalmente, se procede a la firma del contrato de compra con las organizaciones que se adjudicaron el llamado. Este documento establece el cronograma de entregas de productos y pagos a los proveedores. Cuando comienza la ejecución del programa de entregas, estas son oficializadas mediante la firma por ambas partes de un documento de recibo de los productos, dando la conformidad por parte del operador del programa de alimentación en el territorio, con la calidad y cantidad de productos entregados.

Es interesante indicar que pueden postular al llamado público de compras, sólo organizaciones formales e informales que cuenten con la categoría de Declaración de Aptitud del Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar de Brasil (DAP) Jurídica o DAP Física. Estos últimos deben postular vía un organismo intermediario articulador, ya sea entidad estatal o de la sociedad civil (cooperativas, sindicatos, entre otros); quien tendrá la responsabilidad de apoyar a las organizaciones de AF informales y coordinar el acopio de productos para el cumplimiento de las entregas pactadas (FNDE 2009a).

² Calculado en base a la equivalencia del Real con respecto al dólar americano (USD) al 30 de Abril de 2015. 1 USD = 2,95 Reales.

Los precios a los cuales los productos serán comprados son fijados mediante dos mecanismos detallados en la Resolución 38/2009, y definidos según el monto de la compra. Para (i) montos superiores a 33.898 USD anuales, se utiliza el promedio de precios pagados por los productos de la AF en tres mercados minoristas locales o los precios vigentes a la fecha de la licitación en dichos mercados; y en el escenario de (ii) montos inferiores a 33.898 USD anuales, se define en función del promedio de precios pagados por los productos de la AF en tres mercados minoristas locales en los doce últimos meses, precios de licitaciones anteriores ya ejecutadas o el promedio de precios vigentes a la fecha de la licitación en tres mercados minoristas.

Como se pudo ver en las líneas anteriores, el PNAE posee una filosofía de gestión descentralizada, lo cual le confiere características que permiten administrar el sistema de compras públicas a nivel local o estadual, otorgándole una gran flexibilidad para poder enfrentar el desafío que significa el adquirir casi un tercio de sus insumos desde una realidad tan heterogénea como la AF. Posee una cobertura que alcanza a todo el país, instaurada por ley, por lo cual no se está frente a una medida de asistencia escolar puntual, sino de un programa permanente en el tiempo. Además, el procedimiento de llamada pública exhibe claridad y simpleza en su proceso administrativo.

Agricultura Familiar (AF) en Brasil

Previo a la descripción de la AF en Brasil que se hace en el presente documento, fue necesario hacer un breve repaso sobre el reconocimiento oficial que por parte del Estado se ha hecho a este segmento productivo, y que constituye el punto de partida de diversas políticas de apoyo, donde se enmarca por ejemplo, el Programa de Compras Públicas a la AF del PNAE. Además, se hizo una revisión de sus principales características, a fin de ayudar a perfilar su potencial como oferente para el programa de compras, y comenzar a inferir los principales desafíos que tiene por delante para enfrentarlo.

La AF posee una serie de rasgos que la caracterizan y definen, permitiendo identificar a pequeños productores silvoagropecuarios dentro de dicho segmento, distinguiéndola de paso de la agricultura empresarial. Se trata de un segmento altamente heterogéneo en cuanto a sus recursos físicos, financieros y humanos (De Janvry y Sadoulet 2001a) y posee cuatro características fundamentales: (i) uso preponderante de la fuerza de trabajo familiar (ii) acceso limitado a los recursos de tierra

y capital, (iii) uso de múltiples estrategias de sobrevivencia y generación de ingresos y, (iiii) marcada heterogeneidad, especialmente a lo que se refiere a la articulación en los mercados (FAO y BID 2007). Barril y Almada (2007) agregan a estos rasgos, la vulnerabilidad social y alta capacidad de adaptación y reconversión para la sobrevivencia.

El Estado de Brasil hace una definición operacional de AF en la Ley de Agricultura Familiar 11.326/2006, la cual ha sido utilizada para la identificación y reconocimiento oficial de este segmento productivo por parte del Estado, facilitando el diseño de políticas públicas dirigidas al sector rural. Dicha definición indica que “para efectos de esta ley, se considerará agricultura familiar y emprendedor familiar rural aquel que practica actividades en el medio rural, atendiendo simultáneamente a los siguientes requisitos: (i) no posee una superficie titulada de una extensión mayor a cuatro módulos fiscales³ (ii) utiliza predominantemente mano de obra familiar en las actividades económicas de su explotación y, (iii) su explotación o emprendimiento es dirigida por su propietario con ayuda de su familia y; (iiii) un porcentaje mínimo de la renta familiar tiene su origen en las actividades económicas de su establecimiento o empresa (MDA 2006).

En Brasil existen 4.367.902 explotaciones agrícolas familiares, representando el 84,4% del total de las existentes en el país (IBGE 2006). Ocupan 80.250.453 hectáreas, equivalente al 24,3% de las tierras destinadas a la actividad agropecuaria. Existen 33,3 millones de personas vinculadas a la estructura de la AF, correspondiente al 17,0% de la población total del país (IBGE 2010). En cuanto a su distribución territorial, la Región Nordeste concentra la mitad de las explotaciones familiares (2.187.295) y el 37,5% de la superficie de esta categoría. La tabla 1 resume el número de explotaciones y superficie en cada región del país.

Es interesante indicar que la AF presenta una distribución relativamente homogénea – con la excepción del nordeste – teniendo presencia de este segmento en todo el país (Zaar 2011). Sin embargo, esta situación cambia al analizar la presencia y distribución de organizaciones comerciales formales de AF en el territorio nacional, tema que será expuesto más adelante.

La AF es responsable directa de un alto porcentaje de la producción de alimentos a nivel nacional, la cual en su

³ Un módulo fiscal equivale a una superficie que varía entre 5 a 110 ha, según el Estado del país donde se encuentre, disponibilidad de la producción, dinámica del mercado, infraestructura instalada, aspectos naturales, entre otros.

mayoría está destinada al consumo interno, y por lo tanto este segmento tiene la capacidad productiva para abastecer la demanda del PNAE de manera satisfactoria. Esto coincide con los datos proporcionados por IBGE (2006) el cual indica que, dependiendo del rubro productivo, el aporte de la AF a la producción nacional puede ir del 15,9%, en el caso de los huevos de gallina, hasta el 86,7% en el caso de la mandioca. Resulta interesante destacar el hecho que la agricultura familiar es la principal productora de alimentos; no obstante, posee una fracción menor de tierra si se le compara con la

agricultura no familiar. Este hecho tiene su explicación en que esta última destina su superficie productiva a cultivos industriales, como los utilizados para la fabricación de biocombustibles, y que no aportan al *stock* alimentario del país (Galvão de Franca et al. 2009). También es destacable el alto porcentaje de producción de alimentos considerados tradicionales, como *feijão* (Frijoles o porotos), mandioca y leche de cabra. El nivel productivo de la AF para los principales rubros alimentarios de Brasil se puede apreciar en detalle en la tabla 2.

Tabla 1. Superficie y número de explotaciones pertenecientes a la AF en Brasil.

Región	Superficie AF (ha)	Porcentaje de superficie ocupada por AF con respecto al total de superficie cultivada	Número de explotaciones con AF	Porcentaje de explotaciones de AF con respecto al número total de explotaciones del país
Norte	16.531.328	30,2%	413.101	86,8%
Nordeste	28.332.600	37,5%	2.187.295	89,1%
Sureste	12.789.019	23,6%	699.978	75,9%
Sur	13.066.592	31,5%	849.997	84,5%
Centro-Oeste	9.414.915	9,1%	217.531	68,5%
Total	80.250.453	24,3%	4.367.902	84,4%

Fuente: IBGE (2006).

Tabla 2. Producción de alimentos generada por la AF en Brasil.

Niveles de producción anuales	AF	Agricultura No Familiar	Total	Porcentaje Generado por AF
Producción vegetal				
Arroz (toneladas)	3 .199 .460	6 .247 .796	9.447 .257	33,9%
<i>Feijão preto</i> (toneladas)	531 .637	160 .900	692 .537	76,8%
<i>Feijão de cor</i> (toneladas)	697 .232	597 .075	1.294.307	53,9%
<i>Feijão fradinho</i> (toneladas)	939 .931	182 .208	1.122 .139	83,8%
Mandioca (toneladas)	13 .952 .605	2.141 .337	16.093.942	86,7%
Maíz en grano (toneladas)	19 .424 .086	22 .857 .714	42.281.800	45,9%
Soja (toneladas)	6 .404 .494	34.308 .189	40 .712 .683	15,7%
Trigo (toneladas)	479 .273	1 .778 .325	2 .257 .598	21,2%
Café arábigo (toneladas en verde)	645 .341	1 .244 .378	1 .889 .719	34,2%
Café <i>canephora</i> (toneladas en verde)	259 .180	211 .857	471 .037	55,0%
Pecuaria				
Bovinos (número de cabezas)	51 .991 .528	119 .621 .809	171 .613 .337	30,3 %
Leche de vaca (litros)	11 .721 .356 .256	8 .436 .325 .272	20 .157 .681 .528	58,1%
Leche de cabra (litros)	23 .987.360	11.752 .828	35.740 .188	67,1%
Aves de corral (número de aves)	700 .819 .753	700.521 .236	1.401.340 .989	50,0%
Huevos (unidades)	451.793 .650	2 .382 .625 .691	2 .834.419.341	15,9%
Cerdos (número de cabezas)	18.414.366	12 .774 .973	31.189.339	59,0%

Fuente: IBGE (2006).

En cuanto a su nivel tecnológico, ocho de los entrevistados consideran que la AF aún tiene fuertes brechas tecnológicas y técnicas para la producción primaria. Por su parte, FAO y BID (2007) consideran que su realidad es en extremo heterogénea y diversa, por lo cual no se puede dar un diagnóstico global en este aspecto. Sin embargo, algunos autores señalan que en general la AF en Brasil posee niveles técnicos y tecnológicos limitados, teniendo brechas importantes para acceder, por ejemplo a niveles de producción agroindustriales (Schneider y Niederle 2008). Adib y Miranda (2007) coinciden con esta visión, reforzando la idea que si bien se trata de un segmento muy diverso, tiene en común que posee dificultades para acceder a los recursos productivos, entre ellos los tecnológicos y técnicos.

A nivel de organizaciones de tipo comercial, este segmento también posee una gran variabilidad, siendo un tema pendiente la mejora en este aspecto, según indicaron diez de los entrevistados. Duarte (2009) indica que las formas de organización que con mayor frecuencia se presentan en la AF en Brasil son: la comunidad familiar, las empresas agrarias colectivas, las asociaciones de agricultores y las cooperativas. Un hecho relevante es que las organizaciones de AF de naturaleza económica tienen graves problemas a nivel gerencial, de mercado, tributario y crediticio que dificultan su desempeño para sumarse a las cadenas de comercialización (Duarte 2009, Adib y Miranda 2007).

En términos oficiales, la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF), dependiente del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) del Gobierno de Brasil, es la que entrega la Declaración de Aptitud a PRONAF (DAP), la cual puede ser otorgada tanto a organizaciones formales, es decir que cuentan con personalidad jurídica (DAP Jurídico) como a organizaciones informales, es decir, agricultores agrupados que no están bajo el alero de una figura jurídica, denominándose a esta última de dos maneras: DAP Persona Física o DAP Individual o para Grupos Informales (MDA 2015). Esta calificación oficial es requisito ineludible para que una organización de agricultores familiares pueda ser proveedor del programa de compras públicas, ya sea esta formal o informal (FNDE 2009). Un aspecto positivo de las organizaciones de AF en Brasil es que poseen una potente organización a nivel de representación política, hecho que fue destacado por la mitad de los expertos entrevistados. Esta afirmación coincide con lo indicado por Adib y Miranda (2007) y Schneider y Niederle (2008), por cuanto los movimientos sociales originados en el campo brasileño, desde la etapa de la reforma agraria hasta el gobierno de Luiz Inacio Lula Da

Silva, tuvieron un fuerte papel en la construcción de políticas públicas dirigidas al sector rural y campesino.

En resumen, se puede decir que el país posee una AF con capacidad suficiente para abastecer el mercado alimentario interno, con rasgos característicos que en general, comparte con la AF que predomina en los países de la región. Algunas de estas características, como son su heterogéneo nivel tecnológico y de gestión organizacional y comercial, podrían ser elementos que dificulten o retrasen la vinculación de este segmento con mercados institucionales como el abordado por esta investigación. Mención aparte merece el hecho de contar con un reconocimiento oficial de organizaciones formales e informales por parte del Estado y el esfuerzo de elaborar una definición operacional de AF que permite avanzar hacia la identificación de quién pertenece a este grupo, que si bien no está exenta de polémicas de índole conceptual, facilita y orienta la implementación de políticas y medidas que van en su apoyo.

Efectos del programa en los actores involucrados en el proceso

A continuación se presenta el análisis de los principales efectos que a juicio de los expertos entrevistados, podría tener el Programa de Compras Públicas a la AF de PNAE, sobre los actores involucrados en el proceso. Dicho análisis fue reforzado con referencias bibliográficas y estadísticas oficiales.

Dos tercios de los entrevistados mencionaron como elemento positivo la apertura de un nuevo nicho de mercado exclusivo para este segmento. Al analizar los montos de dinero que moviliza el PNAE, se puede observar que el 30% del presupuesto destinado a adquisición de alimentos para el año 2014 fue de 1.252 millones de USD (FNDE 2015). Si se compara este monto con el total de recursos que mueve anualmente el mercado de productos agropecuarios donde participa la AF, que llega a los 12.939 millones de USD (IBGE 2006), se advierte que este programa representó el año pasado un incremento de 9,6% en el tamaño del nicho de mercado al que accede el mencionado segmento productivo. Esto a juicio de Campos (2011) es altamente positivo, ya que dinamiza los mercados rurales locales, además de generar oportunidades de venta estables y seguras en el tiempo.

Por otra parte, nueve de los dieciséis expertos entrevistados señalaron que el programa de compras al dar la oportunidad a los pequeños productores agropecuarios de sumarse a un

mercado formal, proporciona el incentivo necesario para incrementar el capital social de los territorios, ya que sólo estando formalizados los campesinos pueden acceder a él. Este concepto está en línea con lo que indican Kruger y Gerardi (2002), ya que aparece como muy buena alternativa que sea el Estado el generador de espacios de mercado a la AF a fin de estimular la superación de sus diversas limitantes para acceder a cadenas de comercialización, una de ellas, la organización. La Ley 11.947/2009 que ampara el programa de compras a la AF viene a dar sustentabilidad en el tiempo a este nuevo mercado. Si bien ya en el año 2005, el 30,4% de los Municipios que ejecutaban el PNAE en el país declaraba haber realizado compras a AF (Belik y Chaim 2009) la ley permite asegurar que todos los Municipios y Estados compren a este segmento, no quedando a su voluntad si no que siendo obligados por ley a ello. A su vez, el disponer de este espacio en el mercado, con exigencias en cuanto a calidad de producción, debería generar un efecto positivo de mejoramiento del nivel productivo de los agricultores, con el objetivo de cumplir con las exigencias de un mercado al cual tienen acceso preferencial (Entrevistado 8). Sin embargo, ocho de los entrevistados opinan que de no contar con el apoyo técnico y financiero necesario por parte del Estado, las mencionadas mejoras no pueden llegar a concretarse.

El hecho de contar con la oferta de productos proveniente de la AF, permite generar dietas y raciones escolares que tienen mejores atributos nutricionales, ya que incluye alimentos en estado fresco como frutas, hortalizas y leche entre otros. Además, permite dar a los escolares una dieta que incluye productos de la zona donde habitan, mejorando la pertinencia territorial de su alimentación (Zimmermann y Lopes 2008, Triches y Schneider 2010). Este rescate de prácticas alimentarias tradicionales genera dietas culturalmente más adecuadas (Entrevistado 10) teniendo grandes beneficios para la salud de la comunidad escolar (CONSEA 2004).

Este programa a su vez propicia la cohesión social en los territorios rurales donde se desarrolla, ya que permite la interacción local a nivel de productores y consumidores. También constituye una poderosa herramienta para restablecer nexos entre campo y ciudad, ya que el programa también incluye Municipios y escuelas situadas en los grandes centros urbanos del país (Triches y Schneider 2010).

Dos de los entrevistados señalaron como otro impacto positivo del programa, el hecho que al menos en territorios

rurales, permite reducir costos en transporte de los alimentos, ya que la producción se encuentra dentro del mismo lugar donde será consumida (Entrevistado 5).

Entre los potenciales impactos negativos que el programa podría generar, se tiene que la existencia de un nicho de mercado con condiciones atípicas al comportamiento habitual de este; la focalización exclusiva en organizaciones de AF, podría generar a juicio de (Entrevistado 8) la creación de organizaciones cuyo único objetivo sea vender a este programa en específico, generándoles una dependencia del Estado que podría interpretarse como asistencialismo. Al respecto, el Entrevistado 2 señala que el programa busca estimular procesos asociativos, que luego deberían proyectarse y ampliarse a otros mercados. Por su parte, tres de los dieciséis entrevistados, indican que una inadecuada puesta en marcha del programa podría generar expectativas hacia el Estado como demandante y de la AF como oferente, que no puedan ser cumplidas en el tiempo. El Entrevistado 10 señala que "...no se debe perder de vista que el eje de la política es la alimentación escolar, en donde las compras a la AF pueden representar una mejora en términos de educación alimentaria (...) y que en definitiva son los requerimientos y objetivos del PNAE y de la escuela los que deben centrar la atención". Es relevante señalar que esta ley resulta pionera en América Latina por lo cual su éxito o fracaso ha sentado precedente para futuras iniciativas similares en la región (Entrevistado 4).

El tener en vista estos efectos, proporciona elementos para evaluar la importancia de este programa e inferir los efectos que este puede tener en la AF de la región, de proseguir el camino de replicación de la iniciativa en otros países sujetos de cooperación al desarrollo por parte de Brasil. Es interesante destacar nuevamente el hecho que este programa permite generar un nicho de mercado exclusivo y sin competencia a un segmento que concentra 8,4 millones de personas en situación de pobreza (IBGE 2010), dándole así una oportunidad de vender sus productos de manera segura en el tiempo y en condiciones de precio justo. Dicho de otro modo, este programa posee la particularidad de atacar el problema de la pobreza por dos frentes. Por un lado, permite mejorar la renta de las familias que habitan los territorios rurales del país, mediante la venta de sus productos y por otro, es pieza clave en lograr seguridad alimentaria a nivel de los escolares, proporcionando alimentos sanos y culturalmente pertinentes, elementos claves para poner en práctica el concepto educación alimentaria.

Aspectos relevantes que determinan la viabilidad del programa de compras a la AF. Desafíos pendientes y sugerencias de mejora

El presente análisis se dividió en dos grandes bloques. En primer lugar, se estudiaron los principales aspectos que a juicio de los entrevistados determinan que el programa fuera concebido y que se encuentre en ejecución, a dos años de promulgación de la ley, periodo en que se realizaron las entrevistas. Luego se analizan los desafíos y puntos críticos que deben ser enfrentados para incrementar la eficiencia en su implementación, haciendo en paralelo una revisión de las principales recomendaciones de mejora sugeridas por los entrevistados y el autor.

Un primer elemento mencionado por los entrevistados es el hecho que el programa de compras está al amparo de una política nacional integral de Seguridad Alimentaria, la cual cuenta con el respaldo legal de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional 11.346 del año 2006, permitiendo generar una serie de órganos que robustecen la institucionalidad en torno al tema, como son los Consejos de Seguridad Alimentaria (CONSEA) a nivel nacional y estatal, y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN). Eso finalmente redundando en la facilitación de procesos de concertación público privado – los agricultores – para la creación de mecanismos como el que es objeto de esta investigación, dándoles además sustentabilidad en el largo plazo y disponibilidad de recursos humanos, técnicos y financieros para su ejecución. Por otra parte, el enfoque que se ha dado a las políticas de desarrollo rural en Brasil a partir de los años dos mil, tendiendo a un reconocimiento y validación de la AF como segmento clave en la economía y seguridad alimentaria del país (Adib y Miranda 2007), se ha visto reforzado con la promulgación de la Ley de Agricultura Familiar 11.326/2006 (Manzanal y Schneider 2010). Esta instancia legal también permite potenciar las políticas e instrumentos de apoyo a la AF, como es ejemplo, el Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar (PRONAF), siendo hoy en día la principal política pública de apoyo (Manzanal y Schneider 2010). Este programa pone a disposición de la AF, entre otros instrumentos, un Sistema de Créditos para la producción agropecuaria, la cual constituye la línea más fuerte del programa, el Seguro de la AF (SEAF), un sistema de apoyo a la gestión de riesgos denominado Programa Garantía Cosecha y un programa de Garantía de Precios, entre otros (Campos 2011). En cuanto a su cobertura, cerca de dos tercios de los beneficiarios de PRONAF son AF (Duarte 2009). Según el IBGE (2006), el 27,5% de las explotaciones AF del país recibieron algún

tipo de incentivo estatal para la producción en el año 2006. Al comparar la cobertura al año 2009 de los principales programas con la cantidad total de potenciales beneficiarios que posee el país, se tiene que el programa con mayor cobertura es la asistencia crediticia, seguido por el SEAF. En la tabla 3 se resume la cobertura 2009 para los diferentes instrumentos de PRONAF.

Tabla 3. Cobertura 2009 de atención de los programas incluidos en el PRONAF que van en apoyo a AF en Brasil.

Instrumento	Explotaciones beneficiadas	Porcentaje de cobertura sobre el total de explotaciones de AF
Créditos Agrarios	3.000.000	83,7%
Asistencia técnica	500.000	13,9%
SEAF	600.000	16,7%
PAA	137.185	3,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Campos (2011) e IBGE (2006).

En términos generales se puede decir que tanto la institucionalidad del país, como las políticas implementadas en territorios rurales, han tenido en las últimas décadas una preocupación especial por la AF. A juicio de Trueba y MacMillan (2011) y de Guzmán y Salcedo (2014), el hecho de contar con una institucionalidad estatal de apoyo a la AF sólida y que la visualiza como un actor relevante dentro de una estrategia de seguridad alimentaria nacional, resulta un elemento fundamental para la implementación de instrumentos que refuercen su rol en la superación del hambre en los países.

Otro elemento mencionado por cinco de los entrevistados, se relaciona con el nivel de descentralización del PNAE, lo cual permite que el diseño de los menús, así como todo el proceso de compras, se realice a nivel de la misma escuela, Municipio o Gobierno del Estado, facilitando el proceso de compras a las explotaciones de AF presentes en el territorio y dando opciones de flexibilización de los procedimientos administrativos, adaptándolos a la realidad territorial. Este hecho también determina que el procedimiento de llamado público sea de fácil acceso, expedito y simple de llevar por parte de las organizaciones (Entrevistado 5). El Entrevistado 16 indica que sin embargo es necesario incrementar la capacitación de los nutricionistas que por ley deben asesorar la ejecución del programa, a fin de que integren la producción local en las dietas. Otro aspecto

fundamental, es realizar catastros detallados de la disponibilidad de productos de la AF en los Municipios del país.

La mitad de los entrevistados señalan como clave el hecho que el Programa de Compras Públicas del PNAE cuente con el referente del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). A juicio de los Entrevistados 1 y 2, la inclusión en el año 2008 del PNAE en el comité que gestiona el PAA, fue determinante para replicar la idea de las compras a la AF en la alimentación de las escuelas. Sin embargo, adquirir alimentos destinados a los niños y jóvenes del país, presenta el desafío extra de cumplir con los estándares de calidad y nutricionales que tiene el sistema público escolar, los cuales son más exigentes que los del PAA (Entrevistado 14). Otro aspecto destacable es el hecho que muchos de los problemas que tuvo el PAA durante su puesta en marcha han sido previstos con anticipación al implementar su símil en la alimentación escolar.

En cuanto a los desafíos que existen para que el programa de compras alcance su meta, aparece el tema de la organización de la AF como un elemento frecuente en el análisis de los expertos consultados. A juicio de doce de los dieciséis entrevistados, la AF en Brasil aún tiene debilidades a nivel organizacional, vinculadas principalmente a la gestión de negocios y su capacidad de inserción en las cadenas de comercialización formales. Entre las limitantes mencionadas se tiene: baja capacidad de gestión de negocios, problemas en la administración legal y comercial de las organizaciones y deficitaria capacidad para construir cadenas de comercialización (Barril y Almada 2007).

Otro obstáculo es la insuficiente cantidad de organizaciones comerciales de AF para abastecer mercados institucionales. Este tema es frecuentemente mencionado como uno de los puntos críticos para acceder a mercados atractivos y formales por parte de este segmento, renuente a formar organizaciones de este tipo (Barril y Almada 2007, Adib y Miranda 2007, Grassi 2005). Este hecho presenta la paradoja que, si bien existe producción en cantidad adecuada para satisfacer la demanda, podría no existir la cantidad de organizaciones suficientes para concretar las ventas. Sin embargo Romano (2012) indica que de un total de 5.565 Municipios que tiene el país, 1.063 tiene al menos una organización de AF con DAP Jurídica vigente dentro de su territorio, y solo 553 Municipios no cuentan con ninguna en un radio de 50 km. En la figura 1 se presenta

un mapa con la distribución a nivel nacional de las organizaciones de AF con DAP Jurídica y se puede apreciar que poseen una amplia cobertura territorial. Pese a esta información, es necesario hacer un catastro detallado de la oferta específica de estas organizaciones, antes de aventurar un juicio sobre la suficiencia en la disponibilidad de oferta alimentaria en los Municipios del país.

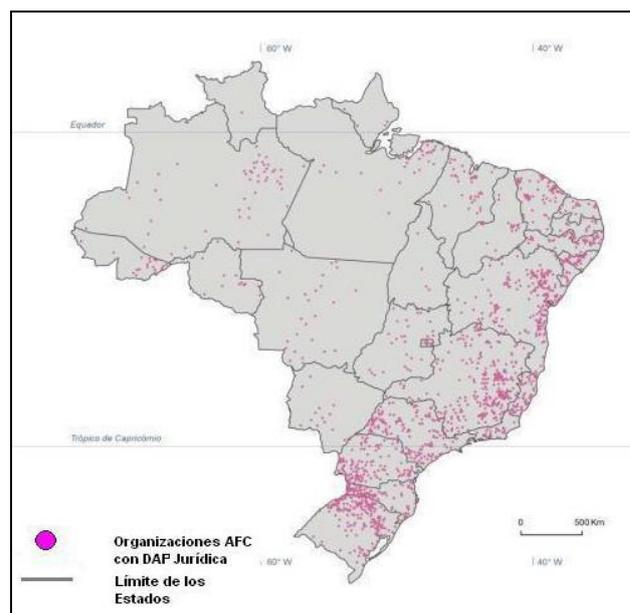


Figura 1. Mapa de Brasil con la distribución de las organizaciones de AF que cuentan con DAP Jurídica vigente al año 2011. Fuente: Romano (2012).

Los efectos de una posible carencia de organizaciones de AF para abastecer este mercado institucional podrían verse atenuados con la opción de que dichas compras también se puedan hacer a organizaciones que posean la categoría DAP Física o Informal. Sin embargo, el Entrevistado 5 indicó que aún persisten limitaciones de acceso al sistema de compras por parte de agricultores individuales no formalizados, pese al DAP Física. El Artículo 23, párrafo 4 de la Resolución 38/2009 indica que los grupos informales de AF, solo pueden participar en llamadas públicas realizadas por instituciones ejecutoras cuyo monto de adquisición no exceda los 33.619 USD mientras que para presupuestos asignados, iguales o superiores a dicho monto, deberán ser abastecidos por organizaciones formales con DAP Jurídica. A juicio de CONTAG (2011) esta cláusula bloquea seriamente las aspiraciones de participación de la AF organizada de manera no formal, muy especialmente la ubicada cerca de los grandes centros urbanos. En resumen, parece ser necesario estimular que estas organizaciones avancen hacia la formalización legal,

a fin de asegurar a futuro el abastecimiento del sistema de alimentación escolar del país.

Cuatro de los entrevistados identificaron como un factor de retraso en la implementación del programa la lentitud en algunos Municipios para su adopción, esto pese a que su cumplimiento conlleva una obligatoriedad legal. Esto podría deberse al nivel de descentralización que tiene la gestión del PNAE, lo cual hace que la adopción del nuevo mecanismo de compras tenga un ritmo de instalación más lento (Entrevistado 16). Así mismo, la voluntad política por parte de los Municipios para implementar este tipo de iniciativas, tiene un papel fundamental en su éxito (FAO y FNDE 2011). Para acelerar este proceso de adopción, es imperativo desarrollar capacitación y difusión a nivel municipal, a fin de aumentar el nivel de comprensión del programa y acelerar su puesta en marcha.

A juicio de nueve de los entrevistados, en un segmento amplio del sector AF brasileña aún existen brechas técnicas para producir con estándares de calidad exigidos por el PNAE. Estos problemas se presentan fundamentalmente en los productos con algún grado de procesamiento y en menor medida en los productos frescos como hortalizas y frutas. De hecho para este tipo de productos adquiridos en algunos Municipios de Sao Paulo, sólo se han realizado observaciones a sus calibres, pero no a su calidad (Batista 2012).

Otro de los desafíos que tiene el programa está relacionado con la infraestructura disponible en las escuelas para la manipulación y preparación de alimentos frescos. Por décadas, desde sus inicios en 1955, el PNAE se abasteció con una estrategia de economía a escala, recurriendo a grandes empresas como proveedores del sistema a nivel nacional. Los productos adquiridos eran en su mayoría sometidos a procesos de conservación como deshidratación y enlatado, que demandaban a las escuelas infraestructura y equipamiento de conservación y manipulación menos complejos. Este hecho es reportado por Triches y Schneider (2010), quienes señalan que son más exigentes y onerosas las condiciones de manejo que se necesitan para productos frescos, y es imperativo realizar inversiones en las cocinas de las escuelas, haciendo referencia específica al caso del Municipio de Rolande e Dois Irmaos, en el Estado de Río Grande do Sul.

Sin embargo, Villa y Reinach (2012) reportaron que en el Municipio de Tambaú, del Estado de Sao Paulo, el problema se solucionó habilitando una mini central de acopio de productos que incluye una cocina piloto

municipal, punto donde se reciben materias primas, se someten a un pre-procesado para luego, desde ahí, ser distribuidos a las escuelas.

Disponer de los sistemas logísticos necesarios para abastecer a las escuelas con alimentos provenientes de la AF es mencionado también como un tema pendiente en el proceso. Al respecto, los Entrevistados 2 y 14 señalan que la complejidad de abastecer escuelas de las ciudades grandes con alimentos de productores que no se encuentran dentro del mismo Estado, resulta todo un problema, ya que la perecibilidad de los productos alimentarios obliga a contar con transporte que permita su conservación. Relacionado con este tema, cuatro de los entrevistados reportaron problemas en la definición de los mecanismos de entrega al confeccionar el proyecto de venta. Dicho de otro modo, el transporte y almacenamiento aparece como una responsabilidad costosa que la AF tiene problemas para asumir. A juicio del Entrevistado 5, debe ser el Estado el encargado de disponer de la logística necesaria para abastecer a las escuelas. Este punto también es mencionado por Malina (2012) quien al analizar el caso de los llamados de compra publicados en el Estado de Sao Paulo, detectó que es frecuente encontrar indefiniciones en cuanto a quién es el responsable de hacer llegar los productos a las escuelas.

Es interesante indicar que en el PAA – programa antecesor y referente obligado del Programa de Compras a la AF del PNAE – el costo de traslado y acopio de los productos era asumido por el Estado, a través de la Compañía Nacional de Abastecimiento de Brasil (CONAB) (Batista 2012). El Entrevistado 14 indicó que una alternativa de solución, es aprovechar la infraestructura y equipamiento que posee el CONAB para los procesos de compras del PNAE. Otra luz sobre potenciales vías para enfrentar este desafío es iniciar el proceso de compras con productos poco perecederos, simplificando de esta manera los problemas logísticos, de distribución y almacenamiento. Un ejemplo de esto es la experiencia de la Cooperativa de Pequeños Asentados de Itapeva (Estado de Sao Paulo), que abastece al Municipio de Itaberá con frijoles negros, producto fácil de conservar y almacenar y que no se requiere una frecuencia de entrega semanal (Siliprandi y Belik 2012). Sin lugar a dudas el transporte es determinante al momento de definir si una organización de AF puede o no responder a la demanda que hace el Estado de su producción, ya que este factor tiene una relevancia significativa en el costo de los productos agropecuarios, el cual se incrementa en un 53% si la venta se realiza en el mercado local y no en el predio, y en un 84% si dicho mercado local es distante al punto de

producción (Kjöllerström 2004). Proyecciones más conservadoras de estos valores realizadas en Brasil llegan a indicar que el sobre precio, al incluir dichos costos es de un 34% (Belik y Chaim 2009). Un factor mencionado por los entrevistados, y muy relacionado con las cadenas de comercialización y el transporte, es la distribución territorial que tienen la oferta (AF) y la demanda (escuelas) en el país. Si bien la AF se encuentra ubicada de manera homogénea, la población escolar que integra el sistema público de educación está concentrada principalmente en los Estados de Sao Paulo (9.300.861 alumnos, 20% del total nacional), Minas Gerais (4.565.466 alumnos, 9,8% del total) y Bahia (3.779.304; 8,1% de los alumnos) (IBGE 2010). Estos tres Estados sumados concentran cerca del 40% de todos los alumnos del país, y sin embargo, sólo poseen el 25% de la superficie agrícola explotada por la AF a nivel nacional (IBGE 2006). Este elemento también es mencionado por Siliprandi y Belik (2012), quienes indican que los espacios urbanos concentran el 28,7% de la población del país, distribuida en solo 38 Municipios. Cabe señalar que este hecho, al menos en términos legales, ha sido previsto indicándose en la Resolución 38/2009 que dicha cuota de compra pueda ser cubierta adquiriendo producción a organizaciones que estén incluso fuera del Estado. Sin embargo, esto podría generar altos costos en transporte, con el impacto en el desarrollo del programa que ya ha sido descrito en los párrafos anteriores.

Otro desafío que tiene la AF es que sus productos procesados den cumplimiento a la Reglamentación Sanitaria que rige actualmente en el país. Como respuesta a este problema, se ha trabajado en el diseño e implementación del Sistema Unificado de Atención a la Sanidad Agropecuaria (SUASA) el cual es un mecanismo de inspección sanitaria descentralizado que permite la certificación sanitaria a nivel de Municipios y Estados, procesos coordinado por el Estado Federado de Brasil. Esto facilita la comercialización de los productos fabricados localmente en el mercado formal de todo el territorio brasileño (SAF 2013).

Sin embargo, más allá de las flexibilizaciones que se pueda dar a la normativa sanitaria, resulta evidente que la AF debe subir sus estándares de calidad sanitaria en la producción, considerando que este es un elemento fundamental para la seguridad alimentaria de un país. Es relevante mencionar que el SUASA crea los Sistemas de Inspección Municipales (SIM) y Estaduales (SIE), los cuales poseen autonomía para realizar la autorización sanitaria, permitiendo considerar las particularidades de los productores en cada territorio, reduciendo los tiempos y

costos de su tramitación. Sin embargo, Batista (2012) indica que existe un déficit de profesionales calificados para hacer dicha inspección, principalmente a nivel de Municipios pequeños y de bajos recursos, hecho que podría limitar a la AF para realizar venta de productos con un grado de procesamiento mayor en dichas plazas.

Entre los desafíos pendientes para consolidar su implementación a nivel nacional, también se tiene la necesidad de potenciar los instrumentos estatales dirigidos a asesoría técnica para la AF, aumentando su cobertura muy especialmente en los ámbitos de la gestión de mercados y de organizaciones de índole comercial, así como post cosecha y procesos de agregación de valor a la producción. Además, se debe avanzar hacia la formalización jurídica de las organizaciones de AF, a fin de asegurar su participación en el programa, y a su vez, no poner en riesgo la seguridad en la disponibilidad de alimentos para las escuelas.

Se debe apoyar también a las cadenas de distribución de productos, poniendo a disposición del proceso la infraestructura y equipamiento disponible en manos de empresas estatales, siendo este un punto crítico para el éxito del programa en los grandes centros urbanos, lugares donde el desarrollo del programa se hace más complejo, pero que sin embargo, constituyen los mayores polos de atención debido a la alta concentración de demanda por alimentación escolar.

Sin embargo, este fortalecimiento de la institucionalidad también debe ir hacia la demanda. Se debe potenciar la infraestructura y equipamiento en las escuelas, a fin de concretar el cambio necesario para el nuevo tipo de productos alimentarios que están recibiendo. Un tema relevante es la urgente necesidad de confeccionar catastros de producción local, a fin de conocer exactamente cuál es la oferta alimentaria de la AF en cada Municipio y Estado. El conocimiento mutuo entre los actores que conforman la oferta y la demanda, aparece como un factor central en los casos exitosos de aplicación del programa.

Para finalizar, es necesario hacer una reflexión sobre otras medidas que podrían mejorar la sostenibilidad del programa. Sería interesante disponer de una evaluación de resultados e impacto del programa de mediano plazo, a fin de cuantificar sus logros y desafíos a futuro, identificando los territorios donde es necesario reforzar el accionar del programa y los actores involucrados. La presente investigación podría aportar a indicar los puntos donde dicha evaluación debería profundizar.

Lo anterior podría entregar luces para la toma de decisiones, como por ejemplo, estudiar la posibilidad de aplicar gradualidad en la implementación de la ley en algunos Estados. Según la evidencia disponible a la fecha, este modelo de mercado institucional parece adaptarse mejor a territorios rurales que a grandes polos urbanos, debido a que las zonas de producción de AF están más próximas a las escuelas y estas a su vez, no tienen una demanda tan grande que vuelva inviable satisfacerla por parte de la producción local.

Esta puesta en marcha gradual, de considerarse necesaria, debe ser desde el punto de vista de la cantidad de productos requeridos, es decir, incrementar progresivamente el porcentaje de recursos que serán destinados a compras de la AF hasta llegar a la meta de 30%; y del tipo de productos demandados, comenzando con alimentos sin gran proceso de elaboración y de fácil conservación, como hortalizas, frutos secos, por mencionar algunos.

CONCLUSIONES

El Programa de Compras Públicas a la AF de PNAE en Brasil, posee la ventaja de generar un nicho de mercado exclusivo y accesible a este segmento. Con ello, genera una oportunidad real de incremento en la renta de los sectores más vulnerables, creando de paso una motivación concreta para estimular la formalización de las organizaciones de AF. El programa busca aportar a la reconexión entre los consumidores urbanos y los productores rurales, aportando con ello a la seguridad alimentaria de ambos, ya que incrementa ingresos de las familias rurales y mejora la calidad de las dietas de los escolares en las ciudades.

Un factor clave que ha permitido su puesta en marcha es la gestión público privada de las políticas del Estado brasileño para la seguridad alimentaria y el medio rural, con fuerte participación de la sociedad civil organizada. Otro elemento importante es el hecho que el programa cuenta con un referente en funcionamiento, como es el PAA, y de cuya experiencia se han rescatado importantes lecciones que ayudan a su puesta en marcha más expedita. El reconocimiento y definición oficial de la AF por parte del Estado y la existencia de un paquete de políticas que van en su apoyo, generan un escenario de partida que permite reforzarles en los aspectos necesarios para enfrentar el desafío de abastecer estos tipos de mercados institucionales. En el ámbito administrativo es destacable el diseño de un mecanismo de compras sencillo y de fácil acceso, así como contar con un sistema con una administración financiera descentralizada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adib, A; Miranda, C. 2007. Aspectos da agricultura familiar no Brasil: uma revisao bibliografica. En Barril, A; y Almada, F. La agricultura familiar en los países del cono sur. Asunción, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA. p. 35-80.
- Barril, A; Almada, F. 2007. Agricultura familiar en los países del cono sur. Asunción, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura IICA.
- Batista, L. 2012. Organizações da agricultura familiar no Estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. En Jundurian, M; Belik, W. Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Vía Pública. p. 29-45.
- Belik, W; Chaim, N. 2009. O Programa Nacional de Alimentação Escolar e a Gestão Municipal: eficiência administrativa, controle social e desenvolvimento local. Revista o Nutrição Universidade de Campinas 22(5): 595-607.
- Bryceson, D; Kay, C; Mooij, J. 2000. Disappearing peasantries?: rural labour in Latin America, Asia and Africa. Glasgow, Practical Action.
- Campos, A. 2011. Las compras gubernamentales y la agricultura familiar: la experiencia brasilera del Programa Nacional de Alimentación Escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos. Documento de trabajo. Santiago, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación FAO, Oficina Regional para América Latina y El Caribe. 96 p.
- CONSEA (Consejo de Seguridad Alimentaria). 2004. Princípios e diretrizes de uma política de segurança alimentar e nutricional. II Conferência de segurança alimentar e nutricional. Brasília, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional.
- CONTAG (Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas de Brasil). 2011. Considerações sobre a participação da agricultura familiar na alimentação escolar. Documento de trabajo. Brasília, Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas de Brasil.
- Charmaz, K. 2006. Constructing grounded theory: a practical guide through qualitative analysis. Londres, SAGE.

- De Janvry, A; Sadoulet, E. 2001. Income strategies among rural households in Mexico: the role of farm activities. *World Development* 29: 467-480.
- De Janvry, A; Sadoulet, E. 2001a. La inversión en el desarrollo rural es buen negocio. En Echeverría, R. *Desarrollo de las economías locales en América Latina y El Caribe*. Washington D.C., Ediciones Banco Interamericano de Desarrollo BID. p. 35-45.
- Duarte, J. 2009. Agricultura familiar y cooperativismo en Brasil: panorama actual y desafíos. *Revista de Estudios Agrarios* 15: 67-92.
- Einserhardt, K. 1989. Building theories from case of study research. *Academy of Management Review* 14: 532-550.
- FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 2007. *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y El Caribe*. Santiago; FAO/BID.
- FAO (Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación); FNDE (Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación). 2011. *Programas de alimentación escolar compras a la agricultura familiar campesina en los programas sociales de asistencia alimentaria. Taller técnico Regional Fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el marco de la iniciativa América Latina Sin Hambre 2025*. Managua-Nicaragua, FAO/FNDE. p. 79.
- FNDE (Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación). 2009. *Ley de alimentación escolar n° 11. 947 de 16 de Junio de 2009* (en línea). Consultado 13 abr. 2012. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947.htm
- FNDE (Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación). 2009a. *Resolución/CD/FNDE38/2009* (en línea). Consultado 2 abr. 2012. Disponible en http://comunidades.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/alimenta-o-escolar/RES38_FNDE.pdf
- FNDE (Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación). 2015. *Fondo Nacional de Desarrollo Escolar* (en línea). Consultado 12 abr. 2015. Disponible en <http://www.fnde.gov.br/index.php/programas-alimentacao-escolar>
- Galvão de Franca, C; Del Grossi, M; Marques, V. 2009. *O censo agropecuário 2006 e agricultura familiar no Brasil*. Brasília, Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil. p. 67.
- Grassi, J. 2005. Cooperativas: oportunidades e desafios. *Revista FAE Bussines* 34: 18-20.
- Guzmán, L; Salcedo, S. 2014. Marco teórico de la institucionalidad para la agricultura familiar. En FAO. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de políticas*. Santiago, FAO. p. 409-422.
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas). 2006. *Censo agropecuario República Federal de Brasil* (en línea). Consultado 19 febr. 2012. Disponible en http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/agri_familiar_2006/familia_censoagro2006.pdf
- IBGE (Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas). 2010. *Censo de Demográfico República Federal de Brasil* (en línea). Consultado 10 mar. 2012. Disponible en http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/resultados_dou/default_resultados_dou.shtm
- Joao, D. 2009. Agricultura familiar y cooperativismo en Brasil: panorama actual y desafíos. *Estudios Agrarios* 35: 67-92.
- Kjöllerström, M. 2004. *Liberalización comercial agrícola con costos de transporte y transacción elevados: evidencia para América Latina*. Santiago-Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Kruger, W; Gerardi, L. 2002. A produção familiar e os desafios do mercado. *Revista de Ciencias Humanas* 31: 109-131.
- Leporati, M; Salcedo, S; Jara, B; Boero, V; Muñoz, M. 2014. *La agricultura familiar en cifras*. En FAO. *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de política*. Santiago, FAO. p. 35-56.
- Malina, L. 2012. *Chamada pública: instrumento legal de compras da Agricultura Familiar para Alimentação Escolar*. En Jundurian, M; Belik, W. *Análise da inclusão da Agricultura Familiar na Alimentação Escolar no Estado de São Paulo*. Sao Paulo, Instituto Vía Pública. p. 13-28.
- Manzanal, M; Schneider, S. 2010. *Agricultura familiar y políticas de desarrollo rural en Brasil y Argentina Análisis*

- comparativo 1990-2010. Buenos Aires, Red de Post Grado e Investigación en Desarrollo Rural del Cono Sur.
- MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil). 2006. Ley de agricultura familiar 11.326 de 24 de Julio de 2006 (en línea). Consultado 3 feb. 2015. Disponible en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/lei/111326.htm
- MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil). 2015. Portal Ministerio de Desarrollo Agrario Gobierno Federal de Brasil (en línea). Consultado 28 abr. 2012. Disponible en <http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf/declaracion-de-aptidao-de-pronaf-dap>
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 2008. Compras públicas sustentables en el MERCOSUR: lineamientos para la elaboración de políticas. Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Sustentable (IADS).
- Romano, J. 2012. Uso do georreferenciamento no Retrato da Agricultura Familiar Formal do Brasil. En Jundurian, M; Belik, W. Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo, São Paulo: Instituto Via Pública. p. 90-106.
- Roos, R. (2012). Compras públicas sostenibles: nota informativa. Buenos Aires, United Nations Procurement Capacity Development Center, UNDP.
- SAF (Secretaria de Agricultura Familiar, Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil). 2013. Portal Secretaria de Agricultura Familiar Gobierno Federal de Brasil (en línea). Consultado 8 de mar. 2015. Disponible en http://seminariosuasa.com.br/images/orientador_suasa.pdf
- Salcedo, S; Sanches, A; Coloma, MJ. 2014. Agricultura familiar y seguridad alimentaria: el exitoso caso del proyecto FORSANDINO. En FAO. Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: recomendaciones de políticas. Santiago, FAO. p. 57-78.
- Sampieri, R; Fernandez, C; Baptista, P. 2003. Metodología de la investigación. México: Mc Graw Hil.
- Schneider, S; Niederle, PA. 2008. Agricultura Familiar e Teoría Social: a diversidade das formas familiares de produção na agricultura. En Faleiro, F; Lopes de Farias, A. Savanas: desafios e estratégias para o equilíbrio entre sociedade, agronegócio e recursos naturais. Planaltina, DF, EMBRAPA. p. 90-101.
- Siliprandi, E; Belik, W. 2012. A agricultura familiar e o atendimento á demanda institucional das grandes cidades. En Jundurian, M; Belik, W. Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no Estado de São Paulo. São Paulo, Instituto Via Pública. p. 61-76.
- Spinelli, A; Canesqui, AM. 2002. O programa de alimentação escolar no Estado de Mato Grosso: da centralização á descentralização (1979 - 1995). Revista de Nutrição Campinas 15(1): 105-117.
- Takagi, M; Sanches, A; da Silva, JG. 2013. Programa de aquisição de alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. En MDS do Brasil, PAA: 10 anos de aquisição de alimentos. Brasília, MDS do Brasil. p. 27-33.
- Triches, R; Schneider, S. 2010. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo á produção. Saúde Social São Paulo 4: 933-945.
- Trueba, I; MacMillan, A. 2011. Cómo erradicar el hambre en tiempos de crisis. Madrid, UPM-Press.
- Villa, B; Reinach, S. 2012. Estudo de caso do sucesso na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar: municipio de Tambaú- SP. En Jundurian, M; Belik, W. Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo São Paulo, Instituto Via Publica. p. 47-59.
- Yin, R. 2002. Case study research, design and methods. Newbury, SAGE.
- Zaar, M. 2011. Las políticas públicas brasileñas y la agricultura familiar: quince años del Programa Nacional de Fortalecimiento a la Agricultura Familiar (PRONAF) (en línea). Consultado 18 abr. 2012. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-351.htm>
- Zimmermann, S; Lopes, A. 2008. El Programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar en Mirandiba-PE. En Scotto, G. Aún hay tiempo para el sol, pobrezas rurales y programas sociales: Brasil-Guatemala-Venezuela, una mirada desde lo local. Rio de Janeiro, WalPrint. p. 28-64.