



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura



COMPRAS INSTITUCIONALES DE ALIMENTOS DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

El caso del Brasil

Luana F. Joppert Swensson



Este documento se ha publicado sin editar, tal y como lo han escrito sus autores.

Todos los datos, la información y la legislación del presente trabajo están actualizados hasta diciembre de 2014.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2015

La FAO fomenta el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, se podrá copiar, descargar e imprimir el material con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre que se reconozca de forma adecuada a la FAO como la fuente y titular de los derechos de autor y que ello no implique en modo alguno que la FAO aprueba los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios. Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación así como a la reventa y otros derechos de uso comercial deberán dirigirse a www.fao.org/contact-us/licence-request o a copyright@fao.org.

Los productos de información de la FAO están disponibles en el sitio web de la Organización (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse mediante solicitud por correo electrónico a publications-sales@fao.org.

ÍNDICE

Lista de cuadros, gráficos y recuadros.....	ii
Agradecimientos.....	iv
RESUMEN	v
SIGLAS Y ACRÓNIMOS.....	ix
1. Introducción.....	1
1.1 Objetivo del estudio	1
1.2 Metodología	2
2. Antecedentes.....	3
2.1 Contexto del país	3
2.2 Marco de políticas públicas	4
3. Objetivos y descripción general de los programas de compras institucionales brasileños	9
3.1 El PAA.....	9
3.2 El PNAE.....	12
4. El entorno jurídico favorable de los programas de compras institucionales brasileños.....	14
4.1 Reglamentación de la compra pública y el desarrollo de los programas de compras institucionales para la compra de alimentos de los pequeños agricultores	15
4.2 Definición legal de los productores agrícolas familiares	20
5. Instituciones y estructura	24
5.1 Financiación	25
5.2 Gestión.....	25
5.3 Ejecución.....	27
5.4 Participación y control social.....	29
6. Modalidades de funcionamiento	32
6.1 El PAA.....	32
6.2 El PNAE.....	40
7. Principales aspectos operacionales	43
7.1 Productos adquiridos.....	43
7.2 Precio	45
7.3 Declaración de Aptitud del PRONAF (DAP).....	47
7.4 Límite de compra	48
8. Acceso a los programas de compras institucionales brasileños	51
8.1 Normas generales y acceso prioritario	51
8.2 Acceso a los programas de compras institucionales brasileños a través de la acción colectiva: Principales problemas desde una perspectiva jurídica	53
8.3 Otras dificultades.....	58
8.4 Superación de los problemas	64
9. Resultados y efectos.....	67
9.1 Resultados principales	67
9.2 Efectos evaluados	73
10. Observaciones finales y recomendaciones.....	78
Bibliografía	80
Anexos	
Anexo 1: Documentos jurídicos consultados	87
Anexo 2: Informantes clave entrevistados	88

LISTA DE CUADROS, GRÁFICOS Y RECUADROS

Cuadros

Cuadro 1. Evolución cronológica de la normativa principal del PAA.....	18
Cuadro 2. Evolución cronológica de la normativa principal del PNAE.....	23
Cuadro 3. Actores que participan en la financiación y la ejecución del PAA.....	28
Cuadro 4. Principales productos comercializados a través del PAA en las modalidades de Compra directa, Apoyo a la formación de reservas y Compra con donación simultánea, según el peso (2009–2011).....	43
Cuadro 5. Principales productos comercializados a través del PAA en las modalidades de Compra directa, Apoyo a la formación de reservas y Compra con donación simultánea, según los gastos (2009–2011).....	44

Gráficos

Gráfico 1. Porcentaje de establecimientos de agricultura familiar en el Brasil (2006)	3
Gráfico 2. Porcentaje de superficie ocupada por la agricultura familiar en el Brasil (2006)	3
Gráfico 3. Porcentaje de fuerza de trabajo que se dedica a la agricultura familiar en el Brasil (2006)..	4
Gráfico 4. Porcentaje de producción de la agricultura familiar en el Brasil (2006)	4
Gráfico 5. Estrategia Hambre Cero	8
Gráfico 6. Esquema de producción, compra y consumo	11
Gráfico 7. Esquema de producción, compra y consumo	13
Gráfico 8. Marco jurídico principal del PPA	17
Gráfico 9. Marco jurídico principal del PNAE.....	17
Gráfico 10. Estructura organizativa del PAA	24
Gráfico 11. Estructura organizativa del PNAE.....	24
Gráfico 12. Nivel de participación de las unidades ejecutoras en los gastos del PAA.....	27
Gráfico 13. Ejecución del PNAE.....	28
Gráfico 14. Porcentaje de gastos del PAA por modalidad (2012).....	32
Gráfico 15. Porcentaje de beneficiarios (productores de alimentos) del PAA por modalidad (2012) .	32
Gráfico 16. Categorías principales de productos agrícolas familiares adquiridas a través del PNAE (2010).....	45
Gráfico 17. Límites de compras del PAA y el PNAE.....	50
Gráfico 18. Distribución de los recursos financieros del PAA (2003–2012)	67
Gráfico 19. Número de productores agrícolas familiares que participan en el PAA (2003–2012).....	67
Gráfico 20. Número de consumidores de alimentos beneficiarios del PAA(2003–2012)	68
Gráfico 21. Porcentaje de recursos del PAA por categorías de destino del producto (2003–2010)	69
Gráfico 22. Cantidad de productos adquiridos a través del PAA (2003–2012)	69
Gráfico 23. Distribución de los recursos financieros del PNAE(2007–2012)	70
Gráfico 24. Número de estudiantes que reciben asistencia del PNAE (2007–2012).....	70
Gráfico 25. Porcentaje de unidades ejecutoras que destinan como mínimo el 30 por ciento de los recursos a compras de los productores agrícolas familiares (2010–2012)	71
Gráfico 26. Porcentaje de unidades ejecutoras que compran de los productores agrícolas familiares para el PNAE (2010–2012)	71
Gráfico 27. Porcentaje medio de los recursos del PNAE destinados a compras de los productores agrícolas familiares (2010–2012)	72
Gráfico 28. Porcentaje de municipios en cada estado que adquirió alimentos de los productores agrícolas familiares para el PNAE (2010)	72

Recuadros

Recuadro 1. Competencias institucionales en el sistema jurídico brasileño	14
Recuadro 2. Evolución de la reglamentación del PAA	18
Recuadro 3. Evolución de la legislación del PNAE	22
Recuadro 4. Evaluación del PAA: el proyecto de la SESAN y el informe de la FAO	29
Recuadro 5. Compra anticipada.....	39
Recuadro 6. Organizaciones intermediadoras: la experiencia del Instituto Guardiandes de la Naturaleza (ING).....	62

AGRADECIMIENTOS

La autora desea expresar su profunda gratitud al personal de la División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias (AGS) y de la Oficina Jurídica por sus diversas y valiosas contribuciones y aportes a los borradores iniciales. Asimismo, desea manifestar un reconocimiento especial y un sincero agradecimiento a Florence Tartanac —Jefa del Grupo de Cadenas de Valor y Vínculos con los Mercados de la AGS— por su orientación técnica experta sobre la elaboración y la revisión de este estudio de caso.

Expresa asimismo su agradecimiento a todas las personas e instituciones que han contribuido generosamente a la elaboración del informe con información, datos y puntos de vista valiosos.

RESUMEN

El presente estudio ofrece un análisis general del caso brasileño y el proceso de aprendizaje con respecto a los programas de compras institucionales de alimentos, a saber, el Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos* [PAA]) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (*Programa Nacional de Alimentação Escolar* [PNAE]).

El Brasil fue el primer país que elaboró este tipo de programas estableciendo una conexión directa entre el desarrollo de una demanda estructurada para los pequeños productores y una estrategia de seguridad alimentaria. El PAA y la modalidad de compras más reciente del PNAE se consideran los dos ejemplos más importantes e innovadores en esta materia.

El fructuoso intercambio entre la agricultura familiar y las políticas de seguridad alimentaria, sus logros significativos —tanto en el número de beneficiarios como en los recursos invertidos— y las estrategias adoptadas para superar algunas de las dificultades enfrentadas durante más de 10 años constituyen elementos muy valiosos para realizar un análisis comparativo y aprovechar las enseñanzas adquiridas que pueden ser pertinentes para la ejecución y la mejora de iniciativas similares en otros países.

Dos estrategias específicas distinguen el presente estudio de los realizados previamente sobre este tema. En primer lugar, se adopta una perspectiva comparativa y se analizan las experiencias del PAA y el PNAE de manera simultánea a fin de comprender y confrontar las similitudes y las diferencias de los programas y sacar el máximo provecho de la experiencia adquirida. En segundo lugar, se analizan también los programas de compras institucionales desde una perspectiva jurídica.

De hecho, el marco legal favorable desempeña una función fundamental tanto en la creación como en la eficacia de dichos programas. Un programa de compras que tenga como objetivo integrar a los productores agrícolas familiares en los mercados institucionales no puede ejecutarse sin un marco legal adecuado adaptado para respaldar su desarrollo y ejecución.

El caso brasileño es de interés por lo que se refiere al análisis de la función que el marco legal ha desempeñado en el desarrollo de los programas de compras institucionales. Si bien aún quedan problemas por resolver, el Brasil ha establecido y desarrollado un marco legal especial para respaldar este tipo de programas y superar las principales dificultades jurídicas que plantea la compra directa de alimentos de los agricultores familiares.

Características principales de los programas de compras institucionales brasileños

El primer programa de compras institucionales, es decir, el PAA, se creó en 2003 con tres objetivos principales: i) prestar apoyo a la producción de los agricultores familiares y los emprendedores rurales familiares y al acceso al mercado; ii) distribuir alimentos a la población afectada por la inseguridad alimentaria y nutricional; y iii) crear reservas estratégicas. Se creó como un elemento clave de la estrategia nacional brasileña sobre seguridad alimentaria y nutricional “Hambre Cero” (*Fome Zero*), que se trata de un programa multidimensional que combina el objetivo de promover la seguridad alimentaria con problemas más amplios relacionados con el desarrollo económico y social inclusivo.

El PAA inaugura la participación del Gobierno del Brasil en la compra directa de alimentos de los productores agrícolas familiares. Crea una excepción al mecanismo tradicional de compra pública (procedimiento de licitación), sustituyéndolo por un mecanismo de compra directo y favorable a los pequeños productores. En la actualidad, el PAA cuenta con cinco modalidades de funcionamiento

diferentes, a saber: *Compra con donación simultánea, Compra directa, Incentivos para la producción y el consumo de leche, Apoyo a la formación de reservas y Compra institucional.*

Por lo que respecta al PNAE, si bien ya existía desde el decenio de 1950, solo en 2009 el Gobierno del Brasil vinculó el programa de alimentación escolar con las políticas de agricultura familiar. En virtud del programa, los estados, los municipios y las escuelas federales deben comprar al menos el 30 por ciento de los alimentos para las comidas escolares directamente de agricultores familiares y emprendedores rurales familiares, siguiendo un procedimiento similar al adoptado por el PAA y, como tal, evitando un procedimiento público de licitación.

El éxito de ambos programas lo demuestran sus considerables cifras en aumento. Los recursos del PAA ascendieron a más de 970 millones de BRL en 2012, y beneficiaron a alrededor de 190 000 productores de alimentos. Por lo que respecta al PNAE, los recursos destinados a la compra de alimentos de los pequeños productores ascendieron a aproximadamente 958 millones de BRL en el mismo año.

No obstante, todavía no se han realizado una evaluación ni estudios nacionales que utilicen metodologías cuantitativas significativas que puedan analizar a nivel nacional los efectos de ambos programas sobre la economía local y la vida de los productores agrícolas familiares.

Proceso de evolución

El proceso de evolución y perfeccionamiento es una de las principales contribuciones de la experiencia brasileña. Los dos programas de compras institucionales, y en particular el PAA, han experimentado una evolución constante y han adoptado varias estrategias para superar algunos de los principales obstáculos a los que se han enfrentado durante su ejecución. Algunos de estos obstáculos son los siguientes: i) diferentes tipos de limitaciones operacionales (incluidos retrasos en el pago); ii) cuestiones relacionadas con la acción colectiva y el marco legal adecuado, y ii) falta de asistencia técnica y su debida coordinación con los programas.

Desde una perspectiva jurídica, otros retos abordados por los programas son: i) la regulación de la compra pública, y ii) el desarrollo de una definición legal de agricultura familiar a nivel nacional.

Las medidas y las estrategias adoptadas en el proceso de evolución y perfeccionamiento de los dos programas de compras institucionales brasileños fueron, entre otras, la creación de nuevas modalidades de funcionamiento, así como la modificación, la mejora y la adaptación de las ya existentes; la formulación de un nuevo Programa de Asistencia Técnica y Extensión Rural destinado a los beneficiarios de los programas; varias modificaciones y mejoras en los instrumentos operacionales, entre ellos los relacionados con la transferencia de recursos del Gobierno federal a las unidades ejecutoras, el reembolso de los gastos incurridos por las unidades ejecutoras, el método de pago, la metodología adoptada para establecer los precios de referencia; y un nuevo sistema de gestión en línea para el PAA. Asimismo, se llevó a cabo una reforma de la legislación y la reglamentación de ambos programas.

Conclusiones principales y recomendaciones

- *Establecimiento de un procedimiento de compra que tenga en cuenta las particularidades de la agricultura familiar y supere las limitaciones impuestas por las normas generales sobre compra pública y el proceso de licitación.* El caso del Brasil demostró que las formalidades del

procedimiento para las compras públicas (impuesto por la legislación en la mayoría de los países) eran un obstáculo importante que había que superar para ejecutar los programas y adquirir los alimentos directamente de los pequeños productores. Por consiguiente, el reconocimiento de un nuevo procedimiento era de importancia primordial. Dicho procedimiento puede adoptar varias formas, pero debe adaptarse a las necesidades y las capacidades de los productores agrícolas familiares.

- *Desarrollo de una definición legal de agricultura familiar a nivel nacional.* Una ley que establezca parámetros unificados para definir a los productores familiares es muy importante. Contribuye a fortalecer la institucionalización de la agricultura familiar, lo cual permite y favorece su coordinación con otras políticas. Además, desempeña una función fundamental al garantizar que estas políticas lleguen a los destinatarios correctos, y al analizar sus resultados y efectos. Es, por lo tanto, aconsejable que otros países interesados en la ejecución de programas similares adopten una definición legal de agricultura familiar y productores agrícolas familiares. Los parámetros utilizados pueden variar y ajustarse al contexto nacional y sus características específicas.
- *Elaboración de una forma jurídica adecuada para la estructura organizativa de la acción colectiva formalizada.* El caso brasileño indica que las acciones colectivas pueden ser un buen instrumento para posibilitar el acceso de los pequeños productores a los programas de compras institucionales. Se ha demostrado que la acción colectiva formalizada es crucial para que los productores puedan elevar la calidad de sus productos, acceder a los mercados y lograr mejores resultados. Sin embargo, una forma jurídica de acción colectiva formalizada que no sea adecuada puede ser un obstáculo en este sentido. Por lo tanto, es aconsejable elaborar un modelo jurídico adecuado para regular la estructura organizativa de los grupos de agricultura familiar. Ello puede hacerse mediante la mejora y la actualización de la legislación de las formas jurídicas tradicionales (como las cooperativas), pero también desarrollando nuevos modelos basados en acuerdos organizativos o incluso contractuales, que tienen que seguir menos trámites burocráticos y se adaptan mejor a las necesidades de los productores agrícolas familiares.
- *Adaptación de la legislación fiscal y sanitaria a los programas y a los productores agrícolas familiares.* El caso brasileño muestra que, aunque sea de modo indirecto, una legislación fiscal y sanitaria que no sea adecuada y/o su inapropiada aplicación pueden obstaculizar el acceso de los productores a los programas. Por consiguiente, es preciso considerar los programas de compras institucionales en un contexto legislativo más amplio que cuente con reglamentos que permitan una ejecución eficaz de dichos programas.
- *Desarrollo de un programa de asistencia técnica y de extensión rural vinculado a los programas de compras institucionales, que incluya no solo la producción, sino también aspectos relativos a la gestión y la comercialización.* El presente caso y la documentación relacionada demuestran que la falta de buenos servicios de asistencia técnica y extensión rural puede constituir un problema importante para el acceso de los pequeños productores a los mercados, así como a dichos programas. Los productores más pobres y vulnerables no suelen tener los conocimientos sobre producción, gestión y comercialización necesarios para cumplir los requisitos de calidad, cantidad y de otra índole del suministro. Para que los programas de compras institucionales sean eficaces, se recomienda que se cree un programa de asistencia técnica y extensión rural vinculado directamente y coordinado con dichos programas y que se ajuste a las características específicas dichos programas y los productores agrícolas familiares. Debería incluir aspectos relacionados no solo con el proceso de producción, sino también con la gestión y el mercado.
- *Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas de compras institucionales.* Un monitoreo y evaluación constantes de los programas es crucial y muy recomendable. Resulta fundamental para que las partes interesadas nacionales, los coordinadores

y los ejecutores de los programas (así como la comunidad internacional) puedan tener una idea precisa sobre el alcance, los efectos y los resultados de los programas. El monitoreo y la evaluación son clave además para definir los problemas y permitir una ejecución oportuna de las medidas necesarias para superar las dificultades y mejorar los programas.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGRAER	Agencia de Desarrollo Agrario y Extensión Rural
AGS	División de Infraestructuras Rurales y Agroindustrias
ANVISA	Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria
BRL	Reales brasileños
CAE	Consejo de Alimentación Escolar
CEDEC	Centro de Estudios de Cultura Contemporánea
COBAL	Compañía Brasileña de Alimentos
CONAB	Compañía Nacional de Abastecimiento de Alimentos
CONSEA	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DAP	Declaración de Aptitud del PRONAF
DFID	Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional
ESALQ	Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEALQ	Fundación de Estudios Agrarios Luiz de Queiroz
FNDE	Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación
FUNAI	Fundación Nacional del Indio
GGPAA	Grupo de Gestión del Programa de Compra de Alimentos
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
INCRA	Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria
Iniciativa P4P	Iniciativa “Compras para el progreso”
IPC-IG	Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo
MAPA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre
MEC	Ministerio de Educación
MERCOSUR/GMC	Mercado Común del Sur/Grupo del Mercado Común
MF	Ministerio de Economía
MPOG	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organización no gubernamental
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos
PGPAF	Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar
PIB	Producto interno bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar
PNATER	Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y la Reforma Agraria
PNSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
PRONATER	Programa Nacional para la Asistencia Técnica y la Extensión Rural
SAF	Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación
SAGI	Secretaría de Agricultura Familiar y Gestión de la Información
SEAF	Seguro para la Agricultura Familiar
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SIBRATER	Sistema Brasileño de Asistencia Técnica y Extensión Rural
SINTRAF	Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar
SISAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
USP	Universidad de São Paulo

1. INTRODUCCIÓN

1.1 Objetivo del estudio

En los últimos años, los programas de compras institucionales han recibido una mayor atención por parte de los gobiernos, los responsables de las políticas y las organizaciones internacionales y se considera que tienen un gran potencial para crear, estimular y apoyar el desarrollo transformador de los sistemas de abastecimiento de alimentos.

La idea principal que subyace en este tipo de programas es que el establecimiento de un vínculo entre grandes fuentes previsibles de demanda de productos agrícolas (demanda estructurada) y los pequeños productores puede reducir el riesgo y favorecer una producción de mejor calidad, lo que da lugar al perfeccionamiento de los sistemas de abastecimiento de alimentos, el aumento de los ingresos y la reducción de la pobreza (Mitchell, 2011). La fuente previsible de la demanda puede ser el sector público y sus instituciones (como escuelas, autoridades encargadas de las reservas de alimentos, organismos que prestan ayuda alimentaria y de emergencia para el desarrollo, cárceles y hospitales), pero también otros agentes como las organizaciones no gubernamentales (ONG).

En 2008, siguiendo esta premisa, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) puso en marcha su programa piloto “Compras para el progreso” (P4P, por sus siglas en inglés) con el objetivo de experimentar un método innovador y las mejores actividades de compra de alimentos para estimular el desarrollo de la agricultura y del mercado de manera que se incrementen al máximo los beneficios para los pequeños productores de bajos ingresos, y aprender de dicha experiencia. La Iniciativa P4P representa un importante cambio en la estrategia de importación tradicional del PMA al adquirir alimentos no solo a nivel local, sino también directamente de los pequeños productores de bajos ingresos.

Solo unos pocos años más tarde, en el mismo contexto, se creó el Programa de compras de África para los africanos con el apoyo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); el PMA; el Gobierno del Brasil y el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID). Dicho Programa se estableció para apoyar iniciativas innovadoras locales de compras de alimentos de pequeños productores con el fin de prestar ayuda alimentaria humanitaria y luchar contra el hambre. Además, varios gobiernos de países en desarrollo se han mostrado últimamente interesados en desarrollar iniciativas similares o ya las han puesto en marcha.

Entre las experiencias mejor documentadas de los programas institucionales de compra de alimentos, el caso del Brasil con sus dos programas (el Programa de Adquisición de Alimentos [PAA] y el Programa Nacional de Alimentación Escolar [PNAE]) ocupa una posición central.

El Brasil fue el primer país que desarrolló, en 2003, un programa institucional de compra de alimentos a través de un vínculo directo entre el desarrollo de una demanda estructurada para los pequeños productores y una estrategia de seguridad alimentaria. El PAA y la más reciente modalidad de compra del PNAE se consideran los ejemplos más importantes e innovadores de este tipo. Sin embargo, la importancia de los programas de compras institucionales brasileños va más allá de ser una experiencia pionera. En un país con aproximadamente 200 millones de habitantes y 4,1 millones de productores agrícolas familiares, los diez años de experiencia del PAA (que en 2012 benefició a más de 190 000 productores familiares), junto con el PNAE (uno de los programas de alimentación escolar más importantes del mundo), constituyen un recurso de gran valor para el análisis y la mejor comprensión de estos programas. En este análisis se incluye la función que dichos programas desempeñan al fomentar el acceso de los pequeños productores a los mercados, y su potencial para crear, estimular y apoyar el desarrollo transformador del sistema de abastecimiento de alimentos. Los programas pueden proporcionar también importantes elementos comparativos y una serie de enseñanzas adquiridas para la ejecución de iniciativas similares en otros países.

Sin embargo, aunque se ha escrito mucho acerca de los programas de compras institucionales brasileños en los últimos 10 años, sigue siendo necesario realizar un análisis actualizado que sea exhaustivo también para otros países.

Por lo tanto, este estudio tiene como finalidad proporcionar un análisis general del caso brasileño y el proceso de aprendizaje con respecto a los programas de compras institucionales, examinando los dos programas brasileños desde una perspectiva comparada. En primer lugar, el estudio presenta una visión general del objetivo de los programas, la forma en que se estructuraron y desarrollaron en el contexto brasileño y sus principales problemas operacionales. En particular, analiza el marco legal favorable que se considera fundamental para permitir la creación y la eficacia de estos programas, así como de otros programas de compras institucionales. Este examen inicial proporciona la base de un análisis más profundo de los principales desafíos enfrentados en la ejecución de los programas brasileños y, sobre todo, del acceso de los pequeños productores —o “agricultores familiares” tal como se definen en la legislación brasileña— tanto a los programas como a los mercados institucionales. En segundo lugar, seguirá a este análisis, realizado también desde el punto de vista jurídico, una investigación de las estrategias y las medidas adoptadas para superar algunas de las limitaciones que caracterizan el importante proceso de evolución y mejora de la experiencia brasileña. Por último, se presentarán los resultados más recientes y la evaluación de los efectos de ambos programas en la economía local y la vida de los productores agrícolas familiares.

1.2 Metodología

La metodología utilizada en la preparación de este estudio de caso se basa en fuentes primarias y secundarias.

Las fuentes primarias están constituidas principalmente por las leyes, los decretos y las resoluciones que constituyen el marco legal de los programas de compras institucionales brasileños. Comprenden también entrevistas realizadas entre septiembre de 2013 y febrero de 2014. En los Anexos 1 y 2 figuran los documentos legales consultados y los informantes entrevistados, respectivamente.

Además, se analizó un número considerable de fuentes secundarias, entre ellas las más importantes publicaciones y estudios de casos sobre los programas brasileños, que se pueden consultar en la bibliografía del presente estudio.

2. ANTECEDENTES

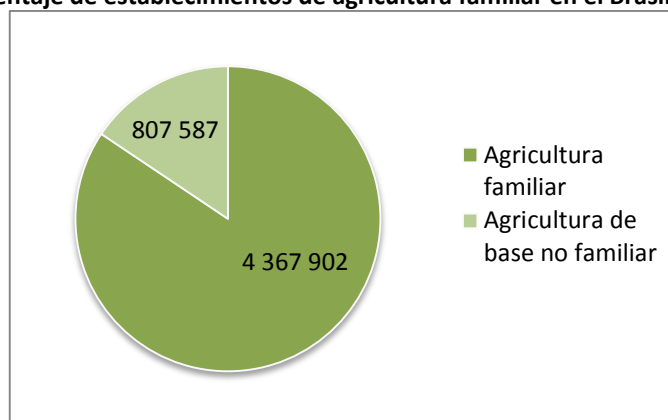
2.1 Contexto del país

El Brasil es históricamente uno de los mayores productores y exportadores de productos agrícolas del mundo. El sector agrícola da empleo alrededor del 15,7 por ciento de la población activa y, en 2012, generó el 5,3 por ciento del producto interior bruto (PIB), lo cual representa un valor aproximado de 119 200 millones de USD (página Web del Banco Mundial).

Los principales productos agrícolas que el Brasil produce y exporta actualmente son café, naranjas, caña de azúcar, tabaco, soja, maíz y mate. Por lo que respecta al sector pecuario, el Brasil es uno de los principales productores y exportadores de carne de ternera, aves de corral y cerdo.

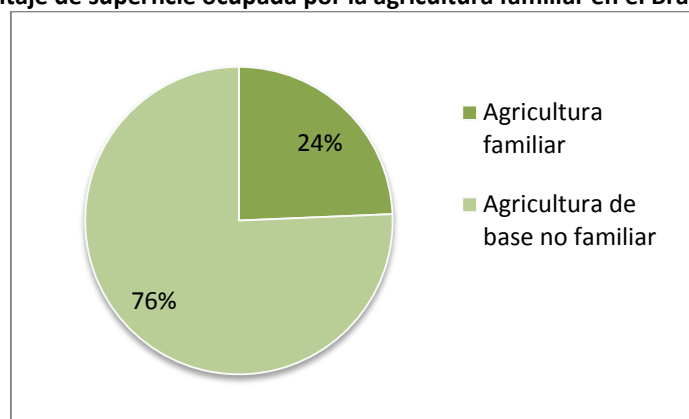
Según el último censo agropecuario del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) publicado en 2009, el Brasil tenía 5 175 489 establecimientos rurales, que ocupaban una superficie total de 3 299 millones de hectáreas en 2006. De ellos, 4,1 millones pertenecían a la agricultura familiar, según la definición que figura en la Ley Nº 11.326/2006. Sin embargo, a pesar de que representan la mayoría de los establecimientos rurales y tienen el porcentaje más alto de fuerza de trabajo, las explotaciones agrícolas familiares ocupan un porcentaje mucho menor de la superficie total (IBGE, 2009; véanse los Gráficos 1, 2, 3 y 4).

GRÁFICO1
Porcentaje de establecimientos de agricultura familiar en el Brasil (2006)



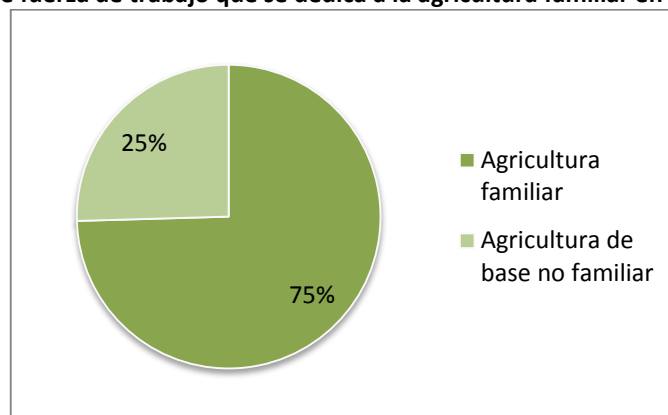
Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del IBGE, 2009.

GRÁFICO2
Porcentaje de superficie ocupada por la agricultura familiar en el Brasil (2006)



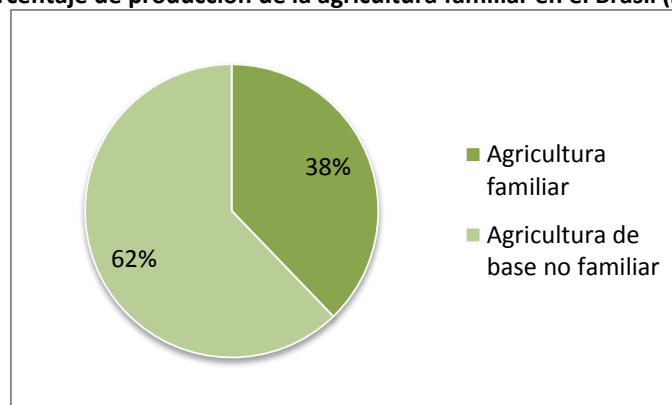
Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del IBGE, 2009

GRÁFICO 3
Porcentaje de fuerza de trabajo que se dedica a la agricultura familiar en el Brasil (2006)



Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del IBGE, 2009.

GRÁFICO 4
Porcentaje de producción de la agricultura familiar en el Brasil (2006)



Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del IBGE, 2009.

La agricultura familiar juega un papel importante en el suministro nacional de alimentos del Brasil. Según el censo agropecuario del IBGE, la agricultura familiar produce el 70 por ciento de los alimentos consumidos en el Brasil. Genera el 87 por ciento de la producción de yuca, el 70 por ciento de soja, el 46 por ciento de maíz, el 38 por ciento de café, el 34 por ciento de arroz y el 21 por ciento de trigo. Produce también el 60 por ciento de leche, el 59 por ciento de carne de cerdo, el 50 por ciento de aves de corral y el 30 por ciento de carne de ternera (IBGE, 2009).

A pesar de la importancia de la agricultura familiar en el suministro nacional de alimentos, hasta hace muy poco no se han desarrollado políticas y estrategias públicas específicas, además de un sistema agrícola más inclusivo.

2.2 Marco de políticas públicas

Hasta el decenio de 1990, las políticas públicas sobre el sector agrícola en el Brasil estaban dirigidas principalmente a agricultores grandes y medianos orientados a la exportación, especialmente a través de créditos subvencionados, créditos al capital de explotación y precios mínimos garantizados. Estos instrumentos de crédito eran, en la práctica, inaccesibles e insuficientes para las demandas de los pequeños productores ya que exigían una cantidad inicial de capital, capacidad de endeudamiento y un gran nivel de organización colectiva (Bavaresco y Mauro, 2012; Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo [IPC-IG] y PMA, 2013).

Sin embargo, la situación empezó a cambiar después de la democratización del país en el decenio de 1980, en la que los movimientos sociales desempeñaron un papel fundamental. De hecho, sobre todo en el decenio de 1990, los pequeños agricultores familiares y categorías relacionadas emergieron en el Brasil como una fuerza política importante, especialmente a través de organizaciones de trabajadores como la Federación Nacional de los Trabajadores en la Agricultura Familiar y movimientos sociales como el Movimiento de los Sin Tierra. Ellos fueron un factor clave para el cambio en las políticas del sector (Chmielewska y Souza, 2011; Bavaresco y Mauro, 2012; Müller, Silva y Schneider, 2012).

En ese decenio, se puede observar un cambio significativo en las políticas agrícolas del Brasil. Las políticas se diseñan dando más importancia a la agricultura familiar y a un crecimiento agrícola más sostenible e inclusivo. Las tres estrategias principales en la política pública brasileña actual sobre la agricultura familiar son el apoyo financiero, la asistencia técnica y el acceso a los mercados.

Estas intervenciones están en línea con la literatura relacionada, que identifica cuatro obstáculos principales a los que se enfrentan los pequeños y medianos productores, y que están considerados los factores impulsores y los pilares centrales de las intervenciones. Estos son la falta de i) acceso a créditos; ii) acceso a servicios de asistencia (técnica y emprendedora); iii) acceso a nuevos mercados; iv) vínculos horizontales entre agricultores familiares (Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi, 2012).

Tres de estos pilares clave se desarrollaron específicamente en el Brasil a través de políticas públicas adecuadas. El cuarto—vínculos horizontales entre agricultores familiares—se analizará en el Capítulo 7.

Sin embargo, es imprescindible señalar que, a pesar de la creciente importancia de la agricultura familiar en el Brasil, el apoyo público a la agricultura destinada a la exportación sigue siendo mucho mayor. Por ejemplo, en el plan de cultivos 2011/2012, se destinaron 107 000 millones de reales brasileños (BRL)¹ a la primera categoría, mientras que el sector de la agricultura familiar recibió solamente 16 000 millones de BRL (Chmielewska y Souza, 2011).

Acceso a la financiación: Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF)

La falta de acceso a la financiación se considera uno de los obstáculos principales a los que se enfrentan los pequeños productores de agricultura de elevado o bajo valor (Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi, 2012). Se han identificado muchas razones por las que los pequeños productores no pueden acceder a la financiación, como los elevados riesgos, la información desigual, la falta de garantías y la dispersión de las zonas rurales, así como unas políticas públicas desfavorables (Banco Mundial, 2008).

El PRONAF fue el primero y uno de los más importantes programas del Gobierno desarrollados en el nuevo contexto político brasileño. Se creó en 1995 (y se sancionó más tarde legalmente por el Decreto Nº 1.946 en 1996) con el objetivo principal de proporcionar apoyo financiero a la agricultura familiar.

El PRONAF concede préstamos a un tipo de interés bajo para cubrir los costos anuales o las inversiones a largo plazo en la agricultura familiar, así como en la agroindustria u otras actividades rurales relacionadas especificadas en el programa. Actualmente, es responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre (MDS) y ofrece distintas líneas de crédito para proyectos individuales o colectivos con diferentes límites y tipos de interés de acuerdo con el nivel de ingresos y las actividades de sus clientes. (Chmielewska y Souza, 2011).

Desde su establecimiento, ha habido un aumento continuo tanto de los recursos disponibles como del número de beneficiarios. Para la campaña agrícola de 2012/2013, se suministraron recursos por valor de 19 200 millones de BRL entregados a través de 2,2 millones de contratos, lo que representa un

¹ Tipo de cambio del 18 de septiembre de 2014: un real brasileño (BRL) = 0,4239 USD

aumento del 35 por ciento en los recursos y del 44 por ciento en el número de contratos firmados respecto a la campaña agrícola de 2011/2012 (Ministerio de Desarrollo Agrario [MDA]). No obstante, el programa sigue llegando solo a la mitad de los agricultores familiares del Brasil y cuenta con un presupuesto que es todavía mucho más bajo que el disponible para los grandes productores (Roux, 2013).

En el marco del PRONAF se crearon dos mecanismos de garantía dirigidos específicamente a la agricultura familiar a los que se puede acceder en concomitancia con el préstamo. El primero es el Seguro para la Agricultura Familiar (SEAF), que se estableció en 2004 para ofrecer protección frente a los riesgos climáticos, garantizando no solo el 100 por ciento del préstamo, sino también el 65 por ciento de los ingresos netos previstos de la cosecha. El segundo es el Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF), creado en 2006 para proteger a la agricultura familiar y categorías afines frente a las fluctuaciones de precios, ofreciendo un descuento en el pago del crédito basado en la diferencia entre el mercado y el precio de referencia definido por la Compañía Nacional de Abastecimiento de Alimentos (CONAB), (Chmielewska y Souza, 2011).

El Programa estableció la Declaración de Aptitud del PRONAF (DAP), que es un documento que certifica que el productor o su organización formal cumple todos los requisitos (actualmente establecidos en la Ley Nº 11326/2006) para ser clasificado como “agricultor familiar” o “emprendedor rural familiar” y, por tanto, admitido como beneficiario del programa. La DAP, que se expide por unidad familiar u organización formal (DAP para personas jurídicas), se convirtió en un documento esencial y representó la “puerta de entrada” no solo al PRONAF, sino a todos los programas públicos brasileños relacionados con la agricultura familiar incluidos los programas de compras institucionales.

Acceso a la capacitación: Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y la Reforma Agraria (PNATER)

Un programa de extensión centrado en las necesidades de los pequeños productores, que abarque varios elementos relativos no solo al proceso de producción, sino también a la mejora de las habilidades empresariales y sociales, puede ser considerado un instrumento clave al brindar a los pequeños productores los conocimientos y la capacidad necesarios para cultivar y comercializar productos que cumplan las exigencias de sus mercados objetivo (Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi, 2012).

Dos decenios después de la disolución de la EMBRATER (empresa nacional de asistencia técnica y extensión rural), y en el contexto de la liberalización del mercado, la Ley Nº 12.188/2010 estableció oficialmente una nueva política nacional en 2010, a saber, la Política Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural para la Agricultura Familiar y la Reforma Agraria (PNATER) y un programa nacional conexo para la asistencia técnica y la extensión rural (PRONATER), enfocado a las necesidades de la agricultura familiar y el desarrollo de la agricultura sostenible.

La PNATER y el PRONATER se instituyeron después de un proceso de desarrollo de siete años para ofrecer servicios de asistencia técnica y extensión rural permanentes y gratuitos en todo el país, con el objetivo de contribuir al aumento de los ingresos y la calidad de vida de las familias rurales a través de la mejora de los sistemas de producción y de los mecanismos para acceder a los recursos, servicios e ingresos de manera sostenible (MDA, sin fecha). La nueva PNATER creó un sistema descentralizado, que incluye la participación de actores estatales y no estatales.

La PNATER y el PRONATER están bajo la égida del MDA y los suministros para la campaña agrícola de 2012/2013 ascendieron a 542 millones de BRL de recursos disponibles que beneficiaron a 480 000 productores agrícolas familiares.

Sin embargo, la prestación de esos servicios se enfrenta todavía a importantes desafíos por lo que se refiere a los recursos, el alcance y la regularidad. Como se puede observar a partir de los datos de 2012/2013, el número de beneficiarios representa solo un pequeño porcentaje de los

establecimientos de agricultura familiar en el Brasil y los recursos disponibles por agricultor todavía son muy limitados. (véase Peixoto, 2014; Alves y Silva 2014). Como se examinará en el Capítulo 7, la falta de asistencia técnica sigue siendo uno de los principales retos en la ejecución de los programas de compras institucionales brasileños.

Para participar en el PRONATER, los productores o los emprendedores rurales deben, como ya se ha mencionado más arriba, obtener una DAP.

Programa *Mais Gestão*

En el marco de la PNATER se ha creado recientemente un programa innovador de asistencia técnica y extensión rural con el título Más Gestión (*MaisGestão*). Se trata de un programa especial de asistencia técnica y extensión rural que tiene como objetivo mejorar la gestión y la capacidad de comercialización de las asociaciones de agricultores familiares (especialmente de las cooperativas con la DAP), con el fin de facilitar su acceso a los mercados, y, en concreto, a los mercados institucionales abarcados por los programas del Gobierno.

Por consiguiente, la finalidad de la asistencia técnica brindada con el programa es abarcar no solo aspectos relacionados con el proceso de producción, sino también con técnicas de gestión y de mercado, con el fin de fortalecer la capacidad de las cooperativas agrícolas familiares para hacerlas más competitivas. De acuerdo con el MDA, debe actuar como un puente importante entre la agricultura familiar y los mercados institucionales.

El programa, que se inició en 2013 y actualmente imparte capacitación a 447 cooperativas, recibe una inversión de 56 millones de BRL del MDA. A pesar de que representa un importante avance por lo que se refiere a la inclusión de aspectos que van más allá de la producción y su relación directa con los programas brasileños, todavía tiene un alcance limitado. En algunos estados, como Mato Grosso do Sul, solo una cooperativa se beneficia del programa, mientras que en la mayoría de los estados de la región del norte no se beneficia ninguna.

Acceso a los mercados: los programas de compras institucionales

Uno de los factores más importantes de las políticas públicas brasileñas relacionado con el apoyo a la agricultura familiar es el desarrollo de los programas de compras institucionales. Estos se elaboraron gracias a una mayor comprensión de la necesidad de apoyar la producción agrícola familiar, vinculándola al mismo tiempo a los mercados.

El acceso a los mercados se considera una de las principales limitaciones de la producción de los pequeños productores. Por tanto, la intervención del Estado para aumentar la demanda de producción de los pequeños productores a través de las compras públicas, podría ser importante para fomentar las oportunidades de comercialización de los productores y tener un gran potencial para crear, estimular y apoyar el desarrollo transformador de los sistemas de abastecimiento de alimentos (FAO, 2014).

El primer y principal programa público desarrollado en este contexto es el Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos* [PAA]) que se estableció en 2003.

El PAA inaugura la participación del Gobierno del Brasil en la compra directa de alimentos de los productores agrícolas familiares. Crea una excepción al mecanismo tradicional de compras públicas (proceso de licitación), sustituyéndolo por un sistema de compras favorable a los pequeños productores.

Otro programa que representa un paso importante hacia la creación de un mercado estructurado para los productos agrícolas familiares es el Programa Nacional de Alimentación Escolar (*Programa Nacional de Alimentação Escolar* [PNAE]). Si bien ya existía desde el decenio de 1950, solo en 2009 el Gobierno brasileño vinculó el programa de alimentación escolar con las políticas de agricultura

familiar. En virtud del programa, los estados, los municipios y las escuelas federales deben comprar al menos el 30 por ciento de los alimentos para las comidas escolares directamente de los agricultores familiares y emprendedores rurales familiares.

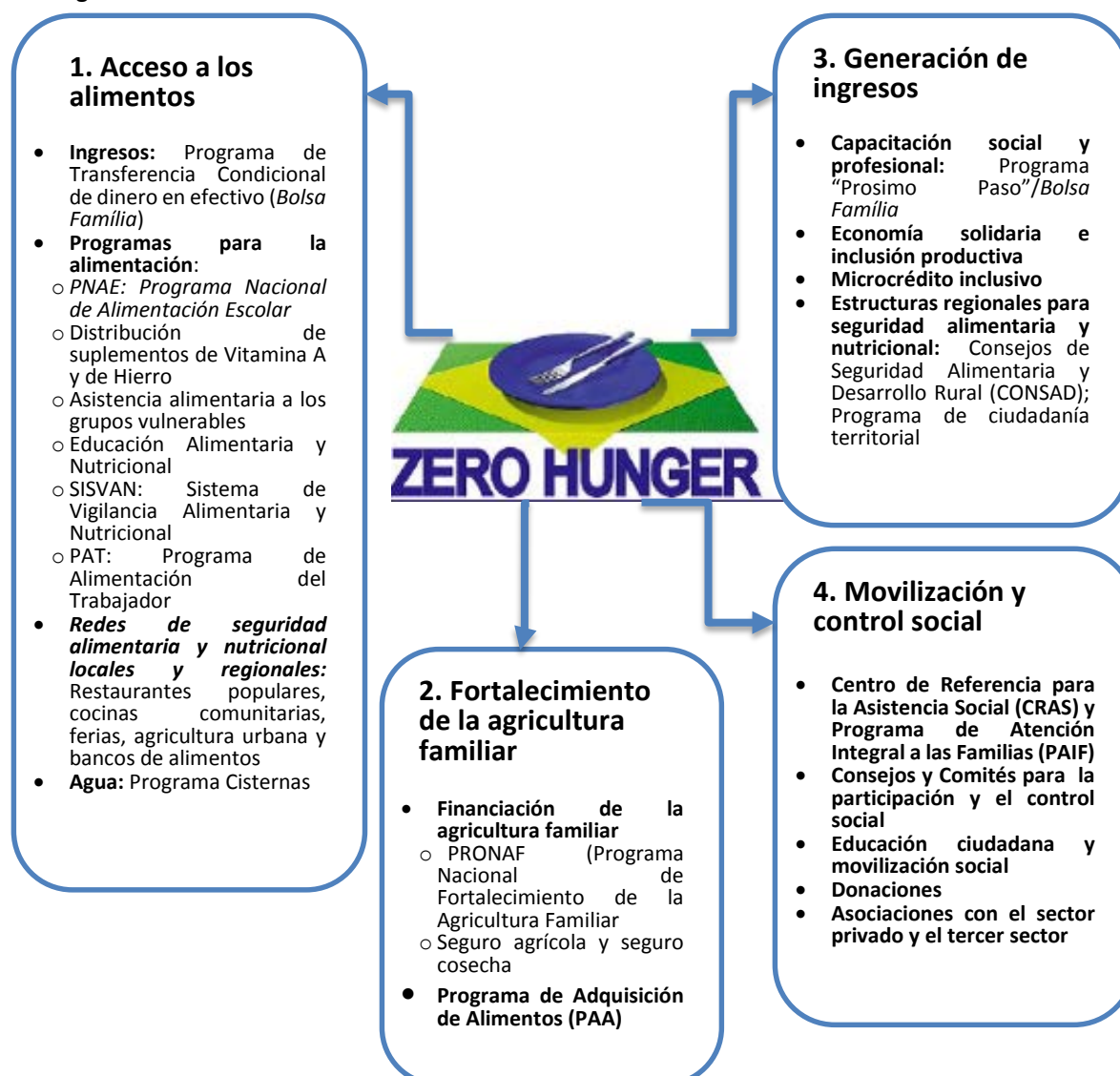
Actualmente, el PAA y el PNAE se consideran políticas innovadoras al crear un vínculo directo entre el desarrollo de una demanda estructurada para los productores agrícolas familiares y una estrategia de seguridad alimentaria (IPC-IG y PMA, 2013; Campos y Bianchini, 2014). De hecho, el primer programa brasileño, es decir, el PAA, se creó como un elemento clave de la estrategia nacional brasileña sobre seguridad alimentaria y nutricional HambreCero, que se trata de un programa multidimensional que combina el objetivo de promover la seguridad alimentaria con otras preocupaciones más amplias como el desarrollo económico y social inclusivo.

El Programa Hambre Cero, que se estableció en 2003, combina más de 20 iniciativas que ya existían previamente con otras nuevas articuladas en cuatro pilares básicos, que son: i) acceso a los alimentos; ii) fortalecimiento de la agricultura familiar; iii) generación de ingresos; y iv) movilización y control social (Silva, Grossi y Franca, 2010; Chmielewska y Souza, 2011). El PAA y el PRONAF están relacionados con el segundo pilar mencionado, que tiene como objetivo adoptar medidas específicas para la agricultura familiar (véase el Gráfico 5).

En 2010, además de la implementación de Hambre Cero, el Brasil estableció una Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), que incluía el fortalecimiento de la agricultura familiar como uno de sus principales objetivos. En el mismo año, el derecho a la alimentación entró a formar parte de la Constitución de la República Federativa del Brasil como un derecho social.

GRÁFICO 5

Estrategia Hambre Cero



3. OBJETIVOS Y DESCRIPCIÓN GENERAL DE LOS PROGRAMAS DE COMPRAS INSTITUCIONALES BRASILEÑOS

Los dos programas brasileños tienen el objetivo común de apoyar la producción agrícola familiar y el acceso a los mercados. Tienen otros fines específicos, por ejemplo, una de las características más importantes e innovadoras de los programas es su capacidad para integrar estos objetivos con otras políticas públicas y, en particular, con las políticas de acceso a los alimentos.

3.1 El PAA

El PAA fue creado en 2003 por la Ley Nº 10.696/2003 con tres objetivos principales, a saber: i) prestar apoyo a la producción y el acceso al mercado de los agricultores familiares y emprendedores rurales familiares; ii) distribuir alimentos a las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y nutricional; y iii) crear reservas estratégicas.

En 2011, la Ley Nº 12.512/2011 amplió y articuló estos tres objetivos principales en siete metas específicas. Estas eran:

- incentivar la agricultura familiar, promoviendo su inclusión económica y social con el fomento de la producción, sostenible la elaboración de alimentos e industrialización y la generación de ingresos;
- favorecer el consumo y la valorización de los alimentos producidos por la agricultura familiar;
- promover el acceso a los alimentos, en la cantidad, calidad y regularidad necesarias para las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva del derecho humano a una alimentación adecuada y saludable;
- promover el suministro de alimentos, que comprende las compras institucionales de alimentos, incluida la alimentación escolar;
- crear reservas estratégicas de alimentos producidos por agricultores familiares;
- prestar apoyo a la formación de reservas de las cooperativas y otras organizaciones formales de agricultores familiares;
- fortalecer los circuitos locales y regionales y las redes de comercialización de alimentos;
- promover y valorar la biodiversidad y la producción orgánica y agroecológica de alimentos, e incentivar hábitos alimentarios saludables a nivel local y regional.

En 2012, el Decreto Nº 7775/2012 añadió dos objetivos específicos al programa:

- fomentar y mejorar la biodiversidad, la producción de alimentos orgánicos y agroecológicos, y alentar hábitos alimenticios saludables a nivel local y regional;
- estimular el desarrollo de cooperativas y asociaciones.

Por consiguiente, el PAA engloba múltiples objetivos y estrategias que actúan como directrices para la aplicación del programa en las diferentes regiones del Brasil. Dentro del objetivo de apoyar la producción agrícola familiar y promover su inclusión económica y social, el Gobierno optó por otorgar la prioridad a los productores agrícolas familiares más pobres y vulnerables (párrafo 3 del Art. 16 de la Ley Nº 12.512/2011). Entre ellos figuraban los grupos sociales más desfavorecidos, como los asentados por la reforma agraria, poblaciones indígenas, miembros restantes de las comunidades *quilombolas*² y las mujeres. Estos grupos no solo tendrán un acceso prioritario al programa, sino que influirán también en muchos aspectos de su aplicación (Müller, 2007; Peraci y Bittencourt, 2010).

En este contexto, el PAA tiene dos beneficiarios diferenciados: los consumidores de alimentos y los productores de alimentos.

² De conformidad con la legislación brasileña (Decreto Nº 4.887/2003), los miembros restantes de las comunidades *quilombolas* son grupos étnicos y raciales con un pasado histórico propio, caracterizado por unas relaciones territoriales específicas con presunción de ancestralidad negra relacionada con la resistencia a la opresión histórica sufrida.

Los consumidores de alimentos son las personas afectadas por la inseguridad alimentaria y nutricional. Reciben ayuda de la red de asistencia social (como centros de atención diurna y de acogida); de las actividades nacionales de asistencia alimentaria y nutricional (como bancos de alimentos, restaurantes subvencionados y comedores comunitarios); de las escuelas públicas y filantrópicas (bajo condiciones específicas); o de otro tipo de iniciativas relacionadas con los alimentos y la nutrición financiados por el Gobierno (véase la Resolución N° 62/2013 del Grupo de Gestión del PAA). Las entidades formales que reciben los alimentos y las entregan a los consumidores de alimentos son las unidades de recepción (*unidades recebedoras*) o entidades beneficiarias (Decreto N° 7775/2012, modificado por el Decreto N° 8.026/2013).

Los segundos beneficiarios son los productores de alimentos. El Decreto N° 7775/2012 los divide en dos categorías distintas, a saber, los proveedores individuales y las organizaciones de proveedores.

Ambas categorías están representadas por los beneficiarios de la Ley N° 11.326/2006 (la cual define las directrices de la política nacional sobre agricultura familiar y emprendimiento rural familiar [véase el Capítulo 4]). Estos son los agricultores familiares, los emprendedores rurales familiares, los silvicultores, los acuicultores, los extractivistas y los pescadores, así como miembros de las poblaciones indígenas y las comunidades *quilombolas*. El programa incluye también entre sus beneficiarios a los asentados por la reforma agraria, que no se mencionan expresamente en la Ley N° 11.326/2006. Todas estas categorías deben cumplir los requisitos establecidos por la ley³ y obtener la DAP para poder participar en el programa. Todos ellos reciben genéricamente el nombre de productores agrícolas familiares.

Con el fin de alcanzar sus objetivos y aumentar al máximo su alcance y eficacia en todo el país, el PAA se estructuró en diferentes modalidades de funcionamiento. En todas ellas, el sector público compra los alimentos (a través de sus unidades ejecutoras) a los productores agrícolas familiares o a sus organizaciones, utilizando un modelo de compra simplificado favorable a los pequeños productores, que ha sustituido el procedimiento tradicional de licitación (véase el Capítulo 6). Las unidades ejecutoras del PAA son la CONAB, los estados, los municipios y los consorcios públicos. Ellos reciben recursos del Gobierno federal y son responsables del programa a nivel local. El procedimiento del nuevo modelo de compra no está unificado y varía de una modalidad a otra.

La única excepción es la modalidad de *Compra institucional* que es ejecutada directamente por el Gobierno federal y las instituciones públicas estatales y municipales (como hospitales, cárceles, bases militares y comedores universitarios) y con sus propios recursos.

Actualmente, el PAA cuenta con cinco modalidades de funcionamiento diferentes.

- La *Compra con donación simultánea (Compra com Doação Simultânea)*, que es la modalidad principal del PAA por lo que respecta a los gastos, el número de beneficiarios y la variedad de productos adquiridos. Engloba la compra de diferentes tipos de productos alimenticios y la donación simultánea a los beneficiarios, con el objetivo principal de satisfacer las demandas locales de suplementos nutricionales para personas afectadas por la inseguridad alimentaria y nutricional.
- La *Compra directa (Compra Directa)*, que abarca la compra de una serie de productos preestablecidos cuando los precios son bajos, o cuando hay una gran demanda por parte de las personas en situación de inseguridad alimentaria. La finalidad de la compra directa es: i) regular el precio de una serie de productos importantes producidos por los agricultores familiares; ii) colmar la demanda de los programas de acceso a los alimentos; y iii) crear reservas estratégicas.
- El *Incentivo para la producción y el consumo de leche del PAA (Incentivo à Produção e ao Consumo de Leite)*, que abarca la compra de leche de vaca o de cabra de los agricultores familiares. Sus

³ Estos requisitos consisten en que: i) la propiedad rural no supere cuatro módulos fiscales; ii) la mano de obra empleada en las actividades rurales sea principalmente familiar; iii) un porcentaje mínimo (definido por el Poder Ejecutivo) de la renta familiar esté generado por las actividades de la propiedad o el emprendimiento rural; y iv) el establecimiento está gestionado directamente por la familia (véase el Capítulo 4).

principales objetivos son: i) contribuir a la lucha contra el hambre y la desnutrición a través de la distribución de leche para las personas en situación de vulnerabilidad social y/o afectadas por la inseguridad alimentaria y nutricional; y ii) mejorar la producción local y familiar de leche, garantizando un precio fijo y compatible con el del mercado.

- El *Apoyo a la formación de reservas* (*Apoio à Formação de Estoque*), que ofrece recursos financieros a las organizaciones formales de agricultura familiar para adquirir y almacenar productos de la cosecha en curso y venderlos en el futuro en condiciones más favorables.
- La *Compra institucional* (*Compra Institucional*), que engloba la compra de alimentos para satisfacer la demanda de alimentos de la administración pública directa o indirecta en los ámbitos federal, estatal y municipal. Esta es una modalidad especial creada en 2012. En la práctica, permite la ampliación de los mecanismos de compra de los PAA favorables a los pequeños productores a otros niveles de la administración pública, que incluyen los hospitales, las cárceles, las bases militares y los comedores universitarios.

El número y el tipo de modalidades del PAA se han desarrollado y modificado a lo largo del tiempo, lo que demuestra una evolución continua del programa (Peraci y Bittencourt, 2010).

Estas diferentes disposiciones y modalidades del PAA dan una gran flexibilidad al programa, lo que permite operar en distintos contextos y perseguir objetivos diversos. Sin embargo, hacen también que el proceso de gestión del programa sea extremadamente complejo. De hecho, muchos de los problemas a los que se enfrenta, o se ha enfrentado el PAA, están intrínsecamente relacionados con el número y la variedad de sus modalidades (FAO, 2010).

GRÁFICO 6
Esquema de producción, compra y consumo del PAA



Fuente: Elaboración de la autora.

3.2 El PNAE

El objetivo genuino y principal del PNAE consiste en satisfacer las necesidades nutricionales de los estudiantes durante el tiempo que pasan en la escuela. Es el programa de alimentos más antiguo del Brasil y uno de los sistemas de alimentación escolar de mayor envergadura del mundo (Chmielewska y Souza, 2011).

Sin embargo, este objetivo principal se ha ido desarrollando y ampliando progresivamente a lo largo de los años y, desde la promulgación de la Ley Nº 11.947 en 2009, abarca también el fomento del crecimiento, el desarrollo, el aprendizaje y el rendimiento académico de los estudiantes, así como de hábitos de alimentación saludables. Las nuevas directrices del PNAE derivadas de la ley hacen hincapié en el apoyo al desarrollo sostenible y la promoción de la compra de alimentos locales, en particular, de la producción de la agricultura familiar.

La ley, basada e inspirada en la experiencia del PAA y con el fin de implementar el nuevo objetivo del programa con eficacia, impuso la obligación de utilizar al menos el 30 por ciento del presupuesto del PNAE para adquirir alimentos directamente de los productores agrícolas familiares (IPC-IG yPMA, 2013; Takagi, Sanches y da Silva, 2014). Siguiendo un procedimiento similar al adoptado por el PAA (que será analizado en los próximos capítulos), estableció que debía evitarse la utilización de un procedimiento de licitación público.

Como resultado, el Gobierno brasileño creó un vínculo institucional entre la comida que se ofrece en las escuelas públicas y la producción de la agricultura familiar, lo que hizo que el PNAE se convirtiera en uno de los principales programas de compras institucionales del Brasil.

Al igual que el PAA, el PNAE tiene dos beneficiarios diferentes, a saber: los consumidores de alimentos y los productores de alimentos. La primera categoría está representada por los estudiantes del sistema público de educación básica, que comprende no solo las guarderías, la educación preescolar y la educación básica, sino también, desde la regulación de 2009, la educación media, estudiantes jóvenes y adultos, así como estudiantes de comunidades indígenas y *quilombolas*.

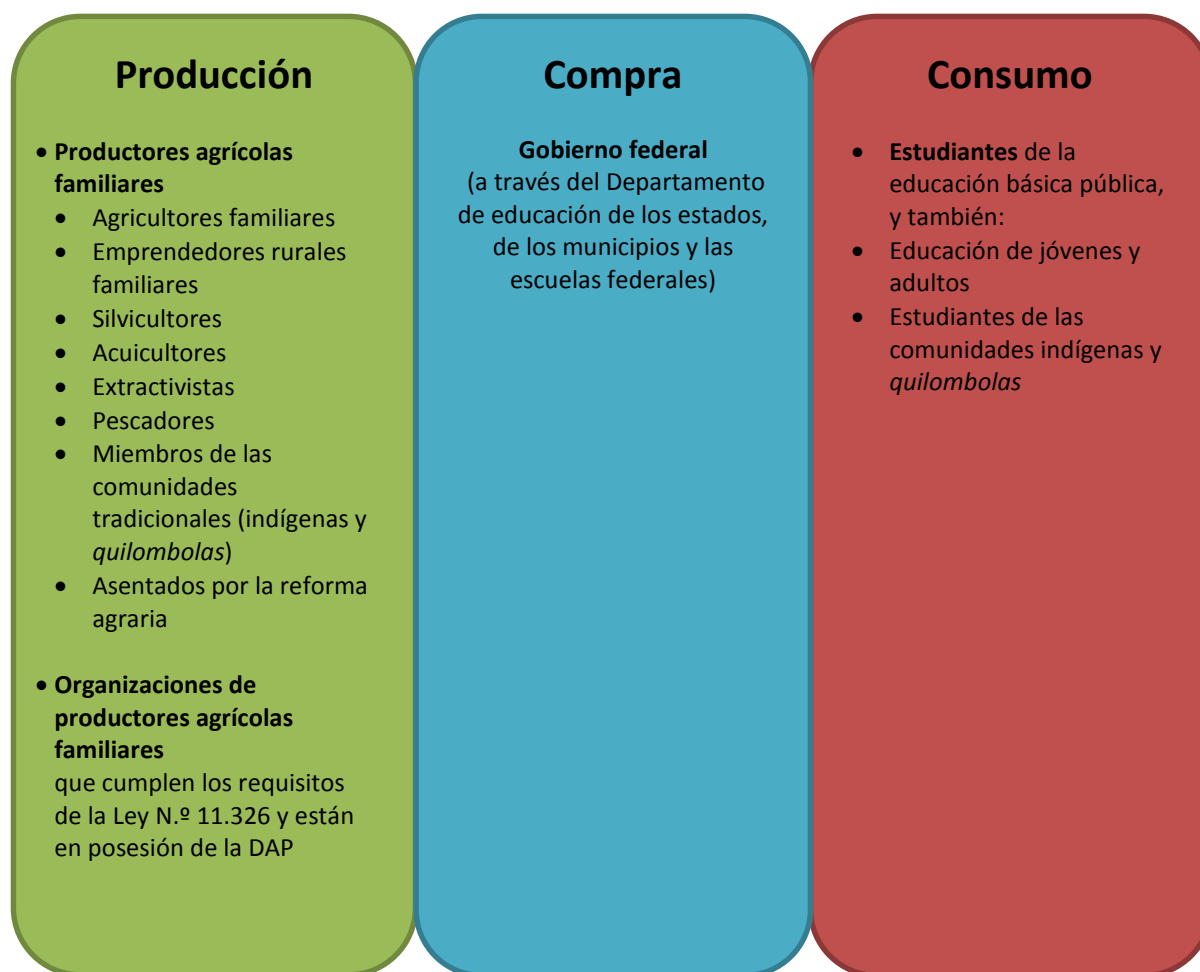
Las características específicas de estos beneficiarios, en particular los niños, determinará que se adopten algunas medidas relativas al diseño de los menús adaptados a nivel local y el tipo y calidad de los productos permitidos, al alcance y la estabilidad del suministro y a un control de calidad e inocuidad más estricto. Estos requisitos impondrán algunas diferencias significativas en la implementación de los dos programas.

Los beneficiarios de la segunda categoría (los productores de alimentos) son los mismos que los del PAA, es decir, los productores agrícolas familiares y sus organizaciones formales.

Por otra parte, por lo que respecta específicamente a la compra de alimentos de la agricultura familiar, el PNAE se ejecuta a través de una única modalidad de funcionamiento. El Gobierno (a través de sus unidades ejecutoras) adquiere directamente los alimentos de los productores agrícolas familiares y/o sus organizaciones mediante un modelo de compra simplificado que ha sustituido el proceso tradicional de licitación pública.

Desde 1994, el programa ha adoptado un sistema operativo descentralizado y los departamentos de educación de los municipios y los estados, así como las escuelas federales directamente, son las entidades que se encargan de la compra de alimentos y la ejecución del programa a nivel local. Se pueden llamar asociados en la ejecución o unidades ejecutoras del programa.

GRÁFICO7
Esquema de producción, compra y consumo del PNAE



Fuente: Elaboración de la autora.

4. EL MARCO LEGAL FAVORABLE DE LOS PROGRAMAS DE COMPRAS INSTITUCIONALES BRASILEÑOS

El marco legal favorable desempeña un papel fundamental en la creación y la eficacia de los programas de compras institucionales. Un programa de compras que tenga como finalidad la integración de los productores agrícolas familiares en los mercados institucionales no puede llevarse a cabo sin un marco legal adecuado adaptado para favorecer su desarrollo y su ejecución.

El caso del Brasil es de interés por lo que respecta al análisis de la función del marco legal en el desarrollo de los programas de compras institucionales. Aunque todavía hay retos que hay que superar, el Brasil ha establecido y desarrollado un marco legal especial para apoyar a sus programas y superar las principales dificultades legales en la compra de alimentos directamente de los agricultores familiares.

Este estudio revela que las principales cuestiones jurídicas inherentes a los programas son las siguientes: i) la regulación de la compra pública; ii) el desarrollo de una definición legal de agricultura familiar a nivel nacional; y iii) la estructura y la regulación jurídicas de las organizaciones de pequeños productores. Este último aspecto se analizará de forma separada en el Capítulo 7.

El marco legal está formado por un conjunto de normas que abarcan desde disposiciones constitucionales y leyes federales hasta decretos y resoluciones. En este estudio, el análisis del marco brasileño se centrará en la legislación más importante y específica a nivel federal (véase el Recuadro 1) relativa a la creación y la ejecución de los programas brasileños.

Sin embargo, en otras leyes se establecen también aspectos pertinentes del marco legal que, si bien no tienen una vinculación directa con los programas, pueden influir en el éxito de la ejecución y puede ser preciso adaptarlos. Por ejemplo, algunas son las leyes sobre contratos y su cumplimiento, las normas sobre tenencia de la tierra y producción orgánica, así como la legislación fiscal y sanitaria. Tales aspectos legales no serán analizados en este estudio, aunque ciertos elementos se aclararán a lo largo de él.

RECUADRO1

Competencias institucionales en el sistema jurídico brasileño

El Brasil es una República Federal formada por la unión de sus 26 estados, su distrito federal y sus municipios (actualmente 5 556), según lo establecido en la Constitución Federal de 1988.

Como República Federal, la Constitución establece diferentes competencias legislativas entre sus entidades. Estas pueden ser: i) exclusivas; ii) concurrentes (en las que el nivel federal puede legislar solo sobrenormas generales); iii) compartidas (en las que los estados o los municipios pueden legislar, complementando una ley emanada a nivel federal [en el caso de los estados y del distrito federal] o a nivel estatal [en el caso de los municipios]); y iv) residual, aplicada únicamente a los estados y no a los municipios (Arts. 22-25 y 30 de la Constitución Federal).

Si bien los estados, el distrito federal y los municipios del Brasil tienen competencias legislativas, las principales son exclusivas del nivel federal. Estas incluyen todas las competencias legislativas en materia de derecho civil, comercial, penal, laboral, electoral y procesal, así como de derecho agrario, marítimo, aeronáutico y espacial (Art. 22 de la Constitución Federal).

Entre las numerosas competencias exclusivas del nivel federal establecidas en el Artículo 22 figura también la regulación del proceso de licitación y de contratación en todos los niveles y entidades de la administración pública. Este artículo, por lo tanto, establece la base para toda la legislación sobre la compra institucional analizada en este estudio.

4.1 Reglamentación de la compra pública y la creación de los programas para la compra de alimentos de los pequeños productores

Un aspecto jurídico importante con respecto a la creación de los programas de compra institucionales es la normativa sobre el procedimiento que debe ser observada para la compra pública.

En general, la compra pública se rige por unas leyes y políticas específicas, debido a su importancia económica y política. A fin de garantizar los principios del derecho administrativo y garantizar la transparencia, evitar el fraude, el despilfarro, la corrupción y el proteccionismo local, casi todos los países del mundo han elaborado específicamente leyes de contratación pública.

A nivel internacional, la compra pública está sujeta al Acuerdo sobre Contratación Pública, el cual se trata de un acuerdo plurilateral bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) que regula la adquisición de bienes y servicios por parte de las autoridades públicas con base en los principios de apertura, transparencia y no discriminación (página Web de la OMC). En la Unión Europea, en el decenio de 1970 se aprobó la legislación para regular y armonizar la compra pública, que en la actualidad está regulada principalmente por la Directiva 2004/18/CE.

En términos generales, estas normas especiales incluyen todos los tipos de contratos celebrados por el gobierno y uno o varios agentes económicos para la ejecución del trabajo, el suministro de productos y la prestación de servicios, con cargo a dinero público. Comprenden también la compra de alimentos. En el Brasil, la compra pública está regulada por la Constitución Federal de 1988, en la cual se establecía como norma general que todas las obras, servicios, compras, ventas y arrendamientos contratados por la administración pública debían seguir un proceso de licitación a fin de cumplir los principios de derecho administrativo de legalidad, imparcialidad, moralidad, publicidad y eficiencia (Art. 37, XXI). Los 126 artículos de la Ley Nº 8666/93 (modificada por la Ley Nº 12.349/10) establecen las normas generales del proceso de licitación de los contratos administrativos y todas las formalidades y requisitos del procedimiento. Estas normas se aplican a todos los niveles de la administración pública, esto es, federal, estatal y municipal, e incluyen cualquier entidad parcial o totalmente controlada por el Gobierno (Art. 1).

Esta ley fue un logro importante para el sistema jurídico brasileño, especialmente por lo que se refiere al establecimiento de criterios objetivos para la selección de proveedores para el sector público, la democratización entre los participantes en el procedimiento de licitación, la vinculación de la licitación a la disponibilidad de recursos previamente autorizados, la transparencia del sistema con un acceso libre a los datos, la posibilidad de reclamación judicial por cualquier ciudadano y la sanción de los administradores públicos y privados en caso de incumplimiento de la ley (Herrmann, 1999). No obstante, durante mucho tiempo representó el principal obstáculo legal para la compra pública de alimentos directamente de los pequeños productores (Müller, 2007; Takagi, Sanches y da Silva, 2014).

El principal problema de las disposiciones que regulan las compras públicas para los programas es que a menudo imponen un procedimiento de compra (el proceso de licitación) que, debido a su formalidad, complejidad y elevado nivel de requisitos, puede dificultar la participación en los mercados institucionales de un sector de la población —los pequeños productores— que no pueden competir fácilmente con los grandes productores, intermediarios y operadores comerciales bajo estas mismas condiciones.

Como se puede observar en el caso del Brasil, así como en diferentes estudios de países, el proceso de licitación no es adecuado para las características y la capacidad del suministro de los pequeños productores y, por tanto, puede obstaculizar el desarrollo de políticas e iniciativas específicas destinadas a favorecer el acceso de dichos productores a los mercados (véase Tricher y Schneider, 2010, FAO, 2013a). Esto es especialmente cierto cuando un procedimiento de licitación complejo se combina con un sistema centralizado de compra que requiere la adquisición de grandes cantidades de productos (FAO, 2013a).

Por consiguiente, con el fin de crear un programa eficaz para la compra pública de alimentos de los pequeños productores y garantizar su acceso a los mercados institucionales fue necesario adaptar el marco jurídico a estos objetivos políticos y proporcionar un procedimiento de compra para estos casos específicos que se adaptara más a la capacidad y las características del suministro de los pequeños productores.

La Constitución Federal brasileña ya había aceptado la posibilidad de crear una excepción en el proceso de licitación a través de una ley federal, reconociendo que en determinados casos el proceso podía ser contrario al interés público. Por consiguiente, el primer paso en el establecimiento del programa de compra de alimentos fue la elaboración de una disposición en una ley federal, que estableciera una excepción a la obligación de seguir un proceso de licitación (Art.37 de la Constitución Federal).

La Ley Nº 10.696/2003, que creó el PAA, estableció que la compra de alimentos para el PAA podía llevarse a cabo renunciando al proceso de licitación. La misma excepción se repitió en la Ley Nº 12.512/2011, que actualmente establece otras normas legales para el PAA. Estas leyes imponen el cumplimiento de condiciones adicionales para justificar la renuncia del procedimiento de licitación, que se analizarán en el Capítulo 6. Los alimentos tienen que ser producidos por agricultores familiares, los precios no deben ser superiores a los de los mercados regionales y se tiene que respetar un límite financiero de compras establecido por año para cada unidad agrícola familiar.

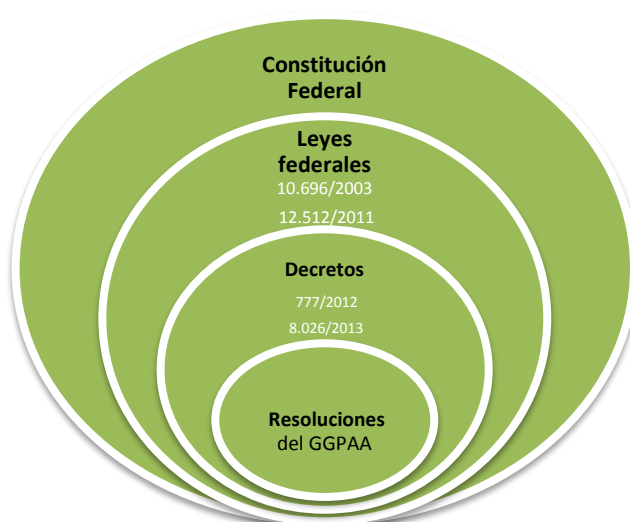
La misma excepción se incluyó en la Ley Nº 11.947/2009 para el PNAE. A través de esta ley, el Gobierno de los estados, los municipios y las escuelas federales pueden adquirir alimentos para las comidas escolares directamente de los productores agrícolas familiares, sin tener que seguir el proceso de licitación.

Al igual que en el caso del PAA, la Ley Nº 11.947/2009 impone tres condiciones para renunciar al proceso de licitación. La compra debe realizarse directamente a los productores agrícolas familiares y/o sus organizaciones formales, el precio ha de ser compatible con los de los mercados locales y los productos tienen que cumplir los requisitos de control de calidad establecidos en la legislación correspondiente (párrafo 1 del Art. 14). La ley establece también que, a pesar de la renuncia al proceso de licitación, deben respetarse los principios administrativos establecidos en el Art. 37 de la Constitución Federal del Brasil, es decir, los principios de legalidad, imparcialidad, moralidad, publicidad y eficiencia.

Estas tres leyes constituyen la legislación principal de los programas de compras institucionales brasileños. Se complementan con decretos (orden del Poder Ejecutivo para reglamentar la aplicación y la ejecución de una ley creada por el Poder Legislativo) y las resoluciones emitidas por el Grupo de Gestión del PAA (GGPAA). Este último es una entidad formada por diferentes ministerios encargados de definir, entre otras cosas, las directrices y las normas específicas para la ejecución del PAA, y por el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE), responsable de la coordinación del PNAE.

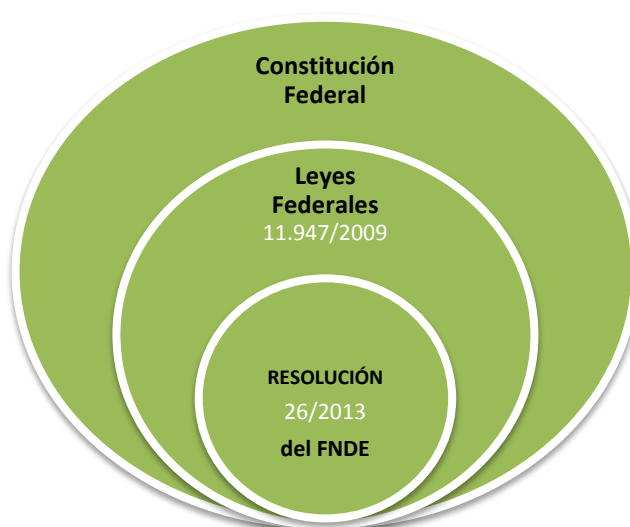
Los aspectos principales de estas normas se analizarán más adelante en este estudio.

GRÁFICO8
Marco jurídico principal del PAA



Fuente: Elaboración de la autora

GRÁFICO 9
Marco jurídico principal del PNAE



Fuente: Elaboración de la autora

RECUADRO 2

Evolución de la reglamentación del PAA

La primera disposición jurídica que regulaba el PAA estaba representada por un solo artículo de una ley que abarcaba diferentes temas (Art. 19 de la Ley Nº 10.696/2003 sobre renegociación y moratoria de las deudas derivadas de préstamos rurales). En pocos párrafos, el artículo regulaba algunos puntos clave necesarios para la creación del programa. En la práctica, estableció la creación del PAA y sus objetivos generales, estipuló la definición de agricultores familiares beneficiarios del programa y estableció la excepción al proceso de licitación. El resto de los aspectos del programa carecían de reglamentación jurídica.

La opción de no promulgar una nueva ley para crear el programa fue parte de una estrategia política. Según informó Müller (2007), el Gobierno era consciente de que los grupos de presión de las grandes empresas (los proveedores tradicionales y principales de los mercados institucionales) en el Congreso podían hacer difícil la aprobación de una nueva ley específica. Además, la introducción de una excepción legal al procedimiento de licitación en la ley general sobre compra pública (Ley Nº 8.666/93) podía presentar también dificultades, ya que esta ley abarcaba todos los contratos públicos, por lo que podría llevar mucho más tiempo y provocar una tensión política ulterior (Müller, 2007).

Por lo tanto, se eligió “salir del paso” con la ley que se estaba examinando en ese momento e insertar en ella un pequeño artículo sobre la creación del programa (Müller, 2007). En solo tres meses, el Gobierno pudo establecer la base jurídica del programa y aprobarlo a través de la Ley Nº 10.696/2003.

Sin embargo, la gran concisión de esta normativa y de los primeros decretos que regularon el PAA (Decretos Nº 4.772/2003, Nº 5.873/2006 y Nº 6.447/2008 que tenían solo siete, ocho y 10 artículos, respectivamente) representó un obstáculo importante para el programa durante algún tiempo.

Numerosos aspectos importantes del PAA carecían de regulación a nivel jurídico, incluidos los mecanismos de participación y de control social, y no había indicadores comunes para que las diferentes unidades ejecutoras pudieran aplicar el programa de manera uniforme y correcta en todo el país (FAO, 2010).

Además, a pesar de que el programa había evolucionado considerablemente a lo largo de los años (aumentando el número y la complejidad de las modalidades), la Ley Nº 10.693/2003 se mantuvo invariable.

Según un estudio de la FAO sobre la evaluación y el monitoreo del PAA, efectuado con la colaboración del Gobierno del Brasil e incluido en la Evaluación del Balance 2003-2010 del GGPAA (véase el Recuadro 4), en 2010 el marco jurídico del PAA no abarcaba todas las necesidades del programa ni garantizaba su ejecución continua y simplificada. Ello constituyó uno de los 10 principales impedimentos de la ejecución del PAA durante ese período (FAO, 2010; GGPAA, 2010). El estudio indica que para mejorar la gestión del PAA se necesitaban normas más detalladas y la elaboración de una nueva ley.

Este problema fue plenamente reconocido por el Gobierno y también por el GGPAA. Como resultado, en 2011 se promulgó la Ley Nº 12.512/2011, cuyo Capítulo III establece un nuevo reglamento para el programa. Además, el Gobierno elaboró un nuevo decreto con 52 artículos, que era cinco veces más largo que el anterior. El Decreto Nº 7.775/2012, junto con la Ley Nº 12.512/2011 y otras nuevas resoluciones del GGPAA ofrecen en la actualidad una reglamentación detallada sobre el programa.

CUADRO 1

Evolución cronológica de la normativa principal del PAA

Año	Tipo de normativa	Características principales
2003	Ley Nº 10.696	En un único artículo, estableció el PAA y reguló los puntos clave básicos para la institución del programa
2003	Decreto Nº 4.772	En pocos artículos, reguló la aplicación y la ejecución de la Ley

		Nº 10.696/03. En concreto, la creación del GGPAA, estableciendo sus funciones principales, incluido el desarrollo del reglamento necesario para la ejecución del programa
2006	Decreto Nº5.873	Sustituyó el decreto anterior, proporcionando solo algunas nuevas normas. En particular, incluyó la regulación de la formación de reservas en el marco del programa entre las funciones del GGPAA. Estableció además normas adicionales relativas al límite financiero impuesto a la compra de productos a través del programa (véase el párrafo 6.2.4)
2008	Decreto Nº6.447	Sustituyó el decreto anterior. En concreto, introdujo por primera vez las seis modalidades diferentes del PAA, proporcionando para cada una de ellas un límite financiero específico para las compras. Incluyó también al Ministerio de Educación (MEC) como miembro del GGPAA, y reconoció la posibilidad de utilizar el PAA para la compra de alimentos para las escuelas públicas
2011	Ley Nº 12.512/2011	Actualmente es la principal normativa del PAA. Proporcionó un reglamento más amplio del programa. Desarrolló algunas de las normas de la Ley de 2003 y otorgó un rango de ley a algunas normas estipuladas en decretos y/o en resoluciones del GGPAA (como las relativas a la participación y el control social). Introdujo importantes innovaciones en el programa. Entre ellas el establecimiento de un nuevo instrumento para formalizar la colaboración entre el Gobierno federal y los estados, los municipios y el distrito federal para ejecutar el programa a nivel local; el desarrollo de nuevos procedimientos de pago y la posibilidad de reembolsar los gastos incurridos por las unidades ejecutoras del PAA en la aplicación del programa
2012	Decreto Nº7.775	Sus 52 artículos regulan las Leyes Nº 12.512 y Nº 10693 y en ellos se estipulan normas detalladas para la ejecución del PAA. Ha sido modificado recientemente por los Decretos Nº 8.026/2013 y Nº 8.293/2014

4.2 Definición legal de los productores agrícolas familiares

Otro tema importante en la institución de los programas para la compra de alimentos de los productores agrícolas familiares se refiere a una definición legal unificada de esta categoría en el contexto nacional.

Se puede crear una definición específica para los programas de compras institucionales en el marco de su propia normativa, sin embargo, es muy importante contar con una clasificación jurídica que proporcione un concepto unificado de productores agrícolas familiares que todas las políticas públicas puedan adoptar a nivel nacional. Es especialmente pertinente en contextos como el brasileño, en el que existen numerosos modelos diferentes de producción agrícola.

Una definición legal unificada contribuye a fortalecer la institucionalización de la agricultura familiar en el país y su articulación con otros sectores públicos (FAO, 2013a). Un concepto unificado de agricultura familiar creado a través de una ley federal permite y facilita un diálogo más amplio, así como la interacción entre las diferentes políticas y programas públicos, como los relacionados con el acceso al mercado, la financiación y la asistencia técnica, pero también con la seguridad alimentaria y nutricional y la alimentación escolar. Se considera que estas interacciones son muy importantes para la ejecución y la sostenibilidad de los programas.

Asimismo, una definición legal que proporcione criterios precisos garantiza que los programas públicos sobre agricultura familiar lleguen efectivamente a sus destinatarios (MERCOSUR [Mercado Común del Sur]/GMC [Grupo Mercado Común]/Resolución N° 25/07). Es importante también para medir y evaluar los resultados y los efectos de las políticas y los programas públicos en el sector (FAO, 2013a).

Sin embargo, a nivel internacional no existe una definición unificada e internacionalmente aceptada de pequeños productores o agricultores familiares (Banco Mundial, 2008; FAO, 2013a; FAO, 2013b). Pocos países tienen una normativa jurídica que establezca un concepto nacional unificado⁴. En América Latina, por ejemplo, de los ocho países analizados en el estudio de la FAO sobre los programas de alimentación escolar (FAO, 2013a), ninguno contaba con una definición legal a nivel nacional para los productores agrícolas familiares. Las definiciones, o la combinación de parámetros, cuando existen, se han elaborado en general en el marco de políticas públicas específicas y diferentes, como fue el caso del Brasil antes de 2006 (Del Grossi y Marques, 2010; FAO, 2013a; FAO, 2013b).

El MERCOSUR es una excepción. En 2007, siguiendo las recomendaciones de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar en la que participó el Brasil, se adoptaron criterios comunes para definir a los agricultores familiares y, a través de la MERCOSUR/GMC/Resolución N° 25/07, se estableció que cada Estado Miembro tenía que incluir una definición formal similar en su ordenamiento jurídico.

En el Brasil, tal definición legal se había adoptado incluso antes de la solicitud del MERCOSUR. En 2006, mediante la Ley N° 11.326/2006, el Brasil ya había establecido criterios unificados para definir a los agricultores familiares y a los emprendedores rurales familiares a los fines de las políticas públicas nacionales. Esta ley, que establece las directrices para el desarrollo de la política nacional sobre agricultura familiar y emprendimiento rural familiar, se formuló cuando el PAA, así como otros programas de apoyo a esta categoría de productores, ya existía⁵. Representó una evolución significativa de las políticas públicas brasileñas sobre agricultura familiar, así como una importante innovación en el ordenamiento jurídico.

⁴ Un estudio de la FAO (2012) identificó 36 definiciones de agricultura familiar. De estas, 10 habían sido elaboradas por investigaciones académicas, 13 por ONG y publicaciones/documentos y solo 10 por gobiernos, en concreto, en el marco de políticas o programas. Desde un punto de vista geográfico, 23 habían sido desarrolladas en el mundo en desarrollo y 13 en países occidentales o desarrollados.

⁵ Durante los tres primeros años de existencia del PAA, la definición utilizada en el programa fue la establecida en la Resolución del Banco Central del Brasil N° 2191/95 para el PRONAF.

La Ley Nº 11.326/2006 (modificada por la Ley Nº 12.512/2011) estableció cuatro criterios que el agricultor y el emprendedor rural debían cumplir al mismo tiempo para poder ser clasificados como agricultores familiares o emprendedores rurales familiares y, por lo tanto, tener acceso a las políticas y los programas nacionales de agricultura familiar. Estos criterios son los siguientes: i) que la propiedad rural no exceda 4 módulos fiscales (unidad de medida agraria del Brasil); ii) que la mano de obra utilizada en las actividades rurales sea principalmente familiar; iii) que un porcentaje mínimo (definido por el Poder Ejecutivo) de los ingresos familiares provengan de las actividades de la propiedad o el emprendimiento rural; y iv) que el establecimiento esté gestionado directamente por la familia.

Debido a la gran variedad de explotaciones agrícolas en las regiones del Brasil, la definición brasileña utiliza una unidad de medida de la propiedad rural denominada “módulos fiscales”. Cada municipio fija su unidad de módulo fiscal, teniendo en cuenta factores como el tipo de agricultura en el municipio y los ingresos que proceden de las actividades agrícolas predominantes. Este sistema otorga más flexibilidad al concepto de agricultura familiar y se ajusta mejor a la gran diversidad presente en el Brasil.

La definición proporcionada por esta ley abrió las puertas de las políticas públicas brasileñas sobre agricultura familiar a otros grupos específicos de beneficiarios. En primer lugar, la ley se refiere no solo a los “agricultores” familiares, sino también a los emprendedores rurales familiares. En segundo lugar, entre sus beneficiarios incluye a los acuicultores, los pescadores y extractivistas y, desde su modificación por la Ley Nº 12.512 de 2011, también a las poblaciones indígenas y a los miembros restantes de las comunidades *quilombolas* y de otras comunidades tradicionales que cumplan los requisitos legales.

Gracias a esta amplia definición, las políticas brasileñas para la agricultura familiar, incluidos los programas de compras institucionales, pueden llegar a un número mayor de beneficiarios, entre los que figuran grupos específicos desfavorecidos, en una estrategia de inclusión social. Además, la definición influye también en el tipo de productos que se puede comercializar a través de los programas, los cuales incluyen alimentos elaborados producidos por emprendedores rurales familiares (véase el Capítulo 6).

Desde 2006, los productores de alimentos que se benefician del PAA y del PNAE, así como de los demás programas brasileños relacionados con la agricultura familiar, están definidos y regulados por esta misma definición legal.

RECUADRO 3

Evolución de la legislación del PNAE

El PNAE y su marco jurídico ya habían dado bastantes vueltas antes de la introducción de la Ley N° 11.947/2009 y de la interfaz entre el PNAE y el apoyo a la agricultura familiar.

Un paso importante en el camino fue la descentralización del programa en 1994 en virtud de la Ley N° 8.913/1994.

Desde 1953 (año en que se creó un programa amplio de alimentación escolar a nivel nacional) hasta 1993 la administración y la compra de alimentos para las comidas escolares en el Brasil había adoptado un modelo centralizado). El MEC, a través de la Fundación de Asistencia al Estudiante o la COBAL (Compañía Brasileña de Alimentos [*Companhia Brasileira de Alimentos*]), compraba alimentos y otros materiales escolares mediante un proceso nacional de licitación. Estos materiales se depositaban en almacenes centrales y, posteriormente, se distribuían a todas las escuelas a nivel estatal y municipal (Otsuki y Arce, 2007; Saraiva *et al.*, 2013). Aunque los estados y los municipios colaboraban en la ejecución del programa —proporcionando, por ejemplo, la estructura mínima necesaria para el almacenamiento, la distribución y la preparación de la comida en las escuelas—quedaban completamente excluidos de la gestión del programa (Centro de Estudios de Cultura Contemporánea [CEDEC], 1996).

Este modelo centralizado tropezó con varias dificultades. El transporte de alimentos a larga distancia aumentaba los costos de transporte y almacenamiento; los productos se deterioraban antes de llegar a las escuelas; los alimentos, principalmente industrializados y no perecederos, eran de baja calidad o inadecuados para los hábitos alimenticios y los gustos de los estudiantes locales; en algunas regiones, los retrasos y la discontinuidad en la distribución hicieron que disminuyera la asistencia de los estudiantes; y hubo frecuentes casos de apropiación indebida de los alimentos y de los recursos (CEDEC, 1996; Saraiva *et al.*, 2013).

El sistema centralizado también dificultó la posibilidad de efectuar compras locales y de adquirir alimentos de los pequeños productores (FAO, 2013b).

En 1994, la Ley N° 8.913 estableció la descentralización de los PNAE, como un primer paso hacia un nuevo sistema de compras favorable a los pequeños productores en el programa brasileño. Esta nueva ley estipuló que los recursos del PNAE se transfirieran mensualmente a los estados, al distrito federal y a los municipios, que se convirtieron en los responsables de gestionar los recursos, elaborar los menús escolares y adquirir y distribuir los alimentos.

Las ventajas de la descentralización fueron la racionalización de la logística y los costos para la distribución de los productos, un aumento de la calidad y la variedad de los alimentos y su compatibilidad con los hábitos alimenticios y los gustos locales. Supusotambién que los alimentosse pudieranadquirir a nivel local, lo cual había sido expresamente alentado por la ley. Se estableció (Art. 3) que al elaborar los menús y adquirir los alimentos se diera prioridad a los productos naturales, así como a la producción local y las tradiciones agrícolas de la región. Sin embargo, estos criterios se basaron en la reducción de los costos y no estaban (todavía) directamente relacionados con una estrategia de apoyo a la agricultura familiar (IPC-IG y PMA, 2013).

Sin embargo, el procedimiento de compra siguió estando vinculado a la Ley N° 8.666/1993 y, por lo tanto, al proceso de licitación. Como resultado, incluso con una ley que favorecía las compras a nivel local, los requisitos del proceso de licitación representaban un obstáculo para los agricultores familiares y los emprendedores rurales familiares para acceder a este mercado.⁶

Un paso definitivo hacia el establecimiento de un vínculo entre el PNAE y la agricultura familiar se hizo solo en 2009, a través de la Ley N° 11.947/2009, que, siguiendo el modelo del PAA, estableció una nueva excepción legal para el proceso de licitación en el PNAE.

CUADRO2

Evolución cronológica de la normativa principal del PNAE

Año	Tipo de normativa	Características principales
1953	Decreto Nº37.106	Se crean en Brasil un Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE)
1994	Ley Nº8.913	Se establece la descentralización del PNAE
2009	Ley Nº11.947	Por primera vez se introduce el apoyo a la producción agrícola familiar como uno de los objetivos del PNAE. Se impone la obligación de destinar al menos el 30 por ciento de los recursos financieros del PNAE a la compra de alimentos de productores agrícolas familiares. En la actualidad es la principal normativa legal del programa que regula sus aspectos principales
2009	Resolución Nº38 del FNDE	Siguiendo la Ley Nº 11.947/2009, desarrolló un reglamento específico y detallado de la ejecución del PNAE
2013	Resolución Nº26 del FNDE	Incluyó un nuevo reglamento específico y detallado de la ejecución del PNAE

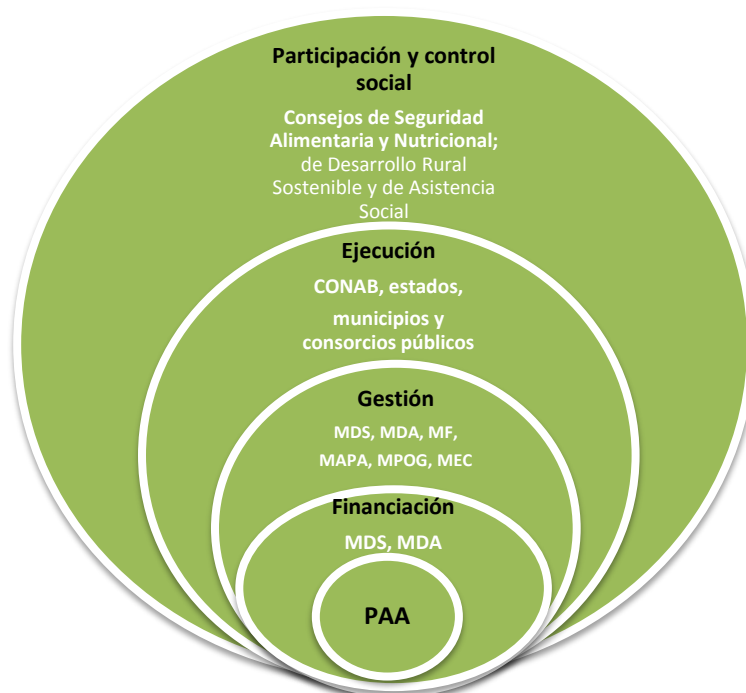
⁶En este contexto, varios municipios comenzaron a utilizar el PAA como una fuente de contribución para sus programas de alimentación escolar, complementando las compras realizadas con los recursos del PNAE y, por lo tanto, como una estrategia independiente para superar el procedimiento de licitación pública y desarrollar el mercado local. El reconocimiento de este proceso llevó a la publicación del Decreto Nº 6.447/2008, que incluyó expresamente a las escuelas entre los destinatarios de los alimentos adquiridos con el PAA (Belik, Jaim y Weis (2004); IPC-IG y PMA (2013)).

5. INSTITUCIONES Y ESTRUCTURA

La estructura de los programas brasileños se puede dividir en cuatro ámbitos diferentes, a saber: financiación, gestión, ejecución y participación y control social. Cada uno cuenta con la participación de diferentes actores e instituciones. El intercambio eficaz entre los diferentes actores, instituciones y políticas públicas es una de las principales características e innovaciones de los programas de compras institucionales brasileños y, en particular, del PAA.

GRÁFICO 10

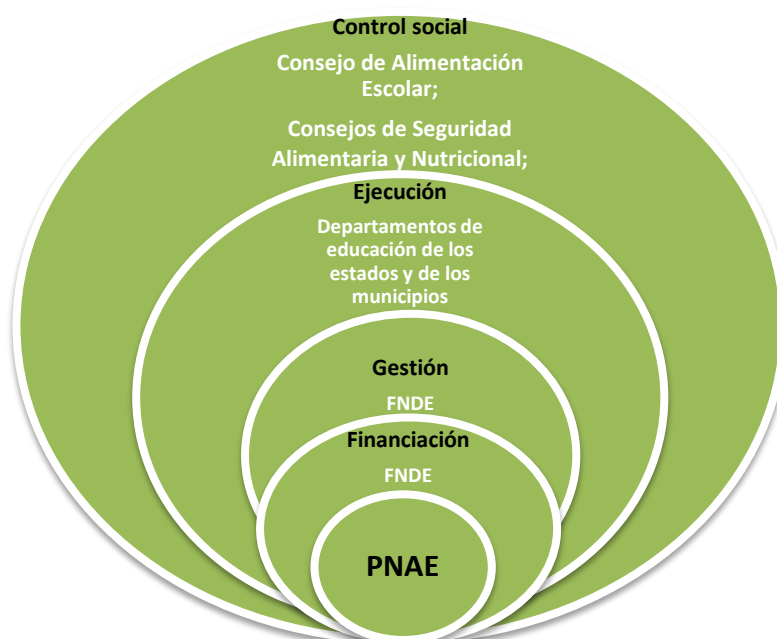
Estructura organizativa del PAA



Fuente: MDS, 2013.

GRÁFICO 11

Estructura organizativa del PNAE



Fuente: Elaboración de la autora

5.1 Financiación

Los dos programas están financiados por el Gobierno federal, pero a través de diferentes instituciones.

El PAA está financiado con cargo a los recursos de dos ministerios, a saber, el MDA y el MDS. La única excepción está representada por la modalidad de la Compra institucional que, como ya se ha mencionado, se ejecuta con los recursos pertinentes de los órganos de la administración pública directa e indirecta para responder a su propia demanda de alimentos.

El MDS se creó en 2004 con el mandato de elaborar las políticas brasileñas sobre inclusión social, seguridad alimentaria y nutricional, asistencia social y transferencias de dinero en efectivo. Es la principal fuente de recursos del PAA y el principal responsable de la gestión del programa. Hasta 2005, el PAA operó exclusivamente a través de los recursos puestos a disposición por dicho Ministerio.

El MDA se estableció en 1999 en el contexto de una gran demanda social de políticas públicas sobre el desarrollo sostenible de la agricultura familiar. Entre sus principales competencias figuran la reforma agraria, la tenencia de tierras y la promoción de la agricultura familiar sostenible, así como las cuestiones relacionadas con la tierra ocupada por las comunidades *quilombolas*. En 2006, a través de la Secretaría para la Agricultura Familiar, el Ministerio se involucró directamente en el PAA, colaborando con sus propios recursos en la financiación del programa.

Las actividades de cada uno de los dos ministerios tienen diferentes enfoques que caracterizan sus intervenciones en las modalidades de funcionamiento del PAA. Las actividades (y los fondos) del MDA se centran en las modalidades del PAA asociadas con la creación de reservas de las organizaciones de agricultores familiares y con la sostenibilidad de los precios de los productos, es decir, la Compra directa y el Apoyo a la formación de reservas (MDS y MDA, 2010).

Por su parte, las actividades (y los recursos) del MDS están dirigidas a la compra de alimentos para donarlos a las personas afectadas por la inseguridad alimentaria, que reciben ayuda de la red de asistencia social y los programas nacionales de seguridad alimentaria y nutricional (MDS y MDA, 2010). Por consiguiente, las diferentes modalidades del PAA se financiarán bien por el MDS o bien por el MDA y, en algunos casos, por ambos ministerios (véase el Cuadro 3).

El MDS y el MDA son también las unidades de gestión del PAA, que se asocian con las unidades ejecutoras para la transferencia de los recursos y la ejecución local del programa (Arts. 27 y 28 del Decreto Nº 7.775/2012).

Por lo que respecta al PNAE, los recursos financieros provienen del Tesoro Nacional, aprobado por una ley federal, y el FNDE se encarga de transferirlos a las unidades ejecutoras del programa (Art. 16, II, de la Ley Nº 11.947/2009).

El FNDE es una autarquía federal creada en 1968 por la Ley Nº 5.537/1968 que se encarga de aplicar las políticas del MEC. Es la principal institución involucrada no solo en la financiación del PNAE, sino también en la coordinación y la gestión generales del programa.

5.2 Gestión

Los programas de compras institucionales brasileños se gestionan a través de diferentes ministerios y sus agencias afiliadas.

Una característica innovadora del PAA es su intersectorialidad, la cual está representada también en su estructura administrativa. El PAA está gestionado por un grupo de ministerios que comprende no solo al MDS o al MDA (que participan en la financiación del programa), sino también a otros cuatro ministerios. Estos son el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA), que

interviene directamente en la ejecución del PAA a través de la CONAB; el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (MPOG); el Ministerio de Economía (ME); y, desde 2009, el MEC.

Estos ministerios son los componentes del GGPA, que se trata de un órgano deliberativo coordinado por el MDS que tiene como objetivo orientar y supervisar la ejecución del PAA (Art. 20 del Decreto N° 7.775/2012).

El GGPA define:

- i. el modo de funcionamiento de las modalidades del PAA;
- ii. la metodología para establecer el precio de referencia que se utilizará en el programa, teniendo en cuenta las diferencias regionales y la realidad de la agricultura familiar;
- iii. el sistema para fijar el precio y las condiciones de venta de los productos adquiridos a través del programa;
- iv. las condiciones para la donación de los productos adquiridos;
- v. las condiciones para la formación de reservas;
- vi. los criterios para dar prioridad a determinadas categorías de productores de alimentos beneficiarios del PAA;
- vii. las condiciones para la compra de semillas, plántulas y productos similares;
- viii. el modo de actuar del Grupo de gestión, incluida la aprobación de su estatuto y
- ix. otras medidas necesarias para el funcionamiento y la ejecución del programa (Art. 20 del Decreto N° 7.775/2012).

Los diferentes ministerios que participan directamente en la financiación y la ejecución del programa son los mismos que participan en su gestión a través del GGPA y establecen las normas detalladas a través de sus resoluciones. En este sentido, según Campos y Bianchini (2014), se garantiza un enfoque intersectorial y las decisiones que se adoptan cuentan con una efectiva legitimación, ya que los miembros del GGPA representan a las entidades que participan directamente en la ejecución del programa. (Para críticas, consulte Delgado, Conceição y Oliveira, 2005; Müller, 2007).

Además, el GGPA puede constituir un comité asesor que cumpla una función de apoyo, formado por representantes del Gobierno y de la sociedad civil (que incluya a representantes de los productores agrícolas familiares y del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional [CONSEA]) con el fin de garantizar un diálogo más amplio con la sociedad civil en la gestión del PAA. Este comité asesor tiene como objetivo fortalecer el enfoque multisectorial del programa (Art. 22 del Decreto N° 7.775/2012).

El FNDE se encarga de la gestión del PNAE. Dicho Fondo estipula las normas generales para la planificación, la ejecución, el control, el monitoreo y la evaluación del programa (Art. 16 de la Ley N° 11.947/2009). Como en el caso del GGPA, el FNDE es responsable de establecer un reglamento detallado del programa a través de sus resoluciones. Además de la transferencia de los recursos económicos, otras funciones del FNDE en su calidad de coordinador del PNAE son las siguientes:

- i. promover el diálogo interinstitucional entre las entidades federales, que participan directa o indirectamente en la ejecución del PNAE;
- ii. fomentar la adopción de directrices y metas establecidas en pactos y acuerdos internacionales con objeto de mejorar la calidad de vida de los estudiantes de educación básica en las escuelas públicas;
- iii. proporcionar orientación técnica general a los estados, el distrito federal y los municipios para el correcto funcionamiento del PNAE;
- iv. cooperar en la capacitación de los recursos humanos involucrados en la ejecución del PNAE, así como en la participación y el control social; y
- v. promover el desarrollo de estudios e investigaciones que evalúen las actividades del PNAE, en colaboración con entidades públicas o privadas.

5.3 Ejecución

Aunque ambos programas están financiados a nivel federal, la ejecución está basada en un modelo organizativo descentralizado, elaborado en colaboración con actores diferentes. Como ya se ha indicado anteriormente, se reconoce que el modelo descentralizado es el más adecuado para la compra directa de alimentos de los pequeños productores, especialmente en un país tan grande como el Brasil.

Por lo que respecta al PAA, tres categorías principales de asociados (o unidades ejecutoras) se encargan de ejecutar el programa a nivel local. Estos son la CONAB, los estados (y el distrito federal) y los municipios⁷. En el caso de la nueva modalidad del programa (Compra Institucional), son las instituciones de la administración pública directa o indirecta a nivel federal, estatal o municipal (como hospitales, centros penitenciarios, universidades y empresas públicas) que aplican esta modalidad con sus propios recursos.

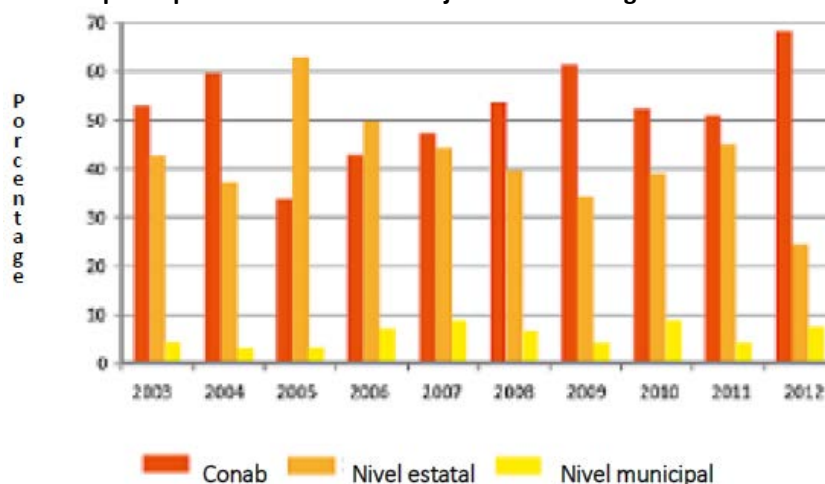
La CONAB es una empresa pública bajo la potestad administrativa del MAPA. Su mandato consiste en gestionar las políticas agrícolas y de abastecimiento de alimentos para satisfacer las necesidades básicas de la sociedad brasileña de manera que preserven y fomenten los mecanismos de mercado. Tradicionalmente ha desempeñado un papel central en la formación y el mantenimiento de las reservas de alimentos en el país y es el principal organismo de ejecución del PAA en casi todos los estados del Brasil a través de sus oficinas descentralizadas.

Para la ejecución del programa a nivel local, el MDS o el MDA firman un acuerdo con las diferentes unidades ejecutoras. Estos pueden ser i) un convenio o un acuerdo de adhesión en el caso de los estados, los municipios, el distrito federal o consorcios públicos o ii) un acuerdo de cooperación en el caso de la CONAB (Art. 28 del Decreto Nº 7.775/2012).

A través de estos acuerdos, esos dos ministerios transfieren los recursos a las unidades ejecutoras, que se encargan de ejecutar el PAA a nivel local. Desde 2011, los convenios se han ido sustituyendo progresivamente por acuerdos de adhesión, que requieren menos burocracia y son más eficaces para la ejecución del programa.

Dado que cada modalidad de funcionamiento posee unas características y objetivos particulares, serán necesarias diferentes unidades ejecutoras, tal como se describe en el Cuadro 3.

GRÁFICO 12
Nivel de participación de las unidades ejecutoras en los gastos del PAA



Fuente: IPC-IGy PMA, 2013.

⁷Pueden ejecutar también el programa a través de consorcios públicos formados por los estados, el distrito federal y los municipios (Art. 1 del Decreto Nº 6.017/2007).

CUADRO 3

Actores que participan en la financiación y la ejecución del PAA

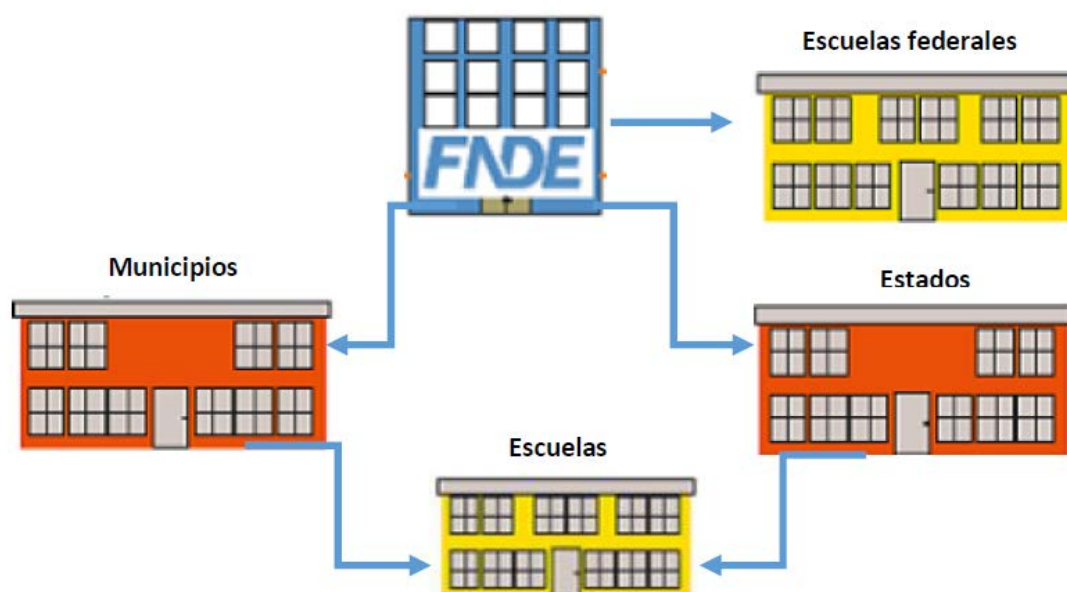
Modalidad	Origen de los recursos (financiación)	Ejecución
Compra con donación simultánea	MDS	CONAB, estados y municipios
Compra directa	MDS/MDA	CONAB
Incentivo para la producción y el consumo de leche	MDS	Estados de las regiones del nordeste y estado de Minas Gerais
Apoyo a la formación de reservas	MDS/MDA	CONAB
Compra institucional	Instituciones de la administración pública directa e indirecta a nivel federal, estatal y municipal	Instituciones de la administración pública directa e indirecta a nivel federal, estatal y municipal

Fuente: MDS y MDA, 2010

Las unidades ejecutoras del PNAE son los departamentos de educación de los municipios, los estados y los distritos federales. Estos reciben fondos federales directamente del FNDE sin necesidad de firmar ningún acuerdo de adhesión, convenio o documento similar (lo cual reduce la burocracia y los riesgos relacionados con la interrupción, los retrasos, etc. en la transferencia de recursos), y se encargan de ejecutar el programa y decomprar alimentos para las comidas escolares (párrafo 1 del Art. 5 de la Resolución Nº 26/2013 del FNDE). En el caso de las escuelas federales, los recursos se transfieren directamente, e incumbe a las escuelas adquirir los alimentos siguiendo las mismas reglas y procedimientos (Art. 5).

Los recursos para cada organismo de ejecución se calculan con arreglo al número de estudiantes beneficiarios, basándose en el censo escolar del año anterior (párrafo 4 del Art. 5).

GRÁFICO 13
Ejecución del PNAE: Transferencia de recursos del Gobierno federal



Fuente: FNDE, IPC-IGyPMA, 2013

5.4 Participación y control social

Ambos programas abarcan mecanismos para la participación de la sociedad civil y el control social, si bien el proyecto de evaluación efectuado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) del MDS en colaboración con la FAO constató que la aplicación de estos mecanismos a nivel estatal y municipal era uno de los principales problemas del programa, especialmente en relación con el PAA (véase el Recuadro 4).

RECUADRO 4

Evaluación del PAA: el proyecto de la SESAN y el informe de la FAO

En 2010, la SESAN, en colaboración con la FAO, elaboró un proyecto para respaldar la aplicación y los logros del programa Hambre Cero y, en el marco de este, evaluar la aplicación del PAA entre 2003 y 2010⁸. A través de este proyecto se realizaron 24 estudios cualitativos de casos (organizados bajo cinco proyectos regionales), cinco talleres regionales (*oficinas de documentação participativa*) y 59 diagnósticos de gestión, entre otras actividades.

En el marco del proyecto, la FAO elaboró un informe en el que, a través de la unificación y la evaluación de todos los documentos producidos, se definieron los 10 problemas principales de la ejecución del PAA durante ese período, y se formularon recomendaciones para su mejora (FAO, 2010). Este documento se convirtió en una parte de la Evaluación del Balance del GGPAA sobre la ejecución del PAA entre 2003 y 2010 (GGPAA, 2010) y proporcionó directrices importantes para el perfeccionamiento y la evolución del programa.

Según el informe, los principales problemas que planteó la ejecución del PAA en 2010 fueron los siguientes:

- falta de un sistema de planificación anual y consolidado para la ejecución del PAA;
- ausencia de un proyecto de comunicación común para el PAA, que abarque todas sus modalidades;
- carencia de una legislación adecuada;
- escasos instrumentos para capacitar y cualificar a los asociados que participan en la ejecución del programa;
- inexistencia de un sistema de gestión de la información para sustentar la gestión y la aplicación del programa;
- bajo grado de coordinación entre el PAA y otras políticas, iniciativas y programas públicos, (en concreto las de asistencia técnica y extensión rural), así como con las estructuras locales de desarrollo social;
- fragmentación de los escasos instrumentos de participación y control social;
- falta de un sistema unificado para el monitoreo y la evaluación de la ejecución del PAA;
- retrasos en los pagos a los productores agrícolas familiares; y
- cuestiones operacionales que no son adecuadas para llevar a cabo una ejecución correcta del PAA.

Si bien el Gobierno recopila datos desde 2009 a través del Informe anual sobre los estados financieros (*Demonstrativo Sintético Anual*) de sus unidades ejecutoras, aún no se ha elaborado un proyecto de evaluación similar del PNAE.

Los principales actores involucrados en los mecanismos de participación y control social del PAA son los Consejos Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) (Art. 24 de la Ley N° 12.512; Art. 44 del Decreto N° 7.775/2012). Estos son el CONSEA a nivel federal; los Consejos Estatales de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel estatal; y los Consejos Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel local (MDS y MDA, 2010).

⁸ Este estudio se llevó a cabo en el marco del acuerdo de cooperación internacional entre el MDS y la FAO para prestar apoyo a la aplicación y los logros del programa Hambre Cero (UTF/BRA/064/BRA).

El CONSEA es un foro de consulta creado en 2003⁹ que integra los intereses del Gobierno y de la sociedad civil en el ámbito de la nutrición y la seguridad alimentaria. Está formado por representantes de la sociedad civil y miembros del Gobierno federal, y ofrece asesoramiento en la formulación de políticas y en la definición de directrices. Es importante señalar que el CONSEA ha desempeñado un papel fundamental en la elaboración y la mejora de los programas brasileños y que es responsable de la participación social y de la adopción de un enfoque multisectorial en el PAA (Müller, 2007).

Aparte de los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional a nivel municipal y estatal, la normativa del PAA establece que, cuando no existan estos consejos, los Consejos de Desarrollo Rural Sostenible o Asistencia Social se encargarán de supervisar la ejecución del programa.

La aplicación de estos instrumentos de participación y control social se enfrenta a impedimentos importantes. Como se indica en el informe de la FAO, en 2010 estos instrumentos se consideraron insuficientes para las necesidades del programa, y se vio también que estaban fragmentados y, en la mayoría de los casos, figuraban como una mera formalidad. El informe señala que, hasta ese momento, no había ninguna disposición jurídica que regulara claramente la participación y el control social en el PAA. La ejecución de los consejos locales era precaria, ya que no estaban capacitados para cumplir plenamente sus tareas. Como afirmó el GGPAA, el control social se centraba principalmente en satisfacer las necesidades específicas de algunas modalidades del PAA (en particular, la aprobación de las propuestas de participación). La entidad más apropiada (el CONSEA) prácticamente no existía a nivel de municipio y a nivel estatal se utilizaba solamente para realizar tareas burocráticas y formales (FAO, 2010; GGPAA, 2010).

La mayoría de los estudios de casos elaborados en el proyecto revelaba un escaso conocimiento de la participación y el control social de los beneficiarios del programa, e incluso cuando lo hacían, eran muy críticos (Doretto y Michellon, 2007).

Las consecuencias son un bajo grado de control de la ejecución del PAA y una ejecución distorsionada del programa (FAO, 2010).

El PNAE

La participación y el control social del PNAE se llevan a cabo principalmente por medio de los Consejos de Alimentación Escolar (CAEs). Su creación a nivel municipal, estatal y federal adquirió carácter obligatorio después de la descentralización del programa en 1994.

Los CAEs son entidades colectivas de naturaleza consultiva, permanente, deliberativa y complementaria. Están formados por representantes del Poder Ejecutivo de los organismos federales, entidades de profesionales del sistema educativo y profesores, padres de estudiantes miembros de los Consejos Escolares, asociaciones de padres y profesores o entidades similares y organizaciones de la sociedad civil organizada (Art. 18 de la Ley Nº 11.947/2009; Resolución Nº 26/2013 del FNDE).

La normativa del PAA no facilita una descripción detallada de las obligaciones que entrañan la participación y el control social, mientras que la legislación del PNAE sí que lo hace. De conformidad con la Ley Nº 11.947/2009, las competencias de los CAE son las siguientes:

- i. Realizar un monitoreo y control de la observancia de las directrices establecidas por la Ley Nº 11.947/2009;
- ii. Realizar un monitoreo y control de la utilización de los recursos destinados a la alimentación escolar;
- iii. Asegurar la calidad de las comidas escolares, incluidas las condiciones higiénicas y la aceptabilidad;

⁹El CONSEA se creó inicialmente en 1993, se desactivó en 1995 y se estableció nuevamente en 2003.

- iv. Recibir el Informe anual de gestión del PNAE y emitir un documento definitivo de prueba en este sentido, con la aprobación o el rechazo de la ejecución del programa.

Estas competencias se complementan con las obligaciones especificadas en la Resolución del FNDE que comprenden, entre otras, la aprobación de los informes financieros de los estados y los municipios que hay que presentar al FNDE (para su aprobación final), y la notificación al FNDE u otros organismos de control de los casos en que la entidad ejecutora no cumpla los requisitos legales aplicables a la utilización de los fondos del PNAE (Art. 35 de la Resolución N° 26/2013 del FNDE).

Además, el CONSEA y los Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de los estados y municipios pueden desempeñar una función en la participación y el control social del PNAE. Con arreglo a la Ley N° 11.947/2009, los CAE deben observar las directrices establecidas por el CONSEA, y los consejos estatales y municipales (u otros consejos similares) pueden colaborar con los CAE en el ejercicio de sus funciones (Art. 19).

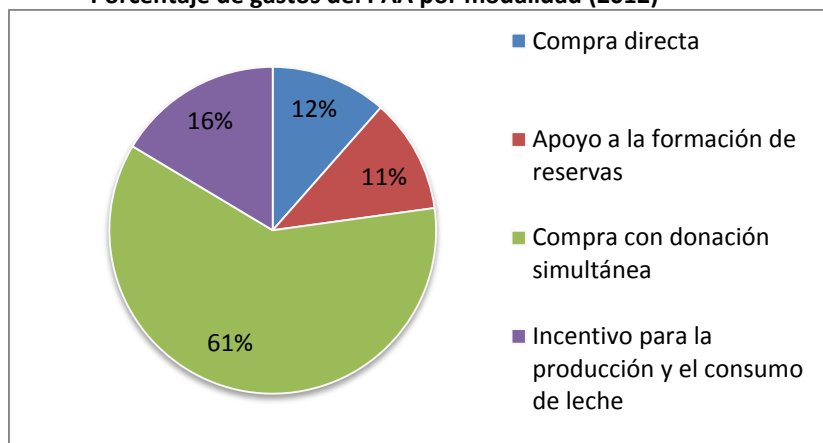
6. MODALIDADES DE FUNCIONAMIENTO

6.1 El PAA

Compra con donación simultánea

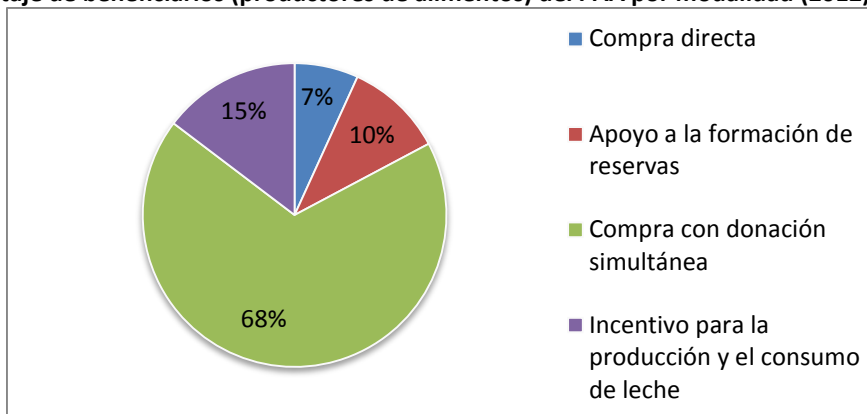
La Compra con donación simultánea es la modalidad principal del PAA por lo que se refiere a los gastos, el número de beneficiarios (ya sea de productores que de consumidores de alimentos) y la variedad de productos adquiridos.

GRÁFICO 14
Porcentaje de gastos del PAA por modalidad (2012)



Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos de la Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información (SAGI).

GRÁFICO 15
Porcentaje de beneficiarios (productores de alimentos) del PAA por modalidad (2012)



Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos de la SAGI.

La Compra con donación simultánea se diseñó específicamente para fomentar los vínculos entre la producción de la agricultura familiar y la demanda local de alimentos y suplementos nutricionales. Mientras que otras modalidades están asociadas a la formación de reservas estratégicas, esta modalidad está directamente relacionada con la distribución inmediata de alimentos a las personas afectadas por la inseguridad nutricional y alimentaria.

La CONAB o el distrito federal, los municipios y los estados que han firmado un acuerdo de cooperación o adhesión con el MDS pueden ejecutar la modalidad de Compra con donación simultánea.

Los productores agrícolas familiares pueden acceder a esta modalidad tanto de manera individual como a través de sus organizaciones formales e informales. Como ya se ha indicado, en ambos casos

(así como en el resto de las modalidades del PAA) deben contar con una DAP que certifique que cumplen todos los requisitos legales para ser clasificados como productores agrícolas familiares.

Ejecución a través de los municipios y los estados

Cuando los municipios o los estados son la unidad ejecutora, el procedimiento de compra utilizado en esta modalidad comprende: i) una convocatoria pública; ii) una propuesta de participación; y iii) un proyecto de ejecución elaborado por el organismo de ejecución.

La convocatoria pública es el procedimiento administrativo adoptado para seleccionar propuestas específicas para la compra de alimentos de productores agrícolas familiares y/o sus organizaciones. Por lo tanto, sustituye el proceso de licitación y está diseñada para satisfacer las necesidades especiales de los pequeños productores. Tiene también como objetivo garantizar el principio de divulgar ampliamente las acciones administrativas, incluso sin el proceso de licitación pública.

La unidad ejecutora se encarga de publicar la convocatoria, que debe contener la información más importante sobre las condiciones de la compra, que incluye: i) la finalidad de la convocatoria; ii) la indicación de los productos que se han de adquirir; iii) los proveedores que reúnen las condiciones requeridas; iv) el lugar y la periodicidad de la entrega; y v) las condiciones de pago.¹⁰

Los productores agrícolas familiares interesados en participar en el programa y que cumplan los requisitos deben responder a la convocatoria pública con una propuesta de participación. Con este documento, los productores y/o sus organizaciones expresan su compromiso de participar en el programa. Debe indicar: i) el tipo y la calidad de los productos (entre los establecidos por la convocatoria) que tienen la intención de vender; ii) la cantidad; iii) la periodicidad de la entrega; y iv) la identificación de los productores (MDS y SESAN, 2010).

Tras la recepción de las propuestas, el organismo de ejecución seleccionará a los productores, siguiendo los criterios de prioridad establecidos, y enviará la lista de proveedores seleccionados a la institución de participación y control social con miras a su aprobación (véase el Capítulo 7 sobre los criterios de prioridad). Una vez aprobado, el organismo prepara la ejecución del proyecto (proyecto de compra y donación) con los proveedores que han recibido la aprobación, en el que se establecerán la definición, la cantidad y el precio de los productos alimenticios destinados a la venta por los productores agrícolas familiares y/o sus organizaciones¹¹ (véanse los siguientes párrafos sobre las cuestiones operacionales).

En esta modalidad, los alimentos deben entregarse preferentemente a los centros de distribución o puntos de recogida (Art. 8 de la Resolución Nº 59/2013 del GGPA). Una característica distintiva del PAA es que los proveedores, en general, no se encargan de la logística y del transporte de alimentos hasta las distintas entidades beneficiarias, sino solo hasta un único punto de recogida.

¹⁰ Con arreglo al modelo del MDS, la convocatoria pública está organizada en ocho partes principales. Estas indican: i) la finalidad de la convocatoria (es decir, la adquisición de alimentos de productores agrícolas familiares y/o sus organizaciones con miras a su donación a personas en situación de vulnerabilidad social que reciben asistencia a través de la modalidad de Compra con donación simultánea del PAA), y una descripción de los productos; ii) los proveedores que reúnen las condiciones requeridas (productores agrícolas familiares y/o sus organizaciones con la DAP); iii) la fecha límite para la presentación de las propuestas; iv) la documentación que los candidatos deben presentar, esto es: el Catastro de Personas Físicas (*Cadastro de Pessoas Físicas*), o el Catastro Nacional de Personas Jurídicas (*Cadastro nacional da Pessoa Jurídica*), el documento nacional de identificación fiscal, la DAP y la propuesta; v) los criterios de prioridad que se aplicarán en el procedimiento de selección; vi) el lugar y la periodicidad de la entrega; vii) las condiciones de pago; y viii) las cláusulas generales (MDS y SESAN, 2010).

¹¹ Como se afirma en el Manual del MDS/SESAN (2010), todos los agricultores que presenten propuestas con la documentación requerida se incluyen en el proyecto del PAA y pueden, al menos en teoría, suministrar productos al PAA. Sin embargo, esto no significa que el organismo de ejecución adquirirá necesariamente dicha producción. La compra efectiva dependerá de: i) los criterios de prioridad para la selección; ii) el límite de recursos disponibles transferidos a los organismos de ejecución; y iii) la capacidad de suministro de los productores, según el tiempo y la periodicidad requerida.

En el momento de la entrega, se emite el Acuse de recibo y aceptación (*Termo de Recebimento e Aceitabilidade*). Este documento certifica que los productos han sido entregados de conformidad con la calidad y la cantidad convenidas. El pago se realizará solo previa presentación de este documento.

Siguiendo las modificaciones introducidas por la Ley Nº 12.512/2011, el MDS realiza el pago directamente a los productores agrícolas familiares a través de una tarjeta bancaria específica creada para recibir los fondos del PAA. Este nuevo método de pago es un avance reciente del programa que se introdujo para evitar retrasos en los pagos (véase el Capítulo 8). Con arreglo a la legislación, el pago debe efectuarse en un plazo de 10 días. Pese a ello, se observó que los retrasos eran un problema importante para la ejecución del PAA (FAO, 2010).

Como ya se ha mencionado, el PAA impone un límite anual de compras para cada unidad familiar y sus organizaciones en todas sus modalidades. Estos límites establecen la cuantía económica máxima que cada DAP puede vender a las diferentes modalidades del PAA. En la modalidad de Compra con donación simultánea —independientemente del organismo de ejecución— el límite de compra individual por DAP es de 5 500 BRL. No obstante, esta cifra puede ascender a 6 500 BRL u 8 000 BRL en circunstancias específicas.

Ejecución a través de la CONAB

En los casos en que la CONAB es la unidad ejecutora de la Compra con donación simultánea, su funcionamiento es un poco diferente. El procedimiento de compra no incluye una convocatoria pública, sino solo una propuesta de participación y la cédula de producto rural (*Cédula de Produto Rural*).

En consecuencia, los productores agrícolas familiares pueden elaborar en cualquier momento una propuesta de participación en colaboración con las entidades beneficiarias locales que están autorizadas para recibir las donaciones (es decir, centros de atención diurna, centros de acogida, hospitales públicos y escuelas, entre otras) y enviarla por vía electrónica a la CONAB. Esta propuesta debe vincular las necesidades de consumo de alimentos de los beneficiarios y la capacidad de producción y suministro de los agricultores familiares y, por lo tanto, requiere un proceso de diálogo e interacción. Dado que no se celebra una convocatoria pública, este tipo de propuesta es más detallado y debe contener información relativa no solo a los proveedores de alimentos y los productos suministrados, sino también a las entidades beneficiarias que reciben directamente los alimentos.¹²

Como instancia de participación y control social, todas las propuestas de participación deben enviarse al CONSEA local (municipal o estatal) con miras a su aprobación y, en caso de que no exista, a un consejo local activo (MDS y MDA, 2010).

Una vez que se han seleccionado las propuestas aprobadas, los productores familiares y/o sus asociaciones emiten la cédula de producto rural mediante la que se formaliza el compromiso de entregar los productos establecidos. El productor recibe los recursos por adelantado y tiene la obligación de entregar el equivalente en producción rural en un lugar y fecha futura acordados (Banco Mundial, 2008). En algunos casos, como en el Apoyo a la formación de reservas, la cédula de producto rural se puede liquidar financieramente.

A continuación, los productores empiezan a suministrar los productos a las entidades beneficiarias, con arreglo a las condiciones de la propuesta. Excepcionalmente, en esta modalidad los proveedores

¹² Por lo tanto, por lo que se refiere al suministro, la propuesta debe indicar: i) la identificación de los proveedores y sus DAP; ii) el tipo y la calidad de los productos que les gustaría vender; iii) la cantidad; y (iv) el precio que les gustaría recibir. Por lo que se refiere a la entidad beneficiaria, deberá indicar: i) la identificación de la entidad beneficiaria; ii) el número y la edad de las personas que reciben asistencia; iii) el calendario de entrega de los productos; iv) información específica sobre la entidad beneficiaria y sus consumidores de alimentos, incluidos los objetivos del proyecto y los mecanismos para la distribución de alimentos entre los consumidores, entre otras cosas (CONAB, 2013a).

entregan directamente los productos a la entidad beneficiaria responsable de emitir el acuse de recibo y aceptación necesario para el desembolso del pago. La CONAB deposita previamente los recursos en la cuenta bancaria de los productores beneficiarios y/o de sus organizaciones, si bien siguen bloqueados. Serán desembolsados solo cuando la CONAB reciba el acuse de recibo y aceptación y otros documentos necesarios (las facturas fiscales y el informe de entrega) (Art. 8 de la Resolución Nº 59/2013 del GGPA).

Cabe señalar que, inicialmente, solo las organizaciones formales podían acceder a la modalidad de la Compra con donación simultánea ejecutada por la CONAB. Sin embargo, el GGPA, por medio de su Resolución Nº 59/2013, suprimió esta limitación, aunque seguía otorgando prioridad al acceso de los productores a través de sus organizaciones.

En 2012, la Compra con donación simultánea —aplicada por los dos tipos de unidades ejecutoras— recibió 95 105 154,24 BRL, lo que representa la cuantía más alta de todas las modalidades. Se trata también de la modalidad más importante por lo que respecta al número de beneficiarios, incluidos los productores y los consumidores de alimentos. En 2012, dicha modalidad benefició a 131 068 productores agrícolas familiares y 23 882 instituciones de todo el Brasil, y llegó a 21 719 893 personas afectadas por la inseguridad alimentaria o nutricional (SAGI)¹³. No obstante, la Compra con donación simultánea se enfrenta a grandes desafíos, especialmente por lo que se refiere a la complejidad de su aplicación y la coordinación entre sus diferentes actores. Involucra al mayor número de actores, y comprende también la relación directa entre las instituciones beneficiarias y los productores agrícolas familiares.

Compra directa

La modalidad de la Compra directa creó para la compra de una serie de productos preestablecidos de la agricultura familiar cuando los precios son bajos (por debajo del precio de referencia publicado por el GGPA) o cuando hay una gran demanda de la población en situación de inseguridad alimentaria.

A través de esta modalidad, el Gobierno brasileño puede: i) regular el precio de una serie de productos importantes; ii) satisfacer la demanda de sus programas de acceso a los alimentos; y iii) crear reservas estratégicas, ajustando la disponibilidad de productos a las necesidades de consumo, por lo que cumple un papel importante en la regulación de los precios (MDS y MDA, 2010).

Solo se puede adquirir un número predeterminado de productos establecidos por el GGPA. Entre ellos se encuentran el arroz, los anacardos, las nueces de Brasil, la harina de mandioca, los frijoles, el maíz, el sorgo, el trigo, la leche entera en polvo y la harina de trigo.

Solo la CONAB puede aplicar la modalidad de la Compra directa, y para ello puede recibir fondos del MDS y del MDA. Una vez que el precio de mercado del producto establecido ha caído por debajo del precio de referencia en una determinada región, la CONAB anuncia la apertura de un puesto de compra (una unidad de la CONAB o una unidad de almacenamiento acreditada, un almacén o incluso un puesto “itinerante” que puede llegar a lugares donde hay productos disponibles pero donde no hay instalaciones de almacenamiento). Los agricultores familiares interesados pueden llevar sus productos a ese puesto, junto con la documentación requerida según lo especificado en la comunicación Nº 009/2013 de la CONAB.

No hay necesidad de llevar a cabo una convocatoria pública en el procedimiento de adquisición de estas compras, ya que el anuncio se envía directamente a las organizaciones agrícolas familiares de la región (entrevista con la CONAB).

¹³ Datos preliminares sujetos a cambios (SAGI).

La CONAB analiza la documentación y clasifica el producto. Si todo es conforme a la normativa, emite una factura simple de compra y el producto pasa a formar parte de las existencias del inventario que son gestionadas por el MAPA, en colaboración con el MDA y el MDS. El pago se realiza a través de la CONAB ya sea a los proveedores individuales o a las organizaciones formales que pagarán a sus miembros (Art. 10 del Decreto Nº 7.775/2012).

Los productores pueden acceder a esta modalidad bien de forma individual o bien a través de sus grupos formales e informales. El límite financiero de compra individual por DAP es de 8 000 BRL.

La Compra directa representa la tercera modalidad del programa por lo que se refiere a los gastos. En 2012, se invirtieron en esta modalidad 96452 563 BRL de los recursos financieros del PAA, y benefició a 13 098 familias de productores (SAGI).¹⁴

Incentivo para la producción y el consumo de leche (PAA-Leche)

El incentivo para la producción y el consumo de leche es una modalidad específica del PAA que abarca un tipo de producto (es decir, la leche, tanto de vaca como de cabra) y que se ejecuta solo en dos regiones determinadas del Brasil, a saber, la región del nordeste y el estado de Minas Gerais.

La modalidad se creó con los dos objetivos específicos siguientes: i) contribuir a la lucha contra el hambre y la malnutrición a través de la distribución gratuita de leche a las personas en situación de vulnerabilidad social o afectadas por la inseguridad alimentaria y nutricional; y ii) mejorar la producción local y familiar de leche, garantizando un precio fijo y compatible con el mercado (Resolución Nº 37/2009 del GGPAA; Martins, 2014).

La Resolución Nº 61 de octubre de 2013 del GGPAA amplió estos objetivos, e incluyó la distribución de leche en otros circuitos de asistencia del PAA—como escuelas e instituciones públicas que sirven comidas con regularidad— y no solo para determinadas categorías de beneficiarios (en particular, los ancianos, los niños pequeños y las mujeres embarazadas o lactantes).

Las unidades ejecutoras de esta modalidad son los estados (Art. 3 de la Resolución Nº 61/2013 del GGPAA). Aunque la Ley Nº 12.512/2011 establece la posibilidad de sustituir los convenios por los acuerdos de adhesión, la Resolución del GGPAA estipula que, para esta modalidad específica del PAA, se tiene que seguir firmando un convenio entre la unidad ejecutora y el MDS.

Los productores familiares de leche pueden acceder a esta modalidad tanto de forma individual como a través de grupos formales e informales. Deben no solo estar en posesión de la DAP, sino participar también en las iniciativas propuestas en el convenio (en concreto las relacionadas con la asistencia técnica); y sus animales han de estar debidamente vacunados. El programa otorga además prioridad a los grupos formales de productores con al menos tres años de actividad y, en particular, a los que pueden vender leche que ya está pasteurizada.

Después de firmar un convenio con el MDS, el organismo de ejecución puede aplicar el programa de diferentes maneras. Puede contratar los servicios de una central de refrigeración de leche, que se encargará de recibir o recoger la leche de los productores agrícolas familiares y de pasteurizarla, envasarla y transportarla a los puntos de distribución acordados. En este caso, incumbirá a la unidad ejecutora seleccionar y registrar a los proveedores beneficiarios del programa y efectuar los pagos. El contrato con la central de refrigeración de leche debe seguir el procedimiento de licitación pública y el MDS sufragará hasta el 50 por ciento de los costos ocasionados por este servicio (Art. 9 de la Resolución Nº 61/2013 del GGPAA).

En la Resolución del GGPAA se establece también la posibilidad de firmar directamente un acuerdo con la cooperativa de productores agrícolas familiares (que cuente con la DAP para las personas

¹⁴ Datos preliminares sujetos a cambios.

jurídicas), la cual se hará responsable del registro de los productores de leche como beneficiarios del programa y coordinará directamente la pasteurización del producto, que puede ser realizada directamente por la cooperativa o por servicios externos. No obstante, el MDS debe examinar y autorizar este acuerdo y, en este caso, el MDA puede costear el 100 por ciento del valor de la pasteurización de la leche y la cooperativa efectuará directamente el pago a la central de refrigeración de la leche (Art. 8 de la Resolución N° 61/2013 del GGPAA).

En cambio, el organismo de ejecución se encarga de pagar a los productores bien a través de la cooperativa asociada o bien directamente a los productores individuales (IPC-IG y PMA, 2013). El límite financiero de compra impuesto a esta modalidad es de 4 000 BRL por semestre por DAP. Los productores deben respetar también un límite de suministro de 100 litros por día.

El Incentivo para la producción y el consumo de leche representa la segunda modalidad del programa en relación con los gastos. En 2012, el PAA invirtió 137 704 717,97 BRL de sus recursos financieros en esta modalidad que benefició a 28 254 pequeños productores de leche y a 798 195 consumidores (SAGI).¹⁵

Apoyo a la formación de reservas

La modalidad de Apoyo a la formación de reservas se creó en 2006 con el objetivo de financiar reservas de productos de los agricultores familiares organizados en grupos formales. A través de esta modalidad, el MDA y el MDS ofrecen recursos financieros a las organizaciones formales de agricultores familiares y a los emprendedores rurales familiares para adquirir y almacenar productos de la cosecha en curso y venderlos en el futuro a condiciones más favorables. De esta manera, los productores pueden elaborar los productos y agregarles valor o simplemente almacenarlos para venderlos posteriormente, cuando los precios sean más altos.

Solo las cooperativas y las organizaciones formales que cuenten con un DAP para personas jurídicas tienen acceso a esta modalidad del PAA. Uno de los objetivos de la modalidad es prestar un apoyo específico a las organizaciones de productores agrícolas familiares para manejar con más eficacia las fluctuaciones del precio de mercado y mejorar su capacidad de gestión en general.

Al igual que en la Compra directa, la CONAB es el único organismo de ejecución y, como en la modalidad de Compra con donación simultánea aplicada por la CONAB, el procedimiento de compra no incluye una convocatoria pública. Las organizaciones formales interesadas en participar en esta modalidad deberán presentar una propuesta de participación a la CONAB a través de la red del PAA (una nueva herramienta informática desarrollada para agilizar la presentación, el análisis y la aceptación de los procesos del PAA) (MDS y MDA, 2010).

Esta propuesta de participación debe incluir la identificación de la organización de productores agrícolas familiares y de los productores individuales que suministrarán el producto y que pueden ser o no miembros de las organizaciones (Art. 3 de la Resolución N° 20/2006 del GGPAA). Debe describir también el tipo y la calidad de los productos que se adquirirán para formar las reservas, su fecha de caducidad, la cantidad, el precio estimado, el lugar donde se almacenarán los productos, la duración de la formación de reservas, el calendario de desembolsos, las formas en que se comercializarán los productos almacenados en el futuro y el registro en los órganos de control sanitario y de calidad.

Una vez aprobada la propuesta de participación, se emite la cédula de producto rural de la reserva, mediante la cual se formaliza el compromiso de entregar los productos y se regula el procedimiento (Art. 2 de la Resolución N° 20/2006 del GGPAA).

Posteriormente, la CONAB pone a disposición los recursos financieros y la organización puede comenzar a adquirir los productos de los agricultores familiares que figuran en la propuesta. La cédula

¹⁵ Datos preliminares sujetos a cambios.

de producto rural de la reserva tiene una vigencia de hasta 12 meses. En ese período, la organización reembolsará los recursos recibidos, con un cargo del 3 por ciento anual. La cédula puede ser liquidada financieramente (cuando los recursos son del MDS) o en productos (cuando los recursos son del MDA) (MDS, 2012; Art. 6 de la Resolución Nº 20/2006 del GGPA).

El límite de compra es de 1,5 millones de BRL por organización (en posesión de la DAP para personas jurídicas), pero cada agricultor familiar debe respetar, de manera simultánea, el límite individual de 8 000 BRL.

En 2012, el Apoyo a la formación de reservas fue la cuarta modalidad por lo que se refiere a los gastos. Recibió 95 105 154,24 BRL y benefició a 20 073 productores (SAGI).¹⁶

Compra institucional

La Compra institucional es una modalidad del PAA introducida en 2012 con los objetivos de aumentar las oportunidades de mercado para los agricultores familiares y satisfacer la demanda ordinaria de alimentos de las administraciones públicas directas e indirectas en los niveles federal, estatal y municipal. Por lo tanto, permite que en otros niveles de gobierno se utilicen mecanismos de compra del PAA favorables a los pequeños productores, renunciando a la licitación tradicional que hace que sea difícil para los pequeños productores competir con las grandes empresas y acceder a los mercados institucionales. Esta modalidad se distingue de otras en varios aspectos.

La aplican las administraciones públicas directas e indirectas a nivel federal, estatal o municipal, así como sus instituciones, como hospitales públicos, prisiones, bases militares y universidades. Con sus propios recursos, estas pueden comprar alimentos directamente de la agricultura familiar, mediante el procedimiento de compra del PAA para satisfacer su demanda ordinaria. Los municipios y los estados que quieren complementar el programa de alimentación escolar con sus propios recursos pueden comprar también a través de esta modalidad.

Los productores agrícolas familiares pueden acceder a esta modalidad solo a través de grupos formales, es decir, cooperativas o asociaciones de productores en posesión de la DAP correspondiente a personas jurídicas (Art. 5 de la Resolución Nº 50/2012 del GGPA).

A través de la Secretaría de Agricultura Familiar de la Nación (SAF), el MDA publicó un procedimiento compuesto por seis fases para la puesta en práctica de esta modalidad, que incluye un modelo para cada fase del procedimiento de compra. Este comprende la convocatoria pública, la propuesta de participación y el contrato (página Web del MDS).

En la fase 1, la institución compradora prepara una convocatoria pública con arreglo a la evaluación de la demanda¹⁷, y en la fase 2 la publica, al igual que en las otras modalidades del PAA. En la fase 3, la organización de los agricultores familiares interesados formula una propuesta de participación según los criterios establecidos en la convocatoria. Al igual que en otras modalidades, la propuesta de participación debe contener la información más importante sobre las organizaciones de agricultores familiares y los productos que desean vender en la convocatoria.

Seguidamente (fase 4), el comprador selecciona las propuestas que cumplen los requisitos del programa y de la convocatoria pública, y basándose, como en otras modalidades, en los criterios de prioridad establecidos por el GGPA. En la fase 5, la organización de productores y el comprador firman un contrato que formaliza las condiciones de la compra.¹⁸

¹⁶ Datos preliminares sujetos a cambios.

¹⁷ De manera análoga a otras modalidades del PAA, la convocatoria pública debe incluir: i) la finalidad de la convocatoria; ii) los productos y sus características; iii) la cantidad que la unidad ejecutora desea comprar; iv) el precio que desea pagar; v) los proveedores que reúnen las condiciones; vi) el lugar y la periodicidad de la entrega; y vii) las condiciones de pago.

¹⁸ El MDA facilita un modelo de contrato. Las cláusulas incluyen: i) la identificación de las partes; ii) la especificación del objeto del contrato; iii) la duración del contrato; iv) las condiciones de pago; v) la responsabilidad de las partes; y vi) la

Una vez firmado el contrato (fase 6), la organización de productores comienza a ejecutarlo y suministra los productos con arreglo al calendario de entrega. La institución compradora efectúa directamente el pago con sus propios recursos.

Por lo que se refiere al límite de compra, esta modalidad no impone un límite determinado para la organización formal. Se tiene que respetar solo el límite individual de los miembros de 8 000 BRL por DAP por año.

En noviembre de 2013, el Gobierno del Brasil publicó que, desde su creación, y en poco más de un año, los recursos invertidos por diferentes instituciones en esta modalidad fueron de 4,9 millones de BRL. Por lo tanto, y a pesar del gran potencial de esta modalidad para crear una demanda estructurada de productos agrícolas familiares, los recursos económicos invertidos siguen siendo muy inferiores a los de cualquier otra modalidad del programa.

RECUADRO 5

Compra anticipada

Al principio, el PAA tenía una modalidad que, sin embargo, desapareció después de solo dos años, se trata de la modalidad de Compra anticipada.

La modalidad de Compra anticipada se creó en 2003 con el objetivo de anticipar los pagos a los productores agrícolas familiares (sobre todo a los que no podían cumplir los requisitos para acceder al crédito) para financiar su producción y, posteriormente, vender sus productos a través del programa.

La CONAB era el único organismo de ejecución que se encargaba de anticipar los pagos durante la temporada de siembra, sin la intermediación financiera de los bancos. Los productores tenían que comprometerse, mediante la emisión de una cédula de producto rural, a entregar los productos en la temporada de cosecha o a liquidar la cédula financieramente. El límite financiero de esta modalidad era de 2 500 BRL por DAP por año.

Una de las principales características de esta modalidad era beneficiar a los productores más pobres (véase USP/FEALQ, 2006). Durante los dos años de ejecución, el Gobierno federal invirtió cerca de 92,3 millones de BRL, beneficiando a 47 215 familias.

Aunque la modalidad fue bien evaluada durante su aplicación tanto por los productores agrícolas como por la CONAB, al finalizar las operaciones en 2004/2005, sus resultados se consideraron un fracaso. La tasa de incumplimiento era superior a un 70 por ciento, ya que los productores o bien no entregaron los productos agrícolas contratados o bien suministraron productos que no cumplían los parámetros de calidad por lo que fueron rechazados (Peraci y Bittencourt, 2010; USP/FEALQ 2006).

Según el estudio elaborado por la FAO y la Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz (ESALQ), los motivos que contribuyeron a que hubiera una tasa de morosidad tan alta y que provocó el fracaso de la modalidad fueron varios. El problema no se debió al uso indebido del anticipo (prácticamente todos los productores analizados en la investigación habían cultivado realmente los productos). Las principales causas fueron las elevadas pérdidas y la escasa calidad, lo que puede atribuirse a una serie de factores interrelacionados, entre los que se incluyen i) las condiciones meteorológicas desfavorables; ii) la falta de acceso a servicios de capacitación y extensión; iii) las deficiencias en el proceso de planificación y los retrasos en los pagos; iv) un mal funcionamiento del seguro rural (en ese período los productores tenían que utilizar obligatoriamente ProAgro para acceder a la modalidad); y v) la escasa información sobre los productores y las unidades ejecutoras.

terminación. Por lo que se refiere a los productos, los precios y la entrega, en el contrato se hace referencia únicamente a lo que ya se había establecido en la convocatoria pública.

El estudio muestra que, debido a las deficiencias del proceso de planificación en algunas regiones, el Gobierno federal contrató productos que los productores no solían cultivar ni tenían conocimientos o experiencia para producirlos. Esta elección, junto con la falta de asistencia técnica y servicios de extensión rural, contribuyó en gran medida a que se produjeran pérdidas en la producción y a que no se cumplieran los requisitos de calidad. El estudio resalta también que los retrasos en los pagos condicionaron el momento de la siembra. Los productores más pobres no podían empezar a cultivar antes de recibir los pagos, y estos solían llegar demasiado tarde, cuando las condiciones meteorológicas no eran las adecuadas, lo cual repercutía en la productividad y la calidad de la producción. Según el estudio, el 74 por ciento de los productores registró pérdidas en la producción y alrededor del 29 por ciento perdió toda su cosecha.

La falta de información de los productores (así como de los bancos y de las unidades ejecutoras locales) sobre el programa, el seguro y la cédula, influyó también considerablemente en los resultados. En la mayoría de los casos, los productores ni siquiera pudieron activar el seguro rural ProAgro en el momento adecuado debido a la falta de información.

Los aspectos operativos influyeron también en los resultados negativos. El seguro rural —incluso cuando se había activado— demostró ser inadecuado para cubrir las pérdidas a las que se enfrentaron los productores. Además, la mayoría de los productores agrícolas familiares ni siquiera recibió la solicitud de pago correspondiente a la cédula de producto rural, probablemente debido a las dificultades del Gobierno para ubicar sus propiedades (USP/FEALQ, 2006).

Otros autores añaden otros motivos para explicar dicha tasa elevada de incumplimiento. Entre ellos figuran la inexperiencia y la falta de idoneidad de la CONAB para ejecutar operaciones de crédito como las que implicaba esta modalidad (Müller, 2007; Peraci y Bittencourt, 2010).

Sin embargo, el equipo de investigación de la ESALQ/FAO destaca la importancia de esta modalidad, a pesar de los problemas que provocaron su extinción, en particular, su capacidad para beneficiar a los productores más pobres y necesitados (USP/FEALQ, 2006).

Esta experiencia es, además, un buen ejemplo de los posibles retos y dificultades a los que se pueden enfrentar los programas de compras institucionales, sobre todo cuando están dirigidos a los productores más pobres y vulnerables, para los que una simple garantía de demanda estable —e incluso de crédito— puede que no sea suficiente. Para la ejecución adecuada de estos programas son necesarias estrategias, políticas e iniciativas coordinadas.

6.2 El PNAE

El PNAE tiene solo una modalidad de funcionamiento para adquirir alimentos directamente de los pequeños productores. Al igual que la Compra institucional, incluye una convocatoria pública, una propuesta de venta y un contrato. Los departamentos de educación municipales, estatales y del distrito federal se encargan de ejecutar esta modalidad.

Hasta 2013, los productores agrícolas familiares solo podían acceder al programa si estaban organizados en grupos, aunque fueran informales. Sin embargo, a raíz de las modificaciones introducidas por la Resolución N° 26/2013 del FNDE, actualmente los productores pueden acceder al PNAE también de forma individual.

Siguiendo el marco del PAA, el Gobierno publicó un manual con un procedimiento compuesto por 10 fases que el organismo de ejecución ha de seguir para adquirir alimentos directamente de los productores agrícolas familiares (MEC; Resolución N° 26/2013 del FNDE).

Las dos primeras fases del procedimiento son específicas del PNAE y no corresponden exactamente a las modalidades del PAA. Se refieren al cálculo del presupuesto y a la elaboración de los menús escolares. Basándose en el censo escolar del año anterior, el organismo de ejecución debe determinar la cantidad de recursos financieros transferidos por el FNDE y estimar el porcentaje que se destinará ese año a las compras directas de la agricultura familiar, que debe ser al menos el 30 por ciento (fase 1). En la segunda fase relativa a los menús escolares, el nutricionista responsable debe:

- i) elaborar un mapa de los alimentos producidos por los agricultores familiares en la región;
- ii) preparar menús teniendo en cuenta los hábitos alimentarios locales y la variedad de la producción agrícola familiar en la región; e iii) informar al organismo de ejecución sobre los productos y las cantidades que se deben comprar.

Ello requiere una gran coordinación entre el nutricionista y los productores agrícolas familiares con el fin de identificar los productos, su estacionalidad y disponibilidad y hacerlos coincidir de manera eficaz con los menús previstos. Esta coordinación es de importancia clave para la aplicación eficaz del programa por lo que se refiere a la compra directa de los agricultores familiares. El desempeño inadecuado ha sido un problema importante en la ejecución del PNAE y ha obstaculizado el acceso de los productores agrícolas familiares al programa (véase el Capítulo 7).

Una vez que la unidad ejecutora tiene esta información, puede proceder, como en el PAA, con la encuesta de precios (fase 3) y la elaboración de la convocatoria pública (fase 4). La convocatoria debe contener toda la información y la normativa relativa a las compras, incluida una descripción del tipo, la calidad y la cantidad de productos que se han de comprar, el lugar y la periodicidad de la entrega y las formas de pago. Con el fin de superar algunas limitaciones en la elaboración de convocatorias públicas, la Resolución Nº 26/2013 del FNDE establece actualmente que la convocatoria debe incluir también los precios (Art. 29) y debe ser difundida ampliamente (Art. 26).¹⁹

Una particularidad del PNAE se refiere a la descripción de los productos, que es extremadamente detallada, y los estándares de calidad son específicos y estrictos. Por un lado, esto denota una gran preocupación por los consumidores del PNAE, especialmente los niños. Por otro, hace que el suministro de alimentos para el PNAE sea para los productores agrícolas familiares más difícil y complejo que para el PAA.

Tras la convocatoria pública, los beneficiarios interesados deberán elaborar una propuesta o proyecto comercial (fase 5), que es el documento con el que los productores expresan su compromiso a participar en el programa. Por lo tanto, en este debe figurar la identificación de los proveedores, así como toda la información relacionada con el tipo y la calidad de los productos que desean vender. La propuesta de ventas representa la base del contrato que se firmará una vez que sea aceptada. Si se trata de proveedores individuales, la Resolución Nº 26/2013 del FNDE ofrece la posibilidad de recibir asistencia de una institución intermediadora para la elaboración de la propuesta (Art. 28).

Las unidades ejecutoras reciben las propuestas con toda la documentación requerida que se especifica en la Resolución del FNDE, incluida la DAP (fase 6). Otra característica importante del PNAE que no tiene correspondencia en el proceso de compra del PAA es la del control de calidad a través de la toma de muestras. Esto obedece una vez más a los requisitos más estrictos del PNAE. Una vez presentada la propuesta, los productores agrícolas familiares deben proporcionar muestras de sus productos para el control de calidad con el fin de demostrar que cumplen los estándares de calidad requeridos (fase 7).

Después de estas siete fases, el organismo de ejecución selecciona las propuestas, con arreglo a los criterios de prioridad establecidos en la Resolución Nº 26/2013 del FNDE, que se analizarán en el Capítulo 8. En caso de que los proveedores locales no puedan cubrir toda la demanda de productos de la agricultura familiar, sus propuestas pueden complementarse con otras de pequeños productores del territorio rural, estatal o nacional, en este orden.

¹⁹ A pesar de que el FNDE proporciona un modelo de convocatoria, un estudio realizado en el estado de São Paulo identificó varias reclamaciones y problemas relacionados con convocatorias elaboradas por las unidades ejecutoras. No se habían incluido aspectos importantes de una convocatoria (como el calendario de entrega, la determinación de los criterios de prioridad que se utilizarán en la selección y el precio). Las convocatorias no se habían preparado de manera adecuada (por ejemplo, no se habían especificado los requisitos de calidad en la fecha del contrato) ni se les había dado la publicidad suficiente. (Malina, 2012). No fue posible encontrar un estudio similar con respecto al PAA o a otros estados del Brasil.

No obstante, la Ley Nº 11.947/2009 admite tres casos posibles en los que no es obligatoria la imposición de adquirir al menos el 30 por ciento de los alimentos escolares directamente de los productores agrícolas familiares, que son: i) cuando los agricultores familiares no tienen capacidad para proporcionar un suministro regular y constante; ii) cuando los agricultores familiares no pueden emitir la necesaria factura fiscal; y iii) cuando las condiciones sanitarias de los proveedores no son adecuadas (párrafo 2 del Art. 14).

Las últimas dos fases se refieren a la firma del contrato, que representa la formalización legal del compromiso asumido entre el organismo de ejecución y los productores agrícolas familiares para el suministro de los alimentos a las escuelas. El contrato establecerá el calendario de entrega, así como las condiciones del pago, que pueden variar (una vez al mes, dos veces al mes, etc.). Incluirá también las sanciones que se deriven del incumplimiento de sus normas y las del programa, especialmente por lo que respecta a la calidad de los productos y a los retrasos en la entrega.

En el momento de la entrega, el organismo de ejecución emitirá un acuse de recibo y aceptación. La presentación de dicho acuse de recibo es una condición *sine qua non* para el pago. En el PNAE es obligatoria la emisión electrónica de facturas fiscales.

En 2012, el MEC invirtió 3 306 millones de BRL en el PNAE para suministrar alimentos a 43,1 millones de estudiantes. Alrededor del 29 por ciento de estos recursos se destinaron a la compra directa de productos de agricultores familiares (FNDE, véase el Capítulo 8).

7. PRINCIPALES ASPECTOS OPERACIONALES

7.1 Productos adquiridos

A través de los programas brasileños se prevé la compra de una amplia gama de productos alimenticios. Estos programas establecen dos requisitos principales, a saber: los productos deben ser producidos por agricultores familiares y emprendedores rurales familiares y tienen que cumplir los requisitos de control de calidad especificados en la legislación vigente, es decir, las normas establecidas por el MAPA, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) y el Ministerio de la Salud. Otros requisitos específicos del PNAE están relacionados con las características determinadas de sus beneficiarios (consumidores de alimentos), que son los estudiantes y, en particular, los niños.

Cuando se trata de las modalidades de Compra con donación simultánea y Compra institucional del PAA, se puede adquirir cualquier tipo de alimento apto para el consumo humano que cumpla los dos requisitos anteriores, ya sea de origen vegetal o animal, fresco, perecedero o elaborado.

No obstante, alguna limitación viene determinada por las otras modalidades del programa, como las formuladas para la compra de productos específicos, es decir, las modalidades del Incentivo para la producción y el consumo de leche y la Compra directa. Asimismo, las limitaciones pueden derivar de la incompatibilidad del producto con la formación de reservas, como en la modalidad de Apoyo a la formación de reservas por los agricultores familiares, en la que los productos deben provenir de la cosecha en curso y han de ser apropiados para el almacenamiento.

Además de los productos alimenticios, el Decreto Nº 775/2008 establece que a través del programa se pueden comprar también semillas, plántulas y productos similares con el fin de estimular la producción de alimentos, la lucha contra el hambre e impulsar la seguridad alimentaria y nutricional. A partir de 2013, en situaciones excepcionales y bajo determinadas condiciones, los productores agrícolas familiares pueden comprar también piensos a un precio más bajo en situaciones de emergencia o de calamidad pública (Art. 18 de la Ley Nº 12.512).

Desde el momento de su institución y hasta 2013, el PAA compró más de 3000 tipos de productos, utilizados tanto para la creación de reservas estratégicas como para la distribución por el Gobierno a través de sus programas de seguridad alimentaria. Los principales productos adquiridos a través del programa son los productos lácteos (28 por ciento), hortalizas (16 por ciento), frutas (12 por ciento), semillas oleaginosas, frutos secos, cereales y granos (9 por ciento), carne y huevos (8 por ciento) (MDS y SESAN, 2010; véanse también los Cuadros 1 y 2).

CUADRO 4

Principales productos comercializados a través del PAA en las modalidades de Compra directa, Apoyo a la formación de reservas y Compra con donación simultánea, según el peso (2009–2011)

Producto	Cantidad (kg)
Trigo	80 809 743
Frijoles	68 766 879
Arroz	61 736 431
Maíz	57 941 687
Yuca (mandioca) ²⁰	47 738 561
Bananos	47 634 546
Harina de yuca (mandioca)	29 860 461
Naranjas	23 564 113
Otros	380 953 260
Total	799 005 681

Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos de la CONAB.

²⁰ Incluida la yuca (mandioca) y sus raíces.

CUADRO 5

Principales productos comercializados a través del PAA en las modalidad de Compra directa, Apoyo a la formación de reservas y Compra con donación simultánea, según los gastos (2009-2011)

Producto	BRL
Frijoles	104 394 516
Arroz	52 738 756
Bananos	48 121 291
Trigo	41 091 060
Miel	34 234 911
Yuca (mandioca) ²¹	31 887 543
Maíz	30 246 850
Harina de yuca (mandioca)	29 856 525
Otros	821 582 155
Total	1 194 153 612,33

Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos de la CONAB.

Sin embargo, el PNAE establece otros requisitos relacionados con las características determinadas de sus beneficiarios. En los casos de compras a través del PNAE, los productos agrícolas familiares no solo deben cumplir los estándares de calidad e inocuidad establecidos por la ANVISA, el Ministerio de la Salud y el MAPA, sino también estar en consonancia con los menús elaborados por los nutricionistas y promover una alimentación sana y adecuada para los beneficiarios del programa.

El marco jurídico establece el suministro de alimentos sanos y adecuados como una de las directrices y los objetivos del programa. Ello comprende la utilización de productos alimenticios variables e inoocuos que respeten la cultura, las tradiciones y hábitos de alimentación saludables y que contribuyan al crecimiento y desarrollo de los estudiantes y a una mejora del rendimiento escolar. Los alimentos deben ser también apropiados a la edad y al estado de salud de los estudiantes, incluidos los que necesitan una atención especial debido a su particular estado de salud. (Art. 2, I, de la Resolución Nº 26/2013 del FNDE).

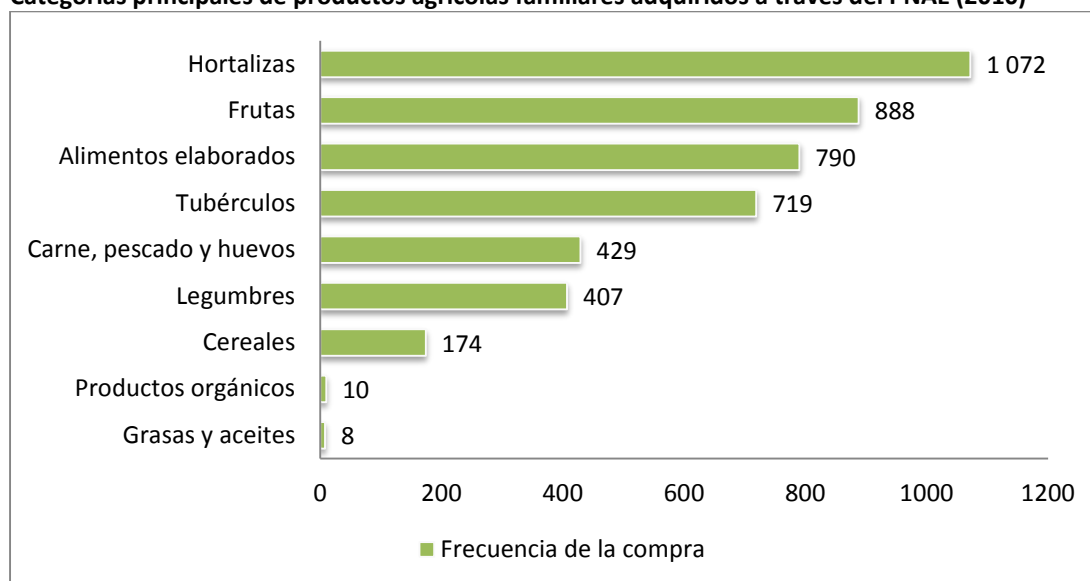
En la elaboración de los menús escolares deben seguirse unos parámetros específicos (como el respeto de los valores máximos de azúcar añadido, grasas, grasas saturadas, sal y la inclusión obligatoria de una determinada cantidad de frutas y verduras). Existen también restricciones para la compra de algunos tipos de productos, por ejemplo, no está prevista la compra de bebidas con bajo valor nutricional, y están limitados los alimentos dulces y concentrados, enlatados y semielaborados (Arts. 16, 22 y 23 de la Resolución Nº 26/2013 del FNDE).

Como ya se ha mencionado, en la convocatoria pública del PNAE se especifican de manera más detallada el tipo de productos y los estándares de calidad requeridos que en el programa del PAA (por ejemplo, en relación con el tamaño, el color y el estado de madurez de los productos) que deberán ser escrupulosamente respetados por los proveedores y, en caso de incumplimiento, podrán ser sancionados con arreglo a lo dispuesto en el contrato. A diferencia del PAA, el cumplimiento de estos estándares se controla mediante la elaboración de análisis de las muestras antes de la entrega.

Aunque los tipos de producto pueden variar considerablemente de una región a otra (como resultado de los diferentes sistemas de producción y hábitos alimenticios regionales) y no existen datos unificados con respecto a cada producto específico, en el Gráfico 16 se muestran las principales categorías de productos adquiridos directamente a los agricultores familiares en 2010 a través del PNAE en función de la frecuencia de la compra.

²¹ Incluida la yuca (mandioca) y sus raíces.

GRÁFICO 16

Categorías principales de productos agrícolas familiares adquiridos a través del PNAE (2010)

Fuente: FNDE y MDA, 2010.

Es importante señalar que el marco jurídico de ambos programas ha otorgado prioridad a los productos orgánicos, así como a un aumento del precio del 30 por ciento. Esto se analizará en el Capítulo 8.

7.2 Precio

Uno de los principales criterios para renunciar al procedimiento de licitación y comprar productos directamente de los productores agrícolas familiares está relacionado con los precios. La finalidad de los programas brasileños no es subvencionar la compra de alimentos de los pequeños productores, sino aplicar el precio de mercado que a menudo, y especialmente en el caso del PAA, constituye una ventaja para los agricultores familiares (véase el Capítulo 8).

La Ley Nº 12.512/2011 establece que el precio del PAA debe ser compatible con los precios de los mercados locales o regionales, que han de ser evaluados y definidos por las unidades ejecutoras, con arreglo a la metodología del GGPA.

Por lo tanto, el GGPA se encarga de determinar los criterios para definir el precio de referencia del PAA. Es también responsable de establecer directamente (basándose en datos de la CONAB) el precio de referencia para dos modalidades específicas: la Compra directa y el Incentivo para la producción y el consumo de leche, que abarcan solo unos tipos preestablecidos de productos, y publicarlo.

Desde el inicio del programa, los criterios adoptados por el GGPA han sufrido varios cambios. Hasta 2010, la falta de una metodología adecuada para establecer los precios se consideró uno de los obstáculos para la ejecución del PAA (FAO, 2010; GGPA, 2010). El estudio de la FAO (2010) señala que hasta esa fecha, no existían criterios claros y unificados para definir el precio de referencia y los precios adoptados no reflejaban la realidad del mercado local.

La metodología aplicada en las diferentes modalidades y entre ellas era distinta, lo cual tenía como consecuencia que se pagaran precios diferentes por el mismo producto en el mismo lugar para las distintas modalidades del programa. Esas diferencias causaron problemas, especialmente cuando en el mismo lugar se utilizaban ambas modalidades, ya que significaba que se podía dar preferencia a una modalidad y abandonar la otra. Esto influyó negativamente en la acción colectiva local y dio lugar a reclamaciones entre los productores (Chmielewska y Souza, 2010).

Actualmente, las nuevas resoluciones vigentes han simplificado enormemente la metodología utilizada para definir los precios de referencia del programa.

Por lo que se refiere a la Compra con donación simultánea, la Resolución N° 59/2013 del GGPAA simplificó y unificó sus criterios²². En primer lugar, la Resolución establece que el precio de referencia para todos los tipos de productos se defina mediante un promedio de tres encuestas de precios realizadas en los mercados al por mayor locales o regionales en los últimos 12 meses. Especifica también que el precio pagado a los productores en los mercados locales se pueda adoptar para los productos sin una referencia en los mercados al por mayor locales o regionales (Art. 7).

En segundo lugar, la Resolución estipula que otras unidades ejecutoras (estados y municipios) pueden utilizar los precios de referencia calculados y publicados por la CONAB, evitando así las diferencias en la misma modalidad ejecutada por diferentes unidades ejecutoras.

En tercer lugar, según lo establecido en la Ley N° 12.512/2012 para todas las modalidades del PAA, la Resolución establece que el precio de los productos orgánicos puede ser hasta un 30 por ciento superior al precio ordinario establecido,

Por último, la validez del precio de referencia es de 12 meses. Sin embargo, los proveedores pueden exigir su revisión en caso de que el precio del producto haya experimentado un cambio significativo en el mercado (párrafo 4 del Art. 7).

En cuanto a la modalidad de Apoyo a la formación de reservas, la Resolución estipula que, cuando proceda, se deben utilizar los precios de la Compra directa, publicados por el GGPAA. En caso de que no se haya establecido un precio para el producto, la CONAB utiliza la misma metodología aplicada a la Compra con donación simultánea (Resolución N° 20/2006 del GGPAA; entrevista con la CONAB).

Cabe señalar que la CONAB, con el fin de dar mayor transparencia al proceso, organiza actualmente reuniones con representantes de las diferentes entidades que trabajan con el PAA, así como con los productores agrícolas familiares con miras a examinar la elaboración de parámetros de los precios (entrevista con la CONAB).

Por lo que respecta a la modalidad de Compra institucional, la Resolución N° 50/2012 del GGPAA establece que las instituciones de ejecución tienen que definir los precios para la compra de productos de la agricultura familiar mediante el promedio de tres encuestas de precios realizadas en los mercados locales o regionales²³. La Resolución concede también a las entidades compradoras la posibilidad de adoptar los precios utilizados por el PNAE.

Por lo que se refiere al PNAE, la Ley N° 11.947/2009 establece la compatibilidad con los precios del mercado local como condición para la compra directa de productos alimenticios de los agricultores familiares. La Resolución N° 26/2013 del FNDE simplifica y unifica también la metodología utilizada para definir los precios del PNAE.²⁴

Actualmente, las unidades ejecutoras se encargan de calcular los precios que se utilizarán en el programa, basándose en el precio medio obtenido en encuestas realizadas en al menos tres mercados (preferiblemente a nivel local, regional, territorial, estatal y nacional, y en este orden), y que se publicarán en la convocatoria. Debe otorgarse prioridad a los mercados de productos de la agricultura

²² La anterior Resolución N° 39/2010 del GGPAA (que sustituyó la Resolución N° 12/2004) adoptó tres metodologías que variaban en función de las características del producto (granos, horticultura y productos elaborados) y que abarcó un período de análisis en los últimos tres años.

²³ La Resolución, sin embargo, no especifica si los precios de referencia deben ser los de los mercados al por mayor o al por menor, o del período de referencia.

²⁴ De acuerdo a la anterior normativa, para establecer los precios del PNAE había que tomar en consideración el precio de referencia del PAA. En los lugares donde no hubiera un precio de referencia del PAA para los productos, había que calcular los precios basándose en diferentes criterios, de conformidad con la cantidad anual de compras para la unidad ejecutora a través del PNAE. Si era inferior a 100 000 BRL, entonces se tenían que considerar los precios de los mercados al por menor. Si era de 100 000 BRL o de cuantía superior, entonces se tenían que considerar los precios de los mercados al por mayor y el precio vigente en un procedimiento de licitación pública establecido recientemente por el mismo organismo de ejecución.

familiar, cuando haya, y no al mercado al por mayor, como en la modalidad de Compra con donación simultánea del PAA. Como en el PAA, se puede aumentar el precio de los productos orgánicos hasta en un 30 por ciento.

La Resolución Nº 26/2013 del FNDE (Art. 29) establece también que, a diferencia del PAA, los precios del PNAE incluyen el transporte, los impuestos, el envasado y todos los demás costos que recaen en los productores al entregar los productos a las escuelas.

Han surgido varios problemas relacionados con este tema, ya que en la normativa anterior se especificaba que al definir los precios del PNAE se tomaran en consideración los precios de referencia del PAA en la región, lo cual dio lugar a que muchas unidades ejecutoras adoptaran los precios de referencia del PAA para el PNAE sin tener en cuenta, en cambio, el transporte, el envasado y otros gastos soportados por los productores que participan en este programa (Souza, 2012).

El análisis llevado a cabo en el proyecto NUTRE sobre la inclusión de la agricultura familiar en la alimentación escolar en el estado de São Paulo constató que los proveedores del PNAE consideraron que los precios del PAA no eran adecuados para el programa, ya que los costos que tenían que sostener para su suministro eran mucho más elevados. Estos incluyen no solo los gastos de transporte de los alimentos directamente a las distintas escuelas (mientras que los transportes del PAA son, en general, a un único punto de recogida), sino también los gastos de un envasado especial. Mientras que en el PAA los productos alimenticios se entregan por lo general en cajas, el PNAE a menudo requiere un envasado individual y más elaborado (Malina, 2012).

Este problema fue un obstáculo significativo para la compra directa de alimentos de los productores agrícolas familiares a través del PNAE (FNDE, en Silva, 2011). Según Santos, Evangelista y Oliveira (2012), causó descontento entre muchos participantes y fue uno de los motivos de la baja participación en el programa. La nueva resolución ha cambiado esta norma y ya no hace referencia a los precios del PAA.

Otra diferencia entre los dos programas es que los precios de referencia del PAA son en general válidos durante 12 meses, mientras que los del PNAE se actualizan cada seis meses.

7.3 Declaración de Aptitud del PRONAF (DAP)

Otro criterio adoptado en los dos programas para renunciar al proceso de licitación se refiere a la calificación del productor como productor agrícola familiar, lo cual debe ser certificado mediante la presentación de una DAP.

Como ya se ha explicado, la DAP es un documento que certifica que el productor o la organización formal cumple todos los requisitos establecidos en la Ley Nº 11.326/2006, y, por lo tanto, puede ser clasificado como “agricultor familiar” o “emprendedor rural familiar”. Esto significa que: i) la propiedad rural no excede de cuatro módulos fiscales; ii) la mano de obra utilizada en las actividades rurales es predominantemente familiar; iii) un porcentaje mínimo (definido por el Poder Ejecutivo) de los ingresos familiares deriva de las actividades de la propiedad o el emprendimiento rural; y iv) el establecimiento está gestionado directamente por la familia.

Las instituciones autorizadas, como los organismos oficiales de asistencia técnica y extensión rural o las federaciones y confederaciones agrícolas, emiten la DAP de manera gratuita.²⁵

²⁵ En algunos casos, la DAP puede ser emitida por otras organizaciones, como la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), para los pueblos indígenas; la Fundación Cultural Palmares, para miembros de las comunidades *quilombolas*; el Ministerio de Acuicultura y Pesca o las federaciones de pesca y sus colonias afiliadas, para los pescadores; y el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), para los campistas y los colonos de la reforma agraria (Ley Nº 17/2010 del MDS).

La DAP para personas físicas tiene una duración ordinaria de seis años, mientras que la DAP para personas jurídicas (obtenida por los grupos formales con un 70 por ciento de sus miembros, como mínimo, en posesión de la DAP) tiene una duración de solo un año. En la actualidad, en el Brasil se registran regularmente 3,8 millones de DAP para personas físicas y alrededor de 2 000 DAP para personas jurídicas (MDA, 2013).

A lo largo del tiempo se han modificado los requisitos y los procedimientos para obtener la DAP. Estas modificaciones demuestran también algunas de las críticas que han recibido. De hecho, las dificultades para obtener la DAP y las irregularidades en su emisión se consideraron dos de los principales obstáculos operacionales del PAA (FAO, 2010; GGPAA, 2010).

Según afirma Grisa *et al.* (2011), la falta de participación de muchos agricultores familiares en el PAA se puede deber al requisito relativo a la prueba de propiedad de la tierra y al cobro indebido de algunas instituciones para la emisión de la DAP (Grisa *et al.*, 2011). Los fraudes cometidos en la obtención de la DAP han permitido la compra de productos de intermediarios y productores comerciales (Sparovek *et al.*, 2007; Grisa *et al.*, 2011). En el PNAE se ha registrado también este tipo de queja, especialmente en relación con la DAP para personas jurídicas (Sá, 2012).

En este contexto, la Ley Nº 12.512/2011 atenuó los requisitos anteriores, en concreto el que establecía que los ingresos familiares tenían que proceder *principalmente* de la propiedad rural. En la actualidad, solo un *porcentaje mínimo* de los ingresos familiares debe obtenerse de la propiedad. El Poder Ejecutivo determina este porcentaje, que recientemente disminuyó de un 70 por ciento a un 50 por ciento.

Por un lado, estas modificaciones estaban en línea con las quejas de numerosos pequeños productores que a menudo no podían alcanzar el porcentaje anterior y obtener una DAP, por ejemplo, cuando un miembro de la familia trabajaba fuera de la propiedad rural (entrevistas con el Instituto Guardianes de la Naturaleza [ING] y la Agencia de Desarrollo Agrario y Extensión Rural). Por otro lado, las modificaciones, y en concreto el nuevo porcentaje, aumentan sin duda el número de beneficiarios, que ya no incluye solo a los productores más pobres y vulnerables. En consecuencia, esto comportará un consiguiente incremento de los recursos del Gobierno, no solo para adquirir alimentos, sino también para prestar asistencia técnica y llevar a cabo iniciativas relacionadas, según señala el ING. Estos requisitos pueden suponer un problema para el programa, que ya adolece de falta de asistencia técnica y escasa inversión en servicios de extensión rural (véase el Capítulo 8).

Otro avance es el nuevo sistema de tecnología de la información para la emisión de las DAP, que ha sustituido el formulario en papel, y que es más rápido y más eficaz contra el fraude.

7.4 Límite de compra

Con el fin de adquirir los productos directamente de los agricultores familiares a través de los programas de compras institucionales, ha de respetarse un límite anual (o semestral) de compras impuesto a cada unidad familiar y a cada organización de productores agrícolas familiares. Estos límites establecen la cuantía económica máxima que cada DAP puede vender a las diferentes modalidades de los programas.

La razón principal del establecimiento de este límite financiero, habida cuenta de los presupuestos limitados, consiste en dar prioridad a las familias de agricultores o a los emprendedores rurales familiares más pobres y, por lo tanto, cumplir el objetivo del PAA de beneficiar a los productores más vulnerables (Peraci y Bittencourt, 2010). Según señala Müller (2007), uno de los puntos examinados desde el establecimiento inicial del PAA fue la necesidad de crear mecanismos que garanticen que los productores que acceden al programa sean efectivamente los más vulnerables. Además, el límite de compra ayuda a evitar que las compras se concentren en un número reducido de productores, así como a difundir el programa entre un mayor número de agricultores familiares y emprendedores rurales familiares (IPC-IG y PMA, 2013).

Al principio, el programa proporcionó un único límite para todas sus modalidades. El valor inicial establecido se calculó multiplicando el salario mínimo nacional por 13 que, en 2003, dio como resultado 2 500 BRL (Müller, 2007). Este valor se revisó posteriormente en los diferentes decretos que regulaban el programa hasta que, en 2008, se establecieron límites diferentes para cada modalidad.

En el caso del PNAE, siguiendo el modelo del PAA, el Decreto del FNDE de 2009 estableció un límite anual inicial de 9 000 BRL para las DAP para personas físicas. Como afirman el IPC-IG y el PMA (2013), el límite superior del PNAE, por un lado, expresa el equilibrio entre la diversificación de los proveedores y, por otro, la necesidad de contar con una escala mínima para cubrir de manera regular la demanda de alimentos de las escuelas, especialmente en las ciudades medianas y grandes. Además, el límite de compra del PNAE incluye los gastos del envasado y el transporte de alimentos a escuelas diferentes.

En la actualidad, el Decreto Nº 7.775/2012, modificado por el Decreto Nº 8.026/2013, ha introducido nuevos límites más altos para cada modalidad del PAA. Como ya se ha indicado, estos son: i) 5500 BRL cuando se trata de Compra con donación simultánea; ii) 8 000 BRL cuando se trata de Compra directa, Formación de reservas y Compra institucional u otras modalidades establecidas por el GGPAA; y iii) un límite semestral de 4 000 BRL para la modalidad del Incentivo para la producción y el consumo de leche. En esta última, los productores deben respetar también un límite de suministro de 100 litros por día.

A los grupos formales (DAP para personas jurídicas) se les aplica un límite anual de 1 500 000 BRL para la modalidad de Formación de reservas por los agricultores familiares. No obstante, este límite debe ser respetado junto con los límites individuales de cada uno de sus miembros.

Asimismo, el Decreto estableció la posibilidad de aumentar el límite anual de 5 500 BRL a 6 500 BRL para la modalidad de Compra con donación simultánea cuando el suministro se efectúa a través de una organización de productores, y hasta de 8 000 BRL cuando el suministro (a través de una organización formal) está formado por productos orgánicos y agroecológicos y productos de la sociobiodiversidad, y cuando al menos el 50 por ciento de los miembros están registrados en el CadÚnico (Registro Único para Programas Sociales del Gobierno Federal). Dichos límites más elevados ponen de manifiesto los objetivos del PAA de estimular el desarrollo de las organizaciones formales, y de promover y mejorar la producción orgánica y agroecológica, así como de beneficiar a los productores más vulnerables.

En 2012, el límite anual de compras del PNAE aumentó también a 20 000 BRL, más del doble del límite del PAA.

Estos nuevos límites están en sintonía con las críticas recibidas. Los reducidos límites financieros de compra, especialmente del PAA, han sido una de las principales quejas de los productores familiares con respecto al programa, según las entrevistas realizadas con el ING y la Agencia de Desarrollo Agrario y Extensión Rural.

El Gobierno sostiene que los productores agrícolas familiares pueden, al menos en teoría, participar en diferentes modalidades del PAA y del PNAE, y obtener ingresos significativos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, esta opción no es posible.

Con respecto al PAA, los límites de algunas de sus modalidades son acumulativos (Compra directa, Incentivo para la producción y el consumo de leche y Compra con donación simultánea), por lo que los productores agrícolas familiares pueden participar en diversas modalidades, pero sin exceder la cantidad total de 8000 BRL por DAP. Estos límites no son acumulativos con los de las modalidades de Compra institucional y del Apoyo a la formación de reservas (si la cédula de producto rural es liquidada financieramente), ni con los límites del PNAE.

Por lo tanto, el agricultor familiar y el emprendedor rural familiar pueden, al menos en teoría, participar en diferentes modalidades del PAA al mismo tiempo, logrando unos ingresos de hasta 44 000 BRL.

GRÁFICO 17

Límites de compras del PAA y del PNAE

<i>Apoyo a la formación de reservas</i>	<i>Compra institucional</i>	<i>Compra directa</i>	<i>PAA Leche</i>	Compra con donación simultánea	<div>PNAE</div>
BRL8 000	BR 8 000	BRL 8 000	BRL 8 000	BRL 5 500 or 6 500 or 8 000	
		La combinación de estas modalidades no puede superar el límite de BRL 8 000			
Límite total entre todas las modalidades del PAA = BRL 24 000					
Cantidad total entre ambos programas = BRL 44 000					

Fuente: MDS, 2013.

Sin embargo, en la práctica, los productores familiares a menudo no consiguen participar en más de una modalidad, ya que sus productos no siempre son compatibles con todas las modalidades, lo que limita considerablemente sus ingresos del programa.

En algunas modalidades del PAA, como ya se ha señalado, se permiten o son compatibles solo unos productos específicos, como en el caso de la Compra directa, a través de la cual el Gobierno compra únicamente determinados tipos de productos preestablecidos. Lo mismo sucede con la modalidad de Apoyo a la formación de reservas, que no se puede llevar a cabo con productos perecederos. En el PNAE, deben especificarse los productos para los menús escolares, que podrían no abarcar todos los productos producidos por los agricultores familiares. La única modalidad mediante la cual se pueden vender prácticamente todos los productos es la Compra con donación simultánea. Sin embargo, y a pesar de los últimos aumentos, el límite impuesto sigue siendo inferior a la suma de los 13 salarios mínimos (que en 2013 estaba fijado en 678BRL), lo que dio pie todavía a más quejas por parte de los productores (entrevista con el ING).

8. ACCESO A LOS PROGRAMAS DE COMPRAS INSTITUCIONALES BRASILEÑOS

8.1 Normas generales y acceso prioritario

Actualmente, los dos programas brasileños permiten a los productores acceder a sus programas y mercados institucionales de manera individual y también a través de grupos formales e informales. Además, ambos programas adoptan una serie de criterios de prioridad para regular el acceso.

Los primeros criterios para el establecimiento de la prioridad de los programas están relacionados con su objetivo de favorecer el desarrollo y la inclusión social de las poblaciones marginadas mediante los programas. Ambos programas seleccionan a los principales grupos de agricultores familiares considerados los grupos sociales más vulnerables que deberían tener prioridad sobre otros productores, es decir, las poblaciones indígenas y las comunidades *quilombolas*.

Recientemente, para consolidar su objetivo de beneficiar a los productores más pobres, el GGPAa incluyó entre los beneficiarios prioritarios de las Compras con donación simultánea a los productores agrícolas familiares que: i) estuvieran registrados en el CadÚnico; ii) fueran beneficiarios del programa social “Bolsa familiar” (*Bolsa Família*); y iii) fueran beneficiarios de otras actividades del plan “Brasil sin pobreza” (*Brasil sem miséria*) (Resolución N° 59/2013 del GGPAa).

En el PAA, se abordó además la cuestión de género de manera explícita, y las mujeres se incluyeron en la lista de los productores más vulnerables con acceso prioritario (véase Siliprandi y Cintrão, 2014). El marco jurídico del PAA alienta no solo la participación de las mujeres, sino también:

- que sus organizaciones formales tengan prioridad sobre otras organizaciones de proveedores;
- que al menos el cinco por ciento del presupuesto anual del programa (del MDS y el MDA) se destine a las compras de organizaciones que estén formadas como mínimo por un 70 por ciento de mujeres;
- que desde 2012 en adelante, en las modalidades de Compra directa e Incentivos para la producción y el consumo de leche, al menos un 45 por ciento y un 30 por ciento de los beneficiarios, respectivamente, sean mujeres (Decreto N°. 7.775/2012; Resoluciones N° 44/2011 y N° 59/2013 del GGPAa).

No existen disposiciones similares en el marco jurídico del PNAE, en el que la legislación no otorga prioridad a las mujeres.

Beneficiar a los productores agrícolas más pobres y vulnerables sigue siendo uno de los principales retos de ambos programas,²⁶ si bien se han realizado importantes progresos. El número de estos proveedores que han accedido efectivamente al programa ha aumentado considerablemente en los últimos años. Por ejemplo, el número de personas de las comunidades *quilombolas* del PAA ascendió de 285 beneficiarios en 2009 a 1 652 beneficiarios en 2012. Asimismo, los miembros de las comunidades indígenas aumentaron de 136 beneficiarios a 754 beneficiarios en 2012, y los campesinos asentados por la reforma agraria de 7 716 en 2009 a 30 619 en 2012 (página Web de la CONAB). Los datos de las modalidades de Compra con donación simultánea y Apoyo a la formación de reservas muestran también que la participación de las mujeres se incrementó de un 24 por ciento en 2010 a un 27 por ciento en 2011 y a un 43 por ciento en 2012 (Porto *et al.*, 2013).

El segundo criterio de prioridad común a ambos programas está relacionado con el apoyo a la producción agroecológica y orgánica. Estos productos no solo tienen prioridad sobre otros ofrecidos por proveedores ordinarios, sino que tienen también un incremento del precio del 30 por ciento.

²⁶ En 2009, según la Evaluación del Balance del GGPAa, el 68 por ciento de los beneficiarios del PAA fueron agricultores familiares con una situación más holgada (pertenecientes al Grupo A del PRONAF), mientras que los grupos más vulnerables que deberían haber tenido prioridad en el acceso al programa (es decir, miembros de las poblaciones indígenas, comunidades *quilombolas*, campesinos asentados por la reforma agraria, etc.) representaron solamente el 10,27 por ciento del total de los accesos (GGPAa, 2010; Roux, 2013).

En el PNAE, el apoyo a los productos orgánicos y/o agroecológicos y su promoción, así como a los de la sociobiodiversidad, se consideran medidas de Educación Alimentaria y Nutricional (EAN).²⁷ En el PAA, son uno de los objetivos declarados del programa, establecido por el Decreto N° 7.775/2012. Con el fin de apoyar este tipo de producción, el programa permite un aumento de los límites de las Compras con donación simultánea por DAP de hasta 8 000 BRL cuando los productos sean orgánicos y suministrados por una organización formal de agricultores familiares.

No obstante, estas son prácticamente las únicas medidas directas del PNAE y del PAA en apoyo de la producción orgánica. Además de los criterios de prioridad, el aumento del precio y de los límites de compra de una de las modalidades del PAA, no hay otras disposiciones en ninguno de los programas que establezcan medidas directas, como pueden ser la asistencia para obtener la certificación requerida o la ayuda técnica para adaptar la producción.

El análisis efectuado por Galindo, Sambuichi y Oliveira (2014) indicó que los productos orgánicos representaron solamente el 1,6 por ciento de las compras del PAA en 2012. Según los autores, una explicación de este bajo porcentaje podía ser el número limitado de productores con capacidad para producir productos orgánicos y obtener la certificación necesaria. Demuestra también la falta de asistencia y/o coordinación esenciales con otros programas de asistencia técnica y extensión rural para que estos productores puedan adquirir no solo la capacidad necesaria para poder practicar una agricultura orgánica, sino también para obtener la certificación requerida y asumir los costos que conlleva. Esta carencia es especialmente pertinente en la medida en que el desarrollo de la producción orgánica podría ser una estrategia importante para que los productores agrícolas familiares pudieran mejorar la calidad de su producción y acceder a nuevos y diferentes mercados más allá de los PAI.

Sin embargo, esta es una de las lagunas del programa que ha sido colmada a menudo por las ONG, como es el caso del ING, que proporciona apoyo a las organizaciones de agricultores familiares para acceder al PAA en la región de Paraná. Aunque la función de estas organizaciones intermediadoras dentro de la ejecución del programa no está plenamente reconocida por el Gobierno, han sido fundamentales al ayudar a los productores agrícolas familiares a acceder al PAA. Entre sus numerosas actividades, el ING presta asistencia técnica a los productores para que puedan adaptar su producción a los estándares de la producción orgánica y obtener la documentación necesaria (véase el Cuadro 6).

El tercer criterio de prioridad común a ambos programas de compras institucionales se refiere al acceso a través de la acción colectiva. A pesar de poder acceder a ellos de manera individual, el acceso a través de organizaciones formales (es decir, cooperativas y asociaciones) o informales de agricultores familiares tiene prioridad sobre el acceso individual en los dos programas.

En el PAA, el Art. 7 del Decreto N° 7.775/2012 establece expresamente que la CONAB dará prioridad a las organizaciones de productores y, en especial, a aquellas cuyos miembros sean los proveedores prioritarios definidos por el GGPA en el procedimiento de compra. Además, el suministro a través de grupos está también especificado en diversas resoluciones del GGPA como uno de los criterios para el establecimiento de la prioridad en la selección de proveedores en varias modalidades del PAA.

Otra estrategia adoptada para favorecer el acceso a través de organizaciones formales era la posibilidad de aumentar el límite de compra en la modalidad de Compra con donación simultánea de 5 500 BRL a 6 500 BRL cuando los suministros procedan de estas organizaciones. Esta cuantía asciende a 8 000 BRL cuando la organización suministra productos orgánicos y agroecológicos o cuando al menos el 50 por ciento de sus miembros están registrados en el CadÚnico.

²⁷ De conformidad con el Art. 13 de la Resolución N° 26/2013 del FNDE, la finalidad de la educación alimentaria y nutricional (EAN), en el marco del PNAE, deberá ser realizar actividades de formación y prácticas continuas, multidisciplinarias e intersectoriales que tengan como objetivo estimular la elección voluntaria de alimentos saludables que ayuden a la educación, la salud y la calidad de vida de los estudiantes.

En el PNAE, el acceso individual no estaba permitido hasta hace poco tiempo. Con arreglo a la normativa anterior (Resolución N° 38/2009 del FNDE), los productores agrícolas familiares podían acceder al programa solo si estaban organizados en grupos formales o informales. Sin embargo, la Resolución N° 26/2013 del FNDE introdujo la posibilidad de que dichos productores pudieran acceder también al programa de forma individual. No obstante, la resolución establece expresamente que los grupos formales tienen prioridad sobre los informales, y estos sobre los individuales (Art. 25 del Capítulo IV de la Resolución N° 26/2013 del FNDE).

La decisión de dar prioridad al acceso a través de organizaciones formales de agricultores indica la importancia y la utilidad de este instrumento en el acceso a los mercados. En otros programas, como la Iniciativa P4P, la principal forma de acceso, y en muchos casos la única, es a través de organizaciones de productores. Esta decisión se ajusta a los objetivos de los programas de compras institucionales brasileños, y en particular, del PAA, de impulsar el desarrollo de cooperativas y asociaciones.

Sin embargo, aunque ambos programas brasileños dan prioridad al acceso a través de grupos formales, no establecen suficientes disposiciones que favorezcan directamente la institución y el desarrollo de organizaciones formales de agricultores familiares o de productores rurales familiares. Algunas iniciativas, como el programa de asistencia técnica y extensión rural (*MaisGestão*, relativo a la gestión) y el proyecto NUTRE del PNAE, representan un importante paso en este sentido, pero siguen teniendo un alcance limitado. El acceso a través de organizaciones de agricultores se enfrenta también a varios problemas a nivel institucional y legal.

Antes de analizar las características específicas de acceso a los IPP a través de organizaciones de productores, cabe mencionar dos particularidades del PNAE con respecto a los criterios de prioridad.

En primer lugar, el PAA no impone un orden específico en sus criterios, mientras que el PNAE sí lo hace. De conformidad con el Art. 25 de la Resolución N° 26/2013 del FNDE, se debe observar el siguiente orden en el establecimiento de prioridades de las propuestas.

- i. Proveedores locales de los municipios.
- ii. Campesinos asentados por la reforma agraria y miembros de las comunidades indígenas y *quilombolas*.
- iii. Proveedores de productos certificados como orgánicos o agroecológicos.
- iv. Grupos formales por delante de los informales y grupos informales sobre proveedores individuales.
- v. Organizaciones formales con el mayor porcentaje de productores agrícolas familiares entre sus miembros.

En segundo lugar, el PNAE no solo fija como primer criterio la ubicación del suministro, sino que establece también un orden específico que hay que seguir cuando el organismo de ejecución no puede obtener la cantidad necesaria de alimentos de los proveedores locales. En estos casos, el suministro debe completarse con propuestas de los productores agrícolas familiares del territorio rural, a nivel estatal y nacional, exactamente en este orden (párrafo 2 del Art. 26 de la Resolución N° 26/2013 del FNDE).

8.2 Acceso a los programas de compras institucionales brasileños a través de la acción colectiva: Principales problemas desde una perspectiva jurídica

Si bien los productores pueden acceder a ambos programas brasileños de manera individual, el acceso a los mercados institucionales o de otro tipo de manera in puede ser muy difícil para los pequeños productores.

En general, uno de los principales problemas identificados para el acceso individual de los pequeños productores es la falta de escala y, por lo tanto, la incapacidad para producir las cantidades requeridas

por el mercado. Por lo que respecta al comprador, uno de los principales obstáculos es hacer frente a los elevados costos de transacción al tratar con productores individuales. Los intermediarios del mercado pueden desempeñar una función importante al vincular a los pequeños productores agrícolas individuales con los mercados, pero pueden también “filtrar” a menudo una parte considerable de los beneficios.²⁸

En este marco, el acceso a través de la acción colectiva puede presentar una estrategia importante, sobre todo en el caso de los pequeños productores. Estos se pueden establecer tanto de manera informal (grupos informales) como a través de organizaciones formales legales (grupos formales).

En los últimos decenios, los donantes, el Gobierno y los especialistas han aumentado su interés en instituir la acción colectiva como mecanismo para favorecer el acceso de los pequeños productores agrícolas a los mercados, mejorar sus beneficios de la participación en el mercado y promover el crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza (Kariuki y Place, 2005; Banco Mundial, 2008; Bernard y Spielman, 2009).

En el sector agrícola, los grupos de productores, y, en particular, los formales, pueden ser instrumentos útiles para resolver el problema de la falta de escala y reducir los costos de transacción, pero sus beneficios son aún mayores. Pueden mejorar también el acceso de los pequeños productores a servicios esenciales (como el crédito y la asistencia técnica), a insumos de producción (más baratos) y a información importante (por ejemplo, sobre técnicas de producción y patógenos). Promueven la difusión de información, la construcción de un capital social y la colaboración para reducir riesgos (véanse, por ejemplo, Markelova *et al.*, 2009; Shiferaw y Muricho, 2011; Fernández-Stark, Bamber y Gereffi, 2012; FAO, 2013b).

Estos son factores importantes que, como se ha demostrado a través de estudios empíricos y teóricos, pueden crear oportunidades para los pequeños productores no solo de acceder a los mercados, sino también de elevar la calidad de su producción, acceder a cadenas de valor nuevas y de más valor y lograr mayores resultados (Cafaggi *et al.*, 2012; Markelova *et al.*, 2009; Shiferaw y Muricho, 2011; Swensson, 2012).

Aunque es necesario seguir investigando, los estudios de casos y los datos disponibles actualmente indican que es probable que la estrategia de acceso en grupo adoptada por los programas de compras institucionales brasileños aporte beneficios a los pequeños productores agrícolas y les ayude a acceder al mercado institucional y a cumplir sus requisitos. Los estudios de casos cualitativos demuestran que la organización de los pequeños productores en grupos formales es fundamental para que puedan acceder a los mercados formales del PAA, así como para elevar la calidad y acceder a un mercado institucional más exigente representado por el PNAE (Grisa *et al.*, 2011; Santos, Evangelista y Oliveira, 2012; Souza, 2012; IPC-IG y PMA, 2013).

Estos casos han demostrado también que cuanto mayor es la participación de las asociaciones y cooperativas, entre otros actores sociales, mayor es el grado de consolidación de estas instituciones y más eficaces son los resultados del PAA (Botelho Filho y Carvalho, 2006; Müller, Fialho y Schneider, 2007; Grisa *et al.*, 2011).

No obstante, a pesar de su potencial, el acceso a través de una acción colectiva formalizada plantea varios problemas. Los estudios empíricos y teóricos han analizado las dificultades que se encuentran para lograr la coordinación y colaboración entre los pequeños productores (véanse, por ejemplo, Hellin, Lundy y Meijer, 2009; Shiferaw y Muricho, 2011).

²⁸ Los intermediarios del mercado pueden tener papeles muy diferentes en el acceso al mercado. En muchos casos, se consideran un obstáculo y aumentan los costos de acceso a los mercados, quedándose con gran parte del valor que pueden obtener los productores. En otros casos, sin embargo, un intermediario eficaz puede resultar fundamental al facilitar la interacción entre los pequeños productores agrícolas y los compradores, especialmente en los casos en que las barreras sociales, económicas y lingüísticas pueden impedir una interacción directa (Humphrey y Navas-Alemán, 2010; Cafaggi *et al.*, 2012; Fernández-Stark, Bamber y Gereffi, 2012).

En el PNAE, por ejemplo, la desconfianza hacia el asociativismo de los productores y, en particular, su resistencia a unirse a través de organizaciones formales fueron las dificultades señaladas por los productores y las unidades ejecutoras en la aplicación del PNAE (Souza, 2012; Triches y Schneider, 2012). Estos problemas eran particularmente pertinentes en el contexto de la anterior Resolución del FNDE, que había establecido que en algunos casos, los productores podían acceder al programa solo si se organizaban a través de organizaciones formales.

De hecho, las compras por valor de 10 000 BRL o una cuantía superior se podían hacer solo a través de grupos formales de agricultores familiares. La ausencia de este tipo de grupos representó un obstáculo importante para la ejecución del programa del FNDE. Como resultado, en 2013, la nueva resolución del FNDE eliminó esta condición e introdujo la posibilidad de que los productores agrícolas familiares pudieran acceder al programa de forma individual. Si bien no hacía una referencia explícita, en la práctica, esta nueva condición era una estrategia para superar el problema, aunque no proporcionara una solución completa.

Otra dificultad para acceder a través de grupos formales es la forma jurídica adoptada para regular la estructura organizativa de la acción colectiva formalizada. Sin embargo, a pesar de su importancia, este problema suele ser ignorado tanto por los especialistas como por los encargados de formular las políticas.

Una regulación inadecuada de su estructura legal puede plantear problemas importantes a las organizaciones formales, ya que puede limitar su utilidad y restringir sus funciones. Un estudio sobre empresas agrícolas rurales en Colombia mostró de qué manera una estructura legal de las organizaciones formales que no es adecuada podía obstaculizar el rendimiento de la organización y convertirse en un obstáculo para su desarrollo a largo plazo (González, Johnson y Lundy, 2006).

En los programas brasileños puede observarse que una regulación inadecuada limita la utilización de las organizaciones de productores como instrumento para favorecer el acceso de los pequeños productores a los mercados institucionales. Como ya se ha mencionado, la legislación sobre los programas establece que los grupos formales deben estar constituidos como personas jurídicas reconocidas por el derecho privado brasileño y, en particular, como una cooperativa o asociación sin ánimo de lucro (Ley Nº 12.512/2011, Resolución Nº 26/2013 del FNDE).

En el Brasil, el desarrollo de las cooperativas y las asociaciones está respaldado por la Constitución Federal de 1988. Con arreglo al Art.174, estas deben ser también apoyadas y alentadas por el Estado a través de una legislación específica.

Sin embargo, las cooperativas siguen estando reguladas principalmente por una Ley promulgada en 1971 (Ley Nº 5764).²⁹ La regulación establecida en esa ley, emitida incluso antes de la Constitución Federal, es obsoleta e inadecuada para los pequeños productores y sus grupos que son, precisamente, los destinatarios de los programas de compras institucionales y que podrían beneficiarse de una estrategia de acceso a los mercados.

La constitución y los sistemas de administración de las cooperativas en virtud de la Ley Nº 5764/1971 se caracterizan por una estructura compleja y unas formalidades burocráticas con muchos trámites. Con arreglo a esta legislación, las cooperativas deben tener, por ejemplo, tres órganos sociales

²⁹La Ley de cooperativas vigente no abarca los nuevos objetivos de la Constitución Federal. Como resultado, según afirma Bialoskorski-Neto (2011), el cooperativismo brasileño se encuentra en un “vacío jurídico” debido a la ausencia de una legislación moderna bien definida capaz de perfeccionar la legislación anterior y añadir las modificaciones establecidas por el proceso constituyente de 1988. En 2002, el nuevo Código Civil incorporó parcialmente la regulación de las cooperativas en algunos artículos y definió su condición jurídica como *sociedades simples*, como tal, no se consideran empresas comerciales (Art. 982 del Código Civil).

diferentes (una asamblea general, un consejo de administración y un comité de auditoría), así como varios libros y actas obligatorios que deben ser registrados en su correspondiente registro público. También impone un sistema complejo de rendición de cuentas.

Estas complejas características son, en la práctica, muy difíciles de manejar y costosas para los pequeños productores (Triches y Schneider, 2012). Esto es evidente en el caso del programa de compras institucionales, en el que el número de cooperativas entre los grupos formales que acceden al programa es muy limitado en comparación con las asociaciones sin ánimo de lucro.

Además, como estrategia para superar las barreras burocráticas, la forma jurídica adoptada más habitualmente por los pequeños productores agrícolas familiares para acceder a los programas son las asociaciones sin ánimo de lucro.

Ello se ha observado en varios estudios diferentes. En el estado de Minas Gerais, por ejemplo, de los 234 grupos formales con la DAP y, por lo tanto, aptos para participar en los programas, 31 eran cooperativas y 203 eran organizaciones sin ánimo de lucro (Santos, Evangelista y Oliveira, 2012). En un estudio de caso realizado por Chmielewska y Souza (2010) en tres municipios de la región de Sergipe, solamente accedieron al PAA asociaciones (y ninguna cooperativa).

La constitución y administración de las asociaciones sin ánimo de lucro conlleva menos costos y formalidades desde un punto de vista jurídico y organizativo. No obstante, en diferentes sectores se ha observado que las organizaciones sin ánimo de lucro no son la estructura jurídica más adecuada para las organizaciones de pequeños productores, especialmente para poder acceder a los mercados (FAO, 2007; Cafaggi *et al.*, 2012; Swensson, 2012).

Las asociaciones sin ánimo de lucro están reguladas en el Brasil por la Constitución Federal (XVII–XXI del Art. 5 y el punto 2 del Art. 174) y por el Código Civil (Arts. 53–61). De acuerdo con estas normas, las asociaciones sin ánimo de lucro no deben tener un fin comercial, no pueden perseguir beneficios económicos y no pueden distribuir las eventuales ganancias entre sus miembros. Una de las principales características en cualquier sistema jurídico es que, cuando se obtienen beneficios económicos estos no pueden ser distribuidos, sino que se reinvierten en su totalidad en el desarrollo de la propia institución.

Entre las numerosas consecuencias prácticas de estas limitaciones destaca la imposibilidad de que la asociación cree una reserva o tenga sus propios recursos para pagar los gastos. En los programas, esto representa una dificultad especial.

El PNAE y algunas modalidades del PAA (como la Compra con donación simultánea) requieren el desarrollo, la gestión y la ejecución de un proyecto complejo de ventas que rija el compromiso del grupo formal para participar en el programa (véase el apartado 6.1). La participación en estos programas exige además el mantenimiento de un sistema de rendición de cuentas, la emisión de facturas fiscales y muchas otras actividades de carácter logístico y de gestión. Todo ello representa un costo para la organización formal. Sin la posibilidad de constituir una reserva o tener sus propios recursos, las asociaciones sin ánimo de lucro dependen de las donaciones de sus miembros o del pago directo, lo cual puede limitar aún más sus actividades (entrevista con el ING).

Por otra parte, la ausencia de ánimo de lucro, la falta de capital y el régimen de responsabilidad de una asociación sin ánimo de lucro pueden comprometer también la firma de contratos con compradores privados o su acceso a la financiación (FAO, 2007). Ya se ha informado de que estas limitaciones constituyen una importante dificultad para el acceso al mercado en otros sectores económicos (Cafaggi *et al.*, 2012; Swensson, 2012).

Estas evidencias demuestran que las asociaciones sin ánimo de lucro, aunque sea la opción elegida menos burocratizada y más fácil de administrar, no se pueden considerar la forma jurídica más

adecuada para la estructura organizativa de las organizaciones de pequeños productores, sobre todo desde la perspectiva del acceso al mercado. Por lo general, no se pueden adaptar a todas las funciones y actividades de los grupos formales de pequeños productores relacionadas con el acceso a los mercados, ya que estos son en su mayoría comerciales y tienen como objetivo obtener beneficios económicos.

Otro aspecto importante vinculado directamente con la regulación de las cooperativas y las asociaciones sin ánimo de lucro se refiere a la legislación fiscal y su incompatibilidad con el apoyo a los grupos formales en el marco jurídico brasileño.

En el Brasil, las cooperativas y las asociaciones sin ánimo de lucro no pueden beneficiarse del Sistema de Recaudación de Impuestos Unificado (SIMPLES [*Sistema Integrado de Pagamento de Impostos e Contribuições das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte*]), ya que, con arreglo a la ley, rige solo para las empresas. En consecuencia, los impuestos que se aplican a la contratación de un empleado son altos. Para una empresa, los costos podían representar un 30 por ciento o un 35 por ciento del salario, mientras que para las cooperativas y las asociaciones pueden llegar a representar un 60 por ciento o un 65 por ciento (ING). Estos costos elevados pueden hacer que la contratación de empleados sea insostenible para las organizaciones, especialmente para las que están constituidas por los pequeños productores más pobres.

Según esta ONG, esos costos suelen hacer la participación de grupos formales de pequeños productores en los PAA una perspectiva envidiable. De hecho, algunos se han visto obligados a utilizar una sociedad de responsabilidad limitada para poder inscribir a sus empleados y así superar esta diferencia. En otras palabras, la organización formal tiene que utilizar otra estructura legal para poder superar las deficiencias de la existente, lo que demuestra una vez más las limitaciones y la falta de idoneidad de la estructura legal disponible.

Un estudio de caso sobre las oportunidades y las dificultades derivadas de la aplicación del PNAE en el estado de Minas Gerais mostró que, el 76 por ciento de 78 organizaciones de agricultores familiares analizadas en el estudio (18 cooperativas y 60 organizaciones sin ánimo de lucro) no tenían empleados fijos. Aunque no se establece una relación directa entre el bajo número de empleados y los aspectos fiscales, el estudio señala que la situación informal, y la baja capacidad de organización y de gestión de las organizaciones se debe a la falta de empleados fijos. (Santos, Evangelista y Oliveira, 2012). Esta situación es un grave obstáculo, especialmente cuando se trata de elevar la calidad y acceder a los mercados formales.

Los problemas relacionados con la regulación adecuada de la estructura jurídica de las organizaciones formales no son exclusivos del sistema jurídico brasileño. En el sector agroalimentario, los estudios indican que diversos sistemas jurídicos plantean dificultades debido a la falta de idoneidad de la estructura legal proporcionada por el legislador o elegida por los productores para regular sus acciones colectivas (González, Johnson y Lundy, 2006; FAO, 2007).³⁰ Proporcionar una adecuada regulación de la estructura jurídica de los grupos formales de pequeños productores no es una tarea fácil.

No obstante, se pueden y deben hacer esfuerzos a fin de desarrollar una estructura jurídica más adecuada y flexible para los grupos formales de pequeños productores, teniendo en cuenta

³⁰ Shepherd, en FAO (2007) afirma: "Son muchos los países en los cuales aún no está clara la situación legal de los grupos de agricultores, lo que les impide realizar transacciones financieras. Por ejemplo, en Kenya los grupos de comercialización de los productores tienen que registrarse como grupos de autoayuda y, por tanto, carecen de situación legal como empresas de negocios. En Colombia, los grupos han tenido la tendencia a inscribirse como empresas sin ánimo de lucro con el fin de aprovechar la ventaja de las bajas cuotas de matrícula y de los incentivos tributarios, pero tal estructura organizacional puede llegar a ser un obstáculo para el desarrollo a largo plazo. En algunos otros países ha habido movimientos para forzar a los grupos o asociaciones de agricultores a registrarse como cooperativas, a pesar de que parece que hay preferencia entre los grupos por tener la situación legal de compañías de responsabilidad limitada."

su importancia para vincularlos a los mercados y ayudarles a elevar la calidad. Se podrían perfeccionar y actualizar las leyes sobre las formas tradicionales (como las cooperativas), pero se podrían elaborar también nuevos modelos, a partir no solo de acuerdos organizativos, sino también de acuerdos contractuales, que requieren menos trámites burocráticos y se adaptan mejor a las demandas de los productores agrícolas familiares (véase Swensson, 2014).

Tal como afirmó la FAO en el Año Internacional de las Cooperativas (2012), las cooperativas y las organizaciones de productores pueden crecer y actuar como un vehículo para la inclusión y la integración de sus miembros en los mercados. No obstante, esto será posible solo si están empoderadas y cuentan con un entorno propicio adecuado con un marco normativo y jurídico apropiado y oportuno (página Web de la FAO).

Aún falta la adopción de medidas institucionales, como la actualización de la legislación, el establecimiento de un sistema fiscal compatible y favorable y otros tipos de ayuda directa, lo cual impide que el programa dé buenos resultados.

8.3 Otras dificultades

Los programas de compras institucionales brasileños se enfrentan a otras dificultades relacionadas con el acceso de los productores agrícolas familiares a los programas, además de las cuestiones relacionadas con la acción colectiva y el marco jurídico adecuado. Entre las más importantes figuran i) la falta de asistencia técnica y su correcta coordinación con los programas; ii) las limitaciones operacionales; y iii) los retrasos en el pago.

Alcance limitado de la asistencia técnica y de su coordinación con los programas de compras institucionales

Numerosos estudios han demostrado que los productores agrícolas familiares siguen enfrentándose a dificultades para acceder a los programas y cumplir los requisitos (FAO, 2010; GGPAA, 2010; Grisa *et al.*, 2011; Honorato, 2012; Sá, 2012).

Si bien los programas han sido óptimos al mostrar a los productores la calidad y otros estándares requeridos por los mercados institucionales y de otra índole, y permitirles que se adecuaran a ellos, siguen sin proporcionar suficientes herramientas directas para ayudarles en este proceso (ING).

Hay una amplia brecha entre: i) los estrictos requisitos impuestos por los programas (por lo que respecta a la capacidad de organización, gestión y planificación y los estándares de calidad); y ii) el apoyo de los mismos programas, así como un marco institucional y jurídico que contribuya a mejorar los conocimientos especializados de los productores y las organizaciones agrícolas familiares para que puedan adaptarse a ellos y acceder a los programas.

Esta brecha tiene especial importancia si el destinatario son, como en el caso del PAA, los productores más pobres y vulnerables, que son precisamente las personas sin conocimientos especializados. Es pertinente también en el PNAE, en el que los estándares de calidad y los requisitos organizativos son incluso más estrictos y exigentes que los del PAA.

Por tanto, la falta de asistencia técnica y su coordinación con los programas impide que numerosos productores agrícolas familiares y sus organizaciones adquieran los conocimientos necesarios para acceder al PAA y el PNAE o eleven la calidad de su producción y accedan a otros mercados, como el de los productos orgánicos.

Esta dificultad del PAA ya se puso de manifiesto en un estudio efectuado por la FAO en 2010, así como en otros estudios de casos y entrevistas. Grisa *et al.* (2011) señalaron que los agricultores familiares tienen dificultades para organizarse, planificar la producción y cumplir los estándares de calidad impuestos por el PAA, lo cual se vería facilitado si se coordinara la asistencia técnica con el programa. Ello fue reconocido también plenamente por el GGPAA, que afirmó que la contribución de la asistencia

técnica y extensión rural estaba muy por debajo de las necesidades de las organizaciones agrícolas familiares que participaban en el programa (GGPAA, 2010).

Sin embargo, la falta de coordinación y complementariedad se refiere no solo a la asistencia técnica y la extensión rural, sino también a otras políticas y programas públicos.

Según un informe de la FAO (2010), en el marco de la Evaluación del Balance del GGPAA, hay una falta generalizada de iniciativas para vincular el PAA con políticas y medidas para la agricultura familiar local, y con asociados e instituciones locales que participan en actividades de desarrollo social. Esto incluye también programas relacionados con el apoyo financiero a la agricultura familiar (como el PRONAF).

En el estudio de la FAO se destacaban las siguientes consecuencias:

- pérdidas para los productores agrícolas familiares y sus organizaciones;
- escasa eficacia de las organizaciones agrícolas familiares para comercializar y/o elaborar su producción;
- infrautilización de la capacidad del PAA para crear sinergias a nivel local;
- baja participación de organismos de desarrollo social en la ejecución del PAA;
- escaso nivel de eficacia y eficiencia en la ejecución del programa.

No hay una evaluación de este tipo del PNAE que se pueda comparar, pero diferentes estudios indican que este problema constituye también un obstáculo importante en este programa de compras institucionales. (Honorato, 2012; Sá, 2012).

Los dos programas han intentado abordar estos problemas. El PAA creó el programa de gestión de asistencia técnica y extensión rural (*Mais Gestão*) en 2012 y el PNAE el proyecto NUTRE en 2010 a fin de prestar apoyo a la ejecución del Art. 14 de la Ley Nº 11.947/2009 y a la inserción de las cooperativas agrícolas familiares en el PNAE. El proyecto NUTRE trabaja en dos frentes: i) ayuda a las organizaciones de productores agrícolas familiares para que puedan adaptarse a los estándares y las solicitudes de las escuelas; y ii) presta apoyo a las unidades ejecutoras seleccionadas (en municipios grandes) para preparar de manera adecuada las convocatorias públicas. Se han ejecutado seis proyectos en el Brasil (Convocatoria 4/2012): uno en la región del nordeste y cinco en diferentes estados del sudeste y de la región del sur (São Paulo, Minas Gerais, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul). Cuentan con una inversión de 25 millones de BRL y benefician a 200 cooperativas y 64 municipios (MDA, 2013).

Estos programas, a pesar de su importancia, siguen teniendo un alcance limitado.

Limitaciones operacionales

Otro problema está relacionado con las limitaciones operacionales de los programas de compras institucionales brasileños, que no solo agravan el problema del acceso de los productores agrícolas familiares, sino que además limitan el desarrollo de los programas (FAO, 2010; GGPAA, 2010).

Las cuestiones operacionales no eran del todo adecuadas para la ejecución del PAA y se consideraron uno de los diez principales obstáculos a los que se enfrentó dicho programa entre 2003 y 2010. El informe de la FAO (2010), en el marco de la Evaluación del Balance del GGPAA, puso de relieve los ocho obstáculos operacionales siguientes:

- i. el acceso a la DAP, que comprendía las dificultades que tenían los productores agrícolas familiares para cumplir los requisitos para obtenerla, así como las irregularidades y los retrasos en su emisión;
- ii. la metodología para establecer los precios que en ese período se observó que no estaba bien definida ni unificada, y no era adecuada para reflejar la realidad de los mercados locales;
- iii. la falta de reglamentos sanitarios adecuados sobre la producción agrícola familiar, lo cual, en algunos casos, pudo impedir la inclusión de productos de origen animal en el programa;

- iv. las cuestiones fiscales, como la ausencia de una regulación específica para la agricultura familiar en muchos estados, una burocracia compleja y dificultades operacionales en la recaudación de impuestos;
- v. las dificultades para los agricultores familiares y los emprendedores rurales familiares para emitir facturas de impuestos, junto con los altos costos de estas operaciones;
- vi. la insuficiencia de la logística de transporte y distribución de los productos, ya que no contaba con una flota suficiente para poder cubrir las necesidades del PAA;
- vii. redes escasas e inadecuadas de estaciones y centros de distribución para los productos del PAA, que a menudo no conseguían desempeñar sus funciones;
- viii. productos adquiridos en contra de las normas del programa, como la compra de alimentos elaborados que no procedían de emprendedores rurales familiares, o con materias primas que no derivaban de la agricultura familiar, así como productos con características nutricionales dudosas (FAO, 2010; GGPAA, 2010).

El PNAE se enfrentó a obstáculos similares, entre los que figuraban:

- i. dificultades para obtener la DAP, y, en concreto, la DAP para personas jurídicas;
- ii. problemas relacionados con el establecimiento de los precios, incluida la interpretación errónea de los reglamentos del PNAE y, más en concreto, la necesidad de incluir los gastos de transporte, envasado, etc.;
- iii. algunas limitaciones y dificultades impuestas por la legislación sanitaria, que a menudo resultaba inadecuada para las características específicas de la agricultura familiar;
- iv. cuestiones fiscales;
- v. dificultades en la emisión facturas fiscales por los productores agrícolas familiares y, en particular, de la factura fiscal electrónica solicitada;³¹
- vi. problemas de logística, que incluían la dificultad de los productores para envasar y transportar los productos a las diferentes escuelas;
- vii. la falta de idoneidad de la estructura en las escuelas para el almacenamiento y la cocción de alimentos.

Los datos del FNDE que analizan el cumplimiento de la norma que estipula que al menos el 30 por ciento de los recursos del PNAE se dedique a la compra de productos directamente de los productores agrícolas familiares ponen de relieve algunas de las dificultades principales del acceso de los productores al PNAE.³²

Con arreglo a estos datos, además de las dificultades operacionales que se han expuesto, los principales problemas notificados por las unidades ejecutoras para no adquirir al menos el 30 por ciento de los alimentos escolares directamente de los productores agrícolas familiares son los siguientes:

- i. la escasa organización de la agricultura familiar se consideró que era el obstáculo principal (28 por ciento de respuestas);
- ii. la falta de preparación de las personas involucradas, como el desconocimiento de los administradores locales de la existencia de productores agrícolas familiares en la región y su producción (dando lugar a la elaboración de convocatorias públicas completamente inadecuadas a la producción local y a los productos disponibles en el período) y su resistencia a cambiar a una nueva modalidad de compra (es decir, utilizar las convocatorias públicas en

³¹ Como ya se ha mencionado, la imposibilidad de emitir la factura fiscal requerida y la falta de idoneidad de las condiciones sanitarias son dos de las tres excepciones establecidas por la legislación del PNAE para que no se cumpla la obligación de utilizar al menos el 30 por ciento de los recursos para la alimentación escolar en la adquisición de alimentos directamente de los productores agrícolas familiares (párrafo 2 del Art. 14 de la Resolución Nº 26/2013 del FNDE)

³² Estos datos se han obtenido del Informe anual de los estados financieros (*Demonstrativo Sintético Anual*) que las unidades ejecutoras tienen que presentar al FNDE. Por lo tanto, los problemas presentados se centran principalmente en las dificultades operacionales del programa y, en particular, desde el punto de vista de las unidades ejecutoras. No existe un análisis más amplio basado en estudios cualitativos desde el punto de vista de los productores agrícolas familiares, como el que se llevó a cabo en 2010 para el PAA.

- lugar del procedimiento de licitación); y la preparación insuficiente de los nutricionistas y cocineros de las escuelas;³³
- iii. la ausencia del PAA y, en consecuencia, de productores agrícolas familiares que ya lo hubieran utilizado para acceder a los mercados institucionales y hubieran adquirido los conocimientos y la experiencia necesarios, que incluía la organización a través de grupos formales;
 - iv. la desconfianza de los productores agrícolas familiares en el gobierno local por lo que respecta al pago efectivo y oportuno de la administración pública y las ventajas de este nuevo mercado, entre otras cosas;³⁴
 - v. la inexistencia de agricultura familiar local, especialmente en las grandes ciudades; y
 - vi. la falta de integración entre las unidades ejecutoras y la agricultura familiar.

Este último punto es especialmente importante, ya que los productores agrícolas familiares pueden acceder al mercado institucional del PNAE solo para vender los productos especificados en la convocatoria pública. Por consiguiente, el programa necesita que haya una integración eficaz entre los nutricionistas, las unidades ejecutoras y los productores agrícolas familiares, a fin de coordinar la elaboración de los menús, las convocatorias públicas y la producción, respectivamente. Sin embargo, los datos del FNDE demuestran que sigue habiendouna falta de coordinación entre los participantes, lo cual impide a los productores acceder al programa. En el proyecto NUTRE, en el estado de São Paulo, se consiguió coordinar las actividades solo en algunos lugares. En la mayoría de los municipios, los menús no se habían modificado desde la Ley de 2009 y los productos que había que comprar directamente de la agricultura familiar se elegían de forma aleatoria, sin ningún tipo de negociación con los productores, y solían incluir productos que la agricultura familiar normalmente no produce, como pasta y galletas tipo cracker (Siliprandi y Belik, 2012; Santos *et al.*, 2012).

Retrasos en los pagos

Uno de los problemas principales y más frecuentes del PAA han sido los retrasos en los pagos como se indicó en el informe de la FAO y la Evaluación del Balance del GGPAA, así como en los estudios del PNAE (FAO, 2010; GGPAA, 2010; Corá y Belik, 2012; Sá, 2012).

Con arreglo a la legislación del PAA, los pagos han de realizarse en un plazo de 10 días. Sin embargo, según el informe de la FAO y la evaluación del GGPAA, entre 2003 y 2010 las unidades ejecutoras no respetaron este requisito (FAO, 2010; GGPAA, 2010). Por ejemplo, los datos de una investigación sobre el terreno de la Fundación de Estudios Agrarios Luiz de Queiroz de la Universidad de São Paulo (USP/FEALQ, 2006) en la región del nordeste indican que el 47 por ciento de los beneficiarios del PAA analizados recibieron los pagos después de 10 días.

Este problema fue especialmente pertinente en las modalidades de Compra con donación directa e Incentivos para el consumo y la producción de leche del PAA, cuyas unidades ejecutoras habían sido los estados y los municipios y los recursos se habían transferido a través de un sistema de convenios (GGPAA, 2010). Sin embargo, y tal como ha señalado el ING, la CONAB a menudo no dispone de la estructura adecuada para recibir y verificar la documentación necesaria y realizar el pago a su debido tiempo.

³³ Del informe de la FAO y la evaluación del GGPAA se deducía que uno de los principales problemas era la falta de ayuda adecuada para capacitar a los asociados involucrados en la ejecución del PAA, a pesar del complejo sistema de ejecución del PAA. Las consecuencias fueron que los encargados de la ejecución del programa no estaban preparados, y no se utilizaron prácticamente los recursos disponibles del PAA. Además, el programa se ejecutó a menudo en contraposición a las directrices del GGPAA. Ello favoreció, por tanto, el acceso de un número limitado de beneficiarios formado por los productores agrícolas familiares más desarrollados y organizados (FAO, 2010; GGPAA, 2010).

³⁴ Según Triches y Schneider (2012), la mayoría de los entrevistados consideraron que la desconfianza de los productores era un impedimento importante. Los productores no estaban seguros de que fuera ventajoso vender a la administración pública, de que el Gobierno les pagara efectivamente, de que los precios fueran justos, etc. La administración pública mostraba también desconfianza, especialmente al principio, ya que temía que los productores agrícolas familiares no pudieran cubrir el suministro regular (véase además Siliprandi y Belik, 2012).

Los retrasos en los pagos son importantes para los pequeños productores pobres que necesitan el dinero para cubrir sus inmediatas necesidades familiares. La situación se vuelve incluso más crítica cuando los productos vendidos son elaborados, de manera que los productores agrícolas familiares han de adquirir los ingredientes en su producción (como para tortas y galletas, por ejemplo). En términos generales, el plazo en que tienen que pagar estos ingredientes es inferior al plazo en que reciben los pagos del PAA.

El informe de laFAO indica que estos retrasos provocan una pérdida de credibilidad del programa entre los proveedores, menoscaban la eficacia del PAA para mejorar los ingresos de los productores agrícolas familiares y tienen efectos negativos en la imagen del programa entre los participantes. El informe señala también que los retrasos en los pagos han impedido que los productores participaran en el programa (FAO, 2010; GGPAA, 2010).

En el PNAE no hay un plazo establecido para realizar los pagos, pero la fecha y las condiciones en que se realizan han de indicarse en la convocatoria pública. Por ejemplo, los pagos pueden ser mensuales, dentro de un plazo de 15 días desde la entrega o incluso de entre 15 y 30 días después de la entrega.³⁵ Al igual que en el PAA, los casos de retrasos en los pagos del PNAE a los proveedores son frecuentes (Malina, 2012; Sá, 2012). El estudio llevado a cabo por el proyecto NUTRE en el estado de São Paulo recoge las dos explicaciones de los retrasos que esgrimen las unidades ejecutoras, a saber, la falta de una emisión adecuada de la factura fiscal electrónica por los productores agrícolas familiares y los retrasos en las transferencias de los recursos del FNDE (Malina, 2012).

En ambos casos y cuando el pago se realiza a través de organizaciones formales (que son las encargadas de realizar el pago individual a sus miembros), estos retrasos colocan a las cooperativas y asociaciones en una situación difícil, ya que no reciben el dinero a tiempo para pagar a sus miembros según lo acordado, lo cual crea dificultades políticas al interno de las asociaciones y cooperativas, impide el suministro de los productos aprobados, crea dificultades financieras para los productores y desincentiva la participación. (Cordeiro in Grisa *et al.*, 2011; Sá, 2012).

No obstante, se han efectuado modificaciones importantes en los programas para superar estos defectos, especialmente por lo que se refiere al PAA. Los nuevos acuerdos de adhesión que rigen la colaboración y la transferencia de recursos entre el Gobierno federal y las unidades ejecutoras (estados y municipios) han disminuido la burocracia de dichas transferencias y han posibilitado el pago directo del Gobierno a los proveedores.

Asimismo, se ha creado una tarjeta bancaria (la tarjeta del PAA), a través de la cual los proveedores reciben directamente el pago del Gobierno federal. Ello debería mejorar considerablemente el problema de los retrasos en el pago del programa.

La SESAN del MDS sostiene que en el marco de los acuerdos de adhesión, la tarjeta del PAA representa un nuevo funcionamiento del programa, que simplifica y agiliza más el pago directo a los productores y garantiza una mayor transparencia en el control y el monitoreo de todo el proceso (Campos, 2014).

RECUADRO6

Organizaciones intermediadoras: la experiencia del Instituto Guardanes de la Naturaleza (ING)

El ING (*Instituto os Guardiões da Natureza*) es una ONG que se constituyó en 1998 en el municipio de Prudentópolis en la región Sur del Brasil (estado de Paraná). Se creó en un contexto en el que había un alto índice de suicidios entre los productores agrícolas familiares y una intensa deforestación, causados

³⁵ Según un estudio llevado a cabo por el proyecto NUTRE en el estado de São Paulo, la mayoría de las 42 convocatorias públicas (un 33,4 por ciento) analizadas estipulaban un pago mensual, seguido del pago dentro de un plazo de 15 días desde la entrega (un 23,6 por ciento) (Malina, 2012).

principalmente por la introducción de plantaciones de tabaco y soja a gran escala. Su misión es fomentar la evolución de los seres humanos y contribuir a ella, prestando especial atención a la agricultura biodinámica y la conservación de la naturaleza.

Desde 2006, el ING ha desempeñado una función importante al prestar apoyo a los productores agrícolas familiares de la región para acceder al PAA, así como ayudarles a superar algunos obstáculos del programa.

Un ejemplo se refiere a la falta de asistencia técnica y su adecuada coordinación con el programa. La Presidenta de la ONG, Vânia Mara Moreira Dos Santos, afirma que desde el principio de la colaboración con el programa, ellos se dieron cuenta de que numerosos productores tenían problemas para cumplir los criterios de calidad del PAA y que se precisaba asistencia técnica para que pudieran lograr los estándares necesarios y acceder al programa. Dado que no había un proyecto específico de asistencia técnica en la región para los proveedores del PAA, la ONG organizó actividades para prestar servicios de asistencia técnica y extensión rural a los productores agrícolas familiares a través de diferentes asociaciones (también con instituciones públicas) y mediante la contratación de técnicos que explicaran y enseñaran el modo de producir un producto de mejor calidad.

La misma actitud se adoptó para la producción orgánica. Con el fin de beneficiarse de la prioridad y el incremento del precio estipulados en el PAA para la producción orgánica, prever la posibilidad de acceder a otros mercados y por lo tanto, ser capaces de elevar la calidad y no convertirse en dependientes de los programas públicos, el ING estableció una asociación con el Instituto Público de Tecnología del Estado de Paraná. Mediante esta colaboración, este instituto brinda asistencia técnica a los productores agrícolas familiares con la ayuda de la ONG, con objeto de que puedan adaptar su producción a las normas orgánicas y obtener la certificación exigida.

El ING ha tomado medidas para subsanar la falta de capacidad de gestión y organización de los productores agrícolas familiares y, en concreto, sus dificultades en la elaboración y el mantenimiento de la contabilidad, así como la emisión de los documentos fiscales necesarios. Según la Presidenta de la ONG, el informe de rendición de cuentas exigido por el PAA es demasiado complejo y es prácticamente imposible que los productores puedan realizarlo por sí solos. Incluso los contables profesionales tienen dificultades para prepararlo. Uno de los motivos es el cambio frecuente de los requisitos establecidos. Desde que el ING contribuye directamente a la elaboración y coordinación del plan de ventas, es la ONG la que desarrolla, mantiene y prepara los informes de rendición de cuentas necesarios para la CONAB y ayuda a los productores a emitir las facturas fiscales.

El ING brinda apoyo para superar los problemas logísticos del programa. Incluso en el PAA, cuando las entregas han de efectuarse en un único punto de recogida, la organización logística puede representar unabarrera insalvable para el acceso de algunos productores agrícolas familiares, especialmente de los más pobres y vulnerables. Los diferentes estudios de casos indican que esto es un problema común para los productores agrícolas familiares. Por ejemplo, en el estado de Minas Gerais se constató que el 72 por ciento de los productores entrevistados no tenía ningún tipo de transporte privado (Sidaner, Balabany Burlandy, 2012).

Por consiguiente, la ONG empezó a utilizar un vehículo adquirido en el marco de otro proyecto para recoger y transportar los productos de aquellos que no podían hacerlo. Según la Presidenta de dicha ONG, esto representa un gran avance, ya que ha permitido que numerosos productores participen en el proyecto y ha atraído a productores agrícolas familiares de las regiones vecinas para convertirse en miembros de las asociaciones ayudadas por el ING y, de este modo, acceder al PAA. El paso sucesivo, según su Presidenta, es adquirir una cámara frigorífica para que los agricultores familiares puedan almacenar sus productos de manera adecuada (en especial las fresas [frutillas]) y suministrarlos a través del programa. Los organismos de ejecución de la región no disponen de tal equipo.

El ING proporciona información a los agricultores familiares y los emprendedores rurales familiares sobre el PAA, sus objetivos, las modalidades y su ejecución, de manera que ellos conozcan perfectamente las condiciones de acceso al programa. Como se ha mencionado anteriormente, la FAO, en el marco de la Evaluación del Balance del GGPAA, consideró que la falta de información adecuada era uno de los principales problemas para la ejecución del PAA (FAO, 2010; GGPAA, 2010). Los beneficiarios del PAA (tanto los consumidores como los productores de alimentos) no suelen contar con información suficiente sobre los programas de compras institucionales. En algunos casos, los productores agrícolas familiares venden sus

productos a cooperativas y asociaciones sin ni siquiera saber si ellas participan en el programa (Grisa *et al.*, 2011).

A pesar de la importante función desempeñada por la ONG, el PAA no la reconoce. El reglamento del programa no admite la existencia de organizaciones intermediadoras que presten apoyo a los productores agrícolas familiares para que puedan acceder al programa. Al no estar reconocidas tampoco reciben apoyo económico. Todos los costos de los servicios facilitados por el ING han de ser sufragados por los productores a través de sus organizaciones, y no son reembolsados por el PAA.

Por su parte, el PNAE reconoce la función de las organizaciones intermediadoras, si bien de manera limitada. La Resolución del FNDE estipula que, en el caso de las DAP para personas físicas y, por tanto, de acceso individual o acceso a través de grupos informales, los productores agrícolas familiares pueden contar con la asistencia de organizaciones intermediadoras para preparar los proyectos comerciales. Habida cuenta de la complejidad de este último, el PNAE considera que las organizaciones intermediadoras son instrumentos útiles para ayudar a los productores individuales con los aspectos relativos a la organización, gestión y planificación necesarios. Sin embargo, tal reconocimiento es limitado, ya que no incluye apoyo financiero para sufragar esas actividades, lo cual reduce considerablemente las actividades realizadas por dichas organizaciones (entrevista con el ING).³⁶

8.4 Superación de los problemas

Si bien la ejecución de los programas de compras institucionales brasileños sigue planteando algunos problemas, se han realizado grandes progresos. Ambos programas, y, en particular, el PAA, han evolucionado de manera constante, sobre todo en los últimos años.

Diferentes factores han contribuido a este proceso. Las actividades del CONSEA—que integra los intereses del Gobierno y la sociedad civil en la seguridad alimentaria y nutricional—han sido muy importantes no solo en las etapas iniciales de la elaboración de los programas, sino también en su mejora, garantizando que los programas adopten un enfoque de múltiples partes interesadas (IPC-IGyPMA, 2013).

El análisis y la evaluación de la ejecución del programa fueron muy valiosos, en concreto, la Evaluación del Balance del GGPA. Aunque sigue faltando un sistema consolidado para evaluar y realizar un monitoreo de la ejecución de ambos programas³⁷ esta evaluación, realizada con la participación de la FAO, constituyó un importante avance al determinar las principales dificultades a las que se enfrentaba el PAA, y brindó importantes directrices para mejorarlo. Posteriormente, se introdujeron en el programa numerosas innovaciones acordes con esas directrices. La evaluación reforzó la importancia de contar con un sistema adecuado para evaluar y realizar un monitoreo de los programas, y su utilidad para que los coordinadores de los programas, las unidades ejecutoras, las partes interesadas nacionales y la comunidad internacional tengan una idea precisa de los resultados positivos y del alcance de los programas de compras institucionales. Asimismo, identificó los problemas y las dificultades y proporcionó una serie de directrices para mejorarlos y superarlos.

Con el PNAE no se ha llevado a cabo un proyecto de ese tipo, pero el Gobierno recopila datos desde 2010 sobre su ejecución a través del Informe anual de los estados financieros (*Demonstrativo Sintético*

³⁶ El MDA define a estas organizaciones intermediadoras (*entidades articuladoras*) como entidades que representan a la agricultura familiar que están registradas por una institución autorizada (como el SIBRATER [Sistema Brasileño de Asistencia Técnica y Extensión Rural], SINTRAF [Sindicato de Trabajadores y Trabajadoras en la Agricultura Familiar] u otras instituciones autorizadas para emitir la DAP). Esas organizaciones no pueden recibir ningún tipo de remuneración ni llevar a cabo actividades de venta ni firmar la propuesta (proyecto comercial); tampoco tienen responsabilidad legal (página Web del MDA).

³⁷ El informe de la FAO constata que, hasta 2010, no se había realizado un monitoreo suficiente de la ejecución del PAA y no había prácticamente información sobre la utilización de los recursos disponibles ni sobre los efectos en la economía local y en la vida de los agricultores familiares, los empresarios rurales y los consumidores de alimentos beneficiarios. Señala la consiguiente falta de coordinación en la ejecución del PAA, la imposibilidad de reaccionar en el momento oportuno para corregir las anomalías, la ausencia de indicadores concretos y una estrategia sencilla (basada en objetivos bien definidos y establecidos con anterioridad) para el monitoreo y la evaluación (continuados) del programa, así como la escasa eficacia en el uso de los recursos disponibles (FAO, 2010).

Anual) presentados por todas las unidades ejecutoras a través de un sistema electrónico. Las importantes innovaciones de la nueva Resolución del FNDE ponen ya de relieve lo que se ha evaluado a través de esos datos.

Otro factor importante se refiere a la opción de regular la ejecución de esos programas fundamentalmente a través de instrumentos con rango inferior a la ley emitidos por el GGPAA. Si bien un marco jurídico sólido es fundamental para el desarrollo de los programas de compras institucionales, las resoluciones que lo complementan y reglamentan las características específicas de los programas otorgan una mayor flexibilidad y permiten la adopción de cambios de manera más rápida y sencilla, sin seguir un procedimiento legislativo de larga duración. Esto se puso de relieve en la Evaluación del Balance del PAA elaborada por el GGPAA. Por consiguiente, dado que una gran parte de las normas del programa eran resoluciones del GGPAA se podían mejorar con facilidad.

Entre los principales cambios figuran los siguientes:

- unificación y simplificación de la metodología adoptada para establecer los precios de referencia en ambos programas (véase el párrafo 6.2);
- sustitución en el PAA de los convenios por acuerdos de adhesión, los cuales, junto con la introducción de la tarjeta del PAA, están dirigidos a resolver los retrasos en el pago (véase el apartado 7.3);
- creación de nuevas modalidades y modificación, mejora y adaptación de las ya existentes (véase el apartado 6.1).

Debe mencionarse la elaboración del programa de gestión sobre asistencia técnica y extensión rural (*Mais Gestão*), así como la introducción de nuevos objetivos en los programas, como el apoyo a la producción orgánica y agroecológica y la inclusión económica y social de grupos vulnerables específicos, incluidos los campesinos asentados por la reforma agraria, las poblaciones indígenas, las comunidades *quilombolas* y, más recientemente, las mujeres y los productores pobres como beneficiarios de otros programas sociales.

Algunas de las mejoras operacionales específicas son el reconocimiento del reembolso de los gastos sostenidos por las unidades ejecutoras, la adopción del nuevo sistema electrónico para emitir la DAP y un nuevo sistema electrónico de gestión para el PAA.

Al inicio no estaba previsto que Gobierno federal reembolsara los gastos incurridos por los asociados en la ejecución del PAA a nivel local. Las unidades ejecutoras tenían que hacer frente a costos elevados y a una compleja burocracia para ejecutar los programas a nivel local y a menudo carecían de los recursos necesarios (FAO, 2010; GGPAA, 2010). Además, dado que los municipios, los estados y el distrito federal pueden ejecutar el PAA de manera voluntaria, estos costos elevados pueden disuadirles de firmar el convenio o el acuerdo de adhesión para ejecutar el programa en sus localidades. La Ley Nº 12.512/2011 subsanó esta deficiencia y estableció que el Gobierno federal podía contribuir al pago de los gastos efectuados por las unidades ejecutoras al ejecutar el programa. Esta nueva norma supuso un importante paso hacia la mejora de la ejecución del programa y en la evolución del PAA.

Tanto la legislación como el reglamento del programa se han actualizado. En los últimos años, se aprobó una nueva ley para el PAA (Ley Nº 12.512/2011), un nuevo decreto (Decreto Nº 7.775/2012 modificado por el Decreto Nº 8.026/2013) y se ha perfeccionado su reglamento a través de las resoluciones del GGPAA (*Resoluções do Grupo Gestor*). Algunas de estas son la Resolución Nº 50/2012, que regula la nueva modalidad de Compra institucional; la Resolución Nº 59/2013, que establece un nuevo reglamento para la Compra con donación simultánea; la Resolución Nº 61/2013 para la modalidad del PAA relativa a los incentivos a la producción de leche; y la Resolución Nº 62/2013, que incluye nuevas normas relativas al destino de los alimentos adquiridos con los recursos del PAA (véase el Recuadro 2).

La Resolución Nº 26/2013 del FNDE fue emitida para el PNAE.

Las nuevas normas introdujeron o formalizaron varios de los cambios mencionados y constituyen una parte importante de la evolución de los programas. Si bien numerosos cambios son recientes, por lo que todavía no pueden evaluarse sus resultados, representan un importante logro y han contribuido a que se consigan más resultados positivos con los programas brasileños.

9. RESULTADOS Y EFECTOS

9.1 Resultados principales

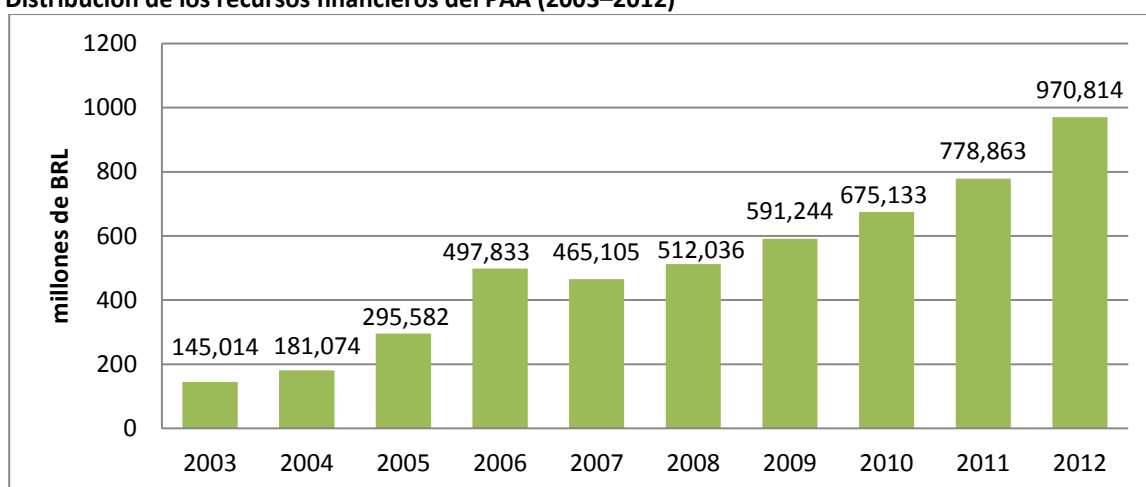
Los resultados positivos en la ejecución de los programas de compras institucionales brasileños se reflejan en las significativas cifras en aumento de cada programa.

Desde la creación del PAA en 2003 hasta los últimos datos disponibles³⁸ de 2012, ha habido un incremento casi constante tanto en la cantidad de recursos invertidos en el programa como en el número de beneficiarios, incluidos los consumidores y los productores de alimentos.

Tal como se observa en el Gráfico 18, el programa inició en 2003 con un gasto de 145,014 millones de BRL y ascendió a más de 970 millones de BRL en 2012.

GRÁFICO 18

Distribución de los recursos financieros del PAA (2003–2012)

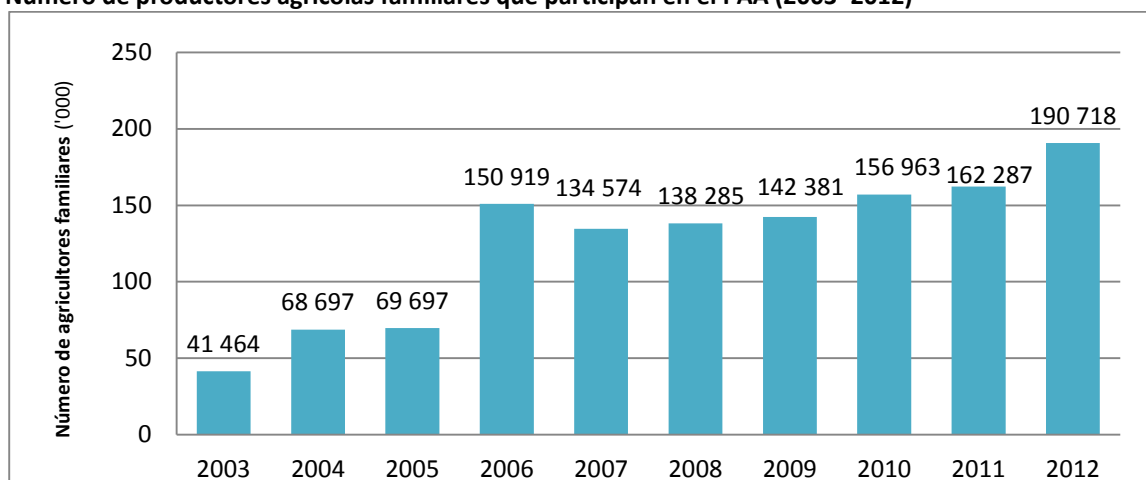


Fuente: MDS, 2013

Se pueden realizar observaciones similares con respecto al número de productores agrícolas familiares que participan en el programa (véase el Gráfico 19).

GRÁFICO 19

Número de productores agrícolas familiares que participan en el PAA (2003–2012)



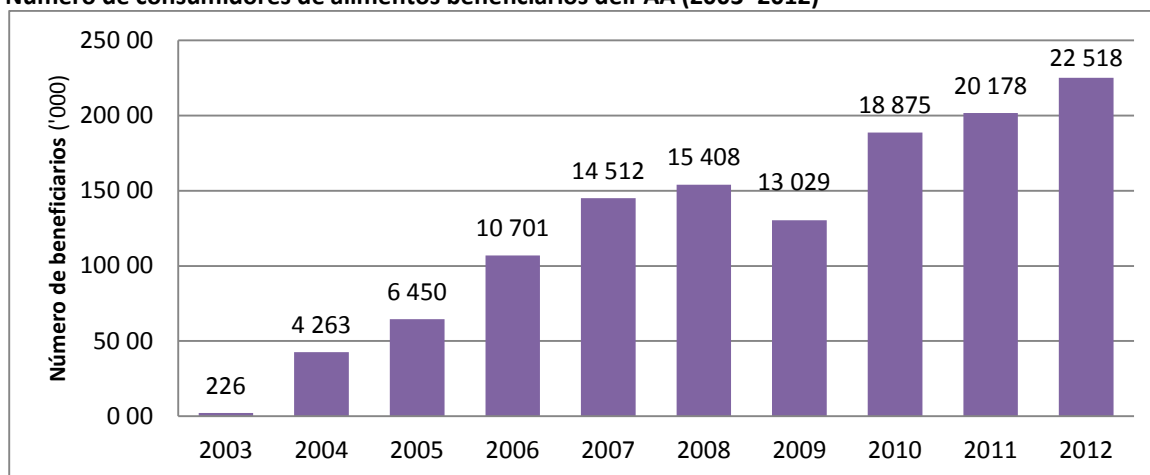
Fuente: MDS, 2013.

³⁸ Los datos no incluyen la modalidad de Compra institucional creada en 2012.

El número de consumidores de alimentos beneficiarios ha aumentado también progresivamente a lo largo de los años, pasando de 226414 en 2003 a 22 518088 en 2012 (véase el Gráfico 20).

GRÁFICO 20

Número de consumidores de alimentos beneficiarios delPAA (2003–2012)

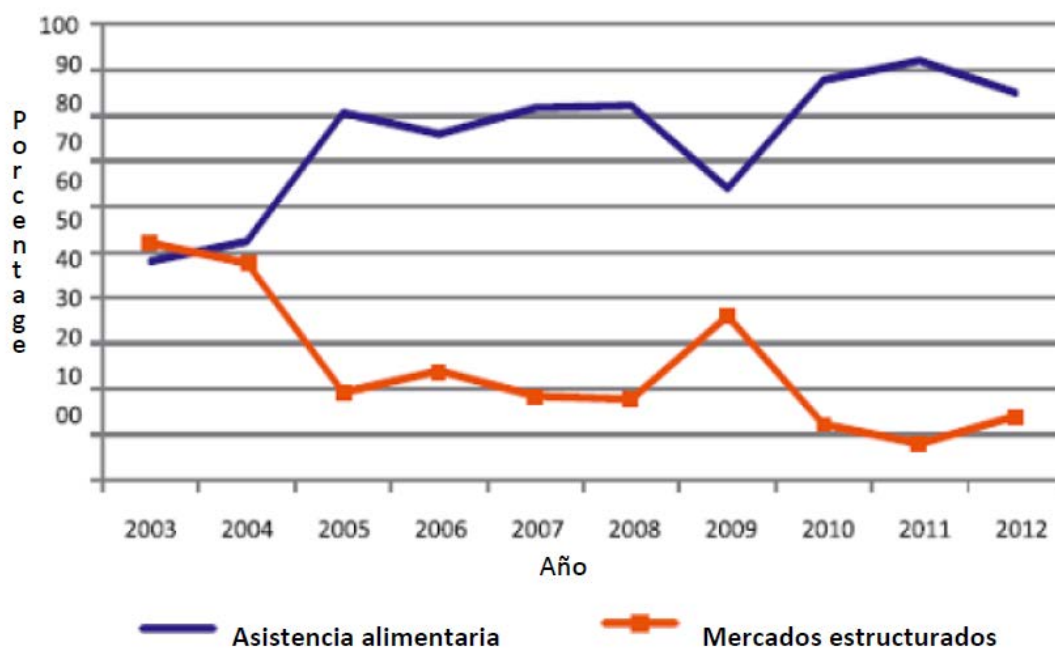


Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos de Bavaresco y Mauro, 2012; SAGI

En determinados períodos, no coincide el incremento de los gastos del PAA con el aumento relativo del número de beneficiarios, tanto de consumidores como de productores de alimentos. Lo mismo sucede con respecto al incremento de la cantidad de alimentos adquiridos. La explicación de estas anomalías está relacionada con las modalidades diferentes del programa y sus características específicas, como la tendencia a adquirir productos con más o menos valor agregado, los diferentes límites financieros y el destino de los productos para la asistencia alimentaria o la formación de reservas estratégicas. Asimismo, ha variado considerablemente la cantidad de recursos invertidos a lo largo de los años.

Un ejemplo es el del período de 2009 en el que hubo un importante aumento en las modalidades relacionadas con la formación de reservas y, en concreto, la Compra directa. Esta modalidad recibió alrededor del 46 por ciento de los fondos del programa, ya que la mayor parte de sus productos eran inferiores al precio de mercado. Por consiguiente, hubo una reducción en el número de personas (consumidores de alimentos) asistidos por el programa dado que esta modalidad beneficia solo a los productores de un número limitado de productos. (CONAB, 2013b).

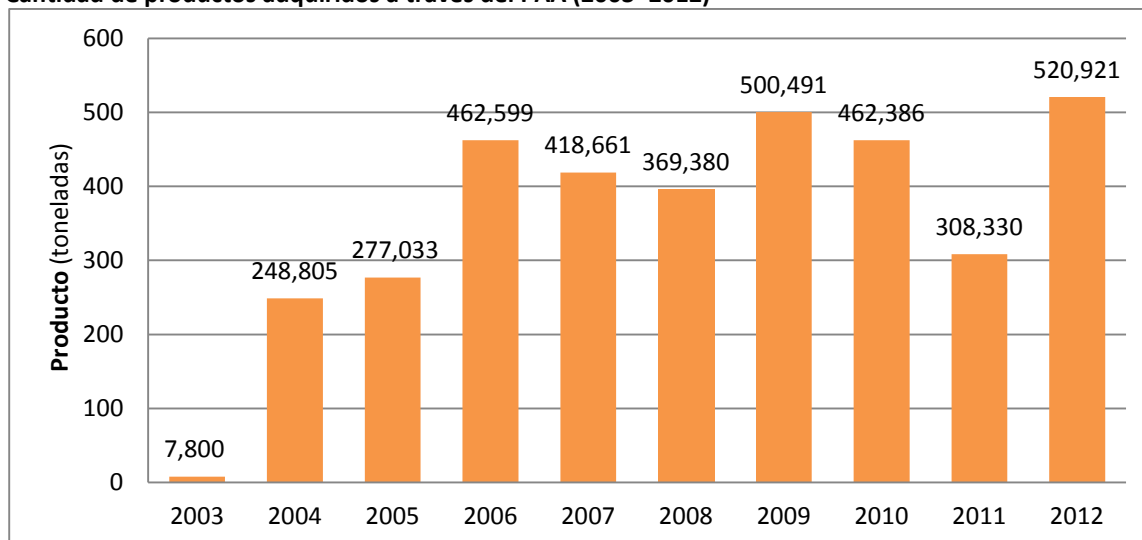
GRÁFICO 21

Porcentaje de recursos del PAA por categorías de destino del producto (2003–2010)³⁹

Fuente: IPC-IGyPMA, 2013.

GRÁFICO 22

Cantidad de productos adquiridos a través del PAA (2003–2012)



Fuente: MDS, 2013

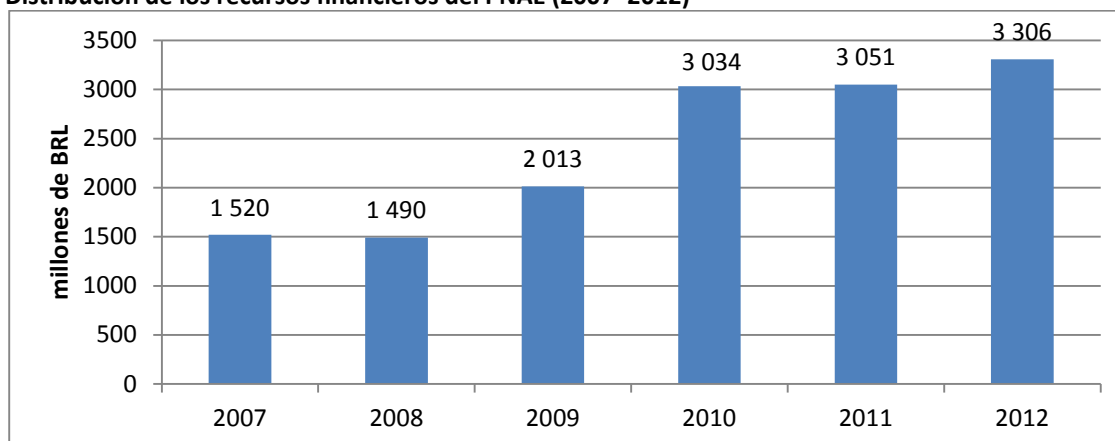
A pesar del aumento de las cifras en el PAA, el programa todavía tiene un amplio margen de crecimiento. Actualmente, llega solo a alrededor del 5 por ciento del número estimado de agricultores familiares en el Brasil y su presupuesto representa menos del 0,0004 por ciento del producto interno bruto del país (IPC-IG y PMA, 2013; Roux, 2013).

³⁹ Con arreglo al IPC-IG, la “asistencia alimentaria” se refiere a las modalidades del PAA en las que la producción se dona a las poblaciones aquejadas de inseguridad alimentaria, las escuelas y otras instituciones de asistencia social, mientras que “mercados estructurados” hace referencia a las modalidades del PAA utilizadas para reglamentar el precio y el suministro, así como sustentar la comercialización. A través de ellas se adquieren alimentos para que las reservas del inventario se comercialicen o distribuyan a los grupos en situación de inseguridad alimentaria. (IPC-IG y PMA, 2013).

Por lo que se refiere al PNAE, tanto el número de estudiantes como la cantidad de recursos recibidos han experimentado un cambio significativo en los últimos años, especialmente después de la promulgación de la Ley N°. 11.947/2009 que regula el programa.

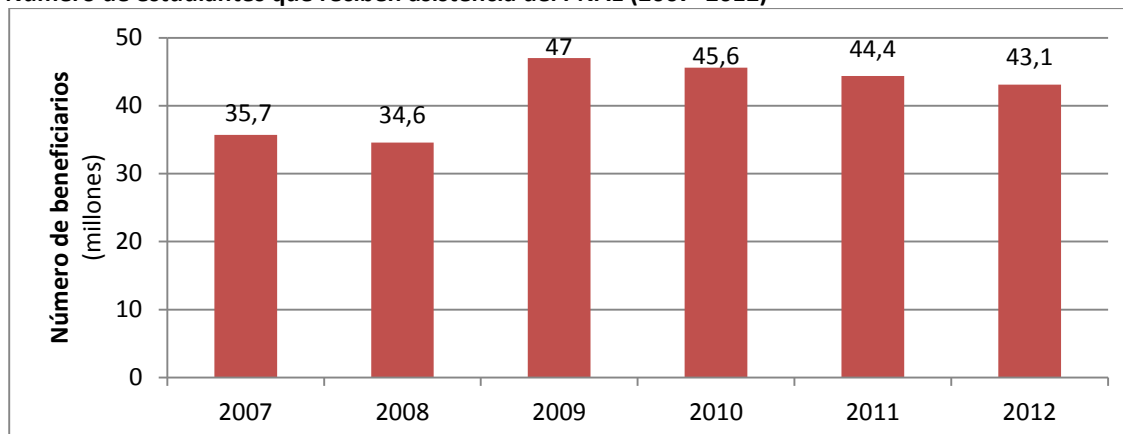
Del presupuesto de 2008 de 1 490 millones de BRL, los recursos aumentaron a más del doble el siguiente año, y ascendieron a 3 306 millones de BRL en 2012. Este incremento vino después de un aumento del número de beneficiarios (estudiantes) quienes, gracias a las nuevas categorías introducidas por el programa en 2009, pasaron de 34,6 millones en 2008 a 43,1 millones en 2012.

GRÁFICO 23

Distribución de los recursos financieros del PNAE (2007–2012)

Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del FNDE

GRÁFICO 24

Número de estudiantes que reciben asistencia del PNAE (2007–2012)

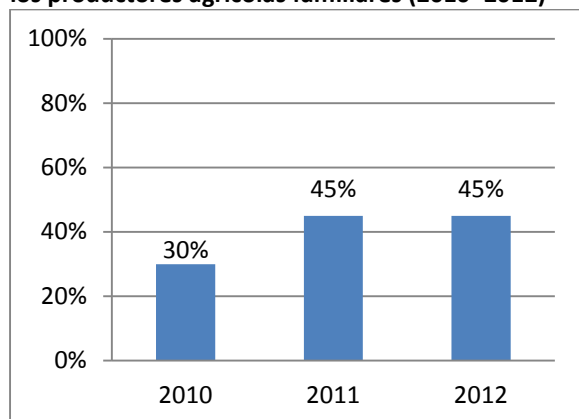
Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del FNDE

Como ya se ha indicado, al menos el 30 por ciento de los recursos deben destinarse a la compra de alimentos directamente de los agricultores familiares y de los emprendedores rurales familiares, de conformidad con el marco jurídico del PNAE. En 2012, por consiguiente, esta cantidad debería haber sido al menos 991,8 millones de BRL. Sin embargo, los datos disponibles (aún incompletos) muestran que hasta la fecha esto no sucede.

En 2010, el primer año de aplicación de la nueva norma, solo el 30 por ciento de las unidades ejecutoras la cumplieron y utilizaron al menos el 30 por ciento de los recursos del FNDE para comprar alimentos directamente de los agricultores familiares y de emprendedores rurales familiares. Este porcentaje aumentó rápidamente en 2012, aún así abarcaba únicamente el 45 por ciento de las unidades ejecutoras.

GRÁFICO 25

Porcentaje de unidades ejecutoras que destinan como mínimo el 30 por ciento de los recursos a compras de los productores agrícolas familiares (2010–2012)

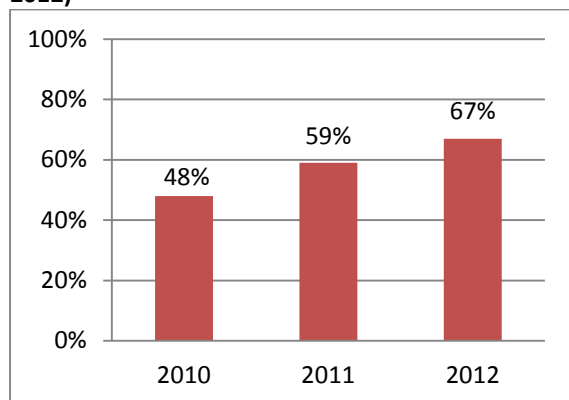


Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del FNDE e IPC-IGyPMA, 2013

Sin embargo, ha habido un aumento constante y significativo en el porcentaje de unidades ejecutoras que han comprado, incluso en pequeñas cantidades, directamente de los agricultores familiares y los emprendedores rurales familiares para el PNAE (véase el Gráfico26).

GRÁFICO 26

Porcentaje de unidades ejecutoras que compran de los productores agrícolas familiares para el PNAE (2010–2012)

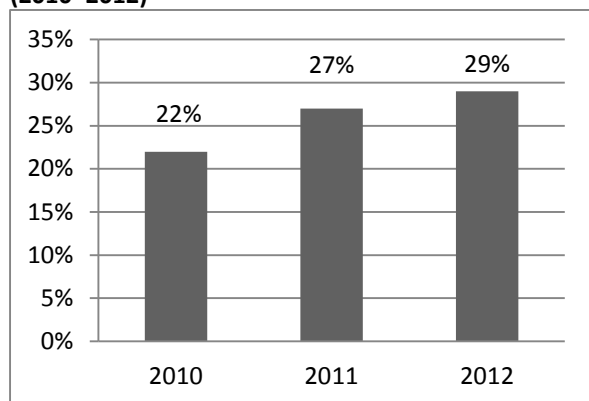


Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del FNDE e IPC-IG y PMA, 2013

Se pueden observar buenos resultados en constante aumento con respecto al porcentaje medio de los recursos totales del PNAE destinados a las compras de agricultores familiares y emprendedores rurales familiares (véase el Gráfico27)

GRÁFICO 27

Porcentaje medio de los recursos del PNAE destinados a compras de los productores agrícolas familiares (2010–2012)

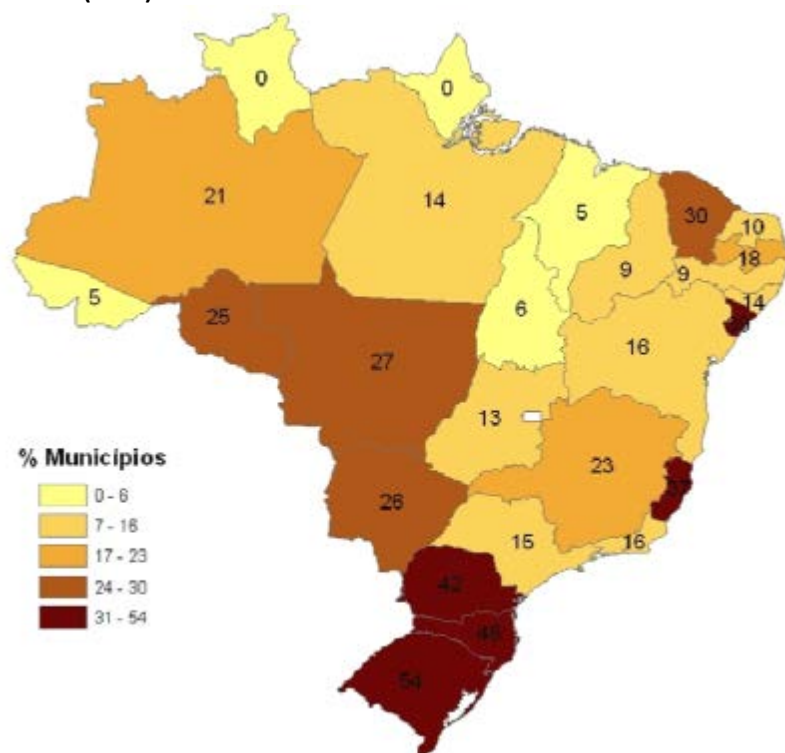


Fuente: Elaboración de la autora a partir de datos del FNDE e IPC-IG y PMA, 2013

Por lo tanto, globalmente casi el 30 por ciento de los recursos federales correspondientes al PNAE se destinan a la compra de productos de la agricultura familiar, si bien solo un 45 por ciento cumple el requisito del 30 por ciento. Ello muestra una gran disparidad entre las unidades ejecutoras, así como entre las diferentes regiones del Brasil (véase el Gráfico 28). En el sur, alrededor del 87 por ciento de las unidades ejecutoras adquirieron alimentos de los productores agrícolas familiares en 2012, utilizando el 37 por ciento de los recursos totales. Estos porcentajes fueron de un 60 por ciento y de un 22 por ciento, respectivamente, durante el mismo período en el norte (IPC-IGyPMA, 2013).

GRÁFICO 28

Porcentaje de municipios en cada estado que adquirió alimentos de los productores agrícolas familiares para el PNAE (2010)



Fuentes: FNDE y MDA, 2010

9.2 Efectos evaluados

Todavía no se ha llevado a cabo una evaluación a nivel nacional de los efectos de los programas brasileños. Según el IPC-IG y el PMA (2013), las evaluaciones hasta la fecha han utilizado principalmente encuestas en pequeña escala y estudios cuantitativos de casos de uno a cinco municipios. Sigue sin haber estudios efectuados mediante metodologías cuantitativas que puedan analizar los efectos de ambos programas sobre la economía local y la vida de los productores agrícolas familiares a nivel nacional (Chmielewska y Souza, 2011; IPC-IGyPMA, 2013).

El PAA

Hasta la fecha, la mayoría de los estudios de casos se refieren al PAA y ponen de relieve algunas repercusiones del programa a nivel local.⁴⁰ A través de estos estudios, y la revisión del material publicado por el IPC-IG y PMA (2013) y Grisa *et al.* (2011),⁴¹ es posible identificar algunos resultados evaluados comunes del PAA. Entre los principales figuran: i) la diversificación y el aumento de la producción agrícola familiar; ii) el incremento de ingresos; y iii) el fortalecimiento y el desarrollo de organizaciones colectivas.

Diversificación y aumento de la producción agrícola familiar

La mayoría de los estudios de casos mostró que los resultados más importantes del PAA habían sido la diversificación y el aumento de la producción agrícola familiar. En la encuesta de Sambuichi *et al.* (en IPC-IGyPMA, 2013), basada en 29 estudios de casos, se indicó que la diversificación de la producción fue el efecto más generalizado en el 72 por ciento de los casos, debido principalmente a la capacidad del programa para garantizar la estabilidad de los mercados, los precios y el pago de los productos de la agricultura familiar (Doretto y Michellon, 2007; Chmielewska y Souza, 2010; Grisa *et al.*, 2011).

En un estudio de caso en el estado de Paraná en el sur del Brasil, Doretto y Michellon (2007) demostraron que, gracias a la participación en el PAA, aproximadamente el 25 por ciento de los productores agrícolas familiares había iniciado a cultivar nuevos productos (principalmente semillas oleaginosas) y alrededor de una tercera parte había aumentado su superficie cultivada.

Un resultado similar observaron Vogt y Souza (2009) en un estudio cualitativo en el estado de Rio Grande do Sul en el sur del Brasil. Tras la ejecución del PAA, los productores comenzaron a cultivar de nuevo productos que previamente no tenían valor comercial, por lo que su cultivo se había abandonado o sus productos se destinaban únicamente al consumo familiar (Souza, 2012).

Además, habida cuenta de la capacidad de algunas modalidades del PAA —en particular de la Compra con donación simultánea— para crear una demanda estable durante todo el año, la diversificación se convirtió en una estrategia para conseguir un flujo constante de ingresos a lo largo del año, en lugar de obtener solo un pago (o dos) al año en el momento de la cosecha (Doretto y Michellon, 2007; IPC-IGyPMA, 2013).

Los estudios mostraron también un aumento de la producción agrícola familiar total, destinada a la comercialización especialmente a través del PAA, que estuvo motivado principalmente por el pago directo y garantizado (Müller, Fialho y Schneider, 2007; Agapto *et al.*, 2012).

⁴⁰ Estos incluyen cinco proyectos regionales basados en 24 estudios de casos que se realizaron en el marco de un acuerdo de cooperación internacional entre el MDS y la FAO (Proyecto UTF/BRA/064/BRA) para respaldar la ejecución y los logros del programa Hambre Cero. Dos de ellos se llevaron a cabo en la región del nordeste en dos períodos diferentes (2005/2006 y 2009); uno compara tres estados del sur y tres estados de la región del nordeste (2005/2006); y otros dos, versan sobre el PAA-Leche (en 2005/2006 y 2009). Los principales resultados se publicaron y analizaron en la Evaluación del Balance de la ejecución del PAA para 2003–2010 llevada a cabo por el GGPAA y se utilizaron para analizar y determinar los principales problemas a los que se enfrentaba la ejecución del programa (GGPAA, 2010).

⁴¹ Para consultar una visión general de los diferentes estudios de casos por estado, véase Vieira, Faria y Rosa (2010).

Incremento de los ingresos

Uno de los efectos más importantes reconocidos del PAA es el incremento de los ingresos derivados de la agricultura familiar. No obstante, la documentación relacionada es clara al afirmar que es preciso llevar a cabo más evaluaciones de diferentes contextos brasileños antes de poder afirmar que este es un efecto demostrado del PAA a nivel nacional (Grisa *et al.*, 2011; IPC-IG y PMA, 2013).

Una investigación de la Universidad de São Paulo y la ESALQ —en el marco del acuerdo de cooperación internacional entre el MDS y la FAO (véase el Recuadro 4) — mostró que los ingresos de los participantes en el PAA en el nordeste del Brasil tendían a ser tres veces más altos que los de los no participantes (USP/FEALQ, 2006; Sparovek *et al.*, 2007).⁴²

Sin embargo, el IPC-IG y el PMA (2013) señalan que ello no se debe solo a que los participantes hayan aumentado sus ingresos a consecuencia de las ventas realizadas al PAA, sino también a que los no participantes suelen ser agricultores de subsistencia y, por tanto, destinan la mayor parte de su producción al consumo propio.

No obstante, una investigación similar llevada a cabo por la Universidad de Brasilia en el marco del mismo proyecto indica que si bien se podía observar un incremento de los ingresos en el sur, no era posible establecer tendencias con respecto a los tres estados analizados en la región del nordeste (Bahia, Pernambuco y Rio Grande do Norte). Sin embargo, los autores reconocen que es preciso relativizar estos datos (basados principalmente en entrevistas) y llevar a cabo ulteriores investigaciones más detalladas (Botelho Filho y Carvalho 2006; Doretto y Michellon, 2007).

Aún así, es posible afirmar que uno de los resultados más frecuentes descritos en los estudios regionales y locales es un incremento de los ingresos derivados de la agricultura familiar.

Son varios los motivos por los que la ejecución del PAA se ha traducido en un incremento de los ingresos de los agricultores familiares y de los emprendedores rurales familiares. Uno de ellos es la capacidad del programa de: i) garantizar un mercado estable con un precio basado en el mercado (que suele ser superior al obtenido por los agricultores familiares); ii) influir en el precio local de los productos agrícolas familiares y aumentarlo; y iii) fomentar el desarrollo de nuevos mercados o fortalecer los ya existentes, entre otros motivos.

Diferentes encuestas realizadas en las regiones del nordeste y sudeste del Brasil indican que, tras la aplicación del PAA, los agricultores empezaron a obtener precios superiores por sus productos. Casi siempre los productos habían sido comercializados a través de intermediarios a precios bastante más bajos que el precio de mercado⁴³(Lucena y Luiz, 2009; Chmielewska y Souza, 2010; Agapto *et al.*, 2012).

La idea es que la garantía del mercado del PAA y su precio de referencia permita a los agricultores familiares negociar los precios en el mercado privado o incluso con los intermediarios tradicionales y, por tanto, obtener también fuera del programa un precio más cercano al de mercado. De hecho, los cambios en la relación entre los agricultores familiares y los intermediarios (quienes habían empezado a aplicar prácticas de comercialización más justas) constituyen otro de los efectos del PAA (Sparovek *et al.*, 2007; Vogt y Souza, 2009).

En un estudio llevado a cabo por el Instituto de Investigación de Economía Aplicada para evaluar el concepto y la ejecución del PAA en los estados de Piauí, Rondônia y São Paulo, Delgado, Conceição y Oliveira (2005) se observó que el mero anuncio de una convocatoria pública del PAA era suficiente para aumentar el precio de los productos en el mercado local.

⁴² Este estudio se basó en 250 cuestionarios de seis estados diferentes de la región del nordeste.

⁴³ Por ejemplo, en un estudio realizado en el municipio de Campina do Monte Alegre en el sudeste del Brasil, Agapto *et al.* (2012) afirmaron que los precios ofrecidos a través del PAA eran casi un 46 por ciento más altos que los precios medios ofrecidos por los intermediarios.

Asimismo, en varios estudios de casos se observó que una de las consecuencias del PAA era la consolidación o la creación de nuevos mercados para los productos de la agricultura familiar (como los mercados agrícolas locales), lo cual repercutía en los ingresos y la producción de los agricultores familiares (Sparovek *et al.*, 2007; Pandolfo, 2008; Vogt y Souza, 2009; Vannuchi y Reinach, 2012). Tal como se señaló en un estudio de caso efectuado en el estado de Rio Grande do Sul en el sur del Brasil, los agricultores familiares observaron un aumento de la demanda de sus productos en el mercado local, después de la introducción del PAA, dado que los consumidores de alimentos beneficiarios del programa empezaban a conocer más los productos (Pandolfo, 2008). Según Vogt y Souza (2009), el PAA ayuda a abrir otros canales de comercialización, lo que resulta un incentivo para diversificar la producción.

Fortalecimiento y desarrollo de acciones colectivas

La tercera categoría de las repercusiones del PAA que se puede observar en los estudios de casos es el fortalecimiento y el desarrollo de organizaciones de productores agrícolas familiares.

Aunque sigue sin haber datos cuantitativos pertinentes, los estudios de casos específicos efectuados en algunos municipios del Brasil han demostrado que la participación en el PAA ha contribuido a fortalecer las organizaciones de productores. Un estudio de caso, anteriormente citado, se llevó a cabo en dos municipios de Rio Grande do Sul en los que el PAA ayudó a mejorar la capacidad de planificación y gestión de las cooperativas analizadas y contribuyó también a que interactuaran con nuevas instituciones, ampliando así las redes sociales y de cooperación (Vogt y Souza, 2009). Similares observaciones fueron formuladas por Grisa *et al.* (2011).

Otro de los resultados que se evaluó fue la creación de nuevas organizaciones de productores. Los estudios demuestran que estas se crearon para posibilitar el acceso de los productores agrícolas familiares al PAA, y ayudar además a los participantes a entrar en otros mercados o movilizar recursos económicos y políticos (Zimmermann, 2008; Grisa *et al.*, 2011; Santos, Evangelista y Oliveira, 2012).

La prioridad que el PAA ha otorgado al acceso a través de las organizaciones formales junto con la capacidad de las organizaciones de productores para conseguir que sus miembros puedan cumplir los requisitos necesarios para acceder directamente a los mercados (institucionales) han sido fundamentales para obtener estos logros (véase el Capítulo 7). Varios estudios de casos han mostrado que la eficacia de los resultados del PAA está intrínsecamente relacionada con la existencia y la consolidación de las organizaciones de productores (Botelho Filho y Carvalho, 2006; Müller, 2007).

Otros efectos del PAA que se han evaluado a través de los estudios de casos son los siguientes:

- una mejora de la nutrición y la salud de los beneficiarios, incluidos no solo los consumidores de alimentos, sino también los productores (Delgado, Conceição y Oliveira, 2005; Vieira, 2008; Solução Consultoria y GTZ, 2010; Vieira, Faria y Rosa, 2010);
- un aumento de la calidad de los productos (Soares, Barros y Magalhães, 2007; Sambuichi, Galindo y Oliveira, 2013);
- una transición hacia una producción con mayor valor agregado, incluidos los productos elaborados (Doretto y Michellon, 2007) y la producción orgánica y agroecológica (Surita, 2004; Turpin, 2009);
- un incremento del nivel de tecnología utilizada en la producción (Doretto y Michellon, 2007; Solução Consultoria y GTZ, 2010) y del uso de insumos agrícolas (Chmielewska y Souza, 2010); y
- estímulos en la economía local (Instituto de Guardianes de la Naturaleza; Chmielewska y Souza, 2010).

El PNAE

Debido a que la relación directa del PNAE con la agricultura familiar es relativamente reciente, hay pocos estudios sobre sus efectos en la economía y la vida de los productores agrícolas familiares o sobre la repercusión de su nuevo modelo de compra en las dietas, la nutrición y el rendimiento escolar de los estudiantes⁴⁴ (Sidaner, Balaban y Burlandy, 2012).

Los estudios de casos que se llevaron a cabo antes de la promulgación de la Ley Nº 11.947/2009 para analizar los efectos de la compra local en la alimentación escolar (especialmente por la utilización voluntaria del PAA por los municipios para complementar el PNAE) indicaron que el PNAE había repercutido positivamente en la calidad y la variedad del menú, y en su aceptación y consumo por los estudiantes, y que había influido también en la participación y el rendimiento escolar, así como en la salud infantil (Ortega, Jesus y Só, 2006; Turpin, 2009; Grisa *et al.*, 2011; Triches y Schneider, 2012).

Por lo que respecta a otros efectos del programa, en particular, en la economía y la vida de los productores agrícolas familiares, los pocos estudios existentes muestran repercusiones similares a las del PAA.

Fortalecimiento y desarrollo de acciones colectivas

Habida cuenta de las semejanzas que existen entre los programas de compras institucionales, incluida la preferencia de acceso a través de acciones colectivas, más los estrictos requisitos del PNAE, es posible prever que a través de este programa se podrá estimular el aumento de la capacidad de gestión y organización de las organizaciones formales de productores agrícolas familiares, así como promover la creación de otras nuevas.

Souza (2012) indica que tanto el PAA como el PNAE estimularon a los productores a organizarse en el marco del proyecto NUTRE (que analizó la inclusión de productos de la agricultura familiar en la alimentación escolar en São Paulo) dando prioridad al acceso a través de organizaciones formales. Un número considerable de organizaciones que tienen acceso al programa en São Paulo se han creado recientemente o se han dado una nueva forma para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado institucional.

Según un estudio de caso realizado en Minas Gerais, el PNAE ha contribuido también a la regularización fiscal de las organizaciones formales (cooperativas y asociaciones). De las 78 organizaciones analizadas (60 asociaciones y 18 cooperativas), 72 pudieron emitir algún tipo de factura fiscal. Además, 48 pudieron emitir una factura fiscal electrónica, que actualmente es obligatoria para la participación en el PNAE (Santos, Evangelista y Oliveira, 2012). Como ya se ha señalado, la emisión de facturas fiscales es uno de los problemas principales del programa, y constituye una de las tres excepciones reconocidas por la ley para el incumplimiento de la norma del 30 por ciento.

En el estudio del IPC-IG y el PMA se formuló una hipótesis interesante (2013), según la cual, reconociendo el papel desempeñado por las organizaciones formales en la promoción del acceso de los pequeños productores al PAA, los autores intentaron verificar si era más probable que los municipios que habían experimentado el PAA hubieran adquirido alimentos a los pequeños productores a través del PNAE en el primer año de ejecución de la nueva normativa. Ellos sostenían que los productores y las organizaciones agrícolas familiares, que habían vendido previamente su producción a través del PAA (y, por tanto, se habían beneficiado de sus efectos, mejorando su capacidad y sus conocimientos administrativos) podrían estar mejor preparados para adaptarse a la

⁴⁴ Entre estos figuran los documentos sobre el proyecto NUTRE que analizan la inclusión de los agricultores familiares en la alimentación escolar en la región de São Paulo (Corá y Belik, 2012a, 2012b).

frecuencia y a los requisitos de calidad más estrictos del proceso de compra para la alimentación escolar.⁴⁵

Utilizando los datos de la Matriz de Información Social del MDS, los autores determinaron que había un 12 por ciento más de probabilidades de que los municipios en los que se había ejecutado el PAA en 2009 hubieran utilizado los recursos del PNAE para comprar productos a los pequeños agricultores familiares en 2010. Al repetir el experimento en el período comprendido entre 2011 y 2012, volvieron a obtener un resultado positivo, aunque la diferencia había disminuido de casi 13 puntos porcentuales a 10 puntos porcentuales (IPC-IGyPMA, 2013).

Mediante el proyecto NUTRE se llevó a cabo una investigación análoga. De las 24 organizaciones agrícolas familiares estudiadas en la región de São Paulo que eran proveedoras del PNAE, solo dos no habían suministrado previamente alimentos al PAA (Vannuchi y Reinach, 2012).

De hecho, las unidades ejecutoras consideraron que la falta del PAA, como ya se ha señalado, era una de las principales limitaciones para lograr que se adquiriera un 30 por ciento de alimentos de los productores agrícolas familiares.

Otros efectos

Muchos de los efectos del PAA evaluados se pueden también prever para el PNAE debido a su similitud, especialmente por lo que se refiere a la garantía de una demanda estable, el precio de mercado y el pago. Entre estos efectos figuran, por ejemplo, el incremento y la diversificación de la producción agrícola familiar estimada por el proyecto NUTRE en São Paulo, derivados de la posibilidad concreta de que los productores vendan sus productos y tengan un precio garantizado ofrecido por este nuevo mercado (Souza, 2012).

No obstante, sigue siendo necesario llevar a cabo estudios para evaluar los logros del PNAE y su repercusión efectiva en la vida y la economía de los productores agrícolas familiares.

⁴⁵ Santos, Evangelista y Oliveira (2012) señalan que mientras que el PAA ha dado lugar a que se cree un número importante de asociaciones en la región de Minas Gerais, el PNAE tal vez tenga que adoptar un tipo de organización más estructurado dado que sus requisitos son más estrictos. Véase el Capítulo 5 relativo a la estructura jurídica de las organizaciones de agricultores familiares.

10. OBSERVACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La experiencia brasileña con los programas de compras institucionales representa un recurso muy valioso para generar más conocimientos sobre estos programas. El intercambio innovador y satisfactorio entre la agricultura familiar y las políticas sobre seguridad alimentaria, sus considerables logros, tanto en el número de beneficiarios como en los recursos invertidos, y las estrategias adoptadas para superar las dificultades a las que se han enfrentado durante más de 10 años constituyen elementos de gran valor para llevar a cabo un análisis comparativo y extraer enseñanzas que pueden ser pertinentes para la ejecución y la mejora de iniciativas similares en otros países.

Por consiguiente, la finalidad de este estudio es presentar y analizar la experiencia brasileña y los dos programas que ya constituyen un modelo para otras iniciativas parecidas que se están llevando a cabo en América Latina y África. Dos estrategias específicas distinguen el presente estudio de los elaborados anteriormente sobre el tema. La primera, adopta una perspectiva comparativa, mediante la que se analizan las experiencias del PAA y del PNAE de manera simultánea a fin de comprender y comparar las semejanzas y las diferencias de los programas y sacar el máximo provecho de las enseñanzas adquiridas. La segunda, aborda los programas desde una perspectiva jurídica. Dado que un marco jurídico adecuado se considera indispensable para la institución y la eficacia de los programas de compras institucionales en cualquier contexto, el estudio analiza el entorno jurídico favorable brasileño y su función, así como los retos que ha habido que superar para que los programas dieran buenos resultados y para que los productores agrícolas familiares pudieran acceder a los mercados institucionales.

Como resultado de estos análisis, se han formulado varias recomendaciones que se consideran de gran valor para el desarrollo y la mejora de iniciativas parecidas que se están llevando a cabo en otros continentes.

- *Elaboración de un procedimiento de compra que tenga en cuenta las características distintivas de la agricultura familiar y supere las limitaciones impuestas por las normas generales sobre compra pública y el proceso de licitación tradicional.* El caso brasileño demuestra que las formalidades del procedimiento de adquisición para las compras públicas (impuesto por ley en la mayoría de los países) eran un obstáculo importante que había que superar a fin de poder ejecutar los programas y adquirir los alimentos directamente de los pequeños productores. Por lo tanto, era muy importante reconocer un nuevo procedimiento de compra. Este procedimiento puede adoptar diversas formas, por lo que no existe la adopción de un único modelo. Puede comprender una convocatoria pública, una propuesta de ventas con un contrato, etc. Sin embargo, debe adaptarse a las necesidades y la capacidad de los productores agrícolas familiares.
- *Desarrollo de una única definición legal de agricultura familiar a nivel nacional.* Es fundamental que exista una ley que establezca los parámetros unificados para definir a los productores agrícolas familiares especialmente en el contexto como el brasileño, en el que existen numerosos modelos diferentes de producción agrícola. Dicha ley contribuye a consolidar la institucionalización de la agricultura familiar, lo cual hace posible y fortalece la coordinación de este tipo de agricultura con otras políticas. Desempeña una función muy importante al garantizar que esas políticas lleguen a los destinatarios adecuados y al analizar sus resultados y efectos. Por tanto, se aconseja que los países que estén interesados en ejecutar programas similares adopten una definición legal de “agricultura familiar” y de “productor agrícola familiar”.
- *Establecimiento de una forma jurídica adecuada para la estructura organizativa de la acción colectiva formalizada.* El caso brasileño indica que las acciones colectivas pueden ser un instrumento adecuado para que los pequeños productores puedan acceder a los programas. Se ha demostrado que la acción colectiva formalizada es fundamental para que los productores puedan elevar la calidad de los productos, acceder a otros mercados y lograr buenos resultados. No obstante, una forma jurídica de acción colectiva formalizada que no sea adecuada puede ser un obstáculo para conseguir esos fines. Por lo tanto, se aconseja el establecimiento de un modelo jurídico adecuado para regular la estructura organizativa de los grupos de productores agrícolas familiares. Ello se puede conseguir mejorando y actualizando la legislación relativa a las formas

jurídicas tradicionales (como las cooperativas), pero también creando nuevos modelos, que se basen en acuerdos organizativos o contractuales, que requieren menos trámites burocráticos y se adaptan mejor a los requisitos de los productores agrícolas familiares.

- *Adaptación de la legislación fiscal y sanitaria a los programas y a los pequeños productores.* El caso brasileño demuestra que una legislación fiscal y sanitaria inadecuada y su aplicación incorrecta pueden obstaculizar, incluso indirectamente, el acceso de los productores a los programas. La imposibilidad de beneficiarse del sistema tributario (*Simples nacional*), la dificultad para emitir facturas fiscales, la incapacidad para cumplir los requisitos sanitarios —moldeados según las características de los grandes productores— representaron importantes obstáculos para el acceso de los pequeños productores a los programas. Por lo tanto, los programas de compras institucionales han de considerarse en un contexto legislativo más amplio y con reglamentos que favorezcan su ejecución eficaz.
- *Elaboración de un programa de asistencia técnica y extensión rural vinculado a los programas de compras institucionales, que no abarque únicamente la producción, sino también aspectos relativos a la gestión y la comercialización.* El caso brasileño y la documentación relacionada muestran que la falta de servicios de asistencia técnica y extensión rural puede constituir un impedimento importante para el acceso de los pequeños productores al mercado y a los programas. Los productores más pobres y vulnerables a menudo carecen de los conocimientos necesarios sobre producción, gestión y comercialización para cumplir los requisitos de calidad, de cantidad y de otra índole del suministro. Para que los programas de compras institucionales sean eficaces, se recomienda que se cree un programa de asistencia técnica y extensión rural que esté vinculado y coordinado directamente con los programas y esté dirigido a las características específicas del programa y de los productores agrícolas familiares. Puede incluir no solo aspectos relacionados con el proceso de producción, sino también relacionados con la gestión y la comercialización. El Brasil elaboró una iniciativa interesante en este sentido (*Mais Gestão*), si bien aún hay que evaluar su eficacia y resultados.
- *Establecimiento de un sistema de monitoreo y evaluación de los programas de compras institucionales.* Llevar a cabo un monitoreo y una evaluación constantes de los programas es crucial y, por lo tanto, se recomienda vivamente. Es fundamental para que las partes interesadas nacionales y los coordinadores y directores de los programas (así como la comunidad internacional) se hagan una idea precisa del alcance, los efectos y los resultados de los programas. El monitoreo y la evaluación resultan claves además para determinar cuáles son los problemas y posibilitar la aplicación oportuna de las medidas necesarias para superarlos y mejorar los programas.

BIBLIOGRAFÍA

Agapto, J.P., Borsatto, R.S., Esquerdo, V.F. de S. y Bergamasco, S.M.P.P. 2012. Avaliação do programa de aquisição de alimentos (PAA) em Campina do Monte Alegre, Estado de São Paulo, a partir da percepção dos agricultores. *Informações Econômicas*, 42(2):13–21.

Alves, E. y Souza, G.da S.e. 2014. Desafios da Agência de Extensão Rural. In A.M. Buainain, E. Alves, J.M. da Silveira, Z. Navarro, eds. *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um padrão agrário e agrícola*. Brasília, Embrapa.

Banco Mundial. (n.d.)

<http://databank.worldbank.org/data/views/reports/tableview.aspx?issshared=true>

Banco Mundial. 2008. *Agriculture for development*. World Development Report 2008. Washington, DC. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/477365-1327599046334/8394679-1327614067045/WDROver2008-ENG.pdf>

Bavaresco, P.A. y Mauro, F. 2012. *Agricultura familiar brasileira no Programa Nacional de Alimentação Escolar: garantia de mercado aos agricultores e de segurança alimentar e nutricional aos alunos da rede pública de ensino*. Foro de especialistas: Programas de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe. Santiago.

Belik, W., Chaim, N.A. y Weis, B. 2004. *O Programa Nacional de Alimentação Escolar como instrumento de promoção do desenvolvimento social*. O manual de gestão eficiente da merenda escolar. A. Fome Zero. São Paulo. Disponible en: <http://www.sober.org.br/palestra/12/070073.pdf>

Bernard, T. y Spielman, D.J. 2009. Reaching the rural poor through rural producer organizations? A study of agricultural marketing cooperatives in Ethiopia. *Food Policy*, 34:60–69.

Bialoskorski Neto, S. 2011. Co-operative Development. Changes in the Brazilian Social Economy and Institutional Environment. *Review of International Cooperation*, 94(1): 59–65.

Botelho Filho, F.B. y Carvalho, A.D. 2006. *Estudo do impacto do PAA sobre os arranjos econômicos locais nas regiões Nordeste e Sul do Brasil. Sumário executivo*. Brasília, MDS, Universidad de Brasília.

Cafaggi, F., Swensson, L.F.J., Junior, R.P.M., de Silva, T.A., Gross, C.P., de Almeida, L.G. y Ribeiro, T.A. 2012. *Accessing the global value chain in a changing institutional environment: comparing aeronautics and coffee*. IDB Working Paper Series IDB-WP-370.

Campos, A.de. 2014. *Agricultores do DF recebem cartão do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)*. Brasília, MDS, Sala de prensa, Notícias. Disponible en: <http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2014/fevereiro/agricultores-do-df-recebem-cartao-do-programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa>

Campos, A. de y Bianchini, V. 2014. A Agricultura familiar passa a ser uma prioridade do Estado. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, MDS.

CEDEC. 1996. A descentralização político-administrativa no Brasil: fundamentação, desenvolvimento, dificuldades, perspectivas. O Programa Nacional de Alimentação Escolar. São Paulo, Centro de Estudios de Cultura Contemporânea. *Informações*, 23.

Chmielewska, D. y Souza, D. 2010. *Market alternatives for smallholder farmers in food security initiatives: lessons from the Brazilian food acquisition programme*. Documento de trabajo 64. Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).

Chmielewska, D. y Souza, D. 2011. *The food security policy context in Brazil*. Estudio de país 22. Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

CONAB. (n.d.) <http://www.conab.gov.br>

CONAB. 2013a. *Manual Operacional. Título 30*. Disponible en: <http://www.conab.gov.br/conabweb/download/moc/titulos/T30.pdf>

CONAB. 2013b. *A evolução do programa de aquisição de alimentos*. Brasilia.

Corá, M.A.J. y Belik, W. 2012 *Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*. Proyecto NUTRE SP. São Paulo, Brasil, MDA, Instituto Via Pública.

Delgado, G.C., Conceição, J.C.P.R. da y Oliveira, J.J. de. 2005. *Avaliação do programa de aquisição de alimentos da agricultura familiar (PAA)*. Texto para discussão n. 1145. Brasilia, MPOG el Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA). Disponible en: http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4746

Del Grossi, M.E. y Marques, V.P.M. de A. 2010. Agricultura familiar no senso agropecuário 2006: O marco legal e as opções para sua identificação [Family farming in the agricultural census of 2006: the legal mark and the options for their identification.] *Estudos Sociedade e Agricultura*, 18(1): 127–157.

Doretto, M. y Michellon, E. 2007. Avaliação dos impactos econômicos, sociais e culturais do Programa de Aquisição de Alimentos no Paraná. In F.B.B. Filho & A.D. Carvalho, *Avaliação de políticas de aquisição de alimentos*, 7(27):107–138. Brasilia, Universidade de Brasilia, Centro de Estudios Avanzados Multidisciplinarios, Núcleo de Estudios Agrarios.

FAO. (n.d.) <http://www.fao.org/partnerships/cooperatives/es/>

FAO. 2007. *Cómo vincular a los productores con los mercados: experiencias hasta la fecha*, por A.W. Shepherd. Documento Ocasional del Servicio de Gestión, Comercialización y Finanzas Agrícolas 13. Roma.

FAO. 2010. Proyecto FAO – UTF/BRA/064/BRA. *Consultoria nacional para realizar estudos de avaliação e monitoramento do programa de aquisição de alimentos*. Disponible en: <http://paa-africa.org/wp-content/uploads/2013/03/Consultoria-Nacional-para-Realizar-Estudos-de-Avaliac%CC%A7a%CC%83o-e-Monitoramento-do-Programa-de-Aquisic%CC%A7a%CC%83o-de-Alimento1.pdf>

FAO. 2012. *Identifying the “family farm”*. An informal discussion on the concepts and definitions, por E. Garner y A.P. de la O Campos. Gender, Equity and Rural Employment Seminar. ESW. (Presentación en PowerPoint)

FAO. 2013a. *Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar: Estudio de caso en ocho países*. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/018/i3413s/i3413s.pdf>

FAO. 2013b. *Smallholder integration in changing food markets*, por P. Arias, D. Hallam, E. Krivonos & J. Morrison. Roma. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/018/i3292e/i3292e.pdf>

FAO. 2014. *Institutional procurement of staples from smallholders: the case of common purchase for progress in Rwanda*, por Siobhan Kelly y Clare Mbizule. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/ivc/docs/Rwanda_P4P_case_study.pdf

Fernandez-Stark, K., Bamber, P. y Gereffi, G. 2012. *Inclusion of small-and medium-sized producers in high-value agro-food value chains*. Durham, Estados Unidos de América, Universidad de Duke, Centro de Globalización, Gobernanza y Competitividad.

FNDE y MDA. 2010. *O modelo brasileiro do PNAE e resultados do levantamento nacional de implementação da Lei 11.947/2009*, by A. M. da Silva & A. Muller. Disponible en: <http://www.fnde.gov.br/arquivos/category/105-noticias?download=5087:apresentacao-encontro-nacional-pnae2010>.

Galindo, E.P., Sambuichi, R.H.R. y Oliveira, M.A.C. de. 2014. Compras de produtos agroecológicos e orgânicos da agricultura familiar pelo programa de aquisição de alimentos. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, MDS.

GGPAA. 2010. *Balanço de avaliação da execução do programa de aquisição de alimentos: 2003 a 2010*. Brasília, Grupo de Gestión del Programa de Compra de Alimentos.

González, C., Johnson, N. y Lundy, M. 2006. *Social capital and organizational structure in Colombian enterprises*. Research Workshop on Collective Action and Market Access for Smallholders. Cali, Colombia.

Grisa, C., Schmitt, C.J., Mattei, L.F., Maluf, R.S. y Leite, S.P. 2011. Contribuições do Programa de Aquisição de Alimentos à segurança alimentar e nutricional e à criação de mercados para a agricultura familiar. *Agriculturas*, 8(3): 34–41.

Hellin, J., Lundy, M. y Meijer, M. 2009. Farmer organization, collective action and market access in Meso-America. *Food Policy*, 34(1): 16–22.

Herrmann, I. 1999. Licitações públicas no Brasil: explorando o conceito de ineficiência por desenho. *Revista de Administração*, 34(2): 29–38.

Honorato, M. 2012. PNAE é alvo de críticas em seu terceiro ano de existencia. [PNAE targeted for criticism in its third year of existence]. *Envolve-se*. Recife, Brasil, Diaconia, Actalliance.

Humphrey, J. y Navas-Alemán, L. 2010. *Value chains, donor interventions and poverty reduction: a review of donor practice*. Brighton, Reino Unido, Universidad de Sussex, Instituto de Estudios de Desarrollo.

IBGE. 2009. *Censo Agropecuário 2006. Brasil*. Rio de Janeiro, Brazil, Brazilian Institute of Geography and Statistics, MDA, MPOG.

IPC y PMA. 2013. *Structured demand and smallholder farmers in Brazil: the case of PAA and PNAE*. Brasília, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo, Programa Mundial de Alimentos.

Kariuki, G. y Place, F. 2005. *Initiatives for rural development through collective action: the case of household participation in group activities in the highlands of central Kenya*. CAPRI Working Paper 43. Washington, DC, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).

Lucena, É.K. y Luiz, J.M. 2009. *Uma avaliação da importância do programa de aquisição de alimentos (PAA) na agricultura familiar do município de Ceará Mirim (RN)*. 47 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural. Brasil, Porto Alegre. Disponível em: <http://www.sober.org.br/palestra/13/944.pdf>

Malina, L.L. 2012. Chamada pública: instrumento legal de compras da agricultura familiar para a alimentação escolar. In M.A.J. Corá & W. Belik, eds. *Projeto NUTRE SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*, 13–28. São Paulo, Brasil, Instituto Via Pública.

Markelova, H., Meinzen-Dick, R., Hellin, J. y Dohrn, S. 2009. Collective action for smallholder market access. *Food Policy*, 34(1): 1–7.

MDA. (n.d.) http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_img_19/MGestao-Cooperativas_20_10_2014.pdf

MDA. 2013. *Agricultura Familiar no Brasil. VI Fomenta Nacional*. Encontro de oportunidades para microempresas, empresas de pequenos porte e microempreendedores individuais nas comprar governamentais. Brasil, Recife.

MDS. 2012. *Programa de Aquisição de Alimentos PAA – Renda para quem produz e comida na mesa de quem precisa*. Brasília. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/publicacoes%20sisan/livros/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-renda-para-quem-produz-e-comida-na-mesa-de-quem-precisa/programa-de-aquisicao-de-alimentos-paa-2013-renda-para-quem-produz-e-comida-na-mesa-de-quem-precisa>

MDS. 2013. *Plano Brasil sem Miséria. VI Fomenta Nacional*. Encontro de oportunidades para microempresas, empresas de pequenos porte e microempreendedores individuais nas comprar governamentais. Brasil, Recife.

MDS y MDA. 2010. *PAA Family agriculture food purchase program. Income for those who produce and food for those who need*. Brasília. Disponível em: http://www.mda.gov.br/sitemda/sites/sitemda/files/user_arquivos_64/CARTILHA_PAA_-_ingles.pdf

MDS y SESAN. 2010. *Manual operacional e de orientação ao programa de aquisição de alimentos. Compra da agricultura familiar para doação simultânea – PAA Municipal Ano 2010*. Brasília. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/editais/programa-de-aquisicao-de-alimentos/arquivos/saiba-mais/PDF%20-%20Manual%20de%20Operacionalizacao%20do%20PAA%20Municipal%20Referente%20aos%20Editais%20e%20e%203-10.pdf/view>

Mitchell, A. 2011. *Structured demand and home-grown school feeding. Background and funding options*. Presentation to Global Child Nutrition Forum. Nairobi.

Müller, A.L. 2007. *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil. O caso do Programa de Aquisição de Alimentos*. Brasil, Porto Alegre, Universidad Federal de Rio Grande do Sul. Mestrado em Desenvolvimento Rural. (Título de maestria)

Müller, A.L., Fialho, M.A.V. y Schneider, S. 2007. A inovação institucional e a atuação dos atores locais na implementação do Programa de Aquisição de Alimentos no Rio Grande do Sul. *Sociedade e Desenvolvimento Rural*, 1: 57–83.

Müller, A.L., Silva, M.K. y Schneider, S. 2012. A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o programa de aquisição de alimentos. *Estudos Sociais e Agrícolas*, 20(1): 106–138.

Organización Mundial del Comercio. *The plurilateral Agreement on Government Procurement*. Organización Mundial del Comercio. Disponible en: http://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gproc_s.htm

Ortega, A.C., Jesus, C.M. de y Só, L.L. de S. 2006. O PAA-Leite na Bahia e em Minas Gerais: uma avaliação preliminar de seus modelos de implementação. *Cadernos do CEAM*, V(24): 57–89.

Otsuki, K. y Arce, A. 2007. *Brazil – a desk review of the National School Feeding Programme*. Home-Grown School Feeding Project. Programa Mundial de Alimentos/Universidad de Wageningen (Países Bajos).

Pandolfo, M.C. 2008. O programa de aquisição de alimentos como instrumento revitalizador dos mercados regionais. *Agriculturas*, 5(2): 14–17.

Peixoto, M. 2014. Mudanças e desafios da extensão rural no Brasil e no mundo. In A.M. Buainain, E. Alves, J.M. da Silveira, Z. Navarro, eds. *O mundo rural no Brasil do século 21: a formação de um padrão agrário e agrícola*. Brasília, Embrapa.

Peraci, A.S. y Bittencourt, G.A. 2010. Agricultura familiar e os programas de garantia de preços no Brasil. O programa de aquisição de alimentos (PAA) [Family farming and price guarantee programmes in Brazil. The Food Acquisition Programme (PAA)]. In J.G. da Silva, M.E.D. del Grossi & C.G. de França, *Fome Zero: a experiência brasileira* [Fome Zero (Zero Hunger) Program: the Brazilian experience]. Brasília, MDA.

Porto, S.I., Soares, E.S., Soares, J.F., Cruz, K.C.M.S., Viegas, G.L. y Viana, C. 2013. Programa de aquisição de alimentos (PAA): dez anos de uma política pública múltipla e inovadora. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, MDS.

Roux, B. 2013. Brésil sans misère. *Défis Sud*, 114: 8–11.

Sá, E. 2012. A importância da agricultura familiar na alimentação escolar. *Carta Maior*. Available at: www.cartamaior.com.br

Sambuichi, R.H.R., Galindo, E.P., Oliveira, M.A.C. de y Magalhães, A.M. de. 2013. *Compras públicas sustentáveis e agricultura familiar: a experiência do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE)*. Brasília. (mimeo)

Santos, F.D. dos, Evangelista, A.L. & Oliveira, A.J.M. de. 2012. *Oportunidades e desafios do Programa Nacional da Alimentação Escolar (PNAE) para a agricultura familiar do Estado de Minas Gerais*. III Congresso em Desenvolvimento Social (Des)igualdades Sociais e Desenvolvimento. Brazil, Minas Gerais, Montes Claros, Universidad Estatal de Montes Claros (Unimontes).

Saraiva, E.B., Silva, A.P.F. da, Sousa, A.A. de, Cerqueira, G.F., Chagas, C.M. dos Santos y Toral, N. 2013. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. *Ciência & Saúde Coletiva*, 18(4): 927–935.

Shiferaw, B.A. y Muricho, G. 2011. Farmer organizations and collective action institutions for improving market access and technology adoption in sub-Saharan Africa. Review of experiences and implications for policy. *Towards priority actions for market development for African farmers*. Nairobi.

- Sidaner, E., Balaban, D. y Burlandy, L.** 2012. The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security. *Public Health Nutrition*, 16(6).
- Siliprandi, E. y Belik, W.** 2012. A agricultura familiar e o atendimento à demanda institucional das grandes cidades. In M.A.J. Corá & W. Belik, eds. *Projeto NUTRE SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*, 61–76. São Paulo, Brasil, Instituto Via Pública.
- Siliprandi, E. y Cintrão, R.** 2014. As mulheres rurais e a diversidade de produtos no programa de aquisição de alimentos. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, MDS.
- Silva, J.G. da, Grossi, M.E.D. del y França, C.G. de.** 2010. *Fome Zero: a experiência brasileira* [Fome Zero (Zero Hunger) Program: the Brazilian experience]. Brasília, MDA.
- Silva, M.L. da.** 2011. *Oficina Nacional com prefeitos, prefeitas e gestores municipais do PAA: modalidade de compra direta local da agricultura familiar*. Brasília, Coordenação Geral do PNAE.
- Soares, A., Barros, A.R. y Magalhães, A.M.** 2007. Estudo sobre os benefícios do PAA-Leite: produtores e consumidores. In R. Paes-Sousa & J. Vaitsman, *Cadernos de Estudos: desenvolvimento social em debate*. Brasília.
- Solução Consultoria y GTZ.** 2010. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Nordeste: Modalidades CD e FE. *Balanco de avaliação da execução do programa de aquisição de alimentos – PAA: 2003 a 2010*. Brasília, GGPAA.
- Souza, L.B.B. de.** 2012. Organizações da agricultura familiar no estado de São Paulo e sua experiência de fornecimento para o PNAE. In M.A.J. Corá & W. Belik, eds. *Projeto NUTRE SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*, 29–46. São Paulo, Brasil, Instituto Via Pública.
- Sparovek, G., Plata, L.A.E., Maule, R.F., Maule, F.E., Klug, F.S.F., Klug, I.L.F., Goldszmidt, R., Fernandes, R.L., Camargo, R.A. de & Martins, S.P.** 2007. Estudo comparativo das diferentes modalidades do PAA – Região Nordeste. *Cadernos de estudos: desenvolvimento social em debate*, 5.
- Surita, R.** 2004. Alimentando a cidadania. *Revista Agriculturas*, 1: 8–10.
- Swensson, L.F.J.** 2012. *Contractual networks and the access of small and medium enterprises to global value chains*. EUI MWP Working Paper 2012/28. Instituto Universitario Europeo.
- Swensson, L.F.J.** 2014. *Collective actions and the access of smallholder farmers to institutional markets: opportunities and legal challenges in the case of the Brazilian institutional food procurement programmes*. IFAMA y CSA World Forum. Ciudad del Cabo.
- Takagi, M., Sanches, A. y Silva, J.G. da.** 2014. Programa de aquisição de alimentos: um embaixador do Brasil contra a fome. *PAA: 10 anos de aquisição de alimentos*. Brasília, MDS.
- Triches, R.M. y Schneider, S.** 2010. Alimentação escolar e agricultura familiar: reconectando o consumo à produção. *Saúde e Sociedade*, 19(4): 933–945.
- Triches, R.M. y Schneider, S.** 2012. Desestruturar para construir: interfaces para a agricultura familiar acessar o programa de alimentação escolar. *Estudos Sociedade e Agricultura*, 20(1): 66–105.

Turpin, M.E. 2009. Alimentação escolar como fator de desenvolvimento local. *Segurança Alimentar e Nutricional*, 16(2): 20–42.

USP/FEALQ. 2006. *Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA). Relatório final.* Piracicaba, Brasil, MDS/FAO. (inédito)

Vannuchi, L.V.B. y Reinach, S. 2012. *Estudo de caso de sucesso na aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar: Município de Tambaú – SP.* In M.A.J. Corá & W. Belik, eds. *Projeto NUTRE SP: Análise da inclusão da agricultura familiar na alimentação escolar no estado de São Paulo*, 61–76. São Paulo, Brasil, Instituto Via Pública.

Vieira, D.de F.A. 2008. *Influência do programa de aquisição de alimentos na comercialização dos produtos da agricultura familiar: o caso do município de Paracatu em Minas Gerais.* Universidad de Brasília. (Tesis)

Vieira, N. dos Santos, Faria, A.F. y Rosa, P.F. 2010. *Impactos do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) na Agricultura Familiar: uma análise de experiências no Brasil.* IV Encontro Nacional de Pesquisadores em Gestão Social. Brasil, Lavras, Minas Gerais.

Vogt, S.P.C. y Souza, R.S. de. 2009. *Mercados Institucionais Locais como instrumento de fortalecimento da agricultura familiar: uma análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Região Ceilero – RS.* 47 Congresso da Sociedade Brasileira de Economia Administração e Sociologia Rural. Brasil, Porto Alegre.

Zimmermann, S. 2008. *A institucionalidade de uma política alimentar em nível local: o programa de aquisição de alimentos (PAA) em Mirandiba.* IV Congresso Internacional de la Red SIAL. Argentina, Mar del Plata.

ANEXOS

Anexo 1: Documentos jurídicos consultados

Constitución de la República Federativa del Brasil, 1988

LeyNº 5.537 del 21 de noviembre de 1968 (creación del FNDE)

LeyNº 8.666 del 21 de junio de 1993 (regulación del proceso de licitación y contratación de la administración pública)

LeyNº 8.913 del 12 de julio de 1994 (descentralización del programa de alimentación brasileño)

DecretoNº 1.946 del 20 de junio de 1996 (creación del PRONAF)

LeyNº 9.394 del 20 de diciembre de 1996 (definición de las directivas y las bases del sistema educativo nacional)

LeyNº 11.326 del 24 de julio de 2006 (definición de las directivas de la política nacional sobre agricultura familiar y emprendimiento rural familiar)

LeyNº 11.346 del 15 de septiembre de 2006 (creación del SISAN)

LeyNº 12.188 del 11 de enero de 2010 (creación de la PNATER y el PRONATER)

LeyNº 10.696 del 2 de julio de 2003 (creación del PAA)

LeyNº 11.947 del 16 de junio de 2009 (creación del PNAE)

LeyNº 12.512 del 14 de octubre de 2011 (regulación del PAA)

DecretoNº 4.772 del 2 de julio de 2003

DecretoNº 5.873 del 15 de agosto de 2006

DecretoNº 6.447 del 7 de mayo de 2008

DecretoNº 7.775 del 4 de julio de 2012

DecretoNº 8.026 del 6 de junio de 2013

ResoluciónNº 20/2006 del GGPAA

ResoluciónNº 37/2009 del GGPAA

ResoluciónNº 44/2011 del GGPAA

ResoluciónNº 45/2012 del GGPAA

ResoluciónNº 50/2012 del GGPAA

ResoluciónNº 59/2013 del GGPAA

ResoluciónNº 61/2013 del GGPAA

ResoluciónNº 62/2013 del GGPAA

* Disponible en: <http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/aquisicao-e-comercializacao-da-agricultura-familiar/entenda-o-paa/resolucoes-do-grupo-gestor/>

ResoluciónNº 38/2009 del FNDE

ResoluciónNº 26/2013 del FNDE

Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC del 1996

Resolución Nº 25/07 MERCOSUR (Global Management Challenge)

Directiva 2004/18/EC de la Unión Europea

Anexo 2: Informantes clave entrevistados

Nombre	Afiliación	Cargo
Vania Mara Moreira dos Santos	Instituto Guardianes de la Naturaleza (ING)	Presidenta
Solange Radaelli	Agencia de Desarrollo Agrario y Extensión Rural (AGRAER), Mato Grosso do Sul	Directora de Desarrollo Rural
RosimeireLaureto	Compañía Nacional de Abastecimiento de Alimentos	Analista de Operaciones