



¿Cómo fortalecer la agricultura familiar y a la vez promover la seguridad alimentaria y nutricional de la población más vulnerable? Esta nueva serie del WWP muestra la manera en que el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) brasileño ha enfrentado este desafío.

A través de los siguientes textos, el lector podrá entender el funcionamiento del PAA, sus seis modalidades de ejecución, su historial y su articulación institucional. El anexo de este primer documento contiene una reflexión sobre cómo un programa de compras públicas puede, a la vez, ser un instrumento que estimula el desarrollo local y garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada.

Esta serie se organiza en cuatro textos:

Texto 1 - El PAA brasileño: qué es, sus objetivos, público al que se destina y cobertura

Texto 2 - Las seis modalidades del PAA

Texto 3 - PAA: articulación institucional y actores involucrados

Texto 4 - Historial del PAA brasileño

El PAA brasileño: qué es, sus objetivos, público al que se destina y cobertura

Este texto es una introducción al Programa de Adquisición de Alimentos brasileño (PAA). Se presentan los objetivos principales, el público al que se destina y la cobertura del programa. Con el fin de apoyar la discusión, se presentan algunos datos sobre la cobertura que permiten aprehender la dimensión y el alcance del programa en Brasil.

El PAA es ejecutado por el Gobierno federal brasileño desde 2003 y actúa en dos frentes: la promoción del acceso a la alimentación y el incentivo a la agricultura familiar¹. ¿Cómo se lleva a cabo esto? Por un lado, el PAA compra directamente los productos a los agricultores familiares mediante una licitación². Por otro, destina estos productos a personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, así como a aquellas que son atendidas por entidades de la red socioasistencial y por equipos de alimentación y nutrición (restaurantes populares, cocinas comunitarias y bancos de alimentos), entre otras instituciones.

El programa también se enfoca en el fortalecimiento de circuitos locales, regionales y de redes de comercialización, en la valorización de la biodiversidad y en la producción de alimentos orgánicos, en el incentivo de hábitos alimentarios saludables y en el estímulo al cooperativismo y al asociativismo.

A su vez, el PAA es un instrumento que articula el poder de compra del Estado priorizando los segmentos vulnerables de la población. Atender a la par la pobreza rural y la seguridad alimentaria y nutricional permite combinar intervenciones estructurales que estimulan la producción a través del acceso al mercado institucional con acciones de emergencia orientadas a la lucha contra el hambre.

¹ Para los textos de esta serie, «agricultura familiar» y «agricultor familiar» designan actividades realizadas en el ámbito rural en minifundios o en pequeñas propiedades, en las cuales se utiliza principalmente mano de obra familiar y cuyos ingresos provienen, en gran parte, de las actividades económicas vinculadas a la misma propiedad.

² Se trata de un proceso administrativo simplificado para seleccionar las propuestas, que se denomina Llamado Público.

El PAA creó modos de aproximar la producción de la agricultura familiar a las poblaciones en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional. Así, los objetivos del PAA son promover la inclusión productiva de los agricultores familiares, ampliar la producción, el acceso al mercado y la generación de ingresos y, por último, reducir la pobreza rural.

La compra de alimentos in natura o poco procesados provenientes de la agricultura familiar también se lleva a cabo con el fin de estimular la alimentación saludable y aumentar la oferta de alimentos que forman parte de la dieta que mejor se adapta a las características de cada lugar. De esta manera, el PAA promueve la conexión entre la política de seguridad alimentaria y nutricional y la política agrícola.

Objetivos principales del PAA

- » Incentivar la agricultura familiar a través de la inclusión económica y social y el fomento a la producción sustentable y la generación de ingresos;
- » Estimular el consumo y la valorización de los alimentos producidos por la agricultura familiar;
- » Promover el acceso a la alimentación en la cantidad, calidad y regularidad necesarias entre las personas que se encuentran en situación de inseguridad alimentaria y nutricional;
- » Llevar a cabo el suministro de alimentos a través de compras gubernamentales, incluso para la alimentación escolar;
- » Constituir existencias públicas de alimentos producidos por agricultores familiares;
- » Fortalecer circuitos locales y regionales y redes de comercialización;
- » Valorar la biodiversidad y la producción de alimentos orgánicos;
- » Fomentar hábitos alimentarios saludables a nivel local y regional y;
- » Estimular el cooperativismo y el asociativismo.

Modalidades del PAA

El PAA cuenta con seis modalidades diferentes que se presentan en detalle en el próximo texto de esta serie. Para introducir el tema, el cuadro 1 muestra los tipos de modalidad y proporciona una corta descripción de cada una.

Cuadro 1. Modalidades del PAA

MODALIDAD	FINALIDAD
Compra con donación simultánea	Compra de alimentos producidos por agricultores familiares para atender demandas locales de personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional. Los alimentos adquiridos se distribuyen automáticamente a las entidades que atienden a este público.
Compra directa	Adquisición de productos, por lo general no perecibles, con el fin de ayudar a mantener los precios pagados a los agricultores familiares. Estos alimentos se destinan a la constitución de existencias públicas y pueden utilizarse en programas de alimentación.
Constitución de existencias	Apoyo financiero para que las organizaciones de agricultores familiares puedan almacenar alimentos, lo cual contribuye a agregar valor a la producción.
PAA Leche	Adquisición de leche de vaca o de cabra. Después de ser pasteurizada, la leche es donada a familias vulnerables o a entidades socio-asistenciales.

Compra de semillas	Compra de semillas y plántulas a organizaciones de agricultores familiares en función de la demanda de órganos federales y estatales para la donación, de acuerdo con programas específicos.
Compras institucionales	Permite que diversas organizaciones públicas adquieran alimentos con recursos propios a través de un llamado público. Esta modalidad no opera con recursos del ministerio.

Existen dos maneras básicas de ejecutar el PAA:

- » A través de cláusulas de adhesión o convenios firmados entre el Gobierno federal y los estados/municipios. Estos entes articulan todo el proceso de compra directamente con cada agricultor familiar (normalmente, se hace una propuesta de compra de un determinado tipo de alimento y luego se seleccionan los productores a cargo del suministro).
- » A través de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab), que actúa a partir de alianzas establecidas con organizaciones de agricultura familiar (cooperativas/asociaciones que elaboran propuestas de participación para la entrega de alimentos a determinadas entidades socioasistenciales).

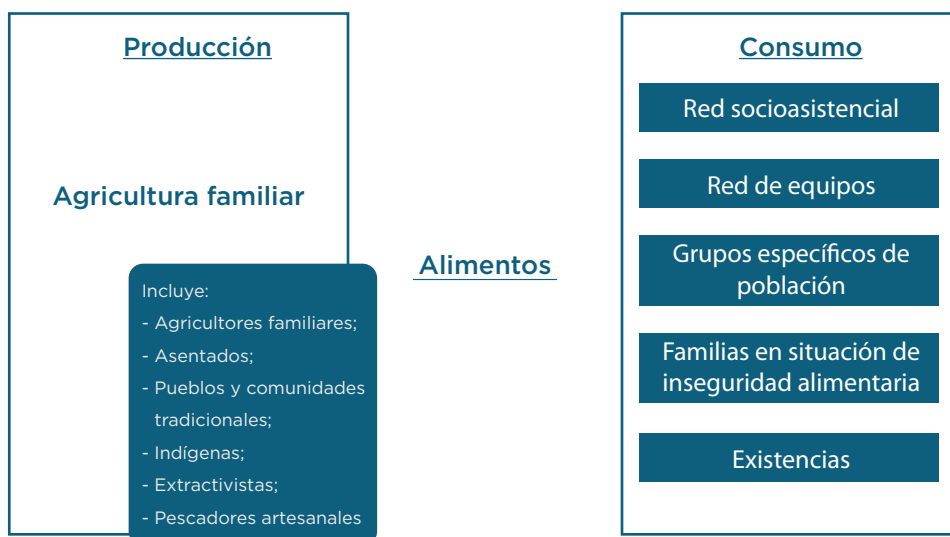
Solo la modalidad de compras institucionales no se enmarca en estas dos formas, pues es ejecutada directamente por órganos públicos en el proceso de compra simplificado, a través de llamados públicos. En el próximo documento de esta serie se detalla el funcionamiento de cada modalidad.

Público al que se destina el PAA

El programa atiende de forma simultánea a dos públicos distintos: proveedores (responsables de la oferta de alimentos) y consumidores (público en situación de vulnerabilidad o de inseguridad alimentaria y nutricional).

En lo que respecta a la oferta, se prioriza que la estructura tenga como base la producción de los agricultores familiares y los grupos tradicionales. En cuanto a la demanda, la atención a la población vulnerable se centra en la lucha contra el hambre.

Figura 1. Diagrama de producción y consumo del PAA



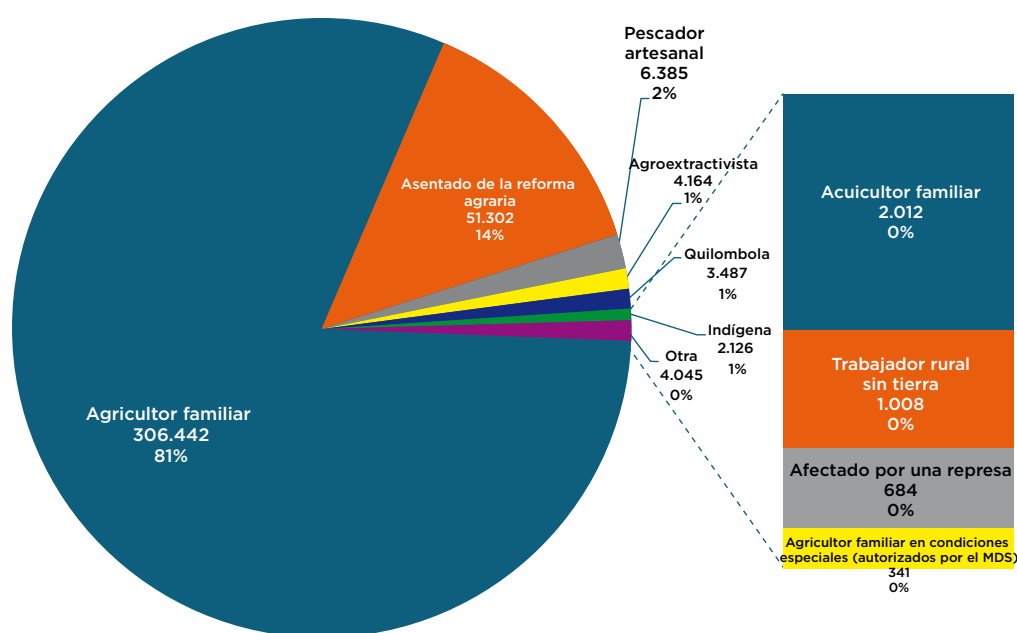
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Agrícola (MDSA)

Proveedores

Del lado de la oferta, el público prioritario del PAA son los agricultores familiares que por lo general requieren apoyo para desarrollar sus capacidades y su potencial en la producción y comercialización.

Pese a constituir una prioridad del programa, la participación de grupos específicos como quilombolas, indígenas y otros pueblos tradicionales aún es pequeña, pues se limita a un 5 %. Entre 2011 y 2015, el 95 % de los participantes del PAA eran agricultores familiares y asentados de la reforma agraria (Gráfico 1).

Gráfico 1. Participación en el PAA, según el registro de tipo de agricultor entre enero de 2011 y junio de 2015



Fuente: portal de la SAGI PAA, según la forma de acceso del PAA: Leche, Conab, Estados y Municipios

Para seleccionar adecuadamente el público al que se destina el PAA, es necesario contar con un sistema de registro de agricultores familiares. En Brasil, se adoptó como criterio de participación que los agricultores tengan la Declaración de Aptitud al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (DAP), creada para identificar el agricultor familiar. Por medio del DAP, los agricultores también tienen acceso a políticas de crédito y al seguro agrícola.

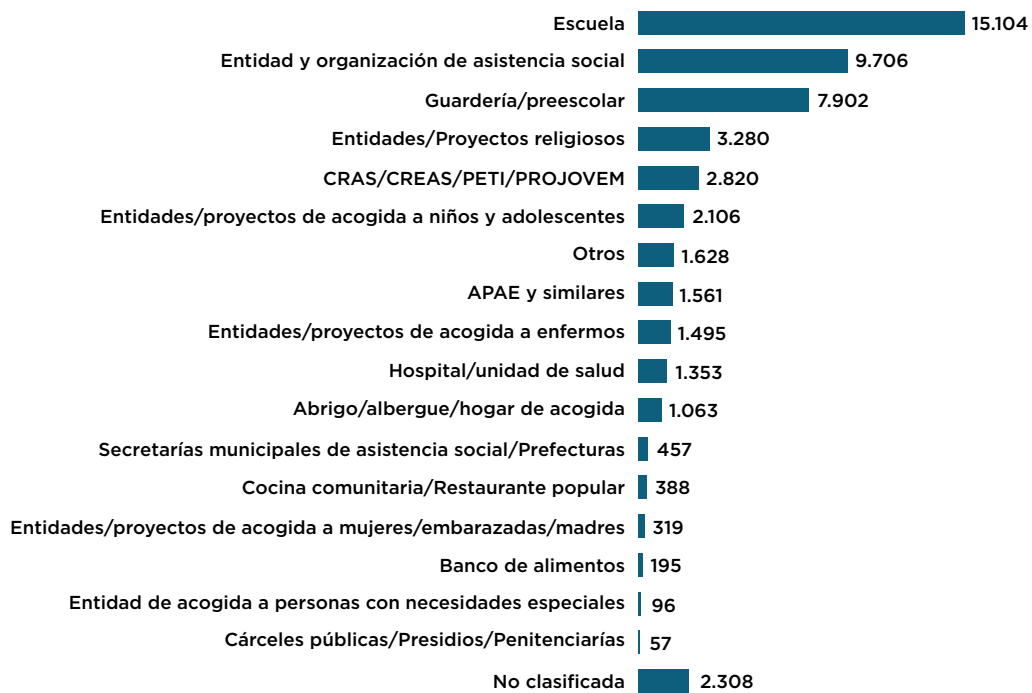
Justamente, uno de los principales desafíos del programa es que los agricultores familiares más pobres y poblaciones específicas puedan tener acceso al DAP, dado que para gran parte de este público, el PAA facilita el acceso a las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar. No obstante, a pesar de los múltiples esfuerzos a nivel federal para incluir estos grupos, muchas personas dan cuenta de las dificultades para acceder al programa a causa de las trabas burocráticas y operativas que enfrentan a la hora de obtener el DAP.

Consumidores

Los consumidores de las compras del PAA son, principalmente, las poblaciones en riesgo de inseguridad alimentaria que acceden a los alimentos a través de las entidades que integran la red socioasistencial y los equipos de alimentación y nutrición (restaurantes populares, cocinas comunitarias y bancos de alimentos), así como de otras instituciones públicas.

El gráfico 2 muestra la gran diversidad de entidades que se benefician con las compras del PAA, si bien la atención se concentra en escuelas e instituciones de la red socioasistencial. Estas dos categorías representan el 50 % de las entidades beneficiadas con los alimentos que se adquieren a través del PAA. Si a esas categorías se agregan las guarderías y establecimientos preescolares, se abarcan dos tercios de las organizaciones participantes. Entre 2011 y 2015 fueron más de 50.000 instituciones participantes.

Gráfico 2. Número de entidades atendidas según el tipo de institución en Brasil (registro de enero de 2011 a junio de 2015)



Fuente: portal de la SAGI PAA, según la forma de acceso del PAA: Leche, Conab, Estados y Municipios

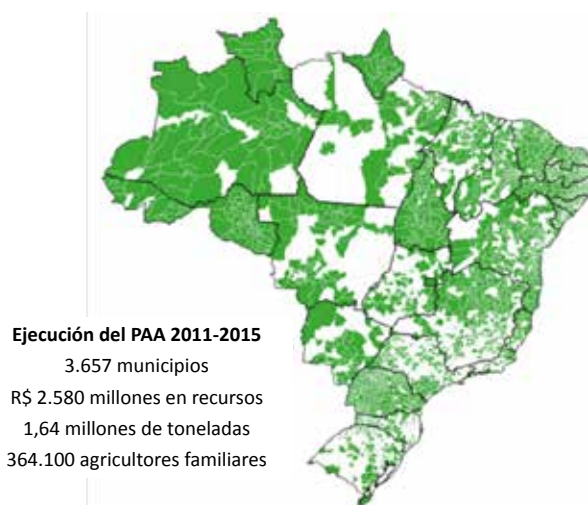
Cabe señalar que los números presentados en el gráfico 2 solo se refieren al número de instituciones y no al volumen de alimentos recibidos.

Cobertura del PAA en Brasil

Los datos disponibles sobre la ejecución del PAA en el período que va entre 2011 y 2015 muestran la amplia distribución del programa por el territorio nacional, tal como puede observarse en el gráfico 3. En este período, el programa operó en todos los estados brasileños y en dos tercios de los municipios³ (3.657 de un total de 5.570).

³ Esto no quiere decir que todos los municipios participaron continuamente del PAA durante el período señalado. El número se refiere al total de municipios atendidos. Durante dicho período algunos fueron incluidos y otros dejaron de participar.

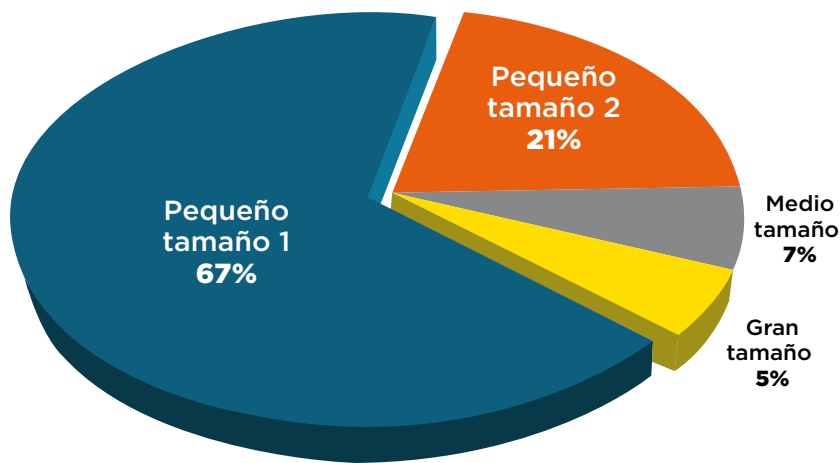
Gráfico 3. Mapa de los municipios donde se ejecutó el PAA entre 2011 y 2015



Fuente: datos obtenidos del portal de la SAGI PAA, según la forma de acceso del PAA: Leche, Conab, Estados y Municipios.

Del gráfico 4 se infiere la fuerte presencia del PAA en municipios que tienen hasta 20.000 habitantes, lo que representa el 67 % de los participantes y el 46 % del total de los recursos invertidos en ese período. Los valores promedio de los recursos invertidos son considerables (R\$ 479.000 para municipios de hasta 20.000 habitantes), lo que refuerza la idea de que el PAA es importante para la agricultura familiar y para las economías locales.

Gráfico 4. Participación de municipios entre 2011 y 2015, según la distribución por tamaño del municipio



Fuente: datos obtenidos del portal de la SAGI PAA, según la forma de acceso del PAA Según la definición del IBGE/2010: Según la definición del IBGE/2010:

- a) Municipio de pequeño tamaño 1: hasta 20.000 habitantes
- b) Municipio de pequeño tamaño 2: de 20.000 a 50.000 habitantes
- c) Municipio de tamaño medio: de 50.001 a 100.000 habitantes
- d) Municipio de gran tamaño: 100.001 y más habitantes

En los últimos cuatro años, el PAA concentró el 41 % de su ejecución en la región Nordeste, la más pobre y la que concentra a la vez el mayor número de agricultores familiares. Esto demuestra la coherencia entre la asignación de recursos y las necesidades de cada lugar. La región Sureste aparece en segundo puesto; aquí sobresale la significativa cobertura del norte de Minas Gerais, lugar donde se encuentran los municipios más pobres de la región. La tabla 1 muestra el número de agricultores familiares que participan y la cantidad de alimentos adquirida.

Tabla 1. Historial de la ejecución anual del PAA por número de agricultores proveedores y cantidad de alimentos adquiridos

PERÍODO	Nº DE AGRICULTORES FAMILIARES PARTICIPANTES	ALIMENTOS ADQUIRIDOS (TONELADAS)
2003	42.077	135.864
2004	68.576	339.925
2005	87.292	341.755
2006	147.488	466.337
2007	138.900	440.837
2008	168.548	403.155
2009	137.185	509.955
2010	155.166	462.429
2011	160.011	517.922
2012	185.979	529.033
2013	96.912	280.175
2014	113.727	336.156
2015	95.860	289.827
Total general	N/A*	5.053.370
Promedio 2004 - 2014	122.901,6	388.720,8

Fuente: de 2003-2010, balance de evaluación de la ejecución del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) de 2003 a 2010; de 2011-2015, datos obtenidos del portal de la SAGI PAA, según la forma de acceso del PAA: Leche, Conab, Estados y Municipios

*No conviene realizar un conteo total de los agricultores, pues podría haber problemas de doble conteo

Cabe señalar que el número promedio anual de agricultores participantes corresponde a una pequeña fracción de la agricultura familiar brasileña (solo alrededor del 3 % del total), que supera los 5 millones de establecimientos.

El PAA no busca ampliar su actividad a la totalidad de los establecimientos de producción familiar. Uno de los desafíos es propiciar el acceso de agricultores familiares a otros mercados públicos y privados a partir de la experiencia que se ha obtenido en el programa.

En el anexo se encuentra una reflexión sobre cómo un programa de compras públicas puede estimular el desarrollo local y garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada.

En el texto de la serie que viene a continuación, se presentan en detalle las seis modalidades del PAA.

Anexo: ¿POR QUÉ DESARROLLAR UN PROGRAMA DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS?

A continuación, se discuten los conceptos estratégicos que se encuentran en la base de las compras públicas de la agenda de lucha contra la pobreza. El aprendizaje obtenido de la implementación del PAA brasileño permite discutir y plantear innovaciones para las políticas públicas tradicionales y los desafíos que deben ser superados.

A lo largo del documento el lector podrá comprender cómo un programa de compras públicas puede ser un instrumento para el desarrollo de la agricultura familiar y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, y a su vez servir de estímulo para el desarrollo local y garantizar el derecho humano a una alimentación adecuada.

En los países en desarrollo, la pobreza y su núcleo duro, el hambre, se concentran principalmente en áreas rurales, lo que refuerza la necesidad de llevar a cabo programas y acciones que estimulen la producción y que promuevan la generación continua de ingresos y rentas para los agricultores.

Las compras públicas directas de alimentos de la agricultura familiar pueden estimular la producción interna, desarrollar las economías locales, proveer de alimentos diversos a los consumidores y promover la alimentación saludable. Además, sirven como referencia para poner en marcha otras políticas públicas destinadas a las poblaciones pobres de las áreas rurales.

El priorizar las personas más vulnerables, la descentralización de los procesos de gestión, la construcción de marcos legales sólidos, la búsqueda de acciones integradas y la articulación entre las esferas públicas y las organizaciones de los agricultores son innovaciones presentes en la ejecución del PAA que pueden servir de referencia para otros países que quieran implementar programas similares.

Para profundizar a este respecto, es necesario conocer algunos conceptos clave como el derecho humano a la alimentación adecuada, el desarrollo local, la apertura del mercado institucional y otros elementos que se articulan en la sustentación e implementación de las compras públicas.

EL DERECHO HUMANO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA Y LA MEJORA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE LA POBLACIÓN

No se recomienda que un programa de compras de agricultura familiar se implemente como una acción aislada, singular y desvinculada de estrategias de seguridad alimentaria y nutricional y de los principios del derecho humano a una alimentación adecuada. Las compras públicas deben insertarse en un contexto de políticas que promuevan prácticas alimentarias saludables, de acceso continuo y permanente a alimentos de calidad y en cantidad suficiente.

El derecho humano a una alimentación adecuada estriba en el acceso físico y económico que toda persona debe tener a alimentos y recursos, como el trabajo o la tierra, que permitan garantizar dicho acceso de modo permanente. Es importante que se trate este derecho como un aspecto prioritario de la agenda gubernamental y, a partir de ahí, se desarrollen estrategias que permitan garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población, principalmente para las personas más pobres de las áreas urbanas y rurales. Las compras públicas de la agricultura familiar refuerzan la alimentación saludable y la valorización de tradiciones ali-

mentarias que promueven buenos hábitos, y crean sinergias entre las distintas estrategias de seguridad alimentaria y nutricional.

Con la integración del derecho humano a una alimentación adecuada a las estrategias de seguridad alimentaria y nutricional, se vuelve al individuo un sujeto de derechos y, a su vez, el Estado asume de manera permanente el desafío de velar por su resguardo a través de los esfuerzos mancomunados entre los diferentes niveles del Gobierno y la sociedad.

Cuando se incorporan los marcos jurídicos del derecho humano a una alimentación adecuada a la legislación de un país, se facilita la implementación de diversas acciones, entre ellas las compras públicas. De este modo, los beneficiarios asumen estos derechos como una conquista que les garantiza ante todo una buena alimentación.

El derecho humano a una alimentación adecuada se encuentra en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En Brasil, este derecho fue se incluyó en el artículo 6.º de la Constitución Federal a través de la Enmienda Constitucional n.º 64. Las políticas de seguridad alimentaria y nutricional centradas en el derecho humano a una alimentación adecuada deben ser a la vez dinámicas e interdisciplinarias, articularse con otras políticas públicas y atender simultáneamente cuatro dimensiones: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad.

Figura 2. Dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional y su articulación con políticas públicas



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Agario (MDSA) w

LA REDUCCIÓN DEL HAMBRE EN BRASIL

Varios estudios señalan cómo, en los últimos años, Brasil redujo de forma significativa el hambre, la desnutrición y la subalimentación. Estos logros no deben atribuirse a un solo programa sino a una estrategia que combina acciones de seguridad alimentaria y nutricional con el fomento a la producción agrícola, la inclusión productiva y la transferencia de ingresos. Los

datos entregados por la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) muestran que la inseguridad alimentaria aguda cayó a la mitad entre 2004 y 2013.

PRIORIDAD A LAS PERSONAS MÁS VULNERABLES

Estimular la agricultura familiar es una estrategia primordial para reducir la pobreza en la mayoría de los países en desarrollo, dado que esta afecta de manera preponderante las zonas habitadas por pequeños productores y trabajadores agrícolas. La situación de estas personas se agrava por los trabajos precarios y mal remunerados o por la falta de trabajo que proporcione ingresos continuos. Del total de la población mundial en situación de pobreza, si se considera la línea de pobreza internacional de 1,90 dólares por día para 2013 (alrededor de 767 millones de personas), un 80 % se encontraba en zonas rurales y un 64 % trabajaban en labores agrícolas (Banco Mundial, 2016).

Es por esto que las compras públicas pueden fortalecer la lucha contra el hambre al fundamentarse en la circulación local de alimentos y centrarse en el consumo de las personas más vulnerables. Esto último se logra garantizando las necesidades básicas de estas personas y, ante todo, insertándolos en procesos económicos y sociales que funcionan de forma virtuosa.

La pobreza no se da de forma aislada. A sabiendas de que es a nivel local donde se da un dinamismo en la economía, realizar compras de agricultura familiar en estos lugares puede estimular la organización y desarrollar mecanismos para construir distintas formas de producción, de mercado y de superación de la pobreza.

A su vez, las compras de productos de la agricultura familiar promueven la estabilidad de mercados y la regulación de precios mínimos, así como facilitan la planificación y ampliación de los diferentes niveles de la organización económica. La experiencia acumulada con el PAA pone de manifiesta la importancia de la agricultura familiar como factor productivo, social y económico, y demuestra cómo los mismos agricultores familiares más pobres pueden producir si reciben el apoyo necesario.

Los principales desafíos para las compras públicas son llegar a quienes tienen menos para vender, concentrar la atención en las organizaciones económicas más pequeñas de la agricultura familiar, apoyar su fortalecimiento y, al mismo tiempo, estimular la búsqueda de nuevos mercados para evitar la dependencia. También es importante que se reafirme la ejecución de las compras como una oportunidad, como un camino que lleva a la inclusión productiva y no como un favor a los agricultores.

Para aumentar la calidad y la eficacia de los gastos sociales, es importante que las acciones planificadas sean flexibles y permitan cumplir con su doble función en la oferta y en el consumo, al tiempo que faciliten la construcción de una agenda común entre instituciones que permita superar la segmentación y la desarticulación. Dado que las políticas públicas son apropiadas con mayor facilidad por los grupos más organizados, es necesario llevar a cabo estrategias que eviten que los recursos se concentren en los agricultores mejor estructurados. En el caso brasileño, se establecen metas de participación de agricultores de bajos ingresos que estén inscritos en el Registro Único o que pertenezcan a pueblos o comunidades tradicionales (indígenas y quilombolas, por ejemplo), o de mujeres agricultoras.

De este modo, las compras públicas de la agricultura familiar dan cuenta de una significativa innovación por el lado de la oferta, pues crea condiciones para comprar a los productores menos favorecidos y con dificultades para estructurar su producción y acceder al mercado. También hay innovación por el lado de la demanda, pues las personas que sufren de inseguridad alimentaria reciben productos de mejor calidad y en mayor cantidad.

LA APERTURA DE MERCADOS Y EL DESARROLLO LOCAL

Las compras públicas de alimentos de la agricultura familiar permiten crear y fortalecer capacidades a nivel local. Al ejecutarse de forma articulada e integrada entre el Gobierno federal, las regiones, los municipios y otras instancias locales, estimulan estrategias de desarrollo descentralizadas y traen al centro de la discusión la seguridad alimentaria y nutricional que tiene como protagonista a un grupo históricamente excluido: los agricultores familiares. Con ello, hombres y mujeres del campo que de por sí desempeñan un papel en el abastecimiento de alimentos de los mercados locales contribuyen a mejorar la alimentación de su comunidad y de otras localidades, y superan, al mismo tiempo, las condiciones de inseguridad alimentaria que muchas veces afectan a su propia familia.

Varios programas e instituciones públicas como escuelas, hospitales y albergues, que consumen alimentos cotidianamente, mueven un gran volumen de recursos y hacen que sea cada vez mayor la disposición a hacer de esta demanda un estímulo para la agricultura familiar y el desarrollo local. Por eso, el programa debe asumir el desafío de atender condiciones diversas, que incluyen las especificidades del público beneficiario, los tipos y cantidades de alimentos que se demandan y la periodicidad de las entregas. Es, pues, necesario crear acuerdos diversificados dependiendo de los proveedores, las regiones, los recursos, etc.

También es importante que en la implementación de las compras públicas haya claridad en cuanto a su contribución al desarrollo local y a la generación de nuevas dinámicas en las áreas rurales incluidas, principalmente por su papel inductor en la planificación local y en el aumento de la producción de la agricultura familiar. Para garantizar estos efectos, hay tres aspectos fundamentales:

- » Definición de cuotas de abastecimiento exclusivas para los agricultores familiares;
- » Origen de la producción y;
- » Tipos de productos a ser adquiridos.

Con la designación previa de una cuota específica que los agricultores familiares deben cumplir, es posible establecer algunas reglas que permitan evitar una pelea desigual con las empresas especializadas en un tipo de abastecimiento específico. Las compras públicas también pueden garantizar un flujo continuo de recursos a las poblaciones rurales y contribuir de este modo a la disminución de las desigualdades sociales. En tanto, la formulación de planes locales de producción que se hagan cargo de las cuotas establecidas hace que las familias agricultoras demanden insumos, generen puestos de trabajo y contraten diversos servicios. Además, con el aumento de los ingresos, pueden adquirir más bienes de consumo; de esta manera, los recursos circulan más estrechamente en la propia región. Este proceso fortalece y dinamiza la economía local y promueve un desarrollo más inclusivo y democrático.

Otro factor que fomenta la producción es dar prioridad al abastecimiento de productos nacionales, de preferencia locales, que cumplan con los requisitos de calidad. La demanda de

alimentos frescos y diversificados, típicos de la agricultura familiar, son estímulos que pueden estimular el aumento de la producción de alimentos de cada país, a través de sistemas diferenciados e inversiones que dinamicen las áreas rurales. Se abre así un llamativo mercado institucional de alimentos.

Los circuitos cortos de abastecimiento de las compras públicas ponen a disposición alimentos frescos, producidos muy cerca de los lugares donde se consumen, y con esto se reducen los costos de transporte, y, en consecuencia, la emisión de gases de efecto invernadero. De esta manera, la agricultura familiar se convierte en protagonista de los procesos de lucha contra el hambre así como del fomento del desarrollo local sustentable.

CÓMO EL PAA PROMUEVE AL ACCESO DE LA AGRICULTURA FAMILIAR AL MERCADO INSTITUCIONAL

El PAA brasileño fue un mecanismo pionero en la apertura del mercado de instituciones públicas a la agricultura familiar. A partir de los avances que impulsó el programa, Brasil adecuó su legislación de alimentación escolar, haciendo obligatorio destinar a la adquisición de alimentos provenientes de la producción familiar al menos el 30 % de los recursos federales reservados para la alimentación escolar.

En 2015, una nueva reglamentación fue más allá de la alimentación escolar: un decreto presidencial volvió obligatorio que los órganos de la administración pública federal compren directamente a la agricultura familiar como mínimo un 30 % de las especies alimentarias, ampliando aún más el potencial del programa.

La figura 3 ilustra el proceso de desarrollo impulsado por las compras gubernamentales de la agricultura familiar. Por una parte, se fomentan las economías rurales a través de la producción; por otra, se optimiza el abastecimiento de los programas gubernamentales.

Figura 3. Las compras de la agricultura local y el desarrollo local



Optimización de la alimentación

Los procesos de compras públicas instrumentalizan el Estado para así mejorar las dietas alimentarias de la población. Al ser tratados en conjunto con los procesos de educación alimentaria y nutricional, es posible valorar las dietas equilibradas, fomentar el descubrimiento de nuevos sabores y texturas y propiciar la aceptación de determinados alimentos. De esta forma, se inculcan hábitos nutricionales saludables y se alerta sobre los riesgos de una ingestión elevada de productos ultraprocesados —aquellos que están listos o casi listos para el consumo y que son ricos en sustancias refinadas, aditivos químicos, sal, azúcar y grasas— y sus efectos negativos en la salud.

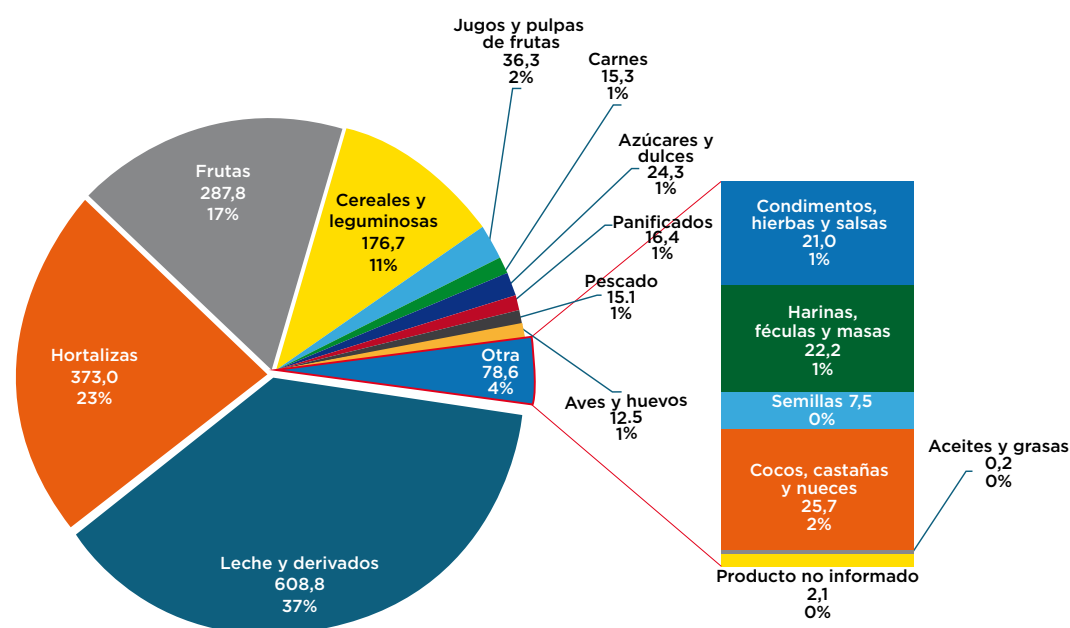
A mediano y largo plazo, las compras públicas pueden contribuir a la generación de cambios significativos en los modos de vida y en los hábitos de consumo de las personas. Y largo plazo el consumo de productos de la agricultura familiar se ajusta bastante bien a los tiempos actuales, en los cuales se persigue concientizar sobre la necesidad de adoptar hábitos alimentarios saludables, preservar las tradiciones alimentarias locales y fomentar una producción de bajo impacto medioambiental.

CÓMO EL PAA FOMENTA LA DIVERSIFICACIÓN DE LA ALIMENTACIÓN

Los menús se ven beneficiados con la diversidad de los productos ofrecidos por el PAA, y se estimula el mejoramiento de los hábitos alimentarios de los beneficiarios, principalmente los niños. Muchos de los productos que forman parte de la canasta del PAA eran los llamados productos «de huerta», sin valor económico en algunos lugares. Esta producción también es puesta en valor por el programa, lo cual contribuye a la preservación de culturas alimentarias regionales.

La diversidad que garantiza el PAA puede verificarse en la figura 4. En el PAA predomina el consumo de leche y sus derivados, lo que se explica por la existencia de una modalidad específica para adquirir este producto en la región Nordeste. Este grupo figura con un 37 % del volumen adquirido (y el 26,7 % del valor), seguido por los grupos de hortalizas y frutas y por una larga lista de 16 grupos diferentes compuestos por 677 alimentos distintos.

Figura 4. Cantidad de productos adquiridos por el PAA en Brasil, por grupos de productos en 2011-2015 (en millones de toneladas)



Fuente: datos obtenidos del portal de la SAGI PAA, según la forma de acceso del PAA: Leche, Conab, Estados y Municipios.