

PAA: ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Y ACTORES INVOLUCRADOS

Este texto aborda la articulación institucional que hay detrás de la implementación del sistema de compras públicas de la agricultura familiar y del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA). Se presentan los principales aspectos relacionados con el modelo de gestión y los actores responsables del programa.

Las compras de la agricultura familiar por parte del Estado son una oportunidad para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas volcadas a los grupos menos favorecidos y para innovar la gestión.

Es fundamental que los diferentes actores involucrados en la ejecución del programa discutan entre sí los temas relativos a la ejecución del PAA, como: los públicos prioritarios, los alimentos a ser adquiridos, la periodicidad de las entregas, la infraestructura que se requiere, la metodología a adoptar en la formación de precios, la forma de llevar a cabo los controles sanitarios y fiscales de los productos y la manera de hacer el control social, entre otros.

Las posibilidades de llevar a cabo el diseño de programas de políticas públicas son varias. En el caso brasileño, el PAA fue propuesto por el Gobierno federal como una política intersectorial a implementarse a nivel local. Para esto fue necesaria una articulación entre los órganos del Gobierno federal (ministerios, secretarías, empresas públicas, etc.) y la interacción entre diferentes niveles del Gobierno (estaduales y municipales), además de la integración de la sociedad civil.

Las compras públicas contribuyen a la creación y establecimiento de enlaces entre las políticas públicas, principalmente aquellas relacionadas con la seguridad alimentaria y nutricional, así como al fortalecimiento de la agricultura familiar y la inclusión social de la población. El Estado debe estar preparado para atender de forma coordinada las demandas que surgen de ese proceso.

La articulación institucional debe considerar que las responsabilidades en la ejecución, incluidas las decisiones de quién y qué comprar, se concretan a nivel local en las instancias que se encuentran más cerca de la producción y el consumo de los alimentos. Si las normas son dictadas en otras esferas, las decisiones en torno a la ejecución son locales.

El modelo de gestión adoptado equilibra dos aspectos fundamentales del PAA:

- » La formulación y elaboración de directrices, centralizada en el Gobierno federal.
- » La ejecución descentralizada a nivel local.

Esta ecuación permitió definir, por un lado, las directrices y procedimientos para orientar uniformemente la ejecución de las modalidades y los elementos de monitoreo. Por el otro, el acuerdo procuró dotar al PAA de la capilaridad necesaria para llevar a cabo la adquisición de alimentos entre agricultores familiares dispersos por el enorme territorio brasileño y garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de las poblaciones pobres, incluso en lugares remotos.

Los **procesos centralizados** del PAA abarcan principalmente las estrategias, la reglamentación y la gestión de los recursos¹. Buscan establecer algunas prioridades, estandarizar los procedimientos y agilizar el proceso de seguimiento y control.

Para esto se creó el Grupo Gestor (GGPAA), que es la instancia deliberativa a cargo de la formulación de directrices y de seguimiento a la ejecución, uno de los puntos centrales del proceso de gestión.

El Grupo Gestor es coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario y lo conforman miembros de los ministerios a cargo de las políticas sociales, agrarias, agrícolas, educativas, económicas y de planeación. El Grupo Gestor del PAA cuenta con un grupo consultor que, además de los agentes gubernamentales, está conformado por representantes de los agricultores familiares y del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Consea), lo que garantiza el diálogo con la sociedad. Un diálogo que puede ampliarse dada la relación directa que existe con los consejos locales en la ejecución de algunas modalidades.

MÁS INFORMACIÓN

La representación de diferentes organismos en el Grupo Gestor del PAA es fundamental para resolver problemas que surgen en la ejecución de las compras. Esta representación también fortalece los puntos de vista intersectoriales, la participación y la legitimidad del proceso de toma de decisiones.

La **ejecución descentralizada** parte de la premisa de que el municipio es el espacio ideal para promover la articulación entre la oferta y la demanda de alimentos, lo que facilita a su vez las relaciones directas entre los productores y los grupos que se benefician de las donaciones. En este punto, el proceso de implantación del PAA se abre a la creación de acuerdos institucionales² diversos con el fin de ampliar las capacidades de compra de la agricultura familiar a todas las regiones del país, incluso en los lugares donde la organización económica es precaria. Los actores que participan interactúan de varias maneras con el contexto social, institucional y con la modalidad en ejecución.

La ejecución descentralizada se realiza en colaboración con los Gobiernos estatales y municipales y las superintendencias regionales (Suregs) de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab) e involucra, entre otros, a organizaciones de la agricultura familiar y la red socioasistencial y equipos públicos de alimentación y nutrición. De este modo, se combinan los recursos humanos disponibles y los recursos financieros y tecnológicos para ejecutar las compras de acuerdo con los objetivos preestablecidos.

También se espera que los procesos locales fomenten la inclusión de los sindicatos de trabajadores rurales, de los movimientos sociales, de las organizaciones no gubernamentales, de las instituciones de asistencia técnica y de las prefecturas municipales, además de los consejos y otras instancias de control social, integrados por representantes del Gobierno y de la sociedad.

1 Con excepción de la modalidad de compras institucionales, donde los operadores del programa administran recursos propios.

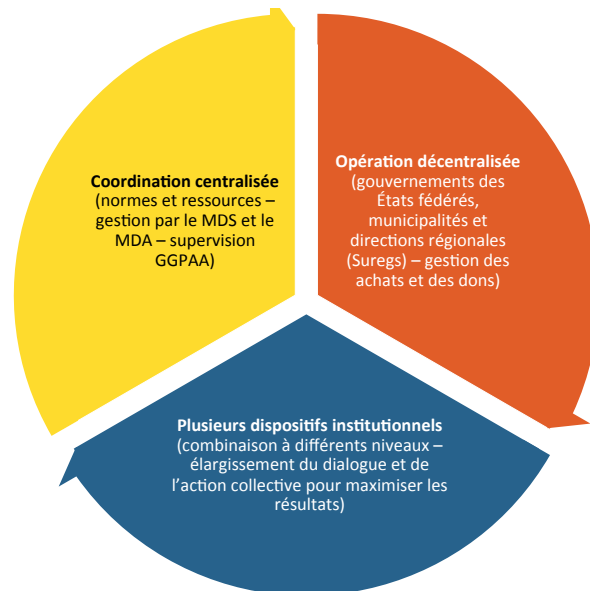
2 Entendido aquí como el conjunto de instituciones que participan en la ejecución del PAA en determinados espacios.

MÁS INFORMACIÓN

Cuanto más amplio sea el diálogo y la acción colectiva entre los actores y las políticas públicas, mayores serán los beneficios en términos productivos, económicos y sociales para el desarrollo local. Por eso es importante convocar a otras esferas del Gobierno no solo con el fin de sumar capacidad operacional sino también para estimular la apertura de mercados institucionales a la agricultura familiar.

Este modelo de gestión busca formas eficientes de combinar las necesidades operacionales de la modalidad del PAA implementada y las condiciones objetivas existentes. Para que la ejecución sea exitosa, se requiere de la organización y el compromiso de todos los actores involucrados en la planificación, implementación y monitoreo del PAA.

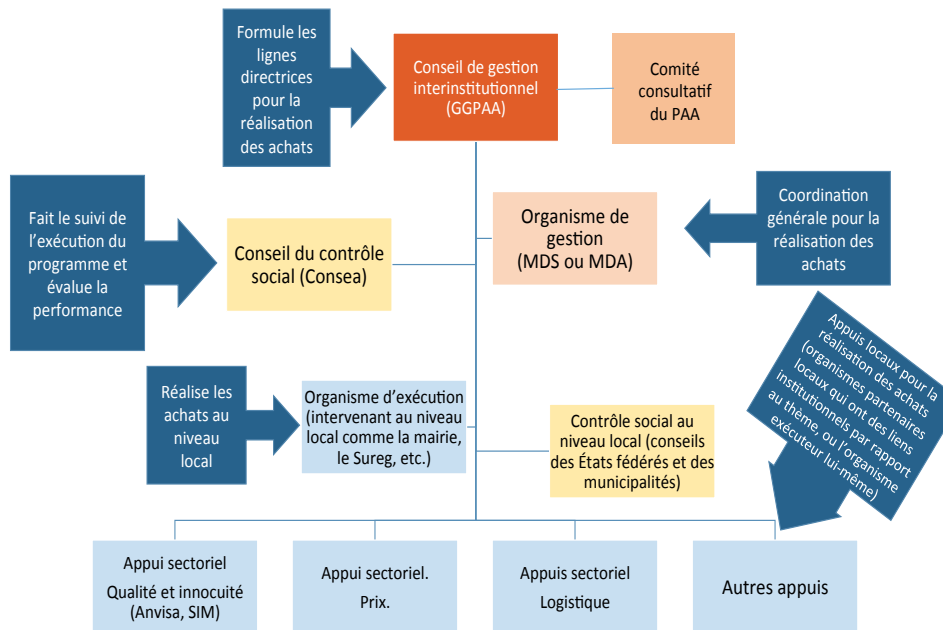
Figura 1. Combinación de elementos de coordinación y ejecución y acuerdos institucionales para la puesta en marcha del PAA



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Agrícola (MDSA)

Como muestra la figura 2, la ejecución del PAA se caracteriza por ser integrada, articulada e inclusiva, y por la participación de todos los órganos que pueden ampliar el diálogo y la interacción con las políticas públicas. La construcción de instancias colegiadas para establecer directrices y acompañar la ejecución del programa, como el GGPA, es una forma efectiva de implementar la intersectorialidad y la transversalidad en el PAA. La ejecución descentralizada permite una adecuada interacción entre la producción y el consumo a nivel local.

Figura 2. Funcionamiento y atribuciones de los órganos en la ejecución del PAA



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social y Agrícola (MDSA)

La decisión en torno al modelo de gestión a adoptar para las compras de la agricultura familiar se toma a partir de las posibilidades de cada país, su realidad y las condiciones objetivas. Por lo tanto, no se trata solo de una elección entre el formato centralizado o descentralizado, sino de la capacidad de construir acuerdos que permitan combinar la disponibilidad de los recursos humanos, financieros y tecnológicos a fin de que las compras de la agricultura familiar sean implementadas de modo satisfactorio.

Al implementar programas de adquisición de alimentos, es importante que los países designen una entidad coordinadora del proceso y constituyan un comité intersectorial que se haga cargo de la formulación de directrices y de acompañar la ejecución.

En el último texto de esta serie, se presenta un breve historial del PAA brasileño y la evolución del programa desde 2003.