



Las Lecciones de Brasil sobre Desarrollo Rural

La Agricultura Familiar, el Acceso al Agua y el Compromiso Cívico

Por Joseph Bateman y Viviane Brochardt,
con aportes de Silvio Porto

Tabla de Contenidos

Introducción	3
El Programa de Adquisición de Alimentos	5
El contexto histórico del desarrollo rural y la agricultura familiar en Brasil	5
Un mayor énfasis de las políticas públicas brasileñas en el desarrollo rural y la inseguridad alimentaria	6
El Programa de Adquisición de Alimentos	6
El impacto del Programa y los procesos de evaluación y ajuste	9
Implementación del PAA a nivel local	11
Algunas lecciones del PAA	12
El aumento del acceso al agua mediante los programas de captación de agua de lluvia en Brasil	14
Introducción	14
Análisis de las políticas públicas que abordan el Semiárido de Brasil	15
La convivencia con el Semiárido	17
Conclusiones Finales y Recomendaciones	20

SOBRE LOS AUTORES

Joseph Bateman es Oficial de Programas de WOLA. Sus áreas de especialización son Brasil y la seguridad ciudadana. Viviane Brochardt es periodista y estudiante de posgrado en Política de la Comunicación en la Universidad de Brasilia. Además es Asesora de Comunicación para la Movilización de Recursos de la Articulación del Semiárido Brasileño (ASA). Silvio Porto es Director de Política Agrícola e Información de la Compañía Nacional de Abastecimiento (Conab). La introducción, conclusión y recomendaciones fueron escritas por Joseph Bateman y reflejan las opiniones institucionales de WOLA. La parte sobre el Programa de Adquisición de Alimentos fue escrita por Joseph Bateman, basada en información de Silvio Porto. La parte sobre el Programa de Cisternas fue escrita por Viviane Brochardt.

SIGLAS

ABC: Agencia Brasileña de Cooperación (*Agência Brasileira de Cooperação*)

ASA: Articulación del Semiárido Brasileño (*Articulação no Semiárido Brasileiro*)

Conab: Compañía Nacional de Abastecimiento (*Companhia Nacional de Abastecimento*), una empresa pública perteneciente al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, que gestiona gran parte del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)

Consea: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*)

Embrapa: Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*)

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (*Food and Agriculture Organization of the United Nations*)

MAPA: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (*Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*)

MDA: Ministerio de Desarrollo Agrario (*Ministério do Desenvolvimento Agrário*)

MDS: Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*)

P1+2: Programa Una Tierra y Dos Aguas (*Programa Uma Terra e Duas Águas*)

P1MC: Programa Un Millón de Cisternas (*Programa Um Milhão de Cisternas*)

PAA: Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos*)

PNAE: Programa Nacional de Alimentación Escolar (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*)

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

1. Introducción

En toda América Latina, los índices de pobreza rural se mantienen obstinadamente elevados. Si bien en los últimos diez años muchos de los países de la región han experimentado tasas de crecimiento elevadas a nivel nacional, los ingresos y las oportunidades no han aumentado al mismo ritmo en las zonas rurales. En México y Centroamérica, cuando los pequeños agricultores, trabajadores rurales y especialmente los jóvenes deciden sobre su futuro, la falta de oportunidades en las zonas rurales es uno de los factores que influyen en su decisión de quedarse en la comunidad, o migrar a centros urbanos o al extranjero en busca de oportunidades.

No es fácil tomar la decisión de partir, pues los migrantes se enfrentan a muchos desafíos. Los mexicanos y centroamericanos que viajan hacia Estados Unidos en busca de un futuro mejor como jornaleros agrícolas o trabajadores urbanos a veces se juegan la vida cuando atraviesan México.¹ Asimismo, un gran número de migrantes viaja por América Latina en busca de trabajo como jornaleros,

ya sea dentro de sus propios países—como en el caso de los mexicanos que migran de Oaxaca a Guerrero—o en otros países de la región—por ejemplo los nicaragüenses que emigran a Costa Rica. Ya sea en el Valle de San Joaquín en California o en los campos de la zona este de El Salvador, los trabajadores migrantes, tanto documentados como indocumentados, a menudo sufren discriminación, abusos laborales y la amenaza de la deportación.

Algunos países, entre ellos México, han experimentado índices de crecimiento relativamente elevados y han logrado reducir la pobreza a nivel nacional, sin embargo ha aumentado la pobreza rural, o se ha mantenido a niveles elevados, y se ha agravado la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales.² En los últimos años, a los problemas relacionados con la falta de oportunidades y de desarrollo en las zonas rurales se les ha sumado el creciente problema de la inseguridad alimentaria que afecta a las comunidades rurales. Esto se debe en parte a las drásticas fluctuaciones en los precios internacionales y a la creciente tendencia a sembrar

cultivos comerciales, como el aceite de palma, en lugar de producir alimentos para los mercados locales.

A lo largo de Latinoamérica se ha incrementado el gasto social para hacer frente a esta situación, y se ha puesto especial énfasis en aliviar la pobreza rural y reducir el hambre. Muchos países han implementado estrategias de reducción de la pobreza, por ejemplo las transferencias monetarias condicionadas, que han logrado reducir los índices de pobreza y posiblemente también mejoren la capacidad de inserción laboral y el “capital humano” de la próxima generación. Sin embargo, al igual que las remesas, este tipo de medidas en sí mismas no generan soluciones a largo plazo que ayuden a aumentar la producción y los ingresos de los pequeños agricultores ni generan inversiones que a su vez creen nuevas oportunidades de empleo en el sector rural.³

Los gobiernos, los responsables de formular políticas públicas y las poblaciones rurales continúan preocupados por la pobreza rural y la inseguridad alimentaria. Asimismo, muchos donantes internacionales se han mostrado cada vez más preocupados por el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, tras comprobar los devastadores efectos de los desastres naturales y las sequías, fenómenos cada vez más frecuentes debido al cambio climático. Sin embargo, estas inquietudes aún no se han plasmado en acciones sostenidas.

No obstante, existen en América Latina algunos ejemplos de inversión sostenida en la agricultura familiar rural y en el desarrollo económico local que pueden resultar de interés para expertos en desarrollo, organizaciones campesinas, gobiernos y donantes en toda América Latina.

El enfoque de Brasil con respecto al desarrollo rural y la seguridad alimentaria merece especial atención. En general, los análisis de la estrategia de desarrollo de Brasil se han centrado en la estrategia insignia del ex presidente Luiz Inácio “Lula” da Silva, el programa Hambre Cero (*Fome Zero*), cuyo objetivo es reducir el hambre mediante un abordaje integral desde el gobierno. En concreto, el programa de transferencias monetarias condicionadas del gobierno Brasileño conocido como Bolsa Familia ha recibido un amplio respaldo y ha sido objeto de elogio. Por otro lado, las voces críticas sostienen que el gobierno y la legislatura de Brasil han fomentado la agroindustria orientada a la exportación, incrementando drásticamente el porcentaje de la tierra dedicado

al cultivo de soja y otros productos básicos de exportación, lo que ha tenido un impacto negativo sobre la concentración de tierras y el medio ambiente.⁴

Pero la importancia que se ha asignado a estas cuestiones ha desviado la atención de los esfuerzos de Brasil por promover la agricultura familiar, incluidas las formas en que el Ministerio de Desarrollo Agrario (*Ministério do Desenvolvimento Agrário*) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*) han incorporado el apoyo a los pequeños productores a la implementación de la estrategia Hambre Cero.

Este informe pretende llamar la atención sobre los esfuerzos de Brasil por promover la agricultura familiar. En particular, se destacan dos programas—el Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA) y los Programas de Cisternas (P1MC y P1+2)—y se analizan los motivos de su éxito en la promoción del desarrollo rural a través del apoyo a la agricultura familiar.

El PAA forma parte del programa Hambre Cero. Se financia a través del Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Desarrollo Agrario y es gestionado por un consorcio de organismos gubernamentales brasileños. El programa destina fondos federales a la compra directa de productos agrícolas provenientes de mercados locales, generando así ingresos para los pequeños agricultores. Los productos agrícolas que se compran se donan a los programas de asistencia alimentaria, se utilizan para crear reservas de alimentos, o se destinan a escuelas u otras instituciones públicas. Además del programa de adquisiciones, el programa cuenta con un elemento de desarrollo de capacidades que incluye programas de capacitación para pequeños agricultores y cooperativas en cuestiones como la gestión organizacional y la planificación financiera. Asimismo, el programa apoya la construcción de redes de pequeños productores con el fin de compartir buenas prácticas. Más allá de las ventajas que brinda a los participantes, el PAA tiene efectos multiplicadores: otros miembros de la comunidad se benefician indirectamente de la mayor previsibilidad de la demanda y la mayor estabilidad de los precios derivadas de los contratos de compra del gobierno, así como del aumento de las capacidades técnicas y el conocimiento dentro de sus comunidades.

El Programa Cisterna es un proyecto financiado

Ambos programas fueron desarrollados en alianza con las comunidades para abordar problemas identificados a nivel local. Constituyen estudios de caso sobre las alianzas entre el gobierno y las ONG, el trabajo de incidencia de las ONG, y la voluntad del gobierno de adaptar las políticas a las necesidades locales y responder a las críticas y comentarios de la sociedad civil.

por el Ministerio de Desarrollo Social e implementado por diversas ONG que aborda la problemática de la falta de acceso al agua en el Semiárido brasileño mediante la construcción de alianzas entre una red de ONG y los gobiernos federales y locales. El programa capacita a miembros de la comunidad local para que puedan construir diferentes tipos de cisternas para recolectar agua de lluvia, y después financia su contratación para construir cisternas para uso personal y agrícola. De este modo apoya a los pequeños agricultores, fortalece las economías locales y promueve el desarrollo rural.

Ambos programas fueron desarrollados en alianza con las comunidades para abordar problemas identificados a nivel local. Constituyen estudios de caso sobre las alianzas entre el gobierno y las ONG, el trabajo de incidencia de las ONG, y la voluntad del gobierno de adaptar las políticas a las necesidades locales y responder a las críticas y comentarios de la sociedad civil. Son además ejemplos de cómo algunos aspectos de la política de desarrollo brasileña han abordado las cuestiones de la seguridad alimentaria mediante la inversión en la agricultura familiar. Este informe espera contribuir a las discusiones regionales sobre agricultura familiar y seguridad alimentaria mediante el análisis de dos interesantes e innovadores programas que promueven la agricultura familiar.⁵ Si los gobiernos de Centroamérica fueran capaces de implementar con éxito programas centrados en los pequeños agricultores y el desarrollo rural, esta podría ser una manera de hacer frente a cuestiones pendientes relacionadas con la emigración desde estos países.

2. El Programa de Adquisición de Alimentos en Brasil

Por Joseph Bateman, con aportes de Silvio Porto

El contexto histórico del desarrollo rural y la agricultura familiar en Brasil

Hasta la década de 1990, los sucesivos gobiernos de Brasil impulsaron un modelo de desarrollo

económico del sector rural basado principalmente en el monocultivo y la agroindustria. Al inicio de la colonización portuguesa el eje fue la explotación del palo de Brasil, y posteriormente la caña de azúcar, el oro y el café. Más recientemente, con la llegada de la llamada “revolución verde”, los gobiernos brasileños pusieron el foco en los productos básicos agrícolas como la soja, el maíz, el pollo y otras carnes. No obstante, en los últimos años, si bien Brasil no ha dejado de centrarse en los grandes productores de productos básicos, ha ido prestando cada vez más atención a los pequeños productores a fin de avanzar en el desarrollo rural, preservar la frágil biodiversidad del país y lidiar con los asuntos pendientes del hambre y la inseguridad alimentaria.

Este cambio se dio gracias al esfuerzo concertado de varios movimientos sociales que trabajaron junto con el Partido de los Trabajadores para colocar estos asuntos en la agenda nacional. Tras la elección de Lula en 2003, la agricultura familiar se convirtió en un asunto prioritario para el gobierno federal y pasó a ser un aspecto primordial de la estrategia insignia de Lula, Hambre Cero. El Ministerio de Agricultura (MAPA), cuyo eje principal son las grandes explotaciones agrícolas orientadas a la exportación, cuenta con un presupuesto de unos US\$4,42 mil millones para 2013, de los cuales tan solo alrededor de \$100 millones están destinados a la agricultura familiar. Pero el MAPA no es el único ministerio centrado en el sector rural. El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA), creado en el 2000 con el propósito de apoyar a la agricultura familiar, ha recibido alrededor de \$2,28 mil millones para 2013.⁶ Si bien el presupuesto del MDA es aproximadamente la mitad que el del MAPA, aun así representa un nuevo e importante compromiso con el sector de la agricultura familiar. Cabe resaltar que el presupuesto del MDA creció en más del 300% entre 2004 y 2013, mientras que el presupuesto del MAPA aumentó tan solo un 25%.

A pesar de que, tanto históricamente como en la actualidad, el gobierno y el sector privado se han

centrado en los cultivos comerciales y los productos básicos, aún existe un gran número de pequeños productores locales a lo largo del país que ayudan a mantener un alto grado de diversidad en el suministro de alimentos. Según el más reciente censo agropecuario, realizado en 2006, existen alrededor de 5,3 millones de granjas rurales en Brasil, de las cuales aproximadamente 4,5 millones (aproximadamente el 85%) son economías familiares. A pesar de su elevado número, el sector de las pequeñas explotaciones agrícolas controla menos del 25% de las tierras destinadas a la explotación agrícola en el país. De estas 4,5 millones de explotaciones agrícolas familiares, aproximadamente la mitad (2,77 millones) ocupan menos de 10 hectáreas, menos del 3% del total de la superficie destinada a la agricultura familiar.⁷ A pesar de representar un porcentaje tan pequeño de las tierras destinadas a la explotación agrícola, la agricultura familiar y otros tipos de agricultura a pequeña escala han contribuido de manera significativa al suministro de alimentos en Brasil, al tiempo que han ayudado a mantener la delicada biodiversidad del país.⁸

UN MAYOR ÉNFASIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEÑAS EN EL DESARROLLO RURAL Y LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA

A pesar de los esfuerzos del gobierno brasileño por erradicar la pobreza extrema mediante sólidos programas sociales, la pobreza y hambre persisten. Según datos oficiales,⁹ en Brasil hay 16 millones de personas (de un total de 200 millones) que subsisten con un ingreso mensual de menos de \$35, lo que las hace mucho más vulnerables al hambre y la inseguridad nutricional.

Brasil comenzó a prestar mayor atención a los problemas del hambre y el acceso seguro a los alimentos en la década de los 90, gracias al trabajo de ciertos actores de la sociedad civil, quienes crearon el movimiento Acción Ciudadana contra el Hambre, la Miseria y por la Vida (*Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida*) con el fin de movilizar a la sociedad brasileña para luchar contra el hambre y la desnutrición. Se crearon numerosos comités locales y estatales para juntar alimentos, ropa y materiales de construcción que se donaban a organizaciones de la sociedad civil que trabajaban con poblaciones de bajos ingresos, especialmente familias e individuos en riesgo de inseguridad alimentaria y desnutrición.

Este movimiento con fines esencialmente benéficos ayudó a construir organizaciones capaces de presionar al gobierno para que se tomara más en serio la problemática de la seguridad alimentaria.

En 2001, mientras trabajaba en una organización de la sociedad civil llamada Instituto Ciudadanía (*Instituto Cidadania*), Lula lanzó la campaña de promoción del programa Hambre Cero con el fin de llevar las problemáticas de la seguridad alimentaria y el hambre a los debates sobre políticas públicas. El programa, compuesto por una serie de políticas sociales que apuntaban a reducir la pobreza y el hambre en Brasil, se convirtió en uno de los ejes centrales de la campaña presidencial del Partido de los Trabajadores y recibió apoyo de una amplia gama de movimientos sociales interesados en ayudar a los pequeños agricultores, proteger la biodiversidad y reducir la pobreza.¹⁰

Tras asumir la presidencia en 2003, Lula creó lo que más tarde sería el Ministerio de Desarrollo Social¹¹ para implementar el programa Hambre Cero. Para ello, Lula reactivó¹² un importante organismo de planificación, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (*Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional*, Consea), inactivo desde la presidencia de Fernando Cardoso. El Consea¹³ es un grupo formado por miembros de la sociedad civil y funcionarios del gobierno cuya misión es monitorear y efectuar recomendaciones sobre políticas alimentarias y agrícolas, como el programa Bolsa Familia, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (*Programa Nacional de Alimentação Escolar*, PNAE), el PAA y otros programas sociales federales. Poco después de que se reactivara el Consea, en 2003, el grupo comenzó a hacer nuevas propuestas, que fueron incorporadas a la estrategia del gobierno. Algunas de estas propuestas iniciales fueron:

- Lanzar el Plan Safra de Agricultura Familiar (*Plano Safra da Agricultura Familiar*), destinado a evaluar y fortalecer el acceso a créditos, financiación e inversión;
- Restablecer los seguros agrícolas contra problemas climáticos como sequías, lluvias excesivas, granizo y heladas;
- Restablecer el Programa Nacional de Asistencia Técnica y Extensión Rural (*Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural*); y

- Aumentar los ingresos de los pequeños agricultores mediante el estímulo de la demanda de los productos de la agricultura familiar y de la agricultura a pequeña escala.

Estos y otros programas fueron incorporados a la Secretaría de Agricultura que se creó bajo el Ministerio de Desarrollo Agrario, lo cual constituyó un paso importante hacia la institucionalización del compromiso del presidente Lula con los agricultores familiares.

Asimismo, tras la elección de Lula el clima político se tornó cada vez más favorable para incluir a los pequeños agricultores en el proceso de diseño de políticas, dado que uno de los ejes de las políticas y las bases sociales del Partido de los Trabajadores eran los pequeños productores del sector rural. La apertura política y la inclusión de estos grupos en el proceso de diseño de políticas condujeron a que se prestara más atención no solo al apoyo a la agricultura familiar, sino también al desarrollo de políticas y programas diseñados específicamente para atender las necesidades de ciertos sectores que viven en zonas rurales – agricultores a pequeña escala, activistas y agricultores del Movimiento de los Sin Tierra, grupos indígenas, *quilombolas* y otros grupos.

EL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS

En este contexto, en 2003 se creó el Programa de Adquisición de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos*, PAA) para hacer frente a la pobreza rural, el hambre y la inseguridad alimentaria, garantizando la demanda de los productos de pequeños agricultores en los mercados locales mediante la adquisición de productos agrícolas por parte del gobierno local. El programa provee fondos a cooperativas y asociaciones para que acumulen reservas de alimentos que les permitan almacenarlos para venderlos después de la cosecha, cuando la oferta escasee y el precio de mercado sea más favorable, y para comprar alimentos destinados a las instituciones y programas del gobierno, como el Programa Nacional de Alimentación Escolar (ver recuadro). Los gobiernos locales y regionales, así como el gobierno federal, ya compraban alimentos para la mayoría de estos programas, pero el PAA significó un esfuerzo conjunto por utilizar la capacidad de adquisición del gobierno para apoyar a los pequeños agricultores. Además de las compras directas del gobierno federal,

FOTO DE MANUEL URBANO, SECRETARIA DE EXTENSÃO AGROFLORESTAL E PRODUÇÃO FAMILIAR



Agricultores en Acre, Brasil venden sus productos agrícolas con el PAA.

el PAA insta a los gobiernos locales y regionales a favorecer a los pequeños productores al facilitarles recursos para que adquieran productos de pequeños productores locales. Estas compras se consideran una forma estratégica de incentivar el desarrollo rural, a pesar de abordar los problemas del hambre y las carencias nutricionales utilizando los alimentos comprados a través de los programas de ayuda gubernamental.

El programa consta de varios elementos clave:

- i.) Identifica los tipos de productores de quienes se pueden adquirir productos a través del programa (agricultores a pequeña escala, asentamientos de agricultores sin tierra, grupos indígenas, asentamientos *quilombola* y otros grupos).
- ii.) Autoriza a los compradores del gobierno a adquirir productos a precios fijos preestablecidos, basados en el precio promedio de mercado, sin necesidad de un proceso de licitación que podría hacer que bajaran los precios y pondría en desventaja a los productores más pequeños o a las poblaciones destinatarias.
- iii.) Establece un sistema mediante el cual el gobierno puede adquirir alimentos directamente de los agricultores familiares.
- iv.) Es gestionado conjuntamente por seis ministerios diferentes, que conforman el Grupo Gestor.¹⁴

El PAA emplea dos mecanismos diferentes para comprar alimentos. Mediante el primero, el MDA y el MDS proveen fondos a la Compañía Nacional de

Abastecimiento (Conab) para comprar productos a nivel local, y mediante el segundo, el MDA y el MDS proporcionan recursos directamente a los estados y las municipalidades para que estos compren alimentos destinados a escuelas, hospitales, etc. El análisis y las recomendaciones de este informe se centran principalmente en la parte del PAA gestionada por la Conab, puesto que dicha agencia está a cargo de la mayor parte de los recursos y gestión del programa, en alianza con cooperativas y asociaciones locales. Asimismo, mencionaremos algunas de las formas más interesantes e innovadoras en que los gobiernos locales pueden, o están obligados a utilizar fondos del programa para apoyar a los pequeños agricultores y el desarrollo agrícola.

En la parte del programa que gestiona, la Conab firma contratos con cooperativas locales, asociaciones de agricultores, y en algunos casos agricultores familiares independientes, por la compra de una cantidad determinada de productos a precios que se mantienen fijos por 12 meses. Esta iniciativa es una manera eficaz de aumentar los ingresos de los pequeños agricultores—tanto los agricultores de menores recursos, para quienes posiblemente el PAA sea la única forma de acceder a los mercados, como los agricultores más exitosos que ya tienen acceso a los mercados—ya que se trata de un mercado garantizado en el que los precios se conocen de antemano. La Conab también provee fondos del MDA

a cooperativas y asociaciones para que estas compren alimentos de emprendimientos agrícolas familiares para acumular reservas. Estos alimentos pueden ser almacenados por un periodo de hasta 12 meses, hasta que el precio de mercado sea más elevado. Además de adquirir productos de los agricultores, el PAA incluye un componente de desarrollo de capacidades centrado en la gestión organizacional y la planificación financiera, así como en la colaboración entre asociaciones y cooperativas para conseguir acceso a los mercados.

La cantidad máxima que cada agricultor puede vender a través del programa ha aumentado de manera significativa desde 2003. El límite para las compras de la Conab donadas a programas de ayuda alimentaria e instituciones gubernamentales se ha incrementado de \$1.250 en 2003 a \$2.400 en 2011. El límite para las compras de la Conab destinadas a crear reservas locales de alimentos se ha incrementado a \$4.000 anuales por cada entidad agrícola; el monto total que cada cooperativa o asociación puede vender es la suma individual del conjunto de sus miembros. El límite para la adquisición de alimentos para escuelas por parte de los gobiernos locales con fondos del PAA es de \$4.500 por cada emprendimiento agrícola.

El número de familias que venden alimentos a través del PAA se ha más que duplicado desde 2003. Inicialmente, el PAA contó con la participación de

OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS

- I – Fomentar la agricultura familiar, promover la inclusión social y económica, incentivando la producción sostenible, el procesamiento y la industrialización de los alimentos y la creación de ingresos;
- II – Promover el consumo de alimentos producidos por la agricultura familiar;
- III – Promover el acceso a los alimentos en la cantidad, calidad y frecuencia necesaria de las personas que padecen inseguridad alimentaria y nutricional, reconociendo que el acceso a una alimentación sana y adecuada es un derecho humano;
- IV – Apoyar el suministro de alimentos mediante la adquisición de alimentos por parte del gobierno local, estatal y nacional, lo que incluye la provisión de alimentos a escuelas y otras entidades públicas;
- V – Crear reservas públicas de alimentos producidos por agricultores familiares;
- VI – Apoyar las reservas de productos agrícolas creadas por las cooperativas y otras organizaciones formales de agricultura familiar;
- VII – Fortalecer las redes comerciales locales y regionales;
- VIII – Promover la biodiversidad y la producción de alimentos orgánicos y agroecológicos, e incentivar los hábitos alimentarios saludables a nivel local y regional; y
- IX – Apoyar a las cooperativas y asociaciones.

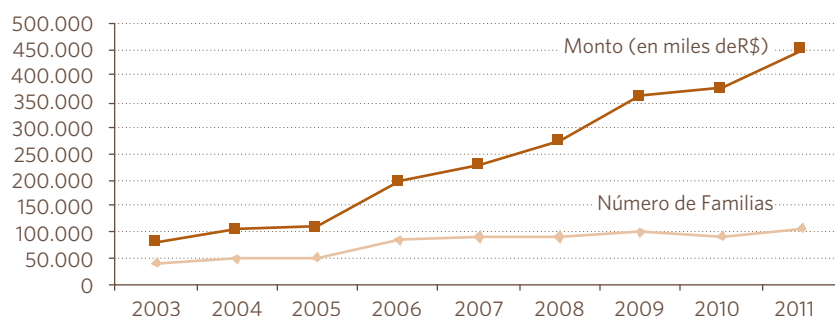
Fuente: Capítulo 1, Artículo 2 del Decreto N 7.775 del 4 de julio de 2012

48.000 familias, y para 2011 la Conab compraba alimentos a más de 106.000 familias. El presupuesto del programa creció en más del 400%, de aproximadamente \$41,5 millones en 2003 a unos \$227 millones en 2011. (El presupuesto total del PAA, incluyendo los fondos ejecutados por la Conab y los gobiernos locales, creció de \$72,5 a \$397 millones).

Asimismo, en 2003, el año en que el programa fue implementado por primera vez, la Conab compró solo 56 productos diferentes, mientras que en 2011 adquirió 374 tipos de alimentos a través del PAA.

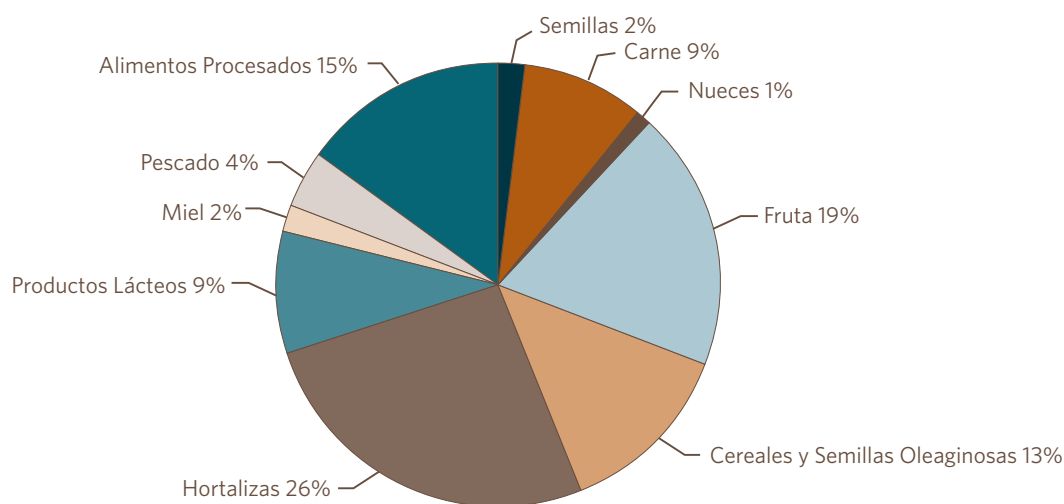
El siguiente mapa muestra las zonas de implementación del PAA en los últimos ocho años. En las zonas señaladas en azul, al menos una cooperativa o asociación ha participado en un proyecto del PAA. Según el MDA, “Los alimentos adquiridos por el PAA se destinan en promedio a 25.000 entidades cada año, las cuales a su vez proveen alimentos a 15 millones de personas.”¹⁵ Esta cifra incluye a varias decenas de miles de

Figura 1: Número de familias que participan en el PAA y monto ejecutado por la Conab en miles de R\$



Fuente: CONAB

Figura 2: Diferentes comidas compradas en 2011 por el PAA

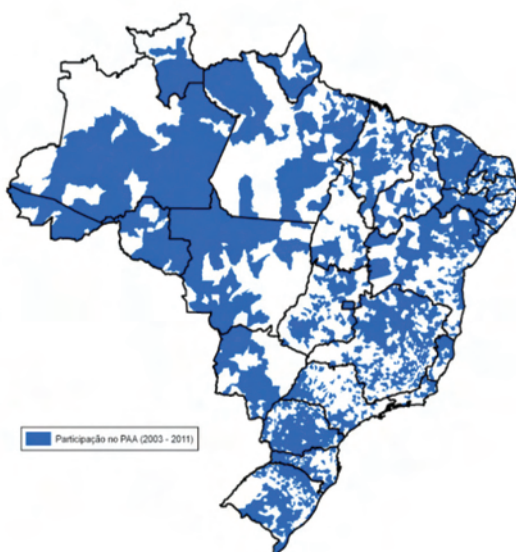


Fuente: CONAB

organizaciones de ayuda alimentaria que atienden a más de tres millones de personas por año, más del doble de las personas atendidas por organizaciones de ayuda alimentaria con fondos del PAA al inicio del programa, en 2003.

A lo largo de los nueve años de implementación de los programas del PAA, se han hecho varios ajustes a fin de mejorar la respuesta de los programas a la realidad sobre el terreno.

Figura 3: El PAA en Brasil entre 2003 y 2011



EL IMPACTO DEL PROGRAMA Y LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y AJUSTE

El MDS ha financiado varias investigaciones académicas con el fin de evaluar el impacto y la eficacia del programa. Los resultados de una investigación llevada a cabo en 2007, que recopiló datos empíricos y realizó entrevistas a participantes y no participantes del programa, ayudan a demostrar la eficacia del programa a la hora de promover la agricultura familiar y el desarrollo rural.¹⁶

Todos los agricultores familiares del Nordeste de Brasil aumentaron sus ingresos durante el periodo del PAA – tanto aquellos que participaron en el programa como aquellos que no lo hicieron – ya que casi el 70% de los agricultores familiares de esta región recibió ayuda de otros programas sociales del gobierno, como el programa Bolsa Familia y el programa Bono Gas. En comparación, solo el 37% de los participantes del Sur recibió ayudas del gobierno por fuera del PAA, lo que refleja las mejores condiciones socioeconómicas

y los mayores niveles de organización social de los productores de esta región.¹⁷

El ingreso mensual de los participantes del PAA provenientes del Nordeste aumentó en promedio \$163,64, mientras que el de los provenientes del Sur aumentó en promedio \$48,26. Estos montos representan un importante aumento en los ingresos derivados de la agricultura en las dos regiones. En el Nordeste, el 29,7% de los participantes no recibía ningún ingreso de sus tierras antes del programa, y el 27% recibía menos de \$175 mensuales.¹⁸ En el Sur, si bien solo el 3,7% no recibía ningún ingreso antes del programa, más del 50% recibía menos de \$175 mensuales. Cabe resaltar que el ingreso de los agricultores familiares del Nordeste que participan en el PAA es casi tres veces mayor que el de los no participantes de la misma región. Muchos de los no participantes se ven obligados a buscar ingresos de actividades no relacionadas con la agricultura, mientras que participar en el PAA convierte la posibilidad de vivir exclusivamente de los ingresos de la agricultura en una opción viable.¹⁹

El seguimiento del PAA lo realiza el Consea, junto con otros Conseas a nivel estatal y organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre cuestiones vinculadas con el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. Más de 2.300 cooperativas y asociaciones participan directamente en su implementación a nivel local. El Consea controla el volumen y el suministro de recursos económicos del PAA, y verifica que los recursos estén cubriendo las demandas de los proyectos. Además articula a las organizaciones sociales, los Conseas regionales y el gobierno federal. Los Conseas a nivel estatal, compuestos en un tercio por el gobierno y en dos tercios por la sociedad civil, también han formado un puente entre el gobierno federal y los regionales, y las organizaciones de agricultura familiar, los asentamientos de reforma agraria, grupos indígenas y campesinos. (No obstante, muchos productores locales desconocen el papel de los Conseas locales, y en algunos casos ignoran su existencia.)²⁰

A lo largo de los nueve años de implementación de los programas del PAA, se han hecho varios ajustes

a fin de mejorar la respuesta de los programas a la realidad sobre el terreno. Uno de estos importantes cambios afectó a las normas que rigen la compra de alimentos para el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE). Reconociendo que la compra de alimentos a pequeños productores locales para su uso en los programas del gobierno es una forma de promover la biodiversidad, la nutrición y el desarrollo rural, en 2009 el Congreso de Brasil actualizó la ley que rige el PNAE para obligar a los gobiernos locales a adquirir el 30% de los alimentos destinados a las escuelas de pequeños productores locales.²¹ Si bien la mayor parte de los fondos que recibe el PNAE no provienen del PAA, parte de los fondos que el PAA provee a los gobiernos locales se destina a la compra de alimentos para escuelas, y este reciente cambio al PNAE demuestra que existe un compromiso de usar los programas de adquisición de alimentos del gobierno para apoyar a los pequeños agricultores.

Anteriormente a la nueva ley, alrededor de un tercio de las ciudades compraban parte de los alimentos destinados a las escuelas a productores locales, pero ahora todas están obligadas a comprar una parte importante de los alimentos para las escuelas a agricultores locales. Esto significa la apertura de un mercado seguro para estos productores, quienes a menudo dicen haber encontrado obstáculos burocráticos en el proceso de licitación de contratos con el PNAE. Gracias al PAA, muchas organizaciones de productores locales han podido forjar estrechas relaciones con los gobiernos locales. En varias municipalidades mencionadas en el estudio realizado por el MDS en 2007, las instituciones que recibieron alimentos producidos por participantes del PAA expresaron su deseo de continuar comprándoles alimentos a estos proveedores incluso si el programa finalizara. Esto demuestra que al menos los aspectos del programa relacionados con la compra directa podrían mantenerse más allá de la vida del PAA, siempre y cuando se haga un esfuerzo concertado para construir este tipo de relaciones a lo largo del país.²²

Otro de los cambios importantes tiene que ver con el apoyo a la agricultura orgánica. En 2010, el Grupo Gestor del PAA aprobó una resolución que incrementaba el valor de los productos producidos de manera agroecológica y orgánica, ofreciendo un 30% más por este tipo de productos que por productos



FOTO DE: BRUNO SPADA, MINISTERIO BRAZILEÑO DE DESARROLLO SOCIAL

equivalentes producidos con métodos convencionales, con el fin de promover una alimentación mejor y más saludable.²³ Un tercer cambio apunta a aumentar la participación de las mujeres en el programa. Tras conocer los resultados de varias investigaciones que demostraron que las mujeres y los grupos de mujeres representaban tan solo el 23% de los participantes del PAA, y tras recibir quejas de que las mujeres estaban siendo excluidas del programa, se incorporó una cuota mínima de participación femenina en cada programa del PAA, que será obligatoria a partir de 2013.²⁴

Una de las limitaciones reconocidas del programa es que solo contempla a aquellos agricultores familiares, cooperativas y asociaciones que estén registradas como tales con el gobierno. Hay razones de peso para exigir que los pequeños productores trabajen a través de cooperativas o asociaciones, ya que esto aumenta la eficiencia y reduce los costos, facilita el marketing y la asistencia técnica, etc. Sin embargo, al limitar la participación a entidades formales se excluye a los agricultores más pequeños y marginalizados, quienes padecen las formas más extremas de pobreza.

Investigadores a cargo de un estudio de la implementación del programa en el Nordeste de Brasil señalaron que, en algunos casos, el componente del PAA que permite la firma de contratos de compra



FOTO DE: ANA NASCIMENTO, ARCHIVO DEL MINISTERIO BRAZILEÑO DE DESARROLLO SOCIAL

anticipada estaba agravando el endeudamiento de agricultores de por sí marginalizados, en lugar de estimular la producción y mejorar el acceso al mercado de agricultores que de otro modo serían incapaces de producir.²⁵ En muchos casos, los agricultores firmaban contratos para proveer una determinada cantidad de un producto que posteriormente les era imposible suministrar, ya fuera debido a la falta de capacidades técnicas para producir ese cultivo o a causa de problemas climáticos. Si bien el programa de seguros agrícolas, Proagro, debería haber cubierto las pérdidas, muchos agricultores ignoraban que existía la posibilidad de presentar un reclamo, o la conocían pero los obstáculos burocráticos les resultaban insalvables. En aquellos casos en que los agricultores sí presentaron

un reclamo, a menudo recibieron un monto menor que su deuda, ya que los precios de referencia de Proagro eran más bajos que los precios de referencia del PAA para el mismo producto. En algunos casos se detectó una falta de asistencia técnica que los participantes del PAA hubieran necesitado, y en otros una falta de comprensión del programa por parte de los agricultores. Debido a los problemas relacionados con este aspecto del PAA, y ya que se consideró que había otras modalidades de compra directa más eficaces a la hora de aumentar los ingresos de los agricultores, el componente de compra avanzada del PAA ha sido suspendido casi en su totalidad.

Si bien existen algunas iniciativas para identificar a potenciales beneficiarios que hayan quedado fuera del programa, es necesario hacer un esfuerzo aun mayor por encontrar formas no solo de ayudar a aquellos que rozan el umbral de la pobreza a no caer en ella, sino también de identificar a aquellos que estén viviendo en condiciones de extrema pobreza en zonas rurales y encontrar la manera de incorporarlos al programa. Para ello se puede dar mayor difusión al programa, garantizar que los pagos se efectúen a tiempo, ofrecer mayor asistencia técnica a aquellos agricultores que la necesiten, y hacer frente a las falencias y los obstáculos relacionados con el transporte.

LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAA A NIVEL LOCAL

A fin de comprender mejor cómo funciona el PAA a nivel local, a continuación se detallan algunos casos que ilustran el alcance del programa y su capacidad de fortalecer las explotaciones agrícolas familiares. El programa tiene un fuerte componente

CUADRO 1: LA PROMOCIÓN DEL AGROEXTRACTIVISMO

En el norte del Mato Grosso y el sur de Rondonia (al oeste de Brasil), la Conab ha financiado proyectos que permiten a los agricultores procesar sus propios productos, obteniendo así mayores beneficios al ascender en la cadena de valor, especialmente en el caso de los productores de nuez de Brasil, árbol copaiba, y látex. Gracias a los fondos del PAA, que brindan capital de trabajo y de adquisición, la cooperativa puede adelantar fondos a sus miembros para la producción de la nuez de Brasil, mientras que el resto del pago se efectúa después de la producción. Al momento de la cosecha, algunas de las nueces se venden crudas y otras son procesadas. Se extrae aceite de las nueces

para vender en el mercado privado, y la parte que queda después de extraer el aceite se muele para producir harina. Luego, la harina se distribuye directamente al mercado, o bien se moldea en forma de torta compacta, que se puede vender a la Conab a través del PAA para suministrar a escuelas públicas, guarderías, Asociaciones de Padres y Amigos de los Excepcionales (*Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais, APAES*), y varias otras organizaciones que atienden a las poblaciones vulnerables de Brasil. Al procesar la nuez de Brasil, los agricultores familiares añaden valor a sus productos y aumentan sus ingresos.

CUADRO 2: LA PROMOCIÓN DE LA BIODIVERSIDAD Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MEDIANTE EL USO DE SEMILLAS NATIVAS

Una de las fortalezas del PAA ha sido su capacidad de adaptarse a las necesidades de diversas comunidades locales. Un ejemplo clave de ello es su apoyo al desarrollo de bancos de semillas en la región del Semiárido Brasileño,²⁶ donde el PAA compró semillas nativas o tradicionales desarrolladas por emprendimientos agrícolas familiares y organizaciones productoras.

El Semiárido Brasileño experimenta altas temperaturas y precipitaciones muy irregulares. Por ello, los agricultores de esta región han desarrollado ciertas prácticas de cultivo, como la selección y adaptación de varias especies y variedades de semillas capaces de sobrevivir en este entorno. Una investigación conjunta de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*, Embrapa), la Articulación del Semiárido Brasileño (*Articulação no Semiárido Brasileiro*) y la Universidad Federal de Paraíba realizó un análisis comparativo del rendimiento de las semillas nativas y las semillas comerciales, y analizó la capacidad local de almacenar semillas desarrolladas localmente. La investigación, llevada a cabo entre septiembre de 2009 y septiembre de 2011, confirmó lo que los agricultores ya sabían en la práctica: que las semillas nativas funcionan mejor en las condiciones climáticas de la región. En el Semiárido, las semillas locales aumentan la productividad, y por lo tanto son más eficaces a la hora de garantizar la seguridad alimentaria.

A partir de 2003, algunos de estos agricultores comenzaron a pedir ayuda a la Conab para desarrollar un marco institucional para la compra y distribución de semillas nativas, con el fin de recuperar y fortalecer los

bancos de semillas comunitarios. Desde entonces, las organizaciones afiliadas al Polo Sindical de Borborema se han podido apoyar en el PAA para ampliar las oportunidades económicas vinculadas a la producción de semillas. La Conab accedió a comprarles semillas a los miembros de la asociación con el fin de reabastecer los bancos de semillas comunitarios y familiares en la región. Las comunidades solo utilizan estas reservas cuando las sequías u otros desastres climáticos lo hacen necesario, como sucedió en 2012, cuando la región sufrió la peor sequía de los últimos treinta años. Los bancos de semillas han otorgado mayor autonomía a las comunidades y han evitado que se pierdan las semillas tradicionales, las cuales constituyen su patrimonio hereditario.

En 2006, las compras realizadas a través del PAA incorporaron a una red estatal de 228 bancos de semillas, semillas nativas provenientes de unos 7.000 emprendimientos agrícolas familiares. A través de este sistema se distribuyeron diversas variedades de maíz y frijoles, además de habas, sésamo, sorgo y semillas de girasol. Dado que estas compras se realizaron durante varios años seguidos, los bancos de semillas fortalecieron su capacidad de autoabastecimiento.

A lo largo de los últimos nueve años, la Conab, a través del PAA, ha podido trabajar con organizaciones locales con experiencia en el uso de semillas nativas y locales. Inspirado en gran medida por esta experiencia, el Congreso brasileño recientemente aprobó una ley²⁷ que amplía la compra de semillas nativas locales producidas por pequeños agricultores familiares como una manera de promover la agricultura familiar tradicional y la biodiversidad.

de capacitación, a través del cual las organizaciones económicas familiares pueden aprender cómo funcionan los mercados al tiempo que adquieren experiencia en gestión técnica, administrativa y financiera.

ALGUNAS LECCIONES DEL PAA

El PAA ha fomentado el desarrollo rural en Brasil mediante el estímulo de los mercados locales de varias maneras. La compra de productos para ser utilizados por instituciones gubernamentales o para donar a bancos de alimentos ha ayudado a garantizar mercados seguros para los pequeños productores. El programa constituye una fuente de ingresos segura para un grupo especialmente vulnerable al hambre a causa de la pobreza. Asimismo, ha logrado

reducir la variabilidad de los precios al comprar productos a precios uniformes y al aumentar las reservas de alimentos y semillas para su uso en tiempos de sequía o escasez de alimentos. El PAA ha fortalecido las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil locales mediante alianzas con el gobierno a nivel local y federal. Al mismo tiempo, ha transformado el proceso de elaboración de políticas públicas en lo relativo a las comunidades rurales al involucrar a estas en el proceso de diseño y revisión de los programas a nivel local, reconociendo que las comunidades entienden las realidades locales y tienen ideas innovadoras.

Debido a su éxito en Brasil, el PAA ha contribuido a la reflexión a nivel regional acerca de la compra de productos locales por parte del gobierno en

CUADRO 3: LA ESTIMULACIÓN DE LOS MERCADOS LOCALES Y DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MEDIANTE LA PROMOCIÓN DE LOS ALIMENTOS PRODUCIDOS LOCALMENTE

El PAA ha sido bien recibido por las asociaciones de productores, para quienes el programa ayuda a elevar el precio de los alimentos, estimula la demanda de productos locales y apoya a las organizaciones de productores. Por ejemplo, en Uruará, en el estado de Pará, perteneciente a la región transamazónica, la Conab ha brindado apoyo a la Asociación de Mujeres Don Oscar Romero (*Associação de Mulheres Dom Oscar Romero*), compuesta por 23 mujeres. La asociación había tenido hasta 70 miembros, pero según su presidenta el número de miembros se había reducido considerablemente cuando el grupo comenzó a tomar parte en el PAA. Las mujeres habían comenzado a abandonar la asociación porque no estaban ganando dinero y sus maridos no apoyaban su participación.

En 2010, el grupo inició un proyecto que incluía la firma de un contrato con la Conab para producir pulpa de fruta (20 toneladas de cacao y seis toneladas de fruta de cupuaçu) a lo largo de un año, que la Conab compraría a través del PAA. El proyecto fue un éxito, y en 2011 y 2012 aumentaron el volumen a 41,5 toneladas (16 toneladas de cupuaçu, 7,5 de cacao y 16 de açaí). (El açaí fue incorporado cuando se vieron obligados a reducir drásticamente el volumen de cacao tras sufrir una severa sequía en la región.) Según los miembros del grupo, antes de ingresar al PAA la producción era limitada, individualizada y su acceso al mercado era irregular, por lo que no era una fuente de ingresos viable para ellas. Hoy en día, tras dos años de participación en el PAA, el ingreso de estas mujeres ha aumentado considerablemente.

Además de ayudar a las mujeres que lo integran, el programa también apoya indirectamente a un grupo más amplio de pequeños agricultores de la región al estabilizar el precio de los productos. Gracias a la presencia del PAA en la municipalidad como un comprador alternativo, el precio de mercado se ha estabilizado en un valor próximo al valor de referencia del PAA. En el caso del açaí, el precio de mercado de 15 kilogramos antes del PAA era de \$5, mientras que ahora es de \$6,50. El kilo de açaí procesado (la pulpa) antes costaba \$2,50, mientras que la Conab paga \$3 a través del PAA. El cupuaçu antes costaba \$2, pero en el PAA se vende por \$2,90; el cacao costaba \$1,25 y ahora cuesta \$2 por kilo en el PAA. La Conab investiga el precio de diversos productos en la región e intenta ofrecer un precio ligeramente superior al del mercado local a fin de incentivar la producción y garantizar mayores ingresos para los productores familiares que participan en el PAA.

La presidenta de la asociación señaló que los niños en las escuelas que reciben alimentos a través del PAA comenzaban a valorar y a pedir el jugo suministrado por el PAA por sobre el jugo producido industrialmente que habían recibido anteriormente. En una entrevista con el grupo realizada por la Conab, es evidente el aumento de la autoestima de las mujeres. Según su presidenta, el grupo "...ahora se ve con otros ojos, antes se decía que no íbamos a ningún lado."²⁸ Hoy en día el mercado local respeta a la organización por el impacto económico que empieza a tener en la zona y por los recursos externos que trae a la comunidad a través del PAA, y que a su vez son canalizados hacia el mercado local.

otros países. Existen varios programas similares en Centroamérica y México, entre ellos el programa Vaso de Leche en El Salvador, el Liconsa en México, y el programa Compras para el Progreso de la Organización Mundial de Alimentos. Sin embargo, la escala y el perfil del PAA superan a cualquier otro programa de adquisición de alimentos en México y Centroamérica, y además el PAA ha demostrado estar excepcionalmente abierto a la participación de la sociedad civil. A medida que otros países implementan programas de adquisición de alimentos, deberán prestar particular atención al conocimiento y las prácticas de los agricultores rurales, los grupos indígenas y otras poblaciones locales a fin de promover el crecimiento económico y la inclusión a nivel local.

El gobierno brasileño, a través de la Agencia Brasileña de Cooperación (*Agência Brasileira de Cooperação*, ABC), ha tenido un papel activo en el desarrollo de programas similares en América Latina y África. Asimismo, las agencias de cooperación internacional, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), ven al PAA como un referente clave en la promoción de la agricultura familiar y la reducción de la inseguridad alimentaria en poblaciones vulnerables.²⁹ El PAA no es una fórmula mágica; en Brasil forma parte de una estrategia integral para abordar la problemática de la seguridad alimentaria y eliminar el hambre, que incluye además las transferencias monetarias condicionadas y el apoyo a una amplia gama de

A medida que otros países implementan programas de adquisición de alimentos, deberán prestar particular atención al conocimiento y las prácticas de los agricultores rurales, los grupos indígenas y otras poblaciones locales a fin de promover el crecimiento económico y la inclusión a nivel local.

proyectos agrícolas y de desarrollo rural. No obstante, su éxito y amplio reconocimiento lo convierten en un importante estudio de caso para gobiernos interesados en diseñar programas de apoyo a la agricultura familiar.

3. El Aumento del Acceso al Agua a través de los Programas de Captación de Agua de Lluvia en Brasil

Por Viviane Brochardt

INTRODUCCIÓN

Además de los bajos precios y el acceso limitado a los mercados, los agricultores familiares de Brasil se enfrentan al grave problema de la falta de acceso al agua de riego. Esta situación reviste especial gravedad en el Semiárido, que comprende casi la totalidad del Nordeste y la parte norte de la Región Sudeste de Brasil. En el Semiárido habitan más de 22 millones de personas en nueve estados, que suman el 11% de la población de Brasil, y el 66,5% de las personas en situación de pobreza en zonas rurales. Las municipalidades de esta región tienen los peores índices de desarrollo humano de Brasil.³⁰ Según UNICEF, más del 70% de los 13 millones de niños que viven en el Semiárido están clasificados como pobres.³¹

En el Semiárido de Brasil también habitan unos 5 millones de agricultores.³² Al igual que el PAA, los Programas de Cisternas fueron lanzados en respuesta a la movilización de la sociedad civil y las organizaciones sociales rurales por un mayor acceso al agua para los pequeños emprendimientos agrícolas familiares, y en general reflejan las prioridades de estos. Además del PAA, los Programas de Cisternas constituyen algunos de los ejemplos más interesantes del enfoque de Brasil hacia la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

La escasez de agua es uno de los muchos problemas asociados a – y causantes de – la

pobreza en la región. Al igual que en otras regiones semiáridas del mundo, en el Semiárido brasileño las precipitaciones son muy irregulares, intercaladas con largos periodos de sequía. Si bien llueve más que en otras regiones semiáridas, la velocidad de evaporación es alta, causando un déficit neto de agua en la región. La duración de la época de lluvias es variable, pero en general ocupa entre cuatro y cinco meses al año. Los restantes siete a ocho meses son de sequía. Durante este periodo, conocido como *seca*, escasea el agua para uso doméstico, lo que obliga a los habitantes de la región, en particular las mujeres y los niños, a caminar largas distancias, incluso de varios kilómetros, para acceder a las reservas de agua.

Según la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (*Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária*, Embrapa), en época de sequía, en una familia con cinco hijos cada persona invierte en promedio tres días en la obtención de agua. A menudo, el agua de la región no es apta para el consumo humano, ya sea debido a la salinización causada por minerales en las rocas y en la tierra, o a la contaminación por pesticidas, fertilizantes y bacterias.³³ También se ha constatado que cada persona pierde cinco semanas al año debido a la diarrea contraída tras ingerir agua contaminada. Basándose en datos del Ministerio de Salud de Brasil, UNICEF informa que uno de cada cuatro niños que mueren en el Semiárido lo hace a causa de la diarrea tras ingerir agua no apta para el consumo humano.³⁴

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE ABORDAN EL SEMIÁRIDO DE BRASIL

Durante muchos años, Brasil ha luchado por encontrar formas viables de encarar los problemas del Semiárido. Si bien a lo largo de los años se han hecho algunos cambios en las políticas implementadas en la región, en muchos casos se siguen implementando las mismas políticas bajo diferentes nombres, incluso aquellas que no han tenido éxito. En la actualidad, el

gobierno define su enfoque hacia la región como una búsqueda de “coexistencia” con las realidades del clima de la región, en contraste con las estrategias contra la sequía impulsadas por anteriores gobiernos. Sin embargo, las políticas en esencia siguen siendo las mismas. Un ejemplo de esto es el proyecto de trasvase del río São Francisco.³⁵

Conocido como el río de la integración nacional, ya que conecta el norte y el sur de Brasil, el São Francisco nace en São Roque de Minas, en el estado de Minas Gerais. Tiene una longitud de 2.700 kilómetros, y desemboca en el Océano Atlántico tras atravesar 503 municipalidades y cinco estados: Minas Gerais, Bahía, Pernambuco, Alagoas y Sergipe. Su desembocadura se encuentra en la frontera entre los dos últimos. Unos 16 millones de habitantes de

estos cinco estados dependen del São Francisco para obtener agua.

A fin de hacer frente a la falta de acceso al agua potable de las personas en situación de pobreza que habitan en el Semiárido brasileño, en 2007 el gobierno de Lula reflató una idea que se remontaba a la década del 1800: trasvasar el río mediante canales abiertos a otros ríos de la región. La propuesta contemplaba el transporte de agua a 390 municipalidades en cuatro estados del Nordeste – Pernambuco, Paraíba, Ceará y Rio Grande do Norte – mediante 600 kilómetros de canales que pasarían por nueve estaciones de bombeo de agua y 30 diques. Según los cálculos del gobierno, el proyecto beneficiaría a 12 millones de personas.

El costo del proyecto, iniciado durante el gobierno de Lula y continuado por la actual presidenta Dilma Rousseff, se ha duplicado en los últimos cuatro años. En 2007, su presupuesto se acercó a los \$2.000 millones; se prevé que los gastos se eleven a \$4.000 millones este año, y aún no se ha completado ni siquiera la mitad de la obra.

El proyecto de trasvase del río ha recibido muchas críticas, que se suman a su creciente costo. Las voces críticas afirman que, aunque no lo parezca, en la zona desde donde se está desviando el agua existe una demanda mucho mayor que en la zona hacia donde se desvía.³⁷ El programa también ha sido acusado de beneficiar a la agroindustria y a los grandes criaderos de camarones por sobre los pequeños productores, ya que los canales atravesarán grandes explotaciones agrícolas, con lo que beneficiarán a los grandes terratenientes con la excusa de traer agua a las comunidades del interior.³⁸ El uso que se pretende dar al agua se ve claramente cuando se examinan los patrones de distribución: el 70% para riego, principalmente de grandes explotaciones agrícolas, el 26% para la industria, y solo el 4% para la población general que no cuenta con otras fuentes de agua. Tampoco se han llevado a cabo estudios sobre el impacto de dar y recibir agua para las cuencas del río.³⁹

El proyecto de trasvase del río es un claro ejemplo de las prioridades contrapuestas del gobierno en cuanto al desarrollo del Semiárido. Por un lado se invierten millones de dólares en este proyecto, mientras que por el otro se destinan varios cientos de millones de dólares a actividades que apuntan a descentralizar el suministro de agua mediante tecnologías sociales, como las cisternas de cemento.

EL RÍO SÃO FRANCISCO EN BRASIL



CUADRO 4: TIPOS DE CISTERNAS



FOTO DE: JOSÉ REIS, ARCHIVO DE COMUNICACIONES DE ASA

La Cisterna de Cemento es un tanque redondo, parcialmente enterrado, hecho de bloques de cemento prefabricados y construido al lado de las casas. Almacena el agua de lluvia que cae en el techo de la casa y es dirigida hacia la cisterna mediante canaletas y tuberías. Puede almacenar 16.000 litros de agua para consumo humano, lo suficiente para que una familia de cinco a seis personas beba y cocine durante ocho meses, siempre que se use correctamente.



FOTO DE: CENTRO REGIONAL DE CAPACITACIÓN Y ASESORIA (CERAC)

El Tanque de Piedra, o *caldeirão*, almacena agua en los *lajedos* (formaciones rocosas comunes en la región) mediante la construcción de paredes de piedra que evitan la escorrentía. El agua se acumula en los huecos de estas rocas de manera natural, pero lo hace en pequeñas cantidades. Las paredes se construyen para evitar que se vierta el agua y así aumentar la capacidad de estos depósitos.



FOTO DE: JOSÉ CARLOS NERI

Las Bombas de Agua extraen agua subterránea mediante pozos que estaban inactivos. La bomba de agua funciona girando una gran rueda de hierro, llamada *volante* o *volanta*. Se conoce como bomba de agua popular y puede extraer hasta 1000 litros de agua por hora de pozos de 50 metros de profundidad, aunque puede ser instalada en pozos de hasta 80 metros de profundidad. Cada bomba de agua puede suministrar agua a 10 familias en una comunidad, y puede durar hasta 50 años. El agua se destina a las labores domésticas, la agricultura y los animales.



FOTO DE: JOSÉ REIS, ARCHIVO DE COMUNICACIONES DE ASA

Los Diques Subterráneos funcionan como acuíferos artificiales construidos en valles que se llenan de agua en época de lluvias y a veces forman pequeños arroyos temporales. En el punto donde se estrecha el valle se cavan acequias hasta que se encuentra una roca llamada cristalino. Estas acequias, que después se recubren con lona plástica, forman una barrera, o dique subterráneo, que atrapa el agua bajo la tierra, entre el dique y la roca. Suelen tener cuatro metros de profundidad, entre 80 centímetros y un metro de ancho, y pueden llegar a los 100 metros de largo. Esta pared subterránea retiene el agua de escorrentía de las zonas altas del valle hasta bien entrada la estación seca, lo que permite que estas tierras se destinen a la producción agrícola.



FOTO DE: RAFAELA SABINO, JOSÉ REIS, ARCHIVO DE COMUNICACIONES DE ASA

La Cisterna Calçadão, tiene capacidad para almacenar 52 millones de litros de agua. La Cisterna Calçadão se denomina así porque la parte que recolecta el agua es una superficie pavimentada de 200 metros cuadrados construida al lado de los tanques. La cisterna es circular y está casi completamente enterrada, solo la tapa permanece a la vista. El agua almacenada en esta cisterna puede ser utilizada para el consumo de animales pequeños, como los pollos, y para regar pequeñas explotaciones agrícolas o jardines. Se promueve su utilización para maximizar la agricultura a pequeña escala cerca de las viviendas. La ASA cree que, dado que tradicionalmente las mujeres trabajan en estas zonas, el *calçadão* podría contribuir a que el trabajo de las mujeres agricultoras sea más valorado y apreciado.

Ambos programas fueron iniciados por organizaciones de la sociedad civil y más tarde adoptados por el gobierno federal, que los amplió enormemente con fondos federales. Se basan en la adaptación de innovadoras tecnologías de almacenamiento de agua para su uso en el entorno local y a pequeña escala.

CONVIVIR CON EL SEMIÁRIDO

En 1999, varios grupos de la sociedad civil se organizaron para crear la Articulación del Semiárido Brasileño (*Articulação no Semiárido Brasileiro*), una red de más de mil organizaciones⁴⁰ que desarrolló el Programa de Formación y Movilización Social para la Convivencia con el Semiárido (*Programa de Formação e Mobilização Social para Convivência com o Semiárido*). En el marco de este programa, se crearon el Programa Un Millón de Cisternas (*Programa Um Milhão de Cisternas, P1MC*) y el Programa Una Tierra y Dos Aguas (*Programa Uma Terra e Duas Águas, P1+2*), basados en la captación y almacenamiento de agua de lluvia para consumo humano y producción de alimentos. Ambos programas fueron iniciados por organizaciones de la sociedad civil y más tarde adoptados por el gobierno federal, que los amplió enormemente con fondos federales. Se basan en la adaptación de innovadoras tecnologías de almacenamiento de agua para su uso en el entorno local y a pequeña escala.

El objetivo del P1MC es ampliar el acceso al agua potable de cinco millones de personas mediante la construcción de un millón de cisternas de cemento. Una vez asegurado el acceso al agua de las familias, el programa Una Tierra, Dos Aguas (P1+2) busca garantizar agua para la agricultura, respetando la cultura alimentaria regional y los conocimientos de los agricultores locales.

El programa P1+2 está destinado a familias que ya tienen acceso al agua para consumo humano, es decir familias que ya cuentan con una cisterna. El programa amplía las tecnologías de captación de agua a pequeña escala y capacita sobre el uso y conservación del agua, de modo que el agua almacenada en las cisternas esté disponible tanto para su consumo como para la agricultura. Las familias participantes toman parte en una serie de programas sociales que incluyen la capacitación mediante intercambios

entre agricultores, la recopilación de experiencias e intercambio de buenas prácticas, y la construcción.

Con la ayuda de fondos federales que han ido en aumento a lo largo de los años, las organizaciones comunitarias que conforman la ASA seleccionan a las familias que recibirán cisternas. Estas familias después participan en programas de capacitación según criterios establecidos en función de la pobreza y la necesidad social. Más de 400.000 familias han recibido cisternas desde el inicio del programa en 2003.

Además de proporcionar a los agricultores un mayor acceso al agua para consumo y riego, el programa de cisternas fue concebido para crear empleos rurales. Asimismo, la obligación de adquirir materiales localmente contribuye a fortalecer la economía local. Todas las cisternas y sistemas de captación desarrollados por la ASA son construidos en las comunidades por agricultores debidamente capacitados, lo que genera empleo a la vez que aumenta el ingreso de las familias locales. Hasta la fecha, se ha capacitado a 14.190 individuos a través de este programa.

El pago que recibe un trabajador por construir una cisterna depende de la tecnología que utilice y del tiempo que exija el trabajo. Construir una cisterna de cemento lleva cinco días. La bomba de agua puede ser instalada en 10 días. La cisterna calçadão, los diques subterráneos y el tanque de piedra se construyen en 20 días cada uno. (Ver cuadro 4.)

Los materiales de construcción también se adquieren en las propias municipalidades mediante un proceso de licitación. Lo único que se exige a los proveedores locales para participar en el proceso de licitación es que estén formalmente registrados con el estado y que tengan sus impuestos al día. Esto permite a un mayor número de negocios participar en el proceso de licitación al tiempo que aumenta los impuestos cobrados por las municipalidades y el

Si bien no sería apropiado que otros gobiernos latinoamericanos implementaran réplicas exactas de los programas implementados por Brasil para abordar la pobreza y la falta de desarrollo rural a nivel local, valdría la pena emular la forma en que los programas abordan problemas identificados por las comunidades rurales.

estado, lo que a su vez genera recursos que pueden ser invertidos localmente, generando ganancias para la economía local.

Si bien las cisternas son el producto más visible de estos programas, el desarrollo de las economías locales, el proceso de movilización social y el intercambio de mejores prácticas y conocimientos entre los agricultores también son importantes, ya que llevan a la creación y el fortalecimiento de redes locales de producción e innovación, y generan solidaridad en las comunidades rurales.

Los costos y el número de beneficiarios de cada tipo de cisterna se detallan en la siguiente tabla.

Los programas P1MC y P1+2 ya han sido implementados en más de 10.000 comunidades pertenecientes a nueve estados. Se han construido unas 400.000 cisternas y otros 12.000 sistemas de almacenamiento de agua. Dado el volumen de recursos necesarios para llevar adelante estos programas, ha sido fundamental trabajar en conjunto con el gobierno. Gracias a los resultados de los primeros años del programa P1MC, la ASA pudo firmar un Acuerdo de Colaboración con el MESA (que posteriormente se convirtió en el MDS) en 2003. Tras el acuerdo inicial, la colaboración con el gobierno continuó durante los dos mandatos de Lula, con una inversión de unos \$350 millones. Las negociaciones entre la ASA y el gobierno continuaron después de la elección de Dilma, y en la actualidad se están llevando a cabo proyectos para construir embalses capaces de almacenar agua para el consumo humano y para uso agrícola.

CUADRO 5 COSTO DE LAS CISTERNAS X NÚMERO DE BENEFICIARIOS

Cisternas de cemento - \$1.012,58 - una familia de cinco a seis personas

Cisterna Calçadão- \$7.201,00 - una familia de cinco a seis personas

Dique subterráneo - \$7.668,50 - una familia de cinco a seis personas

Tanque de piedra - \$8.258,50 - 10 familias de cinco a seis personas cada una, en total entre 50 y 60 beneficiarios de la tecnología

Bomba de agua - R\$8.978,50 - 10 familias de cinco a seis personas cada una, en total entre 50 y 60 beneficiarios de la tecnología

**Estos costos son por cada 10 unidades, y varían según el número de tanques a construir por proyecto. A mayor número de cisternas, menor el costo unitario.*

Los programas P1MC y P1+2 han logrado disminuir los problemas relacionados con la falta de agua en el Semiárido brasileño porque, al igual que el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) descrito en la primera parte de este informe, invierten en las comunidades locales para que estas puedan resolver sus problemas más graves. Estos programas no solo proporcionan acceso al agua, sino que también son una fuente de capacitación y empleo para un sector que padece intensamente la pobreza. Otro de los importantes logros de estos programas es su contribución a la soberanía y seguridad alimentaria de los productores y las comunidades.

CUADRO 6: COMPONENTES DE LOS PROGRAMAS DE CISTERNAS

1. MOVILIZACIÓN SOCIAL, SELECCIÓN Y REGISTRO -

Esta fase consiste en la selección y registro de las familias que van a recibir las cisternas. Se otorga prioridad a las familias encabezadas por una mujer, a las familias con hijos en edad escolar, a los ancianos y a las personas con necesidades especiales.

2. CAPACITACIÓN:

a) Capacitación de Trabajadores de la Construcción - Se dictan cursos de capacitación en las comunidades en los que puede participar cualquier persona que haya estado involucrada en el proceso de construcción en calidad de ayudante. Además de técnicas de construcción, los cursos enseñan técnicas de almacenamiento y gestión del agua de lluvia mediante cisternas.

b) Capacitación de Familias en la Gestión del Agua Destinada al Consumo y la Producción de Alimentos - Estos cursos son gestionados por las ONG locales asociadas al programa, y tienen los siguientes ejes temáticos:

Gestión de los recursos hídricos: Centrada en la importancia de la cisterna en el proceso de captación de agua de lluvia y el suministro de agua a las familias para su consumo, para cocinar, para uso doméstico y para la producción de alimentos, tanto para el cultivo de plantas como la cría de animales;

Ciudadanía: Al estilo de Paulo Freire, el programa de capacitación no se limita a las cuestiones técnicas, sino que además invita a reflexionar críticamente acerca de las relaciones sociales y políticas entre la comunidad y los modelos de desarrollo adoptados por el estado; promueve la noción del agua como un derecho básico; y genera debates sobre la participación de las familias en la gestión del P1MC a todos los niveles;

Convivir con el Semiárido: Los cursos de capacitación se centran en la reflexión acerca de las características naturales de la región y sus consecuencias para la vida humana y animal, además del almacenamiento y uso del agua de lluvia, el uso de semillas criollas nativas y de heno para los animales, todo ello para poder desarrollar modos de vida sostenibles en esta región.

3. CONSTRUCCIÓN - Este componente también se conoce como “implementación” entre los miembros de la ASA. La fase de construcción puede incluir la construcción de cisternas del P1MC o del P1+2.

Al momento de iniciar el proceso de construcción, la organización comunitaria mantiene una serie de reuniones en la comunidad para presentar los criterios de selección de las familias y dar a conocer los resultados; explicar el programa de construcción de cisternas y los cursos de capacitación de trabajadores; plantear la importancia de la capacitación en gestión del agua; establecer un cronograma para completar la capacitación; y presentar la propuesta

de construcción. Durante esta fase se financian todos los materiales de construcción, incluida la producción de bombas manuales, placas de identificación, canaletas, tapas, cerrojos, y los salarios de los trabajadores.

4. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL - Los Programas de Cisternas apuntan no solo a proveer agua potable, sino también a promover el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil que participan en ellos al ampliar su alcance y capacidad operativa. A medida que el programa avanza en la comunidad, el desarrollo de la organización local debería hacerse cada vez más visible, lo que abriría nuevas oportunidades de colaboración. Cuanto más avance el programa, más se involucrarán los miembros de la comunidad, entidades financiadoras y otros socios potenciales del gobierno a nivel local y nacional.

5. COMUNICACIÓN - El componente de comunicación permite el intercambio de información para dar forma al programa e involucrar a los líderes comunitarios y movimientos sociales. Su objetivo es desarrollar capacidades organizativas mediante la capacitación en comunicación. Para la ASA, el objetivo de la “coexistencia” con el Semiárido debería contar con la participación activa de los ciudadanos locales, proponiendo formas en las que estos puedan comunicar sus experiencias.

6. MONITOREO - El proceso de monitoreo permite el registro de datos financieros y otra información acerca del proyecto mediante el Sistema de Información, Gestión y Auditoría, generando informes diarios del número total de familias participantes a todos los niveles, familias capacitadas, trabajadores capacitados, cisternas construidas, y cisternas en proceso de construcción. El P1+2, además de estos componentes cuenta con los siguientes:

7. DOCUMENTACIÓN DEL CONOCIMIENTO LOCAL - Este proceso documenta el conocimiento y las prácticas de los agricultores familiares locales, recuperando, reconociendo y valorando el conocimiento presente y pasado de las poblaciones locales, quienes son vistas no solo como beneficiarias del programa, sino como actores sociales. Con la información recabada se producen boletines y pancartas que se reparten en los eventos de intercambio entre agricultores.

8. INTERCAMBIOS - El programa promueve el intercambio entre diferentes grupos de agricultores, organizando visitas a otras zonas del Semiárido para analizar las diversas estrategias agrícolas en la región. Estos intercambios se dan entre grupos de la misma municipalidad, de diferentes municipalidades, y entre estados, lo que permite el intercambio horizontal de conocimientos y la creación de una red de agricultores experimentales.

4. Conclusiones Finales y Recomendaciones

Tanto el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) como los Programas de Cisternas han logrado buenos resultados en la promoción del desarrollo rural. Una de las fortalezas del PAA es que redirige fondos del gobierno, que de otro modo hubieran sido asignados a la adquisición de productos similares, al fortalecimiento del sector de los pequeños agricultores. A través de la adquisición de alimentos directamente de pequeños productores y cooperativas por medio de contratos de un año, el PAA ha creado mercados seguros para los productores locales y ha garantizado el acceso a alimentos de calidad a costos relativamente bajos para las comunidades locales que sufren de inseguridad alimentaria. Los dos Programas de Cisternas han facilitado el abordaje de cuestiones pendientes relacionadas con la falta de acceso al agua para consumo personal y uso agrícola en las comunidades rurales de Brasil. Asimismo, han logrado desarrollar las economías locales en estas zonas mediante la capacitación y empleo de miembros de la comunidad en la construcción de cisternas, las cuales además son un insumo necesario para la agricultura a pequeña escala.

El éxito de estas políticas se debe en gran medida al apoyo económico que han recibido del gobierno federal, y al hecho de que los programas han invertido los recursos en las comunidades locales, respondiendo a problemas que las mismas comunidades han identificado como los más graves. Tanto el PAA como los Programas de Cisternas han contado con la participación de la comunidad, incorporando sus aportes a lo largo del proceso para mejorar y ajustar las políticas. Han ido mejorando sus resultados gracias a su voluntad de reconocer y corregir errores y capitalizar el éxito. La ley que rige el PAA, por ejemplo, fue revisada recientemente por cuarta vez desde su aprobación en 2003.

Cada una de estas revisiones se llevó a cabo en base a sugerencias de las cooperativas y asociaciones locales y del Grupo Gestor nacional. Asimismo, como demuestra el ejemplo del apoyo brindado por el PAA a la producción de semillas locales, la inversión en las capacidades locales de los pequeños productores ha resultado ser un uso mucho más eficaz de los recursos del gobierno que el tradicional enfoque de arriba hacia abajo. Dicho enfoque daba por hecho

(erróneamente, como ha demostrado la experiencia) que las semillas de los grandes productores eran superiores a las semillas nativas seleccionadas por los agricultores locales. Estas políticas no solo representan formas eficaces de abordar problemas relacionados con la falta de desarrollo en las zonas rurales, sino que además demuestran que el creciente nivel de democracia participativa ofrece a los gobiernos una manera eficaz de hacer frente a las necesidades urgentes de sus electorados.

En toda América Latina, las poblaciones rurales se enfrentan a la falta de oportunidades económicas, lo que puede contribuir al aumento de los niveles de pobreza y la emigración. Si bien no sería apropiado que otros gobiernos latinoamericanos implementaran réplicas exactas de los programas implementados por Brasil para abordar la pobreza y la falta de desarrollo rural a nivel local, valdría la pena emular la forma en que los programas abordan problemas identificados por las comunidades rurales. Estos programas merecen ser analizados en tanto ejemplos de políticas de desarrollo rural que responden a los deseos de diversos grupos del sector rural. El PAA y los Programas de Cisternas no fueron desarrollados a puerta cerrada, sino que son el resultado del trabajo de incidencia de la sociedad civil y de la voluntad del gobierno de escuchar sus propuestas. Asimismo, como se señaló anteriormente, el éxito de los programas se debe también a la voluntad del gobierno de modificar las políticas para reconocer los errores y capitalizar el éxito.

Recomendaciones

Aquellos gobiernos latinoamericanos que busquen reducir los índices de pobreza rural deberían evaluar la implementación de estrategias que garanticen la demanda local de bienes producidos por pequeños agricultores. Los datos sugieren que los programas que crean una demanda en el mercado local de los productos de pequeños agricultores, además de tener un costo relativamente bajo generan un nivel de seguridad y estabilidad de precios que permite a los pequeños agricultores ser más productivos, mejora sus ingresos y aumenta la seguridad alimentaria local.

Los organismos gubernamentales encargados de comprar alimentos para instituciones locales

y estatales (como escuelas, hospitales, policía y cuarteles militares) y para los programas de ayuda alimentaria deberían contar con programas de compra en mercados locales, en articulación con asociaciones de productores y planes de desarrollo locales. La mayoría de los gobiernos ya tienen programas de adquisición de alimentos para su uso en instituciones públicas y para donar a los bancos de alimentos. Estos programas podrían ser aprovechados como herramientas para el desarrollo rural si favorecieran la compra a productores a pequeña escala. Si bien al principio podrían existir cuestionamientos acerca de la capacidad del mercado local de cubrir la demanda, invertir en los pequeños agricultores ayudaría a cerrar esta brecha, al tiempo que aumentaría la seguridad alimentaria local.

Aquellos países latinoamericanos que estén teniendo problemas de acceso al agua deberían analizar los Programas de Cisternas de Brasil como

una de las formas posibles de abordar problemas de larga data relacionados con la falta de acceso al agua y el desarrollo rural. Invertir en el acceso al agua generaría oportunidades económicas a nivel local al crear empleo y capacitación en la construcción de cisternas u otras tecnologías, además de apoyar a los productores a pequeña escala al proporcionarles un recurso necesario para la agricultura.

Los gobiernos deberían incluir a los pequeños productores y a los miembros de la comunidad en el proceso de desarrollo de políticas dirigidas al sector rural, a fin de lograr resultados a largo plazo. Las políticas de desarrollo dirigidas al sector rural, aunque estén coordinadas a nivel local, también deberían ser diseñadas e implementadas a nivel local en consulta con pequeños productores, cooperativas y organizaciones de productores para garantizar su eficacia e impacto a largo plazo.

Notas Finales

- 1 Meyer, Maureen. *A Dangerous Journey through Mexico: Human Rights Violations against Migrants in Transit* WOLA: Diciembre de 2010.
- 2 Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) <http://www.fao.org/economic/ess/ess-fs/fs-data/ess-fadata/en/> y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) <http://www.ruralpovertyportal.org/web/rural-poverty-portal/region/home/tags/americas#mexicoca>
- 3 Si bien diversos estudios han demostrado que las remesas pueden aumentar las capacidades de inversión a largo plazo de los beneficiarios de altos ingresos, los beneficiarios de bajos ingresos (entre los cuales se encuentran muchos del sector rural) son más propensos a usar las remesas para cubrir sus necesidades inmediatas, como los alimentos y los bienes perecederos. Ver: Pablo Acosta, Pablo Fajnzylber, y J. Humberto López. "Remittances and Household Behavior: Evidence for Latin America." *Remittances and Development: Lessons from Latin America* Eds. Pablo Fajnzylber y J. Humberto López. World Bank: Washington, DC, 2008.
- 4 Azevedo-Ramos, C. "Sustainable development and challenging deforestation in the Brazilian Amazon: the good, the bad and the ugly." *Unasylva* Vol. 59, 2008/1. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación: Roma, 2008.
- 5 Si bien los gobiernos de Brasil y Centroamérica han emprendido algunas iniciativas de cooperación para promover la agricultura familiar en Centroamérica, ningún país de la región ha implementado un programa de magnitud comparable al PAA de Brasil, ni con el mismo nivel de articulación entre grupos locales y gobiernos nacionales.
- 6 Orçamentos da União: Projeto de Lei Orçamentária, Exercício Financeiro 2013. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/sof/ploa2013/Volume_1.pdf
- 7 Las características de la distribución de la tierra de los emprendimientos agrícolas familiares y la agricultura a pequeña escala en relación a las grandes explotaciones agrícolas en Brasil son similares a otros países en América Latina. Ver, por ejemplo: Berdegue, Julio A. y Ricardo Fuentealba. "Latin America: The State of Smallholders in Agriculture." Conferencia sobre Nuevas Direcciones para la Agricultura a Pequeña Escala. 24-25 de Enero de 2011. FIDA: Roma.
- 8 Con la excepción de la Amazonía brasileña, en general tanto dentro como fuera del país se desconoce el nivel de biodiversidad que existe en Brasil, a pesar de que el resto del país también posee altos niveles de biodiversidad. Los avances que se han dado en los últimos años en cuanto al reconocimiento de la necesidad de proteger y mantener estos valiosos recursos se deben sobre todo a que el gobierno brasileño ha reconocido a diversas poblaciones indígenas y comunidades tradicionales, como pescadores artesanales, extractivistas, recolectores de Babaçu, gitanos, comunidades ribereñas, y *quilombolas*, entre otras, mediante varias leyes. En total son 16 los grupos que han sido legalmente reconocidos por el gobierno, junto con los agricultores familiares, por sus aportes al desarrollo rural y por promover la biodiversidad y la preservación ecológica en estas zonas.
- 9 Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). http://www.ibge.gov.br/home/mapa_site/mapa_site.php#economia.
- 10 Para un breve resumen de las políticas del Programa Hambre Cero, ver el estudio de caso realizado por Oxfam en 2010: "Fighting Hunger in Brazil". <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cs-fighting-hunger-brazil-090611-en.pdf>
- 11 En 2003, Lula creó el Ministerio de Seguridad Alimentaria (*Ministério Extraordinário da Segurança Alimentar e Combate a Fome*, MESA), que en 2004 pasó a ser el Ministerio de Desarrollo Social. El agrónomo José Graziano da Silva, actualmente el Director General de la Organización de las

- Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) fue nombrado al frente del MESA. Bajo el liderazgo de Graziano da Silva, la FAO ha promovido programas gubernamentales similares a los implementados en Brasil por toda América Latina y el Caribe.
- 12 En 1992, Luiz Inácio “Lula” da Silva, por aquel entonces líder del Partido de los Trabajadores, presentó una propuesta al entonces presidente Itamar Franco para la creación de un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que sugería la creación del Consea, y la propuesta fue aceptada. El Consea funcionó hasta 1994, cuando el presidente Fernando Henrique Cardoso lo sustituyó por otro organismo, el Programa Comunidad Solidaria (*Programa Comunidade Solidária*). Bajo el liderazgo de la primera dama Ruth Cardoso, el programa supervisó una gran diversidad de programas sociales.
 - 13 En la actualidad, el Consea está compuesto por 57 asesores, 38 representantes de la sociedad civil y 19 funcionarios del gobierno, además de 28 observadores invitados. Se encargan de formular recomendaciones sobre la implementación del programa Bolsa Familia, el PNAE, el PAA y otros programas sociales del gobierno federal.
 - 14 Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (*Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome*, MDS), Ministerio de Desarrollo Agrario (*Ministério do Desenvolvimento Agrário*, MDA), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (*Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento*, MAPA) – representado por la Conab – el Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión (*Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão*; MPOG), Ministerio de Hacienda (*Ministério da Fazenda*, MF) y, más recientemente, el Ministerio de Educación (*Ministério da Educação*).
 - 15 “Programa de Aquisição de Alimentos vai beneficiar 270 mil agricultores familiares em 2012.” Ministerio de Desarrollo Agrario. 3 de enero de 2012. <http://www2.planalto.gov.br/imprensa/noticias-de-governo/programa-de-aquisicao-de-alimentos-vai-beneficiar-270-mil-agricultores-familiares-em-2012>
 - 16 Para varios estudios sobre el impacto del PAA, así como varios otros programas federales destinados a promover la agricultura familiar, ver la sección de la página web del MDS dedicada a sus informes sobre la seguridad alimentaria (*segurança alimentar*): <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/dissemizacao/seguranca-alimentar-e-nutricional>. El informe *Evaluation of MDS Policies and Programs – Results*, fue publicado en inglés en 2007 y ofrece un amplio resumen de la implementación del PAA y sus resultados hasta 2007 en el Nordeste y Sudeste de Brasil: <http://www.mds.gov.br/gestaodainformacao/dissemizacao/seguranca-alimentar-e-nutricional/2007/evaluation-of-mds-policies-and-programs-results-food-and-nutritional-security.-v.-1/evaluation-of-mds-policies-and-programs-results-food-and-nutritional-security.-v.-1>.
 - 17 Curralero, Cláudia Baddini y Jomar Álace Santana. “The Food Acquisition Program in the South and Northeast Regions.” Capítulo 2 en *Evaluation of MDS Policies and Programs – Results*. Volúmen 1: Food and Nutritional Security. Organizado por Jeni Vaitsman y Rômulo Paes-Sousa, Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, 2007: 49-95.
 - 18 Ibid.
 - 19 Sparovek, Gerd. “Comparative Study on the Effectiveness of the Different Modes of the Food Acquisition Program (PAA) in the Northeast.” Capítulo 1 en *Evaluation of MDS Policies and Programs – Results*. Volúmen 1: Food and Nutritional Security. Organizado por Jeni Vaitsman y Rômulo Paes-Sousa, Secretaría de Evaluación y Gestión de la Información, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, 2007: 32-33.
 - 20 Curralero, Cláudia Baddini y Jomar Álace Santana: 67.
 - 21 Ley 11.947/2009
 - 22 Curralero, Cláudia Baddini y Jomar Álace Santana: 65-92.
 - 23 Resolução do grupo Gestor nº 39. 16 de enero de 2010.
 - 24 Resolução do Grupo Gestor nº 44. 16 de agosto de 2011.
 - 25 Sparovek, Gerd: 31.
 - 26 La región del Semiárido brasileño comprende 1.133 municipalidades y se extiende por casi la totalidad del Nordeste brasileño y la parte norte de la región Sudeste. En la región habitan 22 millones de personas en nueve estados diferentes, alrededor del 11% de la población de Brasil, lo que lo convierte en la región semiárida más densamente poblada del mundo. Más de la mitad (el 58%) de los pobres de Brasil se concentran en la región del Semiárido, según el Ministerio de Integración Nacional.
 - 27 Ley 7.794, del 20 de agosto de 2012.
 - 28 Entrevista con la Conab.
 - 29 Ver <http://www.rlc.fao.org/es/programabrasilfao/acerca-de/>
 - 30 Datos del PNUD: http://www.pnud.org.br/atlas/ranking/IDH_Municipios_Brasil_2000.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Ranking2003
El PNUD Brasil está en proceso de producir un nuevo Atlas del Desarrollo Humano en Brasil. El nuevo Atlas, que contará con datos del censo de 2010, será publicado a principios de 2013 e incluirá el Índice de Desarrollo Humano de todas las municipalidades de Brasil, junto con indicadores de apoyo para el análisis de los datos del IDH. Hasta que se publique el Atlas 2013, los datos disponibles sobre el IDH a nivel municipal provienen del Atlas del Desarrollo Humano 2003, que se basa en información del censo realizado en el 2000. Se puede obtener información acerca del IDH en Brasil en: http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH.
 - 31 UNICEF, Infância e adolescência no Brasil. <http://www.unicef.org/brazil/pt/activities.html>
 - 32 Ver Ministério da Integração Nacional <http://www.mi.gov.br/comunicacao/noticias/noticia.asp?ID=6322>
 - 33 Suassuna, João. “SEMI-ÁRIDO: proposta de convivência com a seca.” Fundação Joaquim Nabuco. Recife: 2002.
 - 34 Articulação no Semi-Árido Brasileiro, P1MC. Recife, 2003.
 - 35 <http://www.integracao.gov.br/pt/web/guest/projeto-sao-francisco-co1>
 - 36 “São Francisco River”. Mapa. *Encyclopædia Britannica Online*. Web. 20 de Diciembre de 2012. <http://www.britannica.com/EBchecked/media/3443/The-Sao-Francisco-River-and-its-drainage-network>
 - 37 Nunes de Castro, César. “Transposição do Rio São Francisco: Análise de Oportunidade do Projeto.” Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2011. http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/TD_15772_Web.pdf
 - 38 Ibid.
 - 39 CONSUMO SUSTENTÁVEL: Manual de educação. Brasília: Consumers International/ MMA/ MEC/ IDEC, 2005. 160 p. http://www.mma.gov.br/estruturas/educamb/_arquivos/consumo_sustentavel.pdf
 - 40 <http://www.asabrazil.org.br/portal/Default.asp>

Acerca de WOLA

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) promueve los derechos humanos, la democracia y la justicia socioeconómica en América Latina y el Caribe. Fundada en 1974, WOLA juega un papel clave en los debates políticos sobre Latinoamérica en Washington. WOLA facilita el diálogo entre actores gubernamentales y no gubernamentales, analiza el impacto de las políticas y los programas de gobiernos y organizaciones internacionales, y fomenta alternativas mediante la publicación de informes, campañas de educación y la incidencia política.



Para solicitar más publicaciones de WOLA

WOLA cuenta con una amplia gama de publicaciones disponibles sobre derechos humanos en América Latina y la política estadounidense. Visite nuestro sitio web para obtener una lista completa de publicaciones. Por favor no dude en comunicarse con nuestra oficina para solicitar copias de las publicaciones más antiguas.

Para ponerse en contacto con nosotros

Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA)
1666 Connecticut Avenue NW | Suite 400 | Washington DC 20009
Teléfono: 202.797.2171 | facsimile: 202.797.2172
Correo electrónico: wola@wola.org | Página web: www.wola.org

Reconocimientos

La Directora Ejecutiva de WOLA, Joy Olson, el Director de Programas, Geoff Thale, y el Oficial de Programas Clay Boggs proporcionaron sugerencias y comentarios valiosos a lo largo de la producción del reporte. Ana Goerdts, Asistente de Programas en WOLA, asistió en la revisión del reporte.

La investigación y publicación de este informe fueron posibles gracias al apoyo brindado por el consorcio CAMMINA, en el marco de su apoyo al análisis de las oportunidades para incidir en la mejora de los medios de subsistencia de los pequeños agricultores en México y Centroamérica, cuyas inciertas perspectivas económicas obligan a muchos miembros de familia a emigrar.

ISBN: 978-0-9859307-1-4