

# Seguridad Alimentaria como Camino para la Inclusión Productiva: Lecciones de Brasil e India

por Danuta Chmielewska y Darana Souza, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

**A pesar de que Brasil e India** tienen estructuras agrarias y clasificaciones específicas de agricultores diferentes (ver tabla), en ambos países la proporción de grupos rurales generalmente desfavorecidos—especialmente de productores de menor escala—dentro de la población total es significativa. Los dos países han establecido programas de adquisición de alimentos en gran escala, a través de los cuales el gobierno compra productos agrícolas para apoyar la subsistencia de los agricultores, ofreciendo alternativas de mercado ventajosas. Estas iniciativas reconcilian oportunidades comerciales para los productores con el suministro de productos a las poblaciones vulnerables.

India tiene lo que se considera ser el mayor programa de alimentación escolar del mundo, el *Mid-Day Meal* (MDM por sus siglas en inglés), un sistema financiado por el gobierno central que está dirigido a niños de educación primaria en escuelas públicas o locales. El programa ofrece una comida por día a más de 110 millones de niños. Brasil también tiene un amplio sistema, el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE), que garantiza el almuerzo escolar a todos los estudiantes matriculados en educación primaria pública. El programa asegura acceso a una comida diaria a cerca de 47 millones de estudiantes, casi una cuarta parte de la población del país.

India implementa otro programa de distribución de bienes esenciales de consumo, el Sistema Público de Distribución Focalizada (TPDS, *Targeted Public Distribution System* por su nombre en inglés), que también es considerado como una de las mayores redes de distribución, dentro de su categoría, en el mundo. Este sistema provee un subsidio mensual de trigo, arroz, azúcar y queroseno a 160 millones de familias, principalmente aquellas identificadas como viviendo debajo de la línea de la pobreza. En Brasil, por su parte, ha introducido el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), que dona varios productos alimentarios a más de 13 millones de personas anualmente.

Estos programas se ejecutan conforme a enfoques de políticas únicos en cada país, resultando en estrategias específicas de implementación y en impactos de desarrollo. En particular, la escala de aprovisionamiento está prevista e implementada de manera completamente diferente. En India, las licitaciones gubernamentales son concebidas a nivel nacional, abiertas a todos los perfiles de agricultores—lo que, en la práctica, significa que las compras son realizadas, principalmente, en las regiones con mejor desempeño agrícola.<sup>1</sup> Estas operaciones ofrecen oportunidades comerciales importantes, llegando a un flujo anual de más de USD\$5 billones. A pesar de su alcance, el TPDS tiene que hacer frente a muchos obstáculos en la adquisición, incluyendo la fuga de granos y problemas de calidad de los granos (Souza and Chmielewska, 2011).



## Comparación General de las Estructuras Agrícolas en Brasil y en India

	Brasil	India
Número total de establecimientos rurales	5.175.489	129.222,237
Categorías	Pequeños agricultores familiares	Propiedades marginales, pequeñas, semi-medianas y medianas
Tamaño promedio (hectáreas)	18	0,38; 1,38; 2,68; 5,74 (respectivamente)
Número de establecimientos rurales (proporción de establecimientos rurales)	4.367.902 (84.4%)	128.126.459 (99%)
Categorías	Agronegocio	Grandes propiedades
Tamaño promedio (hectáreas)	310	17,08
Número de establecimientos rurales (proporción de establecimientos rurales)	807.587(15.6%)	1.095.778 (1%)
Proporción de la población rural	15,65%	72,2%

Fuente: Souza e Chmielewska (2011).

En Brasil, la adquisición pública de alimentos es percibida como una herramienta para estimular el desarrollo local a través de la promoción de cadenas cortas de suministro. El PAA y el PNAE tienen mecanismos de focalización que buscan garantizar la participación de agricultores marginados. El PAA sólo compra comida a comunidades locales de agricultores familiares y categorías similares, mientras que el PNAE tiene un sistema de cuotas que se asegura que mínimo un 30 por ciento del gasto público sea destinado a la adquisición de productos producidos por estos grupos, principalmente a nivel local. Este enfoque del PNAE es nuevo, implementado sólo desde 2009. Por su lado, el PAA ya comprobó ser capaz de suministrar una amplia gama de productos de calidad, consumidos a nivel local, y de ofrecer oportunidades comerciales importantes a los agricultores. A pesar de estos éxitos, ambas iniciativas todavía enfrentan diversos retos. Las familias de agricultores más vulnerables tienen dificultades de acceso al PNAE; y retrasos en la realización de los pagos son recurrentes. En cuanto al PNAE, hasta ahora, apenas cerca del 25 por ciento de los municipios compran productos alimenticios provenientes de la agricultura familiar. Barreras van desde una infraestructura logística precaria hasta dificultades que enfrentan los agricultores familiares en la entrega de productos acordados (Souza e Chmielewska, 2011).

Estas experiencias nacionales tienen un gran potencial de adaptación por parte de países en desarrollo. Ambos muestran que la licitación pública en programas de seguridad alimentaria pueden ofrecer alternativas de mercado importantes para los agricultores. La experiencia brasileña puede ser adaptada en otros países, en particular, con relación a su énfasis en proveer alternativas comerciales a productores locales que tendrían, de lo contrario, un acceso precario a los mercados. Esta experiencia ha mostrado que, vinculando la producción local a la distribución de alimentos, y tomando en cuenta los tipos y cantidades de alimentos disponibles y la capacidad de los productores de participar en estos programas, es posible apoyar a los agricultores marginalizados y suministrar productos adecuados a programas alimentares.

### Referencia:

Souza, D. and D. Chmielewska (2011). 'Public Support to Food Security in India, Brazil and South Africa: Elements for a Policy Dialogue', *IPC-IG Working Paper 80*. Brasilia, International Policy Centre for Inclusive Growth.

### Nota:

1. La India implementó el Esquema de Adquisiciones Descentralizado (*Decentralised Procurement Scheme* por su nombre en inglés) desde 1997-1998, con fines a estimular adquisiciones en estados no tradicionales. Cerca del 80 por ciento de los granos adquiridos a través del TPDS, sin embargo, provienen de un pequeño número de estados.