

# Alcance de los programas públicos de adquisición de alimentos y sus implicaciones para la promoción del crecimiento agrícola inclusivo

Rovane Battaglin Schwengber,<sup>1</sup> Eduardo Pontual Ribeiro,<sup>2</sup> Fábio Veras Soares y Rodrigo Octávio Orair<sup>3</sup>

**A pesar de que Brasil haya experimentado una drástica disminución en los niveles de pobreza,** su incidencia y gravedad es aún mayor para las familias que viven en áreas rurales, sobre todo en los casos donde el jefe de familia desempeña una actividad agrícola.<sup>4</sup> Si bien representa el 84 % de los establecimientos rurales del país, la agricultura familiar abarca apenas el 24 % del total de las tierras agrícolas. En 2013, por ejemplo, el 9 % de la población de las áreas rurales era extremadamente pobre, frente a un 4 % de la población total. En los casos donde la actividad principal del jefe de familia era la agricultura, el porcentaje ascendía a un 11 % (Schwengber et al., 2015). Las políticas de demanda estructurada se sirven de recursos públicos como herramienta a fin de ofrecer un mercado estable y precios de referencia que favorezcan la producción agrícola familiar.

El Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo hizo una estimación de la totalidad de la demanda estructurada de alimentos impulsada por el Gobierno en todos sus niveles. Asimismo, calculó las compras de alimentos que hizo el Gobierno federal exclusivamente a los agricultores familiares a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) - los dos programas de adquisición de alimentos más importantes del país, que disponen de fondos destinados específicamente a los agricultores familiares y sus organizaciones.

El alcance de los programas de adquisición pública institucional se midió a partir de los datos de las cuentas nacionales del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) entre 2003 y 2009; cifras que luego fueron extrapoladas para generar estimaciones en relación al período 2010-2013. Las adquisiciones públicas institucionales directas e indirectas orientadas a todos los productores agrícolas a nivel nacional se estimaron en más de BRL 6.000 millones en 2013. En tanto, las adquisiciones públicas institucionales totales que beneficiaron a la industria alimentaria alcanzaron BRL 12.500 millones en 2013, según las estimaciones. Estos montos representan un 1,37 % de la producción agrícola total y un 1,49 % de la producción de la industria alimentaria.

## El papel desempeñado por las adquisiciones indirectas

El Gobierno compra productos agrícolas semi-procesados y procesados clasificados como producción alimentaria industrial, los cuales requieren de producción e insumos del sector agrícola. En el estudio se calculó la cantidad de recursos destinados a las adquisiciones institucionales que vuelven a la agricultura a través de la demanda constante de insumos para la producción alimentaria industrial. Por cada BRL 1 millón destinado a la compra de alimentos, la demanda de insumos agrícolas oscila entre BRL 400.000 y BRL 500.000. La cifra varía con el tiempo, debido a los cambios observados en los perfiles de demanda y en la tecnología. Mientras las compras directas de alimentos en el sector agrícola representan cerca de un sexto de las compras directas totales de la industria alimentaria (BRL 970 millones), las compras directas e indirectas suman BRL 6.000 millones. Esta cifra resalta el papel que desempeñan los alimentos procesados en el proceso de adquisición gubernamental.

El objetivo de la demanda estructurada es poner a los pequeños agricultores en contacto con grandes y previsible fuentes de demanda para que vendan sus productos. Este mecanismo sirve para reducir los riesgos de producción, ayudar a los productores a mejorar la calidad de sus productos y generar impactos positivos en relación a los ingresos agrícolas y a la reducción de la pobreza. Las adquisiciones gubernamentales representan menos del 2 % de la producción agrícola nacional. No obstante, los dos principales programas institucionales de adquisición del país (PAA y PNAE) fueron responsables por compras directas a agricultores familiares (o a sus organizaciones) de aproximadamente BRL 1.000 millones por año entre 2011 y 2013, según los registros.



Si bien existen mecanismos para incrementar los recursos destinados a las adquisiciones gubernamentales, es necesario mejorar el desempeño de estos programas para aumentar el acceso de los agricultores familiares a la demanda estructurada. En efecto, la cobertura de ambos programas parece modesta en comparación al tamaño del público objetivo. El aumento de la cobertura pudiera requerir la creación de un doble sistema que integre a los pequeños productores a los mercados: un sistema para los agricultores estables capaces de garantizar un suministro constante de productos, y otro, para quienes desarrollan actividades agrícolas de subsistencia que todavía necesitan generar excedentes.

El impacto que la demanda estructurada tiene en los agricultores va más allá de las compras directas de su producción. De hecho, en Brasil las adquisiciones gubernamentales tienen un impacto mucho más indirecto en la agricultura, a través de la demanda de alimentos procesados. Dicho impacto podría ser más profundo si los agricultores se organizaran en cooperativas y desarrollaran actividades de procesamiento alimentario como el descascarillado de arroz, la extracción de frijoles y el empaque. Un importante aspecto señalado en el estudio es la capacidad de los pequeños agricultores de acceder a la industria alimentaria, aspecto que podría ser de suma importancia a la hora de generar ingresos sostenibles. Por otro lado, si sólo los grandes y medianos productores suministran la industria alimentaria, se estaría desaprovechando una gran oportunidad para que la demanda estructurada llegue hasta los pequeños agricultores. La demanda estructurada puede ser una importante fuente de ingresos para productores agrícolas de pequeña escala.

**Referencias:**

Schwengber, Rovane et al. 2015. *Scale of Institutional Food Procurement in Brazil*. IPC-IG Working Paper No. 134.  
Brasilia: International Policy Centre for Inclusive Growth y Centro de Excelencia contra el Hambre del Programa Mundial de Alimentos (PMA).

**Notas:**

1. Centro Internacional de Políticas para Crecimiento Inclusivo (IPC-IG).
2. Instituto de Economía, Universidad Federal de Rio de Janeiro (IE-UFRL).
3. Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
4. La *población rural* es aquella compuesta por los hogares de las áreas rurales, según el censo demográfico brasileño. Los hogares pobres (con un ingreso inferior a BRL 140 per cápita) y extremadamente pobres (con un ingreso inferior a BRL 70 per cápita) se definen en función de la línea de pobreza administrativa y se usa como criterio de selección para el programa *Bolsa Família*.