

Enap

Casoteca – Estudios de Caso en Gestión Pública

Serie de Casos WWP

Inclusión productiva rural: la experiencia de asistencia técnica y transferencia de ingresos del estado brasileño de Ceará

Elaborado por:

Francesco di Villarosa

(2017)



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY

MUNDO SIN POBREZA
INICIATIVA BRASILEÑA DE APRENDIZAJE

SERIE WWP

ESTUDIO DE CASO

Inclusión productiva rural: la experiencia de asistencia técnica y transferencia de ingresos del estado brasileño de Ceará

Francesco di Villarosa

Esta publicación forma parte de una serie de estudios de la Iniciativa Brasileña de Aprendizaje por un Mundo sin Pobreza (WWP, por sus siglas en Inglés).
Brasilia, 2017.

The background is a solid yellow color. It features several thin, blue, curved lines that sweep across the page from the top right towards the bottom left, creating a sense of movement and depth.

Los organizadores agradecen
inmensamente la colaboración
de las personas que encontraron
tiempo en sus rutinas para hacer
posible la publicación de este
estudio.

Resumen ejecutivo

El objeto de este estudio de caso es el Programa de Transferencias en Efectivo Orientadas a Actividades Productivas Rurales (*Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais*, en portugués) del Plan Sin Miseria (BSM), en concreto su ejecución mediante dos Convocatorias Públicas y un Acuerdo de Cooperación Técnica a cargo de la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Ceará (EMATERCE). El Programa de Transferencias busca (a) ampliar y diversificar la producción agropecuaria con vistas al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional y a la generación de renta mediante la comercialización de los excedentes, y a la vez (b) promover la inserción de las familias beneficiarias en las políticas sociales y el desarrollo rural, atendiendo a sus vulnerabilidades específicas. Las acciones del Programa de Transferencias contemplan la asistencia técnica y extensión rural (ATER), y la transferencia de recursos no reembolsables (R\$2 400) a las familias beneficiarias, para apoyar el proyecto productivo de cada familia.

El desafío de la entrega del estudio es el siguiente: de qué manera la EMATERCE adaptó su estructura, funciones organizativas y prácticas de trabajo, para solucionar el doble desafío de la escala del proyecto y de atención a un público vulnerable como los agricultores familiares extremadamente pobres, considerando también las dificultades de articulación con otras políticas de inclusión social y productiva.

El análisis se estructura también en torno a tres preguntas clave:

- a) *¿Qué estrategias utilizó la EMATERCE para la focalización, el diagnóstico, la elaboración del proyecto productivo y el seguimiento de las familias participantes en el Programa de Transferencias, respectivamente?*
- b) *¿Cuáles fueron los aspectos positivos y negativos de la EMATERCE, en cuanto empresa pública de gran tamaño, en la ejecución del Programa de Transferencias, y de qué manera se potenciaron y mitigaron, respectivamente?*
- c) *¿Qué adaptaciones aportaron al Programa de Transferencias la EMATERCE y el MDA/MDS (y sucesivamente el MDSA/SEAF), y en su caso a otras políticas que fueran a articularse con él, a partir de la experiencia de ese Programa en el estado de Ceará?*

En la ejecución del Programa de Transferencias la EMATERCE se enfrentó a tres grandes desafíos, vinculados respectivamente a la novedad de trabajar exclusivamente con un público de los agricultores familiares extremadamente pobres, a la elevada rotación de parte de sus recursos humanos (becarios) y a la escala del proyecto. La respuesta que la EMATERCE dio a estos desafíos requirió la movilización de toda la empresa con el fin de que sus empleados más experimentados colaboraran con los becarios, y la implantación de una estrategia articulada de capacitación teórica y práctica, inicial y continua. Además, la EMATERCE contrató a técnicos sociales para atención a las familias de los agricultores familiares extremadamente pobres y creó en su estructura una línea funcional exclusiva de coordinación del Programa de Transferencias, pero matricialmente integrada en las direcciones regionales y con los cuadros directivos de la empresa.

La estrategia de focalización que adoptó la EMATERCE se vio influida por la escala del Programa y por la elevada incidencia de la extrema pobreza. Frente a una demanda potencial muchas veces superior a la oferta disponible, se definieron criterios objetivos de priorización, para lo que se procedió a refinar la lista del CadÚnico utilizando filtros, pero el principal criterio para la focalización fue la elección de comunidades pobres que ya conocían los técnicos y, dentro de ellas, de familias agrupadas, lo que hizo posible optimizar el trabajo sucesivo de ATER.

En la elaboración del diagnóstico de las familias la EMATERCE innovó dividiendo la realización de esa tarea en tres visitas, con el fin de facilitar la construcción gradual de la confianza entre la familia y el agente de ATER.

En la elaboración del proyecto productivo la EMATERCE siguió la indicación del Programa de Transferencias de respetar las vocaciones locales y las aptitudes de las familias, que fueron quienes de hecho escogieron el tipo de plantación o de animales, limitándose el agente de ATER a un papel de asesor. Tras la elección del proyecto productivo, la orientación y el seguimiento técnico se llevaron a cabo de manera estandarizada, mediante cursos y material didáctico centrados en aspectos tecnológico-productivos y de costos.

Como en el diagnóstico, en el seguimiento de los proyectos productivos la EMATERCE también realizó cambios en la asignación de los tiempos contractualmente previstos para esta actividad, dividiendo las actividades didácticas en dos etapas, y eliminando de esa forma los costos de alimentación de los participantes inicialmente previstos y facilitando un aprendizaje de contenidos más gradual.

Surgieron problemas en el manejo de los sistemas informatizados del MDA, debidos en parte a dificultades en el desarrollo y gestión de estos sistemas en el MDA, pero que se vieron agravados por fallos internos de la EMATERCE, típicos de organizaciones burocráticas, como falta de comunicación e integración internas en la empresa y obstáculos para la capacitación difusa de sus agentes.

La comercialización de excedentes en el Programa de Transferencias en Ceará siguió el patrón — generalizado al menos en el Semiárido nordestino— de hacerse a pequeña escala, localmente y por canales esencialmente informales.

La sostenibilidad del Programa se buscó mediante una estrategia triple: (a) orientación a los beneficiarios para que buscaran un microcrédito, (b) inserción de las familias del Programa de Transferencias en la programación de rutina de la empresa, de forma que sigan recibiendo ATER, y (c) articulación con otras políticas y programas de inclusión productiva y social (sobre la que solo disponemos de escasas informaciones para una evaluación concluyente).

Los principales beneficios para las familias del Programa de Transferencias se debieron a su entrada en las políticas públicas de las que estaban excluidas hasta entonces, así como por la condición de «asistidas» que obtuvieron una vez que ingresaron en la programación de rutina de las acciones de ATER de la EMATERCE. El Programa de Transferencias permitió generar activos que aumentaron su seguridad económica y mejoraron su calidad de vida, por ejemplo mediante mejoras en las viviendas financiadas con la venta de parte de tales activos. Sin embargo, queda claro que las mejoras más consistentes en la vida de los beneficiarios dependen del acceso a un amplio abanico de políticas públicas, y principalmente al crédito, aunque contraer préstamos sea una fuente de preocupación para los agricultores familiares.

Sumario

1	Introducción al estudio de caso	6
2	Contexto	10
3	Proceso de implementación	12
4	Resultados	22
5	Lecciones del estudio de caso	26
	Bibliografía	29



INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

Los agricultores familiares del Semiárido históricamente se enfrentan a numerosos obstáculos para el desarrollo de sus actividades económicas: escasez hídrica, insuficiencia de tierra, dificultad de acceso al crédito, a la asistencia técnica, a insumos de producción y al mercado de comercialización, etc.

Por su elevada vulnerabilidad, la agricultura familiar, especialmente en el Semiárido, representa a un público prioritario del Plan Brasil Sin Miseria y por eso se priorizó en las acciones de superación de la pobreza extrema en Brasil, mediante acciones en los ejes de garantía de renta, acceso a servicios e inclusión productiva.

El Programa de Transferencias fue creado en 2011, bajo la responsabilidad conjunta del MDA y el MDS. En mayo de 2016 las competencias del MDA se incorporaron a las del MDS en el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario (MDSA), y el Programa de Transferencias y otros programas del MDA pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría Especial de Agricultura Familiar y Desarrollo Agrario (SEAF), vinculada a la Casa Civil¹. Dicho programa busca (a) ampliar y diversificar la producción agropecuaria con vistas al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional y a la generación de renta mediante la comercialización de los excedentes, y a la vez (b) promover la inserción de las familias beneficiarias en políticas sociales y de desarrollo rural, atendiendo a sus vulnerabilidades específicas. Los beneficiarios del programa son las familias de agricultores familiares, las familias asentadas de la reforma agraria, y las familias indígenas y quilombolas, entre otros pueblos y comunidades tradicionales, en condición de *pobreza y extrema pobreza*².

Las acciones del Programa de Transferencias contemplan dos frentes: (a) la asistencia técnica y extensión rural (ATER), y (b) la transferencia de recursos no reembolsables, por valor de R\$2400, en tres cuotas hasta 2013, y en dos

sucesivamente, en la modalidad Fomento Brasil Sin Miseria, directamente a las familias beneficiarias, para apoyar el proyecto productivo de cada familia.

La ejecución del Programa de Transferencias se da mediante servicios de ATER contratados por el MDA (actualmente MDSA/SEAF) o por el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCRA), a través de pliegos de condiciones de llamadas públicas o de Acuerdos de Cooperación Técnica (ACT) de los gobiernos estatales con el Gobierno federal. Siguiendo las indicaciones de los pliegos de condiciones, las entidades contratadas deben (a) formar a sus equipos (que recibieron capacitación del MDA) y son responsables (b) de la movilización y focalización de las familias, cruzando los datos del Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico) y de la Declaración de Aptitud al PRONAF (DAP)³ y, en su caso, mediante la búsqueda activa de familias con perfil de extrema pobreza que aún no estén inscritas en el CadÚnico, que deberán ser incluidas en él por los órganos municipales de asistencia social. Además, las entidades contratadas ejecutan acciones de: (c) elaboración del diagnóstico de la familia con sus características sociales y productivas y sucesivas actualizaciones del mismo; (d) elaboración, en conjunto por el agente de ATER y la familia, de un proyecto para organizar y ampliar la producción; (e) seguimiento de la liberación de las cuotas de los recursos no reembolsables y seguimiento mediante informes de la familia durante todo el desarrollo del proyecto productivo, ofreciéndole apoyo para que invierta, tras cada cuota recibida, los recursos de forma adecuada, desarrolle el proyecto productivo y busque comercializar el eventual excedente de la producción; y (f) evaluación intermedia y evaluación final de las acciones del contrato.

En la modalidad del Acuerdo de Cooperación Técnica (ACT), mientras que el recurso de fomento sigue siendo financiado por el Gobierno

¹ Los datos incluidos en este informe fueron recolectados en octubre de 2016. En consecuencia, la gran mayoría de los eventos citados se refiere al periodo anterior a mayo de 2016. Por esa razón, normalmente se utilizan las siglas «MDA» y «MDS», y las siglas «MDSA» o «SEAF» se usan exclusivamente para los eventos explícitamente ocurridos después de mayo de 2016.

² El Programa de Transferencias tiene dos modalidades: el Fomento Brasil Sin Miseria, para familias en situación de extrema pobreza (es decir, con una renta domiciliaria per cápita de hasta R\$ 77), y el Fomento Semiárido, para familias en situación de pobreza (con unos ingresos per cápita en el domicilio de hasta R\$ 154) residentes en la región del Semiárido y con acceso al agua para la producción. Este estudio se centra en la primera modalidad del Programa.

³ Documento que identifica al agricultor como agricultor familiar.

federal, las actividades de ATER pasan a ser sufragadas por los gobiernos estatales. Por esa razón, en los ACT el número total de actividades con las familias se reduce de las dieciocho previstas en las Convocatorias Públicas a un mínimo de seis: diagnóstico, elaboración del proyecto productivo, tres visitas de seguimiento individual y una actividad colectiva⁴. En los ACT, la responsabilidad de la fiscalización de estas actividades pasa a ser también de las Secretarías de Agricultura estatales, mientras que el MDA (actualmente MDSA) se limita a la gestión de los aspectos administrativos del proyecto.

En el estado de Ceará, el Programa de Transferencias se implementó principalmente a través de la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del Ceará (EMATERCE), inicialmente mediante dos Convocatorias Públicas, y sucesivamente mediante un ACT.

La EMATERCE es una organización pública vinculada a la Secretaría de Desarrollo Agrario del Gobierno del Estado de Ceará. Cuenta con casi 40 años de actuación en el campo, ofreciendo asistencia técnica y extensión rural en Ceará, y cuenta con una sólida estructura, compuesta por una Oficina Central de Dirección ubicada en Fortaleza; 18 direcciones regionales; 71 oficinas locales (hoy denominados Centros de Atención al Cliente o CEAC); y 89 puestos avanzados (algunos de los cuales se encuentran cerrados por falta de técnicos). Tal estructura le permite a la empresa ofrecer una cobertura capilar en el estado. De los 184 municipios de Ceará, la EMATERCE atiende a 182.

En las direcciones regionales actúan asesores (para todas las actividades de la empresa) y coordinadores (asignados exclusivamente para el Programa de Transferencias). Además, la empresa tiene conexiones orgánicas y un historial de articulación con los movimientos sociales rurales, con un amplio conocimiento del territorio y sus actores gubernamentales y no-gubernamentales, así como de las temáticas de la agricultura familiar.

El Programa de Transferencias ha sido implementado por la EMATERCE a gran escala. Entre enero de 2012 y agosto de 2016, se incluyeron en el Programa de Transferencias en el Ceará 36959 familias (lo que significa que a esas familias se les

transfirió como mínimo la primera cuota). Del total de estas familias, 26400 fueron atendidas por la EMATERCE, en concreto 3200 en cada una de las dos Convocatorias Públicas, 17000 en el ACT y 3000 en una extensión de ese acuerdo.

Considerando las finalidades y el diseño del Programa de Transferencias, se define el siguiente **desafío de desarrollo** para este estudio de caso:

De qué manera el Programa de Transferencias, en el caso de la EMATERCE, ha contribuido a la superación de las diversas barreras de producción (climáticas, hídricas, de conocimiento e insumos productivos, crédito, comercialización, capital social etc.) a que se enfrentan los agricultores familiares en situación de extrema pobreza, a través de una combinación de asistencia técnica, recursos no reembolsables y articulación con otras políticas públicas.

En cuanto al **desafío de la entrega** del estudio de caso, es posible identificar, de acuerdo con la taxonomía desarrollada por el Banco Mundial (Banco Mundial 2016), la relevancia de temas como Coordinación y Participación y Diseño del Proyecto. Tales temas están asociados (a) a la naturaleza de una empresa pública de gran tamaño, como la EMATERCE, en que aspectos como las estrategias de comunicación y sensibilización y la estructura burocrática de la empresa son especialmente relevantes; y (b) a los obstáculos para la implementación de un proyecto para 26400 familias de agricultores familiares extremadamente pobres, específicamente en lo que concierne a la focalización de los beneficiarios y a las relaciones intra e intergubernamentales. Por lo tanto, el desafío de la entrega del presente estudio de caso puede enunciarse de la siguiente manera:

De qué manera la EMATERCE adaptó su estructura, funciones organizativas y prácticas de trabajo, para solucionar el doble desafío de la escala del proyecto y de la atención a un público vulnerable como los agricultores familiares extremadamente pobres, considerando también las dificultades de articulación con otras políticas de inclusión social y productiva.

Ese desafío, por su parte, puede desdoblarse en las siguientes **preguntas claves**:

4 En los nuevos modelos de plan de trabajo de ACT están previstas como mínimo seis actividades distintas, pero con una frecuencia mayor de visitas a las familias: movilización y selección de las familias; elaboración del diagnóstico de la unidad familiar; elaboración del proyecto de estructuración productiva y firma del acuerdo de adhesión; seguimiento y orientación técnica en la unidad familiar (mínimo de una visita cada dos meses tras la implementación del proyecto productivo); capacitación técnica de las familias, y evaluación.

- a) *¿Qué estrategias utilizó la EMATERCE para la focalización, el diagnóstico, la elaboración de proyecto productivo y el seguimiento de las familias en el Programa de Transferencias, respectivamente?*
- b) *¿Qué aspectos positivos y negativos presenta la EMATERCE, en cuanto empresa pública de gran tamaño, en la ejecución del Programa de Transferencias, y de qué forma se potenciaron y mitigaron, respectivamente?*
- c) *¿Qué adaptaciones aportaron al Programa de Transferencias la EMATERCE y el MDA/MDS (y eventualmente a otras políticas que fueran a articularse con Programa de Transferencias) a partir de la experiencia de ese Programa en el estado de Ceará?*

2

CONTEXTO

El 92% de la superficie del estado de Ceará está en la región del Semiárido⁵. La proporción de población ocupada en el sector agropecuario, forestal, de pesca y acuicultura es elevada (20,5%)⁶, y las fluctuaciones de renta en estos sectores muestran una asociación significativa con la evolución de los indicadores de pobreza en el estado⁷, la cual también

es considerable, habiendo en 2010 un 17,8% de la población que estaba clasificada como en situación de miseria, dividida entre un 13,7% en zonas urbanas y un 36,9% en zonas rurales⁸.

La ejecución del Programa de Transferencias en Ceará por parte de la EMATERCE se dio en varias etapas, según se indica en la siguiente tabla.

Contratos	Período	Territorios de identidad o municipios atendidos	Familias beneficiadas
Convocatoria Pública 1	Enero de 2012 - abril de 2014	Cariri e Inhamuns/Crateús	3 200
Convocatoria Pública 2	Junio de 2013 - diciembre de 2015	Cariri	3 200
ACT	Enero de 2013 - septiembre de 2015	182 municipios en el estado agrupados en seis lotes	17 000 de 20 000 previstas
Extensión del ACT	Marzo de 2016 - Marzo de 2018		3 000

Tabla 1. Cronología de las fases del Programa de Transferencias - EMATERCE

En el ACT el costo del recurso de fomento (R\$ 48 millones) fue asumido por el Gobierno federal, y el costo de la ATER (R\$ 37,25 millones) por el Gobierno del estado de Ceará. Debido a un recorte de personal contratado por la EMATERCE derivado a su vez de una reducción de costos decidida por el Gobierno de Ceará, el Programa de Transferencias atendió aproximadamente a 17 000 familias en lugar de a las 20 000 previstas. En marzo de 2016 el MDA/MDS invitaron a la EMATERCE a continuar el Proyecto, para atender a las 20 000 familias previstas inicialmente, y el ACT se extendió hasta marzo de 2018 para atender a otras 3 000 familias. En el intervalo entre la conclusión del ACT y el inicio de su extensión las familias siguieron siendo atendidas por la estructura y por las actividades de rutina de la EMATERCE.

En la misión de visita sobre el terreno para este estudio de caso se realizaron entrevistas (a) con técnicos de la Oficina Central de Dirección de la EMATERCE en Fortaleza, (b) con técnicos de dos direcciones regionales (Región Metropolitana de Fortaleza y Baturité) y dos oficinas locales (Caucaia y Redenção), y (c) con familias beneficiadas por el Programa de Transferencias. A continuación presentamos una breve descripción del contexto del Programa en los dos municipios en que se realizaron entrevistas con los equipos locales y las familias beneficiarias.

Caucaia

Caucaia forma parte de la Regional de la Región Metropolitana de Fortaleza, situada aproximadamente a 15 kilómetros de la capital. Pero pese a su cercanía a la capital y tener el tercero mayor IDH del estado (0,682), presenta en la zona rural una situación de sequía y de pobreza muy acentuadas, con predominio de la caatinga. Su población en 2010 ascendía a 325 000 habitantes. En 2013 fueron contempladas por el Programa de Transferencias 160 familias del municipio y, actualmente, en la fase de extensión del ACT, se está prestando asistencia a otras 34 familias. El proceso fue conducido hasta el diagnóstico por dos agentes de ATER, y en las fases sucesivas por otros dos agentes, debido a la rotación de los recursos humanos contratados.

Redenção

El municipio de Redenção, donde fueron contempladas por el Programa de Transferencias 80 familias, forma parte de la Regional de Baturité, formada a su vez por doce municipios. Redenção está a 55 km de Fortaleza y tiene una población de 26 426 habitantes (Censo IBGE 2010). La vegetación predominante es la caatinga arbustiva densa. En la fase actual —de la extensión del ACT— otras quince familias fueron atendidas en la Regional, de las cuales nueve son de Redenção.

5 EMATERCE 2012.

6 Informes del portal Brasil sin Miseria en su Estado. Mercado laboral en el Censo 2010. Disponible en: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=78

7 EMATERCE 2012.

8 EMATERCE 2013.

3



PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Inicialmente, se abordan tres desafíos de carácter general a los que la EMATERCE tuvo que enfrentarse para la ejecución del Programa de Transferencias. Estos desafíos —referentes a la novedad de trabajar exclusivamente con un público de agricultores familiares extremadamente pobres, a problemas de recursos humanos y a la escala del proyecto— están interrelacionados entre sí. Las dos convocatorias públicas iniciales supusieron un aprendizaje para la EMATERCE, y se fueron buscando soluciones para esos desafíos, según se describe a continuación.

Desafío: Atención a los agricultores extremadamente pobres

Inicialmente el Programa de Transferencias supuso una novedad para la EMATERCE, pues la empresa no tenía experiencia específica y exclusiva con personas extremadamente pobres, lo que significa que no distinguía a ese público dentro del universo más amplio de los agricultores familiares.

La respuesta a este desafío fue, en la primera convocatoria pública, la contratación, además de 40 técnicos de ATER, de 20 técnicos de nivel superior del área social, para trabajar también en torno a la parte social con foco en la familia. Esa decisión la tomó el entonces director técnico. Sucesivamente, en el ACT, ya no se contrataron técnicos sociales o se redujo su número debido a la escala del proyecto y a que los costos de los recursos humanos son de responsabilidad del estado, pero las prácticas de los técnicos sociales fueron transferidas a los agentes de ATER, que después las multiplicaron en las diversas regiones.

Desafío: Recursos humanos

Más de la mitad de los técnicos de ATER de la EMATERCE son becarios con contratos de un año, renovables por un máximo de tres años. La propia EMATERCE reconoce que los becarios no son la solución ideal, pero suponen la única forma de suplir las exigencias de recursos humanos ante las dificultades que tienen las empresas públicas para contratar personal (y teniendo en cuenta que la última oposición de la EMATERCE se realizó en 1982). Se constató que cuando empleados de carrera de la EMATERCE están integrados con los becarios, eso crea confianza en la comunidad y el trabajo funciona (se percibe continuidad en el proceso). Además, es fundamental no solo capacitar a los nuevos

becarios, sino proporcionarles la vivencia junto a los agricultores.

Pese a que el salario es bajo (R\$ 1200/mes) y las condiciones laborales difíciles (por ejemplo, el costo de la gasolina para los desplazamientos corre a cargo de los becarios), la calidad de su trabajo se considera satisfactoria. Los becarios contratados adquirieron experiencia y bagaje técnico, y fueron buscados por varias empresas públicas (especialmente ayuntamientos y el Banco do Nordeste) y privadas. Esto, a su vez, tiende a agravar el principal problema que presenta el recurrir a becarios: su gran rotación.

Desafío: Escala

Otro aspecto relevante que amplificó la escasa experiencia de los equipos con el público del BSM fue la escala del proyecto, que hizo que se tuvieran que tomar decisiones acerca de la estructura organizativa y de la estrategia de capacitación de la empresa.

La coordinación general del Programa de Transferencias se quedó en la Oficina Central de Dirección de la EMATERCE, y se designaron coordinadores para los equipos de campo (en los equipos, los técnicos con más experiencia se quedaron en la coordinación, y cada agente de ATER se responsabilizó de 80 familias, con dedicación exclusiva a ellas). Pero, en general, se procuró la integración y la participación de la empresa en su conjunto en la ejecución del Programa de Transferencias. Así, los recién contratados en recibieron el apoyo de los técnicos de la plantilla, especialmente de los más experimentados. El entonces director técnico argumentó que era fundamental brindar apoyo a los nuevos becarios, que no podían quedarse aislados del resto de la empresa, y que no debían ocuparse exclusivamente de la ATER del Programa de Transferencias, sino que tenían que compartir su ejecución con el equipo permanente de la EMATERCE.

En relación con la capacitación, un equipo de la Oficina Central pasó tres semanas sobre el terreno con los técnicos, mostrándoles las directrices y la metodología del Programa de Transferencias. Se capacitó a un técnico por municipio, que luego transmitió lo aprendido a sus compañeros. Esta vivencia sobre el terreno fue un elemento motivador para los nuevos técnicos, y contribuyó a que el contacto con la extrema pobreza no representara un «shock» para los agentes de ATER.

Como mencionamos, en la ejecución del Programa de Transferencias la EMATERCE tuvo que hacer frente a tres desafíos de naturaleza general e interrelacionados entre sí. La atención a gran escala del público en situación de extrema pobreza representó una novedad relativa para la empresa y, principalmente, para los becarios recién contratados. La respuesta que la EMATERCE dio a esos desafíos consistió en la movilización de la empresa en su conjunto, en la integración de los empleados más experimentados con los becarios, y en la implantación de una estrategia articulada de capacitación teórica y práctica, inicial y continua. Además, las competencias existentes en la empresa se complementaron con la contratación de técnicos sociales para promover un tratamiento integral de las familias y la sucesiva multiplicación de esas competencias dentro de la empresa y en diferentes lugares. Finalmente, la estructura de la EMATERCE también se complementó con una línea funcional exclusiva de coordinación del Programa de Transferencias, pero matricialmente integrada en las direcciones regionales a la plantilla gerencial de la empresa, representada por los asesores responsables de todas las actividades locales de la misma.

A continuación se discuten los desafíos y soluciones en la secuencia de actividades del ciclo de proyecto del Programa de Transferencias. La discusión se organiza de manera que se refleje primero la visión general del programa y luego las especificidades de las localidades de las dos visitas de campo: Caucaia y Redenção.

Focalización y selección de los beneficiarios

Para la focalización, el MDS suministró a la EMATERCE una lista resultante del cruce de las familias extremadamente pobres del CadÚnico con el registro de la DAP, y ofreció una semana de capacitación a los técnicos de la empresa, indicando la meta de seleccionar a 80 familias por municipio. Sin embargo, había municipios en Ceará que tenían hasta 2400 familias en la lista, por lo que se hizo muy difícil la tarea de seleccionar a 80 de ellas.

La estrategia de la EMATERCE fue la siguiente: (a) aplicar filtros para refinar la lista inicial del MDA, como, por ejemplo, la residencia de la familia (que tenía que ser en la zona rural), la eliminación de personas con profesiones incompatibles con el perfil de renta necesario o jubilados (que ya tenían una renta), asentados e indígenas (para los cuales la EMATERCE afirma que existen otros programas específicos, pese

a que formen parte del público que cumple los requisitos para el Programa de Transferencias); luego, (b) visitas sobre el terreno, priorizando a las comunidades conocidas por ser más pobres, y (c) la identificación entre ellas de las familias más pobres mediante la lista del CadÚnico y búsqueda activa. Este proceso se llevó a cabo bajo la supervisión de un técnico experimentado, indicado en cada equipo como responsable del Programa de Transferencias. En este proceso de selección se hizo también en acuerdo con otras partes interesadas (ayuntamientos, sindicatos, asociaciones, etc.) para generar un consenso acerca de la elección de las familias, aunque intentando en todo momento eliminar la posibilidad de influencias políticas, basando la selección en criterios objetivos.

Como en las comunidades identificadas como más pobres los técnicos de la EMATERCE encontraron más familias extremadamente pobres que las que constaban en la lista del CadÚnico, no fue difícil llegar al 10-20% previsto para la búsqueda activa. Sin embargo, muchas de las familias de la búsqueda activa no tenían documentación, a veces ni siquiera documento nacional de identidad o número fiscal, ni otros como el número de seguridad social o la declaración de aptitud al Pronaf. En esos casos, los técnicos los remitían a los órganos competentes. La relación de los agentes de ATER de la EMATERCE con el CRAS para su inscripción en el CadÚnico y la emisión del NIS fue facilitada por los técnicos sociales de los equipos.

En la mayoría de los casos se descartó a priori a las familias aisladas, aunque fueran extremadamente pobres, para participar en el proceso de selección, pues se dio prioridad a grupos de unas 20 familias cercanas entre sí. Además, la EMATERCE decidió (no fue algo impuesto por el MDA/MDS) no hablar, justo al comienzo del proceso de selección, del recurso de fomento, para evitar que ese fuera el principal aspecto de motivación de la adhesión de las familias al programa.

La relación de los equipos con los ayuntamientos varió según los casos, pero en general no fue problemática. Normalmente el primer contacto se establecía con las secretarías municipales de Agricultura, con las que tradicionalmente la EMATERCE tiene una relación de colaboración, y esa asociación se extendía al alcalde y a la Secretaría de Asistencia Social para la inscripción en el CadÚnico de las familias procedentes de la búsqueda activa. El Programa Garantía Cosecha funcionó como palanca o puerta de

entrada al Programa de Transferencias, pues para la implementación del Garantía Cosecha la Secretaría de Agricultura realiza en cada municipio reuniones con numerosas partes interesadas, a veces más de cien, de modo que cuando llegó el Programa de Transferencias ya existía una práctica de gestión de una política pública a gran escala. Además, la ATER de la EMATERCE constituye una «marca», lo que facilitó la entrada en los ayuntamientos.

En Caucaia el proceso de selección de las familias se dio de forma gradual y geográficamente focalizada. La lista del CadÚnico enviada por el MDA-MDS fue analizada por dos técnicos de plantilla de la EMATERCE, experimentados y conocedores de la región desde hacía más de 23 años, pero que tras casi 30 días de búsqueda de estas familias por el territorio, constataron que la lista era muy heterogénea, y que muchas de las familias no se encuadraban en el perfil de extrema pobreza, y que las que se encuadraban estaban dispersas por el territorio. El territorio de Caucaia es muy extenso, y tiene el triple de superficie que la capital del estado, Fortaleza. Así, los técnicos decidieron visitar solo las comunidades que sabían que estaban en condiciones de extrema pobreza, y concentraron en esas áreas la selección de las familias que serían atendidas por el programa, buscando así también optimizar el tiempo de desplazamiento y de trabajo del técnico de ATER. La movilización y sensibilización en relación con el Programa se limitaron a estas comunidades, por temor a que, si las informaciones sobre el Programa de Transferencias se difundían por todo el municipio, llegaría a la EMATERCE un número excesivamente grande de demandas, lo cual generaría incluso problemas para los propios agentes de ATER («vivimos aquí, y no podíamos recibir un aluvión de demandas»). Todo el proceso fue conducido en colaboración con la Secretaría de Agricultura municipal y con los sindicatos de trabajadores rurales, con el fin de asegurar su legitimidad. A las familias en situación de extrema pobreza que no fueron seleccionadas debido a los filtros aplicados por la EMATERCE en la lista del CadÚnico se les ofrecieron amplias explicaciones a fin de garantizar la transparencia del proceso. Eso ayudó también a evitar problemas con líderes locales, como por ejemplo concejales, que hacían presión para que se seleccionara a determinadas familias.

Así, una de las comunidades elegidas fue la de São Pedro (conocida también como

«Formigueiro»), una zona muy pobre de familias asentadas en una hacienda particular. En São Pedro las casas son de adobe, solo algunas tienen una extensión de ladrillos, con cuartos de baño externos de plástico. En la zona de «Formigueiro» se seleccionaron 55 familias. Algunas no tenían la documentación necesaria para ingresar en el proyecto, pero acudieron al CRAS para la emisión de documentos como identidad, CPF y NIS, y una vez que los tenían la propia EMATERCE emitía la DAP.

En ausencia de técnicos sociales (que no fueron contratados hasta la primera convocatoria pública, no en el ACT), fueron los agentes de ATER los que se ocuparon del abordaje social requerido por el proyecto. Eso fue facilitado por el hecho de que algunos de esos agentes vivían y trabajaban desde hacía muchos años en el municipio, por lo que conocían bien a cada familia atendida.

En la Regional de Redenção, el proceso de identificación y focalización de las familias se llevó a cabo con la ayuda de los asociados locales —ayuntamiento, secretarías, Consejo Municipal de Desarrollo Sostenible, asociaciones, sindicatos y líderes—, que crearon una comisión para apoyar a la EMATERCE en la selección de esas familias. La comisión señaló a las comunidades más pobres; entre ellas se dio prioridad a aquellas en que ya actuaban los técnicos. En algunos casos, se trata de comunidades alejadas y aisladas. El objetivo de esta estrategia era evitar que el Programa de Transferencias realizara una atención pulverizada en el municipio. Los técnicos de la EMATERCE y un representante de la comisión visitaban las comunidades seleccionadas para identificar y seleccionar a las familias. Esa estrategia evitó conflictos a la hora de elegir a los beneficiarios y garantizó que se acataran los requisitos de la extrema pobreza. Para reunir al número de familias que serían beneficiadas se usó la búsqueda activa, y en algunos casos fue preciso facilitar documentación a las familias, básicamente NIS y DAP. Los entrevistados estiman que las familias seleccionadas mediante la búsqueda activa no superan el 10 % del total. A las familias sin documentación se les remitía a acudir al CRAS, algo que hicieron sin mayores problemas. El CRAS, por su parte, suministró una atención satisfactoria. Las familias no se enteraban de la existencia del recurso hasta la etapa de definición del proyecto productivo, justo después del diagnóstico. También en Redenção los técnicos de la EMATERCE temían que una vez que se extendiera por la comunidad

que habría un recurso del fomento de R\$ 2400 a fondo perdido, se produjera una carrera para lograr ese recurso, lo que generaría situaciones que serían difíciles de administrar.

La estrategia de focalización adoptada por la EMATERCE se vio claramente influida por la escala del Programa y por la elevada incidencia de la extrema pobreza. Frente a una demanda potencial que era muchas veces superior a la oferta disponible, se definieron criterios objetivos de priorización. Así, la lista del CadÚnico se redujo aplicando filtros, pero el principal criterio para la focalización fue elegir comunidades pobres que ya conocían los técnicos. Por un lado esa elección tuvo ventajas innegables, como el hecho de atender a comunidades ya familiarizadas y optimizar el trabajo sucesivo de ATER, concentrándolo en familias agrupadas. Por otro lado, sin embargo, las familias dispersas o las comunidades aisladas fueron excluidas a priori (aunque no siempre; por ejemplo, en Redenção se verá que fueron atendidas algunas comunidades distantes y aisladas).

Entrevistas para el Diagnóstico

De acuerdo con las reglas del Programa de Transferencias, la visita para realizar el diagnóstico de las familias y de sus actividades productivas debería hacerse de una única vez en una entrevista de cuatro horas. Sin embargo, el entonces director técnico de la EMATERCE argumentó que no podía hacerse un diagnóstico en una única visita, pues se necesitaba un tiempo adecuado primero para ganarse la confianza de las familias y después para recopilar los datos previstos. Entonces, se decidió realizar el diagnóstico gradualmente a lo largo de tres visitas distintas, de una hora y media de duración las dos primeras y de una hora la última, manteniendo así el tiempo total de cuatro horas.

Esos cambios no afectaron al cronograma general del proyecto.

En Caucaia y Redenção los agentes de ATER entrevistados afirmaron que esa división de las horas de reunión con las familias fue fundamental para que ellos lograran ganarse su confianza y conocer realmente la rutina de cada familia y sus aptitudes.

En el caso del diagnóstico, las modificaciones sugeridas por la EMATERCE para el procedimiento normalizado del Programa fueron

sencillas pero eficaces. Lo que merece ser destacado es que esos cambios evidentemente estuvieron basados en la experiencia acumulada y en el profundo conocimiento de las dinámicas locales por parte de los técnicos y de la dirección de la EMATERCE.

Proyecto productivo

Los proyectos productivos se basaron en las indicaciones de los diagnósticos; se orientó a los técnicos para que no influyeran en la elección de los proyectos, sino que respetaran las tradiciones productivas de las familias y los contextos locales. Por ejemplo, en Cariri, una región en que hay agua, se dio prioridad a proyectos de hortalizas, en los cuales participaban todos los miembros de las familias. En regiones más secas la prioridad fue para la cría de ovejas, cerdos y aves.

El MDA mostró flexibilidad para implantar proyectos productivos no agrícolas, que no estaban previstos en el pliego, pero que eran prometedores en algunas comunidades en que las familias tradicionalmente trabajaban en actividades como la artesanía de arcilla, confección de escobas de paja, sombreros o hasta salón de belleza, tiendas de neumáticos para motocicletas, congelador para almacenamiento y ampliación de la actividad de producción de pulpa de frutas, etc. No obstante, al aceptar los proyectos no agrícolas, los técnicos de ATER siempre pedían que una parte del recurso de fomento se destinara a la producción de alimentos, buscando fortalecer la seguridad alimentaria de las familias.

Para apoyar la elaboración de los proyectos productivos se prepararon fichas muy detalladas, con el fin de orientar a las familias tras la elección de la actividad productiva, por ejemplo sobre el número de animales o de semillas y las necesidades asociadas infraestructura, insumos, etc., con los costos y el cronograma de desembolso. Esta estandarización fue importante para lidiar con la escala del proyecto y también con la falta de experiencia de los becarios recién contratados.

En Caucaia se observó que la mayoría de las familias ya estaban familiarizadas con la cría de gallinas, razón por la cual los proyectos productivos se orientaron a la avicultura. Los proyectos también eran detallados por el número inicial de hembras. Por ejemplo, para la cría de

aves tenían proyectos con adquisición de 25, 50, 70 y 100 hembras, la infraestructura necesaria, en el caso el gallinero, con las medidas y tipos de estructura, y la escala de desembolso del recurso. De esa manera, el trabajo del técnico resultaba más eficiente. Las familias escogían autónomamente entre las opciones presentadas. Una copia del proyecto se le entregaba a la familia. En la discusión del proyecto productivo se movilizaba a todos los miembros de la familia, incluidas las mujeres y los jóvenes. En Caucaia, a diferencia de Redenção, un punto muy importante en esta fase fue la presencia de veterinarios que orientaron acerca de cuestiones de sanidad animal. Como la mayoría de los proyectos contemplaba aves del tipo denominado caipirão, que con pocos meses de vida ya pueden comercializarse, resultaron fundamentales para el éxito del proyecto las orientaciones sobre vacunas, pureza del agua de consumo de los animales, alimentación, etc.

En Redenção, la elección del proyecto productivo siempre se iniciaba con esta pregunta del técnico ATER a la familia: «¿En qué tienen experiencia ustedes?». Una vez escogido el proyecto, se les transmitían unas nociones para mejorar la actividad productiva tradicional (por ejemplo, especificaciones para construir una pocilga, alimentar a los animales, etc.). Buscando siempre estimular la vocación de las familias, esa región se concentró específicamente en la cría de cerdos. Muchos ya criaban cerdos de manera más rudimentaria y, a veces, en libertad. Con el Programa de Transferencias las familias aprendieron a criarlos en pocilgas, divididos en zonas específicas para cada fase —pequeños, hembras preñadas y adultos—, recibieron orientaciones acerca de qué y cómo plantar para tener alimento para los animales y en muchos casos lograron aumentar el número de cabezas.

En la elaboración del proyecto productivo, la EMATERCE siguió fielmente la indicación del Programa de Transferencias de respetar las vocaciones locales y las aptitudes de las familias, y estas fueron siempre las que escogieron el tipo de plantación o de cría de animales, limitándose el agente de ATER a un papel de asesor. Luego, tras la elección del proyecto productivo, la orientación y el seguimiento técnico se llevaban a cabo de manera estandarizada, mediante cursos y material didáctico enfocado en aspectos tecnológico-productivos y de costos. Si por un lado esa opción tuvo la ventaja de la

simplicidad y claridad, así como del automatismo de su aplicación, ciertamente oportuno, teniendo en cuenta la escala del Programa y la escasa experiencia de los becarios, por otro lado, se produjo la sensación de que podría haber limitado la espontaneidad del proceso, la libertad de interacción con los beneficiarios y, en consecuencia, la posibilidad de una atención individualizada según las eventuales especificidades de cada caso.

Es importante también recalcar la importancia de la presencia de servicios de apoyo, como los servicios veterinarios, cuya actuación fue esencial para el éxito de la producción avícola en Caucaia, y cuya ausencia, por el contrario, fue relevante para el fracaso de la misma en Redenção.

Liberación del recurso de fomento

Otra adaptación acordada con el MDA se dio respecto al momento de la liberación de la segunda y de la tercera cuota del recurso de fomento. Aunque inicialmente estaba previsto que se hiciera de seis en seis meses, se redujo a un intervalo de dos meses, pues se consideró que seis meses era demasiado tiempo cuando comenzaba a implantarse el proyecto productivo. Sucesivamente, el proceso se agilizó y simplificó, pues en vez de tres cuotas la liberación de recursos se modificó a dos cuotas, respectivamente de R\$ 1400 y R\$ 1000. Es importante hacer constar que tales modificaciones fueron decisión del MDA dentro de un proceso de evaluación y aprendizaje del Programa, posiblemente influidas por el feedback de las entidades contratadas, con el objetivo de atender a las necesidades de los proyectos productivos de los agricultores familiares, principalmente en lo referente a una aproximación entre el tiempo de la inversión inicial y los gastos sucesivos en los propios proyectos productivos.

Un factor que representó un obstáculo para que los agentes de ATER pudieran supervisar la adecuada aplicación del recurso de fomento fue que, al comenzar el Programa de Transferencias, las cuotas fueran liberadas sin informar al agente. Se produjo un intenso debate para que se diera un cambio en el funcionamiento del programa por parte del MDS-MDA, que pasó a enviar a la EMATERCE una lista de las familias que iban a recibir el beneficio cada mes. Al tener esa lista antes de la liberación del recurso de fomento,

el técnico visitaba a la familia, le comunicaba que el recurso estaba disponible en la cuenta y seguía más de cerca su aplicación en el proyecto productivo.

Surgieron algunos problemas con los tiempos y la información de la liberación del recurso de fomento debido al diseño inicial del Programa y a fallos en la comunicación entre el MDA y la EMATERCE. Esos problemas tuvieron que ser solucionados por los ministerios, dentro de un proceso de aprendizaje institucional durante la gestión del Programa, pero parece haber resultado fundamental que la contribución y el aviso procedieran de la EMATERCE.

Seguimiento de los proyectos productivos

En el seguimiento de las familias, la EMATERCE proporcionó más de veinte visitas individuales en lugar de las tres contractualmente previstas en el ACT o de las ocho previstas en las convocatorias públicas. De acuerdo con los técnicos del MDA entrevistados, eso se debió a que los agentes, al ir a la comunidad, interactuaban informalmente con más de las cuatro familias previstas para cada visita, y a que recibían llamadas, visitas en la Regional cuando la familia iba a recibir el Bolsa Familia, etc. La elección de beneficiarios agrupados en localidades también redujo el tiempo y el costo de los desplazamientos de los técnicos, lo que contribuyó a que hicieran más visitas que las inicialmente previstas.

La EMATERCE también promovió algunos cambios en la distribución de la carga horaria prevista en actividades de tipo Curso. Las actividades con una duración prevista de ocho horas se dividieron en dos momentos distintos de cuatro horas cada uno. De esa forma, se eliminaron los costos de alimentación de los participantes en las actividades (pues empezaban a las ocho y acababan a mediodía), unos costos que, conviene recordar, serían de responsabilidad del Gobierno del estado. Además, la opinión de los técnicos de la EMATERCE es que eso supuso un beneficio para la didáctica, pues la transferencia de un gran volumen de información se diluyó en dos reuniones.

Por su parte, en las reuniones para actividades colectivas, participaron con frecuencia más de las 24 familias previstas contractualmente para cada reunión, incluso no beneficiarias del proyecto, pues la EMATERCE dejaba que esas familias aprovecharan los cursos que impartían

los agentes de ATER y trabajaba con dos listas de presencia, una para el Programa de Transferencias y otra, no oficial, para uso interno.

En Caucaia, una vez seleccionadas las familias, se iniciaron las actividades de reuniones en grupos e individuales, en que, con la ayuda de instrumentos como un proyector, se daban orientaciones sobre ciudadanía, asociacionismo, técnicas de cría y manejo de aves, ovinos, porcinos y caprinos, y plantación de hortalizas. En Redenção los cursos para implantar y seguir los proyectos productivos se daban para grupos de productores y por tema (tipo de crío o cultivo), según los proyectos escogidos, y eran impartidos en dos etapas, el primer día dedicado a la agricultura y el segundo a la ganadería. El contenido de los cursos lo elaboraban los técnicos de la Regional. A los agricultores se les entregaba un material impreso, aunque quizá tuviera un efecto limitado debido al elevado analfabetismo entre los beneficiarios. A medida que avanzaba el Programa de Transferencias, se creaba un efecto demostrativo positivo entre vecinos a partir de los que ya habían implantado su proyecto productivo.

Como en el caso del Diagnóstico, para el seguimiento de los proyectos productivos la EMATERCE también realizó algunos cambios en la asignación de los tiempos contractualmente previstos para esa actividad. Aunque tales modificaciones estuvieran inicialmente motivadas por cuestiones de reducción de costos, la opinión general de los entrevistados es que esos cambios tuvieron efectos positivos para los beneficiarios desde el punto de vista didáctico. También conviene destacar que la decisión inicial de trabajar con familias agrupadas en lugar de con familias dispersas tuvo consecuencias positivas en la gestión del tiempo de los agentes de ATER, permitiendo un seguimiento más frecuente de los proyectos productivos.

Retos con los sistemas informatizados

Las modificaciones en los tiempos del diagnóstico y del seguimiento de los proyectos productivos tuvieron implicaciones respecto al uso del sistema SIATER. El SIATER es el sistema de gestión de los contratos y ACT con las entidades ejecutoras, cuya implantación se recogió en la Ley de ATER n.º 12.188 de 2010. En el SIATER se lleva a cabo el seguimiento de la implementación de las actividades de las entidades ejecutoras y del número de beneficiarios atendidos por ellas. Entre tales

actividades se cuentan el diagnóstico y el seguimiento de los proyectos productivos. Sin embargo, su separación en diferentes momentos generó problemas con el SIATER, pues el sistema solo permite que esas actividades se registren una única vez. La EMATERCE tuvo que esquivar esos problemas, introduciendo esas actividades una única vez, con la fecha del último día, cuando se completó la carga horaria exigida y con ello la conclusión de la actividad.

Además del SIATER, en el Programa de Transferencias se utiliza el sistema Sig@livre BSM, donde se almacenan los datos de cada familia, desde el diagnóstico y el proyecto productivo hasta el seguimiento de la implementación de este último, que es atestado mediante informes que elaboran y suben al sistema los agentes de ATER. Para que se libere la cuota o las cuotas del recurso de fomento sucesivas a la primera, es necesario contar con ese informe. El Sig@livre fue una exigencia de la presidencia de la República, que quería un sistema de monitoreo para el seguimiento y la revisión de metas. Sin embargo, los ministerios en general, incluido el MDA, tradicionalmente han tenido poca flexibilidad para las contrataciones de servicios de tecnologías de la información. Así, el MDA tuvo que hacer ajustes en un sistema que ya existía, lo que resultó pesado e ineficiente y necesitó de correcciones a lo largo del tiempo.

A tales dificultades se añadieron problemas internos de la EMATERCE. La EMATERCE juzgó insuficiente el entrenamiento recibido del MDA respecto a esos sistemas. Sin embargo, el grupo de la EMATERCE capacitado en Brasilia (dos personas) sobre el uso de los sistemas no transmitió esos conocimientos a los demás técnicos de la empresa. Este grupo se «aisló» para elaborar la propuesta para el MDA/MDS sin la participación de quien después la habría de ejecutar. De hecho, no hubo multiplicación y transmisión de conocimiento dentro de la empresa.

Ante esa situación, la EMATERCE intentó encontrar una solución, aunque fuera temporal e informal. Inicialmente, un profesional de la EMATERCE hizo una visita al estado de Piauí, que ya había iniciado un contrato del Programa de Transferencias con el MDA/MDS algunos meses antes que en Ceará, para intentar aclarar y aprender cuestiones relacionadas con esos sistemas. Además, el director regional de la RMF fue quién, dentro de la EMATERCE, aprendió de

hecho de forma autodidacta el funcionamiento del SIATER y del Sig@livre, y sucesivamente difundió esos conocimientos dentro de la empresa, incluso mediante un manual que él mismo elaboró. Para la introducción inicial de datos, la EMATERCE reunió bajo su coordinación a los agentes en Fortaleza y organizó una acción colectiva.

Las entrevistas en Caucaia y Redenção confirmaron tales dificultades. En Caucaia, los agentes afirmaron que la introducción de los datos del diagnóstico en el SIATER era un proceso lento. En Redenção, no se utilizó localmente el Sig@livre para las primeras 80 familias atendidas —pues faltaron recursos para el desplazamiento de los técnicos a Fortaleza para su capacitación— y quien introdujo los datos en el sistema fue el director regional de la RMF. Luego, la situación se normalizó y hoy en día los datos se introducen localmente. Aun así, en Redenção todavía se almacenan informaciones sobre cada familia de la evolución de su producción en fichas manuales que son pasadas de un técnico a otro cuando un becario termina su contrato y es sustituido por otro.

Otra adaptación al sistema Sig@livre se refirió a los informes individuales que tenían que subirse al sistema, que eran muy extensos y complejos. Actualmente, en parte debido a la insistencia de la EMATERCE, esos informes son colectivos, lo que torna su elaboración más sencilla y rápida. La EMATERCE ya juntaba los informes por municipios, de forma que la liberación de los recursos de fomento se daba también por municipio, algo que facilitaba el seguimiento por parte de los agentes. Con el informe colectivo, eso se hizo automático.

Los problemas en el manejo de los sistemas informatizados del MDA se debieron en parte a dificultades en el desarrollo y la gestión de esos sistemas en el MDA, pero se vieron agravados por los fallos internos en la EMATERCE, como la falta de comunicación y de integración internas en la empresa y los obstáculos a la capacitación difusa de sus agentes. Problemas de esa naturaleza son típicos de organizaciones burocráticas. Sin embargo, pese a tratarse de un ambiente burocrático, se demostró creatividad e iniciativa personal para la solución de los problemas con los sistemas informatizados.

Comercialización

La promoción de la comercialización de los eventuales excedentes resultantes del

proyecto productivo, tras la satisfacción de la seguridad alimentaria y nutricional de las familias, está entre los objetivos del Programa de Transferencias.

El éxito de la comercialización depende en buena medida de las condiciones hidroclimáticas locales y de la presencia de canales de mercado estructurados y adecuados para la realidad de los agricultores familiares muy pobres. Así, la comercialización fue mayor (los técnicos de la EMATERCE creen que alcanzó al 50% de las familias) en los proyectos de aves y hortalizas (estos últimos, por su parte, más frecuentes en las regiones con mayor disponibilidad de agua, como el Cariri), que normalmente producen excedentes. En esos casos, los canales de comercialización son básicamente informales, en la propia comunidad, puerta a puerta y, eventualmente, en mercados locales. En el caso de la venta de animales, debido a las dificultades de acceso a mataderos que respeten las exigencias sanitarias vigentes, los productores del Programa de Transferencias tienden a comercializar animales vivos en lugar de sacrificados, aunque de esta forma el beneficio sea menor. Las propias exigencias sanitarias representan un obstáculo para que los agricultores familiares extremadamente pobres puedan acceder a programas de compras gubernamentales, como el PAA o el PNAE.

En Caucaia, la mayoría de los proyectos productivos generaron algún excedente para la venta, que normalmente fue absorbido por la propia comunidad, y en algunos pocos casos fue comercializado en los mercados locales. Los huevos se venden a R\$0,60 y las gallinas a entre R\$25 y R\$35. En Caucaia, los técnicos de la EMATERCE no poseen un registro de familias de la comunidad de São Pedro que hayan tenido acceso al PAA debido a las barreras impuestas, como la obtención del sello de sanidad, entre otras. En cambio, en otra comunidad, la de Poço Verde (también en Caucaia), existía una asociación de productores en la que participaban algunos agricultores del Programa de Transferencias de Muquém (una localidad de Caucaia atendida por el Programa), que comercializa para el PAA.

En Redenção, los entrevistados estiman que la mitad de las familias logra comercializar parte de su producción. En la mayoría, las familias venden dentro de la propia comunidad o en mercados locales y también regionales. Debido a las trabas para la comercialización por el PAA, normalmente sacrifican los animales y los

venden entre familias de la propia comunidad. Se impartieron cursos sobre asociacionismo y cooperativismo para fortalecer la compra colectiva de insumos y la comercialización, pero alcanzaron una escasa repercusión. Un técnico llegó a ayudar a un grupo de beneficiarios en la compra colectiva de pollos, pero fue una experiencia esporádica.

La comercialización de excedentes en el Programa de Transferencias del Ceará sigue el patrón, generalizado al menos en el Semiárido nordestino, de la escala pequeña, local y de canales esencialmente informales. Una escala mayor podría alcanzarse básicamente mediante el asociacionismo, incluso para el sacrificio de los animales en estructuras en que las exigencias sanitarias sean cumplidas, pero eso necesitaría de una inversión menos marginal y de un foco más específico en acciones de fortalecimiento del capital social.

Sostenibilidad y articulación interinstitucional

La sostenibilidad del Programa de Transferencias y la continuidad de sus efectos están entre las prioridades de la EMATERCE. En principio, son tres las estrategias diseñadas por la empresa para ese fin.

En primer lugar, los agentes orientan a los agricultores familiares a buscar un crédito a través del Pronaf B o del AgroAmigo. Este último es un programa de microfinanzas para agricultores familiares enmarcados en el Pronaf en el Nordeste de Brasil y en el norte de los estados de Minas Gerais y Espírito Santo, y es ejecutado por el Instituto Nordeste Cidadania, una OSCIP conectada con el Banco do Nordeste (BNB), que adopta una metodología participativa. Sin embargo, en la práctica frecuentemente no es el agente de ATER quien se ocupa de la medida, sino que son los agentes del BNB (que tienen metas que cumplir) quienes recorren los municipios y promueven la adhesión al AgroAmigo. Aun así, la propensión de las familias de agricultores familiares a contratar préstamos es baja, debido sobre todo al miedo por la incertidumbre respecto a las lluvias. Los técnicos de la EMATERCE saben que en Cariri (donde hay más agua) es mayor el número de familias que acceden al crédito. Además, también ayuda el hecho de que muchos de los agentes del BNB hayan sido becarios de la EMATERCE, pues ya conocen a las familias de la región y saben cuáles tienen mejores condiciones para contraer crédito. En Caucaia, algunos beneficiarios del Programa de Transferencias

buscan microcrédito cuando termina el proyecto, principalmente del BNB y del Banco do Brasil, que hacen un trabajo capilar puerta a puerta. Se trata de un trabajo que los agentes consideran «serio», que provocan un bajo porcentaje de impagos.

Desgraciadamente, no sabemos cuántas de las familias del Programa de Transferencias accedieron al crédito, pues la EMATERCE no tiene acceso a la base de datos del BNB. Sería importante promover el cruce de las bases de datos del Programa de Transferencias y del BNB (código de identificación fiscal personal de los beneficiarios) para conseguir ese dato.

El segundo pilar de la estrategia de sostenibilidad de la EMATERCE se da mediante la inserción de las familias del Programa de Transferencias, tras los dos años durante los cuales son atendidas por el programa, en la programación de rutina de la empresa, de manera que sigan recibiendo ATER, aunque de forma más esporádica que en el Fomento. La EMATERCE tiene un sistema propio de seguimiento de las familias (que, una vez integradas en él, pasan de ser «atendidas» a

considerarse «asistidas»), donde cada agente se ocupa del seguimiento de 120 familias.

Así como en el resto del estado, en Redenção las familias del Programa de Transferencias fueron incorporadas tras la conclusión del proyecto a la ATER de rutina de la EMATERCE. Tanto las familias como los agentes consideran fundamental que la ATER tenga una continuidad, aunque sea de manera más esporádica. Los técnicos de Redenção consideran que sería igualmente importante que las familias tuvieran acceso a otras políticas, especialmente de crédito, pero, como se dijo, la EMATERCE no dispone de datos cruzados al respecto.

El tercer componente de la estrategia de sostenibilidad sería la articulación con otras políticas y programas de inclusión productiva y social, pero aparentemente es muy limitada. Dentro de la política estatal, se orientó a las familias del Programa de Transferencias a acceder al programa de distribución de semillas «É Hora de Plantar», pero, nuevamente, no hay datos que indiquen en qué medida se concretó dicho acceso.

4

RESULTADOS

Medir el impacto efectivo del Programa de Transferencias en los beneficiarios es difícil, debido a la ausencia de datos sistematizados y representativos. Además, está de alguna forma implícito en el diseño del Programa que lo que se espera no es tanto un resultado inmediato desde el punto de vista del aumento de la producción o de la renta, sino el inicio de un proceso de inclusión social y productiva que tiene muchas dimensiones, como la sensibilización, el fortalecimiento del capital social, la inserción en políticas públicas, además de algún grado de mejora en la producción, la renta y el consumo.

Las estimativas de resultados del Programa, en ausencia de datos, se hacen necesariamente sobre la base de impresiones.

En Caucaia, de las 55 familias atendidas en la comunidad de São Pedro, los agentes de ATER estiman que solo diez (o sea, en torno al 20%) consiguieron cambiar de nivel económico. Las otras 45 familias no lograron seguir adelante con resultados tangibles en el Programa. Varias familias utilizaron los recursos para prioridades inmediatas, tales como el entierro del marido o la enfermedad de un hijo, entre otras.

Por su parte, en Redenção, los técnicos locales consideraron que el impacto del Programa de Transferencias para las familias se debió a una ATER más centrada y efectiva al estar asociada al recurso de fomento, y se tradujo en mejoras en los aspectos técnicos de la producción, en una mejor alimentación, un poco más de renta y cambios de actitudes que se traducen en una mayor disposición a aplicar tecnologías, mejorar el manejo, etc.

Tanto en Caucaia como en Redenção, según se describe en los siguientes ejemplos, el aumento en el número de cabezas de animales, cuando viene proporcionado por el Programa de Transferencias, no se tradujo necesariamente en una mejor alimentación o, menos aún, en un aumento de la renta a través de la comercialización, sino más bien en la construcción de activos y, más precisamente, de algo que en los momentos de necesidad puede venderse: un seguro, lo que en situaciones de extrema vulnerabilidad representa un elemento importante en la vida de las familias.

Sin embargo, en general, se observa un consenso entre los entrevistados respecto a que los principales beneficios para las familias del Programa de Transferencias se dieron por su entrada en las políticas públicas de las que estaban excluidas hasta entonces, así como por la condición de «asistidas» que obtuvieron una vez que ingresaron en la programación de rutina de las acciones de ATER de la EMATERCE. El Programa de Transferencias permitió generar activos que hicieron aumentar su seguridad económica y mejorar su calidad de vida, por ejemplo mediante mejoras en las viviendas financiadas con la venta de parte de tales activos. Sin embargo, queda claro que para lograr mejoras más consistentes en la vida de los beneficiarios se requiere un acceso a un amplio abanico de políticas públicas, principalmente al crédito, pese a que contraer préstamos sea una fuente de preocupación.

A continuación se relatan tales dinámicas de forma ilustrativa a partir de las entrevistas con las familias de los beneficiarios (los nombres utilizados son ficticios).

La señora Carla y su marido Antônio (Comunidad de São Pedro, Caucaia)

Disponen de un área de una hectárea para producir. Una parte de ella la arriendan para la extracción de carnaúba unos cuatro meses al año y cultivan maíz, frijoles, yuca, chayote, calabaza. No tienen cisterna de consumo⁹ (pues no quisieron excavar el agujero para su implantación y alimentar a los albañiles que la construirían), y se aprovisionan de agua en un embalse próximo o la compran. Ya criaban gallinas sueltas y sin ninguna orientación. Adquirieron inicialmente 50 pollos a través del Programa de Transferencias y con la liberación de la segunda cuota adquirieron otros 70. El diferencial en la cría de gallinas es que ahora estas se quedan protegidas en el gallinero, reciben vacunas periódicamente y alimentación pertinente. Como consecuencia, mejoraron su alimentación y pueden vender los huevos, que antes, al quedar expuestos, se comían los perros y otros animales de la propiedad o de la vecindad (venden una media de 10-20 huevos a la semana por R\$ 0,60 cada uno, y dos gallinas al mes o cuando necesitan, por R\$ 25-30, totalizando una renta extra de

⁹ El programa de implantación de cisternas del MDS en el Semiárido incluye dos modalidades: la de la Primera Agua, para consumo humano; y la de Segunda Agua, de implementación de tecnologías sociales de captación y almacenamiento de agua de la lluvia, de agropecuaria, en propiedades de agricultores familiares.

unos R\$ 90 por mes). Quién dio la idea de construir el gallinero fue el agente de ATER, pero la decisión fue de la familia.

La señora Carla tuvo una hija hace ocho meses y eso le hizo abandonar un poco el proyecto. Aún le quedan 12 aves y espera retomar su cría durante los próximos meses. Reciben el Bolsa Familia y ambos reciben una jubilación rural (se jubilaron tras el inicio del Programa de Transferencias, y quedó explícito que lo que mejoró su vida fue la jubilación, con la cual cambiaron de una casa de adobe a una de ladrillos). El área tiene cobertura del PACS.

Antes del Programa de Transferencias accedieron a un microcrédito (dicen que del AgroAmigo, pero probablemente fue del Pronaf B, cuando este era intermediado por la EMATERCE), pero posteriormente no contrajeron otros préstamos porque aún están pagando el primero. Las visitas de los técnicos de la EMATERCE continúan incluso tras el cierre del Programa de Transferencias.

A La pregunta «¿Qué cambios supuso el Programa de Transferencias en su vida?», respondieron que los R\$ 2400 «dan para mucho» cuando se quiere trabajar seriamente, y que la ATER ayuda efectivamente a mejorar la producción —lo cual resultó aún más eficaz en el Programa de Transferencias, donde recibieron indicaciones sobre el material de la cerca, el manejo de los animales etc.—, algo que fue más allá de las orientaciones que ya recibían antes sobre el cultivo que ellos practican. Sin embargo, la principal razón por la cual los agricultores acuden tanto a la EMATERCE es que estar inscritos como asistidos por ella se considera una prueba más que suficiente para garantizar la jubilación rural.

Joseane y Maria (Comunidad de Muquenzinho, Caucaia)

En la Comunidad de Muquenzinho viven 10 familias. La mayoría de las casas tiene cisternas de captación para el consumo. Inicialmente las casas eran de adobe, y ahora la mayoría son de ladrillo. Varias familias beneficiadas de esta comunidad fueron identificadas a través de la búsqueda activa.

Joseane y Maria son dos hermanas jóvenes y sus respectivas familias fueron contempladas por el Programa de Transferencias, optando ambas por

la cría de ovejas, que era tradición en la familia. Decidieron criar ovinos también porque su padre trabaja en una hacienda, donde planta forraje gratis, que usan para complementar el pienso de los animales.

Con el recurso de fomento construyeron un corral para cada una, y adquirieron 4 hembras y 1 reproductor. Actualmente poseen quince cabezas una y nueve la otra. También crían algunas aves, y venden huevos y algunas hembras. La que posee nueve cabezas vendió tres hembras y un macho (por R\$ 150 cada) para complementar la renta y mejorar la casa donde vive, que era de adobe y pasó a ser de ladrillo. La otra vendió solamente un macho, pero también ha logrado hacer su casa de ladrillo. Nunca matan los animales para comer. Las mejoras no se debieron solo al Programa de Transferencias, pero este último contribuyó a ellas. Además del corral, en el Programa de Transferencias aprendieron sobre alimentación y manejo de los ovinos.

Ambas participan del Bolsa Familia y del Garantía Cosecha. No tienen cisterna de consumo, una porque en la época en que se implantaron no vivía aquí, y la otra porque estaba de viaje, aunque querían tenerlas. Los padres tomaron hace años más de una financiación, del PRONAF, una de cuyas inversiones fue la compra de una vaca, que posteriormente vendieron para mejorar la casa. Además, en vez de comprar las estacas y contratar mano de obra para construir el corral, lo construyeron ellas mismas con madera acogida del bosque, con lo que ahorraron R\$ 600 que usaron para hacer el suelo de la casa.

Siguen recibiendo la visita de la EMATERCE, pero con menos frecuencia tras el término del programa en 2015.

El Programa de Transferencias «les abrió los ojos», incluso para otros programas (p. ej. Mi Casa Mi Vida rural, un programa Federal de viviendas de interés social) y si aparecen otros proyectos, estarían interesadas, aunque dicen que no están informadas al respecto. Antes del Programa de Transferencias los habitantes eran «olvidados, los programas no llegaban aquí». Qué cambió en su vida y en sus expectativas: una quiere incrementar el número de animales; la otra vio aumentar su seguridad, pues tener animales representa un «seguro» para los momentos de dificultad (pues se pueden vender, «viene gente de fuera y compra»).

«El progreso de esta comunidad es visible; no solo debido a un proyecto, sino por el conjunto que aporta inclusión social»

La señora Val (Comunidad de Poço Escuro, Acarapé, municipio vecino de Redenção)

Con el recurso del fomento la familia de la señora Val construyó un corral para las cabras que compró: cuatro hembras y un macho. Las cabras se reprodujeron, vendió dos cabras y una murió. Por la mañana, suelta a las cabras en una área cerca de casa por donde pasa un río, para que coman, y luego por la tarde las cierra en el corral y les echa un poco de maíz para complementar la alimentación. El estiércol lo guarda en un área cubierta separada del corral, mientras esperan la lluvia para sembrar, o lo vende a terceros.

Actualmente tiene una cisterna de consumo y cuenta con otra producción que capta agua del suelo¹⁰ y que está lista, a la espera de que lleguen las lluvias. También tiene dos parejas de gallinas, cuyos machos son de raza, vende los huevos, y planta maíz y frijoles para consumo propio. El hijo ayuda en la cría tras la escuela.

Recibe el Bolsa Familia y nunca ha accedido a un crédito. Quiere aumentar el número de animales,

pero no sabe si quiere endeudarse contrayendo préstamos. La incertidumbre sobre las lluvias no les permite crear planes futuros.

El señor Jorge (Comunidad de Poço Escuro, Acarapé)

El señor Jorge ya había criado cerdos anteriormente, pero de manera rudimentaria, sin orientaciones técnicas. Con el recurso del fomento y las orientaciones de la ATER construyó dos pocilgas y compró tres cerdos. Hoy en día tiene cuatro cerdas adultas, una preñada y un cerdo reproductor. De la última camada vendió cuatro lechones a alguien de la comunidad, que quiere iniciar su propia cría, le dio uno al hijo y espera que esa nueva cerda para pronto.

Planta yuca, que ayuda en la alimentación de los animales. Espera poder hacer crecer el número de animales. Cree que su éxito se debe a la orientación que recibe de la EMATERCE y a su esfuerzo y trabajo. El proyecto le permitió adquirir más animales, y así crecer. Nunca ha sacrificado un animal, sino que se los vende siempre vivos a una persona de la comunidad.

Le gustaría acceder al crédito rural, pero le da miedo endeudarse.

¹⁰ Tipo de cisterna de producción donde el agua de lluvia es captada en una base de cemento de 200 m², rasa, de forma que con 300 mm de lluvia se lleva la cisterna, que está conectada a la base de recogida por unos tubos.

5



LECCIONES DEL ESTUDIO DE CASO

La EMATERCE es una empresa pública de gran tamaño, con un cuerpo técnico compuesto en buena medida por personas cercanas a la edad de jubilación y una tradición de 40 años de ATER, con limitaciones en lo referente a la contratación de recursos humanos, y que ha realizado un gran esfuerzo para adaptar sus prácticas de trabajo a la ejecución del Programa de Transferencias. Las empresas de ATER, como la EMATERCE, tienen protocolos cristalizados y un hábito de trabajar con poca diversificación y con un enfoque orientado al mercado, que tuvieron que ser ajustados para el público del BSM.

Esa adaptación tuvo que hacer frente también al desafío de la escala del Programa. El objetivo del Gobierno del estado de Ceará de atender a 26 000 familias fue muy ambicioso, incluso para una empresa con una estructura capilar como la de la EMATERCE, y vino motivado por el deseo de fomentar la economía local en el ámbito rural.

Para la ejecución del Programa de Transferencias se llevó a cabo una movilización para la integración de la empresa, que resultó (a) en una capacitación difusa (pero que abordó fallos de comunicación, típicos de una organización burocrática, en la difusión del conocimiento para el uso de los sistemas informatizados) y (b) en el montaje de una estructura de supervisión y soporte técnico de los empleados más experimentados respecto a los becarios.

En concreto, la EMATERCE diseñó una estrategia donde se flexibilizaron algunas reglas y dispositivos del Programa de Transferencias, al tiempo que otros se estandarizaron. La flexibilización buscó principalmente adaptar las prácticas de trabajo a las características del público objetivo, mientras que la estandarización persiguió lograr ganancias de eficiencia en el trabajo en respuesta a la escala del programa y a los problemas generados por la necesidad de contratar becarios.

Por ejemplo, en la focalización de los beneficiarios se llevó a cabo un proceso normalizado de filtración de la lista del CadÚnico y la elección a priori de comunidades más pobres, con el fin de agrupar también a las familias a ser atendidas por la ATER, haciendo así más eficiente el trabajo de los agentes.

Este proceso esencialmente *top-down* fue de alguna forma mitigado y legitimado mediante la asociación con partes interesadas locales y la búsqueda de transparencia y comunicación con los potenciales beneficiarios, en parte también para evitar influencias políticas en la selección de las familias.

No obstante, pueden encontrarse numerosos ejemplos de flexibilización de reglas y dispositivos del Programa de Transferencias: en las modalidades de diagnóstico de las familias (diluido en tres etapas); en la elección de proyectos productivos no agrícolas; en la modificación de los tiempos de liberación de los recursos de fomento; en la división en dos momentos de los cursos para las familias, y en la exigencia de informar al agente de ATER cuando se produce la liberación de las cuotas de los recursos. Tales adaptaciones —que no fueron respondieron exclusivamente a las demandas de la EMATERCE, sino también a un proceso de aprendizaje del MDA/MDS— buscaron atender a las necesidades del público objetivo (por ejemplo, para una transmisión de nociones más amplia en el tiempo, o para una mayor adhesión a las vocaciones productivas locales), así como de los agentes de ATER (mayor control sobre el uso de los recursos) y de la empresa en su conjunto (eliminación de los costos de alimentación en los cursos que serían de ocho horas).

A la vez, se llevó a cabo una estandarización, principalmente en la adopción y comunicación de modelos estándar de proyectos productivos/presupuestos y cursos, y en la adopción de modelos de informes colectivos. Tales adaptaciones pretendían facilitar y simplificar el trabajo de los agentes de ATER frente a la escala del programa (y en parte frente a la falta de experiencia de los becarios más nuevos).

Los resultados obtenidos parecen integrarse en la tendencia general de la ATER tradicional, con un cierto éxito en la adopción de tecnologías y prácticas productivas más eficientes, pero también con un impacto limitado en el fortalecimiento del capital social y en la articulación con otras políticas. A ello puede haber contribuido el diseño del ACT, con un menor número de actividades en comparación con las convocatorias públicas.

Hay que destacar dos aspectos positivos vinculados a la naturaleza de empresa pública de la EMATERCE: en primer lugar, en cuanto a la institucionalidad en la relación con los ayuntamientos, el tener como «puerta de entrada» unas alianzas bien establecidas con las secretarías municipales de agricultura; además, en relación con la continuidad de la atención de ATER de las familias del Programa

de Transferencias (cuyo impacto, sin embargo, podría ser potenciado si hubiera un cruce de datos con otras políticas, especialmente de microcrédito¹¹). En comparación con la ejecución del Programa de Transferencias por parte de ONG, la EMATERCE tiene la ventaja de la estabilidad y continuidad y del hecho de no depender del mismo Programa para su mantenimiento y supervivencia.

¹¹ Los entrevistados por el MDA indicaron que se están celebrando reuniones con el BNB para intentar realizar ese cruce de bases de datos.

BIBLIOGRAFÍA

EMATERCE, Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del estado de Ceará, *Chamada Pública SAF/ATER n° 02/2012 - Plano Brasil sem Miséria. Proposta Técnica*. Fortaleza, Mayo de 2012

EMATERCE, Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural del estado de Ceará, Asociación MDA/MDS/EMATERCE 2013, *Plano Brasil sem Miséria - Proposta Técnica*, Fortaleza, 2013.

Global Delivery Initiative, *Delivery Case Study Guidelines*, Banco Mundial, Washington DC, abril de 2015.

Global Delivery Initiative, *Delivery Challenges Taxonomy*, Banco Mundial, Washington DC, 2016.

Perotti Harrop A., Producto 4 del contrato de consultoría n°. SA - 3568/2014 del PROYECTO 914BRZ3003 - APOYO AL PROGRAMA BOLSA FAMILIA Y AL PLAN PARA LA SUPERACIÓN DE LA EXTREMA POBREZA.

Perotti Harrop A., Relatos y grabaciones de las entrevistas con la EMATERCE.

