

Enap Casoteca – Estudios de Caso en Gestión Pública
Serie de Casos WWP

Territorio del Sertón del Río San Francisco (IRPAA) – Fomento de las Actividades Rurales

Elaborado por:
Francesco di Villarosa
(2016)



WWP WORLD
WITHOUT
POVERTY

MUNDO SIN POBREZA
INICIATIVA BRASILEÑA DE APRENDIZAJE

SERIE WWP DE

ESTUDIOS DE CASO

Territorio del Sertón del Río San Francisco (IRPAA) - Fomento de las Actividades Rurales

Francesco di Villarosa

Este estudio de caso 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, 2016.

Agradecimiento:

Los organizadores agradecen inmensamente la colaboración de las diferentes personas que encontraron tiempo en sus ocupadas rutinas para hacer posible la publicación de este estudio, en particular al equipo técnico de la Iniciativa Brasileña de Aprendizaje por un Mundo sin Pobreza (WWP).

Resumen ejecutivo

El Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)¹ instituyeron en 2011 el Programa de Fomento, que busca promover la diversificación productiva, la seguridad alimentaria, la generación de renta y la inclusión en políticas sociales de los agricultores familiares en situación de pobreza, a través de servicios de asistencia técnica y extensión agrícola (ATER) y de un recurso no reembolsable por valor de R\$ 2.400 para proyectos productivos familiares. Para la ejecución entre 2013 y 2016 del Programa de Fomento en el territorio Sertón del San Francisco, en el estado de Bahía, el MDA contrató al Instituto Regional de la Pequeña Agropecuaria Apropriada (IRPAA).

El análisis examina el proceso de implementación del Programa, que se ejecutó en 10 municipios del territorio Sertón del San Francisco, atendiendo a 5.300 familias, tratando de responder al siguiente desafío de ejecución: de qué manera la entidad contratada, y específicamente el agente de ATER, dentro de una visión multidimensional de sus funciones, pueden contribuir (i) a la focalización de los beneficiarios, (ii) a la participación de la comunidad, (iii) al intercambio de información entre diferentes partes interesadas, y (iv) a la coordinación entre la sociedad civil y el gobierno y los diversos sectores y niveles de gobierno. El análisis también pretende investigar la efectividad de los incentivos previstos en el Programa de Fomento, los desafíos a que se enfrentó la entidad contratada en función de las condiciones de ejecución definidas en el contrato, la contribución de la metodología de la entidad contratada a los programas y políticas públicas de inclusión productiva rural, el perfil necesario del agente de ATER para desempeñar su papel multifuncional, y los dispositivos gubernamentales que favorecen ese papel.

Los resultados del análisis apuntan a la efectividad de los dispositivos contractualmente previstos por el MDA y, a la vez, a una contribución original de la metodología participativa, colectiva y contextualizada del IRPAA al Programa de Fomento, a través de los siguientes elementos: (i) la formación de los equipos aunando dimensiones técnicas y motivacionales y con base en la práctica de la convivencia con la región del Semiárido; (ii) la movilización de una amplia red de asociados junto con una estrategia de comunicación apropiada para el público atendido; (iii) la focalización, fundamentada en una lista de familias en situación de extrema pobreza suministrada por el MDA/MDS a partir del cruce del CadÚnico y de la base de datos de la DAP, complementada con informaciones de la propia comunidad de familias residentes en bolsas de pobreza de difícil acceso y hasta entonces excluidas de cualquier política pública; (iv) el diagnóstico estructurado mediante un diálogo transparente entre agentes de la ATER y las familias beneficiarias sobre la vida y producción de estos últimos y la maximización del tiempo a invertir en este diálogo, dejando en segundo plazo otras funciones burocráticas de los agentes (foco en el cliente); (v) el proyecto productivo también se construye con base en ese diálogo, en que la ATER busca un equilibrio entre el tecnicismo extremo y la aceptación pasiva de prácticas tradicionales, pero que resulten inapropiadas para la realidad local; (vi) el seguimiento de la implementación del proyecto productivo de las familias mediante la integración entre actividades individualizadas con las familias beneficiadas y actividades colectivas con la comunidad en su conjunto; (vii) la inserción gradual en el mercado para la comercialización de los excedentes de la producción familiar, en sintonía con los patrones socioculturales de las comunidades, y apoyándose en redes cooperativas y solidarias, cuando se considere oportuno; y (viii) la búsqueda de la sostenibilidad tras la conclusión del proyecto, mediante la inserción en políticas públicas con base en la tríada del fortalecimiento del capital social local, la intermediación de la entidad contratada ante los agentes de tales políticas y el diseño de un ambiente institucional más favorable a la articulación interinstitucional. Muchas de esas innovaciones han sido incorporadas al diseño de nuevos programas de inclusión socioproductiva rural, como los cambios en la duración de los contratos de la ATER, en el porcentaje consentido de revisión en la lista de beneficiarios mediante la búsqueda activa, en la idoneidad del número de familias por agente, en la nucleación de las comunidades y en la introducción del banco de horas para las visitas del agente de ATER.

Las principales lecciones del estudio de caso apuntan a un excelente desempeño del proyecto gracias a la adhesión del IRPAA a los dispositivos contractuales y al aprovechamiento del margen de maniobra consentido en el pliego de condiciones (formación inicial del MDA, focalización mediante la lista del CadÚnico/DAP con posibilidad de revisión de hasta un 20% a través de la búsqueda activa, obligatoriedad de la movilización, temas abiertos para las actividades colectivas) y a la vez por la mejora de esos dispositivos mediante su integración en la metodología original de la entidad, basada en el «educar antes de hacer», en el enfoque colectivo, en el aprendizaje de la práctica de convivencia con el Semiárido, y en el enfoque dialógico y paritario con los beneficiarios.

1. En mayo de 2016, el Ministerio de Desarrollo Agrario se integró en la Casa Civil de la Presidencia de la República y el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre se convirtió en el Ministerio de Desarrollo Social y Agrario.

Resumen

| | | |
|---|--------------------------------------|----|
| 1 | Introducción al Estudio de Caso..... | 6 |
| 2 | Contexto del Estudio de Caso..... | 10 |
| 3 | Proceso de Implementación..... | 12 |
| 4 | Lecciones del Estudio de Caso..... | 24 |
| | Bibliografía..... | 26 |

INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE CASO

Los agricultores familiares de la Región del Semiárido de Brasil se enfrentan a numerosos obstáculos para su desarrollo económico y social, tales como la escasez hídrica, la insuficiencia de tierra y la dificultad de acceso al crédito, a la asistencia técnica, a insumos de producción y al mercado de comercialización.

Debido a su vulnerabilidad, son un público prioritario del Plan Brasil Sin Miseria (BSM). El Programa de Fomento de las Actividades Productivas Rurales es un programa del Plan Brasil Sin Miseria ejecutado bajo responsabilidad conjunta del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre (MDS)². Creado en 2011, su objetivo es promover la ampliación de la producción agropecuaria, su diversificación, la seguridad alimentaria, la generación de renta y la inclusión en políticas sociales de los agricultores familiares, las familias asentadas de la reforma agraria, las familias indígenas y quilombolas, entre otros pueblos y comunidades tradicionales, en situación de *pobreza y extrema pobreza*³.

El Programa de Fomento contempla dos frentes: (i) asistencia técnica y extensión rural (ATER), y (ii) transferencia de recursos no reembolsables, por valor de R\$ 2.400, en tres cuotas⁴, a las familias beneficiarias, en apoyo al proyecto productivo que se ha de elaborar con el apoyo de la ATER.

La ejecución del Programa de Fomento se lleva a cabo gracias a los servicios de entidades de ATER contratadas por el MDA, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INCRA) o gobiernos estatales en cooperación técnica con el Gobierno

federal, mediante pliegos de condiciones de convocatorias públicas en que se definen los incentivos y directrices para la atención de familias en situación de pobreza o extrema pobreza. Según las indicaciones específicas del pliego, las entidades contratadas deben (i) formar a sus equipos (que reciben capacitación del MDA); (ii) realizar la movilización y focalización del público atendido a partir de una lista de familias con perfil de pobreza y extrema pobreza suministrada por el MDA/MDS; la lista se obtiene mediante un cruce de datos entre el Registro Único para Programas Sociales (CadÚnico) y la Declaración de Aptitud (DAP)⁵ al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (Pronaf), y la entidad contratada puede sustituir hasta el 20% de las familias mediante la búsqueda activa de otras familias con perfil de pobreza o extrema pobreza que aún no estén inscritas en el CadÚnico, y que deberán ser incluidas en él por los órganos municipales de asistencia social; (iii) elaboración del diagnóstico de la familia con sus características sociales y productivas y sucesivas actualizaciones; (iv) preparación, en conjunto por el agente de ATER y la familia, de un proyecto para organizar y ampliar la producción; (v) seguimiento de la liberación de las cuotas de los recursos, tras la comprobación por el agente, durante todo el desarrollo del proyecto productivo, apoyando la aplicación de los recursos, del desarrollo del proyecto productivo y la comercialización del eventual excedente de la producción; y (vi) evaluación intermediaria y evaluación final de las acciones del contrato.

El siguiente mapa de procesos resume la secuencia de acciones del Programa de Fomento.

2. El MDA y MDS fueron unificados en mayo de 2016.

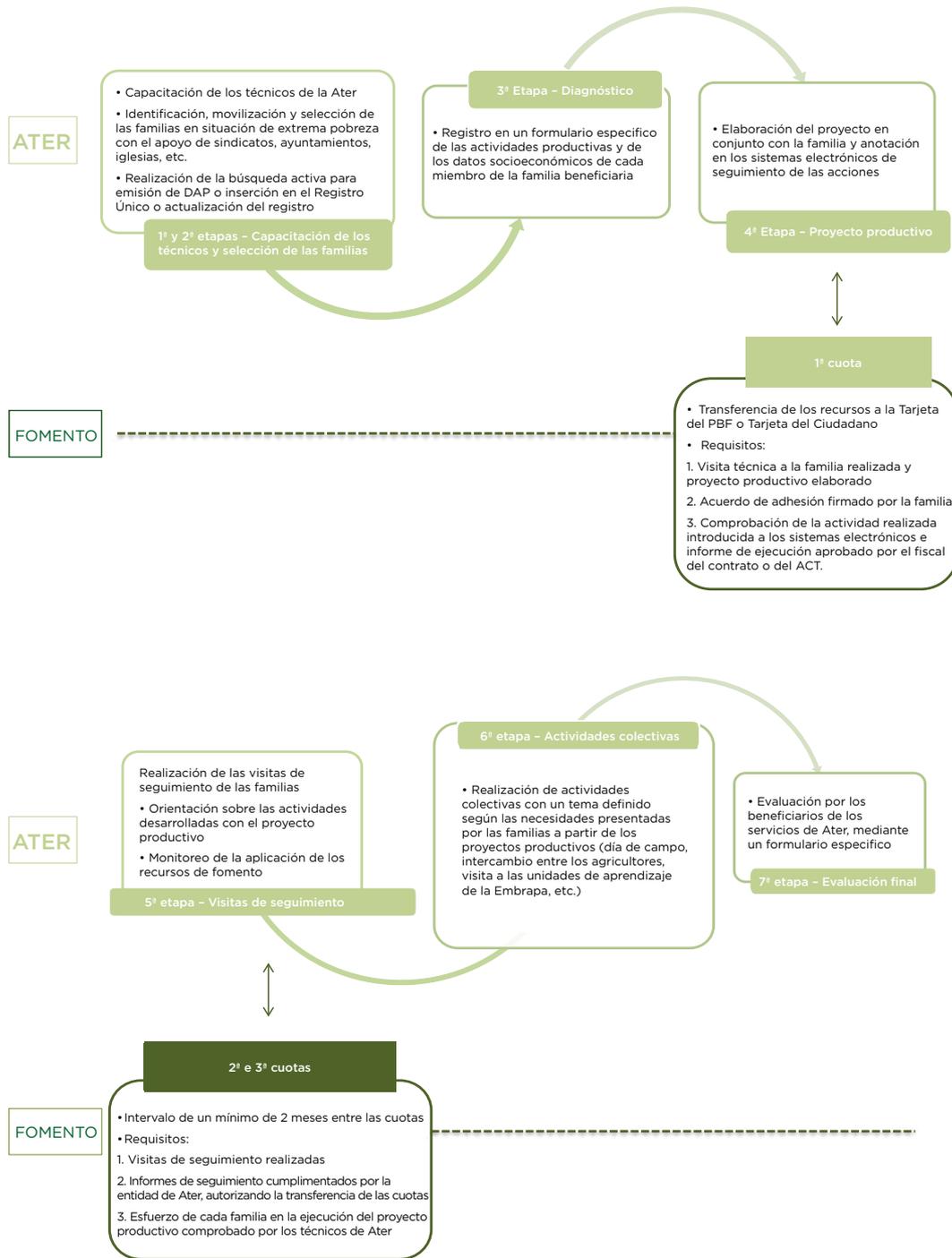
3. El Programa de Fomento tiene dos modalidades: el Fomento Brasil Sin Miseria, para familias en situación de extrema pobreza (rendimiento domiciliar per cápita de hasta R\$ 77), y el Fomento Semiárido, para familias en situación de pobreza (ingresos per cápita de hasta R\$ 154 en el domicilio) residentes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

4. En 2013, el MDS hizo una modificación por decreto en el programa, y actualmente el recurso se transfiere en dos cuotas.

5. La Declaración de Aptitud al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (DAP) es un documento que identifica al agricultor como agricultor familiar. Para generar esa lista, el MDS cruza los datos de la base del Registro Único con los de la base de la DAP para verificar, entre los inscritos que son extremadamente pobres, quiénes son agricultores en el ámbito de definición del pliego en cuestión.

FIGURA 1 Mapa de Procesos del Programa de Fomento

Programa de Fomento: cronograma de atención de las familias beneficiarias



El Programa de Fomento ha atendido, a través del Instituto Regional de la Pequeña Agropecuaria Pertinente (IRPAA), a 5.300 familias de agricultores familiares en el territorio de identidad Sertón del San Francisco⁶, en el Semiárido de Bahía, entre marzo de 2013 y abril de 2016, y es el principal objeto del presente estudio de caso.

El IRPAA es una organización no gubernamental con sede en la ciudad de Juazeiro, en el estado de Bahía. Fundado hace más de 25 años, su actuación se centra en el fortalecimiento de la agricultura familiar y de la convivencia con el Semiárido a través de acciones articuladas en diferentes ejes —Tierra, Agua y Clima, Producción, Educación y Comunicación— enmarcados en una metodología peculiar.

El enfoque metodológico del IRPAA

La metodología del IRPAA está basada en procesos educativos colectivos y en la educación adaptada a las características del Semiárido, con la consiguiente valorización del conocimiento y de la identidad regionales. Parte de la base de la realidad concreta de la agricultura familiar, la «pedagogía de la pregunta» y el diálogo con el saber local. La función del técnico es orientar para sumar y fortalecer potencialidades, sin proponer soluciones predefinidas y, frecuentemente, ficticias. El objetivo de la asistencia no es exclusivamente técnico, sino también debatir en torno al clima, el estigma, la dimensión política, la concentración de tierra, el acceso al agua: primero viene la educación, después la producción. La producción se piensa en el marco de las relaciones sociales y de poder en la familia, en la comunidad, en el municipio y en la región, con la finalidad de empoderar a los agricultores familiares, en especial a las mujeres y los jóvenes. Para ello, resulta fundamental fortalecer el asociacionismo local. No menos importante es contar con una comunicación apropiada, para que tales mensajes sean transmitidos y entendidos de manera adecuada.

El Programa de Fomento ha supuesto una oportunidad fundamental para plasmar en proyectos productivos dicho enfoque, que hasta entonces había sido casi meramente pedagógico.

Tales premisas nos llevan al desafío de desarrollo de este estudio: cómo promover la seguridad alimentaria y la comercialización de los excedentes de la producción (con la correspondiente generación de renta) de los agricultores familiares del Semiárido que se encuentran en situación de extrema pobreza. Dentro de la secuencia de acciones antes descrita del Programa de Fomento, se define entonces el siguiente desafío de ejecución: de qué manera la entidad contratada, y específicamente el agente de ATER, considerando la necesidad de una acción multisectorial, pueden contribuir (i) a la focalización de los beneficiarios, (ii) a la participación de la comunidad, (iii) al intercambio de informaciones entre diferentes partes interesadas, y (iv) a la coordinación entre la sociedad civil y el gobierno y los diversos sectores

y niveles de gobierno. Finalmente, teniendo en cuenta por un lado el marco institucional del Programa de Fomento y por otro lado la metodología propia del IRPAA, identificamos tres preguntas clave que estructuran este estudio: (A) qué grado de efectividad tienen los incentivos previstos en el Programa de Fomento, y cuáles son los desafíos a que ha de enfrentarse la entidad contratada en vista de las condiciones de ejecución definidas en los pliegos de condiciones de convocatoria pública, en la atención al público atendido por el BSM; (B) qué contribución realiza la metodología propia de la entidad contratada a los programas y políticas públicas de inclusión productiva rural, cuáles son los puntos de sinergia y fricción con el marco institucional del Programa de Fomento, y cuáles son las soluciones encontradas por el Gobierno federal junto con la entidad contratada, y (C) cuál es el perfil necesario del agente de ATER para desempeñar su papel multifuncional y qué dispositivos de gobierno favorecen dicho papel.

6. Con el fin de apoyar la planificación y el desarrollo equilibrado a nivel regional, se dividió el estado de Bahía en 27 territorios de identidad, constituidos en función de las especificidades de cada región. El territorio de identidad se define teniendo en cuenta su geografía, ambiente, economía, cultura, instituciones, grupos sociales y sus relaciones, tratando de identificar los elementos que caracterizan su cohesión social, territorial y cultural (<http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>)

2



CONTEXTO DO ESTUDO DE CASO

El territorio de identidad Sertón del San Francisco forma parte del Semiárido brasileño y engloba a diez municipios (Juazeiro, Curaçá, Canudos, Sobradinho, Casa Nova, Uauá, Pilão Arcado, Sento Sé, Campo Alegre de Lourdes y Remanso). Se caracteriza por ser una zona de transición entre el latifundio y las propiedades de pequeño y mediano tamaño, así como por la presencia del polo de fruticultura irrigada, muy orientado a la exportación, de Petrolina-Juazeiro (Santos, da Conceição et al., 2014). Como todo el Semiárido, este territorio se ha visto afectado por la larga sequía de 2012 a 2015.

Una característica relevante de este territorio es la gran extensión de algunos de sus municipios, en ocasiones con comunidades de difícil acceso que están hasta a 250 km del núcleo central. En esas comunidades aisladas se encuentran muchas de las familias más vulnerables, sin acceso ni a información ni a ningún tipo de política pública. Ese público ha supuesto un desafío para el IRPAA, por ser en parte distinto del público al que suele atender el Instituto, compuesto en su mayoría por familias pobres, pero que contaba ya con una forma de participación, como con el sindicato de trabajadores rurales o asociaciones locales.

3

PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

El Programa de Fomento/BSM se ejecutó en dos fases, en las que se atendió respectivamente a 2.800 y 2.500 familias en diferentes municipios del territorio Sertón del San Francisco. La primera fase dio inicio en marzo de 2013, se prolongó en

agosto de 2015 y fue concluida en abril de 2016. La segunda fase comenzó en abril de 2014 y fue concluida asimismo en abril de 2016. La siguiente tabla presenta el resumen de ambas fases con sus respectivos municipios y familias.

TABLA 1 Cronología de las fases del Programa de Fomento/BSM en el territorio Sertón del San Francisco

| Fases | Período | Municipios atendidos | Familias beneficiadas |
|--------|--|---|-----------------------|
| FASE 1 | Marzo de 2013 – Marzo de 2015 | Juazeiro, Sobradinho, Casa Nova, Curaçá, Uauá, Canudos | 2.500 |
| | Agosto de 2015 – Abril de 2016 (extensión) | | |
| FASE 2 | Abril 2014 – Abril 2016 | Uauá, Pilão Arcado, Sento Sé, Campo Alegre de Lourdes, Remanso | 2.800 |

En cada fase del Programa de Fomento/BSM se ejecutó la secuencia de acciones descrita en el Mapa de Procesos, que se analiza a continuación.

Formación del equipo

Por su experiencia, los dirigentes del IRPAA sabían de la importancia de contar con un equipo sensibilizado respecto a los desafíos de la pobreza y que conociera la realidad de la agricultura familiar del Semiárido. No obstante, resultó difícil encontrar en el mercado a profesionales con ese perfil, puesto que la formación en las instituciones de enseñanza de Juazeiro está orientada a la agroindustria. Pese a que las directrices del Programa indicaban que debían contratarse personas con un mínimo de cinco años de experiencia, el IRPAA y el MDA/MDS acordaron priorizar a técnicos jóvenes, poco expertos, pero que estuvieran más abiertos al aprendizaje de nuevas metodologías de ATER.

Estos jóvenes profesionales recibieron una doble formación: del MDA, según lo previsto por el Programa de Fomento, y, adicionalmente, por el propio IRPAA. El IRPAA realizó una capacitación inicial en su Centro de Formación en las cercanías de Juazeiro, y una formación continua cada dos meses a lo largo del proyecto. Estas formaciones fueron financiadas con recursos propios del IRPAA, pues no estaban previstas en el pliego. La formación del IRPAA estuvo centrada en

la práctica de los problemas identificados por los agentes con los agricultores y en las soluciones encontradas, que serían transmitidas sucesivamente a las comunidades para despertar el interés de los beneficiarios. Se hizo una inversión importante en las dimensiones de motivación de la capacitación, por ejemplo mediante visitas de los técnicos a las comunidades y añadiendo una autoevaluación a la formación continua.

Como resultado del perfil escogido de los profesionales y de la formación centrada en la práctica de la convivencia con el Semiárido, se fortalecieron la capacidad técnica y la motivación de los equipos, añadiendo valor a las modalidades de selección del equipo y de formación que establecía el pliego de condiciones.

Divulgación, movilización y asociaciones

Atendiendo a las indicaciones del pliego, el IRPAA diseñó y realizó una estrategia de divulgación del proyecto y de movilización de asociados y de potenciales beneficiarios. Dos aspectos merecen ser destacados por lo que añadieron a los dispositivos del pliego de condiciones.

En primer lugar, la amplia red de contactos que el IRPAA posee gracias a su inserción en la región, incluyendo órganos de los ayuntamientos, del gobierno estatal y

del federal y de la sociedad civil, como parroquias, cooperativas, consejos municipales, asociaciones de productores y entidades comunitarias, agentes de salud, etc. En

segundo lugar, la estrategia de comunicación que implantó el IRPAA, estructurada de forma profesional y adecuada a las características del público atendido.

La comunicación en el IRPAA

El IRPAA posee una estructura de comunicación muy activa y capilar, que dio un apoyo importante al proyecto. La estructura consta de cuatro profesionales de la comunicación y actúa en cuatro líneas: (i) comunicación institucional (web, programas de radio, boletín, redes sociales), (ii) comunicación externa (medios de comunicación, material técnico y pedagógico, etc.), (iii) comunicación interna (correos electrónicos, boletines internos), y (iv) movilización social (integrada a la formación).

A partir de su estructura de comunicación, el IRPAA ha desarrollado un enfoque diferenciado para la divulgación de información a los agricultores, utilizando material didáctico adaptado a ese público (en ocasiones, analfabeto), como abecedarios con letras grandes más fáciles de leer, imágenes acompañadas de textos sobre la realidad de diversos grupos (niños, adultos y ancianos), libros con muchos dibujos, y, debido a la falta de electricidad en algunos lugares, pancartas hechas de tela en lugar de diapositivas.

La movilización capilar y la difusión de información entre las partes interesadas crearon unas condiciones propicias para construir una relación de confianza con las familias, que luego condujo al feedback de las comunidades al IRPAA para localizar a potenciales beneficiarios desconocidos, según veremos en la próxima sección.

Focalización, selección y registro de los beneficiarios

Tal como comentamos, el principal instrumento para orientar la focalización y selección de los beneficiarios fue una lista generada por el MDS y el MDA con unas 4.000 familias con perfil de extrema pobreza, inscripción en el CadÚnico y DAP, dentro de las cuales el IRPAA debería seleccionar a 2.500 familias que serían las beneficiadas en la fase 1 del proyecto. Ese mismo procedimiento se repitió en la fase 2 para otras 2.800⁷ familias. Según indicaba el pliego de condiciones, el IRPAA debía seleccionar entre el 80% y el 90% de esas familias, pudiendo sustituir entre un 10% y un 20% con nuevas familias con perfil de extrema pobreza identificadas recurriendo a la búsqueda activa, que

serían remitidas a su inscripción en el CadÚnico y a la emisión de la DAP a los órganos competentes (respectivamente los órganos de asistencia social de los municipios y la EBDA o el Sindicato de Trabajadores Rurales – STR).

Durante el registro de las familias los agentes percibieron que un porcentaje que el IRPAA calculó en un 10% de estas últimas estaba por encima de la línea de la extrema pobreza o incluso de la de la pobreza. Hay que destacar que esa «percepción» del técnico de ATER requeriría una investigación más a fondo para ser validada frente a toda la metodología del Registro Único, ya probada mediante el cruce entre diversos sistemas del Gobierno, a excepción de algunos casos evidentes como los de familias de concejales o profesores inscritas en el CadÚnico, que tenían, en virtud de la remuneración que reciben tales cargos o profesiones, un perfil de renta per cápita incompatible con la inscripción en ese registro. La estrategia del Programa de suministrar una lista preliminar de potenciales beneficiarios bien amplia (4.000 familias) fue acertada, pues facilitó la exclusión de las familias que estuvieron fuera del perfil, reduciendo de esa forma al máximo la posibilidad de errores de inclusión en la focalización⁸. Más difícil fue controlar, en la focalización, la posibilidad de errores de exclusión, a causa del límite del 20% de sustituciones en la lista con base en la búsqueda activa de familias con perfil de extrema pobreza. Durante la movilización, las familias entrevistadas y los asociados movilizados indicaron familias no incluidas en la lista del MDS/MDA con perfil de extrema pobreza, incluso comunidades enteras alejadas y aisladas

7. La identificación de las familias con perfil del CadÚnico y la cumplimentación del mismo son actividades de responsabilidad de los municipios, normalmente del órgano municipal de asistencia social o afín. También es responsabilidad municipal la actualización bianual del Registro.

8. En los procesos de focalización pueden darse dos tipos de errores: errores de inclusión en el grupo objetivo de sujetos que no presenten el perfil deseado, y errores de exclusión del grupo objetivo de personas que se ajusten a ese perfil.

que estaban en situación de extrema pobreza y exclusión de cualquier política pública. De esa forma, el IRPAA atendió a las disposiciones del pliego e incluyó entre los beneficiarios a 498 nuevas familias (aproximadamente un 20% de las 2.500). Sin embargo, el número de familias con perfil de extrema pobreza identificadas en la búsqueda activa fue superior al 20%, aunque el IRPAA no tenga datos precisos al respecto.

En el registro de algunas de esas 498 familias surgieron problemas de falta de documentación, las cuales, debido a su exclusión hasta entonces de las políticas públicas, no estaban inscritas en el CadÚnico ni tenían DAP. Las familias y el IRPAA se enfrentaron a obstáculos al intentar que los órganos responsables (secretaría municipal de asistencia social para CadÚnico⁹ y STR o EBDA para DAP) emitieran de forma rápida los documentos necesarios, en particular una falta de colaboración de los funcionarios, y falta de vehículos, gasolina, personal e incluso papel, unos obstáculos que se superaron en parte gracias a los esfuerzos del IRPAA y sus asociados, que sensibilizaron a alcaldes, gestores y concejales, presionaron al STR y ofrecieron la logística necesaria para llegar a las familias más distantes. Además, también es importante recordar que la acción de la entidad contratada tuvo un ambiente institucional propicio que el Gobierno federal generó en torno a la agenda del BSM, informando y orientando a los agentes locales, gubernamentales y no gubernamentales, por ejemplo mediante diversas actividades de lanzamiento y divulgación realizadas por el MDS. También fue importante que el IRPAA incluyera una asistente social en su equipo de proyecto, pues ofreció información sobre el funcionamiento de los órganos municipales de asistencia social a los agricultores, facilitó los trámites con tales órganos, apoyó la cumplimentación del CadÚnico o la solución de inconsistencias en él, y en general facilitó los trámites a las familias más vulnerables. Hay que tener en cuenta que el pliego de condiciones exigía la presencia de un técnico con formación en el área social, aunque no decía explícitamente que fuera asistente social. Como resultado de ese esfuerzo, la mayoría de las familias identificadas como muy pobres en la búsqueda activa fueron incluidas como beneficiarias del proyecto, y solo algunas familias (el IRPAA no supo determinar cuántas) no pudieron ser beneficiadas por no lograr emitir la documentación necesaria en tiempo hábil.

Pese a eventuales fallos —que, conviene recordar, son atribuibles a los ayuntamientos, bajo cuya responsabilidad está el mantenimiento del CadÚnico—, la lista inicial de potenciales

beneficiarios suministrada por los Ministerios resultó de gran utilidad como punto de partida para la focalización, forzando al IRPAA a dirigirse a los extremadamente pobres y a las familias en situación de alta vulnerabilidad, dos grupos que hasta entonces no habían sido prioritarios para el IRPAA. También es adecuada la previsión del MDA de la necesidad de revisar dicha lista y de ofrecer dispositivos para ello, como la búsqueda activa y los porcentajes autorizados de sustitución de familias. En la base de tales dispositivos está el reconocimiento de que siempre hay espacio para mejorar las informaciones de los registros disponibles y que dependen de los ayuntamientos, así como la conciencia de que la posición estratégica de quien está ejecutando el proyecto puede mejorar estas informaciones. Lo que no podía estar previsto en el pliego era la amplitud de los problemas logísticos, de documentación y de otra índole que lograron ser solucionados gracias al compromiso de la entidad contratada (que simplemente podría haber ignorado a las comunidades alejadas, como venían haciendo los ayuntamientos), a la motivación de los equipos y a la «innovación» de la inclusión de la asistente social en el equipo, todo ello acoplado en un ambiente institucional propicio gracias a las acciones precedentes de movilización del Gobierno federal.

Diagnóstico

El diagnóstico socioeconómico y de acceso a las políticas públicas de las familias y sus unidades productivas se llevó a cabo siguiendo las disposiciones del pliego, mediante un diálogo con todos los miembros de la familia y a visitas a las propiedades, usando incluso herramientas de georreferenciación. Una vez sistematizadas por el agente de ATER, esas informaciones se incluyeron en el sistema informatizado del MDA. También en este caso los dispositivos previstos en el pliego mostraron un buen desempeño, y el IRPAA introdujo algunas innovaciones al respecto.

Debido a su metodología participativa y dialogante, el IRPAA consideró que el tiempo previsto en el pliego (cuatro horas) para el diagnóstico de cada familia no sería suficiente si el agente había de encargarse asimismo de introducir los datos en el sistema del MDA. Así, tratando de maximizar el tiempo para el diagnóstico, el IRPAA les dispensó a los agentes de ATER de la tarea de introducir los datos en el sistema del MDA, para lo cual fueron contratados diez mecanógrafos (uno para cada municipio del territorio Sertón del San Francisco). El pliego de condiciones preveía la contratación de un técnico de informática, pero para labores de mantenimiento, no para

9. Hay que recordar que los ayuntamientos disponen de recursos procedentes del MDS específicamente para llevar a cabo la búsqueda activa de familias con el perfil requerido en el CadÚnico.

mecanografiar los datos. Los costos de los dactilógrafos corrieron a cargo del IRPAA, pues no estaban previstos en el pliego.

Otra innovación que aportó el IRPAA fue no informar inmediatamente al comienzo a las familias de que el recurso de fomento estaba vinculado al proyecto de ATER, con el objetivo de evitar que la participación de las familias en el proyecto estuviera motivada sobre todo por los recursos económicos. Dicha información sobre los recursos económicos solo se transmitió aproximadamente a un 2% de las familias, principalmente las más aisladas, desinformadas, excluidas del asociacionismo y desconfiadas respecto a la acción pública (pues nunca antes habían recibido atención), algo que se utilizó como instrumento para que entendieran el proyecto y se animaran a participar en el mismo.

Las principales innovaciones aportadas por el IRPAA a los dispositivos previstos en el pliego para el diagnóstico se refieren (i) a la prioridad a centrarse en el público atendido, eliminando ciertas funciones burocráticas de los agentes de ATER, y (ii) probablemente como consecuencia de la confianza del IRPAA en los efectos de motivación del intenso diálogo con las familias, la decisión de promover la adhesión al Proyecto con base en incentivos «morales» más que «materiales».

Definición del proyecto productivo

La cuestión de la autonomía de las familias a la hora de decidir qué producir se trató intensamente en las capacitaciones llevadas a cabo por el MDA y el MDS y constaba en los materiales de apoyo; en línea con esa autonomía, el proyecto productivo se construyó en asociación entre el agente de ATER y la familia, buscando el fortalecimiento de la unidad productiva familiar, desde la perspectiva de la seguridad alimentaria y de la comercialización de eventuales excedentes. En este momento se informaba también a las familias acerca del recurso de fomento.

El enfoque del IRPAA respecto a la elaboración del proyecto productivo introdujo en el proyecto nuevos elementos relacionados con las prácticas tradicionales de ATER, buscando un equilibrio entre orientaciones técnicas y la estandarización de procedimientos, por una parte, y de elementos participativos y flexibilidad, por otra parte. Atendiendo al pliego de condiciones, el proyecto productivo trató de adecuarse por una parte a las expectativas y sueños de las familias, pero sin olvidar su viabilidad dentro de la realidad del territorio, usando como orientación dos herramientas elaboradas por el IRPAA —el Manual de Orientación Técnica y Metodológica y los Proyectos para Actividades Productivas Pertinentes en el Semiárido—, en que se detalla el paso a paso para implantar diversas actividades productivas, con los costos (presupuestados en tiendas de la región, según la exigencia del pliego), las condiciones de viabilidad y las perspectivas de la salida comercial. Además, rescatando la visión colectiva típica del IRPAA, en la elaboración del proyecto —aunque se hiciera de forma individual— siempre se pensaba en su venta en la región en su conjunto y en la posible inserción en cadenas productivas.

La vocación de las áreas más secas está orientada a dos vertientes, la cría de ovinos y caprinos, por su facilidad de adaptación a las condiciones climáticas del Semiárido, y la recolección de frutas del sertón. En estas áreas, el 46% de los proyectos productivos elaborados se referían a cría de animales. En cuanto a las áreas irrigadas cercanas al río San Francisco (pobladas por familias con poca o ninguna tierra, proveedoras de mano de obra estacional para la agroindustria y muy vulnerables), la mayoría de los proyectos fueron para la plantación de tomate, cebolla, maracuyá, yuca y hortalizas, aprovechando el conocimiento que las familias tenían ya de esas plantaciones. También hubo casos, como el de la Comunidad Cangalha del interior de Mauá, en que debido a la falta de agua y de tierra el proyecto productivo se centró en la artesanía (sombreros y esterillas de paja que hacían las familias).

Ejemplos de proyectos productivos adaptados a las realidades familiares y locales

Para una familia de Juazeiro, del área irrigada del Río San Francisco, y que no poseía tierra, su mayor sueño era lograr dedicarse a la cría de gallinas, pero ni siquiera tenía un terreno para construir el gallinero. Viven en una casa de adobe con un único espacio que hace las veces de cocina, habitación y sala, y la solución fue construir el gallinero en una pequeña área en la entrada de la casa.

En el interior de Pilão Arcado los agentes del IRPAA descubrieron que las familias tenían aptitud para la plantación de caña y la producción de la cachaza, pero en el proyecto no se había presupuestado ninguna acción de intercambio para conocer otra experiencia ya estructurada de producción de cachaza. Pese a ello, el IRPAA hizo posible ese intercambio alquilando un vehículo, un minibús que transportara al equipo y a quince familias para poder conocer esa experiencia, y corrió con los gastos de hospedaje y alimentación de todos.

Con el tiempo, y con la permanencia de la sequía, se tendió a priorizar o volver a analizar proyectos productivos con menor dependencia del agua, por ejemplo minimizar los proyectos de plantación tradicional en la región, de maíz, frijoles y yuca, dando prioridad a inversiones en instalaciones (cercas, cuadras para animales, etc.) o a plantaciones resistentes a la sequía, como la palma. En la misma línea, se incentivó la diversificación productiva, pues si la producción de forraje se ve limitada debido a la sequía, la solución no es comprar más animales, lo cual solo llevaría a tener más animales hambrientos. En estos ajustes, el MDA demostró flexibilidad, pues aceptó sin problema la revisión de los términos de adhesión de los agricultores que decidieron cambiar sus proyectos productivos; la flexibilidad para aplicar los recursos de fomento es algo muy valorado para el funcionamiento del Programa de Fomento, precisamente para diferenciarlo del Pronaf.

De este proceso de elaboración del proyecto productivo surgen algunas indicaciones importantes para el papel del agente de ATER. En su enfoque dialogante con las familias, el agente de ATER del IRPAA se aleja definitivamente de la figura del agente tradicional con perfil «tecnicista» que llega a las comunidades con un proyecto y se parapeta tras el rito de una charla técnica sobre asuntos de agricultura familiar, cuya relevancia fue determinada por él mismo, sin problematizar la realidad local ni las demandas y vocaciones de las familias. Sin embargo, al mismo tiempo el agente de ATER del IRPAA huye de la trampa del voluntarismo y de la acomodación de los que llegan a las comunidades aceptando acríticamente cualquier práctica productiva tradicional con el pretexto de no querer «invadir» la supuesta armoniosa convivencia entre el hombre y el campo¹⁰. La base para buscar un equilibrio entre esas posiciones extremas es un proceso de aprendizaje en que se alternan la flexibilidad y la estandarización, y donde es la experimentación práctica la que alimenta la sistematización del conocimiento, y no al revés.

Liberación del recurso de fomento

El fomento asociado a la acción de ATER permitió materializar las orientaciones técnicas de la misma, y para muchas familias supuso la oportunidad de un nuevo proyecto de vida tras las pérdidas en la cría o en el cultivo, causadas por la sequía prolongada.

Siguiendo el cronograma del Programa, el MDS fue liberando los recursos entre cuatro y cinco

meses después de la aprobación del proyecto productivo, durante los cuales los agentes prepararon a las familias para el uso adecuado de los recursos.

Al comienzo, cuando se informaba a las familias de que recibirían ese dinero, el equipo tuvo que explicar varias veces que no se trataba de un crédito. Había una cierta desconfianza por parte de los agricultores respecto a recibir dinero sin tener que pagar por él, probablemente debido a experiencias anteriores que les resultaron perjudiciales. Con la liberación de la primera cuota, era común que las familias quisieran transferir el dinero al agente de ATER para adquirir el material, las semillas o las plantas de base. Los agentes habían sido entrenados para no aceptar esa tarea. Se trataba de un aspecto fundamental de la metodología del programa, orientado a eliminar la posibilidad de relaciones clientelistas y de dependencia.

En esa fase se produjeron algunas inconsistencias en el registro (como diferentes formas de escribir un mismo nombre o situaciones de homonimia) entre los registros del MDS (CadÚnico) y el MDA (SIATER), por tratarse de sistemas diferentes y que se cumplimentaban también en situaciones distintas. Tales problemas afectaron a unas cien familias, y se solucionaron para algo más que la mitad de ellas: al final, no lograron acceder 45 familias (menos del 1% del universo atendido). Otros problemas, relacionados con el bloqueo del saque de los recursos mediante la tarjeta del Bolsa Familia o la Tarjeta Ciudadano del agricultor debido a la falta de información de la agencia local de la CAIXA, se solucionaron mediante la intervención del IRPAA, a veces presentando una documentación explicativa procedente del MDS.

La principal dificultad surgió de la fragmentación en la liberación de los recursos de fomento, que se iba ofreciendo de forma aleatoria y en momentos diferentes para familias de una misma comunidad que participaban en el ciclo de actividades del proyecto en el mismo periodo. El recurso se libera según la manera en que la entidad introduce a las familias en el SIATER y prepara los informes de ejecución para la aprobación del fiscal. No existe la posibilidad de que el MDS, ni tampoco el MDA, identifiquen a las familias por comunidad, si no se había tenido en cuenta ese aspecto en la arquitectura del sistema o la introducción de los datos por parte de las entidades. Eso dio lugar a una cierta tensión dentro de las comunidades, por los

10. Véase al respecto el excelente artículo de Dias (2013) que discute el papel transformador del agente de ATER, aunque no hace referencia explícita al IRPAA.

recelos que tenían las familias que no habían sido atendidas al comienzo de no recibir los recursos de fomento. Por un lado, el equipo de campo del IRPAA entendió que la liberación simultánea del recurso para los 100 beneficiarios atendidos por cada agente de ATER hacía inviable el seguimiento individualizado de cada proyecto productivo. Sin embargo, podría haberse dado una liberación simultánea dentro de cada comunidad en que el número de beneficiarios estuviera bastante por debajo de 100. El equipo del IRPAA destacó que la división por territorios a la hora de liberar los recursos de fomento sería más eficiente, debido a que los agentes podrían actuar dentro del mismo territorio, reduciendo el número de desplazamientos. Posiblemente, ese problema podría solucionarse a la hora de introducir los datos mediante una indicación acerca de la ubicación o comunidad de las familias.

Tales problemas no técnicos a la hora de liberar los recursos de fomento tienen implicaciones para el desafío de ejecución del estudio de caso, pues apuntan a la necesidad de una coordinación mejor ya sea a nivel interinstitucional o a nivel territorial.

Seguimiento de las familias

Tal como determinaba el pliego de condiciones, el seguimiento de las familias contemplaba actividades individuales y colectivas. Los aspectos más interesantes e innovadores se dieron entre las colectivas.

Estas se llevaban a cabo cada tres meses. El tema de la primera actividad colectiva — políticas públicas— ya estaba predefinido en el pliego, pero a partir de la segunda reunión los temas eran libres, y las comunidades y los agentes de ATER eligieron asuntos tales como organización social y tierra, género, fondo de pasto¹¹, frutas nativas, manejo de caprinos y aves, comercialización y beneficios, conservación del forraje, control de plagas y enfermedades con remedios naturales, etc.

A diferencia del número preestablecido por el pliego, de 24 familias como máximo, las reuniones colectivas nunca contaron con menos de 50 familias. El IRPAA eligió explícitamente no excluir a las familias no beneficiadas directamente por el Programa de Fomento/BSM, en virtud de los principios metodológicos del Instituto, que dan prioridad al colectivo.

En realidad, una tensión entre lo individual y lo colectivo —derivada de la metodología original del IRPAA— afectó a numerosas actividades del proyecto, desde el hecho de que solo fueron beneficiadas algunas familias, mientras que el IRPAA siempre trabajó con la comunidad como un todo, hasta la fragmentación en la liberación de los recursos de fomento antes comentada y el seguimiento individual de los proyectos productivos familiares. Según la opinión del IRPAA, llegar a la comunidad con una lista «cerrada» de beneficiarios amenaza a la cohesión y el sentido de solidaridad de la propia comunidad. Por otro lado, esa lista representa un instrumento eficaz para centrarse en los más vulnerables. El propio pliego da indicaciones para que se preserve la homogeneidad de la comunidad: «la contratada identificará a las familias de la lista, las agrupará en comunidades o por cercanía entre sí, con el fin de: a) evitar que, si hay familias vecinas que cumplan los criterios básicos del Plan Brasil Sin Miseria, una sea atendida y otra no; b) hacer posible la racionalización del trabajo de seguimiento de las familias y de la oferta de políticas sociales, de acceso al agua, de comercialización, etc.» (MDA 2012: 17). Pese a ello, en comunidades relativamente heterogéneas, el problema sería de difícil solución. El IRPAA mitigó esa tensión ampliando la participación en las actividades colectivas a la comunidad en su conjunto, aunque eso representara un costo adicional que había de asumir el propio Instituto, con vistas a nivelar los conocimientos igualando a los beneficiarios y los no beneficiarios del proyecto así como a los asociados y los no asociados a las organizaciones locales.

En las actividades colectivas también se atendieron sobradamente las exigencias definidas en el pliego de un mínimo de 30% de participación femenina y de realización de actividades de recreación con los niños, durante las cuales se transmitieron de manera lúdica informaciones y conocimientos sobre el Semiárido.

Las actividades individuales de seguimiento de las familias buscaban suministrar orientación técnica al proyecto productivo y para acceder al mercado. Es importante recordar aquí que la liberación de las cuotas de fomento posteriores a la primera depende de la realización de esas actividades de seguimiento.

11. Las comunidades donde viven una media de 30 a 40 familias, que poseen pequeños lotes de tierra individuales, pero las áreas mayores son de uso colectivo, ya sea para cría de animales o para cultivo. El uso colectivo de la tierra fue la forma encontrada para convivir con el Semiárido.

El dilema individual-colectivo que se destaca en esta subsección es una consecuencia de un conflicto entre focalización y participación de toda la comunidad, y se reconoce implícitamente como tal en el pliego, aunque sin contemplar medidas prácticas fácilmente aplicables a comunidades heterogéneas. En el Programa de Fomento/BSM se mitiga ese dilema con la metodología original del IRPAA, a través de un proceso de intercambio de información entre partes interesadas (todos los miembros de la comunidad), aunque con mayores costos, que no son cubiertos por el Proyecto.

Acceso al mercado

A medida que se fue desarrollando la producción, fueron surgiendo excedentes, y con ellos la necesidad de dar salida a esos productos. En esa fase los agentes profundizaron de manera gradual las diversas posibilidades de acceso al mercado, incentivando en primer lugar la venta directa, puerta a puerta y en los mercados de la propia comunidad, y a continuación organizando la participación en mercados de agricultura familiar y de exposición de caprinos y ovinos en la región, donde se exponían los productos de los agricultores del Programa de Fomento/BSM.

También se abordó la cuestión de la cualificación del producto, cuidando su apariencia para añadirle valor, por ejemplo mediante la higienización de los huevos antes de su venta y la disposición adecuada de las hortalizas para darles mejor apariencia. También se envasó la rapadura y se embotelló en botellas de vidrio, con información sobre la comunidad en la etiqueta del producto, el aceite y la cachaza, algo que hasta entonces se había hecho en botellas de refrescos y en barriles.

Los agricultores familiares también se encontraban con obstáculos para la comercialización, como la exigencia de un sello de sanidad para los productos de origen animal, que representaban el 70% de la producción de la agricultura familiar de la región, o la distancia hasta los mataderos y el elevado costo unitario para el transporte en caso de llevar un número reducido de animales. Para intentar solucionar esas trabas, el IRPAA promovió la inserción de los agricultores familiares en redes de comercialización cooperativa o solidaria, como la Cooperativa Agropecuaria Familiar de Canudos (COOPERCUC), que está estructurada como una red de unidades satélites a las cuales los pequeños productores tienen un acceso más fácil para su comercialización. También para promover el acceso a las compras gubernamentales a través del PAA y del PNAE, en que los agricultores familiares encontraban obstáculos

relacionados con la calidad, el volumen y la regularidad de la producción, se promovió una articulación con la COOPERCUC en Uauá, y con otras asociaciones en Curaçá, Casa Nova y Sento Sé. Con todo, el acceso de los agricultores familiares a las compras institucionales en general sigue siendo limitado.

La inserción gradual en el mercado es el fruto de una visión de participación de la comunidad que no aborda la inclusión productiva de forma disociada de las características socioculturales de la propia comunidad, promoviendo una transición paulatina de los canales de comercialización informales hacia los formales, y de prácticas mercadológicas sencillas hacia otras más elaboradas. Además, resultó en buena medida necesario el apoyo a la comercialización a través de la sociedad civil (cooperativas y redes) para colmar las lagunas que dejaban los ayuntamientos, que no ofrecían el servicio del sello de inspección municipal y no cumplen la normativa nacional que establece los porcentajes mínimos de compras institucionales de la agricultura familiar.

Sostenibilidad y articulación interinstitucional

En el concepto de «ruta» del Plan Brasil Sin Miseria, teniendo en cuenta las condiciones de vulnerabilidad de su público, es fundamental incluir sucesivamente otras políticas y programas para lograr la sostenibilidad de las conquistas del Programa de Fomento.

Según la visión del IRPAA, el fortalecimiento de la organización social de los agricultores familiares es esencial para garantizar la reivindicación y el acceso a las políticas públicas que permitan dar continuidad a un ciclo de crecimiento de la agricultura familiar. En general, los avances en el conocimiento de las políticas públicas y en la toma de conciencia acerca de sus derechos, logrados por los agricultores en el Programa de Fomento/BSM, aumentan la percepción de las oportunidades de inclusión en las políticas públicas municipales, estatales y federales.

Sobre la base del fortalecimiento del asociacionismo y de concienciación de los agricultores familiares, la actuación del IRPAA en cuanto articulador con los agentes de las políticas públicas ha facilitado la inclusión de los beneficiarios del Programa de Fomento/BSM en otros programas presentes en el territorio Sertón del San Francisco, como el ATER Agroecología del MDA y el Fomento Semiárido del MDS entre los programas federales, y el ATER Bahiater, el Pro-Semiárido IFAD-CAR, el Bahía Productiva

Banco Mundial-CAR, el ATER Sostenibilidad y el proyecto ATER Fondo de Pasto entre los programas estatales.

Un tercer elemento relevante para la sostenibilidad, además del fortalecimiento del capital social local y la intermediación del IRPAA, es el ambiente institucional, que necesita estructurarse con el fin de favorecer esa articulación de políticas y programas.

En lo que al Gobierno federal respecta, se ofreció una ayuda importante en la preparación de articulaciones con instituciones federales como la CODEVASF y la EMBRAPA.

En cuanto a los programas estatales, desde el punto de vista de los dispositivos institucionales, el Gobierno de Bahía ha promovido recientemente dos innovaciones que buscan fomentar la articulación interinstitucional y programática. La primera es la introducción de una gratificación en los contratos con entidades de ATER, en que se paga un valor extra significativo a la entidad y al agente para las articulaciones realizadas con programas como Pronaf, PAA, Garantía Cosecha, PNAE, Programa Nacional de Producción y Uso de Biodiesel, y Bahía Productiva. La segunda innovación es la creación de los Servicios Territoriales de

Apoyo a la Agricultura Familiar (SETAF), en que diversos servicios y políticas en pro de los agricultores familiares, que anteriormente se encontraban dispersos en diferentes oficinas locales (de la CAR, EBDA, etc.), se reunieron en una única estructura en cada territorio de identidad. En el caso del territorio Sertón del San Francisco, el SETAF está localizado en Juazeiro, y atiende a los demás municipios del territorio enviando a sus técnicos cuando se solicita. Aunque los SETAF aún no tengan una funcionalidad plena, el personal del IRPAA reconoce que en algunos casos la articulación intersectorial mejoró gracias a la descentralización de los servicios, como por ejemplo para solucionar cuestiones relacionadas con las tierras, para cuyo tratamiento ya no resulta necesario desplazarse hasta la capital del estado. Además, el SETAF está apoyando procesos de formación de pactos a nivel local en relación con metas y acciones, entre BAHIATER, el ayuntamiento y el consejo municipal, también para ATER, y es obligación de los agentes de ATER participar en esos procesos de formación de pactos. Se cree que la articulación interinstitucional podrá mejorar aún más cuando se implementen los Servicios Municipales de Apoyo a la Agricultura Familiar (SEMAF).

En general, la articulación con los gobiernos locales —los ayuntamientos— ha demostrado ser muy importante en la ejecución del Programa de Fomento/BSM y para su sostenibilidad futura. Desgraciadamente, dicha articulación no siempre ha sido positiva en el Programa de Fomento/BSM, y el IRPAA juzga que solo tres o como máximo cuatro ayuntamientos han colaborado de manera efectiva. Uno de esos raros casos de éxito es el del ayuntamiento de Canudos, que ha dado apoyo al Programa de Fomento/BSM a través de las secretarías de Agricultura (en la movilización de las familias, remisión para la emisión de DAP, organización de mercados, además de programas de crédito y Garantía Cosecha y cesión de material para la construcción de cisternas); Medio ambiente (fondo de pasto, regularización de la tierra, conservación de la caatinga y registros ambientales); y Desarrollo Social y Combate a la Pobreza (búsqueda activa para el CadÚnico, Tarifa Social de Energía Eléctrica, beneficio de prestación continuada y servicios de convivencia).

Por lo tanto, queda registrada la importancia de una acción articulada entre diferentes niveles de gobierno, entidades de la sociedad civil y capital social local para la continuidad y sostenibilidad de la inclusión social y productiva de los beneficiarios del Programa de Fomento/BSM.

Resultados

El IRPAA no dispone de datos cuantitativos sobre los resultados del Programa de Fomento/BSM para las familias beneficiadas. Pese a que los datos de diagnóstico suministran unos datos de referencia o datos para su seguimiento, el sistema del MDA presenta limitaciones para la elaboración, consulta y análisis de tales datos, al menos a nivel local. El Gobierno federal ha llevado a cabo diversas iniciativas para sistematizar y monitorear los resultados del Programa de Fomento, mediante informes de las visitas sobre el terreno de los equipos técnicos, artículos y otros productos de consultorías, además de un trabajo exhaustivo de fiscalización efectuado por la Asesoría Especial de Control Interno (AECI) del MDS, que también ha elaborado informes sobre los resultados del Programa. Aparentemente, el IRPAA no tuvo acceso a tales informaciones.

Los datos consolidados se elaboran de manera esporádica y ad hoc, como los de la siguiente tabla sobre los tipos de proyecto productivo financiados por el recurso de fomento, en que se confirma la prevalencia de producciones animales apropiadas para el Semiárido.

TABLA 2 Tipos de proyectos productivos financiados por el Programa de Fomento (fuente Belém et al., 2015)

| Tipo de proyecto productivo | % |
|-------------------------------------|------|
| Caprinocultura | 46% |
| Avicultura | 29% |
| Sorgo y forrajera | 11% |
| Ovinocultura | 7% |
| Cultivos agrícolas | 4% |
| Hortalizas | 2% |
| Porcicultura | 1% |
| Artesanía | 0,8% |
| Tratamiento de derivados de la yuca | 0,4% |

A continuación presentamos algunos resultados cualitativos, con carácter ilustrativo, procedentes de entrevistas sobre el terreno con familias beneficiadas realizadas para este estudio.

Doña Luísa, don José Luiz y su hijo Daniel (Canudos)

Tienen una propiedad de ocho hectáreas, adquirida hace 25 años, donde producen palma y crían cabras. Se enteraron de la existencia del Programa de Fomento/BSM gracias a una reunión convocada por la asociación de vecinos. Son beneficiarios del programa Bolsa Familia y de la Tarifa Social de Energía Eléctrica. En el pasado habían sido beneficiarios del programa de ATER de la EBDA, del programa Gente de Valor de la CAR/FIDA, y tuvieron acceso al Crédito Amigo y Pronaf. Complementan sus ingresos con trabajos esporádicos en un taller mecánico que hay dentro de su propiedad. Con el recurso de fomento, construyeron un establo para proteger a las cabras de la lluvia y del sol, que ellos mismos diseñaron, pues, sin protección, la sequía y la lluvia imposibilitaban la cría de las 20 cabras que tenían. Ahora tienen ya 50 cabras, han aprendido a usar la máquina forrajera de un vecino y a hacer un vermífugo natural para las cabras. Intentaron plantar una huerta, pero al no tener cisterna para la producción no pudieron regarla con el agua de un pozo comunitario. Al aumentar el número de cabras, empezaron a consumir con mayor regularidad la leche de las cabras y la carne de los cabritos machos. Le venden a un vecino que junta en la comunidad los animales y va venderlos en mercados. Dicen que en los tres años del proyecto sus ingresos han mejorado, y también su autoestima: «Los ingresos han mejorado, tengo más planes». Sus perspectivas para el futuro son mejorar la calidad de las cabras y venderlas vivas, sacar agua de la cisterna comunitaria para plantar forraje y más palma, y reactivar la huerta.

Doña Paixão, su marido y sus 2 hijas (Canudos)

Tienen una propiedad de 3,5 hectáreas, donde viven desde hace 20 años. Producen frijoles y maíz, que no están saliendo muy bien debido a la falta de lluvias, además de unos 12 pies de peladera (o guaje), palma y forraje, irrigados mediante el agua descartada del pozo comunitario que ellos desalinizan y reutilizan en la plantación, y hortalizas, frutales y plantas medicinales. Antes del proyecto, tenían cinco cabras, dos parejas de ovejas y una de cerdos. Reciben el Bolsa familia y la jubilación rural y complementan su renta con pequeños trabajos esporádicos. Pagaron el Garantía Cosecha, pero no lo recibieron en 2015, y nunca han tenido acceso al crédito. Se enteraron de la existencia del proyecto por una reunión convocada por una asociación comunitaria, y ya tenían DAP y NIS. Con el recurso de fomento construyeron dos cercados para las cabras, y separaron a los cabritos en un cercado diferente para que no les pegaran. También invirtieron en una plantación diversificada (palma, forraje, hortalizas, además de diversas plantas medicinales y fruteras) y en la cría de animales, comprando otras tres cabras. Gracias a la ATER aprendieron a usar la máquina forrajera y a hacer vermífugo natural para las cabras. La alimentación de la familia mejoró, por el consumo de la leche de las cabras y de los frijoles, el maíz, las hortalizas y las frutas de la propia plantación. Aún no han matado ninguna cabra ni han podido vender ninguna. Y dicen: «Nuestra vida ha mejorado mucho, plantamos palma, forraje y tenemos nuestros animales». Las perspectivas para el futuro son aumentar la cría y ampliar el cercado de las cabras, y articularse con la Asociación para utilizar la forrajera para guardar comida para los animales.

Doña Maria Helena, su marido y su hijo (Uauá)

Doña Maria Helena no sabe decir qué tamaño tiene su propiedad, donde producen frijoles, maíz y palma y crían cabras (tenían 12 antes del proyecto). Reciben el Bolsa Familia y accedieron al Garantía Cosecha. Nunca han tenido acceso al crédito y complementan su renta con pequeños trabajos esporádicos. Se enteraron del proyecto por la visita de la agente del IRPAA, que también les orientó a sacarse la DAP, para lo cual ella misma pidió cita en la EBDA. Con el recurso de fomento compraron 15 cabras, 800 plántulas de palma y construyeron un establo. Antes tenían animales y cultivaban palma, pero con la sequía lo perdieron todo. Tienen agua corriente, aunque el suministro es irregular. Paradójicamente, no pueden tener acceso al Programa Primera Agua (para consumo) porque tienen agua corriente, y al no tener el Primera Agua tampoco pueden acceder al Segunda Agua (cisterna para producción). Pagan por el agua para consumo, pero no para riego, pues es cara, por lo que dependen enteramente de la lluvia, incluso para un huerto en que cultivan tomates y cilantro, promovido también por la ATER, según indica el pliego. La alimentación de la familia mejoró gracias al consumo de la leche de las cabras, y de los frijoles y el maíz plantados en la propiedad de los suegros, en la misma comunidad. Aún no han matado ninguna cría para la venta. Sus perspectivas para el futuro son aumentar la cría. El Programa de Fomento/BSM fue importante para retomar la producción: «Mejóro mucho, antes de que viniera Michelle [agente de ATER del IRPAA] no producía nada».

Contribuciones a las políticas públicas

En la ejecución del Programa de Fomento/BSM, el IRPAA atendió a las exigencias del pliego, proponiendo innovaciones para el marco institucional del Programa de Fomento, algunas de las cuales están siendo abordadas en nuevos programas federales y estatales, y contribuyendo a la mejora de las políticas públicas de inclusión social y productiva rural. En concreto: (i) en los proyectos de ATER del Gobierno de Bahía, actualmente la metodología participativa recibe una puntuación positiva en las propuestas; (ii) la duración de los contratos de ATER se amplió de dos a tres años, y el

porcentaje de beneficiarios que pueden incluirse a través de la búsqueda activa se aumentó del 20% al 30%; (iii) en los nuevos proyectos de ATER del Gobierno de Bahía, el número de familias atendidas por cada agente de ATER se redujo de 100 a 80, con el fin de mejorar el foco en el cliente; (iv) en el nuevo proyecto de ATER de BAHIATER se hará una nucleación de las comunidades con características parecidas en cada distrito (buscando optimizar la territorialización de los servicios de ATER); y (v) BAHIATER también ha flexibilizado las visitas individuales del agente gracias a un banco de horas (12 horas de ATER obligatorias, pero que organiza el agente según lo juzgue oportuno).

4

LECCIONES DEL ESTUDIO DE CASO

En el Programa de Fomento/BSM, la actuación del IRPAA ha añadido valor a la estructura de incentivos ya presente en el pliego de condiciones de convocatorias públicas del Programa de Fomento. La acción conjunta de los dispositivos contractuales y de la metodología del IRPAA ha contribuido a mejorar la efectividad del proyecto en la formación de los equipos, divulgación del programa y movilización de las familias, focalización, diagnóstico y elaboración del proyecto productivo, seguimiento de las familias y acceso al mercado. El IRPAA mostró que es posible ir más lejos con el Programa de Fomento.

A la formación inicial de los equipos por parte del MDA se le añadió la formación práctica y contextualizada, inicial y continuada, del IRPAA, así como las visitas de los agentes en las comunidades. De la misma forma, a los mecanismos de movilización y divulgación previstos en el pliego se le ha agregado valor a través de la red de asociaciones y de la estrategia de comunicación (usando distintos medios y produciendo información fácil de entender) propias del IRPAA, favoreciendo una entrada cualificada en las comunidades, y gracias a ella una mejora de los dispositivos de focalización que ya preveía el pliego, permitiendo llegar a bolsas de extrema pobreza distantes, aisladas y que hasta entonces habían estado excluidas de las políticas públicas. Por su parte, la metodología del IRPAA fue la base para el establecimiento de un diálogo más profundo y paritario con las familias de los agricultores en las fases de diagnóstico y elaboración del proyecto productivo, en que también se agregó valor a los dispositivos ya previstos en el pliego, mediante la ampliación del tiempo dedicado a ese diálogo con las familias, el foco exclusivo en el cliente y la transferencia a otros técnicos de tareas secundarias, como la introducción de los datos. También se invirtieron algunas prácticas de ATER tradicionalmente tecnicistas o excesivamente voluntaristas, basándose en la recuperación de la experimentación y en el aprendizaje basado en la evidencia práctica.

El enfoque colectivo, que es central para la metodología del IRPAA, supuso un aporte fundamental al repertorio técnico-metodológico del Programa de Fomento. El pliego contemplaba una secuencia bien estructurada de actividades de seguimiento individual y colectivo para apoyar la implementación del proyecto productivo de los agricultores. El IRPAA revisó el formato de las actividades colectivas ampliando la participación y la distribución de información también a las familias no beneficiadas por el proyecto. De esta forma, indirectamente contribuyó a mitigar un dilema intrínseco al diseño del Programa de Fomento, entre focalización, liberación de los recursos de fomento y seguimiento, que necesariamente han de ser individualizados, y amenazas a la cohesión social y la solidaridad interna de la comunidad. Asimismo, la introducción gradual en el mercado de los productos de la agricultura familiar es un elemento innovador, derivado también de la capacidad de diálogo con la comunidad y de la búsqueda de soluciones pertinentes a sus características socioculturales.

Otras lecciones de la experiencia del Programa de Fomento/BSM proceden no del enfoque peculiar del IRPAA, sino de obstáculos circunstanciales. Tal es el caso, en general, de las soluciones que dio el IRPAA a problemas no técnicos relacionados con la logística, la documentación, el bloqueo del saque del recurso de fomento y las compras institucionales, muchos de los cuales se debieron a fallos en el desempeño de los gobiernos municipales o a inconsistencias en la coordinación interinstitucional, y tuvieron que ser solucionados mediante intervenciones de la entidad que posiblemente extrapolaron el alcance de las funciones contratadas.

Algunas de las innovaciones aportadas por el IRPAA al Programa de Fomento/BSM contribuyeron al avance de las políticas públicas mediante cambios en la duración de los contratos de ATER, en el porcentaje consentido de revisión respecto a la lista de beneficiarios mediante la búsqueda activa, el número idóneo de familias por agente, la nucleación de las comunidades y la introducción del banco de horas para las visitas del agente de ATER.

Bibliografía

ASA, <http://www.asabrasil.org.br/semiarido>

Belém dos Santos C. et al., *Experiência de Assessoria Técnica e Extensão Rural para a Convivência com o Semiárido*, Resúmenes del IX Congreso Brasileño de Agroecología – Belém/PA, 2015

de Campos A.A., Brasil *Sem Miséria*, presentación para la Misión del Banco Mundial de Evaluación de Medio Término del Acuerdo de Préstamo BR 7841, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre, Brasília, marzo de 2014

Dias W., “O Agente de Ater Transformador”, *Repartindo*, Edición 3 Año 3, octubre de 2013

Gobierno del estado de Bahía, , <http://www.seplan.ba.gov.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=17>

MDA – Ministerio de Desarrollo Agrario, *Chamada pública para seleção de entidades executoras de assistência técnica e extensão rural para acompanhamento de famílias em situação de extrema pobreza - Plan Brasil sin Miseria*, Brasília 2012

Santos da Conceição J.A., Gomes da Silva A., Braga Conceição S., Pires de Moura M., Estrutura Fundiária nos Territórios de Identidade da Bahia, IV Semana do Economista e IV Semana do Egresso, Universidade Estadual de Santa Cruz – UESC, Ilhéus 2014

Perotti Harrop A., *Produto 4 do contrato de consultoria nº. SA - 3568/2014 do Projeto 914BRZ3003 - Apoio ao Programa Bolsa Família e ao Plano para Superação da Extrema Pobreza*, mimeo, 2015



www.wwp.org.br