

Agricultura familiar, mercados institucionales y políticas sociales en Brasil. Análisis de la red social creada en el marco del Programa de Adquisición de Alimentos en el municipio brasileño de Boa Vista (Roraima) (1)

JOAO HENRIQUE ROCHA (*)

EDUARDO MOYANO ESTRADA (**)

FLAVIO SACCO DOS ANJOS (***)

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo tiene por objetivo analizar el desarrollo del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el municipio de Boa Vista (sito en el estado brasileño de Roraima), prestando una especial atención a sus efectos sobre los pequeños productores agrícolas del asentamiento “Nova Amazonia” situado en ese municipio roraimense.

Dado que el PAA es un programa cuya puesta en marcha exige la participación de la sociedad local y una adecuada coordinación de los orga-

(*) Universidad Federal de Roraima, Brasil.

(**) IESA/CSIC- España)

(***) Universidad Federal de Pelotas, Brasil.

(1) La redacción de este artículo tuvo lugar en el CSIC en el marco de una estancia en Córdoba (España) realizada en 2014 por el doctorando Joao Henrique Rocha en IESA (Instituto de Estudios Sociales Avanzados), gracias al apoyo institucional de la CAPES brasileña, a través del Programa de Doctorado - PDSU (Processo nº 99999.002201/2014-03). Los datos que se utilizan son parte del proyecto de investigación que está llevando a cabo el doctorando en Sistemas de Producción Agrícola Familiar da Universidade Federal de Pelotas (RGS, Brasil).

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 241, 2015 (13-47).

Recibido noviembre 2014. Revisión final aceptada mayo 2015.

nismos públicos y semipúblicos encargados de su ejecución en el municipio de Boa Vista, es interesante conocer en qué medida las relaciones sociales existentes en el territorio pueden favorecer o dificultar el desarrollo del Programa. Este artículo no pretende abordar esta cuestión en su totalidad, sino centrándose sólo en una de las partes que componen el PAA, a saber: la formada por los pequeños productores agrícolas del asentamiento “Nova Amazonia”, que, como hemos señalado, suministran los alimentos a los organismos públicos para su posterior distribución entre las familias en situaciones de insuficiencia alimentaria. El artículo analiza la red social que se genera en torno al PAA en el municipio de Boa Vista y el modo como los productores agrarios del asentamiento se integran en ella y se relacionan con el resto de actores sociales e institucionales.

El artículo se estructura en varios apartados. En el primero, se analiza el contexto de génesis del PAA y se describe su estructura de funcionamiento. En el segundo apartado, se presentan algunos datos sobre la realidad socioeconómica del estado brasileño de Roraima, para pasar en el tercero a mostrar los actores más relevantes de la red social generada en torno a la aplicación del PAA en el municipio de Boa Vista. En el cuarto apartado se exponen las bases teóricas del enfoque del “capital social” y las del “análisis de redes”, que han sido utilizados para abordar el estudio de las relaciones sociales entre los diversos actores que componen las redes locales en Boa Vista, dado que éstas son relaciones basadas en la confianza y solidaridad entre los actores individuales, así como en la credibilidad y eficiencia de las instituciones responsables del PAA. En el quinto apartado se presenta la base metodológica del estudio, mostrando las principales técnicas cualitativas utilizadas (observación, entrevistas individuales,...).

Finalmente, se presentan en el último apartado los principales resultados y se concluye con unas reflexiones sobre la implementación de políticas públicas en contextos de bajo nivel de institucionalidad, procurando comprobar hasta qué punto la red de relaciones sociales existente en el asentamiento “Nova Amazonia”, y el tipo de capital social generado, está siendo un factor que favorece o dificulta la aplicación del PAA.

2. CONTEXTO, GÉNESIS Y ESTRUCTURA DEL P.A.A. EN BRASIL

Como señala Muller (2007), la creación del PAA (Ley 10.696/2003) fue resultado, de una parte, de la adopción de acciones públicas descentralizadas en materia de alimentación escolar, y, de otra, de la labor de sensibilización realizada por técnicos, científicos y especialistas implicados en los temas de la seguridad alimentaria y de la lucha contra el hambre a través del programa “Fome Zero” (Hambre Cero) (2). A ello habría que unir la presión ejercida por los sindicatos agrarios y rurales, como la Confederación Nacional de Trabajadores Agrícolas (CONTAG) y la Federación de Trabajadores Rurales de la Agricultura Familiar (FETRAF), y por los movimientos sociales (como el “Movimento sem Terra”, MST), logrando que se reactivara en 2003 el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) como instancia de interlocución entre la sociedad civil y el Estado en estos asuntos.

El PAA combina acciones de emergencia y acciones estructurales, con vista a la seguridad alimentaria y a la lucha contra la pobreza, buscando, desde una perspectiva no asistencialista, promover la inclusión social y el desarrollo local. En Roraima, una parte significativa del PAA se concentra en la modalidad “Compra con Donación Simultánea” (CPR Doação) y consiste en la compra, por parte de la Compañía Nacional de Abastecimientos (CONAB), de los alimentos producidos por agricultores familiares inscritos en el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) (Schröder, 2010; Ortega y Jeziorny, 2014), y su posterior distribución a personas y familias en situación de pobreza e inseguridad alimentaria (escuelas, hospitales y entidades benéficas, indigentes, acampados de la reforma agraria,...). La CONAB desempeña un papel central en este programa, pues además de garantizar la compra de la producción y determinar el precio de adquisición de los ali-

(2) El programa gubernamental “Fome Zero”, concebido en el ámbito del Instituto de Ciudadanía, es una política pública y tiene el objetivo de asociar la seguridad alimentaria y las estrategias de desarrollo sobre la base de la equidad y la inclusión social (PFZ, 2001). Se inició durante el primer gobierno Lula, y más tarde se transformó en una política pública a cargo de un ministerio creado expresamente para ello (el Ministerio Extraordinario para Seguridad Alimentaria y Combate del Hambre, MESA). En 2004, el programa fue transferido al Ministerio de Desarrollo Social, como “Estrategia Hambre Cero”, donde permanece hoy, pero sin perder su carácter de política pública.

mentos (calculado sobre el precio medio del correspondiente producto en los mercados locales y regionales), también es el responsable de la ejecución del PAA en los diversos estados de la República, con la colaboración de los organismos regionales y locales. Es importante destacar que la CONAB compra la producción a los agricultores sin tener que someterse a las prerrogativas de las licitaciones públicas (marcadas por la ley 8.666/1993), lo que ha requerido ajustes en la legislación que regula los contratos con las administraciones.

El PAA es, por tanto, una política a través de la cual los organismos públicos, por un lado, atienden los intereses de los pequeños agricultores familiares y, por otro, satisfacen las necesidades alimentarias de la población más vulnerable. Además, el PAA tiene otros objetivos secundarios, pero no menos importantes, como son una mejor redistribución de la renta, una mayor circulación del dinero en la economía local y la preservación de la cultura rural regional (Almeida y Ferrante, 2009).

Desde un punto de vista organizativo, Grisa (2009) presenta el PAA como un programa intersectorial que requiere la existencia de un grupo gestor de ámbito nacional (GGPAA), órgano colegiado de deliberación, formado por la confluencia de varios entes ministeriales, a saber: el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), que lo coordina, el Ministerio de Hacienda (MF), el Ministerio de Planificación, Gestión y Presupuestos (MPOG), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento (MAPA) (a través de la CONAB), el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Educación (MEC).

El control social del Programa es asignado a la sociedad civil mediante las entidades presentes en el citado Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA), en el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (CONDRAF) y en los Consejos de Alimentación Escolar (CAEs). El CONSEA es la instancia encargada de debatir el programa “Fome Zero”, a través de la formulación de políticas y la definición de las directrices para asegurar el derecho a la alimentación y demás políticas de seguridad alimentaria del gobierno federal. Al estar compuesto de representantes de organismos públicos y de entidades privadas, el CONSEA expresa la voluntad de articular los diferentes sectores del Estado y de la sociedad civil.

Según la ITCP/EDUCOOP (2012) (Incubadora Tecnológica de Cooperativas Populares, de la Universidad Federal de Río de Janeiro), existen en el ámbito del PAA dos tipos de beneficiarios. Del lado de la producción, cabe identificar como beneficiarios los productores que suministran los alimentos: agricultores familiares, campesinos asentados en los campos de la reforma agraria, *quilombolas* (comunidades campesinas de poblaciones negras), comunidades indígenas, *riberinhos* (comunidades campesinas de zonas ribereñas)...; estos grupos de pequeños productores tienen que presentar la declaración de aptitud (DAP) (3) del PRONAF, y deberán, preferentemente, estar organizados en cooperativas o en algún otro tipo de asociación. Del lado del consumo, son beneficiarios las personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional, incluyendo entre ellas la población amparada por la red social y asistencial (asilos, hospitales,...), así como restaurantes populares, bancos de alimentos, escuelas (4) y *creches* (guarderías infantiles).

Como hemos señalado, los alimentos adquiridos por la CONAB y por los organismos adscritos a esta entidad nacional (tanto a nivel de cada estado federado, como a nivel municipal), son pagados a los productores a un precio de referencia (fijado en función del mercado regional o local). Según Vogt (2008), estos precios fortalecen la autonomía de los agricultores familiares, dado que, antes del PAA, las compras públicas se hacían a unos precios mínimos que estaban desfasados de la realidad de los mercados.

Desde el punto de vista de las modalidades del PAA, las líneas de actuación son diferenciadas (ver Tabla nº1), y sus objetivos son diversos: en unas modalidades, el objetivo es garantizar la estabilidad del mercado (mediante compra directa y/o formación de stocks), mientras que en otras el objetivo es prestar servicios de ayuda asistencial o apoyar a los produc-

(3) El DAP es un certificado de identificación de la explotación familiar agraria. Ese documento es fundamental para que el agricultor y su familia puedan acceder a diversos programas de crédito del PRONAF (crédito de campaña e inversiones; crédito de vivienda rural, crédito fundiario para la compra de tierras,...). Asimismo, el DAP es necesario para que los agricultores familiares puedan participar en ferias nacionales e internacionales, y para que puedan comercializar la producción a través del PAA. Información disponible en www.contag.org.br/.

(4) En las escuelas, el acceso al PAA requiere presentar un certificado de participación en el PNAE (Programa Nacional de Alimentación Escolar). Este Programa exige la compra mínima del 30% de los alimentos a la agricultura familiar.

tores mediante compras institucionales, todo ello con el propósito final de fortalecer la agricultura familiar. Tales modalidades se presentan en la Tabla nº 1. La elección de la línea “CPR-Doação” para el análisis que realizamos en este artículo, se justifica porque es una modalidad en la que se conjugan en el mismo municipio (en nuestro caso, Boa Vista) los intereses de los pequeños agricultores y las necesidades de los consumidores de alimentos. En el marco de esa acción se promueve la relación directa entre productores y consumidores, siendo los alimentos el elemento de intercambio.

Tabla 1

MODALIDADES DEL PAA

Modalidad	Descripción
CDAF-Compra directa	Esta acción se destina a la adquisición de alimentos a los productores agrarios familiares, en situación de bajada del precio o en virtud de la necesidad de satisfacer las demandas de las poblaciones en condiciones de inseguridad alimentaria. Limite por agricultor: 8.000 R\$ /año.
CPR-Stock	Prevé la creación de stocks entre los productores asociados, con objeto de almacenar la producción y comercializarla en condiciones más favorables. Limite por agricultor: 8.000 R\$/año. Si el acceso es a través de la organización de suministro el límite es 1.500.000 R\$/año respetándose los límites por unidad familiar
CPR-Doação simultânea.	En esta modalidad la CONAB compra productos de los agricultores y los dona a entidades integrantes de las redes sociales y asistenciales locales. Limite por agricultor: 6.500 R\$ /año ⁵ .
ICPL (producción/consumo leche)	Pretende incentivar la producción de leche en las explotaciones familiares y propiciar el consumo en familias en situación de inseguridad alimentaria. Limite por agricultor: 4.000 R\$ / semestre.
Compra institucional	Compra destinada a atender demandas regulares de consumo de alimentos por parte de la Unión Federal, los estados federados, el Distrito Federal y los municipios. Su límite por agricultor es de 8.000 R\$ /año.

Fuente: Portal del MDS.

3. BREVE APROXIMACIÓN A LA REALIDAD SOCIO-ECONÓMICA DEL ESTADO DE RORAIMA

La región geográfica de la Amazonía es internacionalmente conocida por la importancia y singularidad de su ecosistema, así como de las formas de vida y de las relaciones sociales allí presentes. El estado de Roraima

(5) Limite de adquisición hasta 8.000 reales por unidad familiar, a través de la organización de productores.

es el más septentrional de Brasil, limitando con Venezuela y la República Cooperativa de Guyana, y es uno de los más jóvenes de la federación brasileña, siendo un buen ejemplo de la diversidad de la Amazonía, sobre todo en relación a la agricultura familiar.

Según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), el último Censo (2006) muestra un total de 10.310 explotaciones agrarias en Roraima, de las cuales 8.898 son familiares. La población total del estado de Roraima se estima en algo menos del medio millón de personas (488.072 habitantes), con una densidad demográfica de 2,01 hab/km². El PIB de Roraima representaba en 2009 sólo el 0,2% del PIB nacional brasileño (porcentaje similar al de los estados de Acre y Amapá, todos ellos de la región Norte).

En Roraima, el estado federal brasileño es todavía el propietario de una gran parte de las tierras, cediendo su uso productivo en condiciones de una gran fragilidad desde el punto de vista de los derechos de propiedad. Un examen de la estructura agraria muestra serias limitaciones, impuestas por la elevada concentración de las tierras indígenas (46,2%) y de las reservas de conservación de la naturaleza (21,03%), y en menor medida por la presencia de áreas militares (1,23%), según datos del SEPLAN-RR (2007).

Esas restricciones de orden institucional, asociadas a sus precarias estructuras productivas, corroboran la tesis de la insuficiencia alimentaria del estado de Roraima en muchos productos básicos. Su mercado interior también es muy reducido en términos de potencial de consumo, dado que, como hemos señalado, su población total ni siquiera llega al medio millón de personas (IBGE, 2010) y su PIB es uno de los más bajos de Brasil.

Desde el punto de vista del medio ambiente, las restricciones están marcadas por la legislación aplicada a la región de la Amazonía, que reduce el potencial productivo en favor de la conservación ambiental. Cuando se evalúa la disponibilidad de tierras para uso agrícola, sin contar las reservas naturales, los territorios indígenas y las áreas de uso institucional, resulta que sólo un 7,44% de la superficie total de la región se destina a la agricultura, con las pertinentes restricciones que recaen sobre ellas por razones ambientales.

En este aspecto, el estado de Roraima presenta una situación paradójica: tiene precios más elevados de los productos básicos (frijoles, frutas y hortalizas) que otros estados brasileños, y sin embargo es el estado donde hay menos disponibilidad de tierras agrícolas. En esa situación, no debiera sorprender que la renta de los agricultores roraimenses provenga cada vez más de actividades no agrícolas, y que se haya extendido en la región los movimientos que reivindican el acceso a la tierra como vía para mejorar las condiciones de vida de la población rural (Lopes, 2009).

Como veremos más adelante, la creación del asentamiento “Nova Amazonia” se enmarca en ese contexto. Asimismo, la aplicación del PAA en la región de Roraima y en áreas deprimidas como las de Boa Vista, se percibe como una oportunidad para emprender vías alternativas de desarrollo en las que se busque la interacción entre los productores agrícolas y el conjunto de la población.

Sin embargo, los ya comentados condicionantes sociales y ambientales de la Amazonía y la escasez de infraestructuras y equipamientos en la región, suponen dificultades importantes, pero también retos significativos para las estrategias de desarrollo. Precisamente por ello, el PAA se erige, en territorios como el de Roraima, en un auténtico banco de pruebas para comprobar hasta qué punto políticas públicas que exigen un elevado nivel de coordinación institucional y un alto grado de participación social, pueden tener éxito en situaciones de precariedad como las existentes en un municipio como Boa Vista.

4. IMPLEMENTACIÓN DEL P.A.A. EN EL MUNICIPIO DE BOA VISTA

En este apartado describiremos las redes sociales generadas por la aplicación del PAA en el municipio de Boa Vista, presentando sus actores fundamentales, tanto desde el lado de los productores del asentamiento “Nova Amazonia”, como de los consumidores beneficiarios del Programa (residentes en el conjunto del municipio), además de las entidades y organismos públicos o semipúblicos que participan en su implementación. Dado que nuestro artículo se centra, sobre todo, en los efectos que está teniendo el PAA en los agricultores asentados en “Nova Amazonia”, ha-

remos una breve descripción del asentamiento y expondremos algunos rasgos relativos a su proceso de génesis, constitución y desarrollo.

4.1. El asentamiento “Nova Amazonia”

El asentamiento “Nova Amazonia” está situado en la autovía BR-174, en sentido Norte, a 37 km de la capital Boa Vista. Fue creado por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA) del estado de Roraima en el área de una antigua hacienda del grupo económico “Bamerindus”, incorporada al patrimonio de la unión federal en 1988 como pago de las deudas contraídas por los propietarios.

El proceso de creación del asentamiento “Nova Amazonia” estuvo marcado por fuertes presiones sociales iniciadas en 2003 con la ocupación y cortes de la carretera de acceso a la hacienda por parte de la población de la zona en protesta por sus precarias condiciones de vida y por la falta de empleo.

La superficie de 77.688 has fue dividida en dos áreas: una, a la izquierda de la ya citada autovía BR-174, denominada “Murupu”, y la segunda, denominada “Truaru”, en el margen derecho de la autovía. El proyecto de asentamiento fue parcelado en cinco polos, cada uno de ellos destinado a un tipo de explotación agropecuaria, albergando en 2012 un total de 650 familias. El contingente poblacional estuvo formado en gran medida por antiguos trabajadores de la hacienda “Bamerindus”, pero también por personas provenientes del estado de Roraima y de otros estados, como Rio Grande do Sul o Maranhão.

La precariedad del escenario productivo del asentamiento era un auténtico reto, dado que el ecosistema sobre el que se sustentaba era el “cerrado” (conocido por los roraimenses como “lavrado”), un sistema de escasa fertilidad agrícola que requiere inversiones importantes en materia de fertilización. Además, para atender los elevados índices de evapotranspiración del suelo por las altas temperaturas de la región, era también necesaria alguna infraestructura de regadío sin la que las tierras son improductivas.

Estamos, por tanto, ante una realidad social y económica precaria, debido a las dificultades naturales de la región amazónica, pero también al escaso

nivel de cualificación de una población que venía viviendo en los límites de la subsistencia. Ese conjunto de vicisitudes fue importante para la unión de las familias asentadas, ya que les permitió definir un mismo interés general en pro de un proyecto común, llevándoles a identificarse con un ideal de lucha y emancipación.

Una vez constituido el asentamiento, las precarias condiciones dificultaron el pleno desarrollo del proyecto, cuya realidad estuvo marcada en los primeros años por la insuficiencia productiva, provocando el abandono y salida de algunos agricultores asentados (Lopes, 2009). Con objeto de facilitar la organización de los productores, se tomaron algunas iniciativas que, sin embargo, tuvieron poco éxito, salvo en el área del Polo 1 del asentamiento, donde logró consolidarse una asociación que se ha mantenido activa hasta hoy.

Un cambio importante en el escenario del asentamiento “Nova Amazonia” se produjo con la llegada en 2006 de un grupo de *gaúchos* provenientes del “Alto Uruguay” (territorio de la región de Rio Grande do Sul), con la finalidad de introducir el cultivo de granos en el conjunto del asentamiento. Para ello crearon una cooperativa, denominada “Cinco Polos” (COOPER-5), que, en una primera etapa, limitó su actividad a un reducido grupo de productores, y que encontró serias dificultades para expandir la producción de granos.

No obstante, la experiencia que los promotores de la cooperativa traían de su participación en el PAA del estado de Rio Grande do Sul, hizo que la COOPER-5 desempeñara un papel clave cuando comenzó a implementarse el PAA en el asentamiento “Nova Amazonia”, difundiendo el Programa e impulsando la firma de los primeros contratos de suministro con la CONAB.

Su papel estratégico en la implementación del PAA en el asentamiento provocó que muchos agricultores se asociaran a la cooperativa, pasando en sólo cuatro años de la escasa veintena inicial de socios a los cerca de quinientos que tiene actualmente. La COOPER-5 es hoy la principal asociación de productores del asentamiento y un actor fundamental en la relación de los agricultores adscritos al PAA con la CONAB y el resto de

entidades que componen la red social del Programa en el asentamiento “Nova Amazonia”.

4.2. El PAA en el ámbito municipal

La aplicación del PAA en el municipio de Boa Vista (y en particular en el asentamiento “Nova Amazonia”) se ha llevado a cabo a través de la modalidad CPR-Doação (donación). Como se indicaba en la anterior Tabla nº 1, esta modalidad consiste en la compra, por parte del organismo público CONAB, de los alimentos producidos por los agricultores del asentamiento, para su posterior distribución a los consumidores beneficiarios (familias en situación de insuficiencia alimentaria residentes en el conjunto del municipio de Boa Vista).

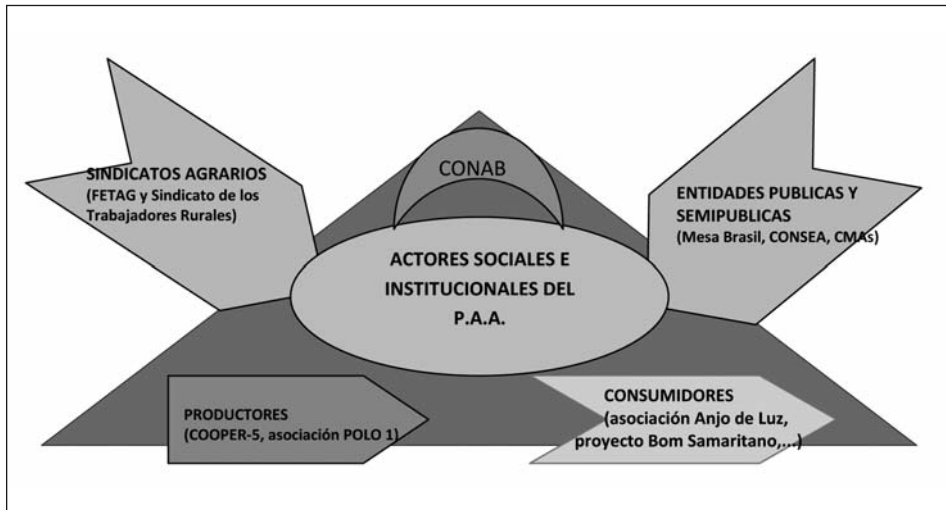
Para su efectiva aplicación, es necesario disponer de una extensa red de relaciones sociales en el asentamiento y fuera del mismo. Esa red está formada por los principales actores del programa, tanto en lo que se refiere a los productores y consumidores, como a las entidades y organismos encargados de realizar las compras de los suministros, aplicar los procedimientos, fiscalizar las acciones y resolver las posibles dificultades estructurales e institucionales. La Figura nº 1 muestra las distintas categorías de actores que componen la red social generada a nivel local en torno a la aplicación del PAA.

Los productores del asentamiento “Nova Amazonia” se organizan en la citada cooperativa COOPER-5 y en la Asociación POLO 1, siendo a través de estas dos entidades el único modo que tienen de participar en el Programa, ya que no pueden realizar las ventas a nivel individual. Además, participan en las instancias consultivas del Programa las organizaciones agrarias más representativas, como el sindicato agrario FETAG (asociación regional integrada en la confederación CONTAG) y el Sindicato de Trabajadores Rurales de Roraima (sindicato regional de la federación FETRAG). Por parte de los consumidores, participan la asociación ANJO de LUZ (una entidad que asiste a personas con elevado nivel de discapacidad o deficiencia física) y el proyecto BOM SAMARITANO (que distribuye alimentos tales como sopas, frutas y verduras a los niños y enfermos de barrios pobres del municipio de Boa Vista). Res-

pecto a las entidades públicas o semipúblicas, destacan los organismos periféricos de la CONAB (organismo de compra) a nivel local y algunos entes de carácter consultivo (como el CONSEA y los consejos municipales CMA), así como MESA BRASIL (programa que colabora con la distribución de alimentos).

Figura 1

LOS ACTORES SOCIALES E INSTITUCIONALES DEL PAA EN BOA VISTA



Fuente: elaboración por los autores.

Todo ello crea un microclima socioinstitucional en torno a la aplicación del PAA en el municipio de Boa Vista, dando lugar a una verdadera red local de relaciones entre actores sociales e institucionales. Sin embargo, cuando se observa con detalle cada uno de los actores que componen la red local, vemos reflejadas en ella las debilidades institucionales y organizativas del estado de Roraima. Por ejemplo, las organizaciones de productores que participan en el Programa son de nula visibilidad en los registros y estadísticas, ya que están desprovistas de estructura administrativa y de personal especializado, contando además con escasos recursos financieros. Lo mismo ocurre con los sindicatos agrarios y de trabajadores rurales, cuyo espíritu reivindicativo no está acompañado de una base social amplia ni de una eficiente estructura organizativa.

Respecto a las entidades de consumidores y demás beneficiarios (como ANJO de Luz y BOM SAMARITANO), su papel está supeditado a las entidades que ejecutan de forma centralizada la distribución de alimentos (programa “Mesa Brasil”). En lo que se refiere a las entidades paraestatales, particularmente a las instancias encargadas de controlar la aplicación del Programa (como el CONSEA y los consejos municipales CMAS), se observa también una precaria estructura administrativa para el desempeño de sus funciones.

Esto nos lleva a preguntarnos de qué forma las relaciones sociales son importantes para el desarrollo de políticas públicas en contextos donde los recursos económicos, humanos e institucionales son limitados. Una mejor comprensión de las relaciones entre los diversos actores sociales e institucionales, puede permitirnos, por tanto, identificar los componentes que por su mayor dinamismo son imprescindibles para que el aparato organizativo (limitado) de un programa como el PAA pueda desarrollarse de forma satisfactoria.

La experiencia acumulada en los estudios sobre desarrollo nos dice que el contexto social, económico e institucional es decisivo en el caso de políticas públicas cuya implementación se produce en el nivel local, ya que, como han puesto de manifiesto diversos trabajos (Almeida, 2007), pueden presentar resultados diferentes según las características sociodemográficas de los beneficiarios, de las dinámicas socioeconómicas locales y del entorno institucional. En ese mismo sentido, Schneider (2006) afirma que instituciones, organizaciones y agentes locales y regionales desempeñan papeles destacados en la gestión eficiente de las políticas públicas.

Por todo ello, es importante tener en cuenta la intensidad y calidad de las relaciones sociales que se establecen entre los agricultores familiares y los demás actores que ejecutan el PAA en Boa Vista. Para confirmar o rechazar analíticamente los efectos que el Programa ha tenido en el área institucional de los agricultores familiares del asentamiento “Nova Amazonia” y sus respectivos beneficiarios, analizamos en este artículo el modo como se ha ido construyendo a partir de dicho programa un “mercado institucional” a nivel local en el municipio Boa Vista.

El estudio de este caso no nos permite generalizar para el conjunto del PAA en los demás estados brasileños donde se aplica, pero nos ofrece

pistas para plantear nuevas hipótesis sobre la influencia del entorno social en la implementación de políticas públicas diseñadas como políticas *top-down*, pero que tienen que ser ejecutadas sobre el terreno según una lógica *bottom-up* (Muller, 2007; Vogts, 2009). Para abordar el análisis de las dinámicas que componen el entorno social del PAA, nos hemos basado en el enfoque del “capital social” y hemos utilizado como instrumento metodológico el “análisis de redes” para medir la dirección e intensidad de las relaciones entre los diversos actores del Programa.

5. EL ENFOQUE TEÓRICO DEL CAPITAL SOCIAL Y EL ANÁLISIS DE REDES

Una aproximación estrictamente económica o institucional del PAA en el área de estudio es insuficiente para entender los resultados del Programa y para explicar las dificultades y límites que ha ido encontrando en su aplicación. Sin embargo, las ideas contenidas en el enfoque del “capital social” arrojan luz sobre aspectos menos visibles del Programa, por ser menos cuantificables, pero no por ello menos importantes, como son las relaciones de cooperación y confianza entre los diversos actores implicados en el PAA en un territorio determinado (en nuestro caso, el municipio de Boa Vista).

El enfoque del “capital social” nos ofrece interesantes conceptos y herramientas analíticas (*embeddedness, autonomy, bonding, bridging, linking, synergy, organisational efficiency,...*) para comprender el funcionamiento de un programa como el PAA cuya implementación en el terreno exige la participación de la sociedad civil. Es un programa que requiere un nivel de sinergia y colaboración social e institucional tal, que sólo puede alcanzarse si existe en la correspondiente comunidad local un stock de confianza entre individuos y entre instituciones lo suficientemente sólido como para resolver los dilemas de la cooperación tan habituales en ambientes pauperizados (Woolcock y Narayan, 2000; Moyano, 2008; Millán y Gordon, 2004).

Nuestro análisis parte de la tesis de Flinngstein y Dauter (2007) según la cual los mercados locales presuponen espacios sociales de intercambio de bienes y servicios que operan en función de arreglos y normas formales e informales, así como de costumbres culturales más amplias. Los mercados

locales generan un sustrato social que es fruto de la interacción social y de la cooperación entre las personas, y que puede verse como un “bien público”, es decir como un capital intangible que se aproxima al concepto de capital social tal como lo entienden autores como Coleman (1990).

En lo que se refiere al “análisis de redes sociales”, es, como se sabe, una metodología utilizada ampliamente en el área científica desde los años 30 del pasado siglo XX, pero que se introdujo como herramienta analítica en la sociología de los años 70 para visualizar el flujo, densidad e intensidad de las relaciones sociales, así como la posición de los distintos actores en determinadas situaciones (Marteletto, 2001).

El enfoque del “capital social” y el “análisis de redes” son herramientas complementarias en el estudio de las dinámicas sociales que subyacen a situaciones como las de los mercados institucionales que se generan en el proceso de implementación del PAA a nivel territorial. Los conceptos e ideas aportadas por el enfoque del “capital social” pueden medirse en el nivel empírico utilizando el “análisis de redes”.

A través del “análisis de redes” se puede observar cómo fluye la información entre los diversos actores del PAA, cómo se establecen mecanismos de restricción y coerción (o de cooperación) debido a los vínculos de confianza (o desconfianza) entre ellos. Se puede observar también cómo, a partir de esos vínculos, se crean lazos fuertes entre los actores implicados en el Programa favoreciendo una más estrecha interacción social de naturaleza afectiva dentro de los grupos primarios (dimensión *bonding* del capital social), pero también lazos débiles que favorecen las relaciones con actores más alejados de estos grupos (dimensión *bridging*) y permiten ampliar el campo de relaciones sociales y, en consecuencia, el horizonte de las estrategias utilizadas (Granovetter, 1985). Asimismo, con el “análisis de redes” podemos ver el grado e intensidad de las relaciones entre actores que se encuentran en situaciones desiguales de poder y autoridad dentro del Programa (dimensión *linking* de capital social), relaciones que son fundamentales para comprender el desarrollo de políticas donde se combinan estrategias *top-down* (descendentes) y *bottom-up* (ascendentes).

La combinación del enfoque del “capital social” y el “análisis de redes” nos permite, por tanto, ordenar la estructura relacional surgida en el pro-

ceso de implementación del PAA, y comprender mejor el tipo de interacciones que se producen entre los actores implicados en dicho Programa. De ese modo podremos contribuir a explicar el más o menos eficiente funcionamiento del PAA a partir de las características de su estructura relacional (forma, intensidad y dirección de las relaciones sociales), una estructura cuyo conocimiento nos lo proporciona precisamente el uso de estos dos enfoques teórico-metodológicos.

6. NOTA METODOLÓGICA

Dado el carácter exploratorio del estudio de la implementación del PAA en el municipio de Boa Vista (Roraima), se ha considerado pertinente la utilización de una metodología de tipo cualitativo para la recogida de la información necesaria (observación de las dinámicas sociales surgidas en el marco del programa, y realización de entrevistas individuales a los actores implicados).

En lo que se refiere a la observación, la presencia del equipo investigador en el asentamiento “Nova Amazonia” ha permitido recoger información directa sobre el comportamiento de los productores y sobre el tipo de relaciones que se establecen entre ellos y con los demás actores durante el proceso de aplicación del PAA. La asistencia personal del equipo investigador a las reuniones convocadas por los organismos implicados, a las asambleas de los entes asociativos o a las reuniones celebradas en las instancias de concertación, han sido una excelente oportunidad para recoger de primera mano información de gran utilidad.

Respecto al programa de entrevistas, se realizaron 27 individuales (veinte a productores asentados en “Nova Amazonia” e inscritos en el PAA, y el resto a técnicos de los organismos implicados y a dirigentes de las cooperativas y sindicatos agrarios), con una duración media de una hora, siendo grabadas en su totalidad. Su transcripción y análisis de contenido se llevó a cabo mediante el programa NVIVO.

A efectos analíticos, las categorías de análisis han sido las siguientes: i) las obligaciones y compromisos de los actores sociales e institucionales del PAA según el grado de confianza entre ellos; ii) el potencial informativo

generado de las relaciones sociales al facilitar a los diversos actores del Programa el acceso a la información; iii) la atribución de autoridad a ciertos actores para el ejercicio del correspondiente liderazgo, y iv) el nivel de reciprocidad y ayuda mutua como expresión real de la solidaridad y cohesión social existente dentro de la comunidad local.

A partir de la información recogida, se procedió al análisis de la red social del PAA en Boa Vista, utilizándose para ello el manual producido por Quiroga (2003) que permite estudiar la centralidad de los actores en una determinada estructura reticular. Con ese fin se utilizaron los programas UNICET 6.0 y NETDRAW.

7. RESULTADOS

En esta sección presentaremos, en primer lugar, los principales resultados del análisis de redes realizado en el municipio de Boa Vista y el asentamiento “Nova Amazonia” dentro del marco de aplicación del PAA. En segundo lugar, haremos una lectura de los resultados desde el enfoque del “capital social”.

7.1. Resultados del análisis de redes

Comenzaremos por mostrar la estructura relacional de la red generada en torno a la aplicación del PAA, para más adelante analizar sus características en cuanto a la centralidad, el grado de intermediación de los actores y los grados de lejanía y cercanía. Finalmente, presentaremos mediante un *cluster* los grupos que pueden observarse dentro de la red.

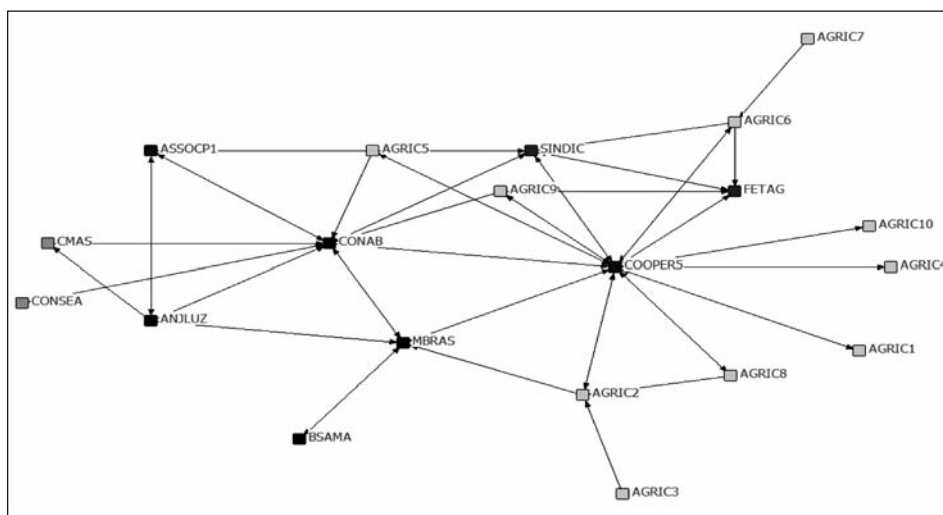
La estructura relacional de la red es, en gran medida, resultado del intercambio de información entre los agricultores y entre éstos y los demás agentes del Programa, intercambio que ha hecho posible el establecimiento de fuertes lazos de conexión entre ellos, como hemos visto en los testimonios de los agricultores entrevistados. No obstante, una simple observación de la red nos permite concluir que existen individuos más interrelacionados que otros, así como subgrupos que muestran una conexión específica con determinados individuos o entidades; destaca también

algún actor del programa que ejerce un papel de “puente” en las relaciones entre otros integrantes de la red.

La red social del PAA en el municipio de Boa Vista se ha ido estructurando en torno a 20 actores principales relacionados entre sí según la Figura nº 2. Estos actores son los ya descritos en un apartado anterior y presentados con sus siglas y acrónimos en la Figura nº 1. Ahora, en este apartado mostraremos las interacciones entre esos actores a la luz de los resultados del análisis de redes.

Figura 2

LA RED SOCIAL DEL PAA EN BOA VISTA



Fuente: elaborado por el autor, con apoyo del programa UNICET.

Para analizar las características de las relaciones entre los diversos actores de la red, se ha calculado su “centralidad” (6). En ese sentido, el número de lazos directos de cada actor (o sea, con cuantos otros actores se encuentra directamente conectado) informa de su centralidad en la red. Los datos de la Tabla nº 2 nos permiten ver todos los actores ordenados de

(6) Por “centralidad” se entiende un conjunto de algoritmos calculado sobre cada red, que nos permite conocer la posición de los nodos en el interior de la red y la estructura de la propia red (Quiroga, 2003: 31).

mayor a menor nivel de conexión de salidas, es decir, aquéllas en las que un actor identifica a otro como socio (*partner*) en la ejecución del Programa.

Tabla 2

GRADO DE CENTRALIDAD DE LA RED DEL PAA EN BOA VISTA

	Grado de salida	Grado de entrada	Grado de salida normalizado ⁷	Grado de entrada normalizado
COOPER5	12.0	11.0	63.15	57.89
CONAB	6.0	9.0	31.57	47.36
AGRIC5	4.0	1.0	21.05	5.26
ANJLUZ	4.0	2.0	21.05	10.52
MBRAS	4.0	5.0	21.05	26.31
AGRIC6	3.0	2.0	15.78	10.52
SINDI	3.0	5.0	15.78	26.31
AGRIC9	3.0	1.0	15.78	5.26
AGRIC8	2.0	1.0	10.52	5.26
ASSOCP1	2.0	3.0	10.52	15.78
AGRIC2	2.0	3.0	10.52	15.78
AGRIC1	1.0	1.0	5.26	5.26
CMAS	1.0	2.0	5.26	10.52
AGRIC7	1.0	0.0	5.26	0.00
AGRIC3	1.0	0.0	5.26	0.00
BSAMA	1.0	1.0	5.26	5.26
FETAG	1.0	4.0	5.26	21.05
CONSEA	1.0	1.0	5.26	5.26
AGRIC4	1.0	1.0	5.26	5.26
AGRIC10	1.0	1.0	5.26	5.26

Fuente: elaborada por los autores con cálculos del programa UNICET⁸.

(7) Porcentaje de conexiones que tiene un actor sobre el total de la red.

(8) Actor-by-centralitymatrix saved as dataset Rede PANA-deg, Output generated: 15 jul 2014 (11:05:36).

El actor más conectado en la red y, por tanto, el de mayor centralidad es la COOPER-5, única cooperativa que ejecutaba el PAA en el ámbito del asentamiento e incluso del estado de Roraima en el momento en que hicimos el trabajo de campo (2013-2014). Con más del 60% del total de conexiones posibles para el conjunto de la red, podemos considerar a la COOPER-5 no sólo como el actor con mayor protagonismo en la ejecución del Programa en el ámbito del asentamiento, sino también como el de mayor potencial de control y coordinación de las acciones del PAA entre los agricultores familiares.

Estas informaciones están en sintonía con las opiniones de los agricultores en las entrevistas individuales realizadas durante el trabajo de campo, cuando se les preguntó sobre el papel desempeñado por las instituciones de apoyo al desarrollo del PAA. La gran mayoría de los entrevistados confirmó el protagonismo de la cooperativa COOPER-5, opinando que sin ella no le habría sido posible a los agricultores establecer los contratos CPR-Doação con la CONAB. Cabe mencionar que, en algunos casos, la dependencia de los agricultores respecto de la cooperativa es completa, ya que muchos de ellos ni siquiera conocen los precios en el mercado de las mercancías que venden, y confían plenamente en la COOPER-5.

La CONAB es la segunda entidad con mayor grado de centralidad en la red del PAA. Con un 47,36% de las relaciones posibles de entrada frente al 31,57% de relaciones de salida, muestra que los actores vinculados a ese organismo público se presentan como sujetos dependientes de sus acciones e iniciativas, tal como ocurre en el caso de los consejos CMAS y CONSEA, que ejercen las actividades de aprobación y fiscalización de los contratos establecidos entre los agricultores y la CONAB.

Las organizaciones sociales muestran un bajo grado de centralidad. Llama la atención el caso de la FETAG, que es uno de los grandes sindicatos agrarios, pero que sólo representa un 5% de las conexiones de salida. Ese bajo nivel de conexión con la red puede ser parcialmente explicado en función del cambio que se había producido recientemente en la presidencia de esta asociación, coincidiendo con la realización de nuestro trabajo de campo. (Pensemos que se requiere algún tiempo para la

consolidación de un nuevo liderazgo y para poder ejercer con eficiencia el importante papel que desempeña esta asociación en el área de la representación de los agricultores).

En lo que se refiere a la posición de los agricultores individuales en la red del PAA, cabe afirmar con carácter general que, a excepción de los entrevistados 05, 06 y 09 (que presentan un alto grado de conexión), los agricultores presentan el menor índice de relaciones sociales en la red. Esto podría explicarse por las dificultades de comunicación y de logística entre las familias campesinas, pero también como resultado del incipiente proceso cognitivo de su importancia como categoría social dentro del Programa. En este sentido, cabe destacar las relaciones de proximidad con los vecinos que están desarrollando los agricultores para solucionar los problemas de almacenamiento y transporte de los productos.

Tal fragilidad los hace dependientes de sus entidades representativas (y de la propia CONAB) a través de las relaciones existentes entre los agricultores que tienen acceso a estas entidades. Ese proceso nos lleva a considerar la importancia de los actores que actúan de intermediarios (actores puente) o que tienen acceso a otros actores, permitiendo así una mayor integración de los grupos. El grado de intermediación indica la frecuencia con la que un determinado actor establece un camino más corto (o geodésico) para conectar con otros dos actores. El papel del “actor puente” es particularmente importante en nuestro caso de estudio.

De acuerdo con la Tabla nº 3, la cooperativa COOPER-5, la CONAB y la asociación MBRAS son entidades “puente” que presentan el mayor grado de intermediación, confirmando la tesis de que desempeñan un papel decisivo en la ejecución del Programa, tanto por el número de relaciones establecidas con los actores de la red, como por su papel de conexión entre ellos. En ese sentido, las entidades citadas posibilitan que MBRAS pueda conectarse y establecer algún nivel de comunicación e intercambio de información con los sindicatos (FETAG y SINDI), corroborando así la dimensión social del PAA. El reconocimiento de la trayectoria que siguen los alimentos desde los productores hasta las familias en situación de pobreza, genera un sentimiento de autoestima entre los agricultores que suministran los alimentos.

Tabla 3

GRADO DE INTERMEDIACIÓN DE LOS ACTORES DE LA RED DEL PAA EN BOA VISTA

	Grado de Intermediación	Grau de Intermediación (normalizado)
COOPER5	205.00	59.94
CONAB	97.16	28.41
MBRAS	55.66	16.27
SINDI	22.50	6.57
AGRIC2	18.50	5.40
AGRIC6	17.00	4.97
ANJLUZ	4.66	1.36
AGRIC5	3.66	1.07
ASSOCP1	3.50	1.02
FETAG	0.33	0.09

Fuente: elaborado por los autores, con ayuda del programa UCINET⁹.

Este mismo papel de intermediación permite conectar otros agricultores (AGRIC 05, 01, 04 y 010) con la entidad MBRAS. Considerando la conexión de los agricultores con la COOPER-5 y la conexión de esta cooperativa con los demás agricultores de la red, podemos afirmar que la donación de alimentos ejecutada por el sistema llega a ser conocida por los agricultores y dinamiza su potencial informativo.

Estamos, por tanto, en el camino de percibir la integridad de la red y la importancia de las conexiones entre sus respectivos actores. Para entender mejor estos aspectos, haremos uso del concepto de “cercanía” (proximidad), que corresponde a la capacidad que tiene un actor de alcanzar a los demás actores de la red. El resultado puede verse en la Tabla nº 4 a través de los valores ordenados de cercanía (y de su opuesto, lejanía), tanto para las relaciones de entrada, como para las de salida. El mayor grado de cercanía lo ostenta la cooperativa COOPER-5, seguida de la CONAB, gracias a la capacidad de ambas entidades de acceder a los demás actores de la red, lo cual no es ninguna novedad.

(9) Output actor-by-centrality measure matrix saved as dataset RedePANA-bet; Output generated: 15 julio 2014 (11:52:57).

Sin embargo, son nuevas las informaciones respecto a los actores MBRAS y SINDI. En la medida en que la Tabla nº 2 mostraba que estos dos actores no estaban tan bien posicionados en el grado de centralidad (posiciones 5^o y 7^o respectivamente), ahora, en lo que se refiere a su posición respecto al grado de cercanía, vemos en la Tabla nº 4 cómo suben a las posiciones 3^a y 4^a respectivamente, mostrando una característica desta-

Tabla 4

GRADO DE "CERCANÍA" Y "LEJANÍA" DE LOS ACTORES DE LA RED DEL PAA EN BOA VISTA

	Lejanía de entrada	Lejanía de salida	Cercanía de entrada	Cercanía de salida
COOPER5	27.00	62.00	70.37	30.64
CONAB	31.00	68.00	61.29	27.94
MBRAS	35.00	70.00	54.28	27.14
SINDI	35.00	73.00	54.28	26.02
FETAG	40.00	89.00	47.50	21.34
AGRIC2	42.00	75.00	45.23	25.33
AGRIC6	43.00	76.00	44.18	25.00
AGRIC8	45.00	77.00	42.22	24.67
AGRIC4	45.00	78.00	42.22	24.35
AGRIC1	45.00	78.00	42.22	24.35
AGRIC5	45.00	71.00	42.22	26.76
AGRIC9	45.00	73.00	42.22	26.02
AGRIC10	45.00	78.00	42.22	24.35
ASSOCP1	47.00	82.00	40.42	23.17
CMAS	48.00	84.00	39.58	22.61
CONSEA	49.00	84.00	38.77	22.61
ANJLUZ	50.00	79.00	38.00	24.05
BSAMA	53.00	86.00	35.84	22.09
AGRIC7	380.00	74.00	5.00	25.67
AGRIC3	380.00	73.00	5.00	26.02

Fuente: elaborado por los autores, con ayuda del programa UCINET¹¹.

(10) Closeness Centrality Measures; Output generated: 15 jul 14 12:13:32; UCINET 6.516 Copyright (c) 1992-2012 Analytic Technologies.

cable en el análisis de redes, y que se refiere a la importancia que tiene la relación con otros actores de más alta centralidad e intermediación. Además, los actores AGRIC-4 y AGRIC-10, que, según la Tabla nº 2, tenían un menor grado de centralidad, ocupan ahora posiciones más elevadas de cercanía por estar relacionados con la COOPER-5, que, como sabemos, es una entidad que ocupa una posición estratégica en la red.

Por eso, podemos observar que no sólo es importante el número de personas que se conocen, sino saber “con quien están relacionadas”. Dicho de otro modo, es importante conocer y relacionarse con quienes ocupan posiciones importantes en la red de ejecución del PAA en el asentamiento. De esa manera, las entidades de mayor cercanía representan, para los agricultores y los demás actores que a ellas se vinculan, un mayor grado de confianza. Por ejemplo, la seguridad ofrecida por el sistema de compras por parte de la CONAB, es la principal base de sustentación del PAA, y donde se concentra el nivel más alto de confianza.

Pero ese proceso no ocurre de manera uniforme, sino que, dentro de la red social, se produce la formación de grupos y subgrupos (denominados “cliques” en el lenguaje del análisis de redes). A ese respecto, es interesante examinar la formación de grupos en la red del asentamiento, conforme se muestra en la Tabla nº 5. En principio, existen sólo dos grupos o “cliques” en la red del asentamiento, y ninguno de ellos posee más de tres integrantes. En la medida en que dos de esos integrantes (CONAB y COOPER-5) son comunes a los grupos existentes, podemos decir que la red está formada por dos pequeñas y frágiles estructuras, y que tiene un cierto grado de redundancia, dada la presencia de los mismos dos actores en cada grupo de tres individuos.

Tabla 5

GRUPOS DE LA RED DEL PAA EN BOA VISTA

Grupo 1	CONAB	MBRAS	COOPER5
Grupo 2	CONAB	COOPER5	SINDI

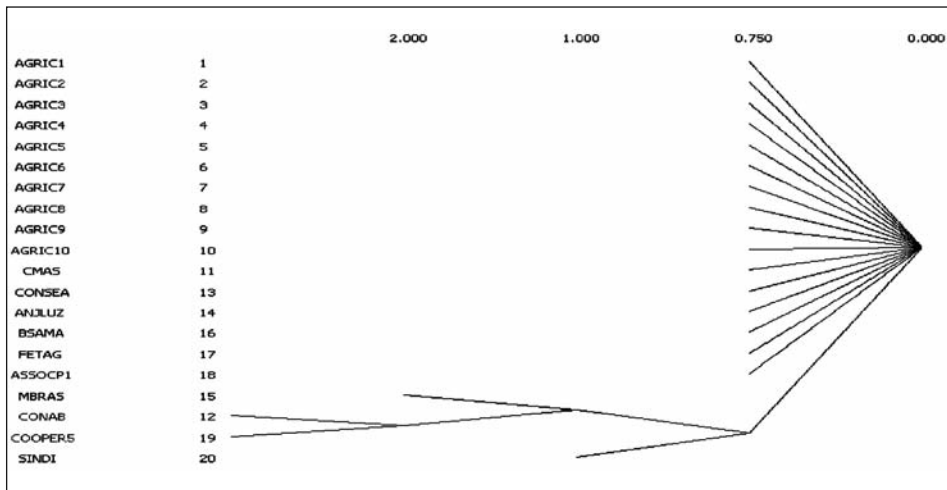
Fuente: elaborado por los autores, con ayuda del programa UCINET¹¹.

(11) Output generated: 15 jul 2014 (12:38:49); UCINET 6.516 Copyright (c) 2002-12 Analytic Technologies.

Una visión más clara de ese grado de redundancia en dos actores, y de la frágil estructura grupal de la red del asentamiento, puede verse en la Figura nº 3. De acuerdo con el cluster podemos observar que la constitución de grupos abarca a la CONAB y a COOPER-5 como agentes con el mismo potencial de coalición, seguidas de la entidad beneficiaria MBRAS y finalmente del sindicato de los trabajadores (SINDI). El resto de los participantes de la red no superan la cota de 0,75, insuficiente para la constitución de grupos de relaciones sociales.

Figura 3

CLUSTER DE LA RED DEL PAA EN BOA VISTA



Fuente: elaborado por los autores, con apoyo del programa UNICET (12).

Desde el punto de vista de la red del asentamiento, nos parece también importante identificar grupos menos “cerrados”; es decir, aquellos grupos cuyos miembros no están conectados con todos los demás miembros del grupo. En tal sentido, podemos hacer uso de la modalidad denominada N-CLIQUE en el análisis de redes. En ella, un actor puede estar conectado con todos los miembros del grupo a una distancia mayor que uno (por ejemplo dos), configurándose en la práctica para ser “socio de un socio” o “amigo de un amigo”. Los datos se exponen en la Tabla nº 6.

(12) CLUSTER, Output generated: 15 jul 14 16:04:28; UCINET 6.516 Copyright (c) 1992-2012 Analytic Technologies.

Tabla 6

GRUPOS EXPANDIDOS EN LA RED DEL PAA EN BOA VISTA

Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
AGRIC1 AGRIC2 AGRIC4 AGRIC5 AGRIC6 AGRIC8 AGRIC9 AGRIC10 CONAB MBRASIL FETAG COOPER5 SINDI	AGRIC2 AGRIC5 AGRIC9 CONAB ANJLUZ MBRAS COOPER5 SINDI	AGRIC5 AGRIC9 CMAS CONAB CONSEA ANJLUZ MBRASIL ASSOCP1 COOPER5 SINDI	AGRIC2 CONAB ANJLUZ MBRASIL BSAMA COOPER5	AGRIC2 AGRIC3 AGRIC8 MBRAS COOPER5	AGRIC6 AGRIC7 FETAG COOPER5 SINDI

Fuente: elaborado por los autores, con ayuda del programa UCINET¹³.

Hasta ahora hemos podido identificar un cuadro general de la cohesión interna de la red del PAA en Boa Vista, hecha la salvedad de sus fragilidades estructurales en cuanto al número de integrantes (en especial de las organizaciones de agricultores), así como de las incipientes relaciones sociales establecidas fuera de los límites del asentamiento.

7.2. Una lectura de los resultados desde el enfoque del capital social

Con el “análisis de redes” hemos construido el mapa relacional de la red social generada en torno a la aplicación del PAA en el municipio de Boa Vista, tomando como centro de atención los productores agrarios del asentamiento “Nova Amazonia”. Ese análisis ha permitido ver el grado de centralidad de determinados actores, las relaciones de cercanía y lejanía de los diversos componentes de la red y su nivel de intermediación, así como los grupos y subgrupos que se forman a partir de las interacciones y conexiones producidas. La información proporcionada por el “análisis de redes” debe ser interpretada a la luz del enfoque del “capital social”, que es el utilizado para analizar los factores que inciden en la mayor o menor eficacia del PAA. Tal será el propósito de este apartado final.

(13) N-CLIQUEs, Max Distance (n-): , 2, Minimum Set Size: 3, Output generated: 15 jul 14 16:04:28, UCINET 6.516 Copyright (c) 1992-2012 Analytic Technologies.

Si se analiza desde el enfoque del “capital social”, vemos que el proceso que condujo a la creación del asentamiento “Nova Amazonia” no fue resultado del protagonismo de un grupo cohesionado en torno a lazos fuertes de confianza y solidaridad (*bonding*), sino el fruto de acciones diversas en las que participaron grupos con objetivos e intereses distintos. En ese proceso es evidente la presencia del movimiento MST (“Sem Terra”) que, mediante cortes de carreteras y la ocupación de fincas y haciendas locales, reivindicaba la reforma agraria y su derecho a la tierra. Es cierto que la larga tradición de lucha del MST se sustentaba en la existencia de fuertes lazos de cohesión entre sus miembros, por lo que cabe afirmar que, en la fase inicial del asentamiento, predominaba, al menos en ese grupo, la dimensión *bonding* del capital social, dando lugar a la creación de las primeras asociaciones, como la del “Polo 1”.

Sin embargo, el hecho de que, entre los asentados, hubiera también antiguos trabajadores de la hacienda “Bamerindus” no vinculados al MST ni integrados en redes asociativas, nos permite afirmar que la relación de éstos con el proyecto de asentamiento era de carácter instrumental (asegurar el empleo) sin estar impregnados de ningún tipo de ideal colectivo, mostrando por tanto un bajo nivel de capital social. Incluso puede pensarse que los objetivos de este grupo y el de los miembros del MST eran diferentes: más particularistas en los antiguos trabajadores de la hacienda y más identitarios entre los “sem terra”.

Respecto al grupo de asentados procedentes de la zona *gaucha* del “Alto Uruguay”, cabe señalar que se presentaba en el asentamiento como un grupo fuertemente cohesionado en torno a un interés común (la producción de granos). Su experiencia compartida y la existencia de un proyecto colectivo en torno a una determinada orientación productiva, además de sus raíces *gauchas*, hizo que, entre ellos, se establecieran lazos fuertes de confianza y solidaridad mutua, generando un tipo de capital social donde podía percibirse el predominio de la dimensión *bonding*. Estos lazos de cohesión dentro del grupo del “Alto Uruguay” explicarían la creación de la cooperativa “Cinco Polos”, formada inicialmente sólo por ellos. No obstante, la información recogida en las entrevistas nos dice que, entre este grupo de *gauchos* y el del MST, apenas existían relaciones de cooperación. Por tanto, el asentamiento “Nova Amazonia”

se caracterizaría en sus primeros años por la presencia de grupos e individuos dispersos y sin voluntad de cooperar entre sí para vencer las dificultades iniciales, lo que explicaría la ola de desafección de los asentados e incluso el abandono que se produjo en los años previos a la aplicación del PAA.

La aplicación del Programa en Boa Vista significó un auténtico revulsivo en el asentamiento “Nova Amazonia”, actuando como un factor de dinamización de los productores ante las expectativas de mejora de sus rentas y condiciones de vida y trabajo que podía representar la compra institucionalizada de sus productos por parte de la CONAB. El hecho de que la participación en el PAA no pudiera hacerse a nivel individual, sino a través de entidades asociativas, fue un factor que indujo a los productores a cooperar entre sí, aunque sólo fuera por motivos prácticos y procedieran de grupos primarios diferentes. En ese contexto, la citada cooperativa “Cinco Polos” (COOPER-5) asumiría un verdadero liderazgo dentro del asentamiento, atrayendo a sus filas a la gran mayoría de los productores. Se generó así en torno a esta cooperativa unas relaciones de confianza basadas en razones instrumentales (acogerse al Programa), dando lugar a un capital social caracterizado por el predominio de lazos débiles de conexión (dimensión *bridging*). Los datos del análisis de redes corroboran esta interpretación, ya que muestran la centralidad indudable de la COOPER-5 y su alto grado de conexiones con los productores del asentamiento.

En lo que se refiere a la interacción con los organismos públicos encargados de la ejecución del PAA, es incuestionable el protagonismo de la CONAB. Su estrecha conexión con la COOPER-5 muestra cómo se concentra en estas dos entidades el mayor stock de capital social. La cooperativa interviene de hecho como un actor *bridging* (puente) (estableciendo conexiones de carácter horizontal con los productores individuales) y como un actor *linking* (estableciendo conexiones verticales con los organismos que ostentan la autoridad y el control máximo sobre el Programa).

Los datos del análisis de redes confirman esta interpretación y muestran la fragilidad de la red social generada entre los productores del asentamiento “Nova Amazonia” en torno al PAA. En términos de “capital so-

cial”, podemos decir que la fragilidad de la red se explica por existir un desequilibrio entre las diversas dimensiones del capital social. Así, por ejemplo, la dimensión *bonding* del capital social, que había generado inicialmente lazos fuertes de confianza y cohesión dentro de algunos grupos, pero nunca en el conjunto del asentamiento, se fue diluyendo hasta prácticamente desaparecer y ser sustituida por un capital social diferente, marcado por el predominio de relaciones de tipo instrumental (*bridging*) en torno a la cooperativa COOPER-5. De hecho, las conexiones entre los productores individuales son, salvo alguna excepción, prácticamente inexistentes, ocupando los últimos lugares en el grado de centralidad; sus relaciones nunca son directas, sino mediadas por la COOPER-5.

Este desequilibrio hace que la red social del asentamiento sea vulnerable y muy dependiente de que la cooperativa COOPER-5 desarrolle con eficiencia las tareas que tiene encomendadas no sólo en el PAA, sino fuera del mismo. La ausencia de lazos fuertes de cohesión social entre los asentados inscritos en la cooperativa permite pensar que hay un bajo stock de confianza para resistir los momentos de dificultad que puedan surgir en la “Nova Amazonia” si cambian las favorables condiciones actuales. Asimismo, el protagonismo total de la CONAB y sus estrechos lazos *linking* con la COOPER-5 hace que se concentre en esas dos entidades el stock de capital social del asentamiento, convirtiéndolo en un capital dependiente de que siga existiendo el PAA. La pregunta que nos hacemos a la vista de esta lectura es la siguiente: si el proyecto del PAA no ha generado una dinámica de cooperación sostenible entre los productores del asentamiento, ¿no hay riesgo de que todos los resultados alcanzados en materia de bienestar y mejora de las condiciones de vida puedan deteriorarse si el Programa se descompone? Ese es el riesgo de aplicar políticas públicas en contextos de baja institucionalidad y donde no existe un tejido social lo suficientemente cohesionado en torno a un proyecto común propio.

8. CONCLUSIONES

El PAA en el asentamiento “Nova Amazonia”, como expresión de políticas públicas orientadas a la lucha contra la pobreza a través del fortalecimiento de los agricultores familiares, puede verse como una especie de

“*nested markets*”, es decir, de mercados anidados que generan un bien o recurso intangible de gran importancia para el desarrollo de la comunidad local.

Las conexiones entre la producción, la distribución y el consumo a través de la extensa red de relaciones generadas en torno al PAA, son precisamente las que construyen ese “*commun pool resource*” al que se refiere Elinor Ostrom, y que en el caso que nos ocupa beneficia tanto a los productores del asentamiento, como a las familias consumidoras del municipio de Boa Vista.

Sin embargo, un estudio en profundidad de la red social del PAA utilizando el “análisis de redes” y el enfoque del “capital social”, nos muestra sus debilidades y su escasa sostenibilidad. La centralidad de la red en sólo un par de entidades (CONAB y COOPER-5) que monopolizan los flujos de relaciones entre los demás componentes, puede interpretarse en términos de “capital social” como un signo de debilidad, debido al excesivo peso de la dimensión *linking*, a la carencia de puentes (*bridging*) con otros actores y al nulo nivel de integración social tipo *bonding* entre los productores del asentamiento.

Este desequilibrio entre las distintas dimensiones del “capital social” hace pensar que, si bien el PAA muestra buenos resultados y hay satisfacción entre los beneficiarios, la red social generada en torno al Programa no parece que pueda ser sostenible. Su excesiva dependencia del propio Programa y de las entidades que lo protagonizan, no ofrece garantía de continuidad en el asentamiento, donde, si cambian las favorables condiciones actuales, podría volver a producirse la desafección entre los asentados al no existir lazos fuertes de integración entre ellos.

El caso del PAA en Boa Vista es un caso de capital social inducido desde fuera (es decir, desde el impulso de una política pública), que, sin embargo, no ha sido capaz de crear una dinámica de interacción social y económica entre los diversos actores lo suficientemente sólida como para asegurar su continuidad en el futuro. Por eso, cabe concluir de nuestro estudio que, para hacer sostenibles los efectos de una política pública en el territorio, no basta con implantar desde arriba una red de organismos y entidades para la ejecución de los correspondientes programas ni con

crear instancias formales de concertación, sino que se precisa una labor de sensibilización social, y la inversión de recursos en ese sentido, para que sea la población local la que participe en la construcción de su propio sistema de gobernanza y lo asuma como suyo.

Sin embargo, es un hecho que el PAA está generando credibilidad socio-política a lo largo de sus más de diez años de experiencia en Brasil (o más de siete años en Roraima), dando lugar al fortalecimiento de la agricultura familiar y contribuyendo a la lucha contra la inseguridad alimentaria, por lo que cabe esperar una consolidación de la actual red de relaciones sociales e institucionales surgidas en torno al Programa. En este sentido, corresponde a los órganos de representación de los actores locales la percepción de que están escribiendo su propio futuro, y que pueden hacerlo participando en la aplicación de ésta y otras políticas de carácter estructural.

BIBLIOGRAFÍA

- ALMEIDA, L. M. M. y FERRANTE, V. L. S. (2009). "Programas de segurança alimentar e agricultores familiares: a formação de rede de forte coesão social a partir do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) no município de Araraquara-SP", en *Actas del XLVII Congreso de la Sociedad Brasileña de Economía, Administración y Sociología Rural*, Porto Alegre, SOBER.
- COLEMAN, J.S. (2000). "Social Capital", en J.S. Coleman (ed.), *The Foundation of Social Theory*, Belknap Harvard.
- CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento) (2008), *Resultados das Ações da CONAB em 2007*, Brasília (acceso el 15 de marzo de 2009).
- FLIGSTEIN, N.D. y DAUTER, L. (2007). "The sociology of markets", *Annual Review of Sociology*, vol. 33: p. 105-128.
- GOVERNO DE RORAIMA (2011). *Produto Interno Bruto Estadual e Municipal* (elaboración de Luciano Monteiro do Amaral y Milton Antonio do Nascimento), Boa Vista, CGEES/SEPLAN-RR.
- GRISA, C. (2009). "As Redes e as instituições do programa de aquisição de alimentos: uma análise a partir do enraizamento estrutural e político", *SOBER*, nº 47, Porto Alegre.
- ITCP/UFV/EDUCOOP (2012). *Programa de Aquisição de Alimentos-PAA: doação simultânea*, Viçosa, MG.

- LOPES, C. E. V. (2009). *Avaliação socioeconômica dos sistemas de produção em assentamentos rurais no estado de Roraima: o caso do assentamento rural PAD-ANAUÁ*, Maestrado en Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Federal de Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- MARTELETTO, R. M. (2001), *Análise das redes sociais: aplicação nos estudos de transferência de informação*, Brasília, Inf. vol. 3 (1), pp. 71-81, jan./abril.
- MDA/BRASIL - Ministério do Desenvolvimento Agrário (2012). *Programa de Aquisição de Alimentos* (disponible en <<http://www.mda.gov.br>) (Acceso el 12 de agosto de 2012)
- MILLÁN, R. y GORDON, S. (2004). “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas”, *Revista Mexicana de Sociología*, n.º. 4, octubre-diciembre, p. 711-747.
- MOYANO ESTRADA, E. (2001), “El concepto de capital social y su utilidad para el análisis de las dinámicas del desarrollo”, *Revista de Fomento Social*, INSA-ETEA, Córdoba (España) n.º 221, p. 35-63.
- MOYANO ESTRADA, E. (2008). “Capital social y acción colectiva en el sector agrario”, *Revista Española de Sociología*, n.º 10, p. 15-37.
- MULLER, A. L. (2007), *A construção das políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: o caso do Programa de Aquisição de Alimentos*, Disertación de Maestría em Desarrollo Rural, Universidad Federal do Rio Grande do Sul, Facultad de Ciencias Económicas, Porto Alegre Disponible em <http://hdl.handle.net/10183/11006> (acceso el 01/10/2011).
- ORTEGA, A. C. y JEZIORNY, D. (2014). “La agricultura familiar en Brasil”. *XXI Informe sobre la Agricultura Familiar*, Madrid, Fundación de Estudios Rurales, p. 165-172.
- PROJETO FOME ZERO (2001). *Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil* (disponible en www.fomezero.gov.br).
- QUIROGA, A. (2003). *Introducción al análisis de datos reticulares: prácticas con UCINET6 y NetDraw1 (versión 1)*, Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Pompeu Fabra, Barcelona.
- SCHRÖDER, M. (2010), “Políticas públicas e agricultura familiar no Brasil: inovações institucionais a partir do Pronaf”, *34º Encontro Anual da ANPOCS, GT Metamorfoses do Mundo Rural*, Caxambu, ANPOCS.
- EPLAN-RR (2007). *Produto Interno Bruto Estadual e Municipal* (3º ed.), Boa Vista, DEES/SEPLAN-RR.
- VOGT, S. P. C. (2009). *A construção social do mercado institucional de alimentos: estudo de caso do Programa de Aquisição de Alimentos na região de Celeiro-RS*, Disertación de Maestría, Curso de Pós-graduação em Extensão

Rural, Departamento del Centro de Ciencias Rurales, Universidad Federal de Santa Maria (RGS).

WOOLCOCK, M. y NARAYAN, D. (2000). “Capital social: implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo”, *World Bank Research Observer*, vol. 15 (2): p. 225-249.

RESUMEN

Agricultura familiar, mercados institucionales y políticas sociales en Brasil. Análisis del Programa de Adquisición de Alimentos en Boa Vista (Roraima)

El Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) se ha convertido en una de las principales políticas públicas dirigidas a la agricultura familiar en Brasil. Dos de sus principales objetivos son, de un lado, el fortalecimiento económico y social de los pequeños productores agrícolas a través de la compra de la producción por parte de los organismos públicos, y de otro lado, la lucha contra el hambre y la desnutrición mediante la distribución de los alimentos a la población en situaciones de insuficiencia alimentaria. En este artículo, sus autores analizan la aplicación del PAA en el municipio de Boa Vista (estado de Roraima) y, mediante la utilización del enfoque del “capital social” y el “análisis de redes”, describen la red social generada en torno al programa y el tipo de relaciones que se produce entre los actores que forman parte de ella. Dado que el interés de los autores está focalizado en analizar los efectos del PAA en el ámbito de los productores agrícolas, el estudio empírico se centra en el asentamiento “Nova Amazonia” situado en Boa Vista. Los resultados muestran una red social débil, que se sustenta en el protagonismo de los organismos públicos y donde se carece de un stock de capital social suficientemente equilibrado en sus distintas dimensiones. Todo ello plantea dudas sobre la eficiencia de una estrategia de desarrollo como el PAA en territorios de baja institucionalidad y escaso nivel de cohesión social, lo que hace dudar de que sus actuales efectos positivos entre los beneficiarios puedan ser sostenibles en el tiempo.

PALABRAS CLAVE: Sociología rural; Capital social; Agricultura familiar; Políticas sociales; Brasil.

CÓDIGOS JEL: Z1.

ABSTRACT

Family farming, institutional markets and social policies in Brazil. An analysis of the implementation of the Program of Food Access in Boa Vista (Roraima)

The “Program of Food Access” (PFA) is one of most important policies implemented in Brasil at the framework of “Fome Zero” program. The two goals of this PFA are, on the one hand, to support family farmers’ incomes (state institutions sell food production provided by them) and, on the other hand, to fight against the hanger and malnutrition of people (state insitutions distribute those foods to the poorest population). The success of the PFA depends on the existence of a good governance between the different players participating in the implementation of the Program (family farmers and consumers, and public agencies). In this article, their authors analyse how the PFA is implemented in Boa Vista (a municipality placed in the North-western state of Roraima), and they pay a special attention on the effects of the Program in the land reform settlement called “Nova Amazonia” (composed of family farmers). Based on both the theoretical approach of social capital and the methodological

tool of social networks, they analyse the kind of social relationships existing within the “Nova Amazonia” settlement, as well as the institutional network developing between family farmers and state agencies in order to implement the PFA. The data show that the PFA is implemented on the base of a strong institutional network of state agencies, but a weak social network. They debate about the sustainability of social policies such as the PFA in contexts where the level of social cohesion is slow and where the logic of implementation of the Program is more top-down than bottom-up.

KEY WORDS: Rural sociology; Social capital; Family farming; Social policies; Brazil.

JEL CODES: Z1.