

93-1015
IDRC - Lib.
107302

LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTO EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA
DE LA MUNICIPALIDAD DE BELO HORIZONTE*

Magda Prates, ** Edgar Pontes de Magalhaes ** , Malori Pomper Mayer ** , Vicente Eustáquio Rocha **
Diciembre 1996

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto.
No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

© 1996, SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

IDRC
CIID
28 OCT. 1997
BIBLIOTECA
LAZO

OTTAWA
MAY 18 2003
IDRC LIBRARY

* Este trabajo fue realizado con el apoyo del *International Development Research Centre*, Ottawa, Canadá.

** Instituto Universitario de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ).

** Universidad de Belo Horizonte

AR 0414
641.003 (S)
P =

CONTENIDO

Introducción	2
1. La pobreza en Belo Horizonte	5
2. La política de abastecimiento	9
2.1 Belo Horizonte: momentos de actuación pública en el sector de abastecimiento alimentario	9
2.2 Los programas de alimentación del gobierno federal	14
3. La concepción política, recursos y estrategias de acción de la Secretaría Municipal de Abastecimiento, Belo Horizonte	18
3.1 La concepción de "seguridad alimentaria" y sus implicaciones políticas	18
3.2 La organización del trabajo y los recursos de la Secretaría Municipal de Abastecimiento	19
3.3 El Consejo Municipal de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria	21
4. Los programas de la Secretaría Municipal de Abastecimiento	22
4.1 Departamento de Defensa y Promoción del Consumo Alimentario	22
4.2 Departamento de Administración del Sistema de Abastecimiento	32
4.3 Departamento de Incentivo a la Producción de Alimentos Básicos	42
5. Conclusiones	49
5.1 Observaciones preliminares	49
5.2 Condicionantes de la administración municipal de abastecimiento	49
5.3 Política municipal	49
5.4 Participación popular y relación con la sociedad civil	50
5.5 Asociación y articulación con otras entidades	51
5.6 Transparencia y eficiencia	53
5.7 Eficacia y críticas	54
5.8 Perspectiva de continuidad	54
Bibliografía	57

INTRODUCCIÓN

Este trabajo tiene como objetivo describir y analizar una política pública formulada e implementada por un gobierno municipal, y dirigida prioritariamente a los sectores más carentes de la población.¹

Elegimos para este estudio la política de abastecimiento de la Secretaría Municipal de Abastecimiento (SMAB) de la Prefectura (Municipalidad) de Belo Horizonte, iniciada en 1993 e implementada en el periodo 1992–96. Fueron años correspondientes a la administración petista (Partido de los Trabajadores, PT) del prefecto (alcalde) Patrus Ananias, cuando Maria Regina Nabuco ocupó el cargo de secretaria de Abastecimiento. La selección de esta iniciativa se justifica por los siguientes motivos:

- La importancia del problema del hambre, correlativo a la pobreza.
- Se trata de una experiencia de intervención del gobierno municipal en un sector que, tradicionalmente, fue regulado por el gobierno federal. Ella demuestra concretamente las potencialidades político-administrativas de los gobiernos municipales y amplía (a largo plazo) el abanico de funciones que, hasta la Constitución de 1988, se asignaba a este nivel de gobierno.
- El carácter innovador de la política de abastecimiento de la SMAB, en comparación con el modelo anterior de las iniciativas públicas en el sector.

En la elección del objeto de estudio se tomó en cuenta también la forma en que se implementó la política de abastecimiento, que aumenta significativamente sus oportunidades de continuidad, y la claridad de sus principios y propuestas, que le confiere un atributo extra: ser replicable en otros contextos ambientales y humanos.

Realizaremos este análisis a la luz del concepto de *governance*, procurando ver de qué forma cómo el nivel municipal puede desarrollar políticas de superación de la pobreza cuando no las respalda o subsidia el ámbito federal o estatal.

La noción de *governance* está ausente en los estudios sobre políticas públicas en Brasil. Sin embargo, desde la década pasada ha sido difundida organismos internacionales, como el Banco Mundial, que utiliza el concepto *good governance* como parámetro para asignar sus recursos y evaluar la utilización de los mismos en los programas de cooperación con los países en desarrollo. Para el Banco, el concepto de *governance* es "el modo en que se ejerce la administración de los recursos económicos y de las políticas dirigidas a promover el desarrollo" (World Bank 1992).

No discutiremos lo apropiado o no apropiado de esta definición del Banco Mundial. Por ahora, baste decir que en el presente texto entendemos por *good governance* un modo de gobernar eficiente, responsable, transparente y comunicativo, que incluye a instituciones políticas (partidos, organizaciones gubernamentales, parlamento) y a instituciones sociales (medios de comunicación social, asociaciones comunitarias, profesionales, de clase) en los procesos de decisión y en la implementación de las acciones que de allí surjan.

Hablar de *governance*, en especial de *local governance*, implica referirse a la descentralización, cuyas virtudes son valoradas tanto por las corrientes neoliberales, como por el pensamiento progresista. Las primeras destacan la descentralización político-administrativa con énfasis en el nivel local como una medida de saneamiento fiscal; recomiendan la privatización de las empresas públicas y la reforma del Estado,

¹ La investigación es parte del proyecto *Poverty and Governance in Latin American Cities: Three Case Studies in Urban Policy* (coordinado con SUR, de Chile), financiado por el International Development Research Center (IDRC)/Canadá, que incluye estudios de casos en Brasil, México y Chile. El proyecto brasileño se realizó entre octubre de 1995 y marzo de 1996. Durante el trabajo de campo el equipo recibió el apoyo del staff de la SMAB, que colocó a su disposición los documentos y las estadísticas preparadas por los técnicos de la Secretaría y por los profesionales del Centro de Desarrollo y Planeamiento Regional (Cedeplar), de la Facultad de Ciencias Económicas de la UFMG. El equipo agradece la contribución de Antonio Augusto Prates, las críticas y comentarios de Antonio Luiz Paixão; no obstante, las ideas presentadas en el texto son de su entera responsabilidad.

restringiendo (en general) sus atribuciones en el suministro de bienes sociales. Al mismo tiempo, proponen aumentar relativamente la responsabilidad de los gobiernos locales tanto en algunas atribuciones del área social, como en la producción y distribución de los servicios urbanos.

La corriente progresista, por su parte, valora la descentralización como una estrategia de consolidación de la democracia participativa. Considera que la proximidad entre gobernantes y gobernados en el nivel local configura una situación en la cual los ciudadanos pueden examinar constantemente las decisiones sobre las políticas, lo que es favorable para el fortalecimiento del ámbito público. En este sentido, puede entenderse la noción de *governance* como la ampliación de la "porosidad" del poder público en la sociedad civil.

En los países latinoamericanos, la idea de que la descentralización es un mecanismo importante para el proceso de consolidación de la democracia está íntimamente ligada a la actuación de los movimientos sociales en la política local. A pesar del enfriamiento actual de estos movimientos, con ellos se fortaleció el apoyo a la descentralización y a los métodos institucionales alternativos, que incorporan nuevos actores en la búsqueda de soluciones a los problemas urbanos. En el caso de Brasil, la Constitución Federal de 1988 significó importantes avances en la descentralización, al reforzar las atribuciones de los gobiernos municipales. Ello en parte fue consecuencia del generalizado descrédito en que cayó el principio de la democracia representativa y el modelo que entrega al gobierno central las decisiones sobre políticas públicas (Prates y Diniz 1995). Por contraposición, el ideario democrático valorizó el asociativismo urbano, y también al gobierno municipal como una esfera más sensible a las demandas populares, en la medida en que es interlocutor por excelencia de los actores sociales locales.

En este escenario de participación ampliada, la noción de *governance* parece ser particularmente útil para el análisis de las condiciones que favorecen el éxito de las políticas sociales, en especial aquellas que priorizan la respuesta a las necesidades básicas de las capas populares.

Debe quedar en claro, inicialmente, que este trabajo es un estudio de caso de carácter exploratorio. No pretende llegar a conclusiones generales, ni tampoco tiene como objetivo investigar la percepción de los beneficiarios con respecto a los innumerables programas a través de los cuales se desarrolla la política de la Secretaría Municipal de Abastecimiento. Frente a la alternativa de investigar en mayor profundidad algunos programas, optamos por una investigación del conjunto de ellos. Si con esta perspectiva se pierde el detalle del análisis, se gana en aquello que percibimos como el carácter más importante de la política de la Secretaría: su concepción general, que articula y da coherencia a una gama muy variada de programas.

Obtuvimos las primeras informaciones sobre la política de abastecimiento y seguridad alimentaria a través de entrevistas grabadas con la secretaria y con los jefes de los diferentes departamentos de esa Secretaría. Este grupo no sólo concibió la política, sino también la administró en la ejecución de los programas de sus respectivos departamentos. Este primer contacto permitió identificar la orientación general de la política, los instrumentos de implementación, y también los problemas enfrentados.

Además del equipo dirigente de la política de abastecimiento y seguridad alimentaria, entrevistamos a agentes externos, como los técnicos y representantes de otras organizaciones públicas y privadas ligadas al sector en el pasado y en el presente, políticos, y agentes de la iniciativa privada que mantienen vinculaciones con la Secretaría en la gestión de varios programas.² Las entrevistas fueron complementadas

² Las entrevistas grabadas con agentes externos a la Secretaría incluyeron a dirigentes de programas de Abastecimiento en Belo Horizonte, de varias administraciones pasadas; al presidente del movimiento de las Dueñas de Casa; al superintendente adjunto de la EMATER (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural de Minas Gerais); al superintendente de Abastecimiento de la Secretaría de Estado de la Agricultura; cuatro "permitidos" de programas desarrollados en asociación con la iniciativa privada; la Secretaria Municipal de Educación (entrevista no grabada); dos directoras de escuelas municipales de educación; tres funcionarias de la Secretaria Municipal de la Educación, encargadas de la elaboración de la merienda escolar; Concejales de oposición en la Cámara Municipal (sin grabación); y el presidente de la Asociación de Comerciantes Mayoristas en la Ceasa (Central de Abastecimiento del Gobierno Estatal), entrevista no grabada.

con los documentos internos de la Secretaría,³ y con los datos estadísticos referentes al desempeño de los programas en los años 1994 y 1995. Estos datos estadísticos son los únicos disponibles hasta el momento.

Para la evaluación de los programas se consideró tanto los datos estadísticos como las entrevistas con agentes externos.

³ Debemos agradecer, de manera especial, la cordialidad y presteza de los siguientes dirigentes y funcionarios de la Secretaría Municipal de Abastecimiento, que fueron contactados por nosotros para el fortalecimiento de la documentación y otras informaciones: la secretaria, Maria Regina Nabuco; los directores, Adriana Aranha, Dario Magno de Miranda, Silvio Oporto y João Bosco de Miranda; el secretario adjunto, Crispim Moreira; el secretario de COMASA, João Clímaco de Mendonça Filho; y las funcionarias, Ariana Rodrigues Neves y Maria José Silveira Pessoa.

1. LA POBREZA EN BELO HORIZONTE

La ciudad de Belo Horizonte está situada en el área central del Estado de Minas Gerais, una región de enorme potencial de minería, en particular de hierro. Como capital del Estado, asumió funciones económicas importantes. Es el centro de prestaciones de servicios bancarios, salud, educación y comercio; y también sede de una industria tradicional que sirve a su propio abastecimiento y al de la región. Allí se han establecido también las industrias ligadas al procesamiento de la minería, en especial la siderurgia y minerales no metálicos que se explotan en su entorno.

A partir de la década del 50, Belo Horizonte comenzó a presentar altas tasas de crecimiento poblacional. En 1970, la población de su recién creada Región Metropolitana ya aumentaba a un ritmo mayor que el de la capital.

Cuadro 1

Número, tasa de crecimiento y porcentaje de la población de Belo Horizonte y de su Región Metropolitana, 1950-91

Año	Belo Horizonte			Región Metropolitana		
	Población	Tasa de crecimiento	Crecimiento	Población	Tasa de crecimiento	Crecimiento
1950	352.724			474.683		
1960	693.328	7,0	322.362	388.322	6,7	413.639
1970	1.235.030	5,9	565.127	1.605.306	6,1	716.984
1980	1.780.855	3,7	515.825	2.540.130	4,7	934.824
1981	2.016.253	1,2	235.398	3.430.309	2,6	890.179

Fuente: IBGE, Censos Demográficos 1980-91.

Como muestran las cifras del Cuadro 1, durante las décadas del 50 y 60 el crecimiento de la ciudad fue acelerado y en ritmo muy parejo con el de su Región Metropolitana, casi doblando la cifra cada diez años. A partir de este período, y acompañando las tendencias nacionales, se observa un fenómeno de relativo estancamiento en las tasas de crecimiento poblacional. La consolidación de ese proceso tiene como principal responsable el enfriamiento de los flujos migratorios y la disminución de la tasa de fertilidad de la población.

La actividad económica del municipio de Belo Horizonte creció como prestadora de servicios en el proceso de industrialización de su área de influencia, abriendo espacio para una vasta gama de actividades económicas ligeras, probablemente intensivas en la utilización del espacio urbano. En este cuadro de desarrollo económico ocurrieron alteraciones en la distribución de la renta en la población de la ciudad: una pequeña disminución de la población pobre y un pequeño crecimiento de la participación de la clase media y alta (Rocha 1995).

Entre 1977 y 1990, el porcentaje de domicilios de la Región Metropolitana de Belo Horizonte que recibían rentas inferiores a un salario mínimo presentó una pequeña disminución, y aumentaron las familias que recibían ingresos superiores a cinco salarios mínimos (Cuadro 2). Esta mejoría en la distribución de la renta debe ser relativizada, porque ocurrió en un período que registró una fuerte disminución en el valor de compra del salario mínimo (PNAD 1977 y 1990).

Cuadro 2
Domicilios por franjas de renta domiciliar en Belo Horizonte (1980)
y en la Región Metropolitana (1977-90). En porcentajes

	Belo Horizonte	Región Metropolitana		
	1980	1977	1980	1990
Hasta 1 salario mínimo	5,9	6,7	6,9	5,1
Más de 5 salanos mínimos	43,3	40,8	37,7	51,4

Fuente: Censo Demográfico 1980, 1991 y PNAD 1977 y 1990.

El examen más detallado de la situación de la pobreza en Belo Horizonte muestra que, en la década del 70, cerca de un cuarto de las familias o casi un tercio del total de la población (teniendo en vista el mayor número de personas en las familias de renta baja), estaba bajo la línea de pobreza.⁴ La Región Metropolitana de Belo Horizonte presentaba una mejor situación que las regiones del nordeste, pero peor que la de las regiones metropolitanas del centrosur.

Recientes trabajos de Lopes (1993) y Rocha (1995) muestran que las cifras relativas a pobres e indigentes en el país, en general, presentan una variación poco significativa en el periodo entre 1974 y 1990 (Cuadro 3). Entre tanto, no dejan de destacar los desafíos que la pobreza representa para las diversas esferas de gobierno, especialmente los gobiernos locales, que heredarán déficit graves de infraestructura urbana, de vivienda, saneamiento y transporte (Rocha 1995:258).

Cuadro 3
Porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia en Brasil,
en las regiones metropolitanas y en la Región Metropoiitana de Belo Horizonte.
1974, 1981, 1990

	Año	Pobreza	Indigencia
Brasil	1981	34,0	14,0
	1990	30,0	12,0
Regiones metropolitanas	1974	28,6	-
	1990	28,9	8,0
Belo Horizonte	1974	26,0	-
	1981	31,5	6,7
	1990	30,0	7,8

Fuente: IBGE, PNAD 1974, 1981, 1990

El estudio de Lopes muestra la seriedad de la situación de pobreza en Brasil, en virtud de la concentración de niños entre los pobres. También revela una mayor concentración de indigentes y pobres entre las familias cuyos jefes son mujeres, hecho que agrava la situación de pobreza una vez que la situación de género, en Brasil, es un componente importante en la determinación del tipo de ocupación y valor de la remuneración o en la renta autorreferida en las actividades del trabajo.

En el caso de Belo Horizonte, el 44 por ciento de los niños vive en familias cuyos jefes reciben hasta dos salarios mínimos mensuales; cerca del 21,4 por ciento vive en familias cuyos jefes reciben hasta un salario mínimo. Las familias en estas franjas de salario representan respectivamente el 40,1 y 21 por ciento (CMCA 1994). También en Belo Horizonte, las familias más pobres registran la mayor incidencia de

⁴ Consideramos línea de la pobreza aquella bajo la cual los ingresos no son suficientes para la adquisición de la canasta básica de alimentos y los demás ítemes necesarios para la sobrevivencia (Fava 1989). Es importante notar que Fava toma en cuenta la variación del patrón de la canasta básica y de los costos de los alimentos en las regiones metropolitanas, que son más elevados mientras mayores son estas regiones (Fava 1984).

domicilios cuyo jefe es la madre. El total de estas familias representa cerca del 17 por ciento, cifra que salta al 31 por ciento cuando la renta familiar es inferior a un salario mínimo (AMAS 1995).

Uno de los principales problemas de la pobreza en el Municipio de Belo Horizonte es el habitacional. Según estudios realizados por la Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), en abril de 1995 el Movimiento de Lucha por la Habitación aglutinaba de 12 mil a 15 mil familias, que representaban casi 75 mil personas sin casa o que vivían como allegados.

Por otro lado, siguiendo los mismo datos de URBEL, en octubre de 1994 un 16,7 por ciento del total de la población de Belo Horizonte residía en favelas (Cuadro 4). Esto representó un crecimiento mayor de la población residente en favelas que de la población total de la ciudad.⁵

Cuadro 4
Domicilios y población residente en las favelas y conjuntos precarios de Belo Horizonte, 1994

	Domicilios	Población	Porcentaje
Favelas	69.285	336.860	16,7
Conjuntos precarios	13.860	79.110	3,9
TOTAL	83.145	415.970	20,6

Fuente: Municipalidad de Belo Horizonte-URBEL, 1994

En la última década, en lugar de surgir nuevas favelas, se dio un proceso de crecimiento y consolidación de las ya existentes. Actualmente, la población de las favelas de la ciudad se concentra en grandes conjuntos, seis de los cuales están situados en las proximidades de la zona más importante de la ciudad y de la zona industrial. Ahí viven cerca de 150 mil personas.

Por otra parte, hay también conjuntos habitacionales construidos por el poder público en la década del 80 que en su gran mayoría no se diferencian mucho de las favelas, ya que presentan precariedad en la infraestructura y escasez de equipamiento y de servicios urbanos. En octubre de 1994, cerca de 13.800 familias vivían en esos conjuntos, localizados en la región oeste y norte de la ciudad (Plan Director 1995).

En lo que se refiere a la mortalidad infantil —un indicador significativo en el cuadro de la pobreza, o en el desarrollo social de un país—, estudios recientes muestran que entre niños en la franja de edad entre 0 y 4 años, la tasa de mortalidad cayó de un 18,7 por mil en 1980 a 8,7 por mil en 1990 y a 5,2 por mil en 1993 (Prefectura Municipal de Contagem 1994).

En este contexto de pobreza absoluta y relativa en que se encuentra un enorme contingente de población del país, el problema del hambre ha ganado relevancia nacional, y ello en un momento en que el patrón de producción y consumo alimentario, que sigue de cerca el de los países desarrollados, tiene como referente los estratos sociales de renta media y alta. Así, de modo creciente se reducen los circuitos de producción y distribución más adecuados al patrón de consumo de las amplias capas populares.

La intervención del poder público para enfrentar esta situación es criticada por los analistas por su baja "productividad" en términos de la relación entre el volumen de las acciones emprendidas y los resultados alcanzados. Los analistas enjuician además la ausencia de una concepción global e integrada de los programas que ponen en operación tales políticas, por su desvinculación de las políticas estructurales de abastecimiento, salud, generación de renta y empleo. Así, postulan que las acciones públicas en el área social, más específicamente en el sector de alimentación, siempre serán insuficientes, porque la tendencia es de aumento permanente de su clientela, dado que las políticas que deberían corregir los desequilibrios sociales no sólo tienen resultados mediocres, sino que también reproducen esos desequilibrios (Santos 1990; Abranches 1987; Draibe 1990, 1995; Raczynsky 1995). Por tanto, continúan, para reducir los

⁵ La población de las favelas era, en relación al total de la población, 12 por ciento en 1995; 15 por ciento en 1965; y 13 por ciento en 1981. En la actualidad (1994) ha subido al 16,7 por ciento.

desequilibrios entre el patrón de comercialización y consumo y el acceso de la población en general a una alimentación de calidad, se requiere una intervención gubernamental en toda la cadena de abastecimiento, que implique disminución de precios, generación de renta y educación para el consumo.

2. LA POLÍTICA DE ABASTECIMIENTO

La política de abastecimiento, concebida e implementada por la administración del Partido de los Trabajadores en el municipio de Belo Horizonte en el período de 1993 a 1996, se compone de un conjunto de programas que abarca la totalidad de la cadena alimentaria: producción, comercialización y consumo; además de programas de complementación y suplementación alimentaria, y programas asistenciales y de emergencia, orientados a las familias víctimas de desastres ecológicos.

No siempre fue así. Las intervenciones públicas en el sector de abastecimiento alimentario presentaban características muy diferentes en el pasado, tanto en lo que se refiere al nivel de gobierno — federal, estatal o municipal— encargado de ellas, como a los principios orientadores y su modo de implementación. Una breve retrospectiva histórica de estas intervenciones muestra un rasgo común que marcó todo el período entre 1950 y 1992: la discontinuidad y/o ineficacia de los proyectos destinados a facilitar el acceso a los alimentos de la población en general, como también la discontinuidad de programas orientados, específicamente, a abaratar los precios de los alimentos para atender a los estratos más pobres de la población.

La política de los años 50 —con presencia en los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal— estuvo dirigida al apoyo del comercio minorista. Este momento coincide con un período de régimen democrático y con un modelo de federalismo en que la autonomía de los municipios fue valorada a través del fortalecimiento de las finanzas municipales.

El período entre finales de los años 60 y el inicio de la década del 70 estuvo marcado por una política "racionalizadora", orientada a la modernización agrícola y al desarrollo de la industria agropecuaria y el comercio mayorista. Se caracterizó por una intervención del gobierno federal, con un expreso contenido federalista. Coincidió con un período de implementación e institucionalización del régimen autoritario en el país, pérdida de autonomía de los municipios y un control rígido de los gastos de los gobiernos municipales.

La política del final de los años 70 hasta mediados de la década siguiente tuvo como característica la intervención pública para regular el mercado minorista. En un comienzo implementada a nivel nacional, fue continuada por el gobierno municipal a comienzos de los años 80, cuando se crearon los programas focalizados en la atención de las necesidades de consumo de la población pobre. Este momento fue también el de la distinción del régimen autoritario, cuando los resultados de las políticas practicadas por los gobiernos militares comenzaron a señalar la gravedad del problema de la pobreza y el hambre en el país.

A fines de los 80, y coincidiendo con el período de redemocratización y con el primer gobierno civil de la nueva república, ganó relevancia el desmontaje de la estructura autoritaria en el sector y los programas focalizados a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población pobre. En el municipio de Belo Horizonte, los programas de abastecimiento de carácter social ganaron un lugar en la agenda gubernamental.

Una última fase de estas políticas se inicia con la creación de la Secretaría Municipal de Abastecimiento del Municipio de Belo Horizonte en 1993, y coincide con el período de descentralización político-administrativa y de revalorización del gobierno local. En este momento, destacan en el país numerosas experiencias en el área social.

2.1 Belo Horizonte: momentos de actuación pública en el sector de abastecimiento alimentario

La intervención del poder público en el comercio ambulante, década de 1950

En la década del 50, los mercados, almacenes y ferias abastecían la ciudad. En 1959, la Municipalidad mantenía cuatro mercados: el Mercado Central, que concentraba la venta al por mayor de los productos hortícolas; el Mercado de Emergencia; el Mercadito de la Floresta; y el Mercadito Popular. Además, mantenía un supermercado y una red de nueve almacenes reguladores. Las ferias, cuyo número llegaba a

31, eran administradas por el poder público municipal. Esta red municipal era complementada, a veces hasta con una superposición, por una red estatal compuesta por diez depósitos de mercancías administrados por la Secretaría de Agricultura, y una red federal de diez puestos de subsistencia (los almacenes de la Delegación Regional del Servicio de Alimentación de la Previdência Social, SAPS); además, contaba con diez puestos de abastecimiento de la Comisión de Abastecimiento y Precios (COAP), organización regional del sistema vigente de control de precios. Esta red de equipamientos públicos cubría casi toda la ciudad, ofreciendo productos a precios más bajos que el mercado (CASEMG 1959).

En este período, una de las iniciativas más importantes para el control de la crisis de abastecimiento fue la creación, por el gobierno del estado, de una empresa estatal, la Compañía de Almacenes y Depósitos de Minas Gerais (CASEMG). Su función era actuar en el almacenaje de productos agrícolas a nivel regional. A fines de la década del 50, la CASEMG presentó el proyecto de la Central de Abastecimiento, buscando racionalizar el total de los productos alimentarios, en especial los hortícolas. Esta línea de actuación sólo llegaría a predominar diez años después, en la década de los 70 (CASEMG 1959:9-10).

La racionalización centralista, décadas de 1960 y 1970

La década del 60 comenzó con una visible mengua de la intervención de los gobiernos estatales en la distribución de alimentos, reflejada en la paulatina eliminación de los servicios públicos destinados al abastecimiento alimentario. A mediados de la década del 70, todas las redes de abastecimiento anteriormente citadas quedaron reducidas a seis puestos federales, y dejaron de funcionar todos los almacenes de la municipalidad y los depósitos del gobierno estatal. Lo mismo ocurrió con la red de ferias, que no crecieron al mismo ritmo que la población de la ciudad. En la década del 60 existían 31 ferias para atender a una población de 693.329; a finales de la década del 70, tan sólo 34 ferias atendían a 1.780.855 habitantes (PLAMBEL 1977:49).

Este período se caracterizó por la intervención centralizada a nivel federal del gobierno, con prioridad en el comercio al por mayor. A comienzos de los años 70, las nuevas directrices nacionales de política económica dieron prioridad, entre otros, a los objetivos de un rápido incremento de producción agrícola, particularmente de productos exportables, previendo el equilibrio de la balanza de pago; y, al mismo tiempo, a la modernización de la agricultura, viabilizada por generosos subsidios concedidos por el gobierno federal, en detrimento de los cultivos de abastecimiento interno (Carneiro 1991). Esta política llevó al surgimiento de la agroindustria y del complejo agroindustrial, a un cambio en el patrón de oferta y consumo de alimentos en el mercado interno, a la elevación de los costos de producción y, en consecuencia, al alza de los precios de esos productos.

Siguiendo la orientación racionalizadora de la política federal, que incentivó el comportamiento empresarial en la administración del sector público —inclusive en el área de las políticas sociales (Cintra 1978)—, la mayoría de los puestos subsidiados de comercialización de alimentos fueron desactivados y se creó la Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL). La COBAL, que actuaba en los mercados mayorista y minorista como empresa pública, mantuvo por algún tiempo los puestos de abastecimiento subsidiados de la red federal. En Belo Horizonte, esta intervención pública en el comercio al por menor, que garantizaba la distribución a precios más bajos, quedó reducida a seis puestos de abastecimiento de la antigua COAP.

El gobierno federal incentivó, también, la fundación de las grandes centrales de abastecimiento regionales (CEASA), con el objetivo de actuar sobre el comercio al por mayor de alimentos.

La creación de las CEASA tuvo como objetivos específicos el mejoramiento de las condiciones de conservación y venta de las mercaderías con el impacto más adecuado, la organización del transporte y la posibilidad de subvencionar los productos, el aumento de las escalas de compra y la fijación de precios más directamente a través de las leyes del mercado. Entre los objetivos de las CEASA se incluyó la mejoría de las condiciones urbanísticas de la ciudad, pues estas centrales fueron localizadas en áreas periféricas, lo que permitió sacar del centro de la ciudad los puestos de abastecimientos concentradores de gran volumen de mercancías (Hidroservice 1969:146-7).

En el caso de Minas Gerais, la CEASA se especializó en el comercio al por mayor de productos hortigranjeros y, posteriormente, también en la venta al por mayor de cereales. El apoyo al comercio minorista de los hortigranjeros fue una iniciativa paralela a sus objetivo que, en conjunto con la Municipalidad, permitió la construcción de mercados de distrito y de ferias cubiertas.

Los mercados de distrito eran edificaciones en que se arrendaba locales a comerciantes minoristas. El tipo de instalación y el esquema de funcionamiento de los mercados de distrito no resultaron adecuados al comercio de los hortigranjeros, cuyo valor de ventas no fue suficiente para sustentar los altos costos del equipamiento. Estos factores llevaron a la CEASA-MG y a la Municipalidad a limitar a tres los mercados de distrito, y a construirlos en áreas de mayor densidad y de mayor potencial de mercado (orientados a la atención de familias de niveles de renta más altos). Con el tiempo, los precios y calidad de los productos en los mercados de distrito dejaron de ser diferentes de los del comercio regular.

También se construyó una feria cubierta, un galpón abierto para la instalación de puestos de feria, que se prestaba para otros usos cuando no se lo utilizaba para la distribución de alimentos. A pesar de ser un equipamiento más adecuado, por su bajo costo, y con la posibilidad de mayores ventajas sociales, se hizo uno solo (PLAMBEL 1977).

No cabe analizar aquí en detalle los motivos de agotamiento de la política de intervención en el comercio al por menor. En términos generales, citaremos como factores importantes de este fenómeno las directrices del gobierno federal de racionalización de las políticas públicas, el surgimiento del complejo agroindustrial en la agricultura, y el crecimiento en el período de capas sociales urbanas de poder adquisitivo medio y alto. Estos factores contribuyeron a dar fin al antiguo aparato institucional relacionado a un patrón de agricultura tradicional (SAPS, COAP, mercados municipales), para propiciar el surgimiento de nuevos aparatos que buscaban racionalizar la oferta y demanda de alimentos (COBAL, CEASA), y de una red de supermercados que atendía, principalmente, a la nueva clase media urbana. Esta combinación de hechos tuvo como consecuencia una serie de pérdidas para las capas populares, principalmente de las grandes ciudades. Quedó reducida su capacidad de participar en el mercado moderno de alimentos, sin que se les abriese —como contrapartida— el acceso a circuitos alternativos, porque estos se tornaron escasos y muy localizados.

Los programas municipales de abastecimiento alimentario, década de 1970

El tema del abastecimiento retornó a la agenda política en la segunda mitad de la década del 70, centrándose nuevamente en la distribución minorista de alimentos.

La preocupación por garantizar el abastecimiento de precios más adecuados para las capas populares urbanas surgió primero a nivel federal, en el ámbito de la COBAL. Esta empresa, por considerarse incapaz de operar para ofrecer precios efectivamente más bajos que el mercado, financió investigaciones y encomendó propuestas para el abastecimiento a organizaciones metropolitanas. En el caso de Belo Horizonte fue el Plan Director de la Región Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL). De esta iniciativa resultó la creación, en 1978, de la Cadena Voluntaria de Pequeños Comerciantes, que después de llamó la Red Somar, una central que buscaba favorecer economías de escala y, por tanto, condiciones de comercialización de alimentos de calidad a precios más bajos en las periferias pobres de las ciudades. Este programa logró buenos resultados en los primeros tres años de funcionamiento.⁵

En el municipio, la preocupación por los altos precios de los alimentos quedó marcada por la realización, en 1979, de un seminario sobre el abastecimiento alimentario de la ciudad, patrocinado por la Cámara de Concejales. En esa ocasión se planteó que los intermediadores en el mercado eran los

⁵ Buena parte de la literatura en el área de las ciencias sociales, relacionada al sector rural en los años 70, está dedicada a la comprensión de las transformaciones en la agricultura, tanto en su base más puramente productiva, como en las consecuencias sociales resultantes del proceso intensivo de penetración del capitalismo en el campo. Uno de los mejores estudios es ciertamente el de Estudioso (1980). Véase también Coradini y Redericq (1981); Graziano da Silva (1982); Estudioso, Pompermayer y Coradini (1982). Para las transformaciones agrícolas en el estado de Minas Gerais, véase Nabuco (1988).

principales responsables por los altos índices de precios de alimentos en la ciudad, y que la CEASA-MG no sólo había permitido, sino reforzado, el papel de intermediación monopólica de los comerciantes al por mayor en el mercado.⁷

Como explicó el entonces director del Instituto de Investigaciones Económicas y Administrativas (IPEAD), entrevistado para esta investigación:

En esa época surgió el comercio de la papa, y como la CEASA-MG se situaba en la periferia de la ciudad —en función de las dificultades y del costo de los transportes—, surgieron otros tipos de intermediarios que actuaban comprando en la CEASA-MG y entregaban a los medianos consumidores y a pequeños comerciantes. También, en función del transporte, surgieron intermediarios entre los productores y la CEASA-MG, que reunían la producción en el campo y la traían a la Central.

A partir de las conclusiones y propuestas de ese seminario, en 1982 el gobierno municipal creó la Coordinadora de Abastecimiento, cuya función principal era racionalizar el mercado. En este período también se creó el primer programa municipal de abastecimiento focalizado en la población de bajos ingresos, el Programa de Alimentación del Pueblo. Ese programa tenía como soporte la red particular de comercio: eran comerciantes acreditados por el poder público municipal, cuyos productos básicos eran revisados por la Municipalidad para que mantuvieran precios más bajos que en el mayoreo. Estos productos eran comprados por la Municipalidad, empaquetados con la marca del programa y distribuidos principalmente en las áreas más pobres de la ciudad, con los precios de una tabla elaborada por el IPEAD. Realizaba la compra la Coordinadora de Abastecimiento de la Municipalidad, en convenio con la Comisión de Financiamiento a la Producción (CFP), organización federal que controlaba los impactos reguladores. Mediante ese convenio, que permitía precios de compra más bajos, la Municipalidad obtuvo del gobierno estatal el excedente del Impuesto de Circulación de Mercaderías (ICM).

Inicialmente fueron pocos los productos básicos comercializados: arroz, porotos y aceite. Para garantizar su eficacia, se instituyeron mecanismos rígidos y agentes de fiscalización y control de los precios y de la calidad de los productos que eran distribuidos por la red de comerciantes acreditados por el programa.

El programa fue un éxito. Proyectado para vender cerca de 2.100 toneladas de arroz, 980 de porotos y 190 de aceite de soja, en el primer mes de funcionamiento se llegó a 3.837 toneladas de arroz, 1.074 de porotos y 650 mil latas de aceite. En los siguientes meses se incorporaron a él nuevos productos, tales como café, papa, naranja, ajo, cebolla, huevo, carne, harina de mandioca y plátano.

Lacyr Maffia, creador del programa, dijo en su entrevista:

Hubo muchos problemas con los comerciantes que no querían trabajar dentro de la tabla suministrada. Más allá de eso, como los precios de la Municipalidad eran hasta un 60 por ciento más baratos, los comerciantes compraban los productos de la Municipalidad y los traspasaban a los supermercados, colocando los productos en un nuevo envase. En el envase del programa colocaban productos peores.

En función de eso, el programa fue reeditado con el nombre de Abastecimiento a Bajo Costo (ABC), y con una nueva orientación. El objetivo era eliminar a los intermediarios, aproximando el producto al consumidor, y controlar los precios. Para lograrlo, la red de comerciantes privados acreditados fue sustituida por concesionarios escogidos por la Municipalidad. Surgió entonces la figura del "permitido", una persona natural o jurídica que obtenía el permiso o concesión del poder público para explotar, dentro de determinadas normas, puestos o lugares públicos para la comercialización de determinados productos.⁸ El "permitido" estuvo obligado a obedecer los márgenes de lucro establecidos por la tabla de precios del IPEAD. La ventaja en participar del programa se traducía en la franquicia de la inversión inicial en terrenos e instalaciones, pues la venta se realizaba en camiones cedidos por la Municipalidad que se podían localizar

⁷ Actualmente existe la Red Somar. La Compañía Nacional de Abastecimiento, empresa federal encargada de garantizar el abastecimiento, anunció su reactivación.

⁸ El término "permitido" está utilizado, aquí y en otros pasajes del presente texto, con este sentido.

en cualquier área pública, inclusive en las proximidades del mercado de comerciantes, que vendían a precios mucho más altos.

En la segunda mitad de la década de los 80 se amplió el programa, diversificándose los productos a lo largo de una red de agentes de comercialización. Se incorporó productos no perecibles y entraron en el circuito las asociaciones comunitarias. En algunos casos, las experiencias con estos nuevos agentes fueron bien recibidas, pero progresivamente surgieron problemas con los dirigentes de aquellas asociaciones que no pagaban las mercaderías recibidas de la Municipalidad, y además el programa comenzó a ser utilizado para fines políticos.

El debilitamiento de la intervención pública en el sector de abastecimiento, década de 1980

Al final de la década de los 80 no existía en el país ningún vestigio de la estructura institucional montada en la década de los 70 para el sector de abastecimiento. La Compañía Brasileña de Almacenamiento (COBAL) y la Compañía de Financiamiento de la Producción fueron fundidas para dar lugar a la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), organismo que nunca tuvo el estatus de sus antecesoras.

Desde 1993, la CONAB coordina el Plan Nacional de Abastecimiento Alimentario (PLANAB), que incluye once programas de comercialización de productos alimenticios, focalizados en la atención de las poblaciones pobres. En la práctica, tuvieron poco o ningún efecto en la disminución de los problemas de abastecimiento de las capas de más baja renta.

A nivel estatal, las CEASA "contribuirán a la expulsión del pequeño productor del mercado de alimentos", de acuerdo con la opinión del Superintendente Regional de la CONAB de Río de Janeiro, entrevistado en esta investigación.

A nivel municipal, el Programa ABC perdió prioridad en la administración municipal del período 1989–92. La prioridad en la agenda gubernamental —la revitalización del centro de la ciudad— tuvo efectos directos sobre la continuidad del ABC: los puestos se deterioraron por la falta de higiene y la desorganización, debidas a la ausencia de fiscalización y control. Su ampliación a través de la incorporación de las asociaciones comunitarias significó, por una parte, la apertura política de un espacio de participación; por otra, sin comando ni control, el carácter clientelista del programa lo tornó más vulnerable al manejo político-electoral. En la evaluación de su antiguo administrador, Lacyr Maffia, el ABC "tuvo una caída por la mala administración y fiscalización".

En 1992, la Municipalidad declaró que el ABC se había desviado de sus objetivos de atención a las poblaciones de baja renta, y que estaba prácticamente controlado por los "permitidos", quienes estarían utilizando las áreas públicas exclusivamente en beneficio personal. Además a juicio de las autoridades municipales, los puestos de venta existentes en el área central de la ciudad provocaban muchos problemas urbanos, en especial de higiene, lo que contrariaba el programa de revitalización del centro de Belo Horizonte.

En vista de ese diagnóstico, la decisión gubernamental fue movilizar a los "permitidos" desde el área central a puestos más distantes en las regiones periféricas. La resistencia de algunos "permitidos", en conflicto abierto con la Municipalidad, culminó con la decisión judicial de cierre de estos puestos. En la percepción de un "permitido" de la época, entrevistado para esta investigación, el ABC podría ser revitalizado si hubiese voluntad política:

La Municipalidad no estaba abierta a encontrar soluciones y alternativas para mantener el ABC. No era necesaria su eliminación. Se hizo porque ellos son elitistas. El programa atendía a 60 o 70 mil personas por día en cinco puestos de venta en el centro de la ciudad. El alegato principal era que el comercio afeaba la ciudad.

La política de abastecimiento en la perspectiva de la seguridad alimentaria. década de 1990

El abastecimiento alimentario fue prioridad en la gestión municipal en el periodo de 1993 a 1996. El actual alcalde siempre demostró un especial interés por esta cuestión. Como concejal y relator de la Ley Orgánica Municipal de Belo Horizonte, su actuación fue decisiva para la incorporación del abastecimiento como prioridad de gobierno. En el Art. 3, VI de esta ley está definido como prioridad de la administración municipal —junto a salud, habitación, asistencia social, transporte y ocio—, dedicándosele todo el Capítulo XIV de esta ley orgánica.

Al asumir en marzo de 1993 como alcalde de la coalición partidaria, en la cual el Partido de los Trabajadores fue mayoría, Patrus Ananias formalizó esta prioridad anunciando, simultáneamente, la creación de una Secretaría Municipal de Abastecimiento, SMAB. También anunció el nombre de la futura secretaria de abastecimiento, Maria Regina Nabuco.⁹ Antes de la creación formal de la Secretaría fueron liberados los recursos para que la futura secretaria iniciara la formación de su equipo y la operacionalización de su proyecto de política para el sector.

La prioridad dada al abastecimiento alimentario se hace más relevante aún por el hecho de que no se constituyó en una iniciativa localizada del PT de Belo Horizonte o del alcalde, sino porque el abastecimiento, en la perspectiva de la seguridad alimentaria, es un punto central en las propuestas programáticas del Partido de los Trabajadores a nivel nacional. En 1993, en un clima de colaboración interpartidaria con el nuevo Presidente de la República, Itamar Franco, el PT dirigió sus propuestas sobre este tema al gobierno federal. En ese periodo, algunos gobiernos municipales ya venían presentando experiencias positivas con programas de alimentación desarrollados en la línea de seguridad alimentaria.

Más allá de la importancia del abastecimiento en la agenda del ejecutivo local y del PT, es importante subrayar que la cuestión alimentaria ganó enorme visibilidad cuando los registros nacionales mostraron la gravedad de la situación de pobreza y hambre en el país, llevando al gobierno federal y a la sociedad civil a movilizarse en la campaña de Acción de la Ciudadanía contra el Hambre, la Miseria y por la Vida. Dentro de este cuadro nacional, la situación del municipio de Belo Horizonte fue considerada particularmente grave por el gobierno municipal, frente a los registros sobre la desnutrición infantil y adolescente, las imperfecciones del mercado en la producción y distribución de bienes alimenticios, y el precio de los mismos.

En ese contexto, el equipo nuclear de la futura Secretaría Municipal de Abastecimiento bajo el liderazgo de Maria Regina Nabuco y provisoriamente instalada en la Secretaría de Actividades Urbanas, dio inicio a la implementación de la política de abastecimiento y seguridad alimentaria. La SMAB fue efectivamente creada ocho meses después del inicio de la gestión del actual gobierno, en agosto de 1993.

2.2 Los programas de alimentación del gobierno federal

Desde mediados de la década del 70, el gobierno federal inició un gran esfuerzo por implantar una política nutricional. Entre tanto, y sin negar la mejoría del estado nutricional de la población a lo largo de esos años, los programas de complementación y suplementación alimentaria, focalizados en segmentos específicos de la población pobre, producían resultados menores que los que podrían haberse logrado de haber estado integrados a los servicios de salud, y combinados con las políticas de educación, abastecimiento, empleo y renta. Innegablemente, el uso "clientelista" de los recursos aplicados y la ausencia de planeamiento en la selección de los clientes, llevaron a desperdicios y distorsiones en la aplicación de los programas.

En los últimos años funcionaron intermitentemente programas orientados a complementar la alimentación de la población pobre. Cabe citar el Programa de Suplementación Alimentaria (PSA), el

⁹ Maria Regina Nabuco es profesora del Centro de Desarrollo Económico de Planeamiento Regional, CEDEPLAR, de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Federal de Minas Gerais (UFMG). Tiene un doctorado en Economía Rural y es reconocida en los medios académicos por su larga experiencia en investigaciones en el área, en especial sobre economía rural en Minas Gerais y abastecimiento de la Región Metropolitana de Belo Horizonte.

Programa de Apoyo Nutricional (PAN), el Programa Nacional de Leche para Niños Carentes (PNLCC), y el Programa de Alimentación del Trabajador (PAT).¹⁰

El PSA o el PAN son muy semejantes en sus objetivos, porque pretenden complementar la alimentación del grupo materno-infantil. Las diferencias tienen relación con la organización responsable: el PSA está en el ámbito del Instituto Nacional de Alimentación y Nutrición (INAN), organismo del Ministerio de Salud; el PAN estaba en el ámbito de la extinta Legión Brasileña de Asistencia (LBA). El primero, orientado a la pobreza del noreste, funcionó en el período entre 1976 y 1991; el segundo, dirigido a las regiones pobres del centrosur del país, funcionó desde 1977 hasta 1990. El PSA comenzó atendiendo a cerca de un millar de beneficiarios, que llegaron a diez millones en 1987, y se estabilizó en una franja de seis millones a partir de 1988. En sus inicios, los beneficiarios del PAN fueron aproximadamente cerca de 300 mil personas, que aumentaron a un millón a partir de 1987.

Estos programas presentaron muchos problemas en su ejecución. En el caso del PSA, los recursos financieros fueron muy oscilantes y con pérdidas importantes, dadas las altas tasas de inflación y el no cumplimiento de los plazos de desembolso. Además de estos, también se presentaron problemas para la liberación de los productos obtenidos directamente de la Compañía Brasileña de Alimentos (COBAL). En el caso del PAN, además de los problemas en la selección de los usuarios, se destacó su alto costo, porque adquiría productos industrializados que tenían precios mucho más altos que los productos naturales.

El PNLCC, más conocido como el "ticket de leche", creado en 1986, fue un ejemplo de desarticulación y desorganización. Administrado por la Secretaría de Acción Social de la Presidencia de la República (SEAC), buscaba innovar en términos de desburocratización y agilidad en la distribución. Por ejemplo, la distribución de tickets que servirían para ser cambiados por leche (un ticket = un litro de leche), se hacía en puestos acreditados por la SEAC, en organismos públicos y, principalmente, en entidades asistenciales y asociaciones comunitarias. Cada familia con un niño pequeño recibía un ticket por día. El programa comenzó con una cobertura de 2,5 millones de niños. Llegando a 8 millones en el último año de funcionamiento. Presentó innumerables problemas: disputaba la misma clientela del PSA y el PAN; no era mediado por el área de la salud; no atendía a los más necesitados y presentaba costos muy altos. Finalmente, sin control del gobierno y de la población beneficiada, se fue desvirtuando por los intereses clientelistas y por la corrupción. Se desactivó en 1991.

El programa con mayor cobertura y de más larga vida fue el de la merienda escolar, que consistió en la distribución de meriendas a los niños matriculados en el primer grado de la escuela pública. Sus recursos venían de la Fundación de Asistencia a los Escolares (FAE). Creado en la esfera federal en 1956 como Campaña Nacional de la Merienda Escolar, en 1976 atendía cerca de 11 millones de estudiantes, y en 1992 cubría a 30 millones de niños. Funcionaba de manera centralizada, con excepción de un breve período en 1986. La FAE compraba productos industrializados que eran distribuidos con enorme dificultad, dado su volumen y la gran extensión del país. En 1996 se introdujeron los productos naturales y artesanales, en el supuesto de que el programa podía, también, ser un apoyo a los pequeños productores rurales. No obstante, esta iniciativa fue inviable, porque era imposible abastecer un programa de dimensiones nacionales, con productores muy dispersos y ofertas individuales muy pequeñas. Además, el deterioro de los productos naturales en el proceso de distribución aumentó las pérdidas y el desperdicio. A pesar de estos problemas, el programa tuvo buenos momentos: los estudiantes recibían alimento durante los 200 días lectivos. En 1991, sin embargo, la merienda alcanzó para apenas 60 de los 200 días, y en 1992 —el peor año de atención— sólo cubrió las escuelas por 38 días lectivos.

Lo oneroso de los costos de transporte y almacenaje, los perjuicios causados por el deterioro de productos y los frecuentes atrasos y discontinuidades en el abastecimiento, sumados a lo inadecuado de los productos con respecto a los hábitos regionales, trajeron fuertes propuestas para la descentralización del programa.

¹⁰ En épocas de Draibe y Araújo (1996), programas del gobierno federal de alimentación para la población carente en general.

Draibe (1993); Lavinás y Maluf (1992); Peliano (1993); Lavinás y Nabuco (1993).

El Programa de Alimentación del Trabajador (PAT) funciona desde 1977 a través de tickets alimentarios que son distribuidos por los empresarios a sus trabajadores. Las empresas descuentan esta contribución del impuesto de renta. En 1990 su clientela llegó a 6,5 millones de trabajadores. Actualmente el ticket alimentario es una especie de nueva moneda en circulación, porque diversos establecimientos comerciales de venta de mercaderías lo aceptan como pago.

En el período más reciente, poco antes de la creación de la SMAB, el cuadro de actuación gubernamental en el área de atención alimentaria era desolador (Peliano s/d). En el periodo entre 1990 y 1992, correspondiente a la gestión de Fernando Collor, el país vivió la paradójica situación de estar implantando reformas en el sistema de protección social simultáneamente a la desactivación de todos los programas de alimentación y nutrición. "De hecho", observa Draibe (1995:218), "iniciamos el año de 1993 solamente con el Programa de Merienda Escolar, que contaba con recursos para apenas cuarenta días", y el Programa de Alimentación al Trabajador se redujo en un 10 por ciento en su potencial de atención. Frente a la total desorganización de la política de abastecimiento en el país (Lavinias y Maluf 1992; Delgado 1993) se verificó, entre 1989 y 1993, una pérdida substancial en los estancos regulares de alimentos básicos tales como arroz, porotos, maíz y trigo. En aquel período, esos estancos variaron de cerca de 10 millones de toneladas a poco más de 1,5 millones (Lavinias y Maluf 1992).

Después del "*impeachment*" del presidente Fernando Collor, en 1992 asumió la presidencia Itamar Franco. La oposición asumió una postura propositiva, destacándose la elaboración por parte del PT de un documento con propuestas, que contenía elementos para una política de seguridad alimentaria y de creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONSEA). Por otra parte, la Asesoría Social de la Presidencia buscó la articulación entre los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil, preocupada con la revisión de los programas federales de alimentación y nutrición. Además, se presionó a los alcaldes en el sentido de reactivar los programas sociales.

En ese movimiento de reorganización de los programas, se le encomendó al IPEA la tarea de dimensionar la población en condiciones más graves de insuficiencia alimentaria, realizar un mapa de la distribución de alimentos y formular alternativas inmediatas para enfrentar el hambre en el país. Los principales resultados del trabajo fueron publicados bajo el nombre de "Mapa del hambre: subsidios a la formulación de una política de seguridad alimentaria". Se estimó en 32 millones los indigentes en el país. Frente a esto, la Presidencia de la República solicitó que todos los ministros presentaran programas para mitigar el hambre y creó una comisión integrada por miembros del gobierno y de la sociedad civil, para organizar toda la información disponible y elaborar un plan de acción.

En 1993, el gobierno lanzó el Plan de Combate al Hambre y la Miseria, asumiendo el trabajo para superar la miseria de manera prioritaria. Las formas de operacionalización de este plan incorporaron las nuevas demandas de transparencia en la utilización de los recursos públicos. El principio orientador fue la asociación del gobierno y la sociedad. A través del CONSEA, la sociedad civil pasó a tener un papel fundamental en el establecimiento de las prioridades y formas de gestión. La prioridad otorgada a una política destinada a los segmentos de la población marginal y las características de transparencia, control de la sociedad civil y ausencia de sectarismo, representaron innovaciones en este ámbito de actuación del gobierno (Peliano 1994).

En el Plan de Combate al Hambre y la Miseria se definieron tres principios orientadores de la acción: solidaridad, asociación y descentralización. Solidaridad, entendida como movimiento social, compromiso ético en busca de ciudadanía, y no como acción individual meramente asistencialista y voluntarista. Asociación, entendida como una "amplia comunión de esfuerzos de todas las fuerzas vivas de la nación", y concretada a través del desarrollo del plan mediante una colaboración efectiva entre el sector público y la sociedad. Se postuló la descentralización como fundamental para la adaptación de las estrategias a las distintas realidades regionales, para el mayor compromiso de los gobiernos y las sociedades locales, y para la garantía del control social por parte de los diversos segmentos comprometidos.

Entre las acciones de este plan destacan la atención a los niños desnutridos y a las embarazadas en riesgo nutricional; la recuperación del Programa de Merienda Escolar, descentralizado; la revisión y ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador (PAT); el Programa de Distribución de Emergencia de Alimentos (PRODEA); y los asentamientos de trabajadores rurales (Draibe y Arretche 1995).

El programa de atención a las embarazadas y nodrizas se recuperó en parte a través de la distribución de leche, realizada por puestos de salud y no por medio de tickets distribuidos por asociaciones y entidades sociales, mecanismo que había significado los mayores problemas de su implementación. En 1993, su primer año de funcionamiento, 500 municipios de un total de 5.000 adhirieron al programa, incluyendo todas las capitales del estado.

El Programa de Merienda Escolar recuperó sus recursos en virtud de la presión del CONSEA sobre el Congreso Nacional. También, por sugerencia de ese Consejo, se lo descentralizó. A partir de 1993 se traspasaron los recursos a los estados y municipios que adhirieron a esta propuesta. Con este nuevo sistema de administración el programa fue evaluado positivamente, a pesar de existir todavía algunos atrasos en la transferencia de los recursos, problema que se ha ido minimizando con la notable caída del proceso inflacionario. A pesar de no tener metas fijadas, el programa tuvo un crecimiento en la franja del 10 por ciento, en términos del número de empresas que lo adoptaron.

La distribución de alimentos solamente se inició a fines de 1993. Se distribuyeron cerca de 2 millones de canastas básicas, de 25 kilos, en 1.162 municipios a partir de 34 polos regionales, con resultados superiores a los previstos originalmente. Debe notarse que esto se obtuvo con la disminución del periodo de atención de cuatro a tres meses. Este programa quedó marcado por innumerables dificultades, serios conflictos intergubernamentales, y entre el gobierno y la sociedad civil, inclusive con denuncias de algunas municipalidades en cuanto a la distribución de alimentos deteriorados.

Con el desdoblamiento del Plan, a través de la creación del Comité de Empresas Públicas en el Combate al Hambre, la Miseria y por la Vida, las principales empresas públicas se articularon para trabajar en sociedad. Dentro de las actividades desarrolladas por el Comité estuvieron las campañas de recaudación y distribución de alimentos, remedios y ropas; programas orientados a los niños y jóvenes, especialmente en el área de capacitación y orientación profesional; proyectos de generación de empleos; y cesión de terrenos públicos para huertos comunitarios y otras plantaciones.

Actualmente, el gobierno de Fernando Henrique Cardoso está desarrollando el Programa Comunidad Solidaria en el área social, retomando la experiencia de la Campaña de la Ciudadanía contra el Hambre y por la Vida, y del CONSEA. Este nuevo programa pretendería, en primer lugar, articular las acciones del gobierno federal relevantes para el combate del hambre y la miseria; en segundo lugar, promover asociaciones entre los diversos niveles de gobierno y, sobre todo, entre el Estado y la sociedad. Las evaluaciones sistemáticas del programa, si bien ya se realizaron, aún no han sido publicadas.

3. LA CONCEPCIÓN POLÍTICA, RECURSOS Y ESTRATEGIAS DE ACCIÓN DE LA SECRETARÍA MUNICIPAL DE ABASTECIMIENTO, BELO HORIZONTE

3.1 La concepción de "seguridad alimentaria" y sus implicaciones políticas

El municipio cumple funciones importantes al llevar a cabo una política de abastecimiento. En la Constitución de 1988, la claridad de este papel se vio oscurecida por la no definición de responsabilidades de los diferentes niveles de gobierno. Sin minimizar la importancia de las acciones integradas regionalmente —y la articulación de los niveles federales, estatal y municipal en la política de abastecimiento—, es importante resaltar que una política en este sector del abastecimiento abarca acciones típicamente municipales. "Los municipios procuran estimular la organización de los sectores ligados al abastecimiento alimentario que, contando con un gran número de agentes económicos de poca cohesión —como productores y consumidores—, son frecuentemente subordinados a los segmentos oligopolizados. El apoyo a las organizaciones comunitarias, sobre todo a los pequeños productores y consumidores de granos y los hortifrutigranjeros que se encuentran a merced de las relaciones de mercado y no tienen una renta satisfactoria, es importante para asegurar la equidad en las relaciones económicas y sociales dentro del abastecimiento alimentario" (Lavinás y Nabuco 1991:79).

En la potencialización de nuevas capacidades político-administrativas de los gobiernos municipales para actuar en el sector de abastecimiento, es típico el caso de la Municipalidad de Belo Horizonte que, a través de la SMAB, viene desarrollando una intervención cuyos efectos no se limitan a la disminución de precios, sino se reflejan en las variables económicas, políticas y sociales, al reducir las desigualdades en el sector, generar renta y educar a la ciudadanía.

La política de abastecimiento de esta Secretaría tiene como fundamento el principio de "seguridad alimentaria", esto es, "el asegurar a todos, y en todo momento, el acceso —por adquisición o producción propia— a una alimentación de calidad. Ello implica la adopción de políticas que en su conjunto resulten en la obtención de una disponibilidad agregada de alimentos que sea, simultáneamente, suficiente para incorporar a los hoy excluidos del mercado, y sustentable a largo plazo, con una máxima de estabilidad y autonomía" (Lavinás y Maluf 1992:65). En los términos de documentos oficiales de la SMAB, es el poder público el que debe asegurar a toda la población el acceso a la alimentación de calidad, a través de "acciones eficaces, constantes y coordinadas (...) En ese sentido, la creación de la Secretaría Municipal de Abastecimiento tiene como objetivo garantizar a la Municipalidad de Belo Horizonte el planeamiento, coordinación y ejecución de políticas de abastecimiento y seguridad alimentaria, basándose conceptualmente en la promoción del derecho universal a la alimentación" (Doc. de la Municipalidad de Belo Horizonte, 1995:2).

Dentro del principio de la seguridad alimentaria, desarrollado por la FAO, está inscrito el concepto del derecho universal a la alimentación. La secretaria de la SMAB observa que "la población que pasa hambre no se da cuenta que tiene ese derecho".

Una de las implicancias políticas del principio de seguridad alimentaria es que, por una parte, afirma la responsabilidad del poder público de intervenir para proteger a las familias contra el hambre y una alimentación inadecuada; por otra parte, legitima las demandas, en ese sentido, de la sociedad. El concepto de ciudadanía alimentaria es recurrentemente explicitado en todos los documentos oficiales de la SMAB. En su última publicación de 1995, esta Secretaría establece: "La SMAB entiende que el derecho a la alimentación está inserto en un contexto de ampliación de la ciudadanía, y que es deber del sector público asegurar la seguridad alimentaria y trabajar para extender la condición de ciudadanía alimentaria a una mayor parte de la población". Si la condición de ciudadano es superior a la condición de consumidor, agrega, "el objeto de preocupación se expande: debemos garantizar una alimentación saludable, suficiente, constante y accesible, a aquellos que se constituyen como consumidores y a los que, por no tener poder adquisitivo, no se valen de esta condición" (SMAB, Políticas Públicas 1995:18).

Otra implicancia política de este principio es que afirma la imprescindibilidad de la intervención gubernamental en el mercado, de manera de garantizar patrones de producción, distribución y de consumo adecuados, articulados y accesibles a toda la población: "¿Por qué intervenir en el mercado? El mercado está oligopolizado. La formación de precios no tiene lógica. La estacionalidad es el argumento para aumentar los precios. De hecho, hoy (en virtud de la política desarrollada por la SMAB), con la presencia de más equipamientos de distribución, y con un productor que distribuye directamente sus productos, se ha conseguido precios hasta un 50 por ciento más bajos de los obtenidos en el mercado".

Un imperativo de la política de abastecimiento y seguridad alimentaria es sustituir la iniciativa privada, y que el Estado perfeccione su capacidad "de intervenir en el mercado de alimentos, sea en la inducción de concursos en los sectores oligopolizados, sea en la inhibición de las prácticas especulativas, sobre todo en los mercados al por mayor de productos agroalimenticios" (Lavinias y Maluf 1992:65).

La política así definida desmitifica "la visión neoliberal de creer en la capacidad de las leyes del mercado, hasta entonces definitoria de las acciones gubernamentales, y se contrapone, por tanto, a la visión de que el juego del mercado sería suficiente para promover un estado óptimo de abastecimiento, en el que las disfunciones deben ser compensadas, en mayor o menor grado, por las políticas sociales focalizadas". Al contrario, aseguran Lavinias y Nabuco, "asumir económica y políticamente la idea de que un derecho básico del ciudadano es el acceso a la alimentación de calidad, en los niveles nutricionales adecuados", amplía más de lo que restringe el papel del Estado (Lavinias y Nabuco 1991:78).

En el caso de la política de la SMAB, los programas comunes, focalizados y asistenciales, tienen también un lugar importante, porque están integrados y combinados con otros programas de incentivo a la producción, de administración y regulación del mercado de alimentos, y con programas de carácter educativo.

"El trabajo de la Secretaría se da hoy en varios frentes. La acción asistencial se entrega en la preparación de 100 canastas básicas mensuales para los necesitados, que son distribuidas por la Secretaría Municipal de Asistencia Social y la Asociación Municipal de Asistencia Social (AMAS). También se preparan canastas y marmitas para familias en tránsito, esto es, que están siendo transferidas de vivienda por los organismos de la Municipalidad. El gran programa de la Municipalidad, la entrega gratuita de merienda escolar, es percibido como un complemento para la alimentación de los niños, al igual que la distribución de harina enriquecida para los niños, nodrizas y embarazadas. La distribución de harina no es asistencialista, porque se hace de una manera educativa. Existía la preocupación de rescatar la cultura popular en el área de la alimentación. (...) Entonces, hay una vertiente de acción de la Secretaría que se preocupa de educar al consumidor (...); otra vertiente tiene relación con regular el mercado, reducir los precios y acabar con el hambre. La Central de Abastecimiento valoriza al pequeño productor independiente, aproximando productores y consumidores" (Secretaría/SMAB).

Como se indicó anteriormente, la Secretaría combina la extensión del derecho a la alimentación con la existencia del mercado, procurando intervenir sobre él para garantizar el abastecimiento adecuado al patrón de consumo de toda la población, con calidad y precios competitivos, y también ajustado al poder adquisitivo de la colectividad. Otro aspecto importante se refiere a la dimensión educativa de la política, que está presente en su tres grandes líneas: promoción y defensa del consumo, regulación del mercado e incentivo en el área de producción.

A continuación presentamos la organización del trabajo y los recursos financieros y políticos disponibles, que permiten a la SMAB implementar la política de abastecimiento y seguridad alimentaria.

3.2 La organización del trabajo y los recursos de la Secretaría Municipal de Abastecimiento

La política de la SMAB, orientada por el principio de la seguridad alimentaria, se desdobra en tres grandes líneas que se combinan para formar un conjunto que contempla desde aquellas cuestiones más urgentes de la alimentación y desnutrición de los grupos en riesgo, hasta la regulación del mercado y el incentivo a la pequeña producción y el autoabastecimiento, a través de huertos escolares, comunitarios y domésticos. Además de esto, implementa en todos los niveles una dimensión pedagógica, por ejemplo, programas

educativos para el consumo; asistencia al "permitido", orientada en cuanto a la calidad de los productos y los principios de higiene y presentación de los mismos; y asistencia técnica al pequeño productor.

Las siguientes son las líneas de la política de abastecimiento de la seguridad alimentaria de la SMAB:

- La promoción y suplementación alimentaria para atender las necesidades nutricionales de los niños, adolescentes, embarazadas, nodrizas, etc.; y, también, de las familias víctimas de desastres ecológicos, como inundaciones y derrumbes.
- La regulación del mercado, cuyo objetivo es inducir la concurrencia en un mercado predominantemente oligopólico, a través de la diversificación de la red de comercialización de productos alimenticios y de la aproximación entre productor —especialmente pequeño— y consumidor final.
- El incentivo a la producción de alimentos y su comercialización directa por parte de los productores, con el propósito de aumentar la oferta de alimentos y reducir los precios dentro de patrones altos de calidad, y también el estímulo a la autoproducción urbana.

Cuatro departamentos desarrollan los programas de la Secretaría: Departamento de Defensa y Promoción del Consumo Alimentario; Departamento de Administración del Sistema de Abastecimiento; Departamento de Incentivo a la Producción de Alimentos; y Departamento de Administración y Finanzas. También integra la estructura de la SMAB el Consejo Municipal de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria, que no tiene funciones ejecutivas, sólo de consulta y deliberativas.

La SMAB trabaja con un equipo propio y ejecuta sus programas articulándose con otros organismos públicos que poseen redes amplias de equipamientos y asociaciones con la iniciativa privada. Con esto disminuye la necesidad de contrataciones directas para el cuadro funcional de la Secretaría.

En marzo de 1996, el cuadro del personal permanente de la SMAB estaba compuesto por 122 personas, 9 cargos de confianza (dependientes de la dirección de la Secretaría), 22 técnicos de formación superior (8 nutricionistas, 6 asistentes sociales, 2 administradores, 2 biólogos de alimentos, 4 economistas), 17 supervisoras de alimentación escolar, 12 asesores de diversos niveles y 69 funcionarios administrativos. De los 122 miembros del cuadro permanente, sólo los nutricionistas fueron elegidos mediante concurso especialmente para prestar servicios a la SMAB. Descontando estos casos, los demás miembros del cuadro permanente ya prestaban servicio a la Municipalidad y fueron transferidos a la SMAB. Además de los miembros del cuadro permanente, había 17 practicantes que prestaban servicios a la Secretaría. El cuadro de personal permanente de la SMAB corresponde a un 0.6 por ciento del total de funcionarios permanentes de la Municipalidad.

Prestando servicios tercerizados había 105 personas distribuidas de la siguiente forma: 8 asesores de nivel superior, 9 motoristas, 15 trabajadores ligados a la merienda escolar, 32 empleados en la Canasta Popular y 41 empleados en el Restaurante Popular.

El equipo de trabajo de la SMAB ejerce funciones de dirección, coordinación, análisis y supervisión técnica y administrativa de abastecimiento y de los programas de acción. La ejecución de las tareas propias de los programas es responsabilidad de funcionarios de otras secretarías municipales, como las de Educación, Salud y Desarrollo Social. Esta red permite que la SMAB atienda 485 puntos de contacto con la población, incluidos puestos de salud, escuelas, albergues, asilos y puestos de venta de productos alimenticios.

Los costos financieros de los programas son bajos, si se los compara con los de otras secretarías. La participación de la SMAB en el presupuesto municipal fue del orden del 1,65 por ciento del total de los ingresos municipales, lo que correspondió, en 1995, a 7,7 millones de dólares, exceptuando los gastos en obras de los predios de la Central de Abastecimiento Municipal y del Mercado de la Lagunita. De este total, no todos los recursos provinieron del presupuesto municipal. Más de la mitad de los fondos de la SMAB provienen de transferencias del gobierno federal al Programa de Merienda Escolar (45,99 por ciento) y de los recursos generados por los programas Restaurante Popular y Canasta Popular (9,25 por ciento). Por tanto, el aporte del Tesoro Municipal a la SMAB corresponde a un 44,76 por ciento de los gastos de la Secretaría, incluidos ahí los gastos en personal (SMAB, Informe Financiero 1995).

En la evaluación de los recursos, la Secretaria afirmó que ahora existían dificultades en cuanto a los recursos materiales. El principal problema está en la falta de personal técnico calificado.¹¹

3.3 El Consejo Municipal de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria

El Consejo Municipal de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria (COMASA) es un organismo de la SMAB creado por la Ley Municipal N° 6.379, del 17 de octubre de 1994, para asesorar a la Secretaria y discutir cuestiones ligadas al abastecimiento municipal, inclusive las políticas de la SMAB. Es un organismo colegiado compuesto por representantes de diversas entidades privadas, centrales sindicales, asociaciones patronales, asociaciones de la sociedad civil y organizaciones públicas.¹² Según la evaluación de la secretaria, Maria Regina Nabuco, sobre la participación de las diferentes instituciones —mediante notas de 10 a 100—, los representantes de la iniciativa privada (asociaciones de supermercados, Asociación Comercial y Federación de la Agricultura del Estado de Minas Gerais) recibieron la nota 95. Los organismos públicos (CEASA, CONAB, Protección de Defensa del Consumidor, Superintendencia de Abastecimiento del Gobierno de Minas Gerais y la Secretaría de Salud, entre otros), tuvieron una buena presencia, por lo que recibieron la nota 70; la participación de los representantes de los beneficiarios fue más floja, y obtuvieron la nota 50. En su opinión:

Es realmente compleja la relación entre los intereses y la solidaridad. Los intereses comparecen con rapidez y competencia; por ejemplo, los panificadores, cuando aumentó el precio del pan, presentaron trabajos técnicos muy bien hechos.

La lectura de las actas del COMASA mostró la diversidad de temas abordados en las reuniones. Un primer conjunto de temas se refiere a la discusión de los programas y acciones desarrollados por la SMAB, sobre proyectos nuevos y la Canasta Popular. Las actas no demostraron discordancias fundamentales sobre los programas ya desarrollados, pero la discusión sobre la Canasta alteró el proyecto en algunos de sus aspectos operacionales. Otro conjunto de discusiones se refiere a problemas sectoriales, como los de la carne, panificación, granos y cereales; o, en general, al papel del gobierno federal y de los supermercados en el abastecimiento. Generalmente se invita a personas especializadas sobre estos temas para conversar con los consejeros, y posteriormente se procede a las discusiones.

La decisión del COMASA que mayor repercusión alcanzó fue la instalación de la Cámara Sectorial del Segmento de Carnes y Derivados, creada a partir de denuncias de la Asociación de las Dueñas de Casa y de la constatación de problemas de falta de higiene, regulación y fiscalización del mercado de carne en Belo Horizonte. Participan en esta Cámara, además de miembros del COMASA, representantes de los frigoríficos; del Instituto Agropecuario de Minas Gerais (IMA), organismo del gobierno estatal; de la Vigilancia Sanitaria; del Ministerio de Agricultura; y técnicos especializados, como profesores de las escuelas de Veterinaria y de Economía de la Universidad Federal de Minas Gerais. La Cámara ya presentó su exposición final, que sirvió de base a la SMAB para crear el Certificado Sanitario Municipal, donde se indica la procedencia del producto, y estableció la obligatoriedad para todos los frigoríficos de adecuarse a las reglas de la seguridad alimentaria. Se fiscalizarán los establecimientos que no cumplan las normas sanitarias y se divulgarán sus nombres. A los representantes de la Cámara Sectorial se les confirió la responsabilidad de agilizar la implantación del Servicio de Inspección Estatal, a través del Instituto Agropecuario de Minas Gerais.

¹¹ Entrevista de la secretaria Maria Regina Nabuco para esta investigación.

¹² La relación completa de los miembros del COMASA es la siguiente: un representante de la Federación de Agricultura del Estado de Minas Gerais; un representante de la Federación de los Trabajadores de la Agricultura del Estado de Minas Gerais; dos representantes de la Federación de las Industrias del Estado de Minas Gerais; dos representantes de la Asociación Comercial de Minas Gerais; un representante del Foro Estatal de Combate al Hambre; un representante de la ProCentral de Movimientos Populares; un representante de la Superintendencia de Abastecimiento del Gobierno del Estado de Minas Gerais; un representante de la Compañía Nacional de Abastecimiento del Gobierno Federal; un representante de la Cámara de Concejales de Belo Horizonte; un representante de la Coordinadora de Protección y Defensa del Consumidor; un representante de la Secretaría Municipal de Salud; y un representante de la Secretaría Municipal del Medio Ambiente. Ejerce la presidencia del COMASA el secretario municipal de Abastecimiento.

4. LOS PROGRAMAS DE LA SECRETARÍA MUNICIPAL DE ABASTECIMIENTO

En esta sección analizaremos los programas de la SMAB en el marco de la noción de *governance*. Presentaremos los programas de acuerdo a su vinculación con los departamentos de la Secretaría. En cada departamento destacaremos y analizaremos algunos programas, los que presenten aspectos sobresalientes desde el punto de vista de la investigación.

4.1 Departamento de Defensa y Promoción del Consumo Alimentario

Para la SMAB, el concepto de ciudadanía alimentaria implica considerar todos los segmentos de la población como objetos de política pública. De esta manera, algunos de los programas están orientados a la oferta de alimentos baratos y de buena calidad, con un enfoque hacia los consumidores de baja renta; otros están dirigidos a segmentos específicos de la población que, por falta de renta, están imposibilitados de acceso al mercado de alimentos. En función de estos estratos de la población, el Departamento de Defensa y Promoción del Consumo Alimentario desarrolla una amplia gama de programas:

- Programa "Pé-de-moleque",¹³ título genérico bajo el que se agrupan los siguientes programas de alimentación de niños y adolescentes:
 - Prevención y Combate a la Desnutrición
 - Alimentación Escolar
 - Asistencia Alimentaria a las Salas Cunas
 - Programa Diente de Leche
 - Alimentación en los Centros de Apoyo Comunitario
 - Alimentación de Niños y Niñas de la Calle
- Restaurante Popular
- Acción de la Ciudadanía (recaudación y distribución de alimentos en ocasiones especiales)
- Distribución de Canastas Básicas y Marmitas a las familias carentes o en situaciones especiales
- Alimentación para la Tercera Edad
- Educación para el Consumo

Según la secretaria, Maíra Regina Nabuco, la alimentación de niños y adolescentes es el área prioritaria de las actividades de la SMAB, porque son considerados altamente vulnerables desde el punto de vista alimentario. Se estima que el 22 por ciento de los menores entre 0 y 14 años en Belo Horizonte —un total de 154.200 niños y adolescentes— están en situación deficitaria.¹⁴ Dentro de esta perspectiva, el conjunto de acciones del proyecto "Pé-de-moleque" consigue atender a 197.000 niños y adolescentes, o sea, un número que es superior en un 28 por ciento al de los carentes.¹⁵ Este proyecto actúa a través de 491 equipamientos públicos y comunitarios.

A continuación destacamos los programas Prevención y Combate a la Desnutrición, y Restaurante Popular. Trataremos algunos aspectos relevantes ligados a los demás programas de este Departamento en la sección 5.1.4.

¹³ "Pé-de-moleque", literalmente "pie de negrito", en Brasil es un dulce hecho con azúcar y cacahuete. (N. de la T.)

¹⁴ Investigación del Consejo Municipal de los Derechos de los Niños y Adolescentes, dirigida por el profesor Délcio de la Fonseca Sobrinho, 1995.

¹⁵ Exposición del Departamento de Promoción y Defensa del Consumo Alimentario, 1996.

Prevención y Combate a la Desnutrición

Descripción del programa

El Programa de Prevención y Combate a la Desnutrición Materno-infantil consiste en la distribución de harina enriquecida¹⁶ para complementar la alimentación. La harina enriquecida está compuesta de harina de trigo tostada, salvado de trigo tamizado y tostado, harina de maíz, polvo de cáscara de huevo y polvo de hoja de mandioca. La fórmula de la harina fue adoptada para suplir las principales carencias alimentarias de los habitantes de la ciudad, identificadas como la falta de vitaminas A, B1, B2, niacina, calcio y calorías.

La harina es distribuida a través de puestos de la salud de la Secretaría Municipal de Salud, para consumo casero. También se la entrega a instituciones como salas cunas, escuelas municipales, entidades filantrópicas y hospitales, para su utilización en los servicios alimentarios que ofrecen a sus usuarios. En todos los casos, la distribución de la harina enriquecida es gratuita.

En los puestos de salud, el programa distribuía hasta diciembre de 1994 dos kilos de harina y una lata de aceite por mes para cada niño, nodriza o embarazada desnutrida. En enero de 1995, la distribución de leche y aceite fue interrumpida (con la consecuente disminución en el número de participantes, como veremos más abajo). A partir de septiembre de 1995, cada beneficiario pasó a recibir medio kilo de harina enriquecida pura y tres kilos de harina ya mezclada con leche. Las mujeres recibían instrucciones para el uso de la harina y, en conjunto con sus hijos, tenían asistencia médica regular, lo que permitió verificar los efectos de este suplemento alimenticio.

Desarrollo del programa

La historia de este programa comienza con las dificultades que la Secretaría de Abastecimiento tuvo que enfrentar por la resistencia de la Secretaría de Salud y de los profesionales del área a aceptar lo propuesto por la SMAB.

El programa se inició en junio de 1993, y la propuesta original de la SMAB ya incluía la acción articulada con la Secretaría de Salud para la distribución de la harina a través de puestos de salud municipales. La adhesión de los puestos de salud al programa fue voluntaria y paulatina. Inicialmente adhirieron 23 de los 117 puestos de la red municipal. Este número se elevó a 91 a finales de 1994, y a 111 al terminar el año 1995.

El proceso de adhesión al programa enfrentó obstáculos tanto político-institucionales, como provenientes de consideraciones sanitarias. La primera dificultad fue que los organismos de salud no priorizaron la cuestión de la desnutrición, orientándose a las actividades curativas (en contraste con las preventivas) y a las emergencias. La segunda dificultad fue un escepticismo generalizado entre los profesionales de la salud en cuanto a los proyectos de distribución. Este escepticismo provenía de las experiencias anteriores con programas federales, como el ticket de leche y el Programa de Suplementación Alimentaria (PSA), que distribuía canastas básicas a través de la Secretaría de Salud. La tercera fuente de resistencia para la implementación del programa se ligaba a los aspectos sanitarios de la producción de harina. La harina enriquecida es similar a la multimezclada, una harina compuesta distribuida por la Pastoral de los Niños en Santarém y Belém (en el Estado de Pará), hace quince años. La producción de la harina multimezclada era casera y las críticas se referían a la falta de control sanitario sobre la mano de obra que la elaboraba.

Con el fin de superar estas resistencias, la SMAB organizó un seminario interno, realizado el 1 de abril de 1993, al que asistieron cerca de 100 profesionales del área de la salud. Para enfrentar las resistencias mencionadas, y dado que el programa dependía de la Municipalidad y no del gobierno federal, la SMAB contó

¹⁶ Esta harina es rica en vitaminas y sales minerales que sirven para complementar las necesidades nutricionales de los niños, jóvenes y adultos, y prevenir y tratar dolencias como la desnutrición, anemia y caries dentales. En los niños, ayuda en la recuperación de peso, tamaño y salud en general. En las embarazadas y madres que amamantan, la harina enriquecida mejora la salud y facilita el amamantamiento materno.

con el apoyo del alcalde y del secretario de Salud, lo que permitió evitar desvíos de los recursos por corrupción o uso clientelístico (críticas muy comunes a los programas de distribución federales). Por otro lado, la SMAB sustituyó la propuesta de producción casera de la harina por la producción industrial, con controles de calidad.

El seminario tuvo como resultado la adhesión de los 23 puestos iniciales, pero continuaron las resistencias en los sectores intermedios de la estructura de la Secretaría de Salud. A pesar de esto, y según lo manifestado por la directora del Departamento de Defensa y Promoción del Consumo Alimentario, la adhesión se fue ampliando progresivamente en virtud de la aceptación de la harina por la población, y de la presión de algunas comunidades sobre los respectivos puestos de salud para que adhirieran al programa.

La producción de harina enriquecida

Actualmente, la SMAB tiene dos procedimientos para la producción de la harina. En gran parte, una empresa privada escogida mediante licitación pública es la encargada de producirla. Técnicos de la SMAB establecieron su composición, y también fiscalizan la producción. Hay un control de calidad sobre la materia prima comprada a productores de otras regiones del estado.

Además de la producción industrial, la SMAB está estimulando a algunos grupos comunitarios para que produzcan la harina como fuente de generación de renta. En otros casos, son los propios beneficiarios quienes la producen.

Costo del programa

Una de las razones señaladas por el equipo de la SMAB para la selección de la harina enriquecida como forma primordial de combate a la desnutrición, es su bajo costo de producción, lo que permite al municipio asumir los costos del programa, incluidos los gastos de distribución. Sin embargo, idealmente la harina debe ser consumida con leche, lo que encarecería sustancialmente el programa en caso de no haber un programa federal de distribución de leche en polvo.

Desde 1993 a 1995, puestos de salud municipales distribuían la leche en embalajes exclusivos (y el usuario realizaba en casa la mezcla con harina). Con esto, la leche podía ser utilizada independientemente de la harina (y hasta no ser consumida por la población, que la comercializaba). En esos casos, se desperdiciaba o consumía inadecuadamente la harina. Para superar este problema, desde septiembre de 1995 se distribuye la harina mezclada con la leche. Hoy, cada saquito contiene un 70 por ciento de harina y un 30 por ciento de leche. En cajas separadas, la harina enriquecida cuesta 2,78 reales por niño al mes, la leche cuesta 9,00 reales. Ya mezclada, la harina y leche cuestan 6,76 reales.

En virtud de la interrupción de la transferencia de recursos del gobierno federal para el programa de distribución de leche, la Municipalidad se hizo cargo de los costos de la compra de ese producto.¹⁷ Estudios posteriores de la SMAB mostraron que la distribución de la harina mezclada con leche no sólo permite controlar el consumo adecuado, sino también contribuye a reducir los gastos municipales en la compra de la leche.

Desempeño del programa

En lo que se refiere al número de beneficiarios, el programa llegó a cubrir a 12.850 personas a fines de 1994 (9.592 niños y 3.258 nodrizas y embarazadas). Este número decreció abruptamente en los tres meses siguientes, cuando se alteró el abastecimiento de la harina, que pasó a ser distribuida ya mezclada a la leche. Entre mayo y diciembre de 1995, la media de beneficiarios cayó a 8.400 personas. En diciembre de 1995, el programa atendía a un total de 8.106 personas (1.048 embarazadas, 1.664 nodrizas y 5.394 niños).

¹⁷ En 1994, el Programa Leche y Salud del gobierno federal distribuía leche para los niños más gravemente desnutridos. La distribución fue hecha a través de puestos de salud por exigencia federal, y no por medio de asociaciones comunitarias, como en momentos anteriores. En 1995, la distribución de leche pasó a depender del Programa federal Comunidad Solidaria, que hasta octubre no se había realizado. En función de eso, la leche está siendo comprada por la Secretaría Municipal de Salud con dinero de la SMAB.

En esa época estaban incluidos 111 puestos de salud del total de 117 que componen la red municipal. De estos, algunos puestos se situaban en barnos más ricos de la ciudad, atendiendo a sectores de la población que no presentaban problemas de alimentación.¹⁸

La utilización de la harina en el combate a la desnutrición infantil fue evaluada positivamente por el Exposición de Actividades de la SMAB, en 1995. Según la Exposición, "de los 5.101 niños cubiertos por la Secretaría Municipal de Salud, el 37,3 por ciento presentaba mejoría en su cuadro nutricional; el 56 por ciento presentaba una mejoría clínica, 29 por ciento estaba estable, y en un 0,5 por ciento se había agravado el cuadro clínico".¹⁹

Además de su distribución en los puestos de salud, se entrega la harina a varias instituciones, como la totalidad de las escuelas, las 114 salas cunas que tienen convenio con la Municipalidad (no hay salas cunas públicas municipales en Belo Horizonte), siete entidades filantrópicas, tres hospitales y treinta entidades que cuidan de ancianos. En los últimos meses de 1995, el volumen medio mensual de harina enriquecida distribuida a esas instituciones era de 5.000 kilos para las salas cunas, 8.000 kilos para las escuelas y 550 kilos para los asilos.

Un último punto destacable en el programa de distribución de la harina enriquecida se refiere a su aspecto educacional: la SMAB promueve "Oficinas de Alimentación Alternativa" en los puestos de salud, y distribuye cartillas que enseñan a utilizar la harina enriquecida en la elaboración de un amplio abanico de alternativas alimentarias.

Alimentación Escolar

Descripción del programa

El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) existe desde 1994 en el ámbito de la Fundación de Asistencia al Educando (FAE), del Ministerio de la Educación. Está destinado a escolares de primer grado y a preescolares matriculados en las escuelas públicas y filantrópicas. Se desarrolla en todo el territorio nacional con los recursos de la Unión y consta, básicamente, de una comida diaria ofrecida a todos los alumnos de las escuelas públicas de enseñanza básica. Actualmente, los recursos federales son traspasados a los municipios por la FAE, y los municipios se encargan de las compras de los alimentos. En años anteriores las realizaba la FAE directa y centralizadamente, con algunas complementaciones que se llevaban a cabo a nivel local.

El proceso de descentralización de la merienda comenzó con un debate a mediados de la década del 80, y una experiencia piloto de descentralización en 200 municipios —malograda y olvidada por el gobierno federal—. En 1988, el PNAE fue incorporado como derecho constitucional. En la propia Constitución quedó establecido que la ejecución de los programas asistenciales debería ser transferida a los municipios. Desde entonces, entidades de la sociedad civil reivindican la descentralización. Tales reivindicaciones se tornaron más fuertes a medida que el Programa de Merienda Escolar se fue deteriorando en el gobierno de Collor. Hubo muchas resistencias a la municipalización por parte de los intereses empresariales en juego, ya que el programa implicaba enormes cantidades de compras y de recursos.

En noviembre de 1993, la administración del Programa de Merienda Escolar fue municipalizada en Belo Horizonte, pero su gestión todavía permaneció a cargo de la Secretaría Municipal de Educación, responsable de todo el proceso de administración de los recursos, de la compra y distribución de los

¹⁸ Exposiciones de la SMAB para los años 1994 y 1995 (este último informe en versión preliminar), sin indicación de páginas.

¹⁹ Exposición de la actividades de la SMAB, 1995, versión preliminar, sin indicación de página.

alimentos en las escuelas, y también de todas las actividades formales de licitación y rendición de cuentas.²⁰

En enero de 1994, la ejecución del programa pasó a manos de la Secretaría de Abastecimiento, a pesar de que toda la responsabilidad formal por la movilización de los recursos y firma de documentos sigue estando asignada a la Secretaría de Educación. Solamente en octubre de 1994 se formalizó la transferencia total a la SMAB, a través de la aprobación del proyecto en la Cámara Municipal.

Desarrollo del programa

La administración de la merienda escolar por la Secretaría de Abastecimiento se realiza en el ámbito de las escuelas de enseñanza básica, a su vez administradas por la Secretaría de Educación. lo que exige un buen entendimiento entre los dos organismos públicos, tanto en la delimitación inicial de las atribuciones de cada uno, como en la administración día a día de la política.

Al ser creada la Secretaría de Abastecimiento en 1993, la posibilidad de administrar la merienda escolar era de su interés, en razón del número de beneficiarios del programa y del monto de recursos implicados, lo que le abría la posibilidad de introducir significativas mejoras en la alimentación de los niños.

Después de conversaciones iniciales entre el alcalde y la Secretaria de Abastecimiento, le fue posible a la dirección de ésta negociar con la Secretaría de Educación la transferencia del programa a su ámbito de actuación. Después de algunas negociaciones, quedó claro que el arreglo era ventajoso para ambos organismos públicos. A lo largo del proceso legal de transferencia, este se constituyó en un caso ejemplar de articulación intra-gubernamental. Desde el punto de vista de la SMAB, la merienda escolar era materia de su competencia específica, porque es un programa estratégico para la realización de sus objetivos de mejoría del estado nutricional de un vasto número de niños, con recursos garantizados por el gobierno federal. Desde el punto de vista de la Secretaría Municipal de Educación (SME), más allá de que el Programa de Merienda es marginal a las funciones pedagógicas, la transferencia le permitía liberarse de la obligatoriedad de suplementar los gastos del programa —lo que acontecía frecuentemente— utilizando sus recursos que, por la ley orgánica municipal, corresponden a un 30 por ciento del presupuesto municipal.

El proceso de transferencia legal se extendió de enero a octubre de 1994, pues dependía de la aprobación de la Cámara de Concejales. Durante ese período, mientras la SMAB ejecutaba el programa y administraba los recursos, la SME rendía cuentas de los gastos al Programa Nacional de Alimentación Escolar.

La transferencia del Programa de Merienda Escolar a la SMAB, a pesar de ocurrir sin tropiezos en el nivel jerárquico superior, encontró resistencias entre los funcionarios de la SME, en particular de funcionarios que, regidos por las normas y ventajas del cuadro de personal de Educación, temían perder los beneficios ya adquiridos con la transferencia a la SMAB. La resistencia más fuerte vino de las personas encargadas directamente de la preparación de los alimentos en la cocina, las "cantineras", pues desde el inicio la SMAB reformuló el proceso de preparación de la merienda, lo que exigía más trabajo. Las cantineras, en lugar de lidiar con productos industrializados y ya elaborados, tenían que cocinarlos, pues se utilizaban prioritariamente productos naturales. A lo largo del tiempo este cambio fue absorbido y, en el momento de la investigación, en entrevista conjunta a cuatro de las cantineras en escuelas de favelas, se constató una satisfacción de las mismas por tener mayor oportunidad, ahora, de ejercer su "creatividad" en la cocina, cuando antes se trataba apenas de repasar lo que ya venía elaborado.

A lo largo del proceso de acomodación y negociación de la transferencia del Programa de Merienda a la SMAB, se fue estableciendo una clara división de funciones y mayor cooperación entre las dos Secretarías. Actualmente, los funcionarios encargados de la supervisión de la merienda en las escuelas

²⁰ Todas las descripciones y discusiones que siguen sobre el Programa de Merienda Escolar tienen como fuente datos e informaciones de las entrevistas grabadas con Maria Regina Nabuco; Adriana Aranha, Directora del Departamento de Consumo Alimentario; y Dario Magno de Miranda, Director del Departamento de Administración y Finanzas. Se hizo cuatro entrevistas a con anotaciones a la secretaria de Educación. Otras fuentes de datos fueron las exposiciones de actividades de la Secretaría para los años 1994 y 1995.

pertenecen al cuadro de la SMAB (un jefe general y cerca de 40 supervisoras en las escuelas), y las cantineras permanecen en los cuadros de Educación. La SMAB hace la compra de las especies alimenticias y equipamientos necesarios (freezers, calderas, heladeras, etc.), orienta el menú para cada día, semana y estación del año, administra el programa y, para esto, tiene en sus cuadros todo el personal de supervisión. La Secretaría de Educación tiene entre sus cuadros a las cantineras que procesan los alimentos; también se encarga del mantenimiento de las cantinas y de la construcción de otras cuando se edifican nuevas escuelas.

La articulación entre las dos Secretarías involucra actualmente, en 35 escuelas (aquellas donde existe espacio disponible), la actividad de técnicos de la SMAB, junto con profesores y alumnos, en el cultivo y mantenimiento de huertas escolares. Estas huertas tienen como principal función la educación de los niños (en términos de alimentación y de experimentos en el área de biología, por ejemplo) y de producción para la merienda escolar.

Como relató en su entrevista la directora de Promoción del Consumo Alimentario, la SMAB encuentra obstáculos en la implementación de algunas iniciativas por prescripción del régimen de funcionamiento de las escuelas públicas. Una de estas iniciativas sería la de ofrecer dos meriendas diarias en escuelas situadas en áreas más carentes. Esto no es posible porque las escuelas públicas en Minas Gerais no ofrecen régimen escolar de horario integral. Otra iniciativa es ofrecer merienda a los niños durante el período de vacaciones, pero la dirección y funcionarios de las escuelas también están en vacaciones, y es muy difícil movilizar las cantinas para la merienda. La SMAB, en función de la propia articulación con la SME, no dispone de toda la autonomía que le gustaría tener.

La administración de los recursos

El gobierno federal, a través de la Fundación de Asistencia al Escolar (FAE), envía 13 centavos de real por día para cada niño en la escuela, según datos sobre el número total de estudiantes. Sin embargo, estos datos están siempre desfasados, porque se refieren a los alumnos matriculados en el final del año anterior, cifra generalmente muy diferente a la de las matrículas reales del año en curso. En 1995, por ejemplo, cuando eran cerca de 170 mil los alumnos en la red municipal, la Municipalidad recibió recursos para atender una media mensual de 154.393 meriendas. Además, los recursos llegaban atrasados. La SMAB mantiene la merienda con recursos del Tesoro Municipal y, cuando llegan los valores federales, la Secretaría salda su deuda con el Municipio.

La Secretaría logró una mejoría considerable tanto en la cantidad como en la calidad de la alimentación ofrecida a los niños, a partir de algunas iniciativas que le permitieron disminuir significativamente los costos del programa. Entre ellas:

- *Aumento de la concurrencia.* Esta iniciativa constituyó una campaña para aumentar el número de firmas que entraban en concurso público en las licitaciones de la Municipalidad. En 1994, por ejemplo, había cerca de 15 proveedores para productos no perecibles; actualmente son 50, lo que significa no sólo aumento de la concurrencia, sino también disminución de los precios. Un hecho que contribuyó a facilitar el aumento del número de licitantes fue la compra por tipo de productos y con divulgación de agentes interesados en proveer a la Municipalidad.
- *Regionalización de las compras.* La introducción de la regionalización de las compras, esto es, la compra de las especies alimenticias en las mismas áreas donde se localizan las escuelas, facilitó el aumento de la concurrencia. Esto permitió la entrada en la licitación de pequeñas y medianas empresas, en particular en la compra de especies perecibles, como el pan, etc.
- *Cambio en los criterios de licitación.* Un cambio en la definición del criterio de menor precio en las licitaciones también permitió al abaratamiento de los costos. Esto se notó no en el menor precio, sino en el mayor descuento en relación a una tabla de referencia, por ejemplo, la tabla de precio medio de la Central de Abastecimiento para los hortigranjeros y la tabla de precios medios de la propia SMAB para carnes. Este criterio, que en un inicio permitió un descuento de 1 por ciento, ya alcanzó una baja de 27 por ciento en la última compra de carnes en 1995.

- *Disminución de los costos de transporte.* Las mercaderías adquiridas tenían un costo elevado de transporte, por razones ligadas a las dificultades financieras, a la contratación de camiones para el transporte y de mano de obra para carga y descarga. La solución fue hacer las compras con la garantía de entrega directa a las escuelas. Para ello, se optó por la regionalización de las compras, lo que permitió la aparición de nuevos proveedores, en función de la disminución de los costos de transporte.
- *Simplificación del proceso de adquisición de bienes.* La complejidad de los procesos de licitación es muy grande, por exigencias de documentos, plazos legales, tramitación exigida por las secretarías de Hacienda, Administración y Procuraduría. La Secretaría de Abastecimiento tiene, en tanto, un amplio espacio para realizar compras a través de licitaciones propias sin depender de otras secretarías. Por norma, los productos comunes a varios sectores de la Municipalidad deben ser adquiridos centralizadamente a través de la Secretaría de la Administración, pero ciertos productos específicos pueden ser comprados por los organismos directamente interesados. En vista de esto, es competencia de la Municipalidad caracterizar como productos específicos la mayoría de las especies alimenticias de la merienda, que serán adquiridas por la Secretaría a través de licitaciones propias.
- *Control de calidad del producto.* Mejoró el control de calidad, en primer lugar, por la especificación del tipo y calidad del producto en la propia orden de compra; y, segundo, por la exigencia de presentación de la evaluación de calidad suministrada por el Instituto Agropecuario de Minas Gerais (IMA), o por el Servicio de Inspección Federal (SIF), del Ministerio de Agricultura, en el momento de entrada del producto en el almacén de la Municipalidad.

Estas medidas, en conjunto con el esfuerzo por pagar al día a los proveedores, hicieron que la Secretaría lograra un significativo abaratamiento en el precio de los productos comprados: de este modo, adquiere una gran cantidad de especies alimenticias de mejor calidad con los valores fijados por el gobierno federal, que se mantienen constantes.

Se debe notar que estas medidas racionalizadoras y abaratoras de las compras efectuadas por la SMAB no tienen aplicación en la adquisición de los productos de la merienda escolar, pero se aplican de forma generalizada a los productos adquiridos para los demás programas de la Secretaría. Algo similar ocurre con la responsabilidad de entrega de los productos por parte de los proveedores. A pesar del aumento de los camiones arrendados para el transporte de las mercaderías, el sector administrativo de la SMAB juzga aún pequeña esta flota, y su eficiencia se ve más reducida todavía por el escaso número de trabajadores jornaleros de la Secretaría. En este sentido, se percibe una falta de autonomía por parte de la Secretaría para contratar transporte y jornaleros, pues esto es de responsabilidad de la Secretaría de Administración.

Otra limitación a la eficiencia está en el hecho de que la Secretaría tiene dificultades en pertrechar las cantinas escolares. Todavía existen muchas instalaciones inadecuadas que necesitan reformas, en especial en las escuelas recientemente ampliadas. De modo general, el Departamento Administrativo de la SMAB percibe un desfase muy grande entre las demandas sobre el sector, que tuvieron un crecimiento vertiginoso, y la capacidad instalada del Departamento.²¹ Más allá de tener que proveer personal y material, tiene que crear canales de comunicación con los más diversos clientes de los demás sectores y proyectos. El responsable por el Departamento resalta la urgente necesidad de informatizar, por ejemplo, la Secretaría, y de contratar más personal técnico.

²¹ Según el responsable por la parte administrativo-financiera, 1993 fue el año de la discusión y proposición en la SMAB; 1994 fue el año de la implantación. En este año, 1995, los proyectos maduraron y las demandas se expandieron.

Desempeño del programa

Durante el gobierno anterior, la administración de la merienda estaba a cargo de la Secretaría de Educación, que visualizaba la escuela casi exclusivamente desde el punto de vista pedagógico, al que le dedicaba todas las preocupaciones. Se pensaba, inclusive, en tercerizar los servicios de la merienda escolar. Con la creación de la Secretaría de Abastecimiento, que se hizo cargo de la merienda escolar, este programa pasó a ser tratado como un programa específico de complementación alimentaria del niño, en que se procuraba enriquecer la alimentación desde el punto de vista nutricional mediante el suministro de una merienda más completa.

Las iniciativas principales para la realización de este objetivo incluyeron el reclutamiento, a través de concurso público, de un equipo de nutricionistas para elaborar el menú adecuado a los requisitos nutricionales de los alumnos entre siete y catorce años,²² y la ampliación de la gama de productos suministrados para la merienda. Se dejaron de lado varios productos industrializados, de costo más elevado y considerados de bajo valor nutritivo. Se optó prioritariamente por productos naturales, introduciéndose, por ejemplo, huevos, carnes, frutas, legumbres, jugos, hortalizas y harina enriquecida en el procesamiento de los alimentos. En 1994, de cerca de 21 ítemes que se adquirían anteriormente, se pasó a 46. El menú principal varía cada día de la semana y está compuesto por frutas, legumbres, cereales y carne, y tiene la finalidad de atender el 15 por ciento de las necesidades calórico-proteicas de los niños. Este porcentaje se está ampliando, según la Exposición de Actividades del año 1995, en aquellas escuelas donde hay un número mayor de niños carentes.

Estas alteraciones en el programa trajeron ganancias significativas en el valor nutricional de la merienda escolar. Desde la municipalización en 1993, según la Exposición de la SMAB (1995), se verificó un aumento del 70 por ciento en el valor calórico total, que pasó de una media diaria de 199.63 en 1993, a 341.10 en 1994. En 1995 se registró un crecimiento aún mayor del valor calórico, que llegó a 320.44 en febrero, y a 376.61 en noviembre, primer y último mes del año lectivo, respectivamente (SMAB, Políticas públicas 1995).

En 1995 el programa atendió a 172 escuelas municipales, cuando en 1994 sólo fueron beneficiarias 168 escuelas. En 1995, la Exposición de Actividades registró un total de 155.000 niños atendidos diariamente, lo que representó un 83 por ciento del total de alumnos matriculados en la red municipal. El costo medio *per cápita* de las meriendas es de 13 centavos de real. También se registró el aumento de la capacidad del programa con la inclusión en la merienda escolar de escuelas vinculadas a entidades filantrópicas, anexos escolares y centros de apoyo comunitario. En 1994 eran 22 las entidades filantrópicas atendidas en convenio con la Municipalidad, y 23 en 1995; los anexos escolares y centros de apoyo comunitario atendidos pasaron de 22 a 46, de acuerdo con respectivas exposiciones.

La SMAB evalúa esta renovación del programa desde 1994. Se realizan investigaciones sobre las preferencias de la merienda escolar, con el objetivo de verificar la aceptación del menú por parte de los niños atendidos, e investigaciones de evaluación nutricional, en conjunto con cursos de entrenamiento y capacitación para la supervisión de las "cantineras". Para esta investigación se entrevistó a directoras, cantineras y alumnos de las escuelas próximas a las favelas, siendo unánime la evaluación positiva de la merienda en su forma actual. Como lo manifestó una directora de una de las escuelas:

Los alumnos esperan con ansiedad la hora de la merienda, y no aceptan el atraso. Si por acaso faltara la merienda un día, no sé qué pasaría. Sin duda, tendría que suspender las clases.

La acción educativa de la Secretaría en el Programa de Merienda Escolar se desarrolla a través de huertos escolares, donde agentes de la SMAB trabajan con los alumnos, orientándolos en el cultivo hortigranjero; también a través de la organización teatral, donde ya se difundió el personaje "Pé-de-moleque". En cuanto a la Exposición de 1994, en aquel año se dieron como implantadas 18 huertas escolares y 15 comunitarias; y se programaba para llegar a 50 y 20, respectivamente, para el año 1995.

²² Conforme a la exposición de 1994, la elaboración de los menús sigue las leyes de la alimentación, esto es: ley de la cantidad (calorías necesarias); ley de la calidad (nutrientes); ley de la armonía (equilibrio entre los nutrientes); y ley de adecuación (edad).

De acuerdo a la Exposición de 1995, se consiguió llegar a 40 huertas escolares y a 36 comunitarias, seis más que lo programado. Es de notar que el programa de huertas es administrado no por el Departamento de Consumo Alimentario, que se encarga de la merienda, sino por el Departamento de Incentivo a la Producción.

Restaurante Popular

Descripción del programa

El Restaurante Popular fue inaugurado en 1988, pero operó continuamente desde inicios de 1989 a agosto de 1992, cuando fue cerrado por la administración municipal de entonces. La actual administración lo reinauguró en julio de 1994, después de la compra de nuevos equipamientos y de la completa remodelación de las instalaciones, lo que representó un gasto del orden de los 400.000 reales. Funciona en un lugar propio de la Municipalidad, en un local —ahora central— que no es de fácil acceso a los peatones y cuyas vecindades muestran señales de decadencia urbana. El objetivo del Restaurante Popular es proveer comidas (almuerzo completo, y sopa acompañada de pan en el comida central) de buena calidad y a un precio accesible: 1 y 0,50 reales, respectivamente. Estos precios permanecen inalterados desde la reinauguración del Restaurante.

Forma de implementación

La mano de obra del restaurante está tercerizada. Esta tercerización fue hecha a través una licitación pública. La firma escogida se encarga de todos los asuntos relativos a la mano de obra (cerca de cuarenta funcionarios). Según las entrevistas, la Municipalidad optó por mano de obra tercerizada, primero, porque si fuesen cargos permanentes sería necesario mantener personal ocioso; segundo, porque esta mano de obra presenta gran rotatividad.

Costos

El funcionamiento del Restaurante Popular involucra un subsidio por parte de la Municipalidad. A lo largo de 1995, los gastos del Restaurante Popular excedieron sus ingresos. La Municipalidad tomó la responsabilidad de subsidiarlo mensualmente con cerca de 6.425,65 reales, o 0.13 reales por comida. En 1994 los valores equivalentes fueron de 6.919,40 reales o 0,21 reales por comida, lo que significó una reducción de un 6,6 por ciento en el subsidio.

Los costos contabilizados se refieren al pago de los productos alimenticios (62.2 por ciento), de mano de obra (31,1 por ciento) mantenimiento, limpieza e higiene (4.2 por ciento) y gas, agua y luz (2.4 por ciento). No incluyen, por lo tanto, la inversión inicial en equipamientos y renovación del predio, en el orden de los 400.000 reales.²³ En parte, el bajo costo de la alimentación se hace posible por el sistema de compras instituido por la Secretaría, que alcanza precios, en promedio, un 33 por ciento inferiores a los establecidos por los vendedores al por mayor.²⁴

Supervisión y control

Como se mencionó anteriormente, el Restaurante Popular estuvo en operación entre 1989 y 1992, durante la administración municipal anterior a la actual, que optó por arrendarlo a agentes privados que tenían autonomía para administrarlo. La experiencia no tuvo éxito y el restaurante fue cerrado en 1992.

La actual administración optó por mantener una supervisión efectiva sobre buena parte del funcionamiento del restaurante. El menú es establecido por nutricionistas de la Secretaría, la Municipalidad

²³ Estimado según datos del administrador del restaurante.

²⁴ Exposición de Actividades 1995, versión preliminar, sin indicación de páginas.

controla el movimiento financiero. Más allá de eso, el administrador del restaurante, ahora funcionario de la empresa licitada, es de la confianza de la Secretaría, y miembros de la SMAB comparecen en el restaurante con frecuencia.

¿Cómo caracterizar la forma de administración de este equipamiento público? Por un lado, se trata de un servicio público que es impartido con la participación diaria y continuada de un agente privado. Por otro, la SMAB participa activamente de importantes funciones administrativas y de la supervisión de la prestación del servicio e, inclusive, mantiene el control financiero y aporta subsidios. Si bien el concepto de asociación envuelve una división del trabajo con responsabilidades aproximadamente niveladas entre los agentes público y privado, el caso del Restaurante Popular no se caracterizaría como tal. Sería, prioritariamente, una forma de administración pública que contrata un agente privado para la prestación de servicio, con un propósito bastante limitado (en este caso, para utilizar las flexibilidades de las reglas de la economía privada en la administración de la mano de obra).

Desempeño del programa

El promedio de las comidas en el segundo semestre de 1994 fue de 2.300 comidas diarias, cifra que cayó a 2.110 comidas diarias en los tres primeros meses de 1995. Esta media se elevó a 2.850 comidas diarias entre abril y diciembre de 1995, con un promedio de 2.658 comidas diarias a lo largo del año. La capacidad máxima de atención del Restaurante es de 3.000 comidas diarias.

En todo el año de 1995 se sirvieron 647.678 comidas. De ellas, cerca de 90 por ciento corresponde a almuerzos (compuestos de arroz, porotos, un tipo de carne, legumbres, ensalada, fruta y jugo); el resto se refiere a una sopa y acompañamiento de pan, que se sirven entre las 17.30 y 19.30 horas.

¿Quién utiliza el Restaurante Popular? Dos encuestas, una de agosto de 1994 y otra de diciembre de 1995, muestran que cerca del 60 por ciento de los usuarios son personas que reciben hasta tres salarios mínimos. La investigación de diciembre de 1995 solicitó, entre otras cosas, que los usuarios evaluaran —en una escala del 0 al 10— al Restaurante. Los resultados mostraron que el 95,56 por ciento de los usuarios atribuía al Restaurante Popular la nota 7 o superior. El 60 por ciento de los usuarios lo frecuentan tres o más veces por semana (el Restaurante abre de lunes a viernes), y otro 10 por ciento lo hace dos veces por semana. Entre las críticas registradas por la investigación, destaca la conveniencia de agilizar la atención (28 por ciento de los usuarios) y capacitar mejor a los que atienden (5 por ciento). Un 84 por ciento de los entrevistados quisiera que el Restaurante sirviera desayuno.

Otros programas

Además de los programas presentados anteriormente, el Departamento de Defensa y Promoción del Consumo Alimentario participa en otros programas de alimentación infantil. Ellos son el Programa Diente de Leche, que distribuye emparedados para niños que participan en campeonatos de fútbol organizados por la Secretaría Municipal de Deportes; y alimentación en los Centros de Apoyo y Alimentación de los Niños y Niñas de la Calle (en colaboración con la Secretaría de Desarrollo Social).

Desde el punto de vista de la alimentación de adultos, este Departamento organiza acciones de distribución de alimentos, canastas básicas o comidas en situaciones especiales y temporales. Según la secretaria, María Regina Nabuco, estas actividades de distribución gratuita y directa de bienes no se constituyen en una prioridad de la Secretaría. En 1995 se desarrollaron regularmente los siguientes programas:

- Distribución de Canastas Básicas para Familias Carentes, por un periodo máximo de tres meses, en conjunto con la Secretaría Municipal de Desarrollo Social. En 1995 se distribuyó 3.019 canastas básicas en este programa.
- Distribución de Canastas Básicas y Marmitas a los Desamparados de la Lluvia (1.200 canastas y 2.994 marmitas distribuidas en 1995).

- Distribución de Canastas Básicas al Proyecto "Mutirão"²⁵ de las Salas Cuna (760 canastas distribuidas en 1995).
- Distribución de Canastas Básicas al Proyecto Generación de Trabajo (distribuye 100 cestas mensuales a adolescentes participantes del Proyecto Profesión Futuro, de la Asociación Municipal de Asistencia Social (AMAS).

En el año 1995 se distribuyeron 5.379 canastas, con un costo total de 52.219.61 reales. Además de esa línea de fortalecimiento de suplementación alimentaria existe un trabajo educativo sobre alimentación que incluye informaciones sobre el valor nutricional de los alimentos y cómo utilizarlos mejor, la concientización sobre el derecho a la alimentación ("Ciudadanía Alimentaria") y el rescate de recetas de la cultura popular. Esto se realiza, principalmente, a través de "oficinas de alimentación". Además, se elaboraron cuatro cartillas de orientación alimentaria. En 1995 se crearon 110 oficinas, con un cobertura de 30.000 personas. En las oficinas y en otros eventos se distribuyeron 120.000 cartillas (SMAB, Exposición de actividades 1995).

Ocasionalmente la SMAB también participa en la distribución de alimentos a través de campañas especiales, como "Nacimiento sin hambre", o el reparto de porotos, descrito por la secretaria, Maria Regina Nabuco, como una acción que no se caracteriza como asistencialista o clientelista.²⁶

Después de iniciarse el gobierno municipal (1993), se realizó una distribución de porotos donados por el gobierno federal. Este poroto pertenecía a la Compañía Nacional de Abastecimiento, se encontraba almacenado en Erechim (Río Grande del Sur), y se perdería en el caso de no ser utilizado rápidamente. La donación implicó la responsabilidad de la Municipalidad en el transporte y la distribución. La Municipalidad aceptó esta responsabilidad y se dispuso a transportar y distribuir 400 toneladas. Para realizar esta tarea se asoció con empresarios. La empresa que hizo el transporte de Río Grande del Sur a Belo Horizonte desistió de obtener ganancias, recibiendo el equivalente a sus costos. El Sindicato de Transportistas de Belo Horizonte hizo la distribución interna en Belo Horizonte. La empresa Pink empaquetó el producto con sacos plásticos donados por la CEASA. La entrega del producto fue hecha por entidades filantrópicas, religiosas (espiritistas, católicas y evangélicas), ya conocidas por el trabajo de combate al hambre en la ciudad. Esta participación de la sociedad civil minimizó la posibilidad de clientelismo. El trabajo de distribución comenzó con un trabajo técnico de dimensionamiento de las carencias de abastecimiento alimentario en Belo Horizonte. Así, se estudió el mapa del hambre elaborado por el IPEA, y trabajos de la FIBGE. Las campañas de distribución de las canastas, como el Nacimiento sin Hambre, se realizan dentro de este modelo.

4.2 Departamento de Administración del Sistema de Abastecimiento

En un documento oficial (Nabuco 1994), la Secretaría de Abastecimiento y Seguridad Alimentaria esclarece que, a pesar de las altas tasas de productividad agrícola, los precios de los alimentos no se reducirán; agrega que es alto el desperdicio de alimentos y deficiente la distribución. "Hoy", observa Nabuco, "se enfoca el abastecimiento desde una perspectiva más amplia, que abarca la producción, comercialización y consumo, y como algo que no puede ser conducido sólo por el mercado".

En Belo Horizonte, cerca de 350 mil personas no tienen acceso al mercado de alimentos, por los bajos salarios, desempleo o falta de condiciones mínimas de sobrevivencia. En ese sentido, el Departamento de Administración del Sistema de Abastecimiento tiene como función intervenir en el mercado de alimentos, en el proceso de comercialización, regulando los precios y controlando la calidad de los alimentos. Es así que desarrolla diversos programas que hoy, innegablemente, presentan capacidad de competir en el mercado al por menor. En su mayoría, esos programas no consisten en experiencias nuevas o inéditas en el país. Su marca innovadora es la forma en que son implementados. Entre ellos, tenemos los siguientes:

²⁵ *Mutirão*: Trabajo comunal en beneficio de la propia comunidad.

²⁶ El relato que sigue está integralmente basado en una entrevista con la secretaria.

- Abastecer
- Convoy del Trabajador
- Canasta Popular
- Mercados Distritales
- Mercado Popular de la Lagunita
- Feria Cubierta del Padre Eustaquio
- Ferias Libres

A continuación describiremos tres de estos programas, aquellos considerados por la SMAB como los principales de este Proyecto de Regulación del Mercado: Abastecer, Convoy del Trabajador y Canasta Popular.

Abastecer

Descripción del programa

Este programa representa una recuperación del antiguo ABC, "Abastecimiento a Bajo Costo". Inclusive el actual Abastecer es apenas una "logomarca" del programa, el cual todavía utiliza la misma ley que creó el ABC. Se inspira, también, en la misma constatación en que su creador, Lacyr Maffia, se inspiró para justificar, frente a la Cámara de Concejales, su creación: la de que Belo Horizonte, en virtud de la acción de los intermediarios, presentaba los más altos precios del país al consumidor, lo que hacía necesaria la intervención en el mercado para reducir los precios de los alimentos y hacerlos más accesibles al consumidor pobre.

Según la Exposición de Actividades 1994, el programa surgió para atender las exigencias de los habitantes de barrios populares de la capital, ofreciendo productos de hortifrutigranjeros, bizcochos, cereales, carnes, peces, embutidos y material de limpieza, y otros ítemes de la canasta básica. Funciona como un mercadito (con barracas de madera pintada), y los precios y calidad de los productos son fiscalizados por la SMAB. El mercadito tiene puestos fijos, que funcionan durante todos los días de la semana, y son construidos por los propios "permitidos", pero dentro de ciertos patrones fijados por la Secretaría.

Este programa, como el Programa Convoy del Trabajador, presenta problemas en cuanto a sus posibilidades de ampliación. Tal como ocurrió con la desactivación del ABC, es en la decisión de dónde instalar los locales que reside uno de las mayores dificultades. Al implantar barracas en lugares generalmente de gran movimiento de transeúntes, se suele transformar áreas públicas de circulación de personas y de esparcimiento, en áreas de comercio de alimentos, con todas las implicancias de higiene y presentación que ello significa, además de la oposición de los comerciantes locales. Estos son algunos de los agravantes aludidos por los técnicos de la Secretaría para justificar que no se amplie este tipo de programas. Este es, precisamente, el caso de Abastecer, localizado en un espacio que pertenece a un conjunto habitacional de familias de baja renta. Los habitantes del área cuestionan su localización, prefiriendo que el lugar sea reservado como área de esparcimiento.

Desarrollo del programa

Constituido por una red de puestos de venta de hortifrutigranjeros (minoristas) y de productos básicos, esta red es explotada por comerciantes privados ("permitidos"), que mantienen una relación de cooperación con el poder público y de subordinación a los principios que rigen la acción de la SMAB. Esta ofrece a los "permitidos" el espacio público, asesoría técnica y acompañamiento en el proceso de comercialización; a cambio, ellos se sujetan a la fiscalización y a las normas, manteniendo el poder público su poder de fiscalizar.

La relación entre el poder público y el sector privado puede ser entendida como una forma innovadora de asociación cooperativa entre el gobierno (SMAB) y los "permitidos", que incluye una acción de carácter pedagógico, consistente en desarrollar y generalizar entre los "permitidos" un compromiso de carácter público en la exploración privada de la actividad. Como observó uno de los funcionarios ligado al programa, es común entre los "permitidos", en general, orientarse por una cultura que valoriza el comportamiento ganancioso de la iniciativa privada, en detrimento de la responsabilidad pública. También Lacyr Maffia, creador del Programa ABC, atribuyó el fracaso del mismo a la lógica predominante en el comportamiento de los agentes privados, para quienes cualquier relación con el sector público se presenta como una oportunidad de maximizar ventajas. El resultado es una complicidad entre el sector privado y el poder público, que marca la tradición de corrupción y clientelismo en Brasil.

La orientación de la SMAB en este programa no es sólo en el sentido de transferir una actividad a la iniciativa privada y de controlar la comercialización, como ocurrió en el pasado Programa ABC. Cuando se comparan ambos programas, se observa que el nuevo presenta transformaciones substanciales en algunos aspectos respecto del antiguo. Una de ellas es la forma de control y supervisión de la actividad del "permitido": en lugar de instrumentos represivos, se recurrió a instrumentos de carácter pedagógico, que lo orientaban y auxiliaban en la ejecución de sus actividades. Otra se refiere a los términos de contrato: existe la preocupación por incorporar un tipo de cooperación que maximiza los objetivos de ambos contratantes. En el Programa Abastecer, el contrato explicita las condiciones de prestación de servicio, que incluye estrictas exigencias de calidad, y respecto de los precios y de la presentación de los productos comercializados. En este particular, la SMAB desarrolla una acción educativa: las visitas de los técnicos incluyen enseñanzas relativas a cómo exponer los productos y a los cuidados que se deben tomar para mantener la higiene.

En cuanto a los precios, ellos se negocian a partir de la investigación de los vigentes en el mercado, estableciéndose un determinado límite en el margen de lucro. Periódicamente, técnicos de la SMAB y representantes de los "permitidos" negocian los precios que deben regir en el Programa Abastecer. En el momento de esta investigación (final de 1995), el margen de lucro admitido es de un 18 por ciento con relación a los 21 productos monitoreados por la Secretaría. En el caso del comercio en general, esta tasa llegaba a ser de más del 50 por ciento. Estos 21 productos deben estar, necesariamente, en los puestos de Abastecer. A otros 20 productos, de un total de 41 adquiridos por los "permitidos" en la CEASA, les es permitido un margen de lucro de un 30 por ciento. Actualmente los responsables de la Secretaría consideran pequeño este margen de lucro, el que puede experimentar algún aumento. Según uno de los "permitidos" entrevistados:

Antes, en el tiempo del ABC, tenía más lucro, pero esto era porque no tenía tanta oferta como hoy. Hoy tengo mucha oferta en la periferia, muchos Abastecer, Convoy, Directo del Campo, y el pueblo no tiene que ir tan lejos para comprar (...) Antes no tenía en los barrios y el pueblo tenía que venir a comprar al centro, en el ABC.

Los puestos de Abastecer están distribuidos en diversos barrios periféricos y en las favelas. No existe impedimento, por otra parte, para que un "permitido" de Abastecer entre también en licitación para administrar un puesto del Convoy del Trabajador. Actualmente existen dos casos de "permitidos" que exploran al mismo tiempo los dos tipos de equipamiento.

Universalismo y transparencia

Puntos centrales en la relación de la SMAB con los "permitidos" son: el proceso de licitación por el cual se los selecciona; reglas claras sobre las condiciones de funcionamiento de los equipamientos; derechos, deberes y procedimientos impersonales, como pueden constatarse en detalle en las Publicaciones de Licitación y en los Términos de Utilización del Espacio Público. Según informaciones de un técnico de la SMAB, anteriormente se convocaba a todos los "permitidos" a reuniones periódicas, para tratar asuntos relativos al funcionamiento de los equipamientos. Sin embargo, dada su escasez de tiempo a causa de las tareas diarias que implica su trabajo, se optó por reuniones esporádicas cuando hubiese necesidad. Cuestiones específicas de determinados puestos de Abastecer se tratan semanalmente, en ocasión de las visitas de los técnicos. En principio, este tipo de gestión del programa tiende a impedir relaciones de tipo clientelista.

Complementa esta relación de proximidad entre el poder público y los "permitidos" el alto grado de responsabilidad del personal de la SMAB. Como señalan los "permitidos" entrevistados, existe una enorme facilidad de comunicación, prontas respuestas a las informaciones solicitadas, y suficiente disponibilidad de los técnicos y fiscales del sector público para resolver los problemas cotidianos de funcionamiento del comercio. Queda clara aquí una relación de confianza con el sector público que fiscaliza, pero que también está abierto a escuchar, apoyar y orientar. El poder público no abdica de sus funciones de control de la actividad privada en la distribución pública de alimentos (que en la concepción de la seguridad alimentaria es un bien público), pero lo hace dentro de un principio educativo, buscando reforzar la dimensión pública de la actividad privada.

Esta relación contrasta con la que existía en el Programa ABC, según revela un "permitido" entrevistado:

Yo trabajé antes con el ABC. En ese tiempo (...) no conversaba con nadie, no tenía orientación. Hoy ellos orientan a la gente, dan incentivo, pasan por aquí dos veces a la semana. Cualquier duda que tenga puedo decírsela a André, Crispim o a Maria Regina.

Y como registró en su diario de campo el investigador que realizó la entrevista:

Para demostrar que pueden llamar a cualquier hora a esas personas, una "permitida" llamó por teléfono. Le dije que ya era tarde, más de las seis, lloviendo, pero ella dijo que no había problema. Discó, habló con uno de ellos (...) Me llamó la atención la seguridad en la administración del negocio por la tranquilidad en cuanto al apoyo y asesoramiento de la Municipalidad, la transparencia en el intercambio con el poder público.

Estos aspectos de compromiso con la dimensión pública y responsabilidad de la burocracia de la SMAB aparecen también en el tratamiento de la apertura de nuevos puestos de Abastecer. La creación de estos nuevos puestos, según entrevista con el director del programa, es frecuentemente el resultado de reivindicaciones de asociaciones locales y, también, de políticos. La instalación de un nuevo puesto implica la participación de entidades asociativas de la región que, en conjunto con los asesores de las administraciones regionales, evalúan las consecuencias que tendrá el nuevo equipamiento, tales como impacto sobre el tránsito de autos y peatones, sobre la limpieza de las vías públicas y sobre otros servicios semejantes en la región, así como la disponibilidad de espacio para su ubicación.

Desempeño del programa

¿Quién compra en Abastecer? Según uno de los "permitidos" entrevistados:

Todo el mundo... Parroquianos de Santa Lucia [ciudad de la Región Metropolitana de Belo Horizonte] vienen aquí. Toda la vecindad, bairros vecinos, personas de la favela.

Los puestos de Abastecer están distribuidos en las nueve regiones en que se divide la ciudad, tres de ellos prácticamente dentro de favelas, y los demás en áreas de alta densidad de población carente y en aglomerados de trabajadores. Se debe recordar que el objetivo del programa es atender no sólo a la población pobre, sino también a los trabajadores asalariados en general.

Hasta agosto de 1995 estaban en funcionamiento trece puestos del Programa Abastecer; en ese mes se desactivaron dos de ellos, según la Exposición de 1995. Las causas del cierre, como relata el coordinador del programa, fueron:

En uno de ellos fue la incompetencia de la administración del "permitido", que acabó acarreado pérdida de la productividad en cantidad y calidad. Hicimos una nueva licitación y fue reabierto el 12 de abril último; en el primer día de funcionamiento se vendieron 20 toneladas de productos. El cierre del segundo fue también por razones de administración de los dos socios "permitidos", y un poco también por cierta falla de mejor acompañamiento por parte de la Secretaría. También se llamó a nueva licitación y fue reinaugurado en marzo del 96.

Considerando estas reinauguraciones de dos equipamientos de Abastecer, en 1995 hubo una expansión de dos nuevos puestos del programa, ya que a finales de 1994 existía un total de once. Actualmente son trece. Se verifica aquí el cuidado de la Secretaría en el control de desempeño del programa y en la búsqueda de soluciones para los acontecimientos imprevistos.

De acuerdo con la Exposición de 1995, los productos vendidos en "sacolões",²⁷ sumados a los puestos de venta de comerciantes de la red privada y los puestos de venta de Abastecer, representaron en el año cerca de un 90 por ciento del total comercializado en la ciudad. Es de notar, entre tanto, que se registró una gran diferencia de precios en los equipamientos de la SMAB: el kilo costaba en promedio 0,29 reales, contra el precio más común de 0,69 reales en los "sacolões" de la red privada.²⁸ El equipo responsable por el programa de la SMAB está convencido de que el hecho de que los puestos de Abastecer ofrecieran alimentos en promedio 42 por ciento más baratos presionó a los establecimientos del sector privado a bajar sus precios durante 1995.

Los equipamientos de Abastecer comercializaron, en el correr del año 1995, cerca de 10.616 toneladas de productos (alimentos y material de limpieza), y atendieron a un total de 956.103 personas (SMAB, Exposición de actividades 1995). Este número es resultado de la estimación de los propios "permitidos" en el Programa Abastecer. De acuerdo con la exposición del Departamento de Administración del Sistema de Abastecimiento (DGSAAB), preparado en el mes de abril de 1996 para un seminario interno de la SMAB, comparando el desempeño del Programa Abastecer en los años 1993, 1994 y 1995, hubo una significativa expansión del programa en términos de toneladas de productos vendidos y de familias atendidas.

Cuadro 5
Programa Abastecer. Atención y comercialización, 1993-95

Año	Familias atendidas *	Tasa de crecimiento	Toneladas comercializadas
1993	18.188	100	4.289
1994	19.350	106	4.563
1995	42.210	232	10.616

Fuente: DGSAAB.

* El DGSAAB hace aquí la siguiente observación: "Para calcular el impacto de familias atendidas (considerando que compran, en promedio, dos veces por mes), se dividió el número de atenciones (la estimación la hicieron los "permitidos") por 24.

Los clientes de estos equipamientos son familias con una renta de hasta cuatro salarios mínimos mensuales, poco más de 400 dólares. La investigación consistió en el relleno, por practicantes de la Secretaría, de una ficha que contenía datos esenciales de cada cliente de los puestos de Abastecer durante un día.

²⁷ "Sacolões" son los puestos comerciales de los hortifrutigranjeros de la iniciativa privada que se expandieron a partir de los años 70, por toda la ciudad, con productos adquiridos a la Central Estatal de Abastecimiento.

²⁸ Datos también constatados por la presente investigación. Se constató, también, en algunos casos, que aunque de buena calidad, ciertas legumbres como el tomate, papa, cebolla, pimentón, etc. acostumbran ser de tamaño a veces menor en los puestos de Abastecer, en comparación con los mismos productos en los "sacolões", tal vez por razón del menor precio en su adquisición por el "permitido". Esto puede no ser importante en valores nutritivos. Los naturalistas dicen que productos menores poseen mayor concentración de minerales, proteínas, etc.

Convoy del Trabajador

Descripción del programa

En documento oficial, la SMAB esclarece que la creación del Convoy del Trabajador busca la optimización del acceso a alimentación saludable por parte de la población carente que recibe entre uno y tres salarios mínimos (SMAB, Políticas públicas 1995). Con este objetivo, el Convoy del Trabajador comercializa productos de la canasta mínima a precios más bajos que en el mercado, a través de móviles de venta. La comercialización está supervisada por la SMAB, que funciona también como regulador del mercado de alimentos. A diferencia del Programa Abastecer, el Convoy no tuvo precedente en la política municipal y es, así, creación original de la SMAB.

El Convoy del Trabajador es, en parte, semejante al Programa Abastecer, ya que ambos funcionan en espacios públicos y comercializan los mismos tipos de productos, cuyos precios son igualmente fijados por la SMAB a partir de negociaciones periódicas con los "permitidos" de los dos programas. Sin embargo, difiere de él en su localización en el espacio urbano y en la movilidad de sus equipamientos. Los puestos de atención de Abastecer se localizan de manera fija en un determinado espacio en los barrios periféricos y en favelas. El Convoy del Trabajador, por su parte, posee seis puestos fijos en el centro urbano de la capital (llamados puntos "ancla"), que ejercen el comercio durante cinco días a la semana (lunes a viernes), pero cada uno de estos puestos tienen el compromiso, por la forma del contrato con la SMAB, de moverse a puntos estratégicos (puntos móviles), situados en barrios populares definidos por la SMAB, durante los fines de semana. Actualmente, los seis puntos fijos en el centro de la ciudad son responsables por otros nueve puntos móviles en diferentes áreas.

La cuestión importante aquí es que, si bien en el centro de la ciudad el "permitido" tiene una intensa demanda de los productos a causa de la concentración de personas, en la periferia se da lo contrario. Como la SMAB tiene interés en beneficiar a las periferias más carentes, este tipo de asociación posibilita la realización del objetivo. A cambio de un buen comercio en áreas estratégicas en el centro de la ciudad durante los días hábiles de la semana, el "permitido" está dispuesto a movilizarse a la periferia los sábados y domingos.

Un punto típico del Convoy en el centro de la ciudad está normalmente compuesto por la barraca de un "permitido" que vende bienes hortigranjeros, con otras barracas laterales, cada una con "permitidos" diferentes que venden —por ejemplo— bizcochos, granos, etc. Como en el caso de Abastecer, los "permitidos" son seleccionados a través de concurso público, y se comprometen a una serie de normas, derechos y deberes, firmados por el representante municipal y por el "permitido".

Entre tanto, tal como en Abastecer, la SMAB encuentra dificultades para ampliar este programa, en virtud de los trastornos que causa a la circulación de las personas en el centro de la ciudad, de su incidencia en la higiene del lugar, y de la necesidad de constante "vigilancia" para minimizar los problemas con los comerciantes establecidos. El traslado de estos puntos de venta es más difícil que en el caso de Abastecer, pues con ello perderían su ubicación privilegiada en el centro de la ciudad, precisamente lo que induce su presencia en las periferias pobres durante los fines de semana. Pero encontrar otros locales en el centro de la ciudad sería una solución difícil, dado el alto costo de los terrenos urbanos, especialmente en esas áreas centrales. Los técnicos de la SMAB conocen el problema y vienen discutiendo soluciones sin haber encontrado, todavía, una forma negociable para enfrentarlo.

Asociación: sociedad cooperativa entre el poder público y agentes privados

Sociedad cooperativa, transparencia en el reclutamiento de agentes privados y participación con fines educativos, son tres dimensiones que están presentes en el Programa Convoy del Trabajador, de la misma manera que en Abastecer. La sociedad cooperativa se da con los "permitidos" que se rigen bajo las normas de la Municipalidad; a cambio, ellos disponen de un acceso ventajoso a las áreas públicas de gran circulación de potenciales consumidores.

La participación ocurre en la solicitud de ampliación de la red del Convoy en los barrios y en la escuela, por parte de asociaciones locales y administradores regionales de espacios de instalación del equipamiento.

La transparencia se da, de manera semejante a lo que sucede en Abastecer, a través de instrumentos como la licitación y de reuniones donde se hace la evaluación de la actividad, que tiene lugar con intervalos de 15 o 30 días.

El 90 por ciento de los "permitidos" va a las reuniones. Se discute cómo está la comercialización, la calidad de los productos, si la mercadería que va a la periferia los domingos es la misma que se está comercializando... Si uno no lo acata, se pierde hasta la licencia. Son cosas de este nivel, las reuniones son bien aprovechadas. En la época del ABC, el "permitido" era convidado; hoy tiene licitación.

Desempeño del programa

Según la Exposición de 1995, el Convoy permitió a la SMAB, a través de catorce puntos estratégicos —seis en el centro ("anclas"), y nueve en la periferia—, ofrecer a la población de baja renta productos de calidad con precios bajos, negociados por el poder público municipal. En el año se comercializaron 3.108 toneladas de productos para un total de 1.102.627 personas, según estimación de los "permitidos".

Los resultados para los años 1993, 1994 y 1995 están en el siguiente cuadro.

Cuadro 6
Programa Convoy del Trabajador. Atención y comercialización, 1993–95

Año	Familias atendidas*	Tasa de crecimiento %	Toneladas comercializadas
1993	2.364	100	160
1994	30.104	1.275	2.036
1995	45.943	1.943	3.108

Fuente: DGSAAB

* El DGSAAB hace aquí la siguiente observación: "Para calcular el impacto de familias atendidas (considerando que compran, en promedio, dos veces por semana), se dividió el número de atenciones (estimativa hecha por los "permitidos") por 24.

El aumento en las cifras entre 1993 y 1994 ocurrió porque se abrieron nuevos puestos. Si en 1993, a partir de octubre, funcionaba un punto de venta del Convoy, en 1994 se abrieron otros tres (en febrero, junio y julio, respectivamente), y dos más en 1995, en enero. El "permitido" del Convoy situado en la Plaza Primero de Mayo, informó que la cuenta de la cantidad comercializada y personas atendidas era hecha "al pie de la caja", cada día, y "podía haber alguna diferencia, para abajo o para arriba".

Se hace un mapa diario... Todos los "permitidos" tienen la obligación de entregar a la Municipalidad un mapa diario... Un mapa de venta, número de personas atendidas y el número de kilos vendidos... ¿Cómo se hace esto? Con la registradora, por ejemplo. Todos los "permitidos" tienen que entregar los fines de semana el número, el número verdadero. Puede hasta pasar un número errado. Atendió 100, puede decir "atendí 20" o que vendió una tonelada de legumbres, en la verdad vendió cuatro, vendió cinco. Pero lo que interesa es la cosa mínima.

No es difícil hacer esto, según él, ya que cada compra queda registrada en la máquina registradora y al final del día sólo se coteja. El resultado de cada día se coloca en una ficha que cada uno debe llenar y entregar al fiscal al comienzo de la semana siguiente. También el técnico del programa encargado de esta práctica informó lo mismo. Este expediente, al mismo tiempo que educa al "permitido" de manera que tenga mayor control sobre su negocio, sirve también a la Secretaría, al entregarle datos que ella utiliza para tener una idea aproximada sobre el desempeño cuantitativo de sus programas, a falta de recursos que posibiliten un control estadístico formal más riguroso.

Los "permitidos" entrevistados en el punto referido anteriormente, un total de cuatro, dejaron claro que su compromiso de movilizarse a la periferia los fines de semana les era compensatorio, ya que las buenas ventas en los puntos del centro los demás días de la semana equilibraba el perjuicio que pudieran tener por movilizarse. Los vendedores clandestinos —"camellos"—, que venden al lado los mismos productos a precios mayores (1 real tres pies de lechuga, por ejemplo, en tanto el "permitido" vendía los tres pies por 50 centavos), no significan un perjuicio. La Municipalidad retira a los vendedores clandestinos, pero ellos vuelven en seguida. Sin embargo, el mismo "permitido" citado anteriormente defendía esta actividad de los "camellos":

Hoy, en Brasil hay falta de empleo, los vendedores clandestinos están en todos los lugares... No acaba, no. Yo pienso que no debe acabar, también. Pienso que todo el mundo necesita sobrevivir. El sol aparece y, ¿no es para todos? ¿Por qué es necesario tener más privilegios que otros?

Los precios que se manejan en el Convoy varían en la misma franja que los precios de Abastecer. La SMAB fiscaliza tanto en el centro como en la periferia. En este aspecto aparecen algunos problemas, por la práctica de comercializar en la periferia las sobras de los productos de la semana, lo que exige mayor atención de la fiscalización.

Dos "permitidos", uno del Convoy del Trabajador y otro de Abastecer, que también eran del antiguo ABC, dijeron que en los tiempos del ABC tenían más ganancias y vendían más que hoy. Ellos piensan que esto ocurre porque la población en general, y en las periferias en particular, dispone hoy de mayor facilidad para efectuar estas compras en el lugar donde viven por la mayor oferta de equipamientos de la Municipalidad, lo que hace que necesiten menos ir al centro de la ciudad para hacer sus compras.

Como consta en los objetivos del Departamento de Administración de Abastecimiento, una meta importante es lidiar con el control de los precios de los productos vendidos a la población, lo que aquí se procura hacer no a través de reglamentos, sino por la oferta de productos con precios inferiores, buscando forzar al mercado a fijar precios más accesibles a los consumidores.

Los precios de los productos vendidos en los puestos del Convoy y del Abastecer son —en promedio— la mitad de los precios de los mismos productos en el comercio de la red privada. Tanto los "permitidos" como técnicos de la Secretaría y administradores regionales afirman que, en función de la apertura de puestos de venta de estos programas en una determinada área, se verifica, naturalmente, una baja de los precios de los mismos productos en el comercio vecino para competir con los menores precios de los "permitidos". Según el administrador de la región oeste de la ciudad, lo mismo ocurre en el caso de la apertura de puestos de la Canasta Popular en su área de actuación.

Es ilustrativo al respecto el relato del superintendente de Abastecimiento de la Secretaría Estatal de Agricultura, sobre un programa dirigido por la Secretaría estatal que, una vez por semana, se instalaba en determinadas áreas del vecino municipio de Contagem. En una investigación para medir el impacto del programa, se percibió que, en los días que funcionaba en esa área, era mucho más clara la reducción de los precios de los mismos productos en el comercio vecino. En algunos casos se producía una vuelta a los precios anteriores cuando el programa se retiraba del lugar:

En Contagem, con el Convoy de la Economía, la gente percibía que los precios que a lo largo de la semana tenían un comportamiento, cuando eventualmente el Convoy estaba localizado en aquella región [jueves], sufrían una pérdida en el precio de hasta un 50 por ciento para competir con el Convoy. Comenzaban lentamente a recuperar hasta los precios anteriores. Con el Convoy había una curva absolutamente descendente de los precios. Es una forma de intervención directa, porque usted coloca a alguien haciendo el mismo papel de los tradicionales "sacolões", y provoca ese grado de competitividad, haciendo —en la óptica de la Municipalidad— esa regulación del mercado, lo mismo que un mercado sectorial.

En enero de 1996, dos periódicos locales y uno en Río de Janeiro informaban que Belo Horizonte había sido la región metropolitana con el menor índice en la variación del precio de la canasta básica en 1995, en Brasil. Se relacionó este hecho con las políticas de abastecimiento de la Municipalidad. Mientras

en Belo Horizonte la variación ha sido de algo más de un 0,86 por ciento, en Puerto Alegre fue de 2,31 por ciento.²⁹

Canasta Popular

Descripción del programa

La Canasta Popular es un programa muy reciente, iniciado en septiembre de 1995. Su objetivo es proveer alimentos y productos de higiene y limpieza baratos a quienes carecen de medios para comprarlos en el mercado corriente. Se procura garantizar ese objetivo restringiendo el beneficio a las familias con una renta de hasta dos salarios mínimos.

En la implementación del programa, la SMAB compra las mercaderías, las almacena y revende con un pequeño margen de ganancia para asegurar el retomo de los costos. Se venden 21 productos de mercadería, alimentos y material de limpieza, que conforman la canasta básica.

Las ventas se hacen en puntos definidos por las administraciones regionales, en ómnibuses adaptados para este fin, que atienden dos puntos por día. Según un dirigente de la SMAB, la idea es transformar estos puntos en puntos fijos después de consolidar el sistema, de modo muy semejante al llamado Almacén Popular, existente en décadas anteriores.

Los ómnibuses fueron donados a la Municipalidad y, según un técnico de la SMAB, "uno de los problemas serios del programa es que son bastante viejos, y fallan constantemente".

Desarrollo del programa

Este programa fue discutido en el COMASA y algunas de sus disposiciones iniciales, como, por ejemplo, la inexistencia de un límite de compras, fueron alteradas en el curso de esas discusiones. Actualmente no hay participación directa de la comunidad en la concepción del programa, que tuvo una importante participación en el proceso de ejecución, especialmente en el control de la clientela.

El mecanismo adoptado para garantizar la atención al usuario es el catastro de las familias, mediante cartillas de comprobante de renta. La comprobación de renta presenta problemas con los trabajadores del mercado informal. En esos casos, se hace a partir de la evaluación de la comunidad, a través de asociaciones y entidades asistenciales.

Conforme una resolución del COMASA, el volumen de compras por familia está limitado, como una manera de evitar que ocurran reventas de mercaderías. Este control también lo hace la comunidad: si la comunidad constata la reventa, puede realizarse un descatastro.

Administración de los costos

Frente a sus beneficios sociales, los gastos en la comercialización (mano de obra, almacenamiento, transportes, etc.) son considerados muy bajos por la SMAB, dado que buscan aprovechar y tornar más productiva la estructura física y mano de obra ya existentes en la Municipalidad. De hecho, en términos de recursos monetarios, como subsidio directo a los precios, el Tesoro Municipal participó con 925,70 reales, lo que representa un 2,1 por ciento del valor total de las ventas realizadas hasta el 31 de diciembre de 1995 (43.971 reales). Sólo debido a los eficientes mecanismos de compra adoptados por la SMAB se pudo mantener tan bajo el nivel de subsidio, garantizando diferencias de precios tan expresivas en relación al mercado.

Fue necesario, no obstante, un subsidio de la Municipalidad de 18.500 reales en el primer mes de funcionamiento, la fase de montaje del programa, que incluyó recursos financieros para mantener al

²⁹ *O Globo y Hoje em Dia*, 21 de enero de 1996; *Estado de Minas*, 22 de enero de 1996.

personal complementario necesario al programa (31 personas con contrato temporal de trabajo en el primer mes de trabajo), mantenimiento y gastos de los ómnibuses, incluidas las inversiones necesarias para adaptarlos.

Desempeño del programa

Varios indicadores permiten medir la eficacia de este programa, como la cobertura del proceso de catastro, el volumen de ventas, las diferencias de precios con el mercado regular, el número total de familias atendidas y la proporción de aumento de la renta mensual que puede mostrar cada una de ellas.

En el primer mes de funcionamiento fueron catastradas 3.800 familias. En diciembre, el catastro registraba un total de 5.892 familias. La selección de los puntos de venta se hizo a partir del estudio de la Compañía Urbanizadora de Belo Horizonte (URBEL), que identificó el total de las familias carentes por regiones de la ciudad.³⁰ En esta fase inicial, el programa priorizó las regiones con mayor proporción de pobres. Ellas fueron: Regional Leste, 47 por ciento de familias pobres; Regional Barreiro, 24 por ciento; Regional Norte, 17 por ciento; y Regional Nordeste, 13 por ciento. Aún no se realizaba un catastro en los regionales Centrosul, Pampulha, Oeste y Venda Nova (SMAB, Exposición 1995).

El total de familias del catastro muestra que el programa puede atender cerca de un 24 por ciento de las familias pobres de las regiones cubiertas por él. Estas regiones son, efectivamente, aquellas donde hay una mayor concentración de pobreza.

En el período de septiembre a diciembre de 1995, en las visitas quincenales a los puntos de venta, se realizaron 6.545 actos familiares de compra de mercaderías, por un valor total de 43.971,38 reales. El movimiento de venta de cada punto varió entre 50 y 600 reales por día. Los productos básicos — alimenticios y de higiene y limpieza — se vendieron, según la Exposición de Actividades de la SMAB de 1995, a precios entre un 30 y 40 por ciento más baratos que en los supermercados. Considerando esa gran diferencia de precios, el programa proporciona un crecimiento de renta real mensual a cada familia atendida. La Exposición de Actividades de la SMAB es cuidadosa, con una posibilidad límite, cuando comenta que "si consideramos que las familias-objetivo del programa destinan, en la mayoría de las veces, todo su presupuesto a aquellos productos, una reducción en promedio de un 35 por ciento de los precios significa un crecimiento de su renta real en el mismo monto". Esto sería verdad si las familias se abasteciesen integralmente en el programa. Como no es así, el efecto directo del programa en la renta de estas familias no llega a ser tan grande. Importa destacar, no obstante, que la Canasta Popular está funcionando desde hace poco tiempo y se encuentra en fase de expansión.

Además de lo anterior, existen efectos indirectos del programa en la medida en que crea un parámetro de precios para regiones donde el mercado funciona con precios muy altos.³¹ En este sentido, ciertamente ayudará a que los precios de la canasta básica en Belo Horizonte sean más bajos que en otras metrópolis brasileñas.

³⁰ La ciudad de Belo Horizonte está dividida en nueve regiones administrativas, a saber: Regional Venda Nova, Regional Norte, Regional Pampulha, Regional Nordeste, Regional Leste, Regional Centrosul, Regional Oeste y Regional Barreiro.

³¹ Varios estudios realizados vienen mostrando, a lo largo del tiempo, que los precios del comercio en las penfeñas urbanas y en las áreas más pobres de la ciudad, donde los equipamientos son pequeños almacenes, son bastante más elevados que los de las áreas de mejor nivel de renta, atendidas por grandes supermercados.

Otros programas

Disque Economía

Este programa informa telefónicamente a la población sobre los precios de 45 productos considerados en el consumo básico. Estos productos, 36 alimenticios, 5 de higiene personal y 4 de limpieza, componen una canasta básica regionalizada, creada por la SMAB. Los precios se obtienen en 40 supermercados y las informaciones pueden ser especificadas por zonas de la ciudad. El sistema sirve, también, para orientar las compras de la propia Secretaría.

Mercados distritales y ferias

Creados mediados de los años 70 con la finalidad de descentralizar el comercio de hortifrutigranjeros, eran administrados conjuntamente por el gobierno del estado (CEASA/MG) y la Municipalidad. Actualmente la SMAB, continuando con su objetivo de administrar todos los equipamientos de distribución de alimentos, administra tres mercados distritales, una feria cubierta, una feria modelo y 51 puntos de ferias libres, a través del Sistema de Administración del Abastecimiento.

Los mercados distritales se redujeron a tres en los años 70, por razones del alto costo de construcción de estos equipamientos, lo que obligaba a los comerciantes a cobrar precios altos por los productos vendidos. Sobre estos mercados, el jefe del Departamento de Administración y Regulación del Mercado informa que:

Esos mercados todavía se encuentran oligopolizados (...) Uno de ellos es un verdadero elefante blanco, la mitad está ocupado por el mayoreo del artesanado; otro presenta la forma más oligopolizada de propiedad. Una empresa ocupa casi un tercio del mercado. Es necesario recuperar el espacio para el trabajo en sociedad.

Estos mercados están localizados en áreas de alta densidad de población con un nivel alto de renta familiar, por lo que pierden su carácter social. Pero, dentro de una perspectiva amplia de actuación del poder público, la nueva Secretaría transforma esos puntos de venta de alimentos, ya deteriorados, en lugares más atractivos. Se está implementando el programa Oferta del Día que, según la Exposición de Actividades de la SMAB para 1995, redujo entre un 15 y un 30 por ciento los precios de los productos incluidos en él.

La feria cubierta, localizada en el barrio Padre Eustaquio, existe desde los años 70. Su administración fue transferida de la CEASA a la SMAB, en junio de 1994. Actualmente se implementa un proyecto que redefinirá el espacio de la feria.

Procurando revitalizar el papel de las ferias libre, a mediados de 1995 la SMAB creó la feria modelo en uno de los barrios de clase media de la capital, con la novedad de que funciona de noche, desde las 17 a las 22 horas, ofreciendo también esparcimiento, música y bebidas, además de especies alimenticias de calidad. Está teniendo mucho éxito, según reportajes periodísticos. De acuerdo a la Exposición de 1995, atendió en seis meses cinco veces más de personas que la media de atención de público de todo el año para cada punto de las ferias libres existentes. Los datos son estimaciones de los comerciantes que actúan en cada feria.

4.3 Departamento de Incentivo a la Producción de Alimentos Básicos

Este Departamento tiene dos objetivos básicos. Uno de ellos es articular al productor con el consumidor, maximizando los intereses de ambos, o sea, mejores precios para el productor y facilidad de penetración de sus productos, por una parte; y mejores alimentos, a precios accesibles para toda la población, por otra. En ese sentido, una política de abastecimiento no puede prescindir del estímulo a la producción para el mercado interno y de valorización del pequeño productor agrícola, que es la punta de la cadena del abastecimiento urbano.

El otro objetivo del Departamento es desarrollar programas de autoabastecimiento urbano, por medio de huertas escolares y comunitarias, frutales caseros y valorización de la producción ecológica a través de los centros de experiencias ecológicas. Tales programas, por estar menos desarrollados que otros de este Departamento, serán tratados aquí más someramente. Se debe notar, no obstante, que uno de los centros de experiencia agroecológica fue escogido para ser presentado en la Conferencia sobre Asentamientos Humanos, realizada en Estambul, en junio de 1996.

El abastecimiento de la población de Belo Horizonte siempre fue bastante dependiente de la gran producción agropecuaria y de los hortifrutigranjeros de otros municipios, en la medida en que es un municipio con una pequeña capacidad en este sector. Este hecho se evidencia en que el 95 por ciento del municipio está urbanizado y que el espacio restante se mantiene como reserva inmobiliaria. Para minimizar esta dependencia, la SMAB tiene como objetivo incentivar la producción de alimentos, con miras a garantizar el abastecimiento, prescindiendo, en todo los niveles, de intermediarios entre el productor y el consumidor. Es decir, desarrolla acciones que buscan prioritariamente impedir el tipo de distribución que implica un "gran número de intermediarios, o estructuras de minoristas, que oligopolizan algunas especies alimenticias, lo que genera un margen de comercialización entre la venta al por mayor y la venta al detalle excesivamente elevado" (SMAB 1995). Tales acciones, que incluyen la valorización de la pequeña producción de alimentos y su articulación con los consumidores urbanos, desencadenan una serie de eventos que no sólo dan soporte a todos estos programas, sino que amplían la escala de actuación de la política desarrollada por la SMAB (desde la municipal a la regional). De hecho, al valorizar la pequeña producción, la política municipal promueve la integración entre los pequeños productores de varios municipios vecinos.

Según dijo el director del Departamento, en el intento de promover esta articulación de productores rurales de los municipios vecinos con el área urbana, se establecen contactos iniciales con las administraciones de esos municipios. Existe una buena aceptación por parte de algunos y desinterés por parte de otros. Dos de estos municipios colocaron vehículos de las municipalidades a disposición de pequeños productores para traer sus productos a la ciudad. También por iniciativa de la SMAB, se promovió el Foro Estatal de Secretarios de Agricultura y de Abastecimiento, en 1994 y 1995, al mismo tiempo que se realizaron foros regionales de la Región Metropolitana y de la región de Vale do Aco. Además de esto, el Departamento estimula diversas formas de asociativismo, tanto formales como informales, entre grupos de productores.

Estas acciones deben ser vistas como parte del conjunto de acciones en que se materializa la política de abastecimiento y seguridad alimentaria, tal como fue concebida por la SMAB. En esta perspectiva, el Departamento de Incentivo a la Producción desarrolla el Programa Directo del Campo y la Campaña de la Cosecha, dos programas de comercialización directa del productor en la ciudad, y la Central de Abastecimiento Municipal. En todas estas acciones, la Secretaría busca no perder la dimensión pedagógica. En esta misma línea pedagógica, pero orientada a la población urbana, desarrolla los programas Pro-Frutal, Huertas Escolares y Comunitarias, y Centros de Experiencias Agroecológicas.

Aquí presentaremos de forma más detalladas los programas Directo del Campo y la Campaña de la Cosecha que, en conjunto con los demás programas, desarrolla el Departamento de Incentivo a la Producción de Alimentos Básicos, dando la medida de los objetivos abarcados por la política de abastecimiento de la SMAB.

Programas Campaña de la Cosecha y Directo del Campo

Descripción de los programas

Estos dos programas son complementarios. El Programa Directo del Campo surgió como una extensión necesaria del Programa Campaña de la Cosecha. Según el director del Departamento de Incentivo a la Producción de Alimentos Básicos, ellos focalizan dos de las principales preocupaciones de la Secretaría: incentivar, en particular, la producción de los pequeños productores de alimentos, facilitando su acceso al mercado consumidor de Belo Horizonte; y ofrecer menores precios a los consumidores.

La Campaña de la Cosecha busca la comercialización de productos agrícolas que están en su período de cosecha. Por esto mismo, el programa se implementa a través de "campañas", en épocas diversas a lo largo del año, de acuerdo con el calendario agrícola. Busca corregir la distorsión que se expresa en el hecho de que el exceso de oferta durante los períodos de cosechas nunca beneficia ni al productor ni al consumidor, en razón del control ejercido por los intermediarios, que regulan la comercialización de manera de pagar menos al productor y no reducir los precios al consumidor. El objetivo es garantizar una mayor renta a los pequeños productores rurales de diversas regiones del estado, facilitar la entrada de sus productos y, al mismo tiempo, propiciar alimentos de calidad a precios accesibles a los consumidores.

Este objetivo se realiza a través del Directo del Campo, que consiste en la instalación de puntos fijos de comercialización en la ciudad que, junto a los puntos de venta del Convoy del Trabajador, suman catorce, a los que se agregan veinte independientes, con un total de 34 para 1995. En el caso de la Campaña de la Cosecha, los agricultores, en función de la diversificación de los productos de la cosecha, se reemplazan constantemente según un cronograma concertado con los técnicos de la SMAB.

La actividad pedagógica se desarrolla en el sentido de dar orientación al productor sobre la importancia de la presentación de los productos al consumidor, en términos de embalaje e higiene, así como en la utilización de técnicas agrícolas que respeten la calidad de los alimentos. Esta orientación está acompañada de un análisis biológico periódico de las aguas usadas para regar las plantas.

Este programa es evaluado positivamente por los pequeños productores, que reconocen las ventajas de la eliminación de los intermedios; por ejemplo:

Este programa es muy bueno, porque eliminó a los intermedios... Ahora no existen: la gente vende por mejor precio para nosotros y los consumidores. Los precios son estudiados, y están siempre más bajos que los de los "sacodões". Se está pudiendo vender algunos productos hasta por debajo del precio acordado con la SMAB.

De esa misma manera valorizan la acción fiscalizadora y reconocen en ella el cuño pedagógico y no represivo:

Tenemos asistencia de la EMATER (Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural); tenemos personal de la propia Secretaría, que controla y orienta. La Secretaría hace un análisis del agua todo el mes. La gente tiene práctica, pero tiene que tener la fiscalización... La Secretaría hace su parte y la gente la suya. Por esto el programa está resultando.

Además, valorizan las ventajas que ofrece el programa en cuanto a las posibilidades de una mayor racionalidad de la actividad productiva.

En el Directo del Campo se puede programar y diversificar la producción, porque es posible anticipar la venta. En la CEASA tenía que producir en cantidades mayores, de uno o dos productos.

Paulatinamente, con la implementación del programa y la percepción de sus ventajas, se redujo la resistencia de los pequeños agricultores a la Secretaría. Hoy, el Directo del Campo está en pleno proceso de consolidación. Es creciente el número de productores afiliados al programa y de contactos de la SMAB con los municipios vecinos. El resultado es una asociación concertada, con visibles ventajas para el sector de abastecimiento. Tales ventajas son, principalmente, la de promover la producción de cultivos variados, conforme a las potencialidades de cada sector; proporcionar mercado fácil para la entrada de los productos; y permitir que los consumidores usufructúen de los períodos de las cosechas, aumentando la oferta de alimentos de época y reduciendo sus precios.

Desarrollo de los programas

De acuerdo con la Secretaría de Abastecimiento, la implantación de estos programas no fue un proceso fácil. En primer lugar, el pequeño productor ya estaba acostumbrado a entregar sus productos en la CEASA, y tenía sus compradores asegurados. Ahora reconocen que el precio fijado era bajo. En segundo lugar, tenían

una cierta desconfianza de las iniciativas que partían del poder público; temían que esta en particular no tuviese un buen final, que los llevara a perder sus compradores y comprometer la venta de sus productos.

En este caso, sería más adecuado describir la relación de la SMAB con los productores como una asociación, donde los agentes se unen para maximizar sus ganancias. Por una parte, la SMAB garantizó la implementación de una de sus metas, que es el abastecimiento a precios más bajos que los del mercado, y la calidad del producto. Por otra, los productores maximizan las ventajas de su actividad, tanto por la diversificación y el mejoramiento de la producción, como por los precios que, siendo directos al consumidor, son más altos que los precios que ofrece el intermediario.

Ninguno de los dos programas contempla la figura del "permitido" permanente, pero si la del productor permanente, dado el carácter estacional de la producción. Existe, entonces, un acuerdo entre la SMAB y los productores, que deben cumplir el cronograma definido de común acuerdo con la SMAB, proveyendo los productos de la época en los puntos fijados; además, deben acatar el acuerdo sobre los precios negociados con los técnicos de la Secretaría, y las normas y fiscalización de la Municipalidad. A cambio, reciben la disponibilidad de espacio para comercializar sus productos, orientación sobre la calidad y presentación de los mismos, con la supervisión de técnicos de la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER), en convenio con la SMAB. Si el productor no cumple cualquiera de los ítemes del acuerdo —por ejemplo, deja de traer sus productos en la fecha y dentro de las exigencias de higiene y presentación convenidas, sin una justificación convincente—, puede ser suspendido por un día, o más si reincide.

Decisivo para el éxito que vienen presentando estos programas ha sido el apoyo que la Secretaría ha recibido de EMATER. Esta es una empresa con una antigua tradición de asistencia al pequeño productor rural en todo el estado de Minas Gerais, especializada en orientar la producción. Su dirección valora ampliamente la actual articulación con la Municipalidad, porque le abre la oportunidad de incursionar también en el consumo urbano, factor importante para la viabilización de la pequeña producción. En cuanto a la Secretaría, esta articulación le posibilita el acceso al productor, en función de la legitimidad de EMATER frente a los pequeños productores agrícolas. El equipo de técnicos de EMATER, en convenio con la SMAB, además de contactar directamente a los productores, tiene la posibilidad de movilizar toda la estructura de la empresa, presente en más de 500 municipios de Minas Gerais. Según evaluación de la Política de Abastecimiento Estatal, la asociación de la SMAB con EMATER es una medida acertada:

La SMAB tiene una relación extraordinaria con EMATER, que es un convenio de cooperación; EMATER ha realizado un trabajo muy interesante con los productores en el llamado cinturón verde, al igual que en otros puntos localizados en el estado, donde se detecta un excedente de ofertas de productos que se redirecciona a Belo Horizonte. La EMATER, junto a la SMAB, va muy bien.

Desempeño del programa

En el conjunto de los programas de la SMAB, los llamados Campaña de la Cosecha y Directo del Campo están entre los que requieren mayores esfuerzos para consolidarse, porque exigen el trabajo de aproximación y la articulación de pequeños productores rurales y medieros aislados, dedicados a su escasa producción, presas fáciles de intermediarios y, por esto mismo, desconfiados en relación a agentes externos con pretensión de injerencia en sus actividades. Es relevante mencionar aquí la iniciativa de la Secretaría en el sentido de procurarse la asesoría de la EMATER. Tomando en cuenta estos aspectos, el resultado obtenido en los dos años de funcionamiento de estos programas es considerable, como se puede observar en los dos cuadros siguientes, con datos del "Análisis comparativo de los años 1994 y 1995".

Cuadro 7
Programa Campaña de la Cosecha. Datos generales, 1994-95

Año	Municipios	Familias beneficiarias	Mano de obra empleada	Toneladas comercializadas	Consumidores	Renta bruta en reales
1994	9	66	38	79,14	63.141	44.849,98
1995	19	168	126	94,15	84.318	61.293,00

Fuente: SMAB/DIBAP, 1996.

El Departamento de Incentivo a la Producción señala que el número de familias involucradas en el programa comprende la mano de obra de la familia del productor y la mano de obra del mediero, que puede ser tanto una mano de obra asalariada como pagada al día (jornaleros).

El número de municipios cubiertos en el último año se dobló en relación a 1994, así como el tipo de productor que constituye a las familias beneficiarias. La Campaña de la Cosecha de 1995 comprendió familias de 19 municipios. En 14 de ellos los beneficiarios eran productores de unidades familiares; en 3 municipios, eran miembros de asociaciones de productores familiares; en uno, los beneficiarios eran miembros del Sindicato de Trabajadores Rurales; y en uno, de la Fundación de Bienestar del Menor. En cuanto a la localización geográfica de los municipios cubiertos, llama la atención que no sólo participan los más próximos a la capital, el llamado "cinturón verde" de Belo Horizonte, sino también algunos de regiones muy apartadas de la capital. Esto se debe, con certeza, al papel desempeñado por la EMATER en el programa.

El mismo documento entrega los datos para el Programa Directo del Campo (Cuadro 8).

Cuadro 8
Directo del Campo. Datos generales, 1994-95

Año	Municipios	Productores	Toneladas vendidas	Reales (R\$)	N de puntos de venta	Mano de obra empleada	N de acciones	Actos de compra
1994	1	3	57,20	33.960	3	20	85	100.294
1995	15	21	599,67	468.410	34	141	2.645	1.051.161

Fuente: SMAB/DIBAP, 1996.

El documento "Análisis comparativo" esclarece que el reducido monto de toneladas comercializadas en 1994 se debió a que se trataba, entonces, de un único producto (*folhosas*); en cambio, en 1995 se sumaron a éste nuevos productos (tubérculos, plátanos, naranjas, dulces, bizcochos y miel). Son significativos los aumentos en todos los ítemes del cuadro, especialmente el número de municipios, productores y puntos cubiertos por el programa.

El documento en referencia esclarece además que muchos productores que participaban en la Campaña de la Cosecha en 1994 se pasaron al Programa Directo del Campo en 1995, haciéndose cargo de puntos de venta fijos en la ciudad, comercializando todas las semanas y no sólo en las épocas de excedente de cosecha, lo que denota el carácter dinámico de la política de incorporación de los productores hortifrutigranjeros del estado en el programa de abastecimiento de la capital.

Tomando en cuenta el carácter expansivo de los programas Campaña de la Cosecha y Directo del Campo, con el intercambio entre los productores de los dos programas, la incorporación progresiva de nuevos municipios distantes de la capital y de diferentes tipos de productores rurales, a sólo dos años de su implementación es posible pensar en una consolidación progresiva de esta política, dadas, es claro, las condiciones de su continuidad. Entre ellas, la articulación con otras municipalidades del interior del estado,

lo que la SMAB procura hacer con los foros municipales que promovió en 1994 y 1995. El propio director del Departamento de Incentivo a la Producción informó que siempre hace contactos con las administraciones de los municipios de origen de los productores, y que algunas apoyan el programa, entregando transporte a los productores, por ejemplo (en dos casos), con vehículos de la Municipalidad. Otras municipalidades son más reticentes. No obstante, esta articulación con otras municipalidades parece ser en gran parte sustituida aquí, y con ventaja, por el papel ejercido junto al programa por la EMATER.

Finalmente, el documento, fuente de los datos entregados anteriormente, hace referencia a los elementos que posibilitaron el buen desempeño del programa en 1995. Entre ellos, la regulación de los precios del Directo del Campo, la difusión a través de los medios de comunicación, la transmisión informal de informaciones desde los productores participantes del programa a otros productores, la mayor credibilidad por parte de los consumidores por razones de asesoría técnica para la calidad de los productos, el empadronamiento de los equipamientos y el embalaje (cajas plásticas en lugar de madera, programación visual), que facilita a los consumidores la identificación de los productores del programa, distinguiéndolos de los "camellos". Finalmente, los contactos directos de la SMAB, a través de EMATER, con los productores rurales en sus municipios.

Otros programas

Central de Abastecimiento Municipal

La Central de Abastecimiento Municipal, aprobada por ley municipal de enero de 1994, deberá ser inaugurada en agosto de 1996. Su proyecto prevé la comercialización de 40 mil toneladas de alimento por año, lo que representa cerca de un 5 por ciento del volumen comercializado por la CEASA, en un espacio de 10 mil metros cuadrados (SMAB 1995, Políticas públicas).³²

Esta Central, al mismo tiempo que rescata una feria ya existente en el barrio São Paulo, pretende ser la institucionalización definitiva de la relación entre la Secretaría y los pequeños productores rurales, a través de los programas Campaña de la Cosecha y Directo del Campo.

De acuerdo con el director del Departamento de Incentivo a la Producción de Alimentos Básicos, esta Central de Abastecimiento Municipal busca atender dos objetivos principales. El primero es el de ampliar el acceso directo de los productores al mercado minorista (y también a los consumidores finales), eliminándose algunos eslabones de la cadena de comercialización actual (y disminuyendo, en consecuencia, el precio final, sin pérdida de ganancia para el productor). El proyecto, sin embargo, también incluye la participación de comerciantes mayoristas, toda vez que algunos productos alimenticios requieren una cadena de comercialización más compleja (por ejemplo, los producidos en regiones distantes).

El segundo objetivo es aumentar la posibilidad de acción del poder público municipal sobre el abastecimiento, a través de controles de calidad, higiene, empadronamiento y regulación de precios de los productos comercializados. Existe la expectativa de provocar un efecto demostrativo sobre el mercado de alimentos (aunque la Central Municipal movilice apenas cerca del 5 por del volumen comercializado por la CEASA).

Este proyecto recibe críticas por parte de técnicos del sector de abastecimiento del gobierno estatal, y de miembros de la asociación de comerciantes ligados a la CEASA. Esas críticas se refieren, principalmente, a la duplicación innecesaria de acciones en este sector, toda vez que la CEASA, supuestamente, viene cumpliendo bien la función de abastecimiento del mercado. Se critica también la implementación de una iniciativa que tiene pocas oportunidades de éxito, ya que las experiencias semejantes en otros estados — como São Paulo, por ejemplo —, no han dado resultado. En ese estado, la creación de tres mini-centrales de abastecimiento, alternativas a la Central de Abastecimiento General del Estado de São Paulo (CEAGESP), fue inviable, exactamente debido al tamaño de esta Central General, que concentraba más del 90 por ciento de

³² La fecha inicialmente prevista para la inauguración de la Central era diciembre de 1995.

los productos comercializados, ejerciendo naturalmente mayor atracción sobre compradores y vendedores de todos los productos.

Los técnicos de la Secretaría de Abastecimiento Municipal responden estos alegatos con varios argumentos. El primero hace referencia a que la Central de Abastecimiento Municipal tiene una concepción muy diferente a la de la CEASA, toda vez que deberá tener control estricto sobre la clasificación de los productos, su embalaje, procedencia y calidad, cosa que la CEASA no tiene.

El segundo es que los programas Campaña de la Cosecha y Directo del Campo están pensados en sincronía con la Central, creando una relación de los pequeños productores rurales directamente con ella, sin intermediación. Llama la atención sobre el hecho de que, en el momento inicial de la concepción de la Central, se reunieron 200 productores de 50 diferentes municipios, en conjunto con técnicos de la Secretaría y de la EMATER, en visita a los equipamientos de la Central y de los demás programas de la producción de la SMAB, ocasión en que los productores se comprometieron con la operación de la Central.

Huertos, frutales y centros de experiencias agroecológicas

Estos programas tienen como objetivo incentivar la práctica de autoabastecimiento. Además, incluyen aspectos educativos y pedagógicos de la política desarrollada por la SMAB. Destaca, en particular, el proyecto de los centros de experiencias agroecológicas de la sociedad civil.

Las huertas escolares y comunitarias, que en 1994 sumaron un total de 33 (18 escolares y 15 comunitarias), aumentaron en 1995 a 76 (40 escolares y 36 comunitarias). Según el director del Departamento, ellas son "un laboratorio vivo", además de complementar, en el caso de las primeras, la merienda escolar. Son utilizadas por profesores y alumnos para el estudio de las plantas, insectos y técnicas de cultivo.

El Programa Pro-Fructal busca estimular la formación de frutales caseros y comunitarios para la complementación alimentaria de la población de baja renta, aumentando al mismo tiempo la cobertura vegetal de la ciudad. Si se compara el desempeño del programa en 1995 con el año anterior, se ve que en 1994 se realizaron 34 acciones (campañas de distribución de trasplantes de árboles frutales), en las que se distribuyeron 5.402 trasplantes. En 1995 estas acciones fueron 86, con distribución de 18.197 trasplantes de nueve especies de plantas.

Para la implementación del Programa Centro de Vivienda Agroecológica (CEVAE), que se inició en 1995 y todavía se encuentra en proceso de implantación, la SMAB se articuló con la Secretaría de Medio Ambiente y se asoció con una ONG, la Red de Intercambio de Tecnologías Alternativas. Hoy posee cuatro centros de implantación, tres de ellos con dotación del Presupuesto Participativo, mientras el cuarto es posible a través de un convenio con el Fondo Life-Naciones Unidas. El área de implantación de los cuatro centros tienen un total de 52 mil metro cuadrados.

Son múltiples los intereses de la SMAB en este programa. En lo que se refiere a la cuestión alimentaria, incentiva la plantación de huertos y frutales, buscando estimular actividades productivas. Al mismo tiempo, educa a la población de barrios de la periferia pobre de la ciudad sobre la importancia de la calidad del alimento. En cuanto a los aspectos relativos al medio ambiente, desarrolla acciones de reutilización y reciclaje de basura, reforestación de cuevas en áreas de riesgo y calles. Como eje central tiene una metodología participativa, con inserción de la población local en el diagnóstico de sus necesidades y en la definición de sus prioridades. Como aún se encuentra en proceso de implantación, se prevé un total de 500.000 reales para su término.

5. CONCLUSIONES

5.1 Observaciones preliminares

El presente artículo procuró describir los aspectos políticos e institucionales de la política de abastecimiento de la Secretaría Municipal de Belo Horizonte. Como se espera de estudios de casos como este, no hay más conclusiones generalizadas que la discusión y el análisis de materias que el estudio permite iluminar.

Lo primero que resalta es la existencia de una secretaría especializada en abastecimiento, y el hecho de que sus diversos programas, considerados aisladamente, no son originales de esta administración. No obstante, el examen de la política de abastecimiento permite ver que ella completa el círculo de la cadena de abastecimiento, y presenta varios elementos destacados: (i) la implementación simultánea del conjunto de programas; (ii) la forma de actuar dependiente, por un lado, de asociaciones con la casi totalidad de las instituciones y grupos de la sociedad civil implicados, directa o indirectamente, en la cadena de abastecimiento; y, por otro, de articulaciones con organismos públicos, principalmente de nivel municipal y estatal; (iii) el énfasis en la transparencia administrativa; (iv) la creación de un Consejo Municipal de Abastecimiento y el estímulo a su funcionamiento; (v) la evaluación positiva del trabajo desarrollado, constatada por investigaciones de opinión pública y en la prensa local.

5.2 Condicionantes de la administración municipal de abastecimiento

Descentralización administrativa (municipalización)

La Constitución Brasileña de 1988 promovió una descentralización de poderes en favor de los municipios. Dos de los programas de la SMAB se beneficiaron de esta tendencia: la Merienda Escolar y la Distribución de Harina Enriquecida. Este último, en virtud de la distribución federal de leche en polvo, lo que efectivamente ocurre desde 1994. Actualmente el municipio recibe una transferencia de recursos federales para la merienda escolar, aunque de forma irregular.

Concepción de la política de abastecimiento

La orientación de la "seguridad alimentaria" es fundamental para entender la acción de la SMAB. De acuerdo a tal noción, esta Secretaría concibe la alimentación adecuada como un derecho de todos que debe ser garantizado a través de la intervención del Estado, y por lo mismo rechaza la política neoliberal, que prioriza la producción y distribución de bienes a través del mercado. Orienta la acción reguladora (control de precios y calidad) sobre el mercado de alimentos. Por otro lado, no pretende estatizar la producción o distribución de alimentos.

La concepción de "seguridad alimentaria" fue introducida en el país por las "administraciones populares", como la actual administración de Belo Horizonte, pero no es privativa de un partido, porque inclusive la FAO la difunde. Hoy, administraciones municipales de otros partidos han adoptado en su agenda programas semejantes a los descritos en este estudio de caso, pero sin la misma consistencia y empeño. Este potencial de diseminación de programas de abastecimiento se desarrolló, a nivel estatal, a través del Foro de Secretarios Municipales de Agricultura, Comercio e Industria o de Abastecimiento, aunque la adopción de la política de seguridad alimentaria en grado prioritario puede depender de la orientación partidaria. Por esta razón, la eventual prevalencia de políticas más liberales de abastecimiento, que reduce la capacidad de regulación del mercado por el Estado, puede inviabilizar algunos de los programas hoy existentes.

5.3 Política municipal

La creación de una Secretaría con funciones específicas de administración del sector de abastecimiento reveló la prioridad de este sector en la agenda gubernamental, lo que tuvo efectos directos sobre la

capacidad de la nueva Secretaría para implementar sus metas políticas; entre ellas, la de agilizar de manera eficiente la administración de antiguos programas de complementación y suplementación alimentaria, que venían siendo administrados, hasta entonces, por las secretarías municipales de Educación y de Salud. Sin duda, la descentralización de esos programas se vio optimizada por la existencia de un organismo público municipal específico para administrarlos. Los ejemplos más claros son los programas de Merienda Escolar y de Distribución de Harina Enriquecida. En el primer caso, la Secretaría Municipal de Educación no tenía condiciones, ni *know-how*, para administrarlos, lo que reducía la productividad de los recursos aplicados en el programa. En el segundo caso, como la Secretaría Municipal de Salud enfocaba su acción principalmente en los problemas urgentes que requerían acciones inmediatas —como el retorno del cólera—, no daba prioridad al programa de combate a la desnutrición y, así, no maximizaba las propiedades nutritivas de la leche distribuida por el gobierno federal.

Entre tanto, innegablemente, la centralidad de la SMAB en la agenda de gobierno —y su prestigio institucional— fue el factor crucial para el desarrollo de su capacidad para implementar la política de abastecimiento y seguridad alimentaria. La total libertad de la secretaria Maria Regina Nabuco para reclutar a quienes ocuparían los cargos de confianza, resultó en un equipo de jefatura con alta calificación técnica y fuerte orientación profesional en la conducción de la política. Es de destacar que el acceso a los cargos técnicos se realizó por la participación en concurso público, lo que permitió la selección de profesionales competentes como apoyo a la administración. Así se formó en la SMAB un equipo cuya mentalidad administrativa no estuvo contaminada por los vicios tradicionales de las burocracias públicas locales, tales como el clientelismo, paternalismo y particularismo. Dando coherencia y sentido al trabajo de este equipo, destacan las cualidades personales de la secretaria, tales como su capacidad de administración y liderazgo. De hecho, uno de los aspectos que llamó la atención de los investigadores fue la cohesión interna, la cooperación y la seriedad de cada funcionario en la realización del trabajo cotidiano y en las discusiones sobre los caminos que debían adoptar.

5.4 Participación popular y relación con la sociedad civil

Una de las dimensiones sobresalientes del concepto de *governance* se refiere a la participación de segmentos sociales en la concepción, formulación e implementación de políticas públicas. Esta participación puede asumir diferentes formas y grados. Conforme a la hipótesis formulada en el proyecto de esta investigación, se esperaba que niveles altos de participación contribuyesen a la transparencia, eficacia y continuidad de las políticas.

En el caso analizado, quedó claro que ni la creación de la SMAB, ni la de ninguno de sus programas, tuvo origen en demandas populares, a pesar de que grandes segmentos de la población sufren una carencia alimentaria. La creación de la SMAB correspondió a una iniciativa del alcalde, en conformidad con su plataforma política, y la concepción de los programas de acción ha sido resultado de propuestas del equipo dirigente de la Secretaría. Tampoco el COMASA aparece como un iniciador de políticas o de programas específicos, aunque ha desempeñado un papel relevante como canal frecuente de transmisión de informaciones y de discusiones sustantivas sobre los programas de la Secretaría. Con esto, la legitimidad y la transparencia de las acciones de la secretaria tienden a aumentar.

Una posible explicación para esta ausencia de demandas populares en el sector es que es una cuestión que no está articulada a la esfera pública; por tanto, no es percibida como un derecho de la ciudadanía por parte de la población carente. La persistencia de la SMAB en afirmar el principio de seguridad alimentaria en todos los programas desarrollados, si no resultó en la constitución de una conciencia colectiva del derecho alimentario como derecho de la ciudadanía, por lo menos mostró que el acceso a una alimentación de calidad y suficiente debe ser tratado como problema en la esfera pública, y no restringirse a la esfera privada, de la familia. En ese sentido, la concepción de seguridad alimentaria podrá ser un estímulo, a mediano y largo plazo, para la movilización popular en torno a la cuestión del abastecimiento.

Algunos de los programas de la SMAB ofrecen evidencias favorables a la observación anterior. Un ejemplo importante del interés de grupos de la sociedad civil en cuestiones relacionadas con el abastecimiento es la instalación de la Cámara Sectorial de la Came por el COMASA, señal de un

procedimiento nuevo en la formulación de políticas. Comparándolo a su equivalente a nivel federal, la Cámara del Sector Automotriz, la Cámara Sectorial de la Carne es más amplia, porque supera el modelo neocorporativo al incluir representantes de consumidores y de entidades de la sociedad civil. El proceso de instalación de esta Cámara fue iniciado por un representante de la sociedad civil —y miembro del Consejo—, y se mostró eficiente como oportunidad de creación de un espacio para la discusión y formulación de políticas a través del intercambio entre organismos públicos, intereses privados, organismos técnicos y representantes de la sociedad civil. En el caso de la Cámara de la Carne no es posible, todavía, evaluar las decisiones tomadas, pero se puede suponer que deberán ser implementadas eficazmente, dado el respaldo que le asegura el procedimiento que en ella se aplica.

Los ejemplos de participación son más frecuentes cuando se pone el énfasis en el proceso de implementación de los programas. Son crecientes las demandas de asociaciones de barrios y de políticos para la expansión de algunos programas, como la Canasta Popular y Abastecer. En el caso de la Canasta Popular, se observa una creciente participación voluntaria de organizaciones comunitarias en su implementación; en el caso de Abastecer, las nuevas instalaciones movilizan entidades asociativas, asesores de administraciones regionales que evalúan y discuten las implicaciones del equipamiento en la calidad de vida del lugar (por ejemplo, su impacto sobre el tránsito y la limpieza de las vías públicas). Además, es importante subrayar el creciente asociativismo entre municipios vecinos, que dan soporte a los programas Campaña de la Cosecha y Directo del Campo. En estos programas, como en el Abastecer y el Convoy, la SMAB organiza reuniones periódicas con "permitidos" y productores para discutir y evaluar el funcionamiento de los programas.

Finalmente, se debe llamar la atención sobre la participación de instituciones públicas y privadas, y de grupos de la sociedad civil, en la implementación de los diversos programas: la Empresa de Asistencia Técnica y Extensión Rural (EMATER); el Centro de Desarrollo Económico de Planeamiento Regional (CEDEPLAR) y la Universidad Rural, ambos de la Universidad Federal de Minas Gerais; administraciones regionales y gobiernos municipales; la Asociación Municipal de Asistencia Social; asociaciones diversas, como las de barrio y de dueña de casa.

5.5 Asociación y articulación con otras entidades

Asociaciones y articulaciones son formas de administración de políticas que implican a diversos actores, públicos y privados, además de aquel directamente responsable por la conducción de la política en cuestión. Esto implica que la tradicional forma de administración, vía burocracias propias, pierde espacio como instrumento de acción pública. Por otra parte, el administrador público necesita estar constantemente comprometido en conjugar los intereses de diversos actores para alcanzar sus propios objetivos.

En el caso en estudio, todos los programas de la SMAB, en mayor o menor grado y de variadas maneras, envuelven la colaboración de terceros. La SMAB demuestra ser capaz de actuar con un pequeño cuerpo de personal propio de gran flexibilidad, a través de asociaciones con actores privados, articulaciones con organismos públicos de diferentes niveles y contratación de servicios directos. El caso más sobresaliente de articulación con organismos públicos es, ciertamente, el convenio con la EMATER para asesoramiento en los programas que involucran una relación con los productores de otros municipios del estado de Minas Gerais.

Los casos más simples de relación entre la administración pública y el sector privado comprenden la contratación de empresas privadas con el objetivo de fortalecer la mano de obra para la ejecución de tareas poco especializadas, como en los casos del Restaurante Popular y de la Canasta Popular. En ellos, el agente privado no se caracteriza como socio, porque su acción es esencialmente instrumentalizada por el poder público.

Las asociaciones involucran una relación en que los agentes privados participan de la implementación de las acciones de manera más activa o autónoma. Ilustra esta relación el caso de los "permitidos" de los programas Abastecer, Convoy del Trabajador, Directo del Campo y Campaña de la Cosecha, en los cuales el sector público ofrece localización en el espacio público, asesoría y acompañamiento en el proceso de comercialización, y mantiene un sistema de fiscalización y control. Por su parte, los "permitidos" administran

sus negocios, realizan reuniones periódicas con la SMAB y tiene fácil acceso a los dirigentes de la Secretaría cuando es necesario. Además, la propia Secretaría estimula la organización de los productores en asociaciones. Los objetivos de los "permitidos" —obtener ganancias—, y los de la SMAB —proporcionar abastecimiento de productos de calidad a precios más bajos que los de las redes privadas—, se alcanzan en una interacción constante. Hay casos esporádicos en que el socio privado no actúa por razones de lucro, como en los ejemplos del transporte, distribución del poroto y donación de ómnibuses para la Canasta Popular.

No obstante, las asociaciones con los "permitidos" envuelven conflictos potenciales y actuales, no sólo en función de la diferencia entre los objetivos de los socios, sino también en la destinación del espacio urbano por el poder público. Un ejemplo en el caso de la política de abastecimiento es el uso de áreas públicas con equipamientos de comercialización cuando están destinadas a la circulación de personas, lo que podría facilitar otro tipo de comercio.

Otro punto que debe ser tratado en la asociación público-privado es el que se refiere a las expectativas de los agentes. De parte del sector privado, existe la concepción de la acción estatal como algo paralizador y limitante; del lado de los agentes públicos, es común anticiparse al comportamiento lucrativo de las iniciativas privadas. Por tanto, parece que la posibilidad de asociaciones duraderas y exitosas depende no sólo de la aceptación de los objetivos de cada uno como legítimos, sino también de la capacidad de negociación entre ellos.

En cuanto a las articulaciones con los organismos públicos, la experiencia de la SMAB revela ventajas en lo que se refiere a la mejor utilización de los equipamientos ya instalados y del personal, que pasa a desempeñar nuevas actividades, complementarias a las que ya ejercía. Por tanto, hay ganancias de eficiencia para la administración pública. Revela también, sin que sea una novedad, la posibilidad de cooperación entre los organismos que pertenecen a administraciones de partidos distintos.

Sin embargo, al interior de una misma administración, las articulaciones pueden enfrentar obstáculos por razones diversas, como las luchas de poder o visiones diferentes sobre formas y prioridades de acción. Pero es importante llamar la atención aquí sobre la capacidad de negociar estas diferencias y encontrar puntos de acuerdo en beneficio de las políticas sectoriales, aspecto que constituye una de las dimensiones importantes del *governance*. En ese sentido, es importante resaltar la capacidad que la SMAB demostró para solucionar tensiones y conflictos con las secretarías municipales de Salud y de Educación, utilizando inclusive estrategias diferentes para conflictos también distintos.

En el primer caso, más delicado por tratarse de la aceptación de una política propiamente dicha por los principales agentes de Salud, se hizo un seminario interno entre la SMAB y estos agentes —cerca de 100 personas— para la discusión sobre el uso de la harina enriquecida y sobre el control técnico de calidad. La aceptación del uso de la harina, a partir de ahí, fue progresiva: inicialmente 23 puestos de salud aceptaron; en 1995 eran 111.

En el caso de Educación, no sólo se trataba de la aceptación de una política en cuanto tal, sino de convencer a funcionarios públicos valorados en una determinada Secretaría, para que desempeñaran la misma función pero subordinados a otra Secretaría, la de Abastecimiento. Se trataba, concretamente, de un funcionario de Educación que ejercía la función de coordinación general de la administración del Programa de Merienda Escolar en todas las escuelas municipales, y de cerca de 36 supervisoras, cada una encargada de 4 a 5 escuelas. Es de notar que todas estas personas eran profesores de la red municipal movilizados a funciones administrativas. Se sentían inseguros, en cuanto a posibles pérdidas de beneficios que poseían en la Secretaría de Educación, y también valorizaban el estatus de profesores, resistiéndose a abandonarlo y transferirse a una Secretaría recién creada, sin la tradición e imagen pública de la de Educación. La solución de este impasse pasó por la convocación, hecha por la Secretaría de Educación, a una reunión con todas estas personas donde, en conjunto con la colaboración inicial de todos para que la transferencia se hiciese sin pérdidas para el Programa de Merienda Escolar, se dio a todos la libertad de optar entre integrarse al cuadro funcional de la nueva Secretaría o permanece en la de Educación, si no se sentían bien en la SMAB. El resultado de este proceso, pasado el período inicial, fue que el jefe general del Programa de Merienda Escolar pidió ser exonerado de esta función y permaneció en la Secretaría de

Educación. De las 36 supervisoras, un porcentaje decidió quedarse y otro prefirió volver a las salas de clases en la educación.

Es de notar que, en el caso de la administración de la SMAB, hubo una racionalización del equipo encargado de la merienda. De 36 supervisoras en las escuelas (una cada cinco escuelas), se pasó a 28. De una coordinación general se pasó a un equipo de tres.

En la articulación de la SMAB con dos organismos públicos —Educación y Salud—, se constata la presencia clara de una dimensión democrática en la gestión pública, que se manifiesta en la toma de decisiones negociadas y transparentes entre los actores involucrados, en la participación en el proceso de toma de decisiones, en la búsqueda de un desarrollo espontáneo y no impositivo de las personas. Esta dimensión, que aquí aparece en el tratamiento entre los organismos públicos de la propia administración municipal, también está presente en el tratamiento de la SMAB con otros agentes de la sociedad civil.

5.6 Transparencia y eficiencia

La transparencia en la conducción de los negocios públicos es parte integrante del concepto de *governance*, por ser una dimensión que permite la fluidez de informaciones entre los agentes estatales y de estos hacia la sociedad. Existe el supuesto de que la transparencia no sólo posibilita la comunicación, sino que también garantiza que las autoridades utilizarán criterios universalistas en sus decisiones.

Estos son los procedimientos que indican la transparencia de la SMAB:

- La estricta obediencia al sistema de licitaciones públicas para la selección de los "permitidos".
- El fácil acceso de estos a los funcionarios de la Secretaría.
- Las reuniones periódicas con socios.
- La creación del COMASA.

Todos estos indicadores son innovaciones de la actual administración municipal en lo que se refiere a la política de abastecimiento.

La relación entre transparencia y eficiencia en la utilización de los medios disponibles, también puede establecerse, en el caso de la SMAB, a través de algunos ejemplos. Entre ellos, la universalización de las licitaciones para la selección de "permitidos", de acuerdo a criterios particulares, especialmente políticos; el acceso al personal dirigente de la Secretaría y las reuniones periódicas con socios (además de la propia idea de asociación), que procura integrar a los agentes privados de manera que contrasta con prácticas autoritarias o populistas anteriores.

Sin embargo, las ganancias en eficiencia no pueden ser atribuidas, necesariamente, a procedimientos transparentes. Medidas técnicamente competentes pueden significar mayor eficiencia; por ejemplo, la SMAB introdujo un sistema de licitación para compras que establece que el máximo precio que se debe pagar por los productos es el promedio de los precios de la CEASA. A partir de este punto, los proveedores compiten al aplicar descuentos sobre este precio. Además, la SMAB regionalizó sus compras, de tal manera que los proveedores minoristas puedan participar de las licitaciones. Con esto, la SMAB estableció un precio máximo con base en los precios del mercado, e incentivó la competición entre los proveedores, obteniendo mayor eficiencia en el uso del dinero público.

Las ganancias en eficiencia también pueden estar ligadas a factores motivacionales del equipo de trabajo. Como ya se dijo, hay un compromiso fácilmente observable del equipo con el trabajo ejecutado. Dos factores explican este fenómeno poco frecuente en la administración pública: la vinculación entre la política de abastecimiento y el proyecto político-ideológico de la administración municipal, y la formación de un equipo de trabajo nuevo (reclutado, en su mayoría, de cuadros ya existentes en la Municipalidad).

El caso de la SMAB ilustra una relación matizada entre transparencia y eficiencia. Existen mecanismos de administración que, por ser transparentes, aumentan la eficiencia del trabajo; pero esta depende de la

conurrencia de otros factores, en este caso, de la competencia técnica y de la capacidad de trabajo en equipo.

5.7 Eficacia y críticas

La evaluación rigurosa de la eficacia implica la definición de los objetivos que debe alcanzar el agente. En el caso de la SMAB, son necesarias tres consideraciones preliminares. En primer lugar, los programas no tienen metas cuantificadas previamente. Segundo, algunos programas son muy nuevos para permitir una apreciación rigurosa. Tercero, el cuadro global de subalimentación existente sólo podría revertirse con políticas de largo alcance, que dependen en buena medida de otras esferas gubernamentales y del desempeño global de la economía.

Hechas estas reflexiones, se debe considerar que los programas de la SMAB presentan resultados positivos. Sus logros más amplios están en las esferas de regulación de precios —Belo Horizonte fue la ciudad que presentó menor aumento de precios entre las diez mayores capitales brasileñas en 1995—, y de suplementación alimentaria de niños y adolescentes, en la cual los programas atienden prácticamente el universo de la población-objetivo.

No obstante, cabe resaltar que las iniciativas de la SMAB en el área de intervención y regulación del mercado enfrentan críticas de sectores de la iniciativa privada, en términos de principios (que afirman que el Estado no debería interferir sobre el mercado). En términos técnicos, la crítica se refirió a la construcción de la Central de Abastecimiento Municipal. Pero ninguna de estas críticas fue suficientemente fuerte para alterar el curso de los programas que, de acuerdo con las entrevistas realizadas, reciben apoyo generalizado.

5.8 Perspectiva de continuidad

La cuestión de la continuidad de una política pública de cuño social es de las más complejas y no permite respuestas prontas y seguras. Esta complejidad se magnifica cuando se trata de una política social de tipo redistributivo, tal como la política de abastecimiento y seguridad alimentaria, formulada e implementada por la SMAB.

La hipótesis que relaciona positivamente *governance* y continuidad se fundamenta en el supuesto de que la continuidad de una política pública de cuño social está vinculada a una amplia participación de la sociedad civil en los procesos decisorios, de gestión y de implementación. Y se sustenta en la idea de que esta participación configuraría una situación en que los grupos organizados se constituyen como actores relevantes, junto a los que detentan el poder, para priorizar, elaborar e implementar políticas, reduciendo las oportunidades de su uso arbitrario por los agentes del poder público.

El estudio de caso, objeto de análisis del presente texto, es un rico ejemplo para la discusión de este supuesto deducido del concepto de *governance*. Este estudio mostró que en la implementación de la política de abastecimiento y seguridad alimentaria se incorporaron progresivamente organizaciones del sector privado y asociaciones comunitarias, instituciones de la sociedad civil y organismos gubernamentales de los tres niveles de poder, los cuales se articularon en una red de soporte a los programas. Las instituciones sociales y organismos de los gobiernos municipal y estatal fueron convocados a participar directamente, dando asesoría, articulándose, prestando sus recursos de infraestructura y posibilitando la realización de las metas de la política. Además, la sociedad civil, a través de sus instituciones, de los grupos organizados de interés privado y de interés colectivo, fue convocada para integrar el COMASA, la más importante iniciativa de la SMAB, con el propósito de institucionalizar un mecanismo democrático de control y de acompañamiento de la política.

¿Qué decir de la hipótesis de continuidad?

De acuerdo con la noción de *governance*, son altas las posibilidades de continuidad de la política de abastecimiento analizada. Sin embargo, tales posibilidades no se deben a la participación en el proceso decisorio, como supone la noción de *governance*, sino al amplio involucramiento de la sociedad civil y de los

organismos públicos en el proceso de implementación, que fue decisivo para marcar los destinos de la política. Sin duda, es ahí que la mera competencia y eficiencia del gobierno no son suficientes para garantizar el éxito en el desempeño de sus funciones: la transparencia, o control democrático sobre el gobierno, y la articulación intra- e inter-gubernamental, son elementos indispensables para reducir la vulnerabilidad de las políticas sociales al uso clientelista, cuya lógica descansa en las relaciones personales y no en la relación entre instituciones. Este punto se constituyó como una de las más importantes contribuciones de esta experiencia para la discusión de la noción de *governance*.³³

En efecto, lo que resaltó durante esta investigación fue, por una parte, la competencia del equipo de la SMAB en la formulación de la política; por otra, la importancia del proceso de implementación, cuyas estrategias de articulaciones y asociaciones sustentaron su éxito creciente durante todo el período, contrariamente a lo que ocurrió con el Programa ABC en los años 80.³⁴ Este estudio mostró que en la política de abastecimiento y seguridad alimentaria el aspecto de *governance* fue relevante en el proceso de implementación. De la misma manera, el caso del Programa Nacional de Leche para Niños Carentes es ejemplar en lo que se refiere a la ausencia de las dimensiones de *governance* en su implementación. En este caso faltó control democrático en la supervisión del gobierno, y amplio involucramiento de las instituciones civiles.

De hecho, durante la implementación de la política de abastecimiento y seguridad alimentaria, la Secretaría volvió indispensables los recursos disponibles en el mercado, en el sector público y en la sociedad civil, valorizando sus atributos mediante la utilización de elementos transparentes (licitación); la tercerización de los servicios del Restaurante Popular; el incentivo a la concurrencia a través de los programas Abastecer y Convoy, los cuales tuvieron como soporte agentes privados, también licitados; el estímulo al sector de la pequeña producción doméstica, asociada a la EMATER y a otros gobiernos municipales; y la apertura del mercado a los pequeños agricultores, aproximándolos a los consumidores. Además, maximizó los recursos financieros y humanos de que disponía, principalmente en lo que se refiere a los programas de Merienda Escolar y de Harina Enriquecida, a través de la concurrencia de precios en el mercado y de la articulación con otros organismos gubernamentales; amplió la legitimidad de la política, porque generó una cadena de resultados positivos, cuya cobertura incluyó tanto a los segmentos pobres y grupos de riesgo de desnutrición, como a los consumidores en general; aumentó la credibilidad del poder público, representado en este caso por la SMAB, cuyo ejemplo más evidente fue el de los pequeños agricultores; y convocó a la sociedad civil para participar en el Consejo Municipal de Abastecimiento, de donde surgieron importantes iniciativas, como la de la Cámara de la Came.

Considerando las anotaciones anteriores sobre la noción de *governance*, en este aspecto la hipótesis de la continuidad de la política analizada se sustenta en la medida en que quedan reducidas las oportunidades de deterioro político por el uso arbitrario que de ella puedan hacer los diferentes incumbentes del poder público.

En una democracia, los partidos y coaliciones partidarias se suceden en el gobierno. En una situación de déficit de bienes, servicios y equipamientos, son múltiples las demandas, marcadamente en el universo de los segmentos más carentes de la población. Este ambiente comporta una intensa competición —con opciones respaldadas por distintos políticos, grupos partidarios, coaliciones de partidos—, además de la distribución desigual de poder entre los innumerables grupos de la sociedad civil (Singer 1995). Así, pese al apoyo de diversas instituciones sociales y organismos públicos a la política de abastecimiento de la SMAB; pese a la creación privilegiada de una instancia gubernamental para administrar y administrarla; pese al buen desempeño en la conducción de esta política, todavía se mantiene una enorme dosis de incertidumbre en cuanto a las perspectivas de su permanencia.

³³ Este punto fue tomado por el profesor Antonio Luiz Paixão en la discusión de la exposición preliminar presentada en el seminario local.

³⁴ Es bueno recordar aquí que el ABC fue el resultado de una discusión democrática que involucró a la Cámara de Concejales y técnicos del IPEAD.

Con un razonable margen de seguridad, se puede anticipar que es alta la probabilidad de que los diferentes partidos o coaliciones partidarias que disputaron las elecciones municipales en octubre de 1996, que asumirán el gobierno municipal en marzo de 1997, tendrán concepciones diferentes sobre las prioridades de gobierno. En el caso de que el abastecimiento permanezca como sector prioritario en la agenda gubernamental, todavía así serán diferentes las concepciones sobre las maneras de intervención en el sector, inclusive en lo que se refiere a las preferencias en cuanto a los usos del espacio físico urbano y a los grupos de interés con los cuales prioritariamente se articularon. En una palabra, tendrán concepciones diferenciadas sobre la propia ciudad, sobre las prioridades sociales y sobre las formas de intervención.

Las cuestiones relativas a la preservación del centro urbano, por motivaciones estéticas, de higiene o por presiones de comerciantes locales interesados en apartar la concurrencia de los bajos precios de los "permitidos", están siempre presentes en las disputas electorales y, en mayor o menor grado, encontrarán resonancia en otros partidos políticos. Del mismo modo, los intereses de comerciantes e intermediarios, insatisfechos con la competencia ejercida por los equipos de la SMAB, también encontrarán resonancia en otras fuerzas partidarias, como se vio en el caso de la Central de Abastecimiento Municipal.

La política de abastecimiento, la concepción de "seguridad alimentaria" que hoy orienta la política de la SMAB, por ejemplo, involucra ciertos parámetros valorativos que privilegian la alimentación como derecho del ciudadano, llamando la atención sobre la exclusión de las capas más pobres y carentes de los circuitos regulares de abastecimiento. Por esto, la actual administración no restringe la utilización de las áreas públicas centrales en la ciudad, porque así queda abierto a la masa de individuos que transita diariamente por el centro urbano, un acceso más amplio a alimentos a bajos precios. Esta acción puede desprestigiar, según la óptica de muchos, los requisitos estéticos de una gran ciudad. Tal fue uno de los argumentos de la administración pasada (1989-92) para cancelar el Programa ABC, y dar prioridad a la recuperación y al cambio de los usos de los espacios centrales de la ciudad. Para la actual administración, la utilización del centro urbano por los "permitidos" tiene una función estratégica, porque así obtienen mayores ingresos, y es la contrapartida de la obligación de movilizarse a las periferias los fines de semana, donde obtienen ganancias menores.

En la alternancia de la coalición de fuerzas en cada período de gobierno, la hipótesis de continuidad se fortalece, desde que la noción de *governance* detenta como elemento determinante la institucionalización de relaciones democráticas entre gobierno y sociedad civil. Sin duda, para sobrevivir en medio de la intensa competencia por recursos, es un factor decisivo el grado de desarrollo del ambiente institucional de la política social, en especial la de tipo redistributiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Abranches, Sergio Henrique. 1987. "Política social y combate a la pobreza: teoría y práctica". In: Abranches et al. 1987. *Política social y combate a la pobreza*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.
- AMAS - Associação Municipal de Assistência Social. 1995. *Famílias de crianças e adolescentes: diversidade e movimento*. Belo Horizonte: CIBIA.
- Câmara Municipal de Belo Horizonte. 1979. "Simpósio sobre o Custo de Vida em Belo Horizonte: Conclusões" (mimeo).
- Carneiro, José Marcos. 1991. "Modernización tecnológica de la agropecuaria brasileña y la extensión rural". *Análise y Conjuntura*, vol. 6, no. 1 (enero/abril): 22-47.
- Carvalho de Silva, Albero. 1995. "Combate al hambre: el gobierno hace, la sociedad fiscaliza". *Revista Ciência Hoje*, vol. 17, no. 100:30-32.
- CASEMG - Companhia de Armazéns e Silos de Minas Gerais. 1959. *Estudo sobre o Abastecimento em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: CASEMG.
- Cintra, Antonio Otávio. 1978. "Planejando a cidade: Política ou não Política" in CINTRA e HADDAD, *Dilemas do Planejamento Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Ed..
- CMCA - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente. 1994. *Diagnóstico: crianças e adolescentes em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal.
- CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento. 1993. *Plano Nacional de Abastecimento Alimentar*. Brasília: Ministério da Agricultura e Reforma Agrária.
- Coradini, O. e Rederick. 1981. *Agricultura, Cooperativa e Multinacionais*. Rio de Janeiro: Zahar Ed..
- Draibe, S. Maria. 1995. "Repensando a Política Social : dos Anos 80 ao início dos anos 90". In: Lourdes Sola e Leda M. Paulani, org. *Lições da Década de 80*. São Paulo: Edusp.
- e Marta T. S. Arretche. s/d. "Descentralização e Políticas de Combate à Pobreza: Observações sobre o Caso Brasileiro".
- ; Marta T. S. Arretche, et al. 1991. "Políticas sociales y programas de combate a la pobreza en América Latina". In: Dagmar Raczynski, ed. 1994. *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Fava, Vera Lúcia 1984. *Urbanização, Custo de Vida e Pobreza no Brasil*. São Paulo: IP -USP.
- Graziano, José da Silva, 1981. *A Modernização Dolorosa*. Rio de Janeiro: Zahar Ed..
- Hidroservice. 1969. *Estudos e Projetos de Viabilidade Técnico Econômico-Financeira do Sistema de Abastecimento de Gêneros Alimentícios na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. São Paulo.
- IBGE. 1991. *Censo Demográfico*.
- Lavinas, L. e Renato S. Maluf. 1992. "Abastecimento, Segurança Alimentar e Ação Municipal". *Revista de Administração Municipal*, vol 39, no. 203 (abr. /jun.): 63-70.
- e Maria Regina Nabuco. 1991. "O Município no Comando do Abastecimento". *Ciência Hoje*, vol 17, no. 100:76-81.
- e Maria Regina Nabuco. 1993. "Articulação Regional das Políticas de Abastecimento". Trabalho apresentado no Fórum Nacional do IPEA, "O novo Mapa da Economia Brasileira".
- e Maria Regina Nabuco. 1994. "Segurança Alimentar: uma Nova Questão de Cidadania". In: *Brasil en el fin de siglo: desafíos y propuestas para la acción gubernamental*. São Paulo: IPEA.

- Lopes, J. R. Brandão., 1993. "Brasil 1989: um estudo sócio econômico da indigência e da pobreza urbanas" *Cadernos NEPP* (Campinas) no. 25.
- Lustosa, Tania Aquiles de Oliveira. 1995. "El estado nutricional de la población brasileña". In: *Indicadores sociales. Un análisis de la década del 90*. São Paulo: IBGE.
- McCamey, Patricia L., ed. 1996. "Cities and governance. New directions in Latin America, Asia and Africa". Toronto: Universidad de Toronto, Centre for Urban and Community Studies.
- Nabuco, Maria Regina. 1994. "Ciudadania alimentaria". Belo Horizonte: SMAB/Prefeitura Municipal.
- Oliveira, Lacyr Maffia de. 1982. "Projeto de Abastecimento para a população de Belo Horizonte". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- Peliano, Anna Maria T. M., coord. 1993. "Um Balanço das Ações do Governo no Combate à Fome e à Miséria. 1993". São Paulo: IPEA (textos para discussão interna).
- PLAMBEL - Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte. 1977. "O abastecimento Alimentar na Região Metropolitana de Belo Horizonte". In: Belo Horizonte: PLAMBEL, *A Alocação de recursos na região*.
- . 1983. *Considerações sobre a questão habitacional na Região Metropolitana de Belo Horizonte*. Belo Horizonte: PLAMBEL.
- . 1989. *Plano Diretor da Região Metropolitana de Belo Horizonte: Diagnósticos: Volume 1: A economia Metropolitana*. Belo Horizonte: PLAMBEL.
- PNAD, 1977 e 1990. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*.
- Prates Coelho, Magda, e Eli Diniz. 1995. "Local Governance and Poverty in Brazil". Rio de Janeiro: IURPERJ / URBANDATA (mimeo).
- Prefeitura Municipal de Belo Horizonte. 1995. *Plano Diretor de Belo Horizonte e Lei de Uso e Ocupação do Solo. Estudos Básicos*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal.
- Raczynski, Dagmar. 1995. "Estrategias para combatir la pobreza en América Latina. Diagnóstico y enseñanzas de política". In: Dagmar Raczynski, ed. *Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: Programas, instituciones y recursos*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Ribeiro, Luiz César de Queiroz e Orlando Alves Santos. 1993. "Das desigualdades à exclusão social, da segregação à fragmentação". *Cadernos IPPUR / UFRJ*, Vol. 7, no. 1 (abril): 53–62.
- Rocha, Sônia. 1995. "Governabilidade e pobreza: o desafio dos números". In: L. Valadares e M. Prates Coelho, org. *Governabilidade e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Santos, Milton. 1990. "Involução metropolitana e economia segmentada: o caso de São Paulo". In: A. Clara T Ribeiro e D. Pinheiro Machado, org. *Metropolização e Rede Urbana: Perspectivas dos Anos 90*. Rio de Janeiro: IPPUR / UFRJ.
- SMAB - Secretaria Municipal de Abastecimento. 1991. "Projeto Pró-Pomar: Uma Proposta de Incentivo à Produção Básica". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- . 1994. "Alternativas alimentares". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (cartilha).
- . 1995. "Relatório de Atividades da Departamento de Gerenciamento e Regulação do Mercado, 1994". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- . 1995. "Cesta Básica da Secretaria Municipal de Abastecimento". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- . 1995. "Projeto Central de Abastecimento Municipal". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- . 1995. "Relatório de Atividades da Departamento de Defesa e Promoção do Consumo, 1994". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).

- _____. 1995. "Relatório de Atividades da Departamento de Incentivo à Produção de Alimentos Básicos. 1994". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1995. *Políticas Públicas: Inovações no Abastecimento Alimentar em Belo Horizonte*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal.
- _____. 1996. "Relatório Geral de Atividades, 1995". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1995. "Projeto Campanha da Safra/Direto da Roça". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1995. "Projeto Hortas Escolares e Comunitárias". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1995. "Relatório Geral de Atividades, 1994". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1996. "Relatórios de Atividades dos Departamentos de Defesa e Promoção do Consumo; Incentivo à Produção de Alimentos Básicos; Gerenciamento do Sistema de Abastecimento do ano de 1995". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. s/d. "Cuidados Básicos no Aleitamento Materno". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (cartilha).
- _____. s/d. "Dicionário do Alimento: Hortaliças e Frutas". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (cartilha).
- _____. 1996. *Relatório financeiro*. Belo Horizonte: Prefeitura Municipal.
- Secretaria Municipal de Atividades Urbanas. 1993. "Proposta de Criação da Secretaria Municipal de Abastecimento, SMAB". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1982. "Programa ABC, Alimentos a Baixo Preço: Normas de Credenciamento". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1982. "Programa ABC, Alimentos a Baixo Preço: Carta de Compromisso". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1982. "Programa ABC, Alimentos a Baixo Preço: Esquema a ser obedecido pelo fiscal". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- _____. 1985. "Programa ABC, Alimentos a Baixo Custo: Avaliação". Belo Horizonte: Prefeitura Municipal (mimeo).
- Singer, Paulo. 1995. "Poder público y organizaciones populares en el combate a la pobreza. La experiencia del gobierno Luiza Erundina en São Paulo, 1989–1992". In: Licia Valladares y Magda Prates Coelho, *Gobernabilidad y pobreza*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira.
- Sorj, B.; M. Pompermayer e O. Coradini. 1982. *Camponeses e Agroindustria*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- Sorj, Bernardo. 1980. *Estado e Classes Sociais na Agricultura Brasileira*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.
- Stren, Richard. 1995. "The Guri Project: Urban Researchers on Three Continents Focus on Governance". Rio de Janeiro: IUPERJ / URBANDATA (mimeo).
- World Bank. 1992. "Governance and development". In: *Bank for reconstruction and developmente 1993: Governance: The World Banks Experience*. Washington D.C.: World Bank.