

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Primer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 20-23 de febrero de 2006

ASUNTOS DE POLÍTICA

Tema 5 del programa

Para examen

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.1/2006/5-C
30 enero 2006
ORIGINAL: INGLÉS

COMPRAS DE ALIMENTOS EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a los funcionarios del PMA encargados de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

| | | |
|----------------------------|------------------|-------------------|
| Director, PDP: | Sr. S. Samkange | Tel.: 066513-2767 |
| Jefa, ODTP | Sra. N. Ménage | Tel.: 066513-3597 |
| Asesora de Políticas, PDP: | Sra. S. Wickrema | Tél.: 066513-2355 |

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase a la Sra. C. Panlilio, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).



ÍNDICE

| | Páginas |
|---|-----------------|
| RESUMEN | 4 |
| PROYECTO DE DECISIÓN | 6 |
| | Párrafos |
| I. PERSPECTIVA GENERAL | 1-6 |
| Estatuto y Reglamento General del PMA | 1-2 |
| Antecedentes | 3-4 |
| Alcance y definiciones | 5-6 |
| II. TENDENCIAS DE LAS COMPRAS | 7-13 |
| III. EXAMEN DE LAS PUBLICACIONES | 14-21 |
| IV. ACTIVIDADES DE COMPRA DE ALIMENTOS DEL PMA | 22-39 |
| Planificación de las compras locales | 23 |
| Alcance y estructura de las compras del PMA | 24-25 |
| Procedimientos de compra de alimentos | 26-31 |
| Precios paritarios de importación | 32-34 |
| Información comercial | 35-37 |
| Dotación de personal encargado de las compras en las oficinas en los países y los despachos regionales | 38-39 |
| V. EFICACIA DE LAS COMPRAS DE ALIMENTOS | 40-53 |
| Puntualidad de las contribuciones en efectivo | 40-41 |
| Restricciones impuestas por los donantes | 42-44 |
| Restricciones impuestas por los países receptores | 45 |
| Fiabilidad y competitividad de los proveedores | 46-48 |
| Gastos administrativos | 49 |
| Intervenciones rápidas/oportunas en el mercado | 50-52 |
| Mercados de futuros | 53 |
| VI. LAS REPERCUSIONES EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO | 54-83 |
| Desarrollo de los mercados de cereales | 58-63 |
| Inversiones en las industrias alimentarias locales | 64-68 |
| Asistencia a los pequeños comerciantes y las agrupaciones de agricultores | 69-72 |
| Contratación directa con agricultores y agrupaciones de agricultores | 73-75 |
| Recargos a las compras | 76-78 |
| Estímulo del comercio regional | 79-80 |
| Apoyo a un sistema de recibos de almacén | 81-82 |
| Riesgo de dependencia excesiva con respecto al PMA | 83 |
| VII. CUESTIONES FUNDAMENTALES Y RECOMENDACIONES | 84-87 |
| | Páginas |
| ANEXO | 31 |
| SIGLAS | 32 |



RESUMEN

La política actual del PMA consiste en comprar alimentos de una manera que sea eficaz en relación con el costo, oportuna y adecuada a las necesidades de los beneficiarios, intensificando las compras, siempre que sea posible, en los países en desarrollo. Los procedimientos que el PMA aplica cuando efectúa adquisiciones de alimentos en los mercados de los países en desarrollo están destinados a evitar que la operación tenga efectos negativos en esos mercados y, en especial, no supone el aumento de los precios que resultaría perjudicial para la seguridad alimentaria de la población pobre. En el presente documento se examinan las compras de alimentos efectuadas por el PMA en los países en desarrollo, se toman en consideración las repercusiones positivas y negativas que el Programa puede tener en los mercados y se indican distintas maneras de fortalecer el impacto positivo del PMA en los mercados e industrias de los países en desarrollo.

En la actualidad los alimentos comprados en los países en desarrollo representan alrededor del 20% de la ayuda alimentaria total. El PMA ha sido desde siempre el mayor proveedor mundial de ayuda alimentaria. Entre 2001 y 2004, compró en los países en desarrollo 1,25 millones de toneladas por año en promedio, por un valor de 263 millones de dólares. Aumentaron considerablemente también las adquisiciones locales del PMA, aunque éstas todavía representan un tercio solamente del total de las compras y, por lo general, menos de la mitad de las compras en los países en desarrollo.

En el pasado, no se investigó a fondo sobre el tema de las compras locales y triangulares de alimentos. Las constataciones de los pocos estudios realizados anteriormente versan sólo sobre aspectos limitados de su impacto en las economías locales. Habida cuenta de las limitadas indicaciones e información disponibles, el PMA encargó seis estudios monográficos sobre sus compras locales y regionales en Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Nepal, Sudáfrica y Uganda.

Como la gran mayoría de las operaciones del PMA se emprenden para hacer frente a situaciones de urgencia, las variaciones registradas en las necesidades y el nivel de financiación en efectivo pueden dar lugar a considerables diferencias en el volumen anual de compras. Los procedimientos aplicados por el PMA en materia de compras se basan en la vasta experiencia que el Programa ha adquirido en el marco de estas operaciones y están diseñados de modo que los productos puedan comprarse con rapidez y de la manera más económica posible. El hecho de que el Programa no sea un comprador regular en muchos mercados representa una seria limitación para su capacidad de contribuir al desarrollo de los mercados.

Todas las evaluaciones de las compras de alimentos concuerdan en que, cuando se dispone de dinero en efectivo y éste puede utilizarse de manera flexible y sin restricciones, las compras locales y regionales resultan más rentables y rápidas que el recurso a las demás fuentes de ayuda alimentaria. Sin embargo, las compras en los mercados de los países poco desarrollados aumentan los riesgos y los costos administrativos. Por su condición de comprador irregular y



a menudo impredecible, el PMA debe asegurar que, cuando interviene en los mercados, no se creen expectativas a las que no puede responder.

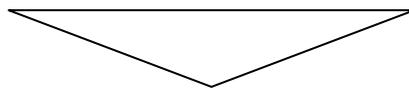
Los estudios sobre las compras de alimentos indican que, cuando ha aplicado sus procedimientos de compra habituales, el PMA ha tenido un impacto importante en el desarrollo de los mercados en muchos países al promover comportamientos competitivos y mejorar el nivel comercial y la calidad de los alimentos proporcionados por los comerciantes. En algunos países, el PMA ha respaldado asimismo el desarrollo del sector local de elaboración de alimentos. No obstante, no ha conseguido promover el desarrollo de los mercados mediante sus compras directas a los agricultores y agrupaciones de agricultores.

En sus actividades de compra, el PMA trata de conciliar el objetivo consistente en adquirir alimentos adecuados de manera rápida y eficaz en relación con los costos con sus objetivos programáticos de promover los mercados de alimentos en los países en desarrollo y garantizar la seguridad alimentaria en los países que reciben su ayuda. A continuación se resumen las conclusiones que pueden sacarse de este análisis:

- *Desarrollo de los mercados como objetivo implícito.* El PMA procura fortalecer los mercados de los países en desarrollo, siempre que esto pueda hacerse de manera compatible con la eficacia de las compras y utilizando de manera óptima los escasos recursos en efectivo disponibles. El objetivo primario del PMA es satisfacer las necesidades alimentarias de sus beneficiarios.
- *Contribuciones en efectivo flexibles y puntuales.* Al aportar recursos no vinculados, los donantes permitirían al PMA comprar a nivel local, regional e internacional, promover la competitividad de los mercados y garantizar que los recursos en efectivo puedan utilizarse para suministrar alimentos de la manera más rápida y eficaz posible.
- *Fomento de los pequeños comerciantes y las agrupaciones de agricultores.* Cuando las necesidades de alimentos no son apremiantes, el PMA puede adoptar más medidas para alentar a los comerciantes y a las agrupaciones de agricultores que pueden operar de manera competitiva en el sector estructurado. Sin embargo, para aumentar este tipo de apoyo sería necesario destacar sobre el terreno a un mayor número de oficiales de compras.
- *Trato preferencial aplicado a los agricultores y agrupaciones de agricultores.* El PMA no es el más indicado para utilizar sus compras con el fin de ayudar a los agricultores y agrupaciones de agricultores a incorporarse al mercado. Es posible que se encuentren limitadas oportunidades de apoyo en el marco de una estrategia más amplia dirigida por los asociados.
- *Desarrollo de la capacidad de elaboración de alimentos.* El PMA debe seguir respaldando la creación de instalaciones de elaboración para producir alimentos compuestos enriquecidos y galletas de alto valor energético en aquellos países cuyas empresas de elaboración locales tengan el potencial necesario para llegar a ser competitivas en el mercado.
- *Capacidades de los servicios de compra en los países y las regiones.* Para promover las compras locales y regionales, especialmente en los países cuyos mercados no están bien desarrollados, el PMA tendrá que estudiar la posibilidad de ampliar su dotación de personal especializado en materia de compras, habida cuenta de la capacidad potencial de oferta de los mercados, de las economías que pueden realizarse a través de las compras locales y regionales, y de sus necesidades globales.



PROYECTO DE DECISIÓN*



Al examinar el documento titulado “Compras de alimentos en los países en desarrollo”, la Junta toma nota de las cuestiones planteadas por las compras locales y regionales de alimentos, en especial en los países donde los mercados no están bien desarrollados, y reconoce las repercusiones positivas y negativas que las compras del PMA pueden tener en estos mercados. Así pues, la Junta pide que el PMA prosiga su estudio sobre el impacto en el desarrollo de las adquisiciones de productos alimenticios, y que vincule este análisis con el análisis más amplio de las intervenciones del PMA en un país.

Además, la Junta

reafirma que el PMA seguirá efectuando compras de alimentos de una manera eficaz en función de los costos y oportuna, que permita responder a las necesidades de los beneficiarios;

exhorta a los donantes a que proporcionen una mayor cantidad de financiaciones no sujetas a restricciones y más previsibles, de modo que el PMA pueda planificar y realizar sus compras locales y regionales de alimentos de manera más eficaz; y

solicita al PMA que haga lo posible para elevar al máximo los beneficios que estas compras pueden tener en el desarrollo, y que para ello:

- colabore estrechamente con los gobiernos nacionales, la FAO, el FIDA y las otras partes a fin de evaluar la capacidad de los mercados locales y regionales para participar en las compras del PMA, y de apoyar las iniciativas de los asociados destinadas a desarrollar aún más dicha capacidad;
- facilite a la Junta, en el marco del examen de las operaciones del PMA y de la situación de los distintos países, más información sobre las condiciones de los mercados locales y, más en general, sobre las tendencias y cuestiones asociadas a las compras locales y regionales de productos alimenticios, manteniendo de este modo la transparencia que requieren al respecto los Estados Miembros; y
- vigile por que las oficinas en los países y/o los despachos regionales del PMA dispongan, allí donde las necesidades del Programa lo exijan, del personal necesario para poder comprar alimentos basándose en un conocimiento y un análisis suficientes de los mercados locales y regionales.

La Junta pide a la Secretaría que, a partir de su período de sesiones anual de 2006, presente regularmente una actualización sobre las actividades de compra del PMA.

* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento de decisiones y recomendaciones que se publica al finalizar el período de sesiones.



I. PERSPECTIVA GENERAL

Estatuto y Reglamento General del PMA

1. Las actividades de compra de alimentos del PMA se rigen por las disposiciones del Artículo XII de su Reglamento General.

Artículo XII.4: Responsabilidad en cuanto al aprovechamiento óptimo de los recursos

El Director Ejecutivo será responsable de que se aprovechen óptimamente los recursos disponibles en productos, dinero y servicios. A tal fin, el Director Ejecutivo podrá utilizar recursos en dinero no sujetos a restricciones para comprar productos, en la mayor medida posible de países en desarrollo, e informará de esas compras a la Junta.

Artículo XII.6: Garantías a los exportadores, al comercio internacional y a los productores de los países beneficiarios

En la evaluación de programas y proyectos de desarrollo económico y social en perspectiva, así como en su ejecución y posterior evaluación, se tendrán plenamente en cuenta las repercusiones efectivas y posibles del programa o proyecto en cuestión en la producción nacional de alimentos, incluidas las posibles formas de aumentar dicha producción, y en los mercados de los productos agrícolas que se producen en el país.

2. Sobre la base de estas normas, en la política de compras del PMA se estipula que “el principal objetivo de las compras de alimentos por el Programa es garantizar que se pongan a disposición de los beneficiarios productos alimenticios adecuados, de manera rápida y eficaz en función del costo. En consonancia con ello, las adquisiciones del PMA también deben regirse por los principios de imparcialidad y transparencia”.¹ En el Reglamento Financiero del Programa se estipula que “en igualdad de condiciones, se dará preferencia a las compras efectuadas en países en desarrollo”.²

Antecedentes

3. En su período de sesiones anual de mayo de 1998, la Junta Ejecutiva examinó un documento sobre “Compras locales de artículos alimentarios y no alimentarios” (WFP/EB.A/98/8-B) en el que se destacaba la creciente importancia de éstas en las actividades del PMA. La Junta pidió más información sobre los procedimientos adoptados por el PMA para evitar que sus compras de alimentos tuvieran consecuencias adversas en los mercados locales, a raíz de lo cual en octubre de 1999 se le presentó el documento “Examen de la metodología aplicada en las compras locales” (WFP/EB.3/99/10-A).
4. Recientemente la Junta ha pedido más información sobre las compras de alimentos efectuadas por el PMA en los países en desarrollo y sobre la medida en que esas actividades pueden tener efectos *positivos* para el desarrollo. La política actual del PMA consiste en comprar alimentos de una manera que sea eficaz en relación con el costo, oportuna y adecuada a las necesidades de los beneficiarios, intensificando las compras, siempre que sea posible, en los países en desarrollo. Los procedimientos que el PMA

¹ Política de compra de alimentos, Circular ED96/009 del Director Ejecutivo, 11 de abril de 1996.

² Artículo 112.14 (f) del Reglamento Financiero: En lo que respecta a la adquisición de productos alimenticios y envases, Manual de Finanzas del PMA. Apéndice A.1.4.13.



aplica cuando efectúa adquisiciones de alimentos en los mercados de los países en desarrollo están destinados a evitar que la operación tenga efectos negativos en esos mercados y, en especial, no supone el aumento de los precios que resultaría perjudicial para la seguridad alimentaria de la población pobre. En el presente documento se examinan las compras de alimentos efectuadas por el PMA en los países en desarrollo, se toman en consideración las repercusiones positivas y negativas que el Programa puede tener en los mercados y se indican distintas maneras de fortalecer el impacto positivo del PMA en los mercados e industrias de los países en desarrollo.

Alcance y definiciones

5. El presente documento versa sobre las compras de *alimentos*. Aunque el PMA también compra una amplia gama de bienes y servicios, comprendidos servicios de transporte, esos tipos de adquisición plantean problemas que son muy distintos de los referentes a las compras de alimentos. Por lo tanto, las cuestiones relacionadas con las compras de artículos no alimentarios escapan al ámbito de este documento.
6. En el presente documento, nos referiremos a cuatro tipos de actividades de compra de alimentos:
 - *Transacciones en el mercado mundial*: son las compras de alimentos en un país para utilizarlos en un país en desarrollo. Comprenden en consecuencia las adquisiciones efectuadas tanto en países desarrollados como en países en desarrollo.
 - *Transacciones triangulares*: son las compras de alimentos en un país en desarrollo para utilizarlos en otro país en desarrollo.
 - *Compras regionales*: constituyen un subconjunto de transacciones triangulares entre países en desarrollo de la misma región o subregión geográfica.
 - *Compras locales*: designan las compras de alimentos del país que recibe la ayuda alimentaria para utilizarlos dentro de ese mismo país.

II. TENDENCIAS DE LAS COMPRAS

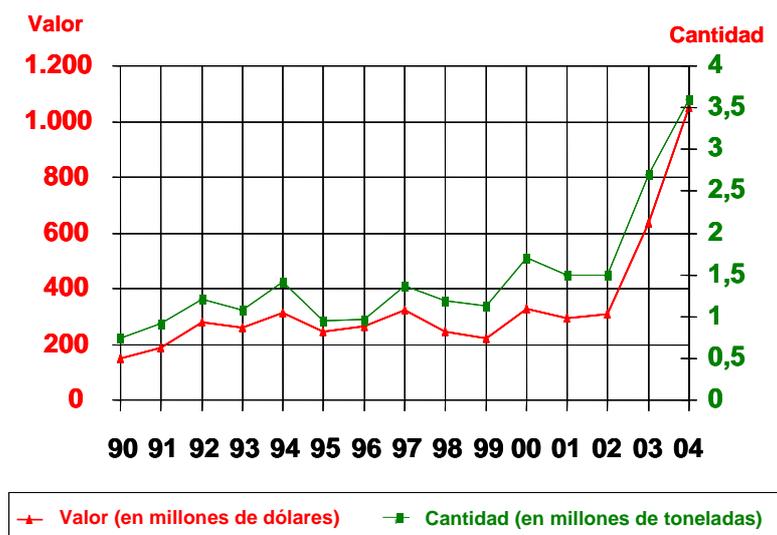
7. La primera vez que se propugnaron las compras de alimentos en los países en desarrollo fue en la Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en 1974, que exhortó a mejorar la política en favor de la ayuda alimentaria e instó a los países donantes a facilitar recursos en efectivo para adquirir productos básicos en los países en desarrollo. En 1979 el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA) aprobó las Directrices para la compra de alimentos en las que se recomendaban las compras triangulares a fin de diversificar la ayuda alimentaria y adaptarla así a los hábitos de consumo de los beneficiarios. En el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria también se alienta a los donantes a aportar recursos en efectivo para destinarlos a las compras locales y triangulares.
8. En los últimos años las compras de alimentos efectuadas en concepto de ayuda alimentaria eran aún relativamente limitadas. En los años ochenta, se adquiría fuera del país del donante menos del 10% de la ayuda alimentaria total, y en los países en desarrollo se compraba alrededor de la mitad de dicho porcentaje. En la actualidad, los alimentos que se adquieren en los países en desarrollo representan el 20%, aproximadamente, del volumen total de la ayuda alimentaria.
9. El PMA ha sido desde siempre el mayor proveedor mundial de ayuda alimentaria. Por término medio, ha efectuado sistemáticamente en los países en desarrollo entre el 50% y el



70% de las compras totales de alimentos.³ La mayor parte de los productos que compra en los países desarrollados son productos elaborados, como aceites vegetales, mientras que adquiere en los países en desarrollo la mayor parte de los cereales y las legumbres secas.

10. El volumen de las compras totales de alimentos efectuadas por el PMA aumenta desde 2000 y ha alcanzado niveles particularmente elevados en 2003-2004 debido al incremento de las contribuciones en efectivo para la operación en el Iraq. De los 5,4 millones de toneladas de alimentos entregados en 2004, 3,6 millones se habían comprado y de ellos, 1,5 se habían destinado a esa operación. En 2004 el valor de las compras de alimentos efectuadas por el PMA se cifró en 1.100 millones de dólares EE.UU., de los cuales 310 correspondieron a la operación en el Iraq. El número de países en los cuales compra alimentos el PMA también aumentó, pasando de 78 en 2001 a 91 en 2004. De la cantidad total de alimentos comprados, apenas más de un tercio fue adquirido por la Sede y los dos tercios restantes, por las oficinas en los países y los despachos regionales.

Figura 1: Tendencia del volumen total de las compras de alimentos efectuadas por el PMA, 1990-2004: todos los países, comprendida la operación en el Iraq



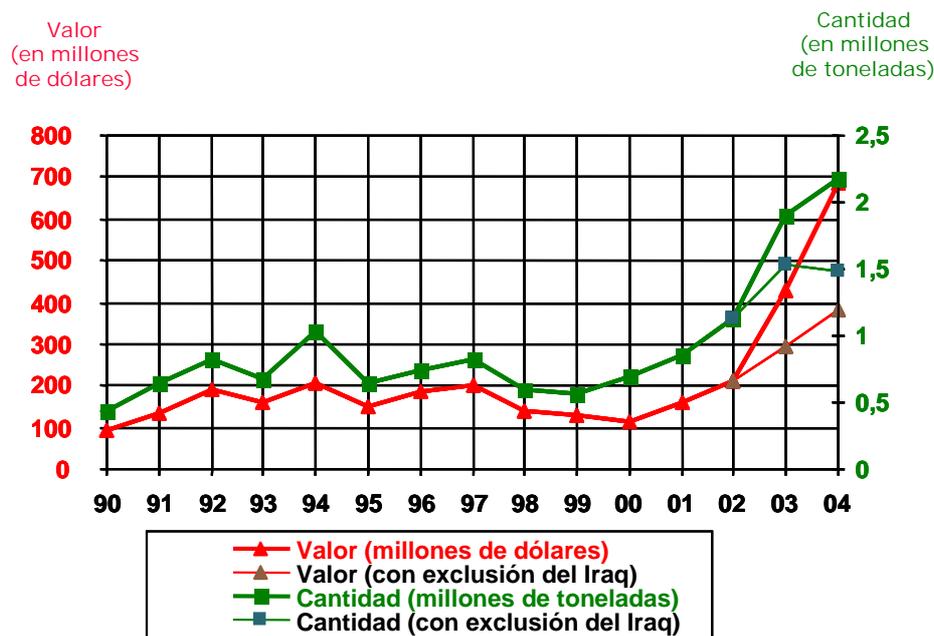
11. En el decenio de 1970, el PMA comenzó a efectuar compras locales y triangulares a gran escala en Asia. A comienzos de los años ochenta, esta práctica se introdujo en África.⁴ Las compras de alimentos que el PMA realiza en los países en desarrollo pasaron de un promedio de 63,4 millones de dólares a comienzos de los años ochenta a 90,6 millones en 1990, hasta situarse en un nivel máximo de 683,7 millones en 2004. Esta cifra elevada puede atribuirse a la operación en el Iraq, para la cual la mayor parte de las compras se efectuó en los países en desarrollo vecinos.

³ Países que figuran en la lista de países y territorios en desarrollo y en transición establecida por el CAD de la OCDE.

⁴ WFP/EB.A/98/8-B, "Compras locales de productos alimentarios y no alimentarios".



Figura 2: Compras de alimentos efectuadas por el PMA en los países en desarrollo – total y con exclusión del Iraq – (2003-2004 solamente)



CUADRO 1: COMPRAS TOTALES DE ALIMENTOS CORRESPONDIENTES A 2001-2004, POR CATEGORÍA DEL CAD (INCLUIDAS LAS COMPRAS PARA LA OPERACIÓN EN EL IRAQ)

| Categoría del CAD | Cantidad (toneladas) | Porcentaje (toneladas) | Valor (dólares EE.UU.) | Porcentaje (dólares EE.UU.) |
|-----------------------------|----------------------|------------------------|------------------------|-----------------------------|
| Países de bajos ingresos | 3 195 681 | 35% | 678 515 138 | 29% |
| Países de ingresos medianos | 2 990 500 | 32% | 844 767 483 | 37% |
| Países en transición | 190 674 | 2% | 35 719 873 | 2% |
| Países desarrollados | 2 841 083 | 31% | 727 517 596 | 32% |
| Total general | 9 217 937 | 100% | 2 286 520 090 | 100% |

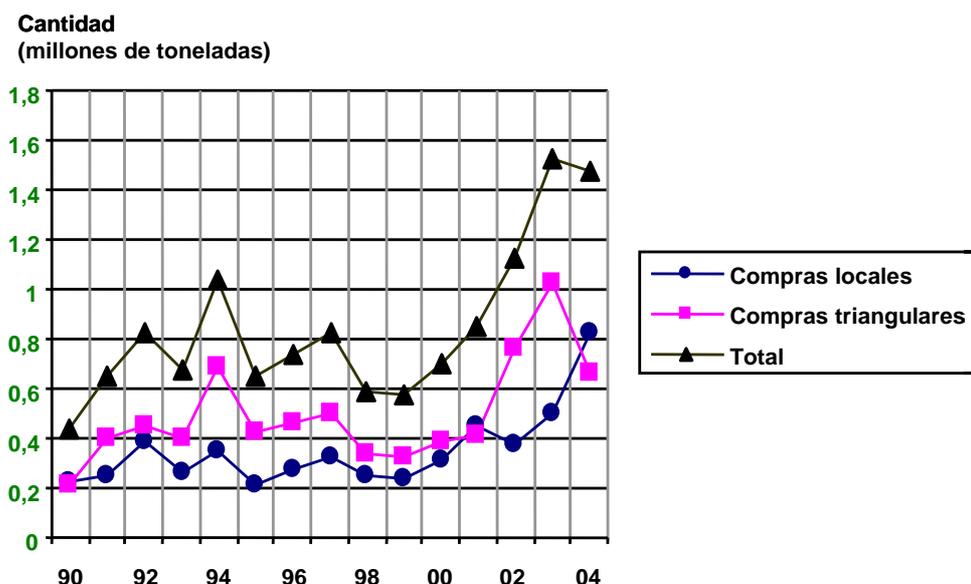
12. La suma de las cantidades de alimentos compradas en los países de todas las categorías en el período 2001-2004 indica que la mayor parte —738.015 toneladas— se compró en la República de Sudáfrica. Entre los primeros 15 países en los que el PMA compró alimentos también se encontraban Etiopía (octava posición), Uganda (11^a), la India (cuarta), el Pakistán (sexta) y Turquía (novena), vale decir, un grupo de países en desarrollo que van de los menos desarrollados a la categoría de los países con ingresos medios. Entre estos primeros 15 países también se contaban cuatro países desarrollados. La lista completa de los 15 países figura en el Anexo.

13. Incluso sin contar la operación en el Iraq, las compras en los países en desarrollo han aumentado considerablemente desde 2000. Entre 2001 y 2004, el PMA compró en los países en desarrollo 1,25 millones de toneladas por año en promedio, por un valor de



263 millones de dólares, lo cual representa una media del 62% del total de sus compras.⁵ Aumentaron considerablemente también las adquisiciones locales del PMA, aunque éstas todavía representan un tercio solamente del total de las compras y, por lo general, menos de la mitad de las compras en los países en desarrollo.

Figura 3: Tendencias de las compras locales y las compras triangulares del PMA en los países en desarrollo (con exclusión de las compras destinadas a la operación en el Iraq)



III. EXAMEN DE LAS PUBLICACIONES

14. En el pasado, no se investigó a fondo sobre el tema de las compras locales y triangulares de alimentos. Las constataciones de los pocos estudios realizados anteriormente versan sólo sobre aspectos limitados de su impacto en las economías locales. Habida cuenta de las limitadas indicaciones e información disponibles, el PMA encargó seis estudios monográficos sobre sus compras locales y regionales en Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Nepal, Sudáfrica y Uganda.
15. En un estudio inicial realizado por el *Relief and Development Institute* de Londres se señalaba la importancia de distinguir, a la hora de efectuar compras de alimentos, entre los países en desarrollo que ya eran exportadores regulares y los países cuyas estructuras de mercado estaban menos desarrolladas. El estudio confirmó que la compra de productos en los mercados menos desarrollados exigía una administración cuidadosa y que, al invertir en el desarrollo de los mercados, los gobiernos promovían estas transacciones.⁶ En su análisis de las compras locales y triangulares de alimentos destinados a la ayuda alimentaria que se efectuaron en países en desarrollo en el decenio de 1980, Clay y Benson llegaron a la conclusión de que esas operaciones resultaban en buena parte más rentables desde el punto

⁵ Excluidas las compras efectuadas en el marco de la operación en el Iraq.

⁶ *Relief and Development Institute*, 1987. *A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid*. Documentos especiales del PMA n. 11. Londres.



de vista del costo de los productos básicos y los gastos conexos que la ayuda alimentaria tradicional procedente de las existencias de los países desarrollados.⁷ En el momento en que realizaron ese análisis, las compras locales y triangulares destinadas a la ayuda alimentaria en gran escala eran casi una novedad y, como se utilizaban sobre todo para adquirir productos destinados a operaciones de emergencia, tendían a ser intermitentes e impredecibles. Por estas razones, los autores consideraron que sus conclusiones eran provisionales; entre otras cosas, deseaban darse más tiempo para observar los resultados de la liberalización del comercio de productos agropecuarios que en aquella época comenzaba en el África subsahariana. Según su planteamiento, para que las compras de productos básicos en los países en desarrollo desempeñaran una función importante duradera en las actividades de ayuda alimentaria, había que mejorar la planificación y la gestión de esas operaciones. Entre las esferas concretas a las que recomendaban que se prestara atención figuraban la mejora de la información comercial y la supresión de las barreras no arancelarias en los países beneficiarios.

16. En un estudio sobre sistemas de reservas de emergencia realizado en 2004 por la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) con el apoyo del PMA y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), también consta información valiosa sobre los sistemas de comercialización en África y se aborda el tema de la contribución que las compras pueden aportar a las estrategias nacionales y regionales de seguridad alimentaria.
17. El *Natural Resources Institute* (NRI) del Reino Unido estudió los efectos de las compras locales en el desarrollo.⁸ Su estudio monográfico de las compras locales de alimentos efectuadas por el PMA en Uganda indicó que esa práctica había contribuido de manera considerable al desarrollo del subsector del maíz en ese país, había generado empleos e ingresos en los sectores agrícola y del comercio y había redundado en beneficio de una amplia gama de proveedores de otros servicios. En el estudio se llegó a la conclusión de que las compras locales también habían constituido un estímulo para la producción y la comercialización de frijoles y habían contribuido a la aparición de un pequeño sector de elaboración de alimentos compuestos.⁹
18. En dos estudios sobre la eficacia de la ayuda alimentaria se examinaron cuestiones más generales relacionadas con las compras locales y triangulares. Se trata del estudio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) sobre “Los efectos de la ayuda alimentaria para el desarrollo y las repercusiones de su carácter no vinculado” y de una evaluación independiente de la política de habilitación para el desarrollo del PMA. La evaluación independiente llegó a la conclusión de que la eficacia de la ayuda alimentaria dependía de las modalidades de compra utilizadas y de que cuando se disponía de dinero en efectivo las compras triangulares o locales eran las más eficaces en relación con los costos.¹⁰

⁷ Edward Clay y Charlotte Benson, 1990: *Aid for Food, Acquisition of commodities in developing countries for food aid in the 1980s*. Londres, Butterworth.

⁸ T. Wandschneider y R. Hodges, 2005. *Local Food procurement in Uganda, A case study report for EC PREP*, Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (DFID), Natural Resources Institute y Universidad de Greenwich. Walker, D. y R. Boxall, 2004. “*Contributions to rural development by local and regional procurement of food aid*,” documento por encargo de Euronaid, Natural Resources Institute, Universidad de Greenwich.

⁹ T. Wandschneider y R. Hodges.

¹⁰ Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo de Alemania. Evaluación conjunta de la eficacia de impacto de la política de habitación para el desarrollo del Programa Mundial de Alimentos, mayo de 2005, Bonn.



19. Todos los estudios disponibles sobre las compras locales destacaron sin excepción que la mayor parte de las consideraciones sobre las compras locales se fundan en anécdotas más que en un análisis sistemático del efecto de las compras de este tipo y las de carácter regional en los mercados locales y el desarrollo rural. Habida cuenta de las limitadas indicaciones e información disponibles, el PMA encargó seis estudios monográficos sobre sus compras locales y regionales en Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Nepal, Sudáfrica y Uganda. Los países donde se realizaron los estudios se seleccionaron en función de la representación regional y del volumen y la importancia estratégica de las compras locales de alimentos en el marco de las actividades del PMA. Dichos estudios fueron realizados por entidades locales, comprendidas empresas consultoras, institutos universitarios y un instituto regional de investigación.¹¹
20. En otro estudio llevado a cabo por el Servicio de Nutrición y el Servicio de Compra de Alimentos del PMA se examinó la producción local de alimentos compuestos enriquecidos en la región del África meridional.¹² Las consideraciones referentes a los alimentos elaborados plantean cuestiones conexas pero distintas de las relacionadas con la compra a granel de cereales.
21. Las secciones siguientes se fundan en las conclusiones de los estudios monográficos sobre los países, los análisis externos y la propia experiencia del PMA.

IV. LAS ACTIVIDADES DE COMPRA DE ALIMENTOS DEL PMA

22. Las compras de alimentos representan un instrumento de importancia decisiva entre los varios medios de que dispone el PMA para prestar asistencia a los más necesitados de la manera más rápida y eficaz posible. En muchos casos, las compras locales o regionales presentan la considerable ventaja comparativa de proporcionar los alimentos más próximos a los beneficiarios, lo cual normalmente reduce los gastos de transporte y el tiempo necesario para que los productos lleguen a ellos. Por lo general los productos comprados en el lugar también se adecuan mejor a las preferencias de los consumidores locales. Las compras locales de alimentos, cuando son factibles, permiten alcanzar los objetivos primordiales del PMA en materia de compras y de entrega, al tiempo que posibilitan transferencias de recursos a la economía de los países receptores.

Planificación de las compras locales

23. Como la inmensa mayoría de las operaciones del PMA tienen lugar para hacer frente a situaciones de emergencia, la planificación anual de las compras en un país plantea considerables dificultades. Algunos de los datos que resultan imprescindibles para el proceso de planificación, como la cuantía exacta de las necesidades y el nivel de financiación de que se dispondrá, son impredecibles. Por esta razón los planes anuales de compras se basan en estimaciones de las necesidades, previsiones de los excedentes que se espera registrar después de las cosechas y la probable disponibilidad de recursos en

¹¹ Compras locales y regionales —reseña analítica— Bolivia: Centro de Estudios y Proyectos, Bolivia; Burkina Faso: *Sahel Institute*, Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel (CILSS), Mali; Etiopía: *AgriDev Consult*; Nepal: *NARMA Consultancy*; Sudáfrica: N. Vink y T. Mkhabela, Universidad de Stellenbosch, y F. Meyer y J. Kirsten, Universidad de Pretoria; Uganda: D. Sserunkuuma, Sserunkuuma y *Associates Consult Ltd.* Los estudios monográficos se llevaron a cabo con el apoyo financiero de los Gobiernos de Suecia y Bélgica.

¹² Estudio realizado con una financiación del Gobierno del Canadá.



efectivo. Las variaciones de las necesidades y del importe de los fondos disponibles pueden causar considerables divergencias con respecto a los planes iniciales.

Alcance y estructura de las compras del PMA

24. El PMA efectúa compras de alimentos en tres niveles administrativos: la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. En cada uno de estos niveles se efectúan compras en un tipo diferente de mercado. Así, el Servicio de Compra de Alimentos (ODTP) de la Sede compra mediante licitaciones cantidades variables de productos básicos para destinos múltiples. En consecuencia, a menudo su alcance geográfico es muy amplio y capta ofertas de todo el mercado mundial, incluidos tanto los países desarrollados como los países en desarrollo. Los despachos regionales del PMA proceden a licitaciones dentro de una región determinada, y atraen ofertas de un número de países, la mayoría de los cuales se encuentran a proximidad del país receptor. Las oficinas en los países del PMA compran dentro de un país receptor principalmente para los beneficiarios que se encuentran en ese país.
25. El PMA compra en los países en desarrollo a estos tres niveles. Las compras efectuadas a partir de la Sede se concretan en contratos con empresas de mayores dimensiones, a menudo transnacionales, cuyas existencias proceden eminentemente de países en desarrollo de ingresos medios. Esos países están integrados en el mercado mundial y las compras del PMA sólo constituyen una transacción más entre muchas otras. Las compras locales atraen principalmente a intermediarios nacionales que se encuentran en los países menos adelantados y en los de bajos ingresos. Por su parte, las compras regionales atraen a ambos tipos de intermediarios.

Procedimientos de compra de alimentos

26. Cuando hay que proveer de alimentos a un programa u operación del PMA, la oficina en el país indica en el plan del proyecto los productos básicos que sería posible comprar en el lugar. Durante la ejecución del proyecto, la oficina en el país inicia la solicitud de recursos para adquirir los alimentos teniendo en cuenta sus propias proyecciones de las necesidades. Esa solicitud se dirige al Departamento de Operaciones que verifica con la Dirección de Relaciones con los Donantes si se dispone de contribuciones de fondos. No se da comienzo a ninguna actividad de compra antes de obtener la confirmación de que se cuenta con los fondos en efectivo. Una vez que se dispone de los fondos, la oficina en el país y el Servicio de Compra de Alimentos del Departamento de Operaciones se ponen de acuerdo sobre la opción más adecuada, esto es, compras locales, regionales o internacionales, en función de la disponibilidad local de productos, la situación de los suministros de alimentos y las consideraciones relativas a los gastos.
27. De conformidad con las Directrices para la compra de alimentos del PMA, las oficinas en los países deben:
 - recopilar información comercial antes de iniciar las actividades de compra;
 - intercambiar esa información con el Servicio de Compra de Alimentos de la Sede para optimizar la eficacia de las compras del PMA;
 - coordinar la planificación de las compras locales con los otros donantes que compren alimentos en el lugar; y
 - establecer una lista de proveedores fiables y seguir los procedimientos de licitación restringida en lugar de los de licitación pública, excepto en situaciones en las que no es posible obtener por lo menos tres ofertas, y se procede entonces a efectuar las compras por contratación directa.



28. Los requisitos técnicos y financieros del PMA en los procesos de licitación se refieren a la calidad, la cantidad, los precios, el embalaje y envasado, el marcado, la fumigación, las condiciones de entrega, los plazos de entrega, las fianzas de cumplimiento, el control de la calidad, el peso y el embalaje y envasado, y las modalidades de pago.
29. Para que haya un control del proceso, el PMA creó tres tipos de comités cuyas tareas están bien diferenciadas de las atribuciones de los servicios ya mencionados encargados de las compras:
 - los comités de compras de alimentos, que se encargan de la evaluación y del asesoramiento a las personas autorizadas a adoptar decisiones y a rendir cuentas al respecto;
 - los grupos especiales encargados de la apertura de los pliegos, que velan por la integridad del proceso oficial de licitación; y
 - El Comité sobre productos, transporte y seguros (CCTI), que lleva a cabo evaluaciones posteriores a las decisiones en materia de compras de alimentos.
30. El Director de la Dirección de Transporte y Compras (ODT) debe rendir cuentas al CCTI e informarlo sobre todas las compras por un monto superior a 100.000 dólares. Se contrata a peritos independientes para inspeccionar todas las mercaderías adquiridas y cerciorarse de que la calidad, la cantidad y los embalajes y envasados correspondan a las especificaciones.
31. Los procedimientos de compra del PMA han evolucionado con el tiempo y se fundan en su vasta experiencia en materia de compras de alimentos en los niveles internacional, regional y local. Los productos se compran a proveedores preseleccionados mediante el proceso de llamado a licitación. Entre los criterios de selección de los proveedores figuran su capacidad jurídica para concertar contratos, una especialización en el producto de que se trate, la solvencia financiera para cumplir un contrato y una trayectoria anterior satisfactoria.

Precios paritarios de importación

32. El parámetro fundamental para evaluar la viabilidad de efectuar compras locales es el precio “paritario de importación”: para todo producto disponible en el lugar y para cualquier destino es lo que costaría importar el mismo producto de un mercado regional o internacional. Para efectuar la comparación, al costo que tendría adquirir el producto de otra procedencia más barata se suman los gastos conexos como el transporte hasta el punto de destino final. La información necesaria para comparar los costos se obtiene del grupo encargado de las compras de alimentos internacionales, dentro del Servicio de Compra de Alimentos y de los Servicios de Transporte Marítimo y de Logística del PMA.
33. Excepto que se necesiten cantidades pequeñas, al comienzo de una emergencia, cuando la rapidez es la consideración primordial, el PMA evita comprar los productos a un precio superior al precio paritario de importación. El objetivo es garantizar que los recursos se utilicen eficazmente para atender las necesidades alimentarias de los beneficiarios. En muchos mercados locales los precios de importación pueden servir como indicadores para saber si en el país se están reduciendo las existencias comercializables y si la demanda está superando la oferta debido, por ejemplo, a la inminencia de una sequía. Sin embargo, en algunos mercados locales los precios, incluso de los cultivos básicos, están sistemáticamente por encima de los precios de importación. Esto indica que existe un problema con el mercado local, si el sector privado no es capaz de atraer importaciones para atender la demanda de alimentos. Ello puede obedecer a una serie de factores como, por ejemplo, un comercio en gran parte no estructurado, que sólo abastece los mercados



rurales más pequeños. La frecuencia de las fluctuaciones monetarias, en particular las devaluaciones, también puede provocar alzas de los precios en determinadas regiones. En los mercados que presentan estos problemas el PMA compra a un precio superior a los precios paritarios de importación solamente cuando los donantes imponen que sus contribuciones en efectivo pueden utilizarse únicamente para las compras locales.

34. Comprar grandes cantidades a un precio superior al precio de importación podría hacer aumentar los precios de los alimentos y afectar al acceso de los hogares pobres que dependen del mercado para su consumo de alimentos. En algunos casos, el hecho de saber que el PMA estaría dispuesto a comprar a precios más elevados podría inducir a los grandes intermediarios a esperar, para comercializar sus productos, a que los precios suban. Ambas posibilidades serían perjudiciales para la seguridad alimentaria de los hogares pobres que dependen del mercado, más especialmente los de las zonas urbanas.

Información comercial

35. Cuando el PMA compra en los países receptores, presta especial atención al análisis de los mercados locales y regionales. Conocer la situación del sector agropecuario y de la seguridad alimentaria del país es la base más importante para constituir un perfil del mercado. La red de compras del PMA comprende análisis estructurales de muchos elementos esenciales que inciden en el mercado, entre los cuales: los principales cultivos; las zonas agroecológicas; los niveles de producción; las temporadas agrícolas; las últimas hojas de balance de alimentos; las dimensiones; la localización y la importancia de los mercados alimentarios; las principales exportaciones e importaciones de productos alimentarios; los principales obstáculos que se oponen a la libre circulación de los alimentos; y las modalidades comerciales y de transportes interregionales. También se reúne información comercial sobre: la cosecha prevista; la calidad probable de los alimentos de que se dispondrá; las compras importantes, como las efectuadas por instituciones locales; las exportaciones comerciales; las estimaciones de las existencias que tienen los intermediarios; las posibles perturbaciones de los sistemas de transporte y la circulación de alimentos prevista dentro de la región.
36. El acceso a la información y la fiabilidad de ésta influyen de manera importante en la capacidad del PMA para realizar análisis del mercado. En muchos de los países en los que actúa el PMA, las fuentes fundamentales de información son los ministerios estatales competentes, como el de agricultura y el de hacienda, otros organismos del sistema de las Naciones Unidas, como la FAO, asociados bilaterales como el Sistema de alerta temprana en caso de hambruna (FEWS), organizaciones no gubernamentales (ONG) y redes de intermediarios.
37. El personal del PMA que se dedica a las compras de alimentos forma parte integrante del equipo de las oficinas en los países. Intercambia regularmente información con los supervisores de la ayuda alimentaria, el personal de la Subdirección de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) y los oficiales de evaluación de las necesidades de urgencia, recientemente nombrados, del proyecto de Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (SENAC). Se tiene plena conciencia de que la estricta vigilancia de los factores mencionados es esencial para garantizar que el PMA no ejerza una demanda excesiva sobre los mercados, especialmente en el momento tan delicado en que los precios se aproximan a los precios paritarios de importación, lo cual probablemente refleje un aumento de la inseguridad alimentaria en el país. Es a menudo en esos momentos cuando el PMA se encuentra ante una creciente necesidad de alimentos para responder al aumento de la inseguridad alimentaria. Esas dos presiones simultáneas pueden ser difíciles de equilibrar y la decisión de pasar de las compras locales a las regionales o internacionales, según convenga más, debe adoptarse rápidamente.



Dotación de personal encargado de las compras en las oficinas en los países y los despachos regionales

38. Actualmente el PMA cuenta sólo con 18 oficiales internacionales de compras de alimentos, comprendido el Jefe del Servicio, en la Sede y sobre el terreno; tiene también un reducido número de oficiales nacionales y una red de funcionarios de apoyo muy calificados. La mayoría de los oficiales sobre el terreno también se ocupa de la compra de bienes y servicios, de otras funciones, o de ambas cosas. Si bien se observa una neta correlación entre la asignación a un país de un oficial internacional de compras de alimentos y la cantidad de alimentos adquiridos y calidad de las actividades conexas, su número sigue siendo reducido en comparación con el ingente volumen de alimentos que se adquiere en todo el mundo. Dadas la pobreza de las infraestructuras y la debilidad de las redes comerciales de muchos de los países donde el PMA efectúa compras, alcanzar el nivel actual de compras ya ha sido una prueba muy ardua.
39. Sólo se destinan oficiales internacionales de compras de alimentos a países y regiones donde el PMA adquiere cantidades considerables. En los países donde sólo compra pequeñas cantidades de alimentos, la red existente de personal no especializado (esto es, que se ocupa de la compra de alimentos entre sus otras muchas tareas) puede atender el objetivo principal de las compras de alimentos del PMA, vale decir, comprar al mejor precio y en el momento oportuno. Para promover aún más las compras locales y regionales, particularmente en los países cuyos mercados no están desarrollados y las compras requieren importantes análisis de mercado y un considerable trabajo administrativo, el PMA tendría que ampliar la red de sus oficiales especializados en compras de alimentos y para ello sería necesario que el equipo de un mayor número de oficinas en los países incluyera a un oficial de compras internacional, lo cual redundaría en un aumento de los gastos de apoyo operacional del PMA.

V. EFICACIA DE LAS COMPRAS DE ALIMENTOS

Puntualidad de las contribuciones en efectivo

40. Todas las evaluaciones de las compras de alimentos concuerdan en que, cuando se dispone de dinero en efectivo y éste puede utilizarse de manera flexible y sin restricciones, las compras locales y regionales resultan más rentables y rápidas que el recurso a las demás fuentes de ayuda alimentaria. En el PMA el proceso de solicitar, conseguir y confirmar las contribuciones en efectivo tropieza a veces con demoras que pueden menoscabar seriamente la eficacia de esas contribuciones (aunque no necesariamente su posible “efecto para el desarrollo”). En el caso reciente del Darfur, las contribuciones llegaron demasiado tarde para poder comprar alimentos en otras partes del Sudán y transportarlos antes de que las carreteras fueran impracticables. Tras el examen de los procesos operativos del PMA se llegó a la conclusión de que la práctica consistente en esperar que se confirme una contribución antes de iniciar la compra podía redundar en importantes demoras en la llegada de los alimentos. El nuevo sistema de financiación del capital de explotación ya ha ayudado a algunas oficinas en los países a superar este obstáculo.
41. En las operaciones en las que se registran necesidades recurrentes, si las contribuciones en efectivo se confirman con bastante antelación a los períodos en que esas necesidades son mayores (por lo general, la temporada de carestía), mejora la planificación de las compras y el PMA puede adquirir alimentos durante la temporada de la cosecha, cuando los precios están más bajos. Cuando se dispone de fondos en efectivo sólo hacia el final de



la temporada, a veces ya no es posible comprar en el lugar y en ese caso se procede a efectuar compras regionales o internacionales.

Restricciones impuestas por los donantes

42. En los estudios monográficos externos se subrayó la importancia de la flexibilidad en la utilización de los recursos en efectivo para optimizar la eficacia de las compras de alimentos. El PMA no siempre puede decidir dónde comprar. En efecto, algunas donaciones en efectivo van acompañadas de condiciones que imponen los donantes en cuanto a las modalidades de compra, el lugar en que comprar o el destino de las compras, de forma tal que es obligatorio adquirir los productos según sus indicaciones. En 2004 el 23% de las compras del PMA se efectuó en países desarrollados porque se consideró que ésta era la opción más adecuada y más económica. Sin embargo, un 8% más, con respecto a las compras totales del PMA, tuvo lugar en países desarrollados porque los donantes vinculaban su contribución a la compra en sus propios países.
43. Las restricciones impuestas a la utilización de los recursos en efectivo pueden originar demoras en el suministro de alimentos y una menor eficacia en relación con los costos. Esto puede ser particularmente cierto cuando la donación en efectivo puede utilizarse exclusivamente para las compras locales, ya que no siempre se encuentran excedentes en los mercados locales y el hecho de comprar puede causar una inflación de los precios de los productos alimenticios, con la consiguiente reducción del acceso de los hogares pobres a los alimentos. En consecuencia, puede suceder que el PMA tenga que esperar hasta que aparezcan nuevos suministros en el mercado.¹³
44. Cuando se le facilitan al Programa recursos no vinculados, éste tiene la flexibilidad necesaria para efectuar compras locales, regionales o internacionales de manera que se optimice la relación costo-eficacia de las compras, y los productos lleguen a los beneficiarios en el momento oportuno y respondan a sus necesidades.¹⁴

Restricciones impuestas por los países receptores

45. Cuando las contribuciones se reciben sin condiciones estipuladas por el donante, la decisión de dónde comprar se guía por el objetivo fundamental de las compras de alimentos, esto es, proporcionar los alimentos adecuados a los beneficiarios, de una manera rápida, eficaz y económica. En ese sentido, el PMA debe respetar los requisitos impuestos por los países receptores, comprendidas sus normas en materia de calidad y de embalaje y envasado. Cada país tiene sus propias restricciones a la importación y sus propios requisitos fitosanitarios.

Fiabilidad y competitividad de los proveedores

46. Como el PMA necesita suministros regulares de alimentos de buena calidad para atender las necesidades de los beneficiarios, debe poder contar con proveedores solventes que puedan suministrarle puntualmente grandes cantidades de alimentos de calidad adecuada. Un elemento clave de un sistema eficaz de compras locales de alimentos es la constitución de una red de proveedores fiables que actúen en un entorno competitivo. La práctica del

¹³ En algunos países, en especial de África, debido a la fragilidad de la infraestructura y la inseguridad, el comercio se caracteriza por una integración regional más que interna. Así, por ejemplo, el sorgo del norte de Etiopía puede abastecer de manera competitiva al Sudán pero resultaría demasiado oneroso transportar lo hasta el sur de Etiopía. De ahí que a veces la vinculación regional sea más importantes para el desarrollo de los mercados, y la seguridad alimentaria más importante que el fomento del mercado local de alimentos.

¹⁴ Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo Económicos de Alemania, mayo de 2005.



PMA consistente en llamar a licitación ha sido decisiva para reducir los casos de incumplimiento entre los proveedores contratados, ha contribuido a mantener un grupo de proveedores fiables de probada trayectoria y ha reducido los gastos administrativos. Es imprescindible lograr que los proveedores puedan entregar los productos y lo hagan efectivamente según las condiciones contractuales establecidas. Los riesgos de incumplimiento de los contratos son una amenaza para el suministro de alimentos del PMA y su capacidad para atender las necesidades alimentarias de sus beneficiarios.

47. Los estudios monográficos sobre países confirmaron que, un mercado está dominado por pocos intermediarios de gran peso, el PMA ha actuado dinámicamente para alentar a los intermediarios más pequeños a participar en las licitaciones, aumentar la competitividad y ampliar su base de proveedores. Procurando otorgar la debida importancia a los criterios de fiabilidad, competitividad y riesgo.
48. Pese a las iniciativas del Programa para conseguir proveedores fiables, efectuar compras en mercados que no están bien desarrollados es intrínsecamente peligroso. La reciente crisis en el Níger puso de relieve los riesgos a que se enfrenta el PMA cuando compra en esos mercados. Pese a haber presentado ofertas a raíz de una licitación a la que el PMA convocó en febrero de 2005, todos los intermediarios retiraron sus ofertas cuando el Programa trató de firmar los contratos. En una cuestión de semanas los precios habían aumentado, las existencias comerciales de alimentos eran menores y no había ningún proveedor dispuesto a vender al PMA por debajo del precio paritario de importación. Como consecuencia de ello, el PMA tuvo que cambiar de idea, comenzar a comprar productos procedentes de la Reserva estratégica del Gobierno de Nigeria e importar existencias comerciales de la región.

Gastos administrativos

49. Sólo en pocos estudios se han examinado los gastos administrativos y los riesgos derivados de la compra de alimentos, pese a que a veces sean importantes.¹⁵ Como se señala en el estudio de la NEPAD: “a menudo son los gastos de gestión relacionados con las compras locales en regiones cuya producción es excedentaria y donde las infraestructuras de comercialización son escasas o inexistentes los que resultan prohibitivos, y no los precios de los propios alimentos.”¹⁶ Entre los gastos administrativos vinculados a las compras locales figuran los relacionados con la búsqueda de comerciantes fiables, el tiempo que dedica el personal a la supervisión y prestación de apoyo a la preparación de los contratos, así como los elevados costos y riesgos de incumplimiento de los contratos, y la consiguiente necesidad de encontrar a otros abastecedores para atender las necesidades operacionales. El riesgo de que la calidad de los productos sea insuficiente y se produzcan casos de incumplimiento de los contratos, se cierne sobre el suministro de alimentos del PMA y su capacidad para atender las necesidades alimentarias de sus beneficiarios. En los estudios se señaló que los gastos administrativos y los riesgos aumentan cuando hay pocos grandes intermediarios que operan en el sector estructurado y el nivel de calidad es generalmente bajo en los mercados locales.

Intervenciones oportunas en el mercado

50. La eficacia de la utilización de los recursos en efectivo también está estrechamente vinculada con el momento en el que se compran los productos en los mercados locales y

¹⁵ Estudios monográficos sobre Bolivia, Burkina Faso y Uganda; Wandschneider y Hodges, 2005.

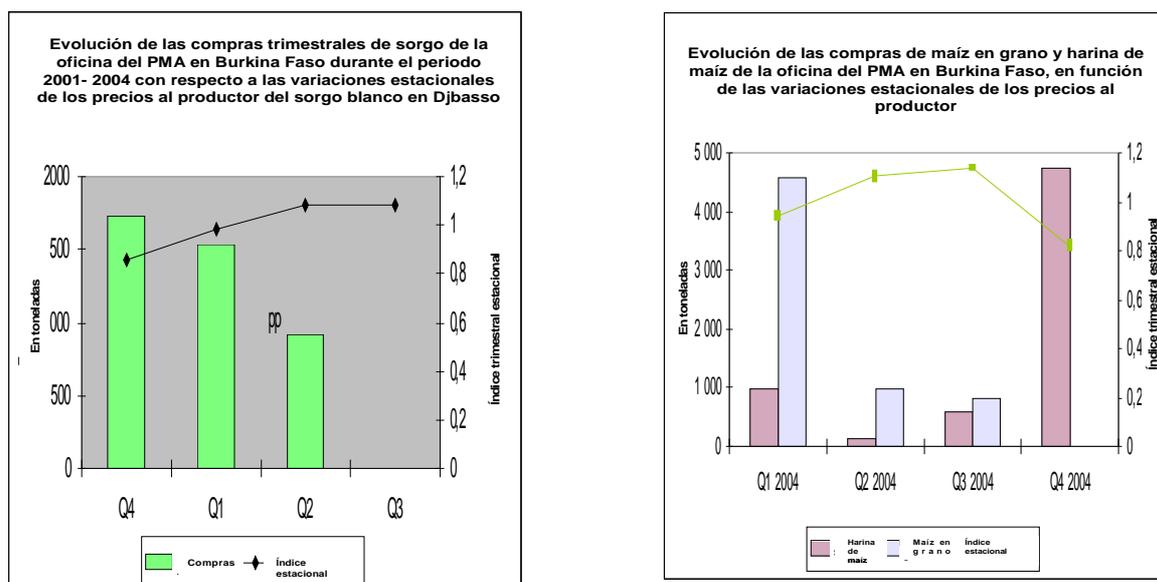
¹⁶ NEPAD, 2004. Sistemas de reserva de seguridad alimentaria en África.



regionales. La capacidad para aprovechar las mejores oportunidades de compra depende de una serie de factores, entre los cuales figuran un buen conocimiento del lugar e información sobre el mercado. Puede ser difícil comprar en el momento más oportuno cuando se dispone tardíamente de recursos en efectivo.

51. Como se indica en la Figura 4, en Burkina Faso la oficina en el país planificó óptimamente sus intervenciones en el mercado para que la relación costo-eficacia fuera la mayor posible (en el gráfico se indica que las compras llegaban a su nivel máximo cuando los precios eran inferiores a los de la media de la temporada y, por el contrario, se reducían cuando los precios superaban esa media).

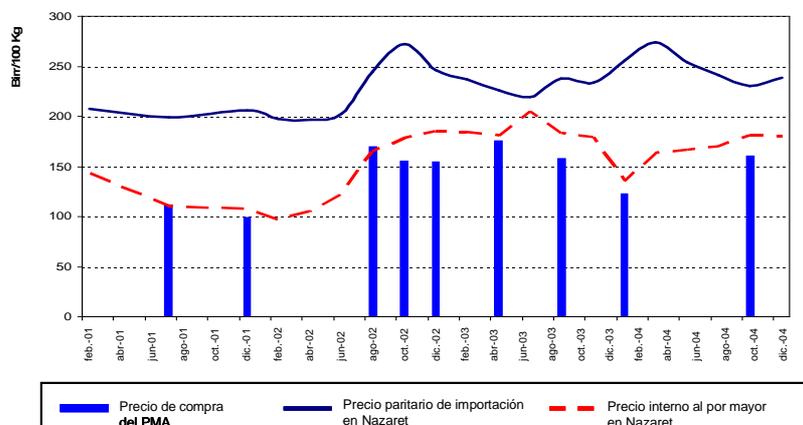
Figura 4: Tendencias de las compras locales del PMA y fluctuaciones estacionales de los precios al productor en Burkina Faso



52. En el estudio monográfico sobre Etiopía se hace mención de los esfuerzos del PMA por efectuar las compras en el momento más indicado pese a que se dispuso con retraso de los recursos en efectivo (véase la Figura 5). Habitualmente las necesidades de urgencia sólo se pueden evaluar en la temporada de la cosecha y las contribuciones en efectivo llegan demasiado tarde para efectuar compras en ese momento. La existencia de una reserva de seguridad para casos de emergencia en Etiopía ha facilitado en gran medida la capacidad del PMA para responder rápidamente a las necesidades inmediatas al tiempo que se aplazaban algunas compras para esperar a que los precios fueran más bajos. Aunque ciertas cantidades hayan tenido que comprarse al final de la temporada, el PMA ha logrado mantener sus precios de compra dentro de los precios locales al por mayor y muy por debajo de los precios paritarios de importación, con el fin de optimizar la eficacia en función de los costos de las compras de alimentos. Según las conclusiones del estudio monográfico sobre el país, la oficina en el país realizó economías medias de unos 78 dólares EE.UU. por tonelada de trigo y sorgo adquirida en el lugar entre 2001 y 2004.



Figura 5: Relación costo-eficacia del PMA en las compras locales de trigo blanco en Nazaret (Etiopía), 2001-2004



Fuente: PMA (PDPE), 2005.

Recuadro 1: La utilización de las reservas nacionales estratégicas de alimentos de Etiopía para una respuesta rápida

En Etiopía la Comisión de preparación y prevención en casos de catástrofe creó una reserva de seguridad alimentaria de emergencia en virtud de la cual tanto dicha Comisión como los asociados del país podían tomar alimentos prestados para hacer frente a las necesidades inmediatas contra promesas de contribución confirmadas con una garantía de reembolso del donante. Excepto en contados casos, cuando los alimentos adquiridos se entregan directamente a los beneficiarios, los alimentos comprados en el lugar se utilizan para reintegrar esa reserva por cuenta de la Comisión o del organismo interesado. Efectúa las compras de alimentos el organismo que recibe las promesas de contribución, es decir la Comisión, en el caso de las donaciones bilaterales, el PMA, para la ayuda alimentaria tramitada por su conducto, y las ONG, para la asistencia que éstas prestan directamente.

Fuente: AgriDev Consult, junio de 200. Local and Regional Procurement in Ethiopia – An Analytical Review, págs. 29, 41 y 42. .

Contratos de futuros

53. Una esfera que es preciso estudiar en mayor medida es la de la utilización de los contratos de futuros como forma de protegerse contra los riesgos de alza de los precios y de aumentar la relación costo-eficacia de las compras locales y triangulares de alimentos en los países en desarrollo. En Sudáfrica, por ejemplo, los precios de maíz para los contratos de futuros y las opciones se generan en el mercado de futuros, SAFEX, que permite a los compradores negociar con los vendedores precios más convenientes en el marco de un contrato que se cumplirá más adelante. Los nuevos mecanismos para la financiación anticipada de los proyectos, como los préstamos para financiar el capital de explotación, podrían facilitar los recursos en efectivo necesarios para operar en los mercados de futuros. Sin embargo, operar en estos mercados expone al PMA a ciertos riesgos que deben evaluarse debidamente antes de proceder en esta dirección.



VI. IMPACTO EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

54. Los distintos estudios de casos demuestran que las transacciones triangulares y locales de compra de alimentos pueden tener, y de hecho tienen, un impacto positivo en los mercados, las industrias de elaboración de alimentos y, en algunos países, la producción agrícola local. Este impacto no es uniforme en todos los países donde el PMA opera. En los países menos adelantados y de bajos ingresos, se registran distintos niveles de desarrollo e integración de los mercados con los mercados regionales y mundiales. El impacto de las actividades de compra local y regional del PMA en el desarrollo suele ser mayor donde los mercados no están muy desarrollados y donde el PMA puede adquirir regularmente un volumen considerable de productos.
55. Tanto los programas del PMA como sus actividades de compra apuntan a satisfacer las necesidades alimentarias de los grupos más vulnerables de un país de manera rápida, eficaz y adecuada. Las compras de alimentos en los países en desarrollo tienen el objetivo implícito de prestar apoyo al sector agrícola y la economía de esos países. Reducir la inseguridad alimentaria de la población pobre de las zonas rurales es uno de los objetivos de los programas de ayuda alimentaria del PMA en los países receptores. La prestación de apoyo al desarrollo de los mercados mediante las compras locales y regionales complementa las actividades directas destinadas a mejorar la seguridad alimentaria por medio de programas de ayuda alimentaria. Los diversos estudios muestran que mediante sus procedimientos normales en materia de compras el PMA consigue responder a este objetivo al tiempo que garantiza que las necesidades alimentarias de los beneficiarios se satisfagan de manera rápida, económica y adecuada.
56. El PMA actúa en un contexto excepcional. La mayoría de los alimentos que compra en los países en desarrollo se destina a operaciones de emergencia. Como la decisión de efectuar compras locales se funda en el nivel efectivo de necesidad registrado en un país en un año determinado y en la rápida disponibilidad de fondos en efectivo —y ambos factores pueden variar radicalmente de un año a otro— el PMA no tiende a ser un comprador regular en los mercados locales, ni siquiera en los países donde está presente desde largo tiempo. Esto significa que muchas de las intervenciones del Programa en los mercados locales se consideran intervenciones que vienen a sumarse a la demanda ordinaria y absorben los excedentes disponibles que poseen los intermediarios, en lugar de operaciones que estimulan las inversiones en la capacidad comercial. Sólo en unos pocos países el PMA opera con regularidad en los mercados locales y los intermediarios toman en consideración la demanda del PMA en sus decisiones en materia de inversiones comerciales. El hecho de que el Programa no sea un comprador regular en muchos mercados representa una seria limitación para su capacidad de contribuir al desarrollo de los mercados.
57. No obstante, no debe sobreestimarse el potencial positivo de las compras de ayuda alimentaria. La producción total de cereales en los países en desarrollo asciende actualmente a 1.250 millones de toneladas, lo que corresponde a un 58% de la producción mundial de cereales, de la cual, por lo general, se comercializa el 14%. Los países en desarrollo exportan 68 millones de toneladas e importan 167 millones de toneladas.¹⁷ Las necesidades anuales previstas de ayuda alimentaria del PMA ascienden aproximadamente a 5 millones de toneladas, en total. Así pues, las políticas y las inversiones nacionales en los sectores agrícola y comercial siguen siendo los factores más importantes para promover la agricultura y el desarrollo de los mercados.

¹⁷ FAOSTAT. 2005.



Desarrollo de los mercados de cereales

58. Todas las evaluaciones de las compras de alimentos concuerdan en que, cuando se dispone de dinero en efectivo y éste puede utilizarse de manera flexible y sin restricciones, las compras locales y regionales resultan más rentables y rápidas que el recurso a las demás fuentes de ayuda alimentaria. Sin embargo, las compras en los mercados de los países poco desarrollados aumentan los riesgos y los costos administrativos. Por su condición de comprador irregular y a menudo impredecible, el PMA debe asegurar que, cuando interviene en los mercados, no se creen expectativas a las que no puede responder.
59. Los estudios monográficos y otros análisis del PMA indican sistemáticamente que cuando éste compra regularmente, sus compras contribuyen a:
- mejorar las prácticas comerciales entre los intermediarios;
 - promover inversiones en la infraestructura de almacenamiento y la mejora de la calidad;
 - elevar los niveles de calidad de los alimentos disponibles en el mercado; y
 - en algunos países, incrementar la capacidad de elaboración de alimentos.
60. Las conclusiones del estudio monográfico realizado por el NRI en Uganda indican que el PMA ha contribuido de manera considerable al desarrollo del subsector del maíz, lo cual ha beneficiado a una amplia gama de proveedores de otros servicios. En el estudio se señala que las compras del PMA llevan a las empresas comerciales a operar en el marco de disposiciones contractuales estrictas y de una mayor interacción con el sector bancario. Para poder proveer al PMA tienen que mejorar sus estrategias de suministro, así como sus sistemas de almacenamiento y de gestión de la calidad. En el estudio se llegó a la conclusión de que las compras locales también constituían un estímulo para la producción y comercialización de frijoles y habían contribuido a la creación de un pequeño sector dedicado a la elaboración de alimentos compuestos.¹⁸
61. En los estudios monográficos sobre Uganda y Nepal se manifestó la preocupación de que los estrictos requisitos contractuales del PMA favorecieran a los grandes intermediarios y excluyeran a los pequeños. Debido a las inversiones fijas que se necesitan para limpiar, almacenar y transportar de manera adecuada grandes cantidades de cereales, por lo general los intermediarios de cierta envergadura pueden satisfacer los requisitos cuantitativos y cualitativos del PMA de manera más económica que las empresas más pequeñas. En los estudios se señaló que a la mayoría de los proveedores que figuraban en la lista del PMA se les otorgaban contratos regulares a raíz de los procesos de licitación, lo que promovía la competitividad.
62. Entre los mecanismos utilizados para mantener una amplia base de suministros y promover una mayor competencia en el mercado de alimentos figuran: convocar licitaciones para cantidades de productos que puedan entregar también los proveedores de dimensiones medianas; establecer condiciones contractuales para que la entrega tenga lugar cerca de los beneficiarios, lo cual favorece a los intermediarios que se encuentran fuera de los centros de comercialización. Además, los oficiales de compras dedican un tiempo considerable a la prestación de asesoramiento y orientación a esos intermediarios. En los estudios monográficos sobre Bolivia, Burkina Faso, Nepal y Uganda se llegó a la conclusión de que estas innovaciones, si bien requerían mucho tiempo y dedicación por parte del personal, daban lugar a un proceso de licitación más competitivo y a una menor

¹⁸ Wandschneider y Hodges, 2005.



concentración en los mercados. En todos los casos es importante garantizar la eficacia en relación con el costo, la calidad de los productos y la rapidez de las compras.

63. En los estudios se ha llegado asimismo a la conclusión de que cuando el sistema bancario apoya la actividad comercial, los intermediarios pueden utilizar los contratos con el PMA como garantía para obtener la financiación del capital de explotación, de modo que los comerciantes intermedios puedan transformarse en proveedores regulares del PMA y se fomenten las inversiones en la infraestructura de comercialización. Cuando el acceso a las finanzas está restringido, el desarrollo del mercado y la competitividad se ven obstaculizados.

Inversiones en las industrias alimentarias locales

64. Durante muchos años el PMA ha invertido en las industrias alimentarias locales de los países en desarrollo para poder encontrar proveedores locales de alimentos compuestos y alimentos enriquecidos. En una serie de países receptores se han elaborado diversos alimentos compuestos para que se utilizaran en programas de salud materno-infantil como alimentos para el destete, con fines nutritivos y educativos. Más adelante se aumentó el valor nutritivo de los alimentos compuestos producidos en el lugar mediante su enriquecimiento con vitaminas y minerales y estos alimentos pasaron a formar parte de la canasta de alimentos prevista para una serie mucho más amplia de operaciones. Recientemente también se amplió la producción de galletas de alto valor energético en los países receptores ya que la demanda de este producto aumentó con la intensificación de las intervenciones de emergencia del PMA.
65. Si bien los alimentos enriquecidos y compuesto sólo representaron el 5% de las compras de alimentos del PMA en países en desarrollo entre 2001 y 2004, la demanda de estos alimentos aumenta sin cesar. Gracias a las primeras inversiones realizadas en el sector, el 70% de las compras del PMA de estos productos tiene lugar en países en desarrollo. En los estudios monográficos sobre Etiopía, Nepal y Uganda se indica que las inversiones del PMA han redundado en un aumento de la actividad del sector privado y una reducción de las exportaciones a los países vecinos. Sin embargo, los países del África meridional y de la India exportan más alimentos de este tipo a los países vecinos.
66. Las indicaciones disponibles muestran que el impacto del apoyo que el PMA presta a las industrias alimentarias locales puede ser positivo. Por ejemplo, para garantizar la calidad de los alimentos en el África meridional el PMA decidió, en 2004, que los fabricantes locales debían ceñirse a las directrices relativas a las buenas prácticas de fabricación elaboradas en el marco del Codex Alimentarius, y adoptar los principios del análisis de peligros y de puntos críticos de control (APPCC), un sistema internacional de normas que permite controlar la calidad durante todo el proceso de fabricación. Con una subvención del Gobierno del Canadá se inició un amplio estudio destinado a apoyar a los proveedores del PMA para que cumplieran con esas normas. Ese estudio llegó a la conclusión de que los principios de APPCC ya eran obligatorios conforme a las legislaciones nacionales de diversos países y que, por consiguiente, el apoyo que el PMA prestaba a los fabricantes locales estaba aumentando la capacidad de los sectores alimentarios nacionales para ajustarse a esas normas.
67. Otro tipo de impacto en el desarrollo del mercado que se observó en algunos países ha sido la inversión en los sectores de la molienda. La compra de alimentos molidos (arroz, harina de trigo y harina de maíz) ha estimulado las actividades de manufacturación del sector privado. Sin embargo, se señaló que la compra de harina de trigo y harina de maíz tendía a beneficiar a los grandes molinos, a expensas de los pequeños situados en las zonas beneficiarias (no sucedió lo mismo con las compras de arroz ya que el arroz con cáscara



debía transformarse en arroz antes de entrar en la cadena del mercado de consumo). Además, en una serie de estudios se advirtió que si bien al entregar cereales a los beneficiarios se estimula la actividad de molienda en pequeña escala (especialmente cuando se trata de trigo y maíz), esos beneficios se pierden cuando el PMA compra cantidades considerables de harina de trigo o de harina de maíz.

68. Los estudios sobre las compras locales no dan detalles sobre los gastos y beneficios que el apoyo del PMA representa para la agroindustria y la elaboración de alimentos. Pese a los resultados positivos que se han logrado, la prestación de apoyo a las industrias de elaboración de alimentos locales entraña una serie de riesgos para el PMA, entre los cuales figura la necesidad de garantizar que se cumplan determinados requisitos de calidad para prevenir problemas de salud de los beneficiarios. En la medida en que el PMA no puede garantizar un mercado para los alimentos elaborados, las inversiones en las fábricas también constituyen un riesgo para los potenciales elaboradores de alimentos. Aunque en algunos países el PMA ha colaborado con el sector privado para fomentar industrias de elaboración de alimentos con resultados satisfactorios, se necesitan más estudios para entender cabalmente cuál es la función que el Programa desempeña en ese proceso.

Asistencia a los pequeños comerciantes y las agrupaciones de agricultores

69. En algunos países, los oficiales de compras del PMA han trabajado por iniciativa propia con pequeños comerciantes y agrupaciones de agricultores para ayudarlos a participar en licitaciones. Entre las medidas destinadas a alentar esa participación figuran la mitigación de algunos de los requisitos de las licitaciones, como las garantías de las ofertas, sin por ello sacrificar la eficacia en relación con el costo, la calidad ni la rapidez, y el establecimiento de condiciones de compra por las cuales el PMA organice el transporte a partir del almacén del proveedor. Dado que las cantidades adquiridas son limitadas, los suministros de alimentos del PMA no están expuestos al riesgo de que esas agrupaciones no cumplan con los contratos concertados.
70. En algunos países, cuando un asociado del PMA con experiencia en desarrollo agropecuario ha apoyado la formación y gestión de agrupaciones de agricultores, el PMA se ha hecho cargo de los gastos administrativos necesarios para ayudar a esas agrupaciones a participar en los procesos de compra del Programa. No obstante, esto sucede por lo general fuera de las situaciones de emergencia, cuando los alimentos no se necesitan de manera apremiante. La medida en que el PMA puede ayudar depende del tiempo, habitualmente limitado, del que el personal de compra dispone para prestar esa ayuda.
71. El apoyo a los pequeños comerciantes no depende sólo de lo que el PMA puede hacer sino que también requiere un entorno propicio, la posibilidad de tener acceso al crédito, así como el establecimiento de disposiciones reglamentarias que promuevan el reconocimiento de los pequeños comerciantes como entidades legales. En algunos países, la reglamentación estatal y los impuestos a las empresas comerciales desalientan a los pequeños comerciantes a ingresar al sector estructurado y obtener un reconocimiento legal.
72. Cabe señalar que mientras que el PMA puede fomentar y apoyar la participación de pequeños proveedores en las convocatorias a licitación, estos procesos requieren que los contratos se adjudiquen a quienes presentan las mejores ofertas. No existe en consecuencia ninguna garantía de que una vez que un proveedor se haya incluido en la lista de proveedores del PMA, se le vaya a conceder un contrato.

Contratación directa con los agricultores y las agrupaciones de agricultores

73. En algunos casos, se ha instado al PMA a apoyar a los pequeños agricultores estableciendo contratos directamente con ellos y con sus agrupaciones, fuera del proceso



de licitación, para sustentar la realización de programas de desarrollo agrícola. No obstante, en sus procedimientos de compra, el PMA suele proceder a la contratación directa sólo cuando hay menos de tres proveedores para un producto, o bien en el caso de emergencias repentinas, cuando sólo se pueden comprar cantidades muy pequeñas para atender las necesidades inmediatas. Estas limitaciones contribuyen a prevenir los comportamientos no competitivos y a reducir el riesgo de que el Programa no pueda satisfacer las necesidades de los beneficiarios eficazmente.

74. En los estudios monográficos sobre Burkina Faso y Uganda y en el estudio del NRI sobre este último país se llegó a la conclusión de que la experiencia del PMA en la prestación de apoyo a los agricultores y las agrupaciones de agricultores ha dado resultados muy variados. Los agricultores que forman parte de esas agrupaciones han contado con ingresos más elevados que muchos de ellos han invertido en la mejora de su producción agrícola. Además algunas de las agrupaciones han podido invertir en equipos de almacenamiento y limpieza, mejorando así la calidad de los alimentos que producen y, por consiguiente, los beneficios obtenidos de los intermediarios. Para el PMA la experiencia ha resultado en general negativa, al dar lugar a precios más elevados, mayores gastos administrativos debido al número creciente de contratos que hubo que supervisar, y un mayor riesgo de incumplimiento. Como resultado de los precios más elevados que se han tenido que pagar, la contratación directa por lo general se ha traducido en una transferencia desde los beneficiarios del PMA a favor de los agricultores que lo abastecen, quienes normalmente están en mejor posición económica que los beneficiarios del Programa.¹⁹
75. Cabe señalar además que el PMA, dado que sus compras se basan en las necesidades de ayuda alimentaria y en la consideración del nivel de las contribuciones en efectivo recibidas, no es un comprador fiable en los mercados. Un apoyo artificial a las agrupaciones de agricultores podría inducir a esas agrupaciones a efectuar inversiones que no sería posible mantener una vez que el PMA dejara de comprar. De ahí que si bien un efecto de la intervención del PMA puede ser el desarrollo de la capacidad de esas agrupaciones y su vinculación con el sector comercial estructurado, es igualmente claro que la contratación directa y las condiciones preferenciales que no corresponden a la situación efectiva del mercado pueden conducir a una utilización poco racional de los recursos.

Recargos a las compras

76. Pocos donantes han pedido al PMA que efectuara compras locales a agrupaciones determinadas, incluso cuando el costo de estas compras era superior al de los alimentos disponibles en otras partes. Cuando los donantes han deseado privilegiar las compras a las asociaciones de agricultores, por ejemplo, a menudo han estado dispuestos a pagar un recargo sobre los precios del mercado a fin de apoyar a los hogares de los agricultores miembros de esas asociaciones y de promover la comercialización de alimentos por su parte. En otros casos, los donantes han pedido al PMA que comprara alimentos en el lugar, pese a que se dispusiera de alimentos a menor costo en los mercados regionales e internacionales.
77. No obstante, como se ha señalado más arriba, las compras locales que el PMA realiza por encima del precio paritario de importación pueden tener importantes repercusiones negativas sobre la disponibilidad y utilización de los recursos y considerables repercusiones estructurales para los mercados locales y la competitividad. En algunos países, el PMA ha efectuado ese tipo de compras por encargo de los donantes, pero en

¹⁹ Estudio monográfico sobre Burkina Faso, estudios del NRI.



general se trataba de pequeñas cantidades que no perturbaban el suministro de alimentos del Programa ni la relación global costo-eficacia de sus operaciones. La consecuencia ha sido un incremento de la utilización de insumos y de la producción de las agrupaciones de agricultores que se beneficiaron de los precios más elevados ofrecidos por el PMA. Sin embargo, estos precios más elevados redundaron en una reducción de la cantidad total de alimentos que podría haberse comprado con los recursos en efectivo, lo que redujo la cantidad que el PMA pudo suministrar a sus beneficiarios.

78. El hecho de que el PMA ofrezca a las agrupaciones de agricultores un precio más elevado durante una o dos temporadas puede constituir un incentivo para que éstas aumenten su producción, pero no es una práctica sostenible. A falta de inversiones en el almacenamiento posterior a la cosecha y en las conexiones con los circuitos de comercialización, este ingreso suplementario viene a ser una ganancia imprevista para algunos agricultores, sin que se produzca ningún desarrollo del mercado. Una vez que el PMA deja de comprar o vuelve a precios competitivos, los agricultores y las agrupaciones de agricultores ya no estarán en condiciones de competir, a no ser que hayan invertido los ingresos suplementarios percibidos para mejorar su capacidad de almacenamiento y de control de calidad. Además, si bien puede proporcionar un incentivo limitado por medio de sus actividades de compra, el PMA debe hacer frente de esta manera a un aumento de los gastos administrativos y de los riesgos de incumplimiento.

Estímulo del comercio regional

79. En muchos casos, la actividad del PMA ha contribuido considerablemente a estimular el comercio regional. En el estudio de la NEPAD se alentaba al PMA a utilizar las compras regionales para fomentar el comercio a ese nivel. Sin embargo, los estudios en los que se examinaron las compras regionales²⁰ también confirmaron que las compras del PMA habían estimulado la actividad comercial allí donde la infraestructura y la situación de la seguridad lo permitían.
80. El PMA también tiene que tomar en consideración las corrientes comerciales no estructuradas. Las compras pueden llevar a un aumento del comercio regional del sector estructurado pero también perturbar las corrientes del sector no estructurado, ya que el país absorbe más alimentos. De ahí que tanto para las compras locales como para las triangulares el PMA tenga que mantener una perspectiva regional en su actividad adquisitiva.

Apoyo a un sistema de recibos de almacén

81. Un sistema de recibos de almacén es un mecanismo del sector privado que cuenta con el respaldo del sector público y de los bancos comerciales con el fin de aumentar la disponibilidad de créditos utilizando las existencias como garantía. Al depositar los cereales en un almacén de este tipo, un agricultor o intermediario puede utilizar el "recibo" como un título de propiedad de los cereales almacenados y valerse de él como garantía para obtener créditos en un banco comercial. Los gobiernos prestan apoyo a este sistema velando por que haya un entorno jurídico y reglamentario adecuado. Un sistema de este tipo puede ser un medio importante para evitar las limitaciones que a menudo impiden a los agricultores y comerciantes aprovechar las oportunidades del mercado, como la participación en licitaciones del PMA.

²⁰ Estudios monográficos sobre Burkina Faso, Sudáfrica y Uganda, y estudios del NRI.



82. La creación del sistema de recibos de almacén se debe a una iniciativa del sector privado destinada a controlar los riesgos y a aumentar las corrientes de crédito. Su eficacia depende de un entorno jurídico y reglamentario adecuado, de la voluntad del sector bancario para prestar apoyo a ese sistema y de la existencia de mercados de seguros para cubrir los riesgos asumidos por las instituciones financieras.²¹ El PMA no interviene directamente en la creación sistemas de este tipo, pero puede alentar al sector privado y las instancias públicas a establecerlos, sobre todo porque en este caso podría utilizar luego los recibos de almacén para asegurarse suministros de alimentos.

Recuadro 2: Apoyo al sistema de recibos de almacén en Uganda

En enero de 2005, a raíz del acuerdo concertado entre *Uganda Grain Traders Limited* y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, se creó en Uganda un sistema piloto de recibos de almacén. Una vez que éste se afiance, el PMA se beneficiará de la reducción del riesgo de incumplimiento de los contratos, como por ejemplo en el caso de las entregas atrasadas o del suministro de productos de mala calidad. Un sistema de recibos de almacén puede intensificar la participación de las asociaciones de agricultores y pequeños comerciantes en las actividades de compra local y reducir los gastos que entraña para el PMA una serie de compras individuales. Este sistema permitiría también a los comerciantes nacionales de cereales introducirse en los mercados regionales.

Los almacenes autorizados podrían ser utilizados como puntos de entrega por los comerciantes que abastecen al PMA en virtud de los contratos estipulados; el instalarlos fuera de Kampala, en zonas cuya producción es excedentaria, resolvería el actual problema de insuficiencia de las instalaciones de almacenamiento. Por su parte, el PMA podría participar en el sistema de recibos de almacén como comprador de productos y utilizar sus almacenes en el norte del país para recibir productos básicos de las asociaciones de agricultores y comerciantes e invitarlas a presentar ofertas para sus contratos de suministro sobre la base de las existencias que tengan en depósito en los almacenes del PMA.

Fuente: Sserunkuuma and Associates Consult Ltd, junio de 2005; Wandschneider y Hodges, 2005.

Riesgo de dependencia excesiva con respecto al PMA

83. En los estudios sobre Uganda se destaca la importancia de que el PMA actúe como un comprador responsable en los mercados de alimentos locales. El PMA es uno de los mayores compradores institucionales en Uganda y actualmente domina el mercado de las exportaciones comerciales de maíz de ese país. A medida que las necesidades de ayuda alimentaria disminuyan, el PMA deberá retirarse de ese mercado de una manera responsable. Una retirada repentina tendría graves efectos negativos para los mayores intermediarios y podría causar una crisis de las exportaciones comerciales de maíz. Si bien existen mercados de exportación para los intermediarios de Uganda, éstos no se han desarrollado plenamente porque el PMA absorbe la mayor parte de los excedentes de exportación. Por ser un actor influyente en el mercado del maíz de este país, el PMA tendrá que examinar la mejor manera de retirarse de él gradualmente.

VII. CUESTIONES FUNDAMENTALES QUE SE DEBEN ABORDAR

84. En este documento se han examinado algunas de las maneras en que las compras de alimentos del PMA pueden contribuir y contribuyen efectivamente al desarrollo. Por importante que sea, la contribución del Programa interviene dentro de un marco político nacional que es y debe ser el medio privilegiado para respaldar las prioridades nacionales en materia de desarrollo. Las políticas nacionales relativas a los mercados y los alimentos

²¹ NEPAD, 2004.



tienen importantes repercusiones en las actividades de compra del PMA. Cuando estas políticas son favorables a la libre circulación de alimentos, por lo general el PMA puede comprar a precios competitivos en los mercados locales o regionales, sin producir efectos negativos en el mercado. En los países con crisis recurrentes, la existencia de reservas estratégicas de cereales facilita tanto las compras, por medio de la rotación de los cereales almacenados, como la rápida entrega de la ayuda alimentaria gracias a la posibilidad de tomar productos prestados con cargo a las promesas de contribución de los donantes.

85. Las políticas nacionales pueden promover el desarrollo de los mercados al promover la inversión en infraestructura material, proporcionar un marco jurídico y reglamentario adecuado, ampliar los mercados de crédito y promover el acceso a la información sobre los mercados. Las políticas alimentarias nacionales, en particular la armonización de las normas de calidad a escala regional y la facilitación de los procedimientos comerciales, también promueven las corrientes comerciales regionales y fomentan mayores inversiones en el sector estructurado. Mecanismos innovadores como los sistemas de recibos de almacén pueden aumentar asimismo la actividad comercial del sector estructurado y servir de base para promover el comercio regional.
86. En su calidad de comprador en los mercados de alimentos, el PMA tiene que defender políticas nacionales que promuevan el funcionamiento eficaz de esos mercados. En particular, puede colaborar con los asociados que se ocupan del desarrollo del sector agrícola y agroalimentario para compartir sus experiencias en materia de actividad comercial y problemas planteados al respecto.
87. En las compras de alimentos el PMA tiene que lograr un equilibrio entre una serie de objetivos importantes que a veces compiten entre sí. El presente análisis de sus experiencias en materia de compras locales y triangulares tiene el propósito de esclarecer el examen de las principales cuestiones, opciones y concesiones mutuas frente a las cuales se halla el PMA al efectuar compras de una manera que optimice su impacto en el desarrollo. Estas cuestiones representan los principales factores que influyen en el equilibrio que el PMA trata de conseguir entre el objetivo de sus actividades de compra — esto es, entregar alimentos adecuados, de manera eficaz en función de los costos y en el momento oportuno— y sus objetivos programáticos de promover los mercados de alimentos en los países en desarrollo y garantizar la seguridad alimentaria en los países que reciben su ayuda. A continuación se resumen las conclusiones que pueden sacarse de este análisis:
 - *Desarrollo de los mercados como objetivo implícito.* El PMA procura fortalecer los mercados de los países en desarrollo, siempre que esto pueda hacerse de manera compatible con la eficacia de las compras y utilizando de manera óptima los escasos recursos en efectivo disponibles. El hecho de incorporar específicamente en la actividad de compra un objetivo relacionado con el logro de la seguridad alimentaria o el desarrollo del mercado podría llevar a reducir la rapidez y la eficacia con las cuales los alimentos pueden adquirirse para atender las necesidades de los beneficiarios. Sin embargo, en el análisis actual se han extraído enseñanzas importantes sobre el impacto del PMA en el desarrollo, que justifican la posibilidad —actualmente objeto de examen— de que el programa otorgue mayor énfasis al desarrollo de los mercados en el ámbito de sus actividades de compra y de programación. En especial, el potencial que ofrecen las compras locales y regionales debe analizarse en el marco de la estrategia más amplia que el PMA aplica en un país.
 - *Contribuciones en efectivo flexibles y puntuales.* Al aportar recursos no vinculados, los donantes permitirían al PMA comprar a nivel local, regional e internacional, promover la competitividad de los mercados y garantizar que los recursos en efectivo puedan



utilizarse para suministrar alimentos de la manera más rápida y eficaz posible. Una confirmación temprana de las contribuciones en efectivo también permite al PMA planificar mejor sus actividades de compra, especialmente en los mercados locales, en los que pueden realizarse economías sustanciales, al comprar los productos en el momento de la cosecha.

- *Fomento de los pequeños comerciantes y las agrupaciones de agricultores.* Cuando las necesidades de alimentos no son apremiantes, el PMA puede adoptar más medidas para alentar a los comerciantes y a las agrupaciones de agricultores que pueden operar de manera competitiva en el sector estructurado. Ahora bien, las cantidades de productos que el PMA puede adquirir de esta manera son limitadas porque es necesario equilibrar los beneficios con los gastos administrativos que ocasiona el seguimiento de un gran número de contratos relativos a pequeñas cantidades, como el riesgo al que se expone a los beneficiarios del PMA si un proveedor no cumple el contrato.
- *Trato preferencial aplicado a los agricultores y agrupaciones de agricultores.* El PMA no es el más indicado para utilizar sus compras con el fin de ayudar a los agricultores y agrupaciones de agricultores a incorporarse al mercado. Es posible que se encuentren limitadas oportunidades de apoyo en el marco de una estrategia más amplia dirigida por los asociados para vincular a estas agrupaciones con los comerciantes más grandes o las reservas nacionales de cereales. Sin embargo, con este tipo de compras el PMA debe afrontar costos administrativos y riesgos elevados y, además, se beneficia a los agricultores que producen excedentes más bien que a los hogares expuestos a la inseguridad alimentaria. En particular, los recargos a las compras dan lugar a una transferencia de recursos de los beneficiarios del PMA a los agricultores cuya producción es excedentaria, que tienen una posición económica relativamente más desahogada.
- *Desarrollo de la capacidad de elaboración de alimentos.* El PMA debe seguir respaldando la creación de instalaciones de elaboración para producir alimentos enriquecidos y compuestos en aquellos países cuyas empresas de elaboración locales tengan el potencial necesario para llegar a ser competitivas en el mercado. Es necesario realizar nuevos estudios sobre el impacto en el desarrollo de los mercados, habida cuenta de los costos y riesgos asociados a esta al apoyo que presta el PMA.
- *Capacidades de los servicios de compra en los países y las regiones.* Actualmente el PMA, en sus actividades de compra de alimentos, está en condiciones de alcanzar el objetivo fundamental consistente en adquirir los productos de una manera eficaz en función de los costos y rápida. Para promover las compras locales y regionales, especialmente en los países cuyos mercados no están bien desarrollados y donde las compras requieren importantes análisis de mercado y un intenso trabajo administrativo, el PMA necesitaría aumentar su dotación de personal especializado en compras de alimentos. Este aumento necesario del número de oficiales internacionales especializados en esta esfera debe considerarse en relación con la capacidad potencial de oferta de los mercados, con las economías que pueden realizarse a través de las compras locales y regionales y con las necesidades globales del PMA.



ANEXO

**Total de las compras de alimentos efectuadas en 2001–2004:
los 15 países que más cantidades adquirieron
(comprendidas las compras para la operación en el Iraq)**

| País | Cantidad (toneladas) | Valor (dólares EE.UU.) | Posición |
|-----------------------------|---------------------------------|---------------------------------------|-----------------|
| Sudáfrica | 738 015 | 143 278 478,31 | 1 |
| *Canadá | 618 057 | 133 444 438,34 | 2 |
| **Australia | 547 044 | 96 743 319,50 | 3 |
| India | 472 819 | 83 817 454,69 | 4 |
| **Estados Unidos de América | 442 897 | 81 381 290,30 | 5 |
| Pakistán | 430 491 | 70 901 170,81 | 6 |
| *Japón | 404 868 | 99 899 552,08 | 7 |
| Etiopía | 352 963 | 68 976 547,02 | 8 |
| Turquía | 335 480 | 113 364 334,52 | 9 |
| Tailandia | 325 329 | 72 641 994,83 | 10 |
| Uganda | 313 041 | 69 255 180,88 | 11 |
| Kazajstán | 311 009 | 43 310 735,48 | 12 |
| China | 299 486 | 63 520 723,46 | 13 |
| Argentina | 266 768 | 79 887 003,33 | 14 |
| Sudán | 200 717 | 34 882 898,28 | 15 |

* Las contribuciones en efectivo del Canadá y el Japón comprenden un componente parcial de compra de alimentos al país donante.

** En 2003-2004 se efectuaron compras ingentes en Australia y en los Estados Unidos para la operación en el Iraq.



SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

| | |
|-------|---|
| APPCC | Análisis de riesgos y de los puntos críticos de control del sistema |
| CAD | Comité de Asistencia para el Desarrollo |
| CCTI | Comité sobre productos, transporte y seguros |
| CILSS | Comité Interestatal Permanente de Lucha contra la Sequía en el Sahel |
| CPA | Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria |
| DFID | Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación |
| FDD | Dirección de Relaciones con los Donantes (PMA) |
| FEWS | Sistema de alerta temprana en caso de hambruna |
| NEPAD | Nueva Alianza para el Desarrollo de África |
| NRI | <i>Natural Resources Institute</i> (Reino Unido) |
| OCDE | Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos |
| OD | Departamento de Operaciones (PMA) |
| ODT | Dirección de Transporte y Compras (PMA) |
| ODTP | Servicio de Compra de Alimentos (PMA) |
| ONG | Organización no gubernamental |
| PDP | Dirección de Estrategias, Políticas y Apoyo a los Programas |
| SENAC | Fortalecimiento de la capacidad de evaluación de las necesidades de urgencia (proyecto) |
| VAM | Análisis y cartografía de la vulnerabilidad |

