

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Período de sesiones anual
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 18 - 21 de mayo de 1998

CUESTIONES ADMINISTRATIVAS Y DE GESTIÓN

Tema 8 del programa

COMPRAS LOCALES DE ARTÍCULOS ALIMENTARIOS Y NO ALIMENTARIOS



Distribución: GENERAL

WFP/EB.A/98/8-B

15 abril 1998

ORIGINAL: INGLÉS

Se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Por lo tanto, se ruega a los delegados y observadores que lo lleven consigo a las reuniones y se abstengan de pedir otros ejemplares.

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva a efectos de información.

De conformidad con las decisiones adoptadas por la Junta Ejecutiva en su primer período de sesiones ordinario de 1996, acerca de los métodos de trabajo, la documentación que prepara la Secretaría para la Junta es concisa y se centra en aquellos aspectos que facilitan la toma de decisiones. Las sesiones de la Junta Ejecutiva han de tener una orientación práctica y propiciar el diálogo y el intercambio de ideas entre las delegaciones y la Secretaría. La Secretaría no cejará en su empeño de impulsar estos principios rectores.

Por consiguiente, la Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse al personal del PMA que se indica a continuación, a ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta. Este procedimiento facilitará el examen del documento durante la sesión plenaria de la Junta.

Los funcionarios del PMA encargados de coordinar el presente documento son los siguientes:

Director, MS:	A. Toh	tel.: 6513-2500
Jefa, MSP:	P. Miller	tel.: 6513-2811

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 6513-2641).



INTRODUCCIÓN

1. La adquisición ha llegado a ser uno de los componentes más importantes de todas las actividades del PMA. La compra de bienes y servicios por parte del Programa representa, por lo general, alrededor del 25 por ciento de las adquisiciones totales de las Naciones Unidas, lo que hace que el PMA sea la principal organización de compras del sistema de las Naciones Unidas. En el ámbito del PMA, la responsabilidad de la compra de servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, incluidos los servicios conexos de manipulación y seguro de la carga, está en manos de la Dirección de Transporte, mientras la responsabilidad de la compra de artículos alimentarios, artículos no alimentarios (ANA) y servicios de carácter general recae en la Subdirección de Compras de la Dirección de Servicios de Gestión. Sin embargo, dado que los ANA representan un componente de las actividades de adquisición del Programa relativamente pequeño (el valor de las compras efectuadas por la Sede del PMA en 1997 ascendió a 11,9 millones de dólares¹), aunque importante, y están constituidos en su mayor parte por vehículos automotores, generadores, computadoras y equipo para comunicaciones adquiridos de fabricantes y proveedores de los países en desarrollo, este informe se centrará principalmente en las actividades del PMA de compra de alimentos en países en desarrollo.
2. En el pasado, los suministros de alimentos del PMA procedían de las contribuciones en especie prometidas por los países donantes. Sin embargo, en los últimos años una proporción cada vez mayor de recursos se pone a disposición en forma de dinero en efectivo. En 1997, el PMA compró alrededor del 50 por ciento de los 2,7 millones de toneladas de alimentos que proporcionó en concepto de ayuda. Entre los principales acontecimientos en los que se basa esta tendencia figuran los siguientes:
 - a) **Cambio en las prioridades de la ayuda alimentaria.** Durante los años noventa se ha registrado un incremento notable en la proporción de alimentos utilizados para situaciones de urgencia. Normalmente, el componente en efectivo de las contribuciones de los donantes para operaciones de socorro es mayor que el componente en alimentos. Los recursos en dinero se necesitan en general para sufragar los costos de transporte y manipulación de las contribuciones en especie (constituidas por alimentos), aunque también se utilizan cada vez más para efectuar compras regionales, a fin de acelerar la prestación de asistencia.
 - b) **Cambio en las políticas de los donantes.** Varios donantes adoptaron políticas encaminadas a acrecentar su flexibilidad en materia de asignación de recursos para programas de ayuda alimentaria. Entre estas medidas figuran las compras locales en el país receptor durante los años de cosechas excepcionalmente abundantes, o el empleo de transacciones triangulares en caso de que éstas últimas resulten más rentables y prácticas.
3. Los cereales, tanto enteros como en forma de productos elaborados (véase el Gráfico III del Anexo) constituyen más del 90 por ciento de las compras de alimentos del PMA. La parte restante está constituida por legumbres, aceites comestibles, azúcar, sal y leche en polvo.

¹ Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.



4. A fin de asegurar cierta concordancia en la aplicación de los principios de adquisición en todo el sistema de las Naciones Unidas, aunque sobre todo para los artículos no alimentarios, el PMA colabora estrechamente con todos los demás organismos de las Naciones Unidas y participa con regularidad en las reuniones entre organismos sobre cuestiones relativas a la adquisición. Cuando procede, el PMA se adhiere también a las normas comunes, como por ejemplo, las normas fijadas por la Oficina de Servicios Interinstitucionales de Adquisición (OSIA) para los vehículos oficiales. En varias ocasiones, el propio PMA ha efectuado compras en nombre de otros organismos de las Naciones Unidas y ha utilizado para sus propias necesidades las licitaciones de los organismos asociados. En todas las circunstancias, el principio rector es la eficacia en función de los costos.
5. En general, la actividad de compra del PMA se basa en ofertas competitivas. Para la adquisición de grandes cantidades se publican licitaciones oficiales, y para la entrega y apertura de las ofertas se siguen procedimientos rígidos, bajo el estricto control de la Oficina de Auditoría Interna. En los últimos años, se ha vuelto a otorgar a las oficinas en los países una limitada autoridad en materia de compra como medida de descentralización y con el fin de mejorar la capacidad de respuesta a situaciones de urgencia. No obstante, se espera que las oficinas en los países se adhieran a los procedimientos establecidos para asegurar un nivel adecuado de verificación y control.

DEFINICIONES

6. Se define *compra local* la compra de alimentos en un país en desarrollo para fines de utilización o consumo en ese mismo país.
7. Se define *compra triangular* la compra de alimentos en un país en desarrollo para fines de utilización o consumo en otro país en desarrollo.

Compras locales y triangulares

8. La experiencia del PMA en el sector de las compras locales y triangulares en gran escala comenzó en Asia, en los años setenta, como consecuencia de la afluencia de refugiados camboyanos a Tailandia. Esta práctica se introdujo en Africa durante los primeros años ochenta y empezó a aplicarse a la compra de excedentes de maíz procedentes de Zimbabwe. Desde entonces, han ido aumentando considerablemente las compras del PMA a los países en desarrollo, que han recibido distintas denominaciones, a saber, “compras triangulares”, “transacciones Sur/Sur” y “el África para el África”. En Asia y América Latina, las compras del PMA a los países en desarrollo de estas regiones, se efectúan no sólo entre países vecinos sino también destinando los productos a otras partes del mundo. El comienzo de la intervención humanitaria del PMA en la República Popular Democrática de Corea ha dado un nuevo impulso a la compra de grandes cantidades de productos, en particular arroz, en Asia sudoriental.
9. Tal como se ilustra en el Gráfico I que figura en el Anexo, desde el comienzo del decenio en curso, las compras de alimentos del PMA a países en desarrollo han oscilado, en términos monetarios, entre el 60 y el 70 por ciento, aproximadamente, de las compras totales efectuadas en todo el mundo (véase el Gráfico IV). En 1997, el valor de las compras de alimentos del PMA alcanzó un nivel máximo sin precedentes de 323 millones de dólares (correspondientes a 1,367 millones de toneladas), pero la proporción de compras a países en desarrollo disminuyó del 69,9 por ciento, en 1996, al 62,5 por ciento, en 1997. El



notable incremento de las compras totales y la reducción del porcentaje de adquisiciones a los países en desarrollo se deben principalmente a un cambio fundamental en las modalidades de contribución al PMA por parte del Canadá. Habitualmente, para sus contribuciones en especie al PMA, el Gobierno del Canadá compraba cereales de la Junta del Trigo del Canadá. Sin embargo, a partir de 1997, se le pidió al PMA que fuera él quien efectuara las compras a la Junta del Trigo del Canadá en nombre del Gobierno de este país. Por lo tanto, el porcentaje de compras a los países en desarrollo, según las cifras de 1997, es menos notable de lo que indicaría una lectura superficial del gráfico.

10. Entre los países en desarrollo, las compras realizadas en África constituyen el porcentaje más elevado, y la sola África austral representa alrededor del 25 por ciento, en términos tanto de tonelaje como de valor. Una novedad interesante para el PMA en este sector lo constituyó el extraordinario incremento de las compras de cereales a Etiopía, un país donde se obtuvieron cosechas de trigo excelentes. Las adquisiciones del PMA a este país aumentaron de unos tres millones de dólares, en los dos años anteriores, a casi 28 millones de dólares (una cifra que corresponde a 92 400 toneladas de cereales), en 1997.
11. En Asia, Viet Nam (11,7 millones de dólares) y Tailandia (15,4 millones de dólares) siguen vendiendo al PMA cantidades considerables, debido sobre todo a las cuantiosas compras de arroz a la República Popular Democrática de Corea. También China se ha beneficiado del programa del PMA en la RPDC. Las compras del PMA a China aumentaron de 7,2 millones de dólares, en 1996, a 11,6 millones de dólares, en 1997.
12. Otros países en desarrollo que se añadieron en 1997 a la lista de proveedores del PMA fueron Guyana y Palestina. En 1997, el PMA adquirió productos alimenticios de 53 países en desarrollo.
13. En apoyo a las compras locales y triangulares, el PMA ha ido aumentando constantemente el número de especialistas en adquisición destacados en las oficinas en los países. Para 1996, el PMA contaba con oficiales de compras en Kenya, Tanzania, Turquía, Uganda y Zimbabwe. El oficial de compras de Tanzania fue trasladado a Etiopía en 1997. Durante 1998, se asignarán oficiales de compras a India y Côte d'Ivoire.

LECCIONES APRENDIDAS EN MATERIA DE COMPRAS LOCALES Y TRIANGULARES

14. En el curso de los años, el PMA ha aprendido muchas lecciones de las experiencias adquiridas en materia de adquisiciones en los países en desarrollo de todo el mundo. El comercio y los suministros en los países en desarrollo, en particular en los “mercados emergentes”, son más sensibles que en los mercados ya cimentados de los países desarrollados. Estos productos sensibles a menudo conllevan factores que normalmente no desempeñan ninguna función en las transacciones comerciales que se efectúan en los mercados ya arraigados; entre dichos factores figura la participación de los gobiernos que a veces apartan las transacciones de las prácticas comerciales usuales.
15. La compra a los países en desarrollo requiere por tanto un esfuerzo y recursos de personal mucho mayores de los que se necesitarían para efectuar compras análogas en mercados internacionales o ya consolidados. Además, el PMA ha aprendido que cuando se realizan compras en los mercados emergentes más jóvenes resultan cruciales las consideraciones siguientes:



Coordinación

16. Ha habido casos en los que el mercado local ha experimentado perturbaciones y las compras locales de las organizaciones de compras de la ayuda alimentaria han sufrido daños porque los compradores no han coordinado sus adquisiciones. Un ejemplo de ello es lo que se verificó en Uganda, donde, en 1994 y 1995, varias organizaciones procuraron comprar alimentos de los que no podía disponerse en las cantidades requeridas, lo que dio lugar a la subida de los precios y a numerosos casos de incumplimiento de contrato, ya que los proveedores tuvieron que competir por unas existencias insuficientes para satisfacer las necesidades de ayuda. En contraposición a ello, la coordinación fue muy eficaz en el programa de compras locales en gran escala al que se dio comienzo en Etiopía, en 1996.

Seguimiento de los factores que regulan los suministros

17. Es necesario someter a un seguimiento constante los factores que guardan relación con el mercado a fin de determinar si las compras propuestas son viables o no, de evaluar la ejecución de los contratos, y de prestar ayuda en esta operación. La verificación de las existencias antes, durante y después de los procedimientos de licitación es un factor decisivo para acrecentar la fiabilidad de ejecución del contrato (reduciendo el riesgo de incumplimiento). Al mismo tiempo, aumenta la relación costo-eficacia ya que permite determinar, o prever de manera plausible sobre la base de la información recogida, los precios a nivel de la explotación agrícola y los costos de almacenamiento, limpieza y transporte. Esta misma información puede utilizarse como base para la adopción de decisiones acerca de si comprar o no comprar, y de los procedimientos de adquisición más adecuados.
18. El análisis de mercados llevado a cabo durante las visitas sobre el terreno es importante para determinar si los precios que se fijan constituyen el resultado de factores naturales en un mercado competitivo, o si quizás derivan de factores colusorios o monopolísticos que dan lugar a márgenes de beneficios que podrían considerarse excesivos para los abastecedores, y perjudiciales para las tendencias naturales del mercado. El análisis de mercados es útil también para establecer si los consumidores locales se ven afectados negativamente por la subida anormal de los precios a nivel de la explotación agrícola, provocada por las actividades de adquisición de los compradores de ayuda alimentaria.
19. El PMA ha aprendido a propias expensas que cuando no se cerciora de que los abastecedores cuentan con las existencias necesarias, como medida precautoria previa a la firma de los contratos, los contratistas a menudo no cumplen lo establecido. Por ejemplo, a principios de 1997, el PMA firmó contratos con ocho abastecedores en Etiopía para la entrega de un total de 32 000 toneladas de cereales. Los contratos se suscribieron teniendo en cuenta los proveedores que se habían adjudicado la licitación y habían presentado fianzas de licitación/cumplimiento valoradas en el seis por ciento del valor total de los contratos. Al no verificarse las existencias, se entregaron solamente 11 000 toneladas de las cantidades objeto de dichos contratos (el 34 por ciento de las cantidades estipuladas en los mismos). La mayoría de los abastecedores que firmaron contratos durante este período no contaban con existencias suficientes como para satisfacer las necesidades de distribución de la ayuda en el momento de la contratación.
20. La situación mejoró notablemente cuando, en abril de 1997, el PMA estableció un sistema de verificación de existencias antes de la firma de los contratos. En los meses restantes del mismo año, se suscribieron contratos por 69 000 toneladas de cereales y 4 000 toneladas de frijoles, y los incumplimientos totalizaron menos de 1 000 toneladas, correspondientes al 1,3 por ciento. Se pidió a los proveedores que presentaran solamente



las ofertas basadas en existencias disponibles sin tardanzas, verificando la situación de las mismas antes de firmar los contratos. La operación de verificación de las existencias disuadió de realizar especulaciones y alentó a los abastecedores a contratar únicamente cantidades que estuvieran al alcance de sus capacidades financieras.

Pagos puntuales

21. El flujo de caja constituye a menudo un grave problema para los comerciantes y proveedores de los países en desarrollo, y es una de las causas principales de incumplimiento. La puntualidad en los pagos asegura que los abastecedores dispongan de los fondos necesarios para transportar las existencias y efectuar nuevas compras.

BENEFICIOS DE LAS COMPRAS TRIANGULARES Y LOCALES

22. Las compras triangulares y locales ofrecen enormes beneficios en los países en desarrollo, entre los cuales algunos de los más importantes son los siguientes:
 - a) **Contribuyen a establecer infraestructura local.** Las compras en los países en desarrollo constituyen un factor fundamental para la transición del suministro de ayuda a la promoción del comercio y ofrecen una base sólida para el desarrollo sostenible. El fomento del comercio promueve a menudo la aparición de una multitud de otras industrias locales, dependientes o complementarias, que abarcan desde la agricultura hasta la actividad comercial (incluidos el comercio de productos, tales como fertilizantes y bolsas de yute y plástico) y el transporte.
 - b) **Aumentan la aceptabilidad de los productos.** En muchos casos, un alimento básico comprado a nivel local o regional puede resultar más adecuado que otro producto adquirido o donado, procedente de una fuente lejana. Este enfoque no solamente es más aceptable para los hábitos alimentarios de los receptores, sino que evita también el riesgo de dependencia con respecto a los productos alimenticios no locales.
 - c) **Aumenta la puntualidad en los suministros.** Los alimentos adquiridos localmente o en zonas cercanas a menudo pueden entregarse más rápidamente que las importaciones del extranjero que requieren largas travesías marítimas. Sin embargo, esta ventaja ha de cotejarse con la menor fiabilidad que ofrecen los comerciantes en los mercados en desarrollo. La inclusión de cláusulas de penalización puede reducir en parte el margen de incertidumbre relativo a las entregas.

QUÉ PUEDEN HACER LOS DONANTES

23. Son muy evidentes los beneficios adicionales que derivan de las compras locales y triangulares en cuanto al desarrollo sostenible. Los donantes pueden contribuir a aumentar dichos beneficios aportando más donaciones en efectivo y manteniendo la mayor flexibilidad posible en la determinación del empleo de las mismas, de modo que pueda sacarse provecho de la evolución de la situación de los suministros en los países en desarrollo. No obstante, dado que la relación costo-eficacia depende de consideraciones de carácter estacional, también la puntualidad de esas contribuciones en efectivo representa un factor decisivo.



QUÉ PUEDEN HACER LOS GOBIERNOS EN LOS PAÍSES PROVEEDORES

24. A menudo, en muchos países en desarrollo se carece de iniciativas para el **fomento del comercio**. En estos mercados, los proveedores son normalmente pequeñas empresas que no tienen vínculos internacionales o que no están en condiciones de financiar amplios programas de comercialización. Por otro lado, los compradores adquieren lo que ya conocen. Los gobiernos, habitualmente por conducto de sus organismos o asociaciones comerciales, pueden contribuir organizando seminarios o exposiciones, mientras las embajadas pueden enviar periódicamente información sobre la disponibilidad de productos y sus especificaciones.
25. **El establecimiento de leyes de comercio conformes a la práctica comercial internacional** es fundamental para el éxito de cualquier iniciativa encaminada a mejorar el comercio. En la experiencia del PMA, la falta de reglamentos de este tipo alienta a menudo a los gobiernos a tomar parte en las transacciones comerciales, lo que lleva a los compradores a una pérdida de confianza. Es necesario poder contar con una legislación imparcial y equitativa para una rápida solución de las controversias comerciales.
26. **El establecimiento de infraestructura básica y servicios de apoyo** constituye otro sector en el que los gobiernos de los países abastecedores pueden ayudar a los agricultores y comerciantes de sus países. Demasiado frecuentemente, los excedentes agrícolas no pueden comprarse porque no hay caminos de acceso y no se dispone de almacenes ni de mecanismos de control de la calidad y cantidad de los productos. El dinero que se gasta en estos sectores debe considerarse como una inversión que dará rendimientos sustanciales, más bien que como un simple gasto.
27. **La prestación de servicios de crédito** representa una forma de apoyo importante que los gobiernos pueden proporcionar a los empresarios locales. En muchos países en desarrollo, el comercio y la industria siguen estando en manos del sector empresarial internacional, más bien que de comerciantes locales, y esto porque, a falta de medios de financiación locales, son los grandes conglomerados de empresas que proporcionan los servicios crediticios necesarios. Esto se ha verificado en Uganda hasta que el mercado se liberalizó, a principios de los años noventa, y se establecieron sociedades de financiación locales. Hoy, en este país, el PMA compra directamente de los comerciantes locales.

REGISTRO DE LOS POTENCIALES PROVEEDORES DEL PMA

28. Se alienta a los abastecedores cuyos suministros se consideran adecuados a cumplimentar un formulario de la Subdirección de Compras de la Dirección de Servicios de Gestión en el que indiquen qué bienes o servicios tienen interés en proporcionar al PMA. A raíz de un proceso de preselección, se incluirá a los candidatos elegidos en un fichero de aspirantes a los que se invitará a licitar en el futuro, cuando se necesiten sus bienes o servicios.



ANEXO I

GRÁFICO I

Porcentaje de compras efectuadas en los países en desarrollo

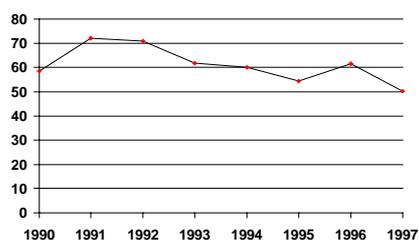


GRÁFICO II

Estadísticas sobre compras de alimentos, en millones de dólares (total y países en desarrollo solamente)

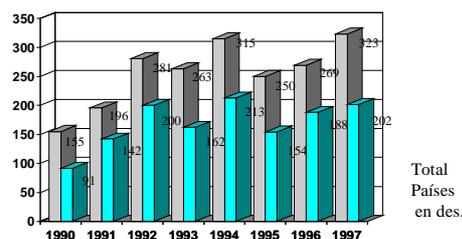


GRÁFICO III

Estadísticas sobre compras de alimentos, en tonelaje (total y países en desarrollo solamente)

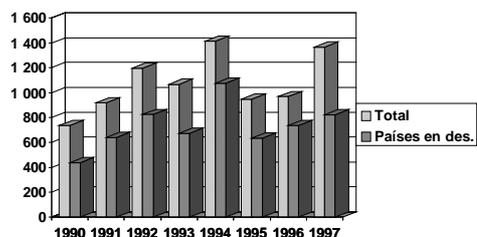


GRÁFICO IV

Productos - 1997
Total 1 367 000 toneladas

