

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

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

Roma, 3-6 de junio de 2014

ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE GESTIÓN

Tema 11 del programa

*Para información**

S

Distribución: GENERAL
WFP/EB.A/2014/11-C
8 mayo 2014
ORIGINAL: INGLÉS

INFORME DE ACTUALIZACIÓN SOBRE LAS COMPRAS DE ALIMENTOS DEL PMA

* De conformidad con las decisiones de la Junta Ejecutiva sobre el sistema de gobierno, aprobadas en el período de sesiones anual y el tercer período de sesiones ordinario de 2000, los temas presentados a título informativo no se someterán a debate a menos que los miembros de la Junta lo pidan expresamente antes de la reunión y que la Presidencia dé el visto bueno a la petición, por considerar que es oportuno que la Junta dedique a ello parte de su tiempo.

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

NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

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

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las funcionarias del PMA encargadas 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.

Directora, OSP*: Sra. C. Fleischer Tel.: 066513-2293

Directora Adjunta, OSP: Sra. M. McGroarty Tel.: 066513-3099

Para cualquier información sobre la disponibilidad de los documentos destinados a la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

* Dirección de Adquisiciones

DATOS Y CIFRAS

1. En 2013 el PMA adquirió 2,1 millones de toneladas de alimentos en 91 países por un valor de 1.160 millones de dólares EE.UU. La canasta de alimentos del PMA proviene de una red de proveedores locales y mundiales, incluidos gobiernos y pequeños agricultores. Se compone principalmente de productos básicos como cereales, legumbres secas y aceite vegetal, así como de alimentos nutritivos especiales. El 50 % de los alimentos adquiridos procedió de países y regiones en los que opera el PMA.
2. Los cereales, principalmente el arroz, el maíz y el trigo, representaron 1,4 millones de toneladas (un 68 % de los alimentos adquiridos). El trigo y el maíz fueron los principales cereales adquiridos en 2012, mientras que las compras de arroz aumentaron un 54 % en 2013 hasta situarse en 381.000 toneladas destinadas a las grandes intervenciones de emergencia en la República Árabe Siria y Filipinas. El PMA también adquirió 400.000 toneladas de maíz y harina de maíz, principalmente en África y con destino a operaciones en África.
3. De los 2,1 millones de toneladas adquiridas en 2013, el 79 % (un 77 % en 2012), cuyo valor ascendía a 918 millones de dólares, se compró a 72 países en desarrollo. El otro 21 %, cuyo valor ascendía a 242 millones de dólares, se compró a países desarrollados.
4. El PMA compró las mayores cantidades de alimentos a: i) la India (339.364 toneladas, por valor de 128 millones de dólares); ii) Turquía (179.492 toneladas, por valor de 126 millones de dólares), y iii) Etiopía (154.431 toneladas, por valor de 67 millones de dólares). En el cuadro siguiente se muestran los 15 principales países en desarrollo a los que el PMA compró alimentos en 2013.

QUINCE PRINCIPALES PAÍSES A LOS QUE EL PMA COMPRÓ ALIMENTOS EN 2013		
País	Cantidad (toneladas)	Valor (en miles de dólares)
India	339 364	127 678
Turquía	179 492	126 039
Etiopía	154 431	67 175
Indonesia*	59 860	55 897
Pakistán	102 733	47 776
Egipto	67 123	47 217
Sudáfrica	96 651	45 686
Sudán	87 588	30 298
Malawi	56 616	27 293
Zambia	77 639	27 113
Myanmar	53 652	25 561
Viet Nam	54 907	21 956
República Unida de Tanzania	51 286	21 203
Yemen**	40 707	19 749
Líbano	16 575	18 838

* Aceite de palma de procedencia indonesia; costo medio de 850 dólares por tonelada.

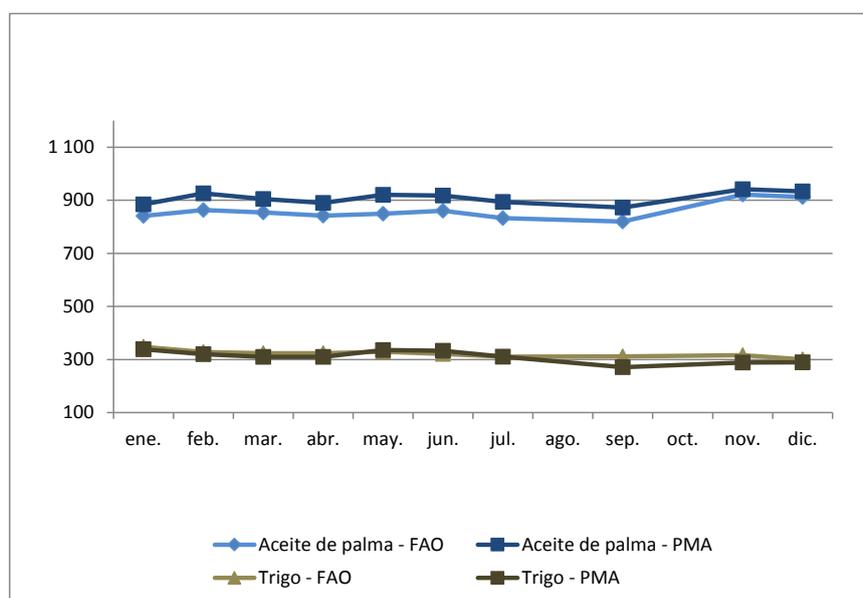
** Harina de trigo elaborada a nivel local a partir de trigo importado.

5. La preponderancia de los alimentos adquiridos en la India se debió a la competitividad de los precios, en particular los del arroz, el trigo, el sorgo y el azúcar. Turquía ofreció un mercado competitivo para las compras, así como plazos de entrega más cortos en el caso de la intervención de emergencia del PMA en la República Árabe Siria. Los precios atractivos propiciaron más compras de legumbres secas en Etiopía, donde la adquisición local en el marco de la iniciativa “Compras para el progreso” (P4P) y las iniciativas de producción de alimentos nutricionales especializados son destacados elementos de la labor del PMA.
6. En 2013, las cinco principales oficinas en los países por lo que respecta a las adquisiciones fueron las de Etiopía, el Yemen, el Pakistán, Myanmar y el Sudán, a las que correspondió el 20 % del total de las compras de alimentos llevadas a cabo por el PMA en ese año, algo que concuerda con las grandes necesidades operacionales de estos países.
7. Para aprovechar al máximo las economías de escala, el 40 % de las compras de alimentos del PMA en 2013 se realizó por medio del grupo de compras internacionales, ubicado en la Sede. Los despachos regionales se encargaron del 25 % del total de las compras en ese año; la mayoría correspondió a los despachos de Bangkok y Johannesburgo, que adquirieron arroz y maíz destinados a operaciones regionales y mundiales. Las oficinas en los países adquirieron el 35 % restante, principalmente para utilizarlo en sus propias operaciones.

ENTORNO DE MERCADO

8. El índice de precios de los cereales de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), que incorpora el promedio de 26 mercados, disminuyó un 7 %, de 236 a 219 puntos, entre 2012 y 2013. Por consiguiente, el precio del arroz comprado por el PMA descendió en paralelo a los precios de mercado. En Viet Nam, por ejemplo, los precios del arroz disminuyeron un 14 %, de 430 dólares por tonelada en 2012 a 370 dólares por tonelada en 2013. El precio del trigo adquirido en los Estados Unidos para el Yemen descendió un 7 %, de 400 dólares por tonelada a principios de 2013 a 372 dólares por tonelada a fines de ese mismo año. En la figura a continuación se indica la correlación entre los precios del aceite y el trigo pagados por el PMA y los índices de la FAO.

Correlación entre los precios del aceite y el trigo pagados por el PMA y los índices de la FAO (2013)



9. En 2013 se registró un máximo histórico en la cosecha de arroz por tercer año consecutivo, a raíz de lo cual los precios descendieron en el segundo semestre del año. Sin embargo, la caída de los precios no benefició al PMA, pues la operación de gran magnitud emprendida a raíz de la emergencia siria exigía arroz de grano mediano, que es más difícil de obtener y más caro que la variedad de grano largo disponible en Asia.

COMPRAS LOCALES Y REGIONALES — COMPRAS PARA EL PROGRESO

10. Las compras locales y regionales contribuyeron de forma destacada a las economías locales. El PMA prefiere adquirir alimentos en lugares cercanos a las zonas necesitadas, siempre que los precios y las condiciones lo permitan: el 50 % de los alimentos adquiridos se compraron y distribuyeron en los países y las regiones donde opera. El sorgo, el maíz, la harina de maíz y los frijoles son los principales alimentos adquiridos a nivel local.
11. Las compras locales y regionales de alimentos son a menudo las opciones más económicas. Las decisiones con respecto al lugar donde se compra vienen determinadas por el instrumento del precio paritario de importación, que compara los costos locales, regionales y mundiales de la adquisición y la entrega en los destinos finales para establecer una buena relación costo-calidad. En 2013, las oficinas en Etiopía, Malí, Myanmar y el Sudán adquirieron localmente por un valor de 100 millones de dólares 226.000 toneladas de alimentos destinadas a sus programas en los países; la adquisición de fuentes situadas fuera de estos países hubiera supuesto al PMA un costo adicional de 28 millones de dólares. Asimismo, las compras locales reducen los plazos operacionales y coinciden con las preferencias de los beneficiarios.
12. La Universidad del Estado de Michigan investigó los efectos de las compras locales de maíz, frijoles y suplementos de proteína con alto valor energético en las economías locales de Etiopía, Malawi, Mozambique y Uganda. Las dos conclusiones principales son las siguientes: i) las distorsiones de mercado fueron limitadas, y ii) se observaron efectos positivos en la calidad de los alimentos comercializados en los mercados¹.
13. En 2013 el PMA adquirió 235.000 toneladas de productos nutricionales especializados, de los que 98.000 toneladas (un 42 %) procedieron de Europa. Estos productos exigen equipos de elaboración complejos y materias primas de gran calidad. Se está incrementando la capacidad de producción de los países en desarrollo para atender la demanda; las importantes inversiones de capital necesarias deben basarse en estudios de viabilidad sólidos en los que tomen parte el PMA, los gobiernos y el sector comercial. Las iniciativas locales también exigen inversiones en el desarrollo de la capacidad de actualizar los marcos reglamentarios nacionales.
14. Entre 2008 y 2013 el PMA compró a pequeños agricultores 430.000 toneladas de alimentos. Además, unos 700.000 pequeños agricultores, técnicos agrícolas, comerciantes, docentes y operadores de almacenes participaron en actividades de capacitación organizadas por el PMA y sus asociados. En el marco de la iniciativa Compras para el progreso, los pequeños agricultores vendieron otras 200.000 toneladas a otros clientes distintos del PMA.
15. Las experiencias documentadas en la evaluación independiente en curso de la iniciativa piloto Compras para el progreso indican que esta ha tenido un impacto importante en los 20 países participantes. Está claro que el enfoque de compras para el progreso, fundado en

¹ El informe completo puede consultarse en la siguiente dirección:
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp263955.pdf>.

compras favorables a los pequeños agricultores, sumado al desarrollo de la capacidad de los asociados, permite aprovechar el poder adquisitivo del PMA para ayudar a los pequeños agricultores a acceder a los sistemas formales de mercado. Esta experiencia sirve de fundamento a los planes del PMA de ampliar las compras a pequeños agricultores.

MECANISMO PARA FOMENTAR LAS COMPRAS A TÉRMINO

16. En su período de sesiones anual de 2012, la Junta aprobó la duplicación del límite máximo del Mecanismo para fomentar las compras a término (MFCT) hasta situarlo en 300 millones de dólares; en su segundo período de sesiones ordinario de 2013, aprobó una ulterior ampliación a 350 millones de dólares. El nivel de financiación del MFCT ofrece al PMA la oportunidad de adquirir de forma óptima 1,5 millones de toneladas de alimentos.
17. Desde su creación en 2011, las compras con cargo al MFCT se han duplicado; en 2013 aumentaron considerablemente hasta representar un 42 % del total de las adquisiciones: 872.984 toneladas por un valor de 475 millones de dólares. Aumentaron las compras con cargo al MFCT de alimentos nutritivos especializados, arroz y legumbres secas.
18. Para complementar el MFCT, en 2013 se abrieron otros dos corredores en América Latina y Oriente Medio con el objeto de emplazar reservas de alimentos y reducir los plazos de entrega.

APOYO DE EMERGENCIA

19. El MFCT constituyó un elemento central en las intervenciones emprendidas por el PMA en 2013 a raíz de las cuatro emergencias de nivel 3 en la República Centroafricana, Filipinas, Sudán del Sur y la República Árabe Siria.
20. El PMA adquirió y entregó 40.000 toneladas de arroz a las pocas semanas del embate del tifón Haiyan en Filipinas: se transportaron por vía aérea 250 toneladas de galletas de alto valor energético procedentes de las reservas del MFCT ubicadas en los centros de Dubái y Brindisi del Depósito de Suministros Humanitarios de las Naciones Unidas. Las existencias de reserva del MFCT establecidas por adelantado en África oriental y África occidental facilitaron el despliegue rápido de asistencia a las poblaciones desplazadas de la República Centroafricana y Sudán del Sur.
21. La crisis siria plantea numerosas dificultades operacionales derivadas de las limitaciones en el acceso y la irregularidad de las pautas de financiación. El PMA ha pasado de su método habitual de adquisición mediante licitaciones puntuales a recurrir a la proximidad en la vecina Turquía de importantes proveedores de alimentos estableciendo acuerdos de suministro de productos como lentejas, trigo bulgur y pasta para complementar las compras en el marco del MFCT.
22. Los acuerdos, que duran de tres a seis meses, garantizan precios fijos, el compromiso de los proveedores de mantener reservas listas para el envío inmediato y el compromiso del PMA de abonar un porcentaje del precio en caso de no adquirir un volumen mínimo de las reservas.

Acuerdos de suministro de alimentos especiales

En noviembre de 2013 el PMA firmó acuerdos de suministro de alimentos para el abastecimiento de 36.000 toneladas de lentejas procedentes de Turquía durante seis meses a los precios bajos que se registraron después de la cosecha. Al conocer las necesidades del PMA con seis meses de antelación, los proveedores pudieron garantizar la disponibilidad de suficientes reservas a precios atractivos. El precio de las lentejas ha aumentado gradualmente desde noviembre, pero gracias a la firma de los acuerdos, el PMA ahorró 530.000 dólares y evitó interrupciones del suministro.

ADQUISICIÓN EN NOMBRE DE GOBIERNOS

23. El PMA pone con frecuencia a disposición de los gobiernos su capacidad en materia de adquisiciones. En 2013 el PMA compró por conducto de sus fondos fiduciarios, en nombre de Colombia, El Salvador, Etiopía, Honduras, la India, Liberia y Nepal, 37.600 toneladas de alimentos por valor de 20,5 millones de dólares destinados a programas sociales, como los de alimentación escolar. Las compras por conducto de fondos fiduciarios se realizan conforme a las políticas del PMA en materia de adquisiciones con el objeto de garantizar el mejor precio y la inocuidad y calidad de los alimentos.

INOCUIDAD DE LOS ALIMENTOS Y GESTIÓN DE LA CALIDAD

24. El paso del PMA de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria pone de mayor relieve la nutrición y la implantación de los instrumentos correspondientes a la iniciativa “Hambre Cero”. El conjunto de instrumentos para los programas del PMA consta de mecanismos de transferencia de efectivo y una canasta de alimentos más amplia para incrementar el nivel de nutrición y tener en cuenta los gustos de los beneficiarios. Las adquisiciones locales y regionales, sumadas al aumento de la capacidad nacional de fabricación, se enmarcan en el programa general basado en la asistencia alimentaria.
25. La inocuidad de los alimentos y la gestión de la calidad en la totalidad de la cadena de suministro mejoraron en los últimos años, teniendo en cuenta las dificultades inherentes a la manipulación de alimentos elaborados y los riesgos asociados a las adquisiciones cuando se opera en mercados emergentes.
26. Parte de esta labor consiste en la transición del control de la calidad basado en pruebas de los productos finales a la gestión de la calidad centrada en la prevención y la mitigación de los riesgos, incluido un marco para la gestión de incidentes y las comunicaciones de los riesgos. Mediante este enfoque integrado se hace frente a lo siguiente:
- problemas en distintos puntos de la cadena de suministro: planificación, compras, supervisión, transporte, almacenamiento y distribución;
 - dificultades en distintos puntos de las cadenas de valor de los productos: producción, tiempo de conservación, especificaciones, envasado, normalización y desarrollo, y
 - limitaciones del contexto operacional: marcos reglamentarios nacionales e instalaciones de laboratorio.
27. Respaldan esta labor asociados como la FAO, los gobiernos donantes y los agentes del sector privado, que mancomunadamente poseen conocimientos técnicos y las mejores prácticas del sector, lo cual se suma a la competencia operacional y la experiencia del PMA.

28. En 2013 el PMA procedió a instalar en los despachos regionales una aplicación para determinar la calidad de los alimentos (FOQUS), plataforma informática utilizada por técnicos alimentarios, oficiales de adquisiciones y empresas de inspección para determinar tendencias en la mejora de la calidad y racionalizar y normalizar el seguimiento de la inocuidad y la calidad de los alimentos en todos los puntos de las cadenas de suministros.

EVOLUCIÓN DE LAS DIRECTRICES DEL PMA EN MATERIA DE ADQUISICIONES

29. La mayor utilización del MFCT, los nuevos mecanismos de financiación, la evolución de los instrumentos de gestión de los riesgos, las modalidades de transferencia de efectivo y distribución de cupones, y programas como la iniciativa Compras para el progreso permiten al PMA avanzar en el paso de las compras puntuales al suministro en gran escala. El plan operativo del PMA en materia de adquisiciones se centra en:
- i) elaborar planes de suministro institucionales para ahorrar costos;
 - ii) racionalizar los procesos de adquisición para reducir los plazos de entrega;
 - iii) comprar más a los pequeños agricultores, y
 - iv) velar por la inocuidad y la calidad de todos los alimentos distribuidos.
30. Junto con la planificación de la demanda y la logística, las adquisiciones son parte fundamental de toda cadena de suministros eficiente. Los mecanismos de financiación como el MFCT y los nuevos instrumentos de formalización de contratos facilitan la adopción de decisiones en materia de suministro a mayor escala a partir de información sobre los mercados y la estacionalidad en los países donde opera el PMA. Para aprovechar estas oportunidades el PMA está aplicando un enfoque integrado respecto de las cadenas de suministro, que va de la planificación a la entrega.
31. En 2013 el PMA colaboró con expertos de la Universidad de Manitoba para determinar las mejores prácticas de gestión y mitigación de los riesgos relacionados con los precios de los alimentos basándose en la información sobre los mercados y en los correspondientes instrumentos de análisis. Los modelos e instrumentos resultantes, que se implantarán en 2014, fundamentarán las decisiones en materia de adquisiciones; permitirán el seguimiento mensual de los precios en los 31 mercados donde el PMA adquiere la mayor parte de sus alimentos.
32. Al revisar los procesos operativos se determinó la necesidad de racionalizar los procesos de adquisición. En atención a una de las recomendaciones, la delegación de atribuciones en materia de adquisiciones de alimentos en los directores regionales y los directores en los países para realizar licitaciones en relación con todas las categorías de programas y todos los fondos fiduciarios se aumentó a 500.000 dólares; las atribuciones en materia de compras estaban limitadas antes a las operaciones de emergencia. Con ello se pretende acercar la instancia de adopción de decisiones a las zonas de las operaciones. Se establecerán mecanismos de seguimiento y supervisión respaldados por instrumentos de gestión de riesgos que abarquen las fluctuaciones de los precios de los alimentos, la supervisión de los procesos, la garantía de la calidad y la gestión de los proveedores.

33. Aprovechando la iniciativa piloto Compras para el progreso y haciendo uso de la red de agentes del mercado, el PMA procura conectar a los pequeños agricultores con otras fuentes de demanda comercialmente sostenibles, como el sector privado y las reservas alimentarias gubernamentales. Se están elaborando cuatro modalidades:
- i) ampliar la iniciativa Compras para el progreso y aumentar el volumen de alimentos que se compra a agricultores;
 - ii) colaborar con proveedores de mayor tamaño para aunar los productos de los pequeños agricultores e imponer ese procedimiento como condición en los contratos de adquisición;
 - iii) sumar la demanda del PMA a la demanda de otros grandes compradores mediante acuerdos de adquisición a más largo plazo y un componente de desarrollo de la capacidad destinado a crear una plataforma de adquisiciones “paciente”, que garantice a los pequeños agricultores plazos de entrega más amplios, y
 - iv) utilizar con los asociados un modelo integrado para resolver las dificultades que plantea la demanda del sector privado y el público en cuanto a insumos y producción: el gran volumen de alimentos resultante incentivará la eliminación de los estrangulamientos del mercado y de los problemas que encuentran los pequeños agricultores, como el acceso a la financiación, los seguros y los servicios de extensión; por lo que se refiere a las compras, los instrumentos de reducción y mitigación de los riesgos se ocuparán de cuestiones como las ventas fuera de contrato, los retrasos en la entrega y el control de calidad.
34. Se pretende conseguir que los pequeños agricultores puedan participar en mercados competitivos, elevar su rendimiento y percibir más ingresos durante cuatro años. En esta primera fase, los estudios de mercado encargados por el PMA en determinados países servirán de base al diseño de planes operativos para países y orientarán la colaboración con otros agentes a fin de crear la plataforma de adquisiciones “paciente”.

CAPACIDAD DE ADQUISICIÓN Y FORMACIÓN DEL PERSONAL

35. A fines de 2013 el PMA tenía 31 puestos internacionales de oficial de adquisiciones de alimentos de categoría profesional, ocho en la Sede y 23 sobre el terreno. Cinco de ellos estaban financiados por la iniciativa Compras para el progreso. Existían 15 puestos nacionales de oficial de adquisiciones de alimentos y dos puestos de oficial profesional subalterno encargado de adquisiciones, financiados por el Japón y Alemania.
36. El personal encargado de las compras asistió al programa de capacitación y certificación en adquisiciones públicas acreditado por el Instituto Homologado de Adquisiciones y Suministros. Se celebraron reuniones periódicas del personal encargado de las compras para examinar las futuras estrategias y otras cuestiones relacionadas con las adquisiciones. Se invitó a expertos de la industria para que hablaran y dieran a conocer al personal temas como los procesos, el análisis de mercados y la gestión de los riesgos.
37. El nuevo enfoque en materia de adquisiciones exige nuevos conocimientos y aptitudes para mejorar la información del PMA sobre los mercados e incorporar las mejores prácticas de la industria en materia de contratos, instrumentos de reducción de los riesgos y gestión de las relaciones con los comerciantes y los proveedores. Para consolidar sus competencias, el PMA ofrecerá cursos internos y externos de capacitación y adscripciones de personal a organizaciones del sector privado y empleará consultores especializados en el mercado.

LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
MFCT	Mecanismo para fomentar las compras a término