

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

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

**Roma, 27 - 29 de mayo de 1997**

## **ASUNTOS DE POLÍTICAS**

**Tema 5 a) del programa**

**S**

Distribución: GENERAL

**WFP/EB.A/97/5-A**

22 abril 1997

ORIGINAL: INGLÉS

## **POLÍTICAS SOBRE LA UTILIZACIÓN DE LA AYUDA ALIMENTARIA EN LAS ACTIVIDADES DE SOCORRO Y DESARROLLO: MONETIZACIÓN**

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 contiene recomendaciones que se remiten a la Junta Ejecutiva para su examen y aprobación.**

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:

|                                |             |                 |
|--------------------------------|-------------|-----------------|
| Jefe del servicio de políticas | D. Spearman | tel.: 5228-2601 |
| Analista de políticas          | S. Dhiri    | tel.: 5228-2051 |

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, diríjase al Empleado de documentos y reuniones (tel.: 5228-2641).



## ANTECEDENTES

### Introducción

1. El presente documento de políticas se presenta a la Junta Ejecutiva en respuesta a un pedido de que se examinaran los criterios para establecer si el PMA debía efectuar ventas de productos de ayuda alimentaria (monetización) y, en caso afirmativo, en qué condiciones debía hacerlo. También se abordan aquí los principales aspectos operativos de la monetización de ayuda alimentaria por parte del PMA.
2. A continuación se resumen brevemente los debates y decisiones anteriores del órgano rector del PMA con respecto a la monetización, y se traza un perfil cuantitativo del problema. El documento examina la monetización efectuada por el PMA en sus actividades de desarrollo y de socorro en el contexto de una situación mundial de la ayuda alimentaria que se ha modificado, y formula recomendaciones para la práctica futura en este campo.

### Mandato y decisiones del órgano rector

3. El órgano rector del PMA ha examinado el tema de la monetización, así como las cuestiones conexas, en numerosas ocasiones. Tradicionalmente el PMA ha ejercido su mandato mediante la distribución directa de productos alimenticios en el ámbito de proyectos selectivos, aunque dicho mandato siempre ha contemplado la venta de productos cuando fuera necesario (véase el documento CFA: 24/5). La última vez que el órgano rector del PMA examinó la política relativa a la monetización fue en el 24º período de sesiones del Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), celebrado en 1987. En esa oportunidad el CPA aprobó la recomendación del Director Ejecutivo de que, "...el CPA reafirme su apoyo al mantenimiento del modo de empleo tradicional en los proyectos de la asistencia del PMA en beneficio de los sectores pobres y que padecen hambre...". Sin embargo, se acordó que podría solicitarse la aprobación de proyectos que comportaran la monetización "en beneficio directo de los sectores pobres cuando la distribución directa de alimentos entre ellos sea inapropiada" (CFA: 24/5, pág. 7).
4. Un informe de evaluación referente a la monetización de productos en los proyectos asistidos por el PMA, que se presentó al CPA en su 37º período de sesiones, en mayo de 1994 (CFA: 37/SCP:12/6-C), señalaba una serie de efectos positivos así como varias deficiencias que se habían observado en la práctica de la monetización. Su conclusión era que "... la monetización de una pequeña proporción de la ayuda alimentaria suministrada por el PMA ha tenido resultados positivos al permitir la consecución de los objetivos de los proyectos y al ayudar directa o indirectamente a algunos gastos de los proyectos...", pero que "... el monetizar los alimentos se contempla a veces como la forma más fácil y más rápida de asegurar la disponibilidad del dinero necesario para un proyecto determinado. Considerándolo globalmente, esto podría reducir la disponibilidad de alimentos para otros proyectos, al no disponerse ya para su distribución directa de los alimentos vendidos para generar fondos. Además, no siempre puede confirmarse el objetivo dual de la monetización (beneficiar al mercado local y cubrir las necesidades de dinero)." (párr. 47).
5. Aunque los debates se han centrado en la monetización que tiene lugar en el contexto de los proyectos de desarrollo, el órgano rector del PMA también ha examinado la venta de productos alimenticios en las operaciones de urgencia. En particular, durante el 17º período de sesiones del CPA muchas delegaciones "...coincidieron en que la venta de productos



suministrados en el ámbito de operaciones de urgencia del PMA podría satisfacer las necesidades específicas de determinadas víctimas de desastres, por lo que la Secretaría podría examinarlas caso por caso...". No obstante, algunas delegaciones señalaron que la ayuda alimentaria de urgencia debía "... ir a parar exclusivamente a las víctimas de desastres, sin poder adquisitivo; por esta razón se oponían a la venta de productos del PMA, salvo en casos ya autorizados en el pasado por el CPA." (CFA: 17/21, párr. 105).

6. Más recientemente el CPA, tras un debate sobre el uso de la monetización como mecanismo para mejorar la seguridad alimentaria en las situaciones de emergencia "... llegó a la conclusión de que el Programa debía adoptar una política de monetización parcial de los alimentos de socorro, cuando fuera conveniente." (CFA: 34/13, párr. 15).
7. El concepto de que el PMA debe concentrarse en la distribución directa de los productos alimenticios se refleja en la Declaración sobre el Cometido del Programa Mundial de Alimentos (CFA: 38/P/5) y en las directrices operacionales pertinentes. El hecho de que, en el intento de hacer frente a la inseguridad alimentaria dentro del hogar, se haga hincapié en la entrega de los alimentos directamente a las mujeres, puesto que éstas suelen tener mayor control sobre los alimentos que sobre el dinero, también confirma la tendencia a orientar los esfuerzos principalmente a la distribución directa.
8. En las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA aprobadas por el CPA en su 40º período de sesiones, en octubre de 1995, se afirma el principio de reembolso del costo total tanto en las actividades de desarrollo como en las operaciones de urgencia (CFA 40/5). A los donantes se les pide que junto con cada asignación de ayuda en especie proporcionen también recursos en efectivo. Por consiguiente ya no existe, en circunstancias normales, la necesidad de recurrir a la monetización para sufragar los gastos de apoyo no alimentarios de los proyectos asistidos por el PMA.

## PERFIL DE LA MONETIZACIÓN EFECTUADA POR EL PMA

### Alcance de la monetización de productos del PMA

9. Entre 1963 y 1986 se monetizó, según se estima, un 15 por ciento de los alimentos asignados por el PMA a proyectos de desarrollo (CFA: 24/5). Con respecto al volumen y el valor totales de los productos alimenticios proporcionados por el PMA, la proporción monetizada en proyectos de desarrollo se mantuvo prácticamente constante (véase el Cuadro 1). Se calcula que en el período 1991-1996 se monetizó ayuda alimentaria del PMA por un valor de 209 millones de dólares<sup>1</sup>, lo que equivale al 13 por ciento de las asignaciones aprobadas para actividades de desarrollo.<sup>2</sup> De los 139 proyectos y ampliaciones de proyectos que se aprobaron durante dicho período, el 66 por ciento preveía la venta de al menos una parte de los productos suministrados.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Todos los valores monetarios se expresan en dólares EE.UU.

<sup>2</sup> Este perfil se basa en el valor de las asignaciones, y no en su volumen; en él se tienen en cuenta las revisiones presupuestarias aprobadas por la Junta Ejecutiva.

<sup>3</sup> No se incluye aquí la venta de productos alimenticios del PMA para financiar la compra de alimentos locales a efectos de la distribución directa, ya que, de acuerdo con un examen de los intercambios de productos efectuado anteriormente, esta práctica no se considera como monetización sino como intercambio de productos alimenticios (CFA: 29/4, párr.4).



10. En las operaciones de socorro la monetización sólo se ha aplicado en escala relativamente pequeña y se ha aprobado según las necesidades, generalmente para facilitar una distribución más rápida y eficaz de los alimentos. Por consiguiente, las siguientes secciones de este perfil se refieren exclusivamente a la monetización en el ámbito de proyectos de desarrollo.

**ALCANCE DE LA MONETIZACIÓN EN PROYECTOS DE DESARROLLO DEL PMA,  
1963-96**

|           | Asignaciones totales       | Ventas de productos       | Proporción vendida (%) |
|-----------|----------------------------|---------------------------|------------------------|
| 1963-1987 | 20,4 millones de toneladas | 3,1 millones de toneladas | 150,0                  |
| 1987-1990 | 2 283 millones de dólares  | 296,4 millones de dólares | 13,3                   |
| 1991-1996 | 1 612 millones de dólares  | 209,2 millones de dólares | 13,0                   |

Fuente: Datos y documentación disponibles en la Sede del PMA.

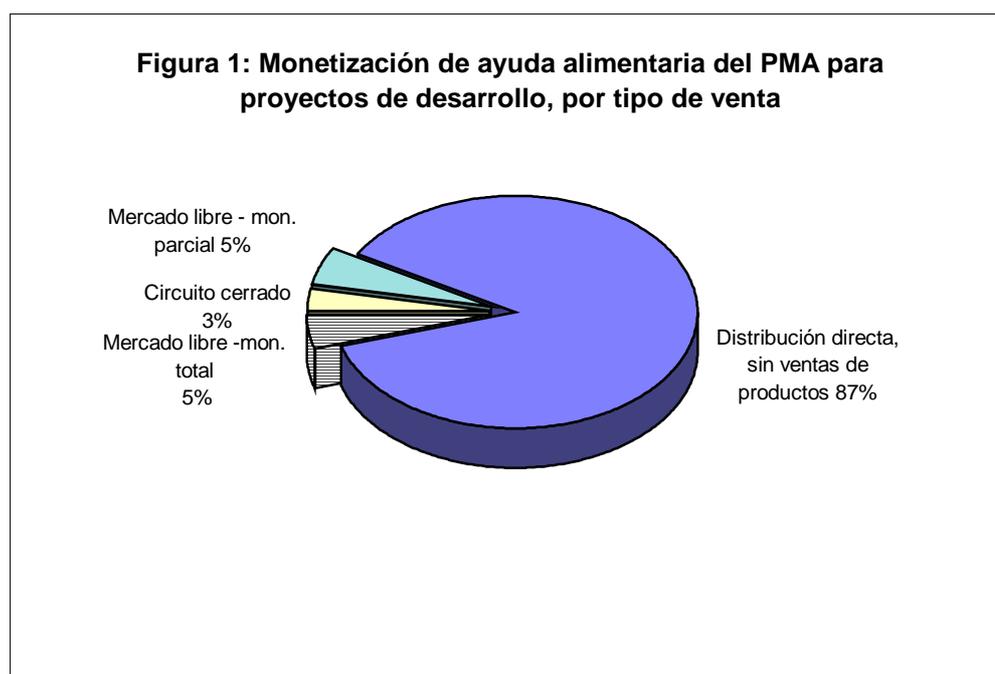
### Tipos de monetización efectuados por el PMA

11. Tradicionalmente los proyectos asistidos por el PMA en que se venden productos alimenticios se han dividido en tres categorías, según criterios que se relacionan en parte con el propio proceso de venta (en el mercado libre o en circuito cerrado) y en parte con el uso de los fondos generados (CFA: 24/5):
- a) Categoría A: proyectos en los que la monetización es parte inherente de su funcionamiento, por ejemplo para apoyar el desarrollo lechero o ganadero o constituir reservas de seguridad alimentaria/estabilización de precios;
  - b) Categoría B: proyectos en los que se venden raciones del PMA a grupos cerrados de beneficiarios designados, al margen de los mercados comerciales normales, ya sea directamente o a través de instituciones. Por lo general estas raciones se venden a precios subvencionados en el ámbito de programas de obras públicas, y los fondos generados se utilizan en el contexto del mismo proyecto;
  - c) Categoría C: proyectos en los que una parte de los productos del PMA se vende en el mercado libre del país beneficiario con miras a financiar la distribución interna, los gastos administrativos y la compra de artículos no alimentarios para proyectos a los que se presta apoyo mediante la distribución directa de ayuda alimentaria.
12. Al examinar los proyectos de desarrollo ejecutados entre 1991 y 1996 con un componente de monetización, se observa que esta clasificación resulta hoy menos aplicable; de hecho, desde 1992 no se ha solicitado la aprobación de ningún proyecto de la Categoría A. No obstante, las categorías B y C siguen constituyendo grupos distinguibles; de aquí en adelante nos referiremos a ellas como monetización en circuito cerrado y monetización en el mercado libre.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Los proyectos que anteriormente se clasificaban en la Categoría A aprobados en 1991 y 1992 se han incluido ahora en la categoría de ventas en el mercado libre.



13. En el caso de la monetización en circuito cerrado, la ayuda alimentaria del PMA se proporciona en forma de una ración de alimentos que se vende a los beneficiarios. Normalmente a los participantes de los programas de alimentos por trabajo se les da la opción de comprar las raciones a un precio subvencionado, a cambio de una deducción de sus salarios. Desde 1991 se efectuaron ventas en circuito cerrado en 10 proyectos; los productos así vendidos representan el 24 por ciento del valor total de los alimentos que se destinaron a la monetización.
14. Un examen de los proyectos en los que se efectúa monetización en el mercado libre revela que tanto la naturaleza de los proyectos incluidos en esta categoría como las razones por las que se venden los productos son cada vez más variadas; encontramos, en un extremo, la venta de sólo el uno por ciento de los productos alimenticios destinados a apoyar un proyecto de rehabilitación de un dique marino en Viet Nam, y en otro la monetización del 87 por ciento de los productos proporcionados para financiar planes de crédito en Cuba. Resulta útil efectuar una distinción entre los proyectos en los que se vende la totalidad o la casi totalidad de los productos (monetización total) y aquéllos en los que sólo se vende una parte de los alimentos, a fin de financiar los costos no alimentarios de un proyecto asistido por el PMA mediante ayuda alimentaria (monetización parcial).



*Fuente:* Datos y documentación disponibles en la Sede del PMA.

15. De los 66 proyectos en los que se ha efectuado monetización desde 1991, 56 vendieron sus productos en el mercado libre. En siete de éstos últimos la monetización fue total y representó el 36 por ciento del total de alimentos monetizados, mientras que los otros 49 comportaron una monetización parcial, correspondiente aproximadamente al 40 por ciento de dicho total (Cuadro 2).

**AYUDA ALIMENTARIA DEL PMA PARA ACTIVIDADES DE DESARROLLO,  
POR TIPOS DE VENTAS 1991-96**



| Tipo de ventas         | Valor de los productos<br>(en millones de dólares) | Porcentaje del valor total | Porcentaje del valor total monetizado | Número de proyectos |
|------------------------|--|----------------------------|---------------------------------------|---------------------|
| Mercado libre          | 158,6  | 9,8                        | 75,8                                  | 56                  |
| - monetización parcial | 84,3   | 5,2                        | 40,3                                  | 49                  |
| - monetización total*  | 74,5   | 4,6                        | 35,57                                 |                     |
| Circuito cerrado       | 50,6   | 3,1                        | 24,2                                  | 10                  |
| Total monetizado       | 209,2  | 13,0                       | 100,0                                 | 66                  |
| Distribución directa   | 1 402,3  | 87,0                       |                                       | 73                  |
| <b>Total</b>           | <b>1 611,5</b>                                     | <b>100,0</b>               |                                       | <b>139</b>          |

Fuente: Adaptado de datos y documentación disponibles en la Sede del PMA.

\*Incluidos los proyectos que anteriormente se clasificaban en la Categoría A.

16. Los cereales, y en particular el trigo, constituyen el grueso de los productos vendidos en el mercado libre, correspondiéndoles más de dos tercios del valor total de los productos monetizados. Entre los productos no cerealeros que se destinan a la monetización, los principales fueron el aceite vegetal y los productos lácteos; la mayor parte de éstos últimos se monetizaron en un proyecto de desarrollo lechero en Cuba. Completan la lista las legumbres, el azúcar, la sal yodada y, en un caso, el té, que por lo general se vendieron a los beneficiarios como parte de una ración de la cesta de alimentos.

### Distribución geográfica de la monetización de productos del PMA

17. Desde 1991 el 41 por ciento, en términos de valor, de la monetización total de productos del PMA tuvo lugar en América Latina y el Caribe, el 33 por ciento en Asia, el 22 por ciento en el África subsahariana y el cinco por ciento en África del Norte y Cercano Oriente (Cuadro 3). Se monetizó un 28 por ciento del valor total de la ayuda alimentaria proporcionada por el PMA.
18. Generalmente la monetización en América Latina ha consistido en la venta de los alimentos del PMA en el mercado libre del país beneficiario, a fin de generar apoyo financiero para una serie de proyectos de seguridad alimentaria o bien como parte inherente de las operaciones de los proyectos. De los siete proyectos en los que se efectuó monetización total, seis se ejecutaron en América Latina. Las ventas parciales, destinadas a sufragar los gastos administrativos y de logística de intervenciones de ayuda alimentaria con distribución directa de los productos, se realizaron sobre todo en el África subsahariana.



**MONETIZACIÓN EFECTUADA POR EL PMA, POR REGIONES BENEFICIARIAS,  
1991-96**

|                                    | Número de proyectos en los que se efectuó monetización | Valor de los productos vendidos (millones de dólares) | Proporción del total de ventas en todas las regiones | Valor de la asignación total del PMA (millones de dólares) | Proporción vendida en la región |
|------------------------------------|--|---|--|--|---------------------------------|
|                                    |  |   | (%)  |  | (%)                             |
| África subsahariana                | 25   | 45,5  | 21,7   | 534,0  | 8,5                             |
| Asia y el Pacífico                 | 16   | 68,7  | 32,8   | 612,0  | 11,2                            |
| América Latina y el Caribe         | 21   | 85,0  | 40,6   | 301,0  | 28,3                            |
| África del Norte y Cercano Oriente | 4  | 10,0  | 4,8  | 164,8  | 6,1                             |
| <b>Total de todas las regiones</b> | <b>66</b>  | <b>209,2</b>  | <b>100,0</b>   | <b>1 611,5</b>   | <b>13,0</b>                     |

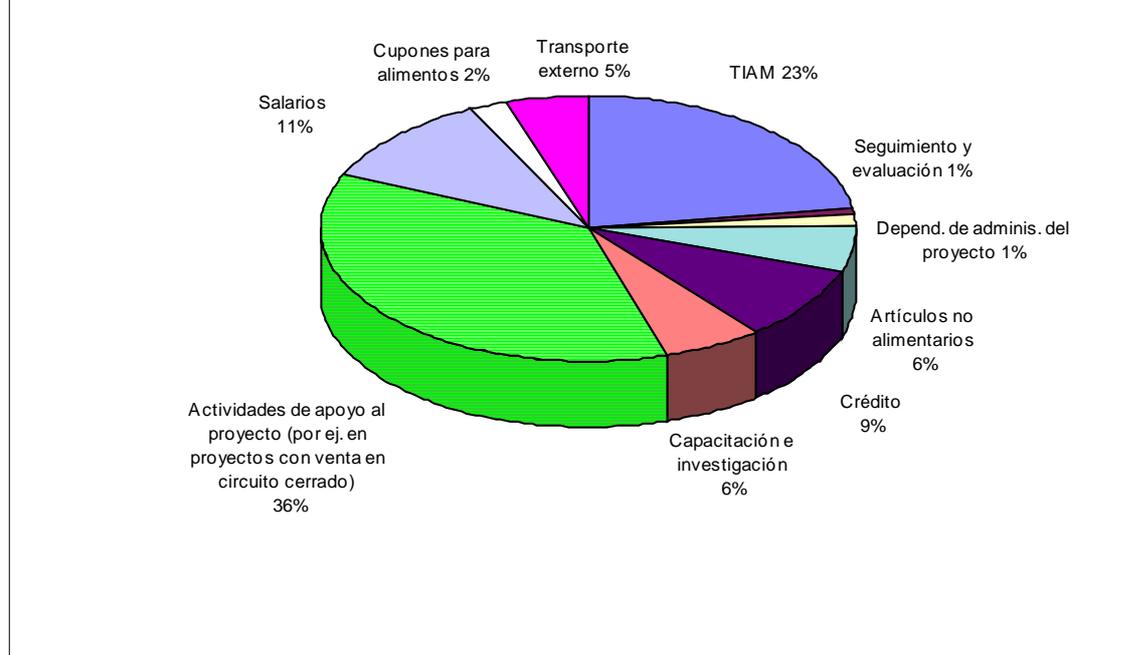
Fuente: Adaptado de datos y documentación del PMA.

### Uso de los fondos generados mediante la venta de productos alimenticios del PMA

19. Desde 1991, más de un tercio de los fondos totales generados mediante la venta de alimentos se utilizó para "financiar actividades de los proyectos"; por ejemplo, fortalecer la infraestructura de comercialización en un proyecto de desarrollo lechero o adquirir herramientas y materiales en proyectos con ventas de alimentos en circuito cerrado (Figura 2). La finalidad más común de la monetización fue financiar los gastos de transporte interno, almacenamiento y manipulación de los productos (TIAM). Tal ha sido el caso de 27 de los 66 proyectos en los que se efectuó monetización, a los que corresponde el 23 por ciento del total de fondos generados. Otros usos comunes fueron el seguimiento y la evaluación (20 proyectos) y la compra de artículos no alimentarios (21 proyectos); se destinó a estos fines sólo el uno y el seis por ciento, respectivamente, del total de los fondos generados.



**Figura 2: Monetización de productos del PMA según el uso de los fondos generados 1991-96**



Fuente: Adaptado de datos y documentación del PMA.

## EXAMEN DE LA MONETIZACIÓN DE LA AYUDA DEL PMA

### La monetización de productos del PMA, en un contexto modificado

20. Desde la última vez que el órgano rector del PMA examinó explícitamente la política de monetización, en 1987, se han producido varias novedades que han modificado el contexto externo e interno de la ayuda alimentaria y que influyen, directa o indirectamente, en el examen de la monetización de la ayuda del PMA.
21. En primer lugar cabe señalar que, en los últimos años, las corrientes mundiales de ayuda alimentaria se han reducido drásticamente, como consecuencia de la disminución de los excedentes agrícolas mundiales, la reducción de las reservas cerealeras públicas y el recorte de los presupuestos de asistencia de los donantes. La venta en el mercado libre de la escasa ayuda alimentaria que se proporciona en especie resulta más difícil de justificar que en otros tiempos, cuando el PMA disponía de grandes cantidades de productos alimenticios y de recursos en efectivo muy limitados.
22. Dentro del PMA, la proporción de recursos que se asignan en efectivo viene registrando un aumento constante. A finales de los años 80 aproximadamente el 70 por ciento del valor total de los compromisos correspondía a donaciones en especie, mientras que en 1995 más del 50 por ciento de las asignaciones se efectuaban en efectivo y estaban vinculadas, en grado variable, a la compra de alimentos en mercados especificados. El PMA compra cada vez más productos. Las compras en efectivo, de las cuales el 60 por ciento se efectúan en países en desarrollo, representan ahora aproximadamente el 40 por ciento de las asignaciones totales. Esto implica una menor necesidad de monetizar ayuda alimentaria en especie para generar



efectivo. La aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA (CFA: 40/5), en virtud de las cuales los costos de apoyo no alimentarios se han transformado en partidas del presupuesto de las propuestas de proyectos, también reduce en una menor necesidad de monetizar productos.

## La monetización en proyectos de desarrollo

### *Monetización en circuito cerrado*

23. En determinadas circunstancias, la realización de actividades generadoras de ingresos, por ejemplo en proyectos que retribuyen con dinero el trabajo de los participantes, requiere el apoyo de una ayuda alimentaria selectiva. Vender los productos de la ayuda alimentaria a los beneficiarios, a precios abordables, resulta a veces más apropiado que limitarse al suministro de alimentos o bien a la entrega directa de dinero. En las regiones más pobres y remotas de muchos países en desarrollo tanto los mercados del sector privado como los mecanismos de distribución pública son insuficientes, por el costo prohibitivo del transporte y por no existir en ellas el poder adquisitivo necesario. En estas zonas se hace necesario proporcionar alimentos básicos a los beneficiarios que participan en las actividades generadoras de ingresos.
24. Los proyectos asistidos por el PMA en los cuales se efectúan ventas en circuito cerrado proporcionan los productos alimenticios directamente a los beneficiarios, a precios accesibles (subvencionados). La venta en sí misma constituye una transferencia directa de ingresos para los beneficiarios, equivalente al valor de la subvención. Probablemente la necesidad de este tipo de proyectos seguirá existiendo, especialmente en las regiones remotas de muchos países en desarrollo a las que no es posible llegar con otros mecanismos de distribución. Es preciso evaluar la eficacia de estos proyectos con respecto a los costos, comparando el costo de la ración con los precios en el mercado local y con otros arreglos posibles para la compra de los alimentos.

### *Monetización en el mercado libre*

25. **Monetización parcial.** A menudo se ha recurrido a esta práctica para cubrir los costos financieros de las entregas de ayuda alimentaria. Con la aplicación de las políticas de recursos y financiación a largo plazo del PMA los gastos de apoyo no alimentarios se han convertido en partidas presupuestarias de las propuestas de proyecto, de modo que los donantes proporcionan, junto con sus contribuciones en especie, la asistencia financiera necesaria para sufragarlos. Por consiguiente, ya no debería ser necesario vender una parte de los productos para sufragar los gastos mencionados. Sólo en el caso excepcional de que algún donante no tenga la flexibilidad necesaria para proporcionar efectivo en cantidad suficiente, o en el momento oportuno, para apoyar sus contribuciones de ayuda alimentaria en especie, o bien no esté en condiciones de facilitar los productos apropiados para la distribución directa, se requerirá aún la venta de una pequeña parte de los alimentos.
26. **Monetización total.** En varios casos el PMA procedió a vender la totalidad de los productos alimenticios proporcionados a fin de generar recursos en efectivo, para apoyar programas que aumentan la seguridad alimentaria pero no necesariamente utilizan ayuda alimentaria directa para alcanzar este objetivo. En tales proyectos la ayuda alimentaria en especie no es parte inherente del proyecto, y la monetización se utiliza exclusivamente para obtener efectivo. En este caso se considera que los productos alimenticios son el recurso de que se dispone en lugar del dinero, que no está disponible. Esta ayuda alimentaria, que se



monetiza totalmente a fin de generar fondos para apoyar iniciativas de desarrollo, se asemeja a la ayuda alimentaria para programas.

27. El peligro reside en que las iniciativas de desarrollo, por más válidas que puedan ser en sí mismas, podrían no ser coherentes con el mandato declarado del PMA, que explícitamente dedica su atención sobre todo a mitigar el hambre entre la población más pobre, identificando zonas donde la ayuda alimentaria tiene una función directa que cumplir en la reducción de la inseguridad alimentaria crónica o aguda.
28. Solamente en circunstancias excepcionales el PMA debe monetizar productos alimenticios a fin de generar recursos en efectivo para actividades distintas de la intervención alimentaria directa. La flexibilidad de las actividades se ha de asegurar proporcionando directamente dinero, y no mediante la venta de los escasos productos alimenticios disponibles. El uso de ayuda alimentaria en especie para apoyar este tipo de intervenciones requiere una justificación clara; por otra parte este tipo de intervención, al igual que toda la ayuda alimentaria del PMA, no debe ocasionar desplazamientos de mercados, crear desincentivos a la producción local ni comportar un riesgo de dependencia prolongada de la ayuda alimentaria.
29. **Ventas de productos con miras a la compra de alimentos locales.** Cuando los productos del PMA se venden en el mercado libre del país beneficiario, y los fondos generados se utilizan para adquirir alimentos de producción local que se destinarán a la distribución directa, esta práctica se considera como intercambio de productos y no como monetización. Sin embargo, en los últimos años gran parte de los arreglos de trueque se han sustituido por ventas en el mercado libre, con posterior adquisición de productos locales. El proceso de venta de los productos proporcionados inicialmente, así como sus repercusiones en la eficacia con respecto a los costos, son los mismos de otras ventas en el mercado libre, por lo que deberían manejarse de la misma manera.
30. **Monetización en países terceros.** Los donantes pueden proponer la monetización en un país tercero, por motivos de eficacia con respecto a los costos o porque el país beneficiario tiene una capacidad de absorción limitada. Normalmente los fondos generados se utilizarán para adquirir, en el país beneficiario o en un país vecino, productos alimenticios que luego se distribuirán directamente a los beneficiarios finales. La transferencia inicial y la venta de los productos se asemejan a una exportación comercial del donante al país comprador, ya que las ganancias obtenidas con la venta no permanecen en éste último. Si los productos se pagan en divisas esta operación reemplazará una importación comercial de los mismos productos o de productos equivalentes, y generalmente no estará exenta de derechos de importación. En principio, el PMA no monetizará productos en países terceros.

### La monetización en las operaciones de socorro y rehabilitación

31. En las situaciones de emergencia la ayuda alimentaria se destina casi exclusivamente a la distribución directa. En las etapas iniciales de una emergencia la función primordial del PMA consiste en hacer llegar la ayuda alimentaria con mayor rapidez y eficiencia posible a los beneficiarios, ya sea en forma directa o a través de otros organismos que efectúan la distribución. El PMA, al igual que otros organismos de socorro, no tiene mucha experiencia de monetización de la ayuda alimentaria en el ámbito de operaciones de urgencia. Sin embargo, en el contexto específico de algunas situaciones ha habido motivos particulares para proceder a la monetización.
32. Por ejemplo, tanto en Somalia como en Liberia inicialmente se monetizaron productos porque existían problemas para transportar y entregar los alimentos directamente en las



situaciones de conflicto, principalmente a causa de la desintegración de las estructuras sociales y logísticas, de los riesgos para la seguridad para el personal y de los robos de productos de la ayuda alimentaria.

33. En casos como éstos, la venta de los productos de la ayuda alimentaria a comerciantes locales y la utilización de los canales comerciales para hacer llegar los productos a los mercados locales pueden representar una solución práctica ante los problemas que plantea la distribución directa. Los fondos así generados se pueden destinar a la creación de activos útiles para la prevención de casos de desastre y la estabilización de los mercados, por ejemplo rehabilitando carreteras o puentes.
34. En las situaciones en que hay campos de refugiados y grandes desplazamientos de población afectada por catástrofes, invariablemente se hará necesaria la distribución directa de ayuda alimentaria. En circunstancias diferentes, donde no existen campos de refugiados, podría haber más posibilidades y justificación para la monetización, acompañada de la distribución directa de alimentos a los grupos más vulnerables.
35. Cuando la asistencia está destinada a una situación de emergencia que se instaura lentamente, tal como ocurre con las sequías, la monetización de la ayuda alimentaria puede tener una función más importante que cumplir. Si la sequía ha ocasionado la pérdida de la producción nacional, es posible que los precios de los alimentos básicos registren un fuerte aumento, superior al determinado por las variaciones estacionales normales. Otro factor que puede elevarlos ulteriormente es el acaparamiento de productos, tanto por la población vulnerable que los acumula como estrategia de subsistencia como por comerciantes especuladores que, antes de vender los alimentos, esperan a que los precios alcancen su nivel máximo. Además de los efectos negativos que se verificarán inicialmente en los ingresos de la población pobre, una parte de ésta se verá obligada a vender sus bienes productivos (por ejemplo, el ganado) con tasas muy bajas de intercambio con los alimentos. La falta de poder adquisitivo durante un período prolongado y la venta de los bienes productivos para satisfacer necesidades básicas pueden llevar a la indigencia, condición que perdurará una vez terminada la situación de emergencia inmediata.
36. Para estabilizar los mercados se necesita una afluencia de productos en el momento oportuno, ya sea mediante importaciones comerciales (privadas o patrocinadas por el Gobierno) o mediante ayuda alimentaria de programas. El PMA está en condiciones de desempeñar una función de promoción muy importante, indicando a la comunidad internacional de donantes qué tipos de asistencia se necesitan. De este modo se contribuiría a dar mayor coherencia a las intervenciones. Es necesario reforzar la capacidad del Programa para cumplir esta función, especialmente mediante un conocimiento más cabal de la vulnerabilidad de los beneficiarios y de los mecanismos de los mercados locales.
37. El PMA también puede brindar apoyo logístico a las operaciones de ayuda alimentaria bilateral. En casos muy urgentes el Programa podrá movilizar sus propias existencias en la región o utilizar transacciones triangulares, sobre la base de una asignación proyectada por un donante concreto. Desde el punto de vista de la eficacia con respecto a los costos, no cabe duda de que este tipo de respuesta preventiva resultaría mucho más conveniente que la de esperar, antes de intervenir, a que la situación de emergencia se haya instaurado por completo.
38. Sin embargo, no debe sobrestimarse la capacidad del PMA para brindar apoyo a los mercados en la situación que acaba de describirse. Teniendo en cuenta la proporción entre la ayuda alimentaria del Programa y las necesidades totales en momentos de déficit anormal del



suministro alimentario, es probable que la venta de productos del PMA sólo tenga un impacto limitado y localizado.

39. Es más importante destacar que la presencia del PMA en un país afectado por una catástrofe supone que existe en el mismo un programa de ayuda alimentaria en curso, que normalmente estará destinado a la población con mayor inseguridad alimentaria. Si se utilizan existencias del PMA para estabilizar el mercado esto significa que, por lo menos en un principio, se habrán de desviar para ello recursos de los proyectos en curso, mientras que probablemente la respuesta más eficaz que puede dar el PMA es intensificar la distribución directa a la población más vulnerable.
40. **Rehabilitación.** Después de una fase inicial de socorro es posible que, para satisfacer las necesidades de los beneficiarios, sea más adecuado sustituir la distribución directa de alimentos por transferencias de efectivo (véase el recuadro). Si a causa de una infraestructura débil del mercado siguen existiendo déficit de alimentos, quizás sea apropiado que el PMA considere la posibilidad de monetizar productos localmente. Puesto que los beneficiarios seguirán necesitando ayuda a los ingresos para poder comprar alimentos en el mercado en recuperación, será necesario que la venta de la ayuda alimentaria a los comerciantes locales vaya acompañada de alguna forma de transferencia directa de ingresos, por ejemplo mediante un sistema de cupones. Los fondos generados mediante la venta de productos se podrían utilizar para apoyar dicho sistema.
41. De este modo se promoverá una "vuelta a la normalidad"; además, el peligro de crear una dependencia prolongada será menor que en el caso de la distribución directa de la ayuda alimentaria, y se podrán evitar ulteriores desplazamientos. Por otra parte, puesto que algunos beneficiarios seguirán necesitando ayuda directa en especie, la monetización se realizará paralelamente a la distribución directa.



Cuadro 1:

### Ventas de ayuda alimentaria efectuadas por los beneficiarios

Tanto en las operaciones de socorro como en las de rehabilitación es frecuente que los propios beneficiarios vendan una parte de sus raciones de ayuda alimentaria. Aunque esta práctica no se considera monetización, de todas maneras plantea una serie de interrogantes críticos en cuanto a la selección de los beneficiarios y la eficiencia de la ayuda. Es sabido que incluso las personas que se hallan en una situación de inseguridad alimentaria extrema tienen además necesidades básicas no alimentarias que satisfacer, por ejemplo combustible, ropa y abrigo, y que el hecho de que vendan alimentos no significa que sus necesidades nutricionales individuales estén satisfechas. Aun las personas malnutridas tenderán a vender una parte de los alimentos que se les asignan. Esto no significa que dichas asignaciones hayan sido excesivas, sino más bien que la gama de productos que se les proporcionan es limitada.

Una consideración importante para los beneficiarios y para el PMA es el valor de reventa (transferencia) de los productos, puesto que representa el valor real de la transferencia de ingresos proporcionada a los beneficiarios. A menudo éstos venderán los productos a un precio muy reducido, con la consiguiente pérdida de eficacia. En general, los productos de más valor tendrán un valor *relativamente* elevado de transferencia por costo unitario, por más que sólo la evaluación de las necesidades y el conocimiento del mercado permitirán garantizar que la transferencia que se efectúa sea la más alta y apropiada posible.

Por estos motivos se hace necesaria una respuesta coordinada del sistema de las Naciones Unidas, a fin de asegurar que se proporcione una gama más amplia de artículos no alimentarios. El PMA seguirá haciendo hincapié en este aspecto en sus debates con otros organismos de las Naciones Unidas y en su participación en el Comité Permanente entre Organismos, bajo la presidencia del Coordinador del Socorro de Emergencia.

### Cuestiones operativas

42. Existen varias cuestiones operativas esenciales que influirán en la decisión de monetizar productos. Estas se abordarán en forma más exhaustiva dentro de las directrices operativas generales para la monetización, que han de incorporarse al manual de diseño de programas.
43. **Eficacia con respecto a los costos.** En los proyectos que efectúan monetización en el mercado libre, los productos deben venderse a un precio que cubra el valor total de los alimentos y los costos de su transporte internacional hasta el punto de entrada en el país (es decir, c.i.f. más manipulación en el puerto). Un precio de venta inferior al precio paritario de importación representa una subvención para el comprador (sea éste una entidad paraestatal o un comerciante privado), a expensas de los beneficiarios designados. Además, si el precio de venta es inferior al precio paritario de importación (menos los derechos de importación, en caso de estar exento de ellos) constituye un precio de importación artificialmente bajo, que corre el riesgo de desplazar las importaciones comerciales y disturbar los mercados locales.
44. En la práctica no siempre será posible vender los productos a los precios c.i.f., especialmente si éstos se basan en costos FOB elevados de los productos donados o bien dichos productos se evalúan a un nivel más bajo que el del producto local equivalente, o la venta se efectúa en condiciones de monopsonio, o los costos del transporte internacional son particularmente altos. Otros factores importantes que determinan el precio de venta son el



tiempo de colocación de los productos, los plazos de entrega y el envasado. En la práctica, el PMA deberá vender los alimentos a un precio que no sea inferior al precio más competitivo disponible localmente para el mismo producto o productos equivalentes. Esta complicación constituye un ulterior argumento para reemplazar la monetización con una contribución directa en efectivo. De todos modos, cuando se efectúe monetización las condiciones de venta, y en particular el precio base, se deberán negociar y resolver antes de que los envíos de ayuda alimentaria lleguen al país; para la venta de los productos se utilizarán los mecanismos normales del mercado comercial.

45. **Fondos generados.** Las auditorías internas y externas efectuadas en el pasado detectaron una serie de problemas en la administración de los fondos, a saber: incoherencias entre el uso previsto y efectivo de los fondos; establecimiento de fondos no autorizados; falta de notificación de las transacciones; estructuras de organización y de apoyo insuficientes; definiciones poco claras de las responsabilidades; y medidas de salvaguardia insuficientes.
46. Ya se ha desarrollado un trabajo considerable a fin de hacer frente a estos problemas y lograr que las políticas en materia de financiación y contabilidad sean más claras y completas. En la Guía de Contabilidad para las Oficinas en los Países (noviembre de 1996) se proporcionan orientaciones actualizadas sobre los procedimientos de administración de los fondos. Los planes de operaciones de los proyectos nuevos deben reflejar esta nueva política; con el mismo fin se están enmendando, en la medida de lo posible, los planes existentes. Es necesario que cada año se efectúen comprobaciones locales de las cuentas de todos los fondos generados.
47. Se ha clarificado la distribución de las competencias en materia de administración de los fondos. Tras la entrega de los productos éstos serán propiedad del gobierno del país beneficiario; por consiguiente, también lo serán los fondos que se generen con su venta, con la salvedad de que éstos últimos deberán utilizarse de la manera establecida en el acuerdo del proyecto. Se evitará abrir cuentas bancarias conjuntas. Si las autoridades del proyecto así lo solicitan o si se hace necesario en el interés del proyecto, la oficina del PMA en el país podrá administrar los fondos, o bien el director en el país (u otro funcionario del PMA) podrá actuar como firmatario de la cuenta bancaria. Tal acuerdo se formulará y negociará antes de la firma definitiva del plan de operaciones, en consulta con la Dirección de Finanzas y Sistemas de Información. El PMA deberá considerar estos fondos como "fondos en fideicomiso" (directriz FS96/002, 6 de noviembre de 1996).
48. En caso de monetización parcial destinada a sufragar los gastos de TIAM o la compra de artículos no alimentarios esenciales, los fondos generados se depositarán en una cuenta bancaria separada que se manejará como fondo fiduciario y estará controlada por el director del PMA en el país. En caso de que se haya iniciado una operación de urgencia sin solicitud formal del Gobierno en este sentido, los fondos que se generen mediante la monetización aprobada serán administrados directamente por la oficina del PMA en el país.
49. Si la monetización se efectúa con miras a la compra de alimentos locales, todos los fondos que se generen como consecuencia del desfase cronológico entre la entrega de los productos del PMA y la compra de los alimentos locales estarán sujetos a los mismos requisitos de control y notificación que los fondos generados en proyectos con monetización total en el mercado libre, según el grado de participación administrativa del PMA.
50. **Reconocimiento y análisis del mercado.** Para poder pronosticar el impacto de una intervención que comporta monetización, el PMA necesita tener un conocimiento suficiente de la situación previa del mercado y poder garantizar un cuidadoso seguimiento de las



repercusiones de la venta. La monetización de ayuda alimentaria tiene consecuencias directas en los mecanismos de los mercados locales. Por más que, considerándolas en forma aislada, las ventas de productos del PMA puedan tener un impacto marginal en el contexto de las importaciones y la producción locales, muchos organismos que monetizan productos a un nivel más local están en condiciones de producir un impacto más significativo. Esto pone de relieve la necesidad de intensificar la coordinación y colaboración entre los organismos que participan en el suministro de ayuda alimentaria.

51. Las indicaciones detalladas sobre la manera de realizar el análisis del mercado y los elementos que han de incluirse en éste se incorporarán a las directrices operativas generales en materia de monetización. Además de evaluar la vulnerabilidad de los beneficiarios, el PMA debería, como mínimo, conocer las condiciones esenciales del mercado: principales participantes, principales productos que son objeto de comercio, mecanismos habituales de compra y venta y capacidad del sector bancario local. El PMA dispone de una amplia base de conocimientos al respecto, que ha acumulado en muchos países en desarrollo gracias al rápido aumento de las compras en efectivo.
52. En el manual de diseño de programas se incluirán directrices actualizadas sobre todos los aspectos de los procedimientos de venta de los productos y la administración de los fondos generados, y en particular sobre el fortalecimiento de los arreglos de seguimiento y notificación.

## RECOMENDACIONES EN MATERIA DE POLÍTICAS

53. Se recomienda lo siguiente:
  - a) En todos los casos en que sea probable que un programa en el país incluya la monetización de productos, el perfil de la estrategia del PMA en ese país deberá incluir una justificación analítica de la monetización y especificar las modalidades operativas de la misma.
  - b) El PMA no debe realizar proyectos que comporten monetización total en el mercado libre con miras a financiar actividades no relacionadas con la ayuda alimentaria directa, y cuyo objetivo primordial sea la generación de fondos.
  - c) En consonancia con las políticas de recursos y financiación a largo plazo, ya no debería existir, en principio, la necesidad de monetizar productos en el mercado libre para sufragar los gastos de apoyo de una intervención de ayuda alimentaria directa del PMA. Sin embargo, en caso de que algún donante no tenga la flexibilidad necesaria para proporcionar recursos en efectivo para este fin en cantidad suficiente o en el momento oportuno, y en ausencia de otras fuentes alternativas de financiación, es posible que aún se necesite un cierto grado de monetización.
  - d) La venta de productos alimenticios en el mercado libre para financiar compras de alimentos locales destinados a la distribución directa se debe manejar de la misma manera que las ventas que se efectúan en el mercado libre con otros fines; además, se debe poder demostrar su eficacia con respecto a los costos. La venta inicial de productos no debe perturbar las condiciones normales de los mercados en el país beneficiario.
  - e) Al igual que en el pasado, el PMA debe seguir utilizando la monetización en circuito cerrado cuando se considere que es ésta la modalidad más apropiada.



- f) En sus operaciones de urgencia, el PMA considerará la posibilidad de monetizar productos cuando el proceso de monetización presente ventajas claramente demostrables más allá de la transferencia de ingresos a los beneficiarios, y siempre y cuando la generación de fondos no constituya el objetivo primario de las ventas de productos. Como ejemplo de ello cabe citar:
- i) las situaciones en las que la distribución directa no es viable por motivos de seguridad, por el peligro de robos o porque tiene costos prohibitivos, pero los comerciantes nacionales están en condiciones de hacer llegar alimentos a la región destinataria por vías comerciales establecidas y la monetización constituiría una fuerza estabilizadora de los mercados, que podría ayudar a evitar grandes desplazamientos de población afectada por una catástrofe; y
  - ii) los casos en los que la monetización local promovería un "regreso a la normalidad" si se utiliza con carácter transitorio una vez concluida una situación de emergencia, y/o existe el riesgo de que la ayuda alimentaria de socorro provoque dependencia e inhiba los mecanismos normales del mercado, pero a la vez siguen existiendo graves déficits alimentarios y las importaciones comerciales son limitadas.
- g) El PMA monetizará productos en nombre de los donantes, como servicio bilateral, siempre y cuando esta intervención sea coherente con los programas en curso del PMA y con la Declaración sobre el Cometido del mismo, no ocasione distorsiones en los mercados locales ni tampoco desplazamientos de las importaciones o desincentivos para los precios, ni infrinja los Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes;
- h) En todos los casos de proyectos que contemplen la monetización:
- i) se deberán especificar las consecuencias del proceso de monetización para la eficacia con respecto a los costos, para lo cual se efectuará un análisis *ex ante* que comparará el costo de la adquisición, transporte y venta de los productos alimenticios con los de métodos alternativos para apoyar la intervención;
  - ii) el PMA deberá contar con un conocimiento previo suficiente de las condiciones del mercado, así como de sus mecanismos y participantes principales, a fin de determinar cuál será el impacto probable de la monetización y la manera más apropiada y eficaz con respecto a los costos de llevar a cabo este proceso.
  - iii) no debe existir riesgo alguno de desplazamiento de mercados, desincentivos a la producción o creación de dependencia duradera entre los beneficiarios.

