

Política sobre las compras locales de alimentos



Segunda consulta oficiosa

3 de octubre de 2019

**Programa Mundial de Alimentos
Roma (Italia)**

Resumen

La demanda del PMA de alimentos y servicios para los sistemas alimentarios puede ser una fuerza motriz directa e indirecta para alcanzar el objetivo del Hambre Cero y contribuye al crecimiento agrícola inclusivo, la transformación social y económica sostenible y la seguridad alimentaria general. A lo largo de los años, el PMA ha ido aumentando la proporción de las compras de alimentos que realiza a nivel local, y ahora la mitad de sus productos alimenticios se adquieren localmente. Al inyectar dinero en las economías locales, las compras locales, incluidas las favorables a los pequeños productores, pueden fortalecer considerablemente los medios de subsistencia de estos últimos y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, en particular cuando van asociadas a actividades que apoyan a los agentes de las cadenas de valor en caso necesario.

Esta política permite al PMA impulsar sus compras locales y sus compras favorables a los pequeños productores añadiendo a las consideraciones sobre una buena relación costo-eficacia que guían sus decisiones unos principios y parámetros adicionales, como son los objetivos de los programas y el análisis de las cadenas de valor locales. Esto le permitirá integrar cada vez más las compras y los componentes de sus programas, incluidas las actividades relativas a la promoción de la nutrición y la resiliencia, la mejora de los ingresos y los medios de subsistencia de los pequeños productores, y el fomento de la igualdad de género. La aplicación de la política implica desarrollar herramientas adicionales que apoyen la compra de alimentos del PMA y realizar inversiones esenciales en enfoques innovadores para aumentar al máximo la contribución que puede hacer el Programa, mediante el aumento de las compras locales, a la implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

En consonancia con el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 y con diversas iniciativas institucionales desarrolladas en respuesta al compromiso mundial de erradicar el hambre, la política guiará y facilitará la mejora de las compras locales de varias maneras:

- aclarando los contextos, las definiciones, los conceptos y los marcos relacionados con las compras locales;
- definiendo la propuesta del valor que aportan las compras locales de alimentos efectuadas por el PMA (incluidas las favorables a los pequeños productores) y fortaleciendo las cadenas de valor locales;
- proporcionando orientación sobre los principios y parámetros en los que basar la selección del mejor enfoque en materia de compras de alimentos y su adaptación a contextos específicos a fin de obtener los efectos previstos, y
- estableciendo un marco que posibilite la adopción de medidas y la realización de inversiones a medio y largo plazo para promover unos resultados sostenibles.

En la propuesta de valor que subyace a la política se da por supuesto que el PMA será capaz de aprovechar tres ventajas comparativas:

- su poder adquisitivo y la oportunidad que tiene de influir en la evolución de los mercados de alimentos, en particular a nivel local;
- su experiencia en comercialización de alimentos, que le convierte en un asociado preferente para las entidades públicas y privadas interesadas en desarrollar mercados mejor integrados, más eficientes y con vínculos más sólidos y equitativos con los pequeños productores, y
- sus capacidades de catalizador, que le permiten movilizar a asociados externos en apoyo de los objetivos comunes y promover una mayor integración entre sus propios programas orientados

al mercado y otras iniciativas (programas que integran la dimensión nutricional, transferencias de base monetaria, redes de seguridad, etc.)

Las etapas previstas para los próximos tres años se describirán en un plan de aplicación que se elaborará una vez aprobada la política.

Proyecto de decisión

La Junta aprueba el documento titulado “Política sobre las compras locales de alimentos” (WFP/EB.2/2019/XX/X) y alienta al PMA a aprovechar las compras locales y las asociaciones conexas como herramientas capaces de contribuir a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Introducción

Contexto mundial

1. En todo el mundo, los Gobiernos aprovechan su poder adquisitivo para impulsar los progresos sociales, económicos y medioambientales. Desde principios de 2000, los países y las instituciones internacionales han mostrado un interés creciente por utilizar las adquisiciones públicas para promover la integración de los pequeños agricultores en los mercados y fortalecer sus medios de subsistencia. Las recomendaciones sobre políticas formuladas en 2015 por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) incluyen medidas para fortalecer los vínculos entre los pequeños productores y la adquisición pública de alimentos, por ejemplo, la compra de los alimentos utilizados en las actividades de asistencia alimentaria, la adaptación de los procedimientos para facilitar la participación de los agricultores en los mercados públicos de alimentos y la promoción de una mayor investigación sobre las iniciativas de adquisición pública de alimentos.
2. La presente política está en consonancia con los compromisos asumidos a nivel mundial con respecto a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), en particular el ODS 2 (“Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”), que incluye dos metas a las que contribuirá la aceleración de las compras de alimentos a nivel local y las compras en favor de los pequeños agricultores:
 - Meta 3 del ODS 2: “Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas”.
 - Meta 4 del ODS 2: “Para 2030, asegurar la sostenibilidad de los sistemas de producción de alimentos y aplicar prácticas agrícolas resilientes que aumenten la productividad y la producción, contribuyan al mantenimiento de los ecosistemas, fortalezcan la capacidad de adaptación al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos, las sequías, las inundaciones y otros desastres, y mejoren progresivamente la calidad del suelo y la tierra”.

3. La resolución 72/239 de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la que se proclama el período 2019-2028 como Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar, reconoce a los agricultores familiares, la mayoría de los cuales son productores en pequeña escala, como actores fundamentales para alcanzar los ODS, concretamente en lo que respecta a “garantizar la seguridad alimentaria mundial, erradicar la pobreza y el hambre, conservar la biodiversidad, lograr la sostenibilidad ambiental y ayudar a encarar la migración”.
4. La implementación de la presente política está en plena consonancia con las iniciativas mundiales mencionadas y contribuirá directamente a la consecución del ODS 2, a la aplicación de las recomendaciones sobre políticas del CSA, al logro de los objetivos del Decenio de la Agricultura Familiar y a la creación de condiciones propicias para establecer sistemas alimentarios inclusivos y resilientes.

Contexto estratégico del PMA

5. Según la política de compra de alimentos del PMA, de 1996, el principal objetivo de las compras de alimentos por parte del PMA es garantizar que los beneficiarios tengan a su alcance productos alimenticios adecuados en el momento oportuno y de forma eficiente en función de los costos. En consonancia con dicho objetivo, las compras del PMA han de efectuarse de manera equitativa y transparente. La política establece que, en condiciones iguales en otros aspectos y teniendo en cuenta los criterios de financiación de los donantes, se dé preferencia a los proveedores de países en desarrollo¹. En el documento de 2006 titulado “Compras de alimentos en los países en desarrollo” se hace balance de la base reglamentaria y las tendencias de las compras de alimentos efectuadas por el PMA, también en los países en desarrollo, llegando a la conclusión de que “las transacciones triangulares y locales de compra de alimentos pueden tener, y de hecho tienen, un impacto positivo en los mercados, las industrias de elaboración de alimentos y, en algunos países, la producción agrícola local”².
6. Otras diversas estrategias del PMA son pertinentes en este contexto y contribuyen a actualizar la política de compras locales de alimentos del Programa:
 - Las metas 3 y 4 del ODS 2 se reflejan claramente en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, en particular en los resultados estratégicos 3³ y 4⁴, así como en los indicadores conexos del Marco de resultados institucionales revisado para 2017-2021⁵. Según se afirma en el Plan Estratégico, el PMA puede valerse de su considerable poder adquisitivo y experiencia para incrementar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados, tanto directamente como incorporando de forma sistemática las enseñanzas y las mejores prácticas en todo el organismo. Por otra parte, operando en la intersección de distintos caminos, por un lado los mercados alimentarios comerciales y por el otro el interés público que representa la asistencia alimentaria, la demanda del PMA en materia de alimentos y de sistemas alimentarios puede contribuir directa e indirectamente a mejorar los resultados de estos sistemas y contribuir con ello a un crecimiento agrícola

¹ PMA. 1996. Circular ED96/009 del Director Ejecutivo del PMA: “Food Procurement Policy”. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-000010397/download/>.

² WFP/EB.1/2006/5-C.

³ Mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños productores mediante el aumento de su productividad y sus ingresos.

⁴ Sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

⁵ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

inclusivo, a transformaciones sociales y económicas sostenibles y a una seguridad alimentaria extendida.

- En un documento de 2017 sobre la asistencia alimentaria en favor de los pequeños productores se analizan los antecedentes de la estrategia del PMA de apoyo a los pequeños productores que sufren inseguridad alimentaria crónica y son vulnerables en caso de crisis⁶, los cuales están muy representados en los programas de asistencia alimentaria del PMA, en especial los siguientes:
 - los programas de asistencia alimentaria para la creación de activos (ACA), en los que se aplica el enfoque de tres niveles a fin de conectar las transferencias de alimentos o de base monetaria destinadas a los hogares aquejados de inseguridad alimentaria con actividades específicas de desarrollo de las comunidades que sirvan para mejorar la resiliencia de los medios de subsistencia de los pequeños productores⁷;
 - los programas de la iniciativa Compras para el Progreso (conocida también como “P4P”) y los programas de apoyo a los mercados agrícolas en favor de los pequeños productores, con los que se intenta conectar a estos últimos con mercados estables, aprovechando la demanda de alimentos del PMA y de otros compradores institucionales;
 - las iniciativas de alimentación escolar con productos locales, que conectan los programas de alimentación escolar apoyados por el PMA con la producción local de alimentos de los pequeños productores;
 - la Iniciativa para la Resiliencia Rural (Iniciativa R4), que facilita el acceso de los hogares rurales vulnerables a seguros para los cultivos, ahorro, crédito y otros medios de gestión de riesgos;
 - la iniciativa destinada a reducir las pérdidas poscosecha, que promueve tecnologías y prácticas asequibles y basadas en datos empíricos para la gestión después de la cosecha que permiten reducir considerablemente las pérdidas, y
 - la Alianza entre las Explotaciones Agrícolas y el Mercado, una asociación mundial de entidades de los sectores público y privado que intenta conectar a los pequeños agricultores con los mercados ampliando el acceso de los agricultores a semillas mejoradas, nuevas tecnologías y crédito, entre otras cosas por medio de contratos de larga duración respaldados por la facilitación de servicios esenciales de las cadenas de valor.
- Un número considerable de planes estratégicos para los países (PEP) aprobados entre 2017 y 2019 incluyen efectos estratégicos, productos y actividades de apoyo a los medios de subsistencia y la resiliencia de los pequeños agricultores, entre otras cosas a través de conexiones con los mercados, como forma de crear sistemas alimentarios sostenibles y

⁶ PMA. 2017. *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-000023124/download/>.

⁷ El enfoque de tres niveles (“3PA”) es un enfoque programático innovador que comprende procesos de tres tipos: el análisis integrado del contexto a nivel nacional, que sirve para determinar cuáles son las estrategias programáticas más adecuadas para una zona geográfica concreta; en segundo lugar, la programación estacional en función de los medios de subsistencia, que es un proceso consultivo para diseñar intervenciones plurianuales y multisectoriales; por último, la planificación participativa comunitaria, como herramienta para elaborar planes operacionales multisectoriales adaptados a las prioridades locales.

conseguir un mundo sin hambre. La demanda de compras del PMA se dirige a menudo a los mercados con los que están conectados esos agricultores.

- La política del PMA en materia de nutrición⁸ renovó la atención prestada por el organismo a la calidad nutricional, obligando al PMA a remodelar sus programas de manera que tuvieran más en cuenta la nutrición y acrecentaran la demanda y el consumo de alimentos variados y nutritivos por parte de los hogares. Trabajar con asociados para fortalecer los sistemas alimentarios en los que se tiene en cuenta la nutrición contribuirá a garantizar que haya alimentos más nutritivos disponibles en los mercados y a fomentar dietas saludables.
- La política del PMA en materia de género⁹ va encaminada a que el PMA pueda integrar la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la totalidad de su labor y actividades, entre otras cosas garantizando que se satisfagan las diferentes necesidades de seguridad alimentaria y nutrición de las mujeres, los hombres, las niñas y los niños. En muchos entornos, las pequeñas agricultoras están aún más marginadas que los hombres a causa de su limitado acceso a tierra, crédito, insumos y servicios de extensión.
- La política del PMA en materia de medio ambiente¹⁰ tiene como objetivo ayudar al PMA y a sus asociados a minimizar la huella de carbono de las operaciones. El aumento de las compras locales, empleando cadenas de suministro bastante más cortas, contribuirá a este objetivo.

Definiciones

7. Las siguientes definiciones se aplican a las compras del PMA:

- *Compras internacionales.* Se refiere a las compras de alimentos fuera de la región geográfica del PMA donde estos se van a utilizar y se aplica igualmente a las compras de alimentos efectuadas en una región del PMA con el fin de utilizarlos en otra. Las compras de este tipo son administradas principalmente por el Servicio de Compra de Alimentos en la Sede, pero también se puede solicitar a los despachos regionales que se encarguen de efectuarlas.
- *Compras locales y regionales.* Se refiere a las compras de alimentos efectuadas en un país para utilizar los productos en el mismo país o en otro país situado en la misma región geográfica. Las compras de este tipo pueden ser administradas por los despachos regionales y las oficinas en los países.
- *Productos locales.* Se trata de un subconjunto de productos de la categoría anterior (compras locales y regionales) que corresponde a los productos agrícolas comprados en el país donde se han producido.
- *Compras favorables a los pequeños agricultores.* Se refiere a una estrategia o un enfoque aplicado por un comprador del sector público o privado que efectúa deliberadamente compras a pequeños agricultores con el objetivo de mejorar el acceso de los mismos a

⁸ Política en materia de nutrición (WFP/EB.1/2017/4-C). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037291/download/>.

⁹ Política en materia de género para 2015-2020 (WFP/EB.A/2015/5-A). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000024445/download/>.

¹⁰ Política en materia de medio ambiente (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037329/download/>.

mercados estructurados¹¹. Las compras de este tipo pueden llevarse a cabo en todos los niveles: internacional, regional y local.

- *Pequeños agricultores.* No existe una definición inequívoca y universalmente aceptada de “pequeño agricultor”. En las definiciones específicas de los países para clasificar a los agricultores, a menudo se utilizan criterios como la escala de la producción, medida en términos de tamaño de la explotación. Por ejemplo, con frecuencia por “pequeños productores” se entiende aquellos que tienen menos de 2 hectáreas de tierra. Sin embargo, normalmente en la agricultura influyen muchos factores y se pueden utilizar otros parámetros, como el volumen de la producción y la fuente, la cantidad o el valor de la mano de obra, del capital y de los insumos utilizados. Si un país anfitrión usa una definición aceptada de “pequeños agricultores” en virtud de la cual recopila datos agrícolas y conexos y rinde informes al respecto, cuando sea apropiado el PMA utilizará esa definición¹².
- *Precio paritario de importación.* Se entiende el costo total asociado al hecho de abastecerse de alimentos en otro país y de llevarlos al país receptor donde se van a utilizar. Este tipo de costo corresponde al costo de la compra de productos alimenticios a nivel local, regional o internacional, y tiene en cuenta no solo el precio de los productos, sino también todos los costos conexos, como los de transporte y logística.
- *Autoridad responsable de las compras.* Tal como se indica en el Manual para la compra de alimentos del PMA, las facultades para realizar actividades de compra, autorizar adquisiciones públicas e incurrir en obligaciones contractuales para la compra de productos alimenticios recaen en el Director Ejecutivo y se delegan al personal de distintos niveles para facilitar las operaciones del Programa¹³.

Experiencia del PMA en materia de compras locales de alimentos

8. Las adquisiciones del PMA se guían por los convenios, directivas y políticas de las Naciones Unidas, entre ellos la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, el Código de Conducta de los Proveedores de las Naciones Unidas y el marco para promover la sostenibilidad ambiental y social en el sistema de las Naciones Unidas. Los principios comunes aplicables a la adquisición y contratación de las Naciones Unidas¹⁴ se centran en los aspectos siguientes: el interés de las Naciones Unidas; la equidad, integridad y transparencia; la optimización de los recursos, y la economía y eficacia. El procedimiento relativo a las compras sostenibles establecido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)¹⁵ se vertebra en torno a un eje económico, uno ambiental y uno social (este último referido a la promoción de los mercados locales) y reconoce que será necesario recurrir a soluciones de compromiso entre los distintos ejes.

¹¹ PMA, Manual para la compra de alimentos. Véase: <https://foodprocurement.manuals.wfp.org/en/>.

¹² Para más información, consúltense: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). *A data portrait of smallholder farmers*. Véase: http://www.fao.org/fileadmin/templates/esa/smallholders/Concept_Smallholder_Dataportrait_web.pdf. PMA. 2017. *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-000023124/download/>.

¹³ Circular del Director Ejecutivo OED 2018/006. *Delegation of Authority (DoA) for Procurement and Contracting in Supply Chain Functions*. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104514/download>.

¹⁴ Naciones Unidas. 2013. *Reglamento Financiero y Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas*. Boletín del Secretario General ST/SGB/2013/4. Véase: <https://undocs.org/pdf?symbol=es/ST/SGB/2013/4>.

¹⁵ UNICEF. 2018. *UNICEF Procedure on Sustainable Procurement*. Véase: https://www.unicef.org/supply/files/UNICEF_Procedure_on_Sustainable_Procurement.pdf.

9. De las compras de alimentos efectuadas por el PMA se encargan la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. El Manual para la compra de alimentos del PMA describe los procedimientos que deben seguir todas las oficinas que realicen compras. Según el manual, el objetivo principal de las compras de alimentos es garantizar que los beneficiarios tengan a su alcance productos alimenticios adecuados en el momento oportuno y de forma eficiente en función de los costos, y que las compras se efectúen siempre de manera equitativa y transparente. Se da preferencia a las compras a países en desarrollo, si ello es lo que aporta más valor y redundancia en interés del PMA, teniendo en cuenta la comparación de los precios locales con los precios paritarios de importación.
10. En 2018, el 50 % (1,8 millones de toneladas) de los 3,6 millones de toneladas de alimentos comprados en total por el PMA se adquirieron mediante procesos locales, y el 33 % (1,2 millones de toneladas) pertenecían a la categoría de “productos locales”. El 79 % de las compras de alimentos del PMA se llevaron a cabo en países en desarrollo¹⁶.

| CUADRO 1: PRINCIPALES PRODUCTOS LOCALES QUE SE COMPRARON EN 2018 | |
|---|-----------------------------|
| Producto | Cantidad (toneladas) |
| Maíz | 428 258 |
| Sorgo y mijo | 405 181 |
| Arroz | 191 550 |
| Frijoles | 169 134 |
| Lentejas | 16 250 |
| Arvejas | 11 350 |
| Garbanzos | 2 996 |
| Tubérculos (frescos) | 360 |
| Cebada | 346 |
| Especias | 114 |
| Total | 1 226 418 |

¹⁶ Según la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

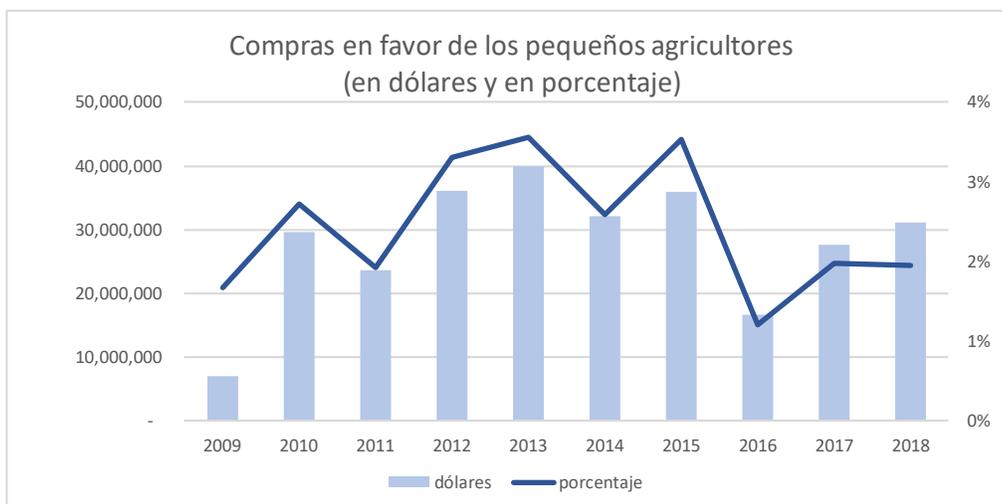
| CUADRO 2: LOS 15 PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LOS PRODUCTOS LOCALES EN 2018 | |
|---|-----------------------------|
| País de origen | Cantidad (toneladas) |
| Uganda | 188 663 |
| República Unida de Tanzania | 171 100 |
| Etiopía | 158 903 |
| Sudán | 120 170 |
| Nigeria | 92 950 |
| India | 81 610 |
| Pakistán | 65 451 |
| Myanmar | 45 877 |
| Bangladesh | 39 112 |
| Malawi | 27 646 |
| Níger | 27 361 |
| Camerún | 27 282 |
| Burkina Faso | 20 350 |
| Rwanda | 18 503 |
| Chad | 17 568 |
| Otros | 123 872 |
| Total | 1 226 418 |

11. En lo que respecta a las compras locales a pequeños agricultores, el PMA ha creado un repositorio de conocimientos y enseñanzas extraídas de años de experiencia en materia de compra en países en desarrollo, entre otras cosas a través de la iniciativa Compras para el Progreso. Durante la fase piloto de esta iniciativa (2008-2013), el PMA compró alimentos por valor de 148 millones de dólares EE.UU. directamente a pequeños agricultores, sobre todo a través de organizaciones campesinas. Las compras directas del PMA a los pequeños productores alcanzaron un máximo de 39 millones de dólares (el 3,5 % del total de los alimentos adquiridos) hacia el final de la fase piloto, luego disminuyeron a 16 millones de dólares en 2016¹⁷ y repuntaron hasta alcanzar los 31 millones de dólares en 2018¹⁸.

¹⁷ Entre otras razones, la disminución se debió a la adquisición en gran escala de alimentos en los mercados internacionales y regionales para responder a crisis de gran envergadura.

¹⁸ El reciente incremento obedece en parte a la introducción gradual de modalidades de contratos indirectos, a lo que se une la reducción del problema de notificación insuficiente de las compras a pequeños agricultores gracias a la mejora de los procesos de registro internos. PMA. 2019. "Informe de actualización sobre las compras de alimentos" (WFP/EB.A/2019/10-D). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000104899/download/>.

Figura 1: Compras en favor de los pequeños agricultores, 2009-2018



12. Una enseñanza clave extraída de la iniciativa Compras para el Progreso es que determinados productos básicos, como el maíz, el sorgo y las legumbres secas, se pueden comprar a los pequeños productores a precios similares y a menudo inferiores a los precios paritarios de importación. Un análisis interno de los cinco países principales donde el PMA efectuó compras a favor de los pequeños agricultores en 2017 —la República Democrática del Congo, el Níger, Burundi, Zambia y Myanmar— mostró que los precios de las compras locales en favor de los pequeños agricultores son, por término medio, un 13 % inferiores a los precios paritarios de importación. Durante la fase piloto, casi todos los contratos suscritos en virtud de la iniciativa Compras para el Progreso estaban por debajo de estos últimos precios¹⁹. En general, durante esta fase, las compras locales efectuadas con modalidades favorables a los pequeños productores permitieron al PMA obtener ahorros de más de 42 millones de dólares en relación con los costos de comprar e importar los mismos productos, lo cual pone de manifiesto que las compras a pequeños agricultores pueden cumplir el principio del PMA de efectuar compras con una buena relación costo-eficacia e incluso (salvo algunas excepciones) permitir ahorrar costos con respecto a la importación²⁰.
13. Otra enseñanza importante que se extrajo de la fase piloto de la iniciativa Compras para el Progreso es que las relaciones prolongadas entre agricultores y comerciantes son muy importantes, y que el sector comercial agrega valor al proporcionar liquidez a los mercados locales, asegurar el transporte y el almacenamiento, agrupar los cultivos y garantizar una mayor calidad de los productos. En algunos casos, como en Mozambique, las compras en virtud de la iniciativa Compras para el Progreso a pequeños y medianos comerciantes locales fortalecieron su capacidad de operar en mercados dominados por comerciantes de mayor tamaño y estimularon la competencia y la reducción de los precios a largo plazo. En otros, como en Zambia, la República Democrática del Congo y, en cierta medida, Kenya, el trabajo con los

¹⁹ Durante la fase piloto de la iniciativa Compras para el Progreso, los frijoles en Centroamérica a veces se compraban a precios superiores a los precios paritarios de importación. En El Salvador y Honduras, los Gobiernos habían pedido explícitamente al PMA que adquiriera frijoles a nivel local para el programa nacional de alimentación escolar, con independencia de si el precio excedía el precio paritario de importación, utilizando fondos del Gobierno. Más recientemente, se han realizado compras a precios superiores a los precios paritarios de importación en Kenya, Lesotho y la República Democrática del Congo.

²⁰ PMA. 2014. *P4P Final Consolidated Procurement Report (September 2008–December 2013)*. Véase: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp270609.pdf>.

pequeños y medianos comerciantes permitió incluso a los grupos de pequeños agricultores que tenían un acceso limitado al PMA y a los mercados estructurados aumentar su capacidad para agrupar productos de mayor calidad en volúmenes comercializables²¹. Al mismo tiempo, aun cuando los pequeños agricultores son los principales proveedores, no siempre se benefician del valor total de sus contribuciones, lo cual resalta la importancia de las modalidades de compra en favor de los pequeños productores.

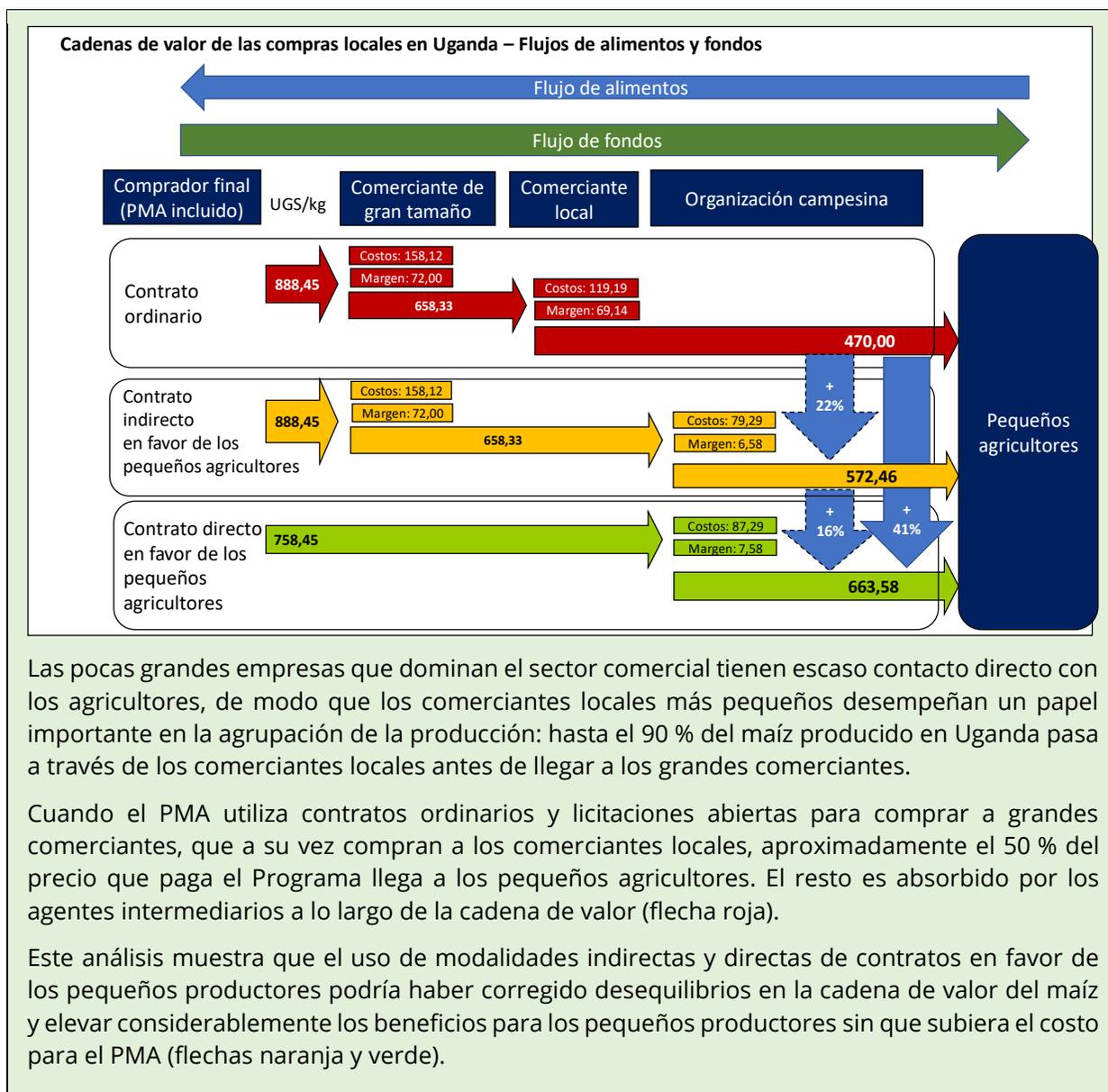
14. En 2017, el PMA introdujo cambios en sus procesos internos de adquisición con el fin de aumentar las compras indirectas a los pequeños agricultores mediante el recurso a contratos indirectos, que permiten al PMA comprar a los comerciantes, al tiempo que garantizan el pago de precios justos a los agricultores y la transparencia y el control de las transacciones entre comerciantes y agricultores u organizaciones campesinas. Estas modalidades de contratos indirectos²² tienen un gran potencial para impulsar las compras en favor de los pequeños agricultores al tiempo que permiten al PMA seguir comprando en la escala adecuada a comerciantes que velan por la calidad de los alimentos. Estas modalidades contractuales se probaron con éxito en cuatro países (Honduras, Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia) durante la temporada 2017/2018, con más de 15.000 toneladas de cereales y legumbres secas comprados.

Estudio de caso de Uganda

El PMA compra más alimentos en Uganda que en cualquier otro país en desarrollo. Los productos se utilizan en operaciones realizadas no solo en este país, sino también en otros países de África Oriental. En 2018, el PMA compró más de 188.000 toneladas de alimentos en Uganda (principalmente maíz, pero también frijoles y sorgo), inyectando alrededor de 50 millones de dólares en la economía local. Aunque entre el 80 % y el 90 % de los alimentos comprados eran producidos por pequeños agricultores, el PMA solo compró 1.000 toneladas directamente a los agricultores, a través de organizaciones campesinas. La mayor parte de los alimentos se compraron a grandes comerciantes en virtud de licitaciones abiertas en las que se invitó a participar a los proveedores preseleccionados. En junio de 2019, una misión del PMA analizó la cadena de valor del maíz, facilitando información sobre cómo se distribuía el efectivo inyectado por el PMA entre los agentes de la cadena y cómo los agricultores se estaban beneficiando de ella. La cadena de valor del maíz en Uganda es una cadena “no rígida”, con varios flujos de mercancías que se mueven en paralelo y poca integración entre los diversos agentes. Los principales problemas con los que se enfrentan los agricultores para avanzar en la cadena son el acceso al crédito y el transporte.

²¹ Management Systems International. 2014. *Experience Buying from Small and Medium Traders, P4P Global Learning Series*.

²² En particular los contratos condicionados indirectos y los contratos por mandato indirectos (véase el anexo II).



- En otras situaciones, la mejor opción es la compra directa a organizaciones campesinas. Por ejemplo, los programas de alimentación escolar basada en la producción local están diseñados para proporcionar a los escolares alimentos seguros, variados y nutritivos obtenidos localmente de pequeños productores²³. Los programas de alimentación escolar con productos locales permiten a los agricultores acceder a un mercado local previsible y estable y potenciar al máximo los beneficios que pueden obtener de ello. Las modalidades de compras locales que se emplean en estos programas constituyen excelentes ejemplos de cómo las cadenas de valor más cortas —en las que, por ejemplo, el producto pasa de los agricultores u organizaciones campesinas directamente a las escuelas— con el menor número posible de intermediarios mejora el acceso a mercados rentables y estables para los agricultores y el acceso a alimentos locales variados a un precio favorable para las escuelas. El PMA apoya el establecimiento y la

²³ FAO, PMA. 2018. *Home Grown School Feeding Resource Framework*. Véase: https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000074274/download/?_ga=2.141709426.1779017524.1566804150-1294151148.1541749204.

ampliación de los programas nacionales de alimentación escolar basada en la producción local que contribuyen al desarrollo económico y fortalecen y estimulan los sistemas alimentarios locales.

Propuesta de valor

16. El PMA procura acrecentar la eficiencia y la eficacia de sus compras locales con miras a garantizar un suministro fiable de alimentos para las operaciones a las que presta asistencia, contribuyendo al mismo tiempo a los objetivos programáticos de apoyar a los pequeños agricultores y fortalecer los sistemas alimentarios. Mediante el aumento de las compras de alimentos a nivel local y en favor de los pequeños productores, el Programa puede aprovechar tres de sus importantes ventajas comparativas:
 - *Su poder adquisitivo*, cuya magnitud ofrece la oportunidad de influir en la evolución de los mercados alimentarios locales. Tal como se indica en el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021, “en los programas del PMA relativos a la demanda dirigidos a apoyar el acceso de los pequeños productores a los mercados agrícolas se aprovecha tanto el impacto de las adquisiciones y competencias especializadas del Programa en los mercados agrícolas como el de otros compradores de los sectores público y privado, contribuyendo así a fomentar unos sistemas alimentarios más resilientes, a favorecer la producción y la elaboración de alimentos diversificados desde el punto de vista nutricional, a crear sistemas de agrupación de la producción favorables a los pequeños agricultores, a mejorar la gestión después de la cosecha y a catalizar un desarrollo comercial e institucional sostenible de los mercados en beneficio de los pequeños productores”²⁴.
 - *Sus conocimientos especializados en comercialización de alimentos*, que lo convierten en un asociado preferente para las entidades públicas y privadas interesadas en el desarrollo de mercados mejor integrados y más eficientes, y de vínculos más sólidos y equitativos entre los pequeños productores y los mercados.
 - *Su poder de facilitación*, que le permite movilizar a asociados externos en apoyo de objetivos comunes y promover una mayor integración interna entre sus propios programas orientados al mercado y sus otras iniciativas, entre las cuales el apoyo a los mercados agrícolas en favor de los pequeños productores, las actividades de ACA y de alimentación escolar con productos locales, la protección social en la que se tiene en cuenta la nutrición, las transferencias de base monetaria (TBM) y las redes de seguridad.
17. Las compras locales respaldan directamente los objetivos operacionales de garantizar un suministro de alimentos para las operaciones del PMA que sea fiable y eficaz en función de los costos. Además, dependiendo de la calidad de las cadenas de valor que intervengan, las compras locales también pueden promover objetivos a nivel de los programas y en la esfera del desarrollo, por ejemplo:
 - la inyección de efectivo en las economías locales, que puede contribuir a fortalecer los mercados locales, alienta a los pequeños productores a ser más productivos y genera efectos multiplicadores positivos en la economía local —lo que favorece una mayor seguridad alimentaria y mejores medios de subsistencia— y, a largo plazo, también puede mejorar los resultados de los indicadores macroeconómicos;

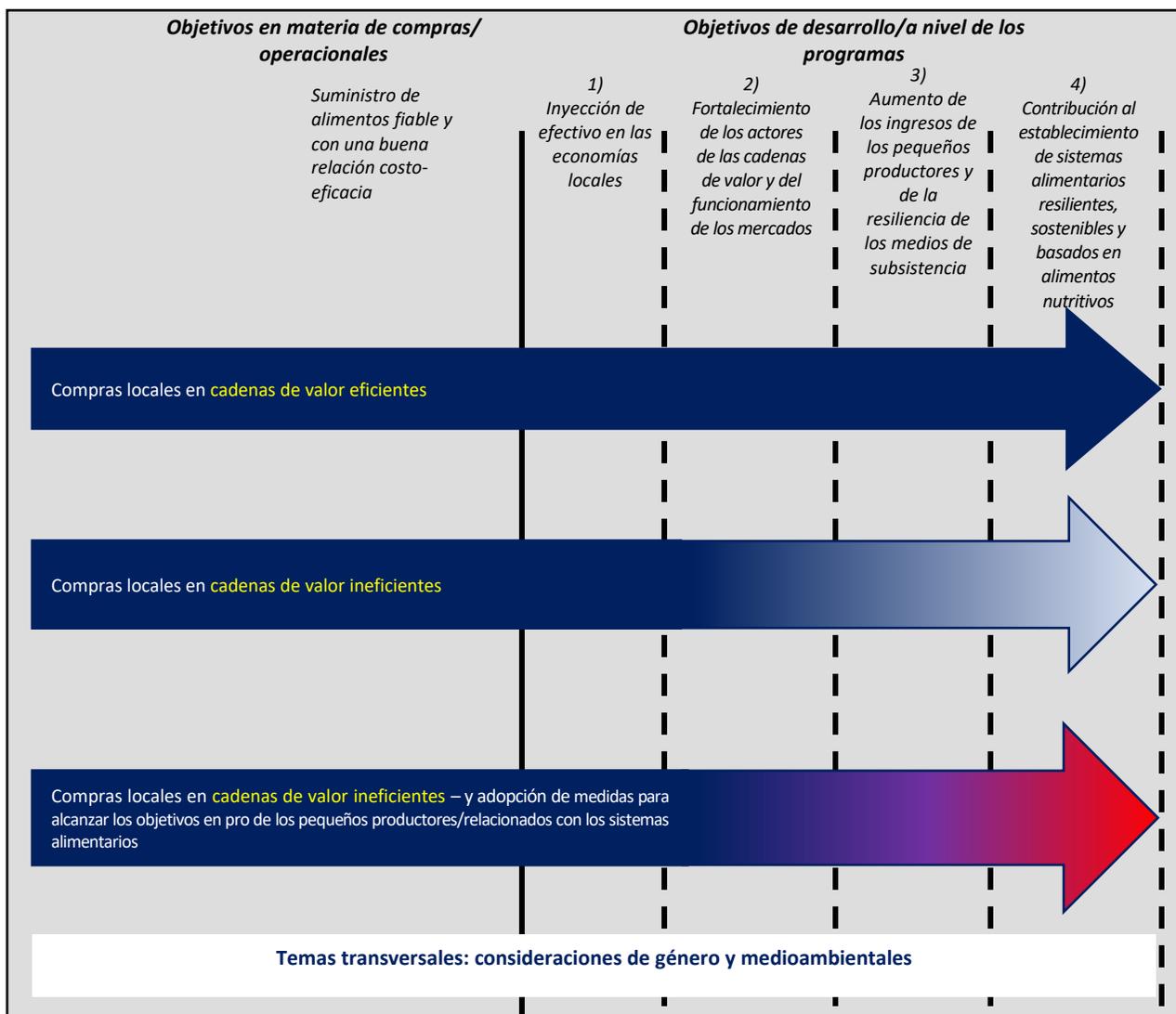
²⁴ Plan Estratégico para el PMA para 2017-2021 (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2*). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037199/download/>.

- el fortalecimiento de los agentes que participan en las cadenas de valor gracias a una colaboración más intensa con el sector privado y un mayor participación de comerciantes locales más variados, lo cual estimula el buen funcionamiento de los mercados locales y tiene potencial para reducir los precios y aumentar el poder adquisitivo de los beneficiarios de las TBM;
 - unas relaciones comerciales más sólidas y estables entre el PMA, los comerciantes y los pequeños agricultores, favorecen un mayor acceso de los agricultores al crédito y a los insumos y fortalecen su capacidad para mejorar las normas de calidad y la colaboración con otros asociados para el desarrollo, lo que lleva a un aumento de la producción y la productividad de los agricultores y mejora la calidad de sus productos, ampliando sus oportunidades de generación de ingresos y sus medios de subsistencia, y
 - un mejor desempeño de todos los agentes del mercado en las cadenas de valor de alimentos nutritivos hace que los sistemas alimentarios basados en productos nutritivos sean más resilientes, sostenibles e inclusivos.
18. Estos objetivos programáticos también pueden contribuir a fortalecer la participación de las mujeres y las niñas en las organizaciones campesinas y las cadenas de valor, así como promover oportunidades de empleo, especialmente para los jóvenes.
19. La compra local de alimentos puede ser además un elemento importante para mitigar el efecto de las crisis en la economía general de un país gracias a la adquisición de productos en zonas del país donde haya excedentes para utilizarlos en el marco de las intervenciones de emergencia. También puede ser un medio para reducir las tensiones y establecer relaciones de cooperación entre comunidades en conflicto. Tras una emergencia, las compras locales pueden proporcionar acceso a los mercados a los pequeños agricultores vulnerables y afectados por crisis, alentándolos a volver a participar en la producción y a recuperar sus medios de subsistencia mediante actividades integradas de apoyo a los medios de subsistencia y el fomento de la resiliencia, como las de ACA y alimentación escolar con productos locales.
20. En la mayoría de los entornos en los que trabaja el PMA, las cadenas de valor a menudo no son eficientes ni equilibradas, y los pequeños agricultores y sus organizaciones están expuestos a mayores riesgos que otros proveedores o bien no reciben un precio justo proporcional al valor que aportan²⁵. Por lo tanto, las compras efectuadas para contribuir a alcanzar los objetivos de los programas, fortalecer los medios de subsistencia y la resiliencia de los pequeños agricultores y mejorar los sistemas alimentarios, a menudo tendrán que ir acompañadas de medida suplementarias que permitan eliminar los puntos de congestión en las cadenas de valor. Dicha labor beneficiará sobre todo a los agricultores vulnerables.
21. Por consiguiente, el análisis de las cadenas de valor es esencial para determinar los puntos de congestión imperantes, detectar ineficiencias y desequilibrios que puedan impedir que los agricultores y otros agentes se beneficien plenamente de las compras locales, y fundamentar estrategias con las que abordar las limitaciones constatadas.
22. La figura 2 ilustra los diversos objetivos de las compras locales y cómo su consecución depende del funcionamiento de las cadenas de valor pertinentes:
- en las cadenas de valor eficientes (primera flecha), se consigue asegurar la eficiencia en función de los costos y el suministro fiable de alimentos al mismo tiempo que se alcanzan las metas más generales de los programas.

²⁵ En el anexo I se encontrará una explicación pormenorizada del análisis de las cadenas de valor.

- En las cadenas de valor ineficientes (segunda flecha), se puede lograr un suministro de alimentos eficaz en función de los costos y fiable, pero este no conduce a la consecución de los objetivos de los programas y en materia de desarrollo. En este contexto, se requieren medidas complementarias (tercera flecha) para alcanzar los objetivos más amplios de los programas.

Figura 2: Objetivos de las compras locales



- Como comprador, el PMA determina en qué punto conectarse a una cadena de valor. En la actualidad, esto se hace principalmente a nivel de los comerciantes mayoristas. La promoción de unos efectos adicionales y más relacionados con los programas exige que las actividades de compras del PMA se realicen en un eslabón anterior de las cadenas de valor, a nivel de los comerciantes intermedios o de las organizaciones de agricultores, o bien que se utilicen contratos indirectos que permitan a los mayoristas comprar a los agricultores en condiciones equitativas (a los precios vigentes en el mercado).
- El PMA ha definido las siguientes medidas complementarias para subsanar las deficiencias de la cadena de valor:

- Introducir determinadas modalidades de compra que sean favorables a los pequeños productores a fin de garantizar que estos se beneficien de la demanda estable del Programa. Estas modalidades pueden consistir en compras directas a los pequeños productores y sus organizaciones o compras indirectas a través de contratos con comerciantes que adquieran los alimentos de los pequeños productores a precios justos. La elección de la modalidad contractual más apropiada depende del contexto y se guía por análisis de mercado y de las cadenas de valor, y por los objetivos de desarrollo.
- El PMA puede vincular sus actividades de compras a sus propias actividades programáticas (párrafo 6) o a actividades realizadas por determinados asociados con el fin de fortalecer la capacidad de los agentes pertinentes de las cadenas de valor para corregir las debilidades estructurales. La gama de actividades puede incluir las destinadas a aumentar la calidad y la cantidad de la producción de los agricultores, a fortalecer las capacidades organizativas y de comercialización de los mismos y a apoyar la reducción de las pérdidas tras la cosecha y mejorar la infraestructura. Este enfoque de compras más amplio exige una mayor colaboración interna (dependencias encargadas de los programas y las compras) y la intensificación de las asociaciones con agentes del sector privado, organizaciones de agricultores, los otros organismos con sede en Roma, organizaciones no gubernamentales y Gobiernos.

TBM y economías locales

En el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 se afirma que las TBM del PMA “ofrecen la oportunidad no solo de tratar problemas relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, sino también de integrar en mayor medida a la población destinataria en el sistema financiero y mercantil local”.

Mediante los estudios y los análisis del impacto se ha constatado que, además de ayudar a los beneficiarios directos, las TBM generan beneficios indirectos para las economías locales. Al impulsar la demanda local de alimentos, estas transferencias pueden aumentar las oportunidades de mercado para los pequeños agricultores y los comerciantes locales y estimular la agricultura local y las actividades de venta al por menor. Las TBM pueden crear oportunidades para fomentar el acceso a los mercados al conectar a los pequeños productores con los mercados en los que los beneficiarios compran sus alimentos. Esto puede lograrse mediante el uso de modalidades de compras condicionadas que garanticen que los minoristas seleccionados compren un determinado porcentaje de sus existencias a los pequeños productores. Los contratos de venta minorista y las innovaciones, como la tecnología de la cadena de bloques, también se utilizan para el seguimiento y la aplicación de la trazabilidad con el fin de garantizar el origen local de los alimentos adquiridos.

Enfoque propuesto para la política

25. Basándose en la amplia experiencia del PMA en materia de compras locales, incluso a los pequeños productores, esta política introduce principios, parámetros, consideraciones relacionadas con los programas y elementos relativos a las asociaciones que permitirán al PMA aplicar un enfoque renovado a las compras locales. Algunos de los elementos innovadores son el uso de principios y parámetros adicionales en los procesos de toma de decisiones, el examen de los objetivos de los programas y las asociaciones durante la planificación de las compras de alimentos y la integración de las compras en los objetivos de los programas. En general, las compras locales realizadas por el PMA seguirán garantizando que los beneficiarios dispongan

de productos alimenticios adecuados de manera oportuna y eficaz en función de los costos, al tiempo que se logran los efectos previstos de los programas sobre la base de un análisis específico del contexto. Además, una mayor integración de las adquisiciones en la planificación de los programas y las asociaciones permitirá conseguir los objetivos más generales de los programas, de acuerdo con la propuesta de valor.

Principios

26. Al elegir las modalidades de las compras locales, los principios vigentes del PMA para las adquisiciones²⁶ se complementarán con los siguientes principios rectores:
- *Salvar vidas y cambiar la vida de las personas.* El PMA adquirirá la máxima cantidad posible de alimentos inocuos y nutritivos con los recursos disponibles (salvar vidas) a la vez que tendrá en cuenta los efectos de los programas al seleccionar las modalidades de compras (cambiar la vida de las personas).
 - *No hacer daño.* El PMA examinará cuidadosamente el carácter pluridimensional de las repercusiones negativas que las compras locales pudieran tener en los mercados y las cadenas de valor (perturbaciones, efectos inflacionistas, etc.) y en la protección, los medios de subsistencia y el medio ambiente que puedan afectar a las personas vulnerables y los consumidores pobres.
 - *Sostenibilidad.* El PMA promoverá prácticas sostenibles a lo largo de las cadenas de valor y procurará introducir mejoras duraderas en los sistemas alimentarios que produzcan cambios sistémicos.
 - *Transparencia y equidad.* El PMA se esforzará por garantizar que todos los agentes del mercado tengan acceso en pie de igualdad a la información y reciban una parte equitativa del precio final que se corresponda con el valor que han aportado.

Parámetros

27. Los siguientes parámetros guiarán a las autoridades responsables de las compras a la hora de seleccionar el mejor método de compra y las modalidades contractuales conexas, teniendo en cuenta al mismo tiempo la propuesta de valor:
- *Contexto de las compras.* Se refiere a todas las consideraciones —como la necesidad de satisfacer rápidamente las necesidades humanitarias, los marcos reglamentarios vigentes, la disponibilidad de financiación, el análisis de la cadena de suministro y otros riesgos específicos del contexto—, que puedan influir en la selección de las modalidades y las condiciones de compra, incluido el tipo de contrato utilizado. El PMA examinará cuidadosamente el contexto a la hora de determinar si se debe comprar localmente y qué modalidades de contrato aplicar.
 - *Efectos.* Se hace referencia a los objetivos previstos —ya sea a nivel institucional, con el Mecanismo de gestión global de los productos, o a nivel nacional— que el PMA desea alcanzar a través de la modalidad de compra elegida, como mejorar los medios de subsistencia y los ingresos de los pequeños productores, crear sistemas alimentarios inclusivos y resilientes o hacer una programación en la que se tenga en cuenta la nutrición. En estas situaciones, los beneficios derivados de la consecución de los objetivos de los

²⁶ Los principios del PMA en materia de adquisiciones están enunciados en su manual en línea para la compra de alimentos. Véase: <https://foodprocurement.manuals.wfp.org/en/1introduction/>.

programas se tendrán que evaluar y describir como base para el proceso de decisión sobre la modalidad de compra que se vaya a emplear.

- *Análisis de las cadenas de valor.* Se trata de analizar las cadenas de valor de determinados productos básicos con miras a determinar las oportunidades y problemas, y evaluar las ineficiencias que puedan impedir que los agricultores tengan un acceso provechoso a los mercados. El PMA llevará a cabo sistemáticamente análisis de las cadenas de valor (en particular cuando compre en gran volumen) como paso fundamental para obtener información sobre los puntos de ingreso, evaluar la fiabilidad de las modalidades de suministro y compra que mejor sirvan para obtener los efectos previstos y determinar las medidas potenciales de fortalecimiento de las capacidades para los diversos intervinientes (agricultores, comerciantes, etc.).
- *Precio paritario de importación.* Conforme al nuevo enfoque de la política, sigue siendo esencial analizar si resulta más eficaz en función de los costos importar un producto básico o adquirirlo dentro del país. Aunque el precio paritario de importación sigue siendo el parámetro fundamental para orientar las decisiones sobre compras, la presente política propone introducir flexibilidad para que la autoridad responsable de las compras considere unos precios de compra locales de hasta un 20 % por encima de dicho precio. En estos casos se necesitará una razón bien fundada que justifique cómo dichas compras permitirán alcanzar determinados objetivos de los programas, teniendo en cuenta la solución de compromiso encontrada entre adquirir la cantidad máxima de alimentos para las poblaciones vulnerables y promover los objetivos programáticos de fortalecer los medios de subsistencia y los sistemas alimentarios. Asimismo, se deberán examinarse las repercusiones negativas que podrían sufrir los mercados y las cadenas de valor, teniendo en cuenta el principio de “no hacer daño”, y los posibles riesgos, como los efectos inflacionistas. El PMA está reexaminando además su método de cálculo del precio paritario de importación y, en consulta con expertos, estudiará la viabilidad de incluir consideraciones sobre la huella de carbono.

Compras locales en Rwanda: Africa Improved Foods

En 2015, el PMA firmó un acuerdo con Africa Improved Foods (AIF) —una empresa conjunta de Royal DSM, la Corporación Financiera Internacional, los bancos de desarrollo de los Países Bajos y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y el Gobierno de Rwanda— para construir una fábrica de procesamiento de alimentos en Kigali que pudiera suministrar alimentos procesados asequibles y altamente nutritivos al mercado rwandés y la región. Las materia primas provienen de pequeños agricultores con el objetivo de mejorar la vida de los productores locales y fortalecer las empresas locales, y la fábrica proporciona productos alimenticios nutritivos que de otro modo tendrían que ser importados del extranjero. Desde el inicio de las operaciones de AIF, las empresas locales de los sectores del transporte, la agricultura y el comercio se han fortalecido y se han transferido conocimientos a los actores económicos rwandeses, lo que ha dado lugar a la creación de una creciente base de mano de obra cualificada que trabaja con AIF o le presta servicios. Al mismo tiempo, la demanda previsible de productos básicos locales, como el maíz y la soja, ha mejorado las cadenas de valor de los cultivos producidos por los pequeños agricultores.

Tras haber firmado el acuerdo de comprar 25.000 toneladas de SuperCereal Plus al año a AIF, a precios fijados cada seis meses en consonancia con los precios paritarios de importación, el PMA ha comprado hasta ahora 75.000 toneladas de dicho producto para programas de tratamiento y prevención de la malnutrición infantil en Kenya, la República Unida de Tanzania, Rwanda, Sudán del Sur y Uganda. Además, el Gobierno de Rwanda compra a AIF alimentos elaborados nutritivos para sus programas de nutrición nacionales.

A pesar de los esfuerzos de AIF por diversificar sus flujos de ingresos y reducir el costo de los materiales y las operaciones, el precio del SuperCereal Plus elaborado con materias primas rwandesas (y ugandesas) ha sido sistemáticamente más alto que el de los productos equivalentes europeos, lo que significa que el SuperCereal Plus de AIF todavía no se puede fabricar a precios inferiores a los precios paritarios de importación. No obstante, ante las urgentes restricciones de las cadenas de suministro de los programas de nutrición en África Oriental, y teniendo en cuenta los objetivos más amplios de la iniciativa con AIF, en 2019 el PMA acordó pagar precios superiores a los precios paritarios de importación para los productos de AIF.

Integración programática

28. Las estrategias y modalidades de compras locales deberán integrarse en el diseño y la ejecución de todos los PEP, especialmente en los países para los que el PMA adquiere grandes cantidades de alimentos. De este modo se asegurará la adecuación entre las compras y los programas y se fomentará asimismo la integración de las diversas iniciativas del PMA que contribuyen a mejorar los medios de subsistencia de los pequeños productores y a fortalecer los sistemas alimentarios (por ejemplo, apoyo a la comercialización de la producción agrícola de los pequeños agricultores, programas de reducción de las pérdidas poscosecha y actividades de alimentación escolar con productos locales y de ACA). Gracias al aprovechamiento de las ventajas comparativas de estas iniciativas y de los conocimientos especializados y generales que estas generan, dicha integración programática permite al PMA intensificar su contribución al logro del objetivo del Hambre Cero.
29. En particular, la integración puede fomentarse en las esferas programáticas siguientes:
 - *Nutrición.* Se pueden establecer vínculos eficaces con una serie de intervenciones que integren la dimensión nutricional, en especial las relacionadas con las actividades locales de enriquecimiento de alimentos (incluido el bioenriquecimiento) destinadas a aumentar los mercados de productos locales y, al mismo tiempo, a promover la diversidad

alimentaria. Las oportunidades de integración también surgen del uso de las compras para aumentar la demanda de productos alimenticios locales más variados, así como de la colaboración con procesadores de alimentos locales para producir alimentos más nutritivos.

- *Resiliencia.* Las intervenciones complementarias que establecen vínculos entre, por un lado, la labor encaminada a empoderar a los pequeños productores para que creen activos productivos —como carreteras para ir a los mercados o sistemas de riego— y, por otro, las actividades destinadas a impulsar la demanda de productos de los pequeños agricultores hacen que el trabajo de estos últimos sea más provechoso y resistente a las crisis, y refuerzan así su capacidad para producir alimentos de alta calidad en cantidades suficientes.
- *Ingresos y medios de subsistencia.* La demanda estable generada por las compras del PMA, unida a unos contratos de compras locales innovadores, ofrece oportunidades para aumentar los ingresos de los pequeños productores. Estas herramientas pueden vincularse con intervenciones complementarias del PMA y los asociados que contribuyan a mejorar los medios de subsistencia y a mejorar los sistemas alimentarios.
- *Género.* El uso de un enfoque que propicie la transformación de las relaciones de género a la hora de planificar actividades complementarias fomenta la participación de las agricultoras y las empodera, entre otras cosas al abordar las causas profundas de las desigualdades que limitan el potencial de las mujeres. Un ejemplo de esas actividades transformadoras es la mejora del acceso al crédito en condiciones asequibles.

Asociaciones

30. La ampliación de las compras locales exige un alto nivel de colaboración con asociados que puedan proporcionar acceso a la información necesaria para una planificación eficaz, contribuir a promover condiciones propicias y apoyar soluciones holísticas. Por lo tanto, se necesitan asociaciones sólidas con los siguientes agentes, tanto a nivel mundial como local:

- *Gobiernos.* Las asociaciones con los Gobiernos nacionales y locales pueden ser eficaces para garantizar que se proporcione un apoyo adecuado a los agricultores. El PMA puede ayudar a los Gobiernos a fortalecer su capacidad para comprar a los pequeños productores, mientras que la estrategia de compras del PMA puede beneficiarse del acceso a la información gubernamental sobre proveedores y agricultores.
- *Partes interesadas locales: agricultores y comerciantes.* Más allá de la relación comercial, los agricultores y comerciantes confían en la colaboración con el PMA para mejorar sus prácticas y capacidades. Los representantes locales y las organizaciones de producción y exportación de productos agrícolas, como las que intervienen en el comercio minorista, la distribución y la gestión posterior a la cosecha, también deben participar en la planificación e implementación de iniciativas de compras locales.
- *Instituciones académicas, centros de investigación y laboratorios nacionales.* Se trata de importantes fuentes de conocimientos e información locales y pueden complementar los conocimientos especializados del PMA.
- *Organizaciones nacionales e internacionales de la sociedad civil.* El PMA puede beneficiarse de los conocimientos, la experiencia y los enfoques probados de las organizaciones de la sociedad civil, en especial las que intervienen en las esferas de la oferta, el fortalecimiento de las capacidades o el seguimiento.

- *Organismos con sede en Roma.* La colaboración con los otros organismos que tienen su sede en Roma es clave para aprovechar al máximo los esfuerzos usando las ventajas comparativas y las fortalezas específicas de cada organismo. Durante la fase piloto de la iniciativa Compras para el Progreso se implementó con éxito un modelo de ese tipo de colaboración, y la experiencia del PMA en materia de compras locales y apoyo a los pequeños productores se complementó con la asistencia técnica proporcionada por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en la esfera de la producción y con intervenciones apoyadas por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para mejorar el acceso al crédito de los agricultores. La promoción y el examen de dicha colaboración son esenciales para garantizar la integración de los programas y la ampliación de las compras locales.
- *Otros organismos de las Naciones Unidas.* La labor conjunta con otros organismos de las Naciones Unidas, en particular el UNICEF, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), puede aumentar los efectos obtenidos combinando el poder adquisitivo con el fortalecimiento de los agentes de las cadenas de valor que intervienen en el bioenriquecimiento, el fomento de las innovaciones y la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.
- *Sector privado*²⁷. Los agentes del sector privado, tanto locales como internacionales, son valiosos asociados que complementan los conocimientos especializados del PMA. Las empresas de elaboración de alimentos, tecnología e innovación desempeñan una función fundamental en el apoyo a los pequeños productores proporcionando conocimientos generales, conocimientos especializados, herramientas como sistemas de trazabilidad y apoyo financiero.
- *Donantes.* La colaboración con los donantes y los asociados para el desarrollo es crucial para mejorar significativamente las compras locales e integrarlas en los programas. Cuando el PMA haga compras a nivel local se requerirá un cierto grado de flexibilidad por parte de los donantes por lo que se refiere tanto al origen como al precio de los alimentos, lo cual se podrá justificar por la eficacia en función de los costos de esta modalidad de compra. Los programas de desarrollo de los donantes presentes en los países ofrecen la posibilidad de complementar las estrategias de compra del PMA.

Riesgos

31. El PMA examinará detenidamente los riesgos asociados a las estrategias y modalidades de compra local que seleccione y definirá las medidas de mitigación, de la siguiente manera:
 - La adquisición de un gran volumen de alimentos en un país puede tener efectos inflacionistas que perjudiquen a los hogares, en particular a los más pobres. Por lo tanto, el PMA analizará la dinámica de las adquisiciones y de los mercados, como el momento de efectuar las compras y las fluctuaciones de precios existentes para anticipar cualquier posible efecto negativo sobre los precios.
 - La estacionalidad, la variación del número y la naturaleza de los principales agentes de las cadenas de valor y las tendencias de los mercados mundiales influyen en los precios y los

²⁷ Es de suponer que, en el marco de su colaboración con asociados del sector privado, el PMA se guiará por la estrategia en materia de creación de asociaciones y movilización de fondos en el ámbito del sector privado que se presentará a la Junta, para su aprobación, en el segundo período de sesiones ordinario de 2019.

mercados locales de forma impredecible y continua. Las estrategias y planes de compras requieren un examen periódico y deben poder adaptarse a las condiciones cambiantes.

- Cuando se compran alimentos a pequeños productores, existe el riesgo inherente de que estos no puedan proporcionar productos de la calidad y la cantidad contratadas en el momento oportuno. La estrategia del PMA en materia de compras deberá incluir planes de contingencia para tales situaciones.
- La compra a pequeños productores también entraña riesgos asociados con las prácticas agrícolas locales, como las técnicas agrícolas insostenibles, la degradación de la tierra y los efectos de los plaguicidas o los fertilizantes. Por lo tanto, el PMA y sus asociados deberán marcarse el objetivo de fomentar intervenciones programáticas, como las actividades de ACA, que fomentan prácticas agrícolas sostenibles y “climáticamente inteligentes”, la conservación de los suelos y la captación de aguas.

Seguimiento y evaluación

32. Se hará el seguimiento de esta política de varias maneras:

- Mediante un seguimiento cuantitativo, posibilitado gracias a la introducción de sistemas de trazabilidad y al aumento de la dotación de personal —que permitirá corregir la insuficiencia de la información facilitada sobre las compras locales—, se obtendrán sistemáticamente datos sobre esas compras y sobre la proporción de compras en favor de los pequeños agricultores (cantidad y valor de las compras a los pequeños agricultores, las cooperativas de productores y los comerciantes).
- El análisis de las cadenas de valor permitirá determinar los beneficios obtenidos por los agricultores cuando las cadenas de valor ineficientes o desequilibradas mejoran gracias a la utilización de modalidades de contrato favorables a los pequeños agricultores y a las intervenciones de los programas del PMA. Esos beneficios son la contribución que hace el Programa a la mejora de los ingresos y la productividad de los agricultores (meta 3 del ODS 2), que se vigilará mediante actividades de seguimiento y evaluación. Aunque el PMA no medirá el aumento de los ingresos de los pequeños agricultores, que depende de muchos factores ajenos a su control, sí puede seguir el aumento (en volumen y valor) registrado por las ventas efectuadas por los pequeños productores, que contribuye al aumento de las oportunidades de generación de ingresos derivadas de las compras locales del PMA.

33. En el plan de implementación se definirá un marco detallado de seguimiento y evaluación. Se prevé realizar una evaluación de la aplicación de la política y de sus resultados en 2024, cinco años después de la adopción prevista de la política.

Ámbitos de inversión

34. La aplicación de la política exigirá que el PMA refuerce sus propias capacidades, sistemas, procesos y procedimientos y asegure unos recursos iniciales para hacer las inversiones necesarias. También será necesario que el personal de todos los niveles desarrolle las capacidades necesarias para comprender y aplicar la política en sus respectivos entornos de trabajo en el marco de una programación integrada y de asociaciones.

35. Se necesitarán inversiones inmediatas en las siguientes esferas temáticas:

- *Análisis y capacidad.* Un análisis exhaustivo de las cadenas de valor existentes proporciona la base para aplicar estrategias en materia de compras dirigidas a aumentar las compras locales y las compras favorables a los pequeños agricultores, prestando atención al

empoderamiento de las mujeres rurales. Esto exige hacer inversiones a nivel institucional con el objeto de:

- elaborar una metodología y herramientas para el análisis de las cadenas de valor y proporcionar apoyo adicional, en especial instrumentos de seguimiento y evaluación e indicadores para la recopilación de datos a nivel de las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede, y
- fortalecer las capacidades de las oficinas en los países, los despachos regionales y las dependencias de la Sede para analizar las cadenas de valor y las tendencias del mercado y así fundamentar las decisiones sobre compras, en particular en las situaciones de distorsión del mercado.

36. Habrá que establecer asimismo mayores salvaguardias para posibilitar un examen rápido y exhaustivo de las propuestas de compras a precios por encima de los de paridad de importación. Esto exigirá revisar el modelo de los procesos operativos, para lo cual se deberá invertir en el desarrollo de capacidades y herramientas a fin de asegurar que las diferentes direcciones funcionales intervengan en el proceso de adquisición en el momento adecuado. Se pondrán a disposición de las oficinas de los países y los despachos regionales orientaciones e instrumentos que faciliten la justificación de las compras a precios superiores a los de paridad de importación. En la cadena de suministro se está introduciendo un sistema de paridad de importación dotado de nuevas herramientas.

Trazabilidad

37. A nivel institucional, el PMA tendrá que invertir en un sistema de trazabilidad para hacer un seguimiento eficiente, fiable y transparente de los alimentos y de los precios que pagan los comerciantes a las organizaciones y agrupaciones de pequeños agricultores, como condición previa para ampliar las modalidades contractuales indirectas (condicionadas o por mandato). Para que las oficinas en los países puedan gestionar y hacer el seguimiento de sus contratos de compras de manera eficiente, estas inversiones requerirán que se establezcan relaciones de cooperación con empresas del sector privado, se desarrollen sistemas desde la Sede —lo cual incluye la innovación tecnológica—, y se invierta en equipos y programas informáticos y en la capacitación de quienes vayan a utilizar el sistema de trazabilidad. Mientras no se disponga de las herramientas digitales, habrá que desarrollar modelos de trazabilidad alternativos (basados en el uso de documentación en papel).

Siguientes etapas

38. Tras su aprobación, la política se aplicará en dos etapas:

- La primera fase se definirá en el plan de implementación pormenorizado, que se elaborará en cuanto se apruebe la política. El plan abarcará un período de dos a tres años e incluirá actividades y un presupuesto conexo para diseñar y probar procedimientos y orientaciones que permitan ampliar las nuevas modalidades contractuales indirectas, desarrollar y probar un sistema de trazabilidad digital, fortalecer las capacidades del personal y los asociados del PMA para la adopción de los nuevos procedimientos y sistemas, y mejorar la colaboración con los asociados locales.
- La segunda etapa implicará la difusión y consolidación de los procedimientos, herramientas y sistemas probados en la primera fase, para posibilitar unas compras locales más eficientes y eficaces en todo el PMA.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

| | |
|--------|---|
| AIF | Africa Improved Foods |
| FAO | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura |
| ODS | Objetivo de Desarrollo Sostenible |
| P4P | iniciativa Compras para el Progreso |
| PEP | plan estratégico para el país |
| TBM | transferencia de base monetaria |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |