



World Food Programme
Programme Alimentaire Mondial
Programa Mundial de Alimentos
برنامج الأغذية العالمي

Junta Ejecutiva

Segundo período de sesiones ordinario
Roma, 18-21 de noviembre de 2019

Distribución: general Tema 4 del programa

Fecha: 4 de noviembre de 2019 WFP/EB.2/2019/4-C*

Original: inglés Asuntos de política

* *Publicado nuevamente por razones técnicas el 14 de noviembre de 2019* Para aprobación

Los documentos de la Junta Ejecutiva pueden consultarse en el sitio web del PMA (<https://executiveboard.wfp.org/es>).

Política sobre las compras locales y regionales de alimentos

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, que contribuye al crecimiento agrícola inclusivo y a la transformación social y económica sostenible. 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 y regionales de alimentos, incluidas las que se efectúan en condiciones 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 respaldan a los agentes de las cadenas de valor, como los agricultores, las organizaciones de agricultores, los grupos de elaboradores, las cooperativas de productores y los comerciantes, en caso necesario.

La presente política va dirigida a que el PMA pueda impulsar sus compras locales y regionales y compras favorables a los pequeños productores complementando las consideraciones sobre una buena relación costo-eficacia que guían sus decisiones y agregando 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 sistemas y herramientas adicionales en apoyo de las compras de alimentos efectuadas por el PMA y realizar inversiones esenciales en enfoques innovadores para aumentar al máximo la contribución que las compras locales y regionales de alimentos realizadas por el Programa pueden hacer a la consecución de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Coordinadores del documento:

Sra. V. Guarnieri
Subdirectora Ejecutiva
Departamento de Elaboración de Programas y
Políticas
Tel.: 066513-2200

Sr. D. Kaatrud
Director
Dirección de Programas de Acción Humanitaria y
Desarrollo
Tel.: 066513-2203

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 ofrecerá un marco para mejorar de varias maneras la contribución al desarrollo sostenible de las compras locales y regionales de alimentos efectuadas por el PMA y, más concretamente:

- aclarará los contextos, las definiciones, los conceptos y los marcos relacionados con las compras locales y regionales de alimentos;
- definirá la propuesta de valor relacionada con las compras locales y regionales de alimentos efectuadas por el PMA (incluidas las favorables a los pequeños productores) y fortalecerá las cadenas de valor locales;
- proporcionará orientación sobre los principios y parámetros con arreglo a los cuales seleccionará el mejor enfoque en materia de compras de alimentos y lo adaptará a contextos específicos para obtener los efectos previstos, y
- establecerá 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 aprovechará tres ventajas comparativas:

- el poder adquisitivo y la oportunidad que tiene de influir en la evolución de los mercados de alimentos, la transformación del medio rural y la creación de empleo, en particular a nivel local;
- el conocimiento de los mercados de alimentos, que convierte al PMA en un asociado preferente para las entidades públicas y privadas que deseen contribuir al desarrollo de mercados mejor integrados, más eficientes y con vínculos más sólidos y equitativos con los pequeños agricultores y los productores locales, y
- la capacidad de convocatoria, que permite al PMA movilizar a asociados externos en apoyo de los objetivos comunes y promover una mayor integración entre sus propios programas orientados al mercado y las iniciativas de sus asociados. Las etapas siguientes se describirán en un plan de aplicación que se elaborará una vez se apruebe la política.

Proyecto de decisión*

La Junta aprueba el documento titulado "Política sobre las compras locales y regionales de alimentos" (WFP/EB.2/2019/4-C) y alienta al PMA a aprovechar las compras locales y regionales de alimentos y las asociaciones conexas como herramientas capaces de contribuir a la consecución del Objetivo de Desarrollo Sostenible 2 y otros Objetivos de Desarrollo Sostenible.

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

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 incluyen medidas para fortalecer los vínculos entre los pequeños productores y las adquisiciones de alimentos del sector público y privado, como, por ejemplo: la compra de los alimentos utilizados en las actividades de asistencia alimentaria, la adaptación de los procedimientos de adquisición para facilitar la participación de los agricultores en los mercados públicos y privados de alimentos y la promoción de una mayor investigación sobre las iniciativas de adquisición pública de alimentos, incluida la compra local y regional de alimentos nutritivos especializados, cuando sea necesario.
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 locales y regionales de alimentos y las compras en favor de los pequeños agricultores:
 - Meta 2.3: “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 2.4: “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 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 Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 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 Programa es garantizar que los beneficiarios tengan a su alcance productos alimenticios adecuados en el momento oportuno y de forma eficaz 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, incluidas las compras locales y regionales de alimentos realizadas en un país en desarrollo para su uso dentro de otro país en desarrollo, y se llega a la conclusión de que las compras locales y regionales de alimentos efectuadas por el PMA pueden tener un impacto positivo en los mercados locales.

6. Otras estrategias del PMA son pertinentes en este contexto y contribuyen a actualizar la política del Programa de compras locales y regionales de alimentos:
 - 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 3² y 4³, así como en los indicadores conexos del Marco de resultados institucionales revisado para 2017-2021⁴. Según se afirma en el Plan Estratégico, el PMA puede valerse de su considerable poder adquisitivo y experiencia para ampliar 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 reviste 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 favorecer con ello el crecimiento agrícola inclusivo, transformaciones sociales y económicas sostenibles y la seguridad alimentaria y nutricional.
 - 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 crisis⁵, 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), que consisten en actividades de desarrollo comunitarias selectivas que contribuyen a mejorar la resiliencia de los medios de subsistencia de los pequeños productores;
 - 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 con la producción local de alimentos de los pequeños productores;

¹ PMA. 1996. Circular ED96/009 del Director Ejecutivo del PMA. *Food Procurement Policy*. Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000010397/download/>.

² Mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños productores mediante el aumento de su productividad y sus ingresos.

³ Sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

⁴ WFP/EB.2/2018/5-B/Rev.1.

⁵ 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-0000023124/download/>.

- 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 de gestión después de la cosecha asequibles y basadas en datos empíricos, 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 asociados a la prestación de apoyo a los servicios esenciales de las cadenas de valor.
- Un número considerable de planes estratégicos para los países 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, de contribuir a la transformación del medio rural y la creación de empleo, y de conseguir un mundo sin hambre. En muchos países, las compras locales y regionales de alimentos por parte del PMA pueden crear una demanda previsible en los mercados con los que están conectados esos agricultores.
- La política del PMA en materia de nutrición⁶ mantiene el compromiso de promover el uso de alimentos nutritivos especializados en los programas centrados específicamente en la nutrición. También renueva la atención prestada a la calidad nutricional, obligando al PMA a remodelar sus programas de manera que tengan más en cuenta la nutrición e incrementen 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 locales a precios más asequibles.
- La política del PMA en materia de género⁷ se ha concebido para que el Programa integre la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en toda su labor y todas sus actividades, en particular velando por que se atiendan las distintas necesidades en materia 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 ambiente⁸ tiene como objetivo ayudar al Programa y a sus asociados a, entre otras cosas, minimizar la huella ambiental y de carbono de las operaciones, y establece salvaguardias ambientales y sociales para las operaciones del PMA. El aumento de las compras locales y regionales de alimentos empleando cadenas de suministro bastante más cortas contribuirá, en la mayoría de los casos, a este objetivo. Mediante su política en materia de cambio climático, el PMA está aprovechando instrumentos, enfoques y alianzas innovadores para fomentar la

⁶ *Política en materia de nutrición* (WFP/EB.1/2017/4-C). Véase: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp289541.pdf>.

⁷ *Política en materia de género para 2015-2020* (WFP/EB.A/2015/5-A). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000024445/download/>.

⁸ *Política en materia de medio ambiente* (WFP/EB.1/2017/4-B/Rev.1). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/d814d57b-ea05-44da-b0b4-33c98cb0a5a5/download/>.

resiliencia y la capacidad de supervivencia de las poblaciones vulnerables, incluidos los pequeños agricultores, hacer que haya más alimentos disponibles en los mercados locales y mejorar la sostenibilidad de esos mercados⁹.

Definiciones

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

- *Compras internacionales.* Se refiere a las compras de alimentos efectuadas fuera de la región geográfica del PMA donde estos se van a utilizar y se aplica igualmente a las compras de alimentos efectuadas en otra región.
- *Compras locales y regionales.* Se refiere a las compras de alimentos efectuadas en un país para utilizar los productos en ese mismo país o en otro país situado en la misma región geográfica.
- *Productos locales.* Se trata de productos agrícolas comprados en el país donde se han producido y donde el PMA lleva a cabo una operación.
- *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 mercados estructurados. 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, por “pequeños productores” se suele entender aquellos que tienen menos de 2 hectáreas de tierra. Sin embargo, en la agricultura influyen normalmente 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, de los insumos, etc. 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 definición¹⁰.
- *Precio paritario de importación.* Se refiere al precio en la frontera de un bien que se importa, incluidos los costos del transporte internacional y los aranceles. Este tipo de costo corresponde al costo de la compra de productos alimenticios a nivel local, regional o internacional, y en él se 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.* 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 en los directores de los distintos niveles para facilitar las operaciones del Programa¹¹.

⁹ Política en materia de cambio climático (WFP/EB.1/2017/4-A/Rev.1). Véase: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp289539.pdf>.

¹⁰ 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; y 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-0000023124/download/>.

¹¹ 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/>.

Experiencia del PMA en materia de compras locales y regionales de alimentos

8. Las adquisiciones del PMA se rigen 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 generales aplicables a la adquisición y contratación de las Naciones Unidas¹² se centran en los aspectos siguientes: una relación óptima costo-calidad; equidad, integridad y transparencia; una competencia internacional efectiva, y el interés de las Naciones Unidas. El procedimiento relativo a las compras sostenibles establecido por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)¹³ 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.
9. En 2018, el 50 % (1,8 millones de toneladas) del volumen total de alimentos comprados por el PMA (3,6 millones de toneladas) se adquirió mediante procesos de compra local, y el 33 % (1,2 millones de toneladas) pertenecía a la categoría de "productos locales". El 79 % de las compras de alimentos del PMA se llevó a cabo en países en desarrollo¹⁴.

CUADRO 1: PRINCIPALES PRODUCTOS LOCALES QUE SE COMPRARON EN 2018	
Producto básico	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

¹² 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/es/ST/SGB/2013/4>.

¹³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. 2018. *UNICEF procedure on sustainable procurement*. Véase: https://www.unicef.org/supply/files/UNICEF_Procedure_on_Sustainable_Procurement.pdf.

¹⁴ Según la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

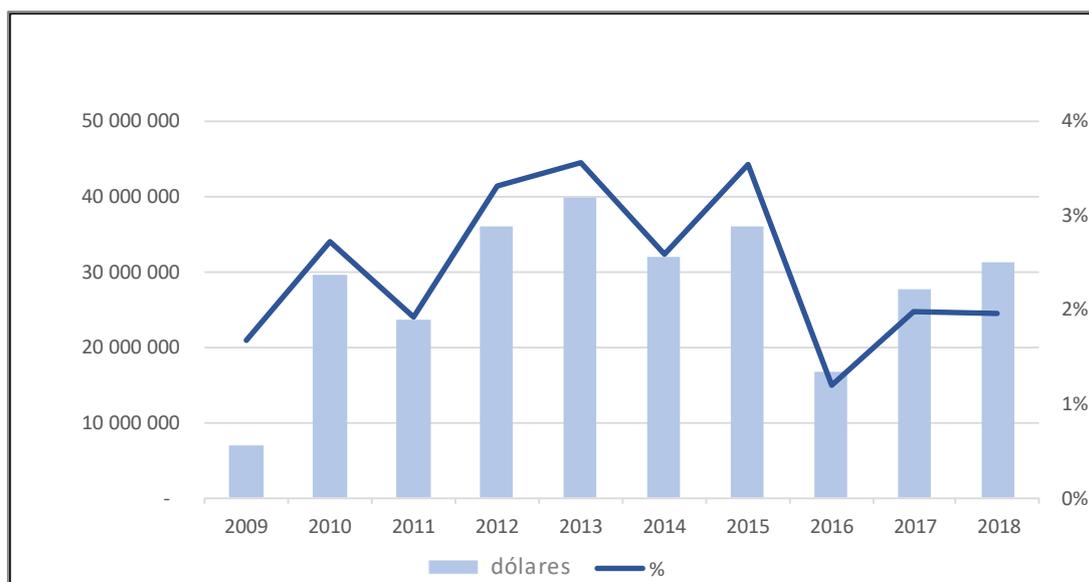
CUADRO 2: LOS 15 PRINCIPALES PAÍSES DE ORIGEN DE LOS PRODUCTOS LOCALES EN 2018	
País de origen	Cantidad (toneladas)
Uganda	188 663
República Unidad de Tanzania	171 100
Etiopía	158 903
Sudán	120 170
Nigeria	92 950
India	81 610
Pakistán	65 451
Myanmar	45 877
Bangladesh	39 112
Malawi	27 646
Níger	27 361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

10. En lo que respecta a las compras locales de alimentos a pequeños agricultores, el PMA ha creado un repositorio de conocimientos y enseñanzas extraídas de años de experiencia en materia de compras 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 4 % del total de los alimentos adquiridos) hacia el final de la fase piloto y disminuyeron a 16 millones de dólares en 2016¹⁵, antes de repuntar a 31 millones de dólares en 2018¹⁶. Las enseñanzas extraídas y las recomendaciones correspondientes figuran en el informe resumido de la evaluación estratégica de la fase piloto de la iniciativa Compras para el Progreso, llevada a cabo en 2015¹⁷.

¹⁵ 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.

¹⁶ El reciente incremento obedece en parte a la introducción gradual de modalidades de contratación indirecta, unido a una intensificación de la comunicación de información sobre las compras efectuadas a pequeños agricultores gracias a la mejora de los procesos internos de registro. 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/>.

¹⁷ Oficina de Evaluación 2013. *Strategic Evaluation: WFP 2008-2013 Purchase for Progress Pilot Initiative: Evaluation Report – Volume I*. Véase: <https://newgo.wfp.org/documents/strategic-evaluation-of-wfps-pilot-purchase-for-progress-initiative>.

Figura 1: Compras favorables a los pequeños agricultores (2009-2018)

11. 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 o incluso inferiores a los precios paritarios de importación. Durante la fase piloto, en casi todos los contratos suscritos en virtud de la iniciativa Compras para el Progreso se establecían precios inferiores a los precios paritarios de importación en los países en cuestión. En 2017 se confirmó esta tendencia en un análisis interno exhaustivo de los cinco principales países donde el PMA había efectuado compras en condiciones favorables a los pequeños agricultores —la República Democrática del Congo, el Níger, Burundi, Zambia y Myanmar—, según el cual los precios de las compras locales en favor de los pequeños agricultores eran, por término medio, un 13 % inferiores a los respectivos precios paritarios de importación¹⁸. En general, durante esta fase, las compras locales de alimentos realizadas con modalidades favorables a los pequeños productores permitieron al PMA obtener ahorros de más de 42 millones de dólares con respecto a lo que habría costado comprar e importar los mismos productos, lo cual pone de manifiesto que las compras a los pequeños agricultores pueden ofrecer una buena relación costo-eficacia e incluso permitir ahorrar costos con respecto a la importación¹⁹.
12. 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, en el marco de lo cual el sector comercial aporta un valor añadido 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 ciertos casos, como en Mozambique, las compras efectuadas en el marco de la iniciativa Compras para el Progreso a los comerciantes locales en pequeña o mediana escala contribuyeron a

¹⁸ 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 Kenia, Lesotho y la República Democrática del Congo.

¹⁹ PMA. 2014. Purchase for Progress (P4P). Final Consolidated Procurement Report (September 2008 - December 2013). Véase: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp270609.pdf>.

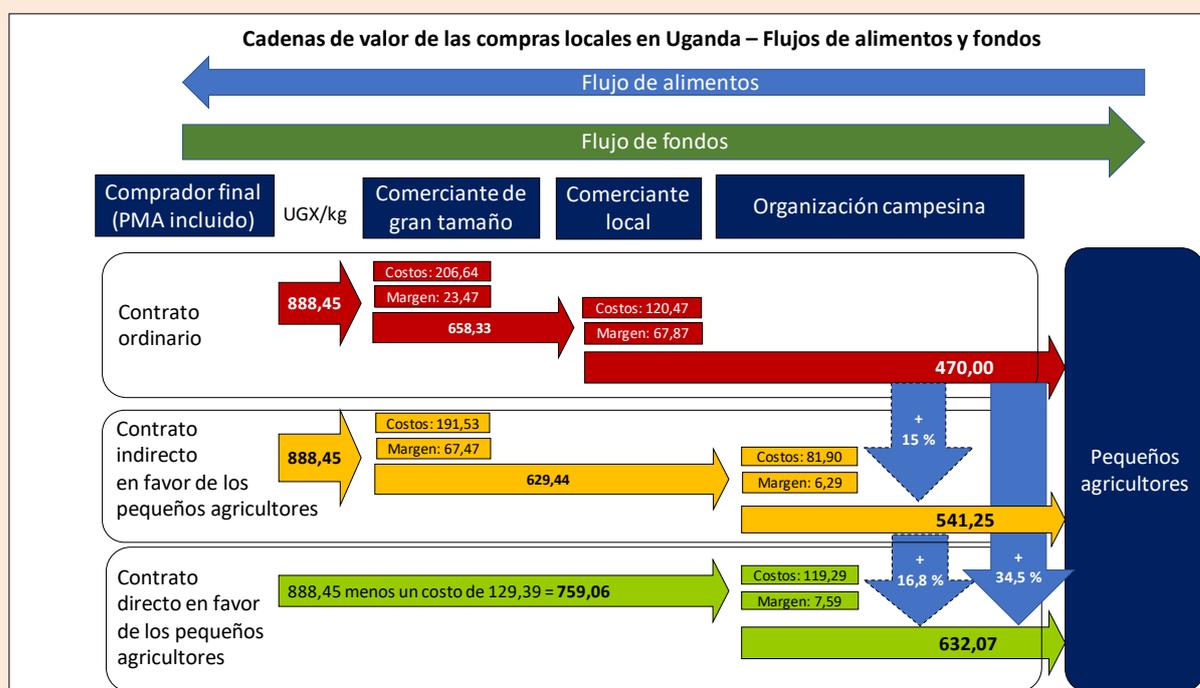
fortalecer su capacidad para operar en mercados dominados por comerciantes de mayor calibre, a estimular la competencia y, a largo plazo, a hacer bajar los precios. En otros países, como Zambia, la República Democrática del Congo y, en cierta medida, Kenya, el trabajo con los pequeños y medianos comerciantes permitió incluso a las organizaciones 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 comercializables²⁰. Al mismo tiempo, los pequeños agricultores, aun cuando son los principales proveedores, no siempre se benefician del valor total de sus contribuciones, lo cual resalta la importancia que revisten las modalidades de compra en favor de los pequeños productores.

13. En 2017, el PMA introdujo cambios en sus procesos internos de adquisición con el fin de aumentar las compras indirectas que se hacen a los pequeños agricultores mediante el uso de contratos indirectos, que hoy, junto con las compras directas a los pequeños agricultores, permiten al Programa 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 contratación indirecta tienen un gran potencial para impulsar las compras en favor de los pequeños agricultores y, al mismo tiempo, permiten al PMA seguir comprando en la escala adecuada a comerciantes que velan por la calidad de los alimentos. Estas modalidades de contratación se probaron con éxito en cuatro países (Honduras, Malawi, la República Unida de Tanzania y Zambia) durante la temporada 2017/2018, lo que supuso la compra de más de 15.000 toneladas de cereales y legumbres secas.

²⁰ Management Systems International. 2014. *Experience Buying from Small and Medium Traders, P4P Global Learning Series*.

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 Programa compró más de 188.000 toneladas de alimentos en este país (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 Programa 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.



Las pocas grandes empresas que dominan el sector comercial apenas tienen contacto directo con los agricultores, de modo que los comerciantes locales más pequeños desempeñan un papel importante en la agrupación de la producción: hasta el 90 % del maíz producido en Uganda pasa a través de los comerciantes locales antes de llegar a los grandes comerciantes.

Cuando el PMA utiliza contratos ordinarios y licitaciones abiertas para comprar a los grandes comerciantes, que a su vez compran a los comerciantes locales, los pequeños agricultores reciben aproximadamente el 50 % del precio que paga el Programa. El resto es absorbido por los agentes intermediarios a lo largo de la cadena de valor (flecha roja).

Este análisis muestra que el uso de modalidades de contratación indirecta y directa en favor de los pequeños productores podría haber permitido corregir desequilibrios en la cadena de valor del maíz y elevar considerablemente los beneficios de los pequeños productores sin que subiera el costo para el PMA (flechas amarilla y verde).

14. En otras situaciones, la compra directa a organizaciones campesinas es la mejor opción. 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 productores²¹. Estos programas permiten a los agricultores acceder a un mercado local previsible y estable y potenciar al máximo los beneficios que pueden obtener de ello. Se hace uso de esta modalidad en algunos de los mayores programas de alimentación escolar del mundo, entre ellos los de Nigeria y el Brasil. En este último país, por lo menos el 30 % de los alimentos debe comprarse a pequeños agricultores locales. Las modalidades de compra locales de alimentos 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 de los agricultores a mercados rentables y estables y el acceso de las escuelas a alimentos locales variados a precios favorables.

Propuesta de valor

15. El PMA procura acrecentar la eficiencia y la eficacia de sus compras locales y regionales de alimentos 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 respaldar 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:
- a) 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 públicos y privados, 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”²².
 - b) El conocimiento de los mercados de alimentos, que convierte al PMA 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.
 - c) Su poder de convocatoria, que permite al PMA movilizar a asociados externos en apoyo de objetivos comunes y promover una mayor integración interna entre sus propias iniciativas de compra de alimentos y otras iniciativas, entre ellas 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 centrada específicamente en la nutrición o en la que se integra la dimensión nutricional, las transferencias de base monetaria y las iniciativas de adaptación al cambio climático, como la gestión integrada de los riesgos que corren los pequeños agricultores.

²¹ PMA, FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Nueva Alianza para el Desarrollo de África, Partnership for Child Development y Fundación Mundial para la Nutrición Infantil. 2018. *Home-Grown School Feeding Resource Framework*. Véase: <https://www.wfp.org/publications/home-grown-school-feeding-resource-framework>.

²² *Plan Estratégico del PMA para 2017-2021* (WFP/EB.2/2016/4-A/1/Rev.2). Véase: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000037199/download/>.

16. Las compras locales y regionales de alimentos 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. Por otra parte, las compras locales y regionales de alimentos también pueden comportar un efecto de promoción de ciertos objetivos a nivel de los programas y en la esfera del desarrollo, por ejemplo:
- a) 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, la transformación del medio rural y la creación de empleo. A largo plazo, ello puede mejorar los resultados de los indicadores macroeconómicos. Además, en función de los productos básicos que se adquieran, las compras locales y regionales también pueden estimular la diversificación de los cultivos y la preferencia de los consumidores por alimentos diversos y nutritivos;
 - b) el fortalecimiento de los agentes que participan en las cadenas de valor gracias a una colaboración más intensa con el sector privado (de ámbito principalmente local) y al aumento del volumen de negocios y de la actividad de los comerciantes locales, lo cual estimula el buen funcionamiento de los mercados locales y puede ayudar a reducir los precios y a aumentar el poder adquisitivo de los beneficiarios de las transferencias de base monetaria;
 - c) unas relaciones comerciales más sólidas y estables entre el PMA, los comerciantes y los pequeños agricultores, que 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, todo lo cual 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
 - d) un mejor desempeño de todos los agentes del mercado en las cadenas de valor de los alimentos, que hace que los sistemas alimentarios sean más resilientes (en particular en virtud de una mayor diversificación de los cultivos), sostenibles (por ejemplo, permitiendo a los pequeños agricultores hacer un uso sostenible de los recursos naturales) e inclusivos, a raíz de lo cual se proporcionan alimentos más nutritivos que serán consumidos por poblaciones distintas de los beneficiarios directos del PMA, lo cual facilita, en última instancia, la transición del propio PMA.

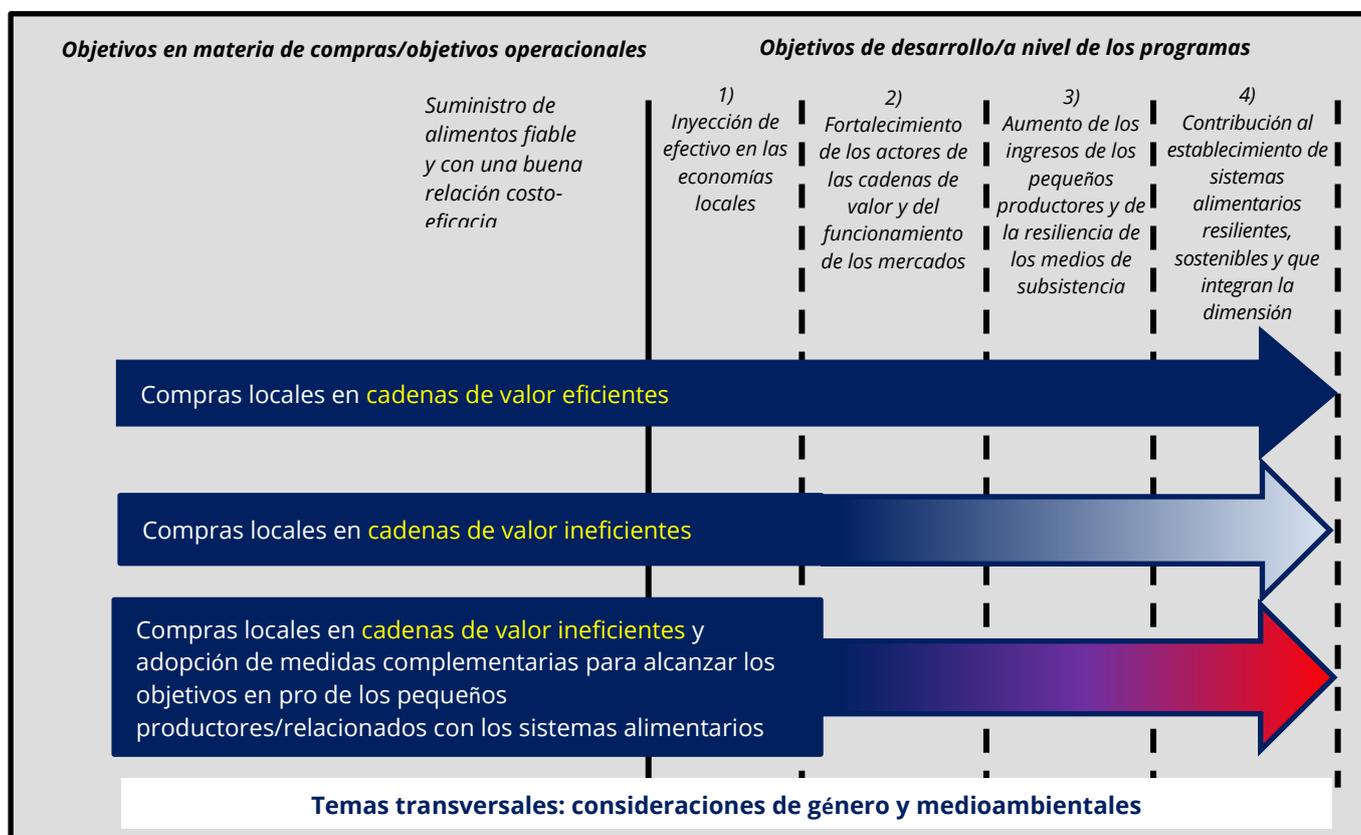
Estos objetivos programáticos también ayudan a fortalecer la participación de las mujeres y las niñas en las organizaciones campesinas y las cadenas de valor, así como a promover oportunidades de empleo, especialmente para las mujeres y los jóvenes del medio rural, y una mayor sostenibilidad ambiental.

17. La compra local y regional 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. Tras una emergencia, las compras locales pueden permitir a los pequeños agricultores vulnerables y afectados por crisis tener acceso a los mercados, 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 de fomento de la resiliencia, como las actividades de ACA y de alimentación escolar con productos locales. En determinados entornos, las compras locales también pueden ser un medio para reducir las tensiones y establecer relaciones de cooperación entre comunidades en conflicto.
18. En la mayoría de los entornos en los que trabaja el PMA, las cadenas de valor no suelen ser 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 aportan. Cuando se combinan con intervenciones programáticas (del PMA o de otros asociados), las compras locales y regionales de alimentos efectuadas por el PMA ofrecen un marco para resolver los cuellos de botella registrados en las cadenas de valor, lo cual fortalece los medios de subsistencia y la resiliencia de los pequeños agricultores y mejora los sistemas alimentarios. Dicha labor beneficiará sobre todo a los agricultores vulnerables.

19. Por consiguiente, el análisis de las cadenas de valor es indispensable 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 de alimentos y fundamentar estrategias con las que abordar las limitaciones constatadas.
20. La figura 2 ilustra los diversos objetivos de las compras locales de alimentos 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.
 - 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 ni de los objetivos 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



21. Como comprador, el PMA decide 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 más relacionados con los programas exige que las

actividades de compra 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).

22. El PMA ha definido las siguientes medidas complementarias para subsanar las deficiencias de la cadena de valor:
- Introducir determinadas modalidades de contratación 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 de contratación más apropiada depende del contexto y se guía por análisis de los mercados y de las cadenas de valor, así como por los objetivos de desarrollo.
 - Vincular sus actividades de compra local y regional con sus propias actividades programáticas o con actividades realizadas por Gobiernos o por determinados asociados del sector privado locales o internacionales o de la sociedad civil con el fin de fortalecer la capacidad de los agentes pertinentes de las cadenas de valor para corregir las debilidades estructurales. Entre las actividades previstas cabe destacar las que apuntan a aumentar la calidad y la cantidad de la producción de los agricultores, las de fortalecimiento de las capacidades organizativas y de comercialización de los mismos y las destinadas a contribuir a reducir las pérdidas poscosecha y a mejorar la infraestructura. El PMA también puede ayudar a aumentar la demanda de alimentos frescos y nutritivos mediante programas de entrega de cupones o el fomento de la producción de alimentos básicos enriquecidos o bioenriquecidos y de alimentos nutritivos especializados. Este enfoque más amplio de las compras exige una mayor colaboración interna (entre las dependencias encargadas de los programas y las encargadas de las compras) y el fortalecimiento de las asociaciones con el sector privado, las organizaciones de agricultores, los otros organismos con sede en Roma, las organizaciones no gubernamentales y los Gobiernos.

Transferencias de base monetaria y economías locales

En el Plan Estratégico del PMA para 2017-2021 se afirma que las transferencias de base monetaria 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 transferencias de base monetaria generan beneficios indirectos para las economías locales. Al impulsar la demanda local de alimentos, estas transferencias pueden ofrecer más oportunidades de mercado a los pequeños agricultores y los comerciantes locales y estimular la agricultura local y las actividades de venta al por menor. Las transferencias de base monetaria condicionadas 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 contratación indirecta (condicionada u obligada) que garanticen que los minoristas seleccionados compren un determinado porcentaje de sus existencias a los pequeños productores. Los contratos de venta minorista y ciertas 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

23. Basándose en la amplia experiencia del PMA en materia de compras locales y regionales de alimentos, 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 matizado e integrado a las compras locales y regionales de alimentos. Algunos de los elementos innovadores son el empleo de principios y parámetros adicionales en el proceso 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 y regionales 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 contribuyen a la obtención de los efectos previstos en los programas sobre la base de un análisis específico del contexto. Además, una mayor integración de las compras en la planificación de los programas y las asociaciones permitirá conseguir los objetivos más generales expuestos en la propuesta de valor.

Principios

24. El PMA aplicará los siguientes principios rectores a sus estrategias y modalidades de compra local y regional de alimentos:
- *Salvar vidas y cambiar la vida de las personas.* El PMA obtendrá la máxima cantidad posible de alimentos inocuos y nutritivos con los recursos disponibles (salvar vidas) sin dejar de tener en cuenta los efectos de los programas al seleccionar las modalidades de compra (cambiar la vida de las personas).
 - *No hacer daño.* El PMA examinará cuidadosamente el carácter pluridimensional de las repercusiones negativas que las compras locales o de otro tipo puedan 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. Se tendrán en cuenta consideraciones relativas a las normas ambientales y sociales que pueden influir en las compras locales y regionales de alimentos.
 - *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. Para ello será preciso comprender en profundidad la dinámica del mercado y los mecanismos de los precios.

Parámetros

25. Las autoridades responsables de las compras se guiarán por los siguientes parámetros a la hora de seleccionar el mejor método de compra y las modalidades de contratación 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, las posibles restricciones impuestas por los donantes, el análisis de la cadena de suministro, la inocuidad de los alimentos 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 contratación aplicar.

- Efectos. Se hace referencia a los objetivos previstos —ya sea a nivel institucional o 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 centrada específicamente en la nutrición o que incorpore la dimensión nutricional. En estas situaciones, los beneficios derivados de la consecución de los objetivos de los programas se tendrán que evaluar y describir para fundamentar 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 para precisar cuáles son las oportunidades y problemas que plantean, y de evaluar las ineficiencias que puedan impedir que los agricultores saquen provecho del acceso a los mercados. El PMA llevará a cabo sistemáticamente análisis de las cadenas de valor (en particular en caso de que compre en gran volumen) como paso fundamental para obtener información sobre los puntos de entrada, evaluar la fiabilidad de las modalidades de suministro y compra que mejor contribuyan a obtener los efectos previstos y determinar qué medidas se podrían adoptar para fortalecer las capacidades de los diversos intervinientes (agricultores, comerciantes, etc.). Esto también debería incluir una evaluación de las posibilidades de usar y fortalecer las plataformas de comercio electrónico que existen en el país y las diversas iniciativas de acceso de los pequeños agricultores a los mercados y de vincular los mercados con esos agricultores.
- 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 usándose como parámetro para orientar las decisiones relativas a las compras, la presente política propone introducir flexibilidad para que la autoridad responsable de las compras pueda considerar la posibilidad de efectuar compras locales a unos precios de hasta un 20 % superiores a los precios paritarios de importación. En estos casos se necesitará una razón bien fundada que justifique cómo podrán alcanzarse determinados objetivos programáticos con esas compras, teniendo en cuenta que deberá encontrarse una solución de compromiso entre la adquisición de la cantidad máxima de alimentos en beneficio de las poblaciones vulnerables y la promoción de los objetivos programáticos adicionales de fortalecer los medios de subsistencia, asegurar una buena nutrición y acrecentar la eficacia de los sistemas alimentarios. Asimismo, deberán examinarse las repercusiones negativas que podrían sufrir los mercados y las cadenas de valor, de conformidad con 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 estudiará la viabilidad de incluir consideraciones sobre la huella de carbono y otras huellas ambientales.

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 en Kigali una fábrica en la que se procesaran alimentos nutritivos especializados a fin de poder proporcionar alimentos procesados asequibles y altamente nutritivos al mercado rwandés y a la región. Las materias primas se adquieren actualmente a los 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 alimentos básicos nutritivos especializados de producción local, como el SuperCereal Plus a base de maíz y soja, ha mejorado las cadenas de valor de los cultivos producidos por los pequeños agricultores.

Tras haber firmado el acuerdo de compra de 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 el tratamiento de la malnutrición aguda moderada y la prevención de la malnutrición aguda o crónica 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 nacionales de nutrición.

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 producido 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. Sin embargo, ante las urgentes restricciones de las cadenas de suministro de los programas de nutrición que incorporan alimentos nutritivos especializados en África Oriental y teniendo en cuenta los objetivos más amplios de la iniciativa emprendida con AIF, en 2019 el PMA acordó pagar por los productos de AIF un precio superior a los precios paritarios de importación.

Integración programática

26. Las estrategias y modalidades de compra local y regional deberán integrarse, cuando proceda, en el diseño y la ejecución de los planes estratégicos para los países, especialmente en los países en los que el PMA adquiera o tenga previsto adquirir con el tiempo 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. 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 fortalecer su contribución al logro del objetivo del Hambre Cero.
27. En particular, la integración puede fomentarse en las esferas programáticas siguientes:
 - *Nutrición.* Se pueden establecer vínculos eficaces con una serie de intervenciones centradas específicamente en la nutrición o que incorporan la dimensión nutricional,

con inclusión del enriquecimiento y el bioenriquecimiento de alimentos locales y el aumento de la producción y la demanda de alimentos nutritivos para promover dietas saludables. Las oportunidades de integración también surgen del uso de las compras para aumentar la demanda de productos alimenticios locales diversificados mediante la colaboración con procesadores de alimentos locales para producir alimentos más nutritivos. De este modo se mejorará la disponibilidad de alimentos nutritivos en el mercado, se facilitará el acceso a estos productos y, de ser necesario, se promoverá la producción de alimentos nutritivos especializados destinados a los programas de nutrición.

- *Resiliencia.* Las intervenciones que empoderan a los pequeños productores para que creen activos productivos —por ejemplo, carreteras para ir a los mercados o sistemas de riego— que permitan promover la agricultura climáticamente inteligente y la participación en la gestión integrada de riesgos²³ pueden complementarse con compras locales de alimentos para impulsar la demanda de productos de los pequeños agricultores, lo que hace que el trabajo de estos últimos sea más provechoso y resistente a las crisis, y refuerza 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 innovadores para la compra local de alimentos, 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 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

28. La ampliación de las compras locales y regionales de alimentos 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 integrales. Por lo tanto, se necesitan asociaciones sólidas con los siguientes agentes, a nivel tanto mundial como local:

- *Gobiernos.* Las asociaciones con Gobiernos nacionales y locales pueden ser eficaces para garantizar que se proporcione un apoyo adecuado a los agricultores y al sector privado local. El PMA puede ayudar a los Gobiernos (incluidos los organismos nacionales que se encargan de las reservas de alimentos y otros programas de adquisiciones institucionales, por ejemplo de alimentación escolar con productos locales) a fortalecer su capacidad para comprar a los pequeños productores y a elaborar normas de calidad e inocuidad de los alimentos para las entidades del sector privado que se dedican al enriquecimiento o la producción locales de alimentos nutritivos especializados, mientras que la estrategia de compras del PMA puede beneficiarse del acceso a la información gubernamental sobre proveedores y agricultores.

²³ Reducción de riesgos, transferencia de riesgos, establecimiento de reservas para hacer frente a los riesgos y prudencia al asumir riesgos.

- *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 de alimentos.
- *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 de alimentos y apoyo a los pequeños productores se complementó con la asistencia técnica prestada 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. Existen otros ejemplos válidos de colaboración estrecha, por ejemplo en la alimentación escolar con productos locales, y la promoción y el examen de dicha colaboración son esenciales para garantizar la integración de los programas y la ampliación de las compras locales y regionales de alimentos.
- *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 del empoderamiento de las mujeres.
- *Sector privado*²⁴. 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, las empresas agroalimentarias y las empresas tecnológicas y de innovación desempeñan una función fundamental en el apoyo a los pequeños productores y al sector privado local proporcionando conocimientos generales, conocimientos especializados, herramientas y apoyo. Las asociaciones con agentes del sector privado local pueden estimular el crecimiento y la resiliencia del mercado, la generación de ingresos, la inclusividad y la diversificación. Es también esencial la contribución del sector a la inocuidad y la calidad de la producción local. El PMA está elaborando una estrategia relativa al sector privado que ofrece la oportunidad de aprovechar muchas de las posibles asociaciones con el sector privado en aras de la aplicación de la política.

²⁴ Es de suponer que, en el marco de su colaboración con asociados del sector privado, el PMA se guiará por la estrategia de asociación y movilización de fondos en el ámbito del sector privado (2020-2025) que se presentará para aprobación a la Junta en su segundo período de sesiones ordinario de 2019.

- *Donantes.* La colaboración con los donantes y los asociados para el desarrollo es crucial para lograr un verdadero desarrollo de las compras locales y regionales de alimentos 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. Con una financiación plurianual mayor se facilitaría en gran medida la aplicación de la política con respecto al horizonte de planificación, así como la celebración de contratos de mayor duración, lo cual podría ampliar el acceso de los agentes de las cadenas de valor a la financiación, y el fortalecimiento de las capacidades de esos agentes. Los programas de desarrollo de los donantes presentes en los países ofrecen la posibilidad de complementar las estrategias de compra del PMA.

Riesgos

29. El PMA examinará detenidamente los riesgos asociados a las estrategias y modalidades de compra local y regional de alimentos 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 Programa analizará la dinámica de las compras y de los mercados, como el momento en el que se efectúan las compras y las fluctuaciones habituales de los precios de mercado, 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 mercados locales de forma impredecible y continua. Las estrategias y planes de compra 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 en el momento oportuno productos cuya calidad y cantidad correspondan a las condiciones contractuales establecidas. Las estrategias del PMA en materia de compras deberán incluir planes de contingencia en caso de que se produzcan situaciones de este tipo y prever garantías efectivas de la inocuidad y calidad de los alimentos.
 - La compra a pequeños productores también entraña riesgos asociados con las prácticas agrícolas locales, como las técnicas agrícolas no sostenibles, la degradación de la tierra, la disminución de la biodiversidad 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 favorecen prácticas agrícolas sostenibles, la conservación de los suelos, la captación de aguas, etc.

Seguimiento y evaluación

30. Los mayores beneficios programáticos, en particular cuando se usen para justificar las compras por encima del precio paritario de importación, deben documentarse y comunicarse claramente. El seguimiento de esta política se hará de varias maneras mediante:
- Un *seguimiento cuantitativo* —que será posible gracias a la introducción de sistemas de trazabilidad y al aumento de la dotación de personal que permitirá corregir la insuficiencia de la información comunicada sobre las compras locales—, con el cual se recogerán sistemáticamente datos sobre las compras locales y regionales de alimentos y sobre la proporción de compras favorables a los pequeños agricultores,

concretamente, sobre la cantidad y el valor de las compras efectuadas 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 se mejoran gracias a la utilización de modalidades de contrato favorables a los pequeños agricultores y a las intervenciones programáticas del PMA. Esos beneficios, que representan la contribución del Programa a la mejora de los ingresos y la productividad de los agricultores (meta 3 del ODS 2), se vigilarán 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 podrá seguir el aumento (en volumen y valor) registrado por las ventas efectuadas por los pequeños productores, que contribuye a aumentar las oportunidades de generación de ingresos resultantes de las compras locales y regionales de alimentos realizadas por el PMA.

31. 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

32. 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.

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

- *Análisis y capacidades.* Un análisis exhaustivo de las cadenas de valor existentes ofrecerá 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. Para ello habrá que efectuar 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 relativas a las compras, en particular en las situaciones de distorsión del mercado.

Habrá que establecer asimismo mayores salvaguardias para poder hacer un examen rápido y exhaustivo de las propuestas de compra 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 en los países y los despachos regionales orientaciones e instrumentos que faciliten la justificación de las compras a precios superiores a los precios paritarios de importación. En la cadena de suministro se está introduciendo un sistema de paridad de importación dotado de nuevas herramientas.

- *Trazabilidad* 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 de contratación indirecta (condicionada 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 bajo la égida de 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).

Próximas medidas

34. Tras su aprobación, la política se aplicará en dos etapas:
- i) 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 años e incluirá actividades y un presupuesto conexo para diseñar y probar procedimientos y orientaciones que permitan ampliar las nuevas modalidades de contratación indirecta, 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. Durante esta fase se llevarán a cabo actividades paralelas como un examen del método de cálculo del precio paritario de importación y un posible examen de las directrices y manuales en la materia a la luz de la presente política.
 - ii) La segunda etapa implicará la difusión y consolidación de los procedimientos, herramientas y sistemas probados en la primera fase, para que todas las compras locales y regionales de alimentos efectuadas por el PMA sean más eficientes y eficaces.

Lista de las siglas utilizadas en el presente documento

ACA	asistencia alimentaria para la creación de activos
AIF	Africa Improved Foods
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
ODS	Objetivo de Desarrollo Sostenible
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia