

برنامج  
الأغذية  
العالمي



Programme  
Alimentaire  
Mondial

World  
Food  
Programme

Programa  
Mundial  
de Alimentos

**Segundo período de sesiones ordinario  
de la Junta Ejecutiva**

**Roma, 14-17 de noviembre de 2011**

## **INFORMES DE EVALUACIÓN**

**Tema 6 del programa**

*Para examen*

**S**

Distribución: GENERAL  
**WFP/EB.2/2011/6-B**  
17 octubre 2011  
ORIGINAL: INGLÉS

## **INFORME RESUMIDO DE LA EVALUACIÓN ESTRATÉGICA DE MITAD DE PERÍODO DE LA INICIATIVA DEL PMA “COMPRAS EN ARAS DEL PROGRESO” (2008-2013)**

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

## NOTA PARA LA JUNTA EJECUTIVA

**El presente documento se remite a la Junta Ejecutiva para su examen.**

La Secretaría invita a los miembros de la Junta que deseen formular alguna pregunta de carácter técnico sobre este documento a dirigirse a las funcionarias del PMA encargadas de la coordinación del documento, que se indican a continuación, de ser posible con un margen de tiempo suficiente antes de la reunión de la Junta.

Oficial Encargada, OE\*:                      Sra. S. Burrows                      Tel.: 066513-2519

Oficial de Evaluación, OE:                      Sra. C. Conan                      Tel.: 066513-3480

Para cualquier información sobre el envío de documentos para la Junta Ejecutiva, sírvase dirigirse a la Sra. I. Carpitella, Auxiliar Administrativa de la Dependencia de Servicios de Conferencias (tel.: 066513-2645).

\* Oficina de Evaluación

## RESUMEN

La iniciativa piloto “Compras en aras del progreso” tiene por finalidad utilizar la demanda generada por el PMA para impulsar el desarrollo de la agricultura y los mercados en 21 países mediante reformas en las cadenas de suministro. El propósito de esta evaluación es reflexionar sobre las contribuciones y limitaciones de esta iniciativa a fin de extraer enseñanzas y mejorar las prácticas.

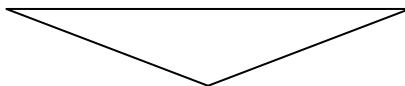
La escala y diversidad que han caracterizado a la iniciativa desde que se puso en marcha en 2008 han sido impresionantes: ya se está aplicando en 20 países; falta poco para alcanzar el objetivo en cuanto a volumen de compras fijado; se ha establecido una gran diversidad de asociaciones en el sector de la oferta, y se está aplicando progresivamente un completo sistema de seguimiento y evaluación. Aunque hasta la fecha no parece muy evidente que los pequeños agricultores se hayan beneficiado de un aumento de sus ingresos, en la evaluación se cuestiona la validez de ese indicador y se señala que la iniciativa ha tenido algunos efectos en materia de incremento de la productividad y mejora de la gestión de las organizaciones de agricultores.

Algunos de los vínculos directos “a la vieja usanza” con unas organizaciones de agricultores relativamente débiles parecen tener menos eficacia en función de los costos y un menor impacto y sostenibilidad que las soluciones que se basan más en los mercados. No obstante, “Compras en aras del progreso” otorga mayor importancia al mantenimiento de diversas modalidades —lo que permite generar un aprendizaje posiblemente muy valioso para muchos— que al logro del mayor impacto socioeconómico directo posible sobre el terreno. Al demostrarse la eficacia en función de los costos, el impacto y la sostenibilidad de las diversas modalidades de apoyo a los pequeños agricultores, el PMA podrá determinar cuál es el punto de entrada más indicado, si la compra directa al productor o las instituciones del mercado, teniendo en cuenta el equilibrio que logren tales modalidades entre la atribución del impacto en los pequeños agricultores y la eficacia en función de los costos y la sostenibilidad. Para ello será necesario adaptar el sistema de seguimiento y evaluación de modo que se recabe información que demuestre el impacto y seguir perfeccionando los métodos de investigación cualitativa.

Si bien la evaluación reveló ciertas carencias en el diseño de “Compras en aras del progreso” a nivel mundial, se determinó que la comprobación y el examen de los supuestos subyacentes a la lógica de la intervención abordando la aplicación desde una perspectiva de investigación-acción iterativa correspondía totalmente a los parámetros de la iniciativa. Esta brinda asimismo al PMA la oportunidad de contribuir de forma más eficaz a los debates contemporáneos sobre desarrollo, y de utilizar su posición institucional única para promover entre los gobiernos la formulación de políticas más progresistas en relación con los cereales.

En las recomendaciones formuladas se insta al PMA a mantener la naturaleza piloto de la iniciativa hasta 2013 y revisar el diseño de los proyectos locales según sea necesario; dar prioridad a los objetivos de desarrollo de los mercados, y adaptar el sistema de seguimiento y evaluación a fin de fomentar la investigación y el desarrollo.

## PROYECTO DE DECISIÓN\*



La Junta toma nota del “Informe resumido de la evaluación estratégica de mitad de período de la iniciativa del PMA Compras en aras del progreso” (2008-2013) (WFP/EB.2/2011/6-B) y de la respuesta de la dirección contenida en el documento WFP/EB.2/2011/6-B/Add.1, y alienta a que se adopten nuevas medidas en respuesta a las recomendaciones formuladas, teniendo en cuenta las consideraciones planteadas por sus miembros durante el debate.

---

\* Se trata de un proyecto de decisión. Si se desea consultar la decisión final adoptada por la Junta, sírvase remitirse al documento titulado “Decisiones y recomendaciones del segundo período de sesiones ordinario de 2011 de la Junta Ejecutiva”, que se publica al finalizar el período de sesiones.

## ANTECEDENTES

### Características de la evaluación

1. Esta evaluación tuvo por finalidad evaluar los logros alcanzados con la iniciativa “Compras en aras del progreso” hasta el momento (rendición de cuentas), y los factores que dieron lugar a esos logros, para extraer enseñanzas que permitan establecer las mejores prácticas (aprendizaje). La atención se centró en evaluar: i) la pertinencia de la iniciativa y la idoneidad de su diseño; ii) las realizaciones y resultados, lo cual comprende la eficiencia, eficacia y sostenibilidad del enfoque, y iii) los factores que contribuyeron al logro de los resultados, y que los explican.
2. El Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) realizó la evaluación entre enero y agosto de 2011 con un equipo integrado por expertos de la institución en materia de desarrollo rural, seguridad alimentaria, adquisiciones, género y evaluación. En los países visitados se contó con la colaboración de investigadores locales con experiencia en las cadenas de valor de los cereales y las técnicas de investigación de carácter cualitativo.
3. El enfoque adoptado constó de una diversidad de métodos de investigación, estudios teóricos de documentos y encuestas cualitativas junto con análisis cuantitativos de las cadenas de valor y los medios de subsistencia de los agricultores. Se obtuvo información del personal directivo superior y el resto del personal del PMA, así como de interlocutores externos, entre ellos, algunos donantes de la iniciativa, representantes de los gobiernos y organizaciones asociadas, pequeños agricultores y comerciantes.
4. Entre marzo y mayo de 2011 se realizaron visitas sobre el terreno en siete países donde hace entre 18 y 30 meses que la iniciativa está en marcha, a saber: El Salvador, Guatemala, Kenya, Liberia, Malí, Uganda y Zambia. La Oficina de Evaluación (OE) del PMA seleccionó los países en función de criterios transparentes, y la selección fue validada por el equipo de evaluación. Las visitas a los países finalizaron con talleres de recapitulación final con el personal del PMA y los interlocutores en el país. En el mes de mayo se celebró un taller en la Sede del Programa con objeto de presentar las constataciones y debatir las recomendaciones.
5. La calidad se garantizó por medio de un examen entre homólogos de todos los productos de la evaluación, en el que participaron el grupo de garantía de la calidad del ODI y dos grupos de referencia establecidos por la OE, uno compuesto por los principales interlocutores del PMA y el otro integrado por profesionales y académicos externos con gran diversidad de conocimientos y perspectivas sobre el tema.

### Contexto de la iniciativa del PMA “Compras en aras del progreso”

6. El PMA es el mayor comprador individual de productos de ayuda alimentaria en todo el mundo, y cuenta con una plataforma de compras importante y en aumento. En 2010 gastó 1.250 millones de dólares EE.UU. en la compra de 3,2 millones de toneladas de alimentos, 10 veces más que en los años noventa. En la década de 1980, menos del 10% de las compras del Programa procedieron de países que no eran donantes. En 2010, compró alimentos a 76 países en desarrollo y gastó el 66% del presupuesto destinado a los productos alimenticios en países menos desarrollados, países de bajos ingresos y países de ingresos medios bajos.
7. Durante la década pasada, las oficinas del PMA en los países también comenzaron a considerar distintas opciones para comprar productos a los pequeños comerciantes y los grupos de agricultores, en un intento por cambiar su impacto socioeconómico a nivel local.

En el importante documento normativo del año 2006 sobre la adquisición de alimentos en los países en desarrollo se reafirmaba el principio del PMA de que “en igualdad de condiciones, se dará preferencia a las compras efectuadas en países en desarrollo” porque esto podía generar un impacto positivo en el desarrollo. No obstante, en ese mismo documento se advertía sobre la compra directa a los grupos de agricultores y las posibles consecuencias negativas que tendría para la distribución la compra en los mercados locales a precios más altos, que podría provocar una transferencia de recursos de los receptores de la ayuda alimentaria a los productores excedentarios que se encontraran en mejores condiciones económicas. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013, las compras en los mercados locales pasaron a formar parte fundamental de la estrategia institucional; el Objetivo Estratégico 5 es “Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales”. Aunque la iniciativa “Compras en aras del progreso” constituye un enfoque nuevo, es la prolongación de una idea que tiene una larga historia en el PMA.

8. “Compras en aras del progreso” es una iniciativa piloto de cinco años de duración puesta en marcha en septiembre de 2008 con el fin de utilizar la demanda generada por el PMA para impulsar el desarrollo agrícola en algunos de los países más pobres del mundo mediante reformas en las cadenas de suministro. Su finalidad es extraer enseñanzas de las actividades innovadoras en la esfera de la compra de alimentos y los programas con mayor potencial de estimular el desarrollo de la agricultura y los mercados de un modo que beneficie especialmente a los pequeños agricultores de bajos ingresos.
9. En el marco de la iniciativa se prevé comprar 500.000 toneladas de alimentos en el transcurso de cinco años y generar un aumento del ingreso anual de 50 dólares para 500.000 pequeños agricultores, donde las mujeres constituyen el 50% del total de miembros de las organizaciones de agricultores beneficiadas.
10. Los objetivos de “Compras en aras del progreso” son los siguientes:
  - identificar y difundir las mejores prácticas para hacer que la participación de los pequeños agricultores en los mercados sea más rentable;
  - incrementar las capacidades de los pequeños agricultores en materia de producción agrícola y participación en los mercados a fin de aumentar el nivel de los ingresos que obtienen en los mercados agrícolas;
  - identificar y aplicar las mejores prácticas que permitan incrementar las ventas al PMA y otros compradores, centrándose especialmente en los pequeños agricultores;
  - modificar los programas del PMA en materia de compra de alimentos de modo que apoyen con mayor eficacia la producción en pequeña escala sostenible y permitan abordar las causas profundas del hambre.
11. El conjunto de instrumentos que aplica la iniciativa consta de siete actividades que se agrupan en tres pilares. El pilar conformado por las adquisiciones que ha pasado ahora a llamarse de “demanda” comprende: i) la licitación competitiva; ii) las compras directas a los grupos de pequeños agricultores; iii) los contratos a término, y iv) la elaboración de alimentos. Los pilares conformados por las asociaciones y el aprendizaje y el intercambio comprenden: v) las asociaciones y la capacitación; vi) el seguimiento y evaluación (SyE), y vii) el asesoramiento y la promoción en la esfera de las políticas. “Compras en aras del progreso” se está ejecutando como actividad piloto en 21 países.

12. Nueve donantes (una interesante combinación de donantes privados, bilaterales y multilaterales) han aportado 140 millones de dólares a los fondos fiduciarios de la iniciativa. Tres de ellos han aportado el 87% del total, a saber: la Fundación Bill y Melinda Gates el 48%; Canadá el 21%, y la Fundación Howard G. Buffett el 19%. Estas contribuciones extrapresupuestarias se destinan a la asistencia técnica, que comprende el fortalecimiento de la capacidad, el SyE, y las donaciones para las asociaciones en el ámbito de la oferta. Muchos otros donantes financian las compras de alimentos realizadas en el marco de la iniciativa mediante contribuciones en efectivo —a veces destinadas concretamente a estas compras— en favor de las operaciones del PMA para las cuales se adquieren esos alimentos.

**CUADRO 1: CONTRIBUCIONES PARA LOS FONDOS FIDUCIARIOS DE LA INICIATIVA “COMPRAS EN ARAS DEL PROGRESO” HASTA DICIEMBRE DE 2010**

Donante	Promesas confirmadas (en dólares)	Porcentaje del total prometido	Países donde se utiliza
Fundación Bill y Melinda Gates	67,1 millones	48	Burkina Faso, Etiopía, Kenya, Malawi, Mozambique, República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda, Zambia
Canadá	29,3 millones	21	Afganistán, Ghana
Fundación Howard G. Buffett	26,7 millones	19	El Salvador, Guatemala, Honduras, Liberia, Nicaragua, Sierra Leona, Sudán
Comisión Europea	9,7 millones	7	Guatemala, Honduras, Mozambique
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)	3,5 millones	2	Fondos para asistencia técnica relacionada con Etiopía, Ghana, Kenya, Liberia, Malawi, Malí, Mozambique, República Unida de Tanzania, Rwanda, Uganda y Zambia
Bélgica	1,9 millones	1	República Democrática del Congo
Francia	858 690	1	Sudán del Sur
Irlanda	753 012	1	Liberia, Sierra Leona
Luxemburgo	118 370	0	República Democrática Popular Lao
<b>TOTAL</b>	<b>140,0 millones</b>	<b>100</b>	

## CONSTATAACIONES DE LA EVALUACIÓN

### Pertinencia y diseño

#### ⇒ *Pertinencia*

13. “Compras en aras del progreso” es de gran pertinencia para los debates contemporáneos sobre el desarrollo. Es un punto de convergencia en los debates relativos al desarrollo de los pequeños agricultores por cuanto se centra en la mejor forma de estimular una revolución verde en África, en el desarrollo de los mercados (cómo fomentar el establecimiento de vínculos sostenibles entre los pequeños agricultores y los mercados agrícolas viables), y en las cadenas de suministro orientadas al desarrollo (cómo procuran las organizaciones aumentar el impacto de sus cadenas de suministro). Además, está en consonancia con las políticas gubernamentales de los países donde se realiza.

Figura 1: “Compras en aras del progreso” en el cruce de los principales debates sobre el desarrollo



Nota: la bibliografía de la figura se presenta en la página siguiente.



- <sup>a</sup> Clay, J. 2005. Exploring the Links Between International Business and Poverty Reduction: A Case Study of Unilever in Indonesia. Oxfam GB, Novib, Unilever y Unilever Indonesia . Oxford, Reino Unido.
- <sup>b</sup> Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA). 2005. The future of small farms: actas de un taller de investigación. Washington D.C.
- <sup>c</sup> Wiggins, S. *et al.* 2010. The future of small farms. *World Dev.* 38 (10), págs. 1341 a 1526.
- <sup>d</sup> Barrett, C.B. 2008. Smallholder market participation: Concepts and evidence from eastern and southern Africa. *Food Policy*, 33, págs. 99 a 317.
- <sup>e</sup> Compton, J., Wiggins, S. y Keats, S. 2010. Impact of the Global Food Crisis on the Poor: What is the Evidence? Londres, Instituto de Desarrollo de Ultramar. Puede consultarse en: [www.odi.org.uk/resources/download/5187.pdf](http://www.odi.org.uk/resources/download/5187.pdf).
- <sup>f</sup> Coulter, J., Walker, D.J. y Hodges, R. 2007. Local and regional procurement of food aid in Africa: impact and policy issues. *Journal of Humanitarian Assistance*. Puede consultarse en: <http://jha.ac/2007/10/28/local-and-regional-procurement-of-food-aid-in-africa-impact-and-policy-issues/>.
- <sup>g</sup> Gibson, A. *et al.* 2004. *The Operational Guide for Making Markets Work for the Poor (M4P) Approach*. The Springfield Centre. [www.springfieldcentre.com](http://www.springfieldcentre.com)
- <sup>h</sup> Mitchel, J. y Coles, C. 2011. *Markets and Rural Poverty: Upgrading in Value Chains*. Londres y Virginia, Earthscan.
- <sup>i</sup> Abdulai, A., Barrett, C.B. y Hazell, P. 2004. Food Aid for Market Development in Sub-Saharan Africa. IIPA documento de debate núm. 5.
- <sup>j</sup> Maxwell, J., Lentz, E. y Barrett, C.B. 2007. A Market Analysis and Decision Tree Tool for Response Analysis: Cash, Local Purchase and/or Imported Food Aid? The Decision Tree Tool. Documento de antecedentes para Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE) y USAID. Puede consultarse en el sitio de *Social Science Research Network* (SSRN): [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1141992](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1141992).

⇒ *Idoneidad del diseño*

14. El diseño de la iniciativa “Compras en aras del progreso” a nivel mundial es el resultado de un proceso acelerado que generó un alto sentido de apropiación entre el personal directivo superior del PMA y la Fundación Bill y Melinda Gates, lo cual permitió una rápida puesta en marcha. El diseño demuestra un compromiso con la investigación y el desarrollo —unos 5 millones de dólares se destinan al sistema de SyE— y con la convicción de que las asociaciones son importantes como mecanismo que le permite al PMA aprovechar conocimientos con los que no cuenta internamente y que son necesarios para que su plataforma de demanda impulse el desarrollo de los pequeños agricultores.

**Figura 2: Las cuatro facetas de la iniciativa “Compras en aras del progreso”**



15. El equipo de evaluación considera que la iniciativa combina cuatro facetas: i) la adquisición de productos para la ayuda alimentaria; ii) el desarrollo de los pequeños agricultores; iii) el desarrollo de los mercados, y iv) la investigación y el desarrollo. Si bien esta percepción no es unánime —ya que algunos interesados dan prioridad a algunas facetas por encima de otras—, el equipo de evaluación sostiene que la iniciativa es multidimensional. Cada faceta es válida por derecho propio y el hecho de dar lugar a esta combinación de dimensiones constituye una fortaleza de la intervención; de hecho, posibilita la coexistencia de diferentes modelos, lo que propicia la realización de análisis comparativos. Por ejemplo, sin

ignorar las otras facetas, en América Central la iniciativa hace hincapié en el aumento de la producción de alimentos y la vinculación de los pequeños agricultores con las instituciones compradoras, mientras que en Zambia se presta especial atención al desarrollo del mercado y a la adquisición de productos para la ayuda alimentaria.

16. Por otra parte, el diseño a nivel mundial presenta algunas carencias. En retrospectiva, la lógica plasmada en el marco lógico de “Compras en aras del progreso” podría haberse fortalecido si se hubieran invertido más recursos en la realización de un análisis de problemas más exhaustivo en la etapa de diseño, concretamente en relación con los problemas que enfrentan los pequeños agricultores, y en especial las mujeres, en la cadena de valor. De hecho, aunque la iniciativa ofrece una solución en principio excelente para acercar a los vendedores (pequeños agricultores que buscan una demanda estable para los productos) y un comprador importante y responsable (el PMA), las cadenas comerciales viables no están formadas solamente por productores y fuentes de demanda final; también es decisivo que existan mercados de insumos, instituciones de apoyo e intermediarios saludables.

17. El marco lógico es de utilidad porque plasma los elementos comunes a los 21 países donde se aplica la iniciativa gracias a los fondos provenientes de diversas fuentes, pero es poco manejable. Consta de 8 efectos, 20 indicadores de los efectos, 20 productos y 36 indicadores de los productos, y su cadena de resultados implícita podría verse afectada por supuestos que no se han reconocido (metasupuestos) ni puesto a prueba (supuestos fatídicos), contrariamente a lo que indican las buenas prácticas relativas al diseño de los proyectos (Cuadro 2). Aunque el éxito de la iniciativa no siempre depende de la validez de estos supuestos, existe el riesgo de que, cuando estos no sean válidos, las actividades no logren plenamente los efectos deseados. El equipo de evaluación no adoptó una postura sobre la validez de los supuestos en los que se basa la lógica de la iniciativa, pero el análisis propio del PMA deja en claro que es posible que en algunos contextos concretos no sean válidos.

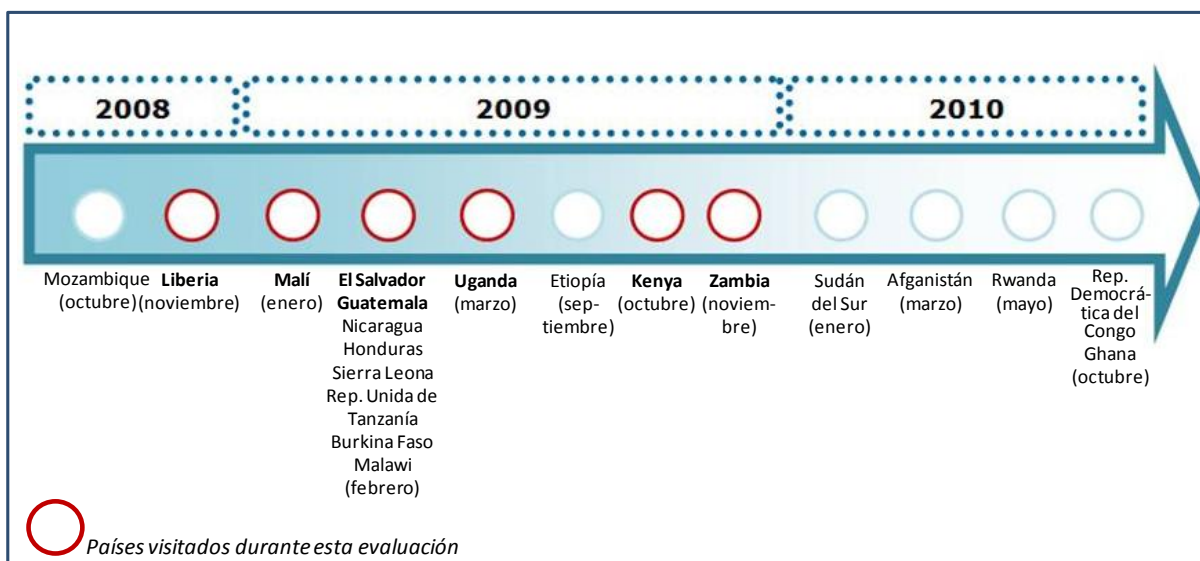
<b>CUADRO 2: SUPUESTOS FUNDAMENTALES DEL DISEÑO DEL PROYECTO</b>	
<b>Supuestos fatídicos<sup>1</sup></b> (En el marco lógico de la iniciativa a nivel mundial, estos factores no se consideraron supuestos fatídicos sino riesgos.)	1. Las compras locales constituyen un método eficaz para alcanzar objetivos de desarrollo sin que los objetivos básicos del PMA y otros interesados corran riesgos excesivos.
	2. “Compras en aras del progreso” logra ofrecer a los pequeños agricultores y los agricultores de bajos ingresos un acceso sostenible a los mercados a precios que reflejan el costo de la producción.
	3. Los pequeños agricultores han aumentado su producción de alimentos básicos y deciden vender una mayor parte de sus excedentes a través de las organizaciones de agricultores.
	4. Hay mercados para productos de mayor calidad.
<b>Metasupuestos</b> (En el marco lógico de la iniciativa a nivel mundial, estos factores no se consideraron supuestos.)	1. Se puede empoderar a las mujeres por medio de su participación en las organizaciones de agricultores.
	2. La producción de cereales puede ayudar a que los pequeños agricultores aumenten sus ingresos, y contribuir a la lucha contra la pobreza.
	3. Los mercados son inaccesibles, ineficientes y presentan condiciones de explotación para los pequeños agricultores y, por tanto, no les permiten alcanzar su pleno potencial.
	4. La acción colectiva por medio de las organizaciones de agricultores constituye un método eficaz para subsanar las carencias de los mercados.

18. Los riesgos no se tratan de manera suficiente en el marco lógico. El trabajo con pequeños agricultores que tienen pocos activos financieros o de otro tipo y viven en entornos de agricultura de secano en regiones donde los recursos hídricos están sometidos a una gran presión y las condiciones socioeconómicas son a veces frágiles implica muchos riesgos, por ejemplo, la pérdida de cosechas y la caída de los precios. Además, la fiabilidad del PMA como comprador se ve comprometida, en parte por las dificultades operacionales que plantea la compra de cereales atendiendo a las expectativas de los pequeños agricultores, pero también por el hecho de que el Programa está disminuyendo la entrega de ayuda alimentaria. En la etapa de diseño de la iniciativa “Compras en aras del progreso” se deberían haber tenido en cuenta estos riesgos y debería haberse integrado el correspondiente plan de mitigación.

<sup>1</sup> Los supuestos fatídicos se han llamado de este modo tan dramático para subrayar el hecho de que si el supuesto no es válido, es probable que constituya un obstáculo importante para el logro del resultado deseado. Por lo tanto, deben analizarse de forma rigurosa durante la etapa de diseño.

19. Los objetivos de la iniciativa —que inicialmente fueron el fruto de la negociación entre un PMA razonablemente cauto y un donante ambicioso (la Fundación Bill y Melinda Gates)— son discutibles en varios aspectos. La pertinencia del objetivo relativo a los ingresos —un aumento del ingreso anual de 50 dólares por hogar— es cuestionable, por cuanto las características del indicador dificultan la medición y atribución del impacto. Es también discutible que corresponda extrapolar este objetivo, fuera de los países africanos que reciben la ayuda de la Fundación Bill y Melinda Gates, a las actividades piloto realizadas en América Central y Asia, porque dadas las enormes diferencias en los ingresos nacionales per cápita, el impacto del incremento de 50 dólares en los ingresos anuales es variable. El objetivo relativo al número de pequeños agricultores también es demasiado ambicioso y arbitrario, ya que se derivó de cálculos basados en conjeturas sobre el volumen de las ventas y la rentabilidad de los agricultores. Por último, no resulta claro si el objetivo relativo al género se refiere a la participación de las mujeres en las organizaciones de agricultores como un fin en sí mismo, a la influencia que puedan ejercer en dichas organizaciones o a los beneficios que puedan obtener de la venta de sus productos.
20. Los datos objetivos indican que el diseño es más riguroso a nivel de los países, donde se realizó un análisis más detenido. En cada país donde se aplica la iniciativa se realizó una evaluación que se documentó en un informe de evaluación en el país. Los informes de evaluación de América Central son destacables porque incluyen análisis de problemas y marcos lógicos. Por otra parte, aunque en la mayoría de esos informes se reconocieron los metasupuestos —un importante avance a nivel mundial—, su validez no se comprobó con rigurosidad. Cuando se comprobaron, los supuestos resultaron válidos solo en la mitad de los casos; el supuesto relativo al género fue el que se sometió a un análisis más exhaustivo y el supuesto de que la producción de cereales podría ayudar a los pequeños agricultores a incrementar sus ingresos y aliviar la situación de pobreza fue el menos analizado.
21. Los informes de evaluación en los países sirven de base a los planes de aplicación en los países, que son examinados por la Dependencia de Coordinación de la iniciativa y el Comité de Examen de Programas del PMA antes de ser aprobados por la Directora Ejecutiva. En la Figura 3 se presentan las fechas en que se firmaron los planes de aplicación para cada país. Los países cuyo nombre aparece en negrita fueron los visitados por el equipo de evaluación.

**Figura 3: Cronología de la aplicación de la iniciativa “Compras en aras del progreso”**

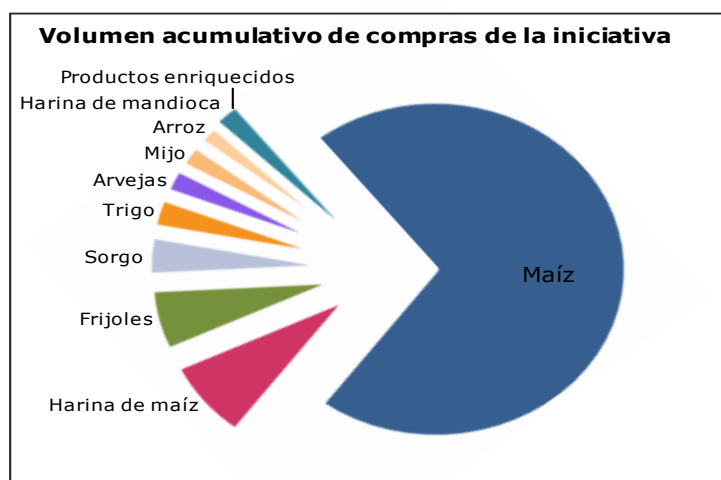


## REALIZACIONES Y RESULTADOS

### Faceta de adquisición de productos para la ayuda alimentaria

22. Para marzo de 2011, mediante la iniciativa “Compras en aras del progreso” se había logrado adquirir más de 160.000 toneladas de alimentos de 20 países, de las cuales se habían entregado más de 100.000. En casi el 80% de los casos se compró maíz o harina de maíz y en la mayoría de los demás casos otros cereales; las legumbres secas fueron el único cultivo importante aparte de los cereales (Figura 4). Aunque la tasa de compra se encuentra levemente por debajo del objetivo establecido, es probable que se logren alcanzar los objetivos relativos al volumen, dado que recientemente se aceleraron las transacciones y en 2010 casi el 10% de las compras locales en las actividades piloto se realizaron en el marco de esta iniciativa.

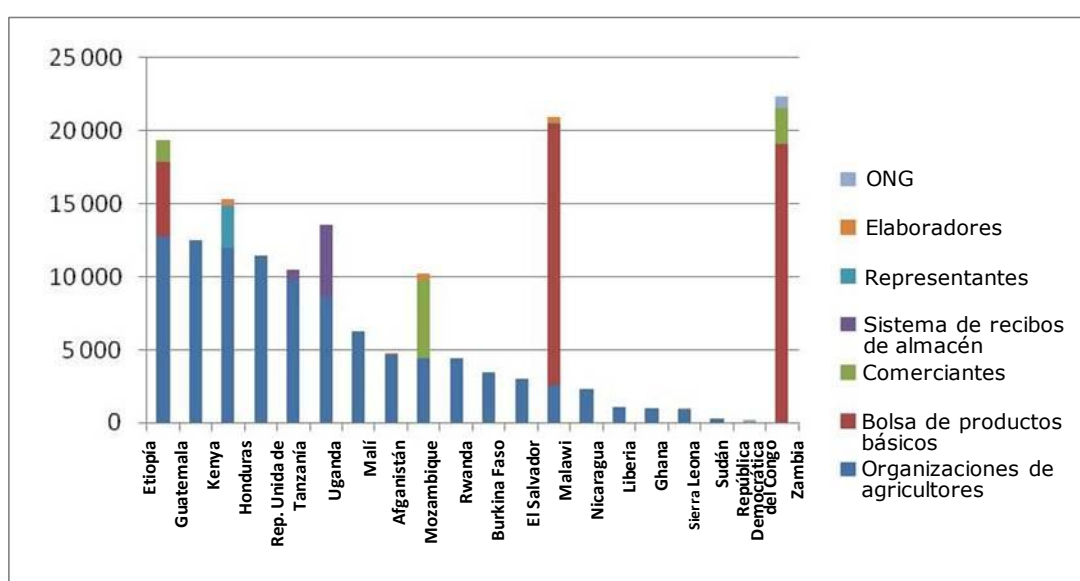
**Figura 4: Productos adquiridos en el marco de la iniciativa “Compras en aras del progreso” (de septiembre de 2008 a marzo de 2011)**



Fuente: Información tomada de la base de datos relativa a las compras el 4 de mayo de 2011.  
Nota: la cantidad de harina de mandioca (5 toneladas) es proporcionalmente demasiado pequeña para que figure en el diagrama de sectores.

23. Casi dos tercios de los alimentos se compraron a organizaciones de agricultores, que contaban con capacidades muy diversas. Estas compras se realizaron directamente o, cuando la organización tenía la capacidad suficiente, por medio de licitaciones competitivas. Más de una cuarta parte se adquirió mediante nuevas instituciones comerciales, a saber: las bolsas de productos básicos en Etiopía, Malawi y Zambia, y el sistema de recibos de almacén en Uganda. El resto se adquirió a través de otros intermediarios, entre ellos comerciantes, representantes, elaboradores u organizaciones no gubernamentales (ONG). El 56% de los alimentos se compró en cinco países: Zambia, Malawi, Etiopía, Kenya y Uganda, en orden decreciente de volumen. Existe una estrecha vinculación entre la escala de la adquisición, la modalidad empleada para la compra de alimentos y los recursos disponibles para dicha compra (véase la Figura 5).

**Figura 5: Cantidad acumulativa de toneladas adquiridas, por tipo de vendedor (de septiembre de 2008 a marzo de 2011)**

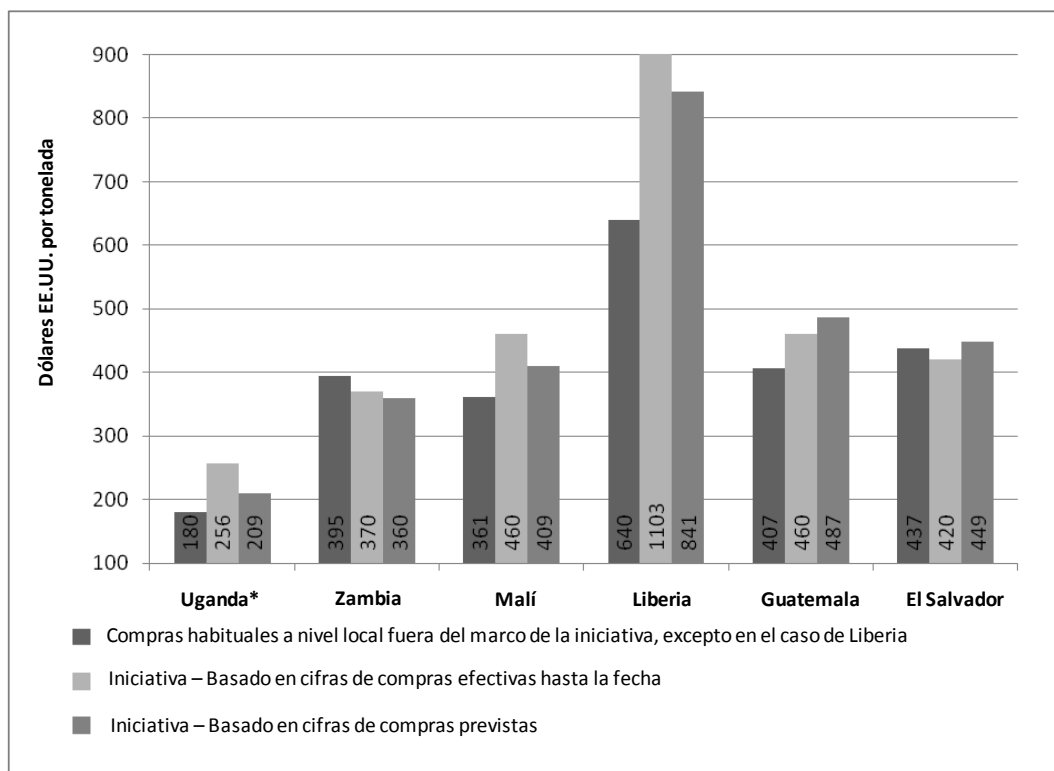


Fuente: Información tomada de la base de datos relativa a las compras el 4 de mayo de 2011

24. La iniciativa “Compras en aras del progreso” se ajusta al principio de la eficacia en función de los costos que el PMA aplica en sus adquisiciones, garantizando que las compras que se realizan en su marco resultan ventajosas respecto del costo de los alimentos importados o comprados en el mercado local. Esto es importante y correcto porque el pago de precios inflados implicaría una reducción de los alimentos que reciben los beneficiarios de la ayuda alimentaria del PMA, podría forzar al alza el precio de los alimentos a nivel local y socavaría la sostenibilidad de la iniciativa.
25. Si no se considera solamente el costo de los alimentos y se toma también en consideración los costos totales de las adquisiciones —incluidos los costos de gestión y los costos amortizados relativos a las inversiones en el ámbito de la oferta— se observa que, en general, las compras realizadas en el marco de la iniciativa son menos eficaces en función de los costos que las realizadas fuera de ella. No obstante, las distintas modalidades están dando lugar a perfiles de costos diferentes, así como a una posible relación entre el nivel de apoyo necesario en el ámbito de la oferta y el costo total de los cereales adquiridos. Por ejemplo, la iniciativa parece ser eficaz en relación con los costos en Zambia, donde se han comprado grandes volúmenes por medio de la bolsa de productos básicos sin que se incurra en costos importantes en cuanto a la oferta; un poco menos eficaz en relación con los costos que las compras locales tradicionales en países como Guatemala y Malí, donde los

cereales se compran mediante licitaciones competitivas y las organizaciones de agricultores comienzan a actuar como comerciantes, y más ineficaces aun donde el PMA apoya a las organizaciones de agricultores con infraestructura y otras inversiones en entornos difíciles, como pueden ser los posteriores a los conflictos. Esto se ilustra en la Figura 6, en la que se presenta, a título indicativo, una comparación de costos; el equipo de evaluación no tuvo acceso a la información necesaria para hacer una estimación más fiable.

**Figura 6: Análisis indicativo del costo económico total de los cereales comprados en el marco de la iniciativa “Compras en aras del progreso” y fuera de ella**



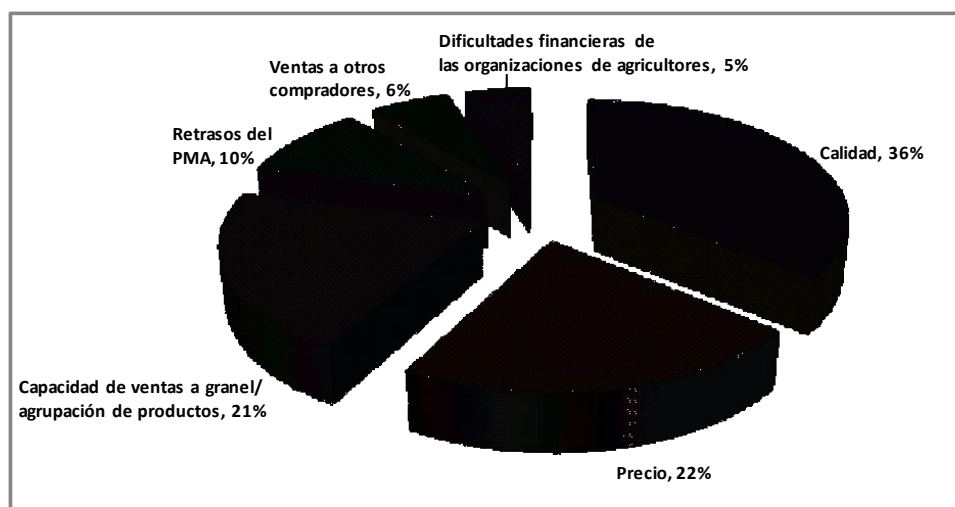
Fuentes: Registros de adquisiciones en los países al mes de abril de 2011; informe de gastos de la iniciativa "Compras en aras del progreso" al mes de abril de 2011.

Notas: Los precios de los alimentos se refieren a los casos donde fue posible comparar las compras habituales realizadas fuera de la iniciativa y las realizadas en el marco de esta (con plazos y destinos de entrega similares). *Personal*: el 25% de los costos de personal de la iniciativa se relacionan con la compra de alimentos a los pequeños agricultores, y el resto se supone que son costos en los que se incurre una sola vez para llevar adelante un proyecto piloto y no se incluyen en la figura. *Insumos*: el 10% de estos costos se supone que son directamente proporcionales a las compras (envasado, transporte, control de calidad, etc.), y el resto se amortiza en un plazo de 10 años. *Capacitación y equipos*: estos costos se amortizan en un plazo de 10 años. La vida económica de las inversiones en *infraestructura* se amortiza en un plazo de 20 años. *Consultorías y servicios contratados*: se supone que se trata de costos en los que se incurre una sola vez y no se incluyen en la figura. *Logística*: todos los costos de logística adicionales que no están cubiertos por el presupuesto de la iniciativa no se incluyen en la figura (en Liberia, por ejemplo, los costos de logística de las compras realizadas fuera de la iniciativa son similares al presupuesto total de "Compras en aras del progreso").

26. No ha habido casos de incumplimiento que hayan ocasionado interrupciones importantes en la cadena de suministro de alimentos a los beneficiarios de la ayuda alimentaria que presta el PMA. Más de tres cuartas partes de los alimentos comprados a los pequeños agricultores en algunos de los países más pobres del mundo se han entregado respetando las condiciones de plazos, precios y calidad, lo cual es un logro importante. Sin embargo, la tasa de incumplimiento de la iniciativa —24% del volumen adquirido y entregado— es tolerable solo porque la iniciativa representa una parte pequeña de las compras locales que realiza el PMA. La tasa de incumplimiento es alta principalmente porque en las transacciones realizadas en el marco de la iniciativa la calidad de los productos se supervisa de forma responsable, pero también porque cuando la venta de sus productos al PMA

implica riesgos y ganancias que no les convienen, los agricultores venden su producción a otros compradores (véase la Figura 7). Esto último indica que: i) los metasupuestos relativos a los beneficios comerciales y la acción colectiva no siempre son válidos, y ii) los precios que paga el PMA pueden no resultar atractivos para los agricultores si se consideran los costos adicionales de las transacciones con el Programa —como las largas negociaciones sobre los precios, los controles de calidad, y el hecho de que los pagos se demoren y se hagan a través de las organizaciones de agricultores— en comparación con otros comerciantes, que pagan en efectivo al recoger los productos y tienen menos exigencias en cuanto a la calidad. Por lo tanto, los metasupuestos relativos a los beneficios de los mercados y la acción colectiva no siempre son válidos.

**Figura 7: Principales causas de incumplimiento**



*Fuente: Informe unificado sobre las compras realizadas por el PMA en el marco de la iniciativa "Compras en aras del progreso", 2011.*

27. Se observó que recientemente se han tomado medidas para racionalizar los procesos operativos: se publicaron nuevas directrices relativas a las adquisiciones y se pusieron a prueba nuevos métodos para acelerar los pagos, por ejemplo en Malí. Pero al PMA aún le hace falta una comprensión más profunda de los beneficiarios y sus necesidades para poder realizar reformas que favorezcan a los pequeños agricultores.
28. La iniciativa "Compras en aras del progreso" se concibió con miras a reestructurar la cadena de suministros del PMA a fin de hacerla extensiva a un mayor número de pequeños agricultores, un enfoque que aumenta el grado en que los agricultores de bajos ingresos dependen de una demanda constante por parte del PMA. Si bien en los últimos 20 años el Programa ha ido comprando un volumen cada vez mayor de alimentos en los mercados locales, es posible que esta tendencia no se mantenga porque se están utilizando cada vez más las soluciones basadas en la transferencia de efectivo para reducir el hambre. Por lo tanto, vemos con agrado que la iniciativa procure ampliar el vínculo entre los pequeños agricultores y los mercados más allá de sus propias necesidades de adquisición, especialmente en América Central y Uganda, lo que demuestra que las modalidades que se emplean en el marco de la iniciativa pueden utilizarse como instrumentos para contribuir al fomento de las capacidades de las organizaciones de agricultores.



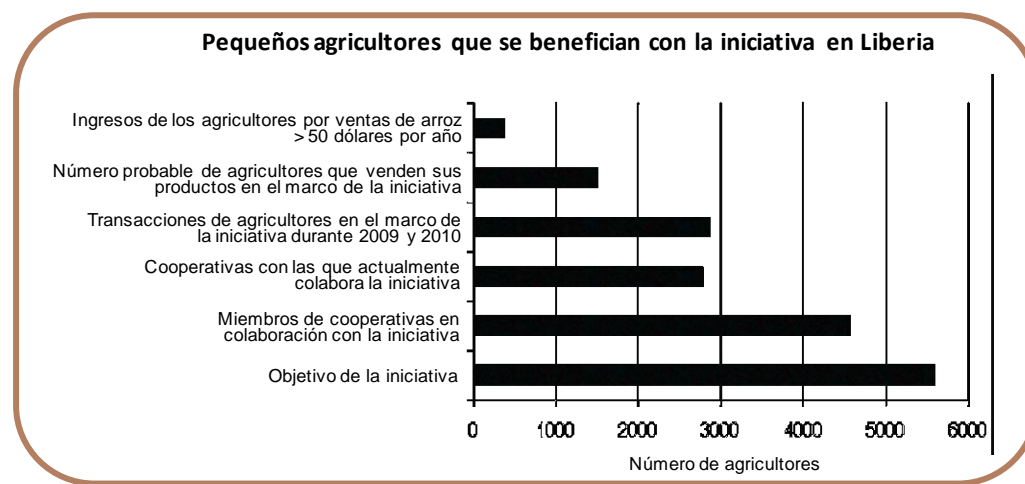
## Faceta de desarrollo de los pequeños agricultores

29. La iniciativa “Compras en aras del progreso” ha contado con la participación de varios miles de pequeños agricultores. Aunque es difícil contabilizar cuántos pequeños agricultores han vendido exitosamente sus productos al PMA, esa información es esencial para dar lugar a un análisis de la relación costo-beneficio por agricultor y por modalidad (véase el Recuadro 1). El recuento se hace más arduo cuando hay intermediarios entre el PMA y los agricultores. Las nuevas instituciones comerciales en particular dan poco lugar al seguimiento de los proveedores y, por tanto, de la proporción de pequeños agricultores que se cuentan entre ellos, aunque es probable que estas instituciones atraigan a un mayor número de agricultores que las propias organizaciones de agricultores.

### Recuadro 1: Número de agricultores que participan en “Compras en aras del progreso” en Liberia

El objetivo del proyecto en Liberia es beneficiar a 5.600 pequeños agricultores en un período de dos años (de noviembre de 2008 a noviembre de 2010). Las ocho cooperativas de agricultores con las que se ha trabajado en el marco del proyecto tienen 4.600 miembros en total. No obstante, actualmente se está colaborando con cinco organizaciones de agricultores que tienen un total de 2.789 miembros. Gracias al sistema de pago empleado (por el cual se paga a los agricultores individuales y no a las organizaciones), se sabe que el número total de agricultores que han vendido arroz a la iniciativa en algún momento en los últimos dos años asciende a 2.878. Resulta claro que la mayoría de los agricultores han vendido productos a la iniciativa más de una vez desde la puesta en marcha del proyecto (tres ciclos de cultivos), y se estima con el personal de la iniciativa que son 1.501 agricultores individuales los que han vendido sus productos a la iniciativa en algún momento.

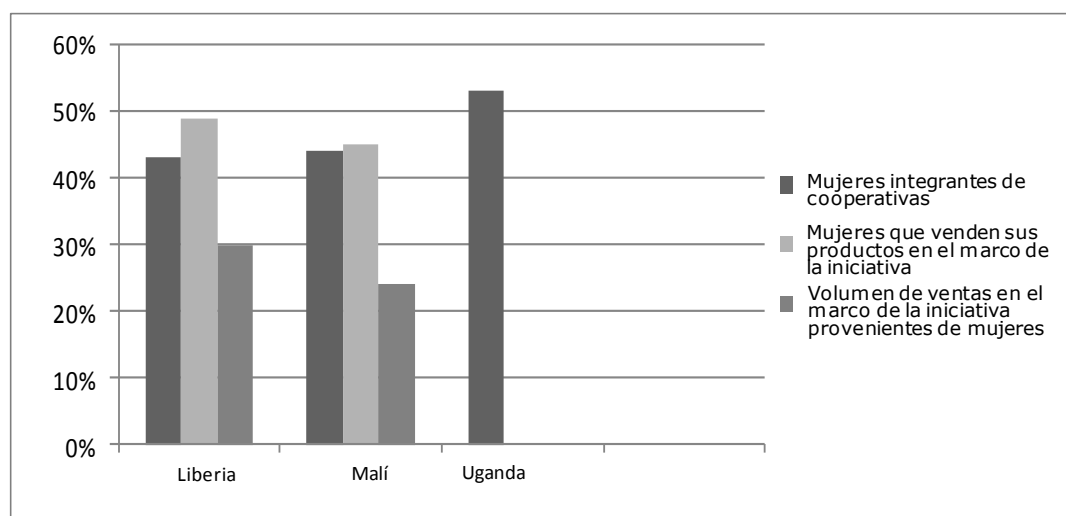
Resulta difícil estimar el número de agricultores que han vendido suficiente arroz para alcanzar un aumento de las ventas por valor de 50 dólares al año (unas 18 bolsas de 50 kilogramos, alrededor de 900 kilogramos, al precio especial de la iniciativa de 2,8 dólares por bolsa), porque no hemos recibido información sobre la escala de la cantidad de productos que han entregado los agricultores en torno a la cifra media. Pero, dado que la cantidad media de arroz entregada es de aproximadamente 325 kilogramos por agricultor (entre todos los cultivos y ambos años), esto sugiere que solamente un cuarto del total de agricultores que venden sus productos a la iniciativa (o 375 agricultores) le venden suficiente arroz para alcanzar el objetivo de los 50 dólares.



Fuente: Información sobre las adquisiciones realizadas en el marco de la iniciativa “Compras en aras del progreso” en Liberia

30. Las ventas de cereales realizadas por mujeres representan un logro destacable porque las organizaciones de agricultores son tradicionalmente patriarcales y la iniciativa compra principalmente productos cultivados por hombres. No obstante, las mujeres reciben pagos por una proporción del volumen de productos significativamente menor que la proporción de su participación en las organizaciones de agricultores (véase la Figura 8).

**Figura 8: Nivel de participación de las mujeres en la iniciativa  
“Compras en aras del progreso”**



*Fuente:* Información sobre las adquisiciones del PMA a nivel de los países. En relación con Uganda, no se cuenta con información completa sobre las mujeres.

31. Cada vez es más evidente que la mayoría de las ventas en el marco de la iniciativa son realizadas por un reducido número de pequeños agricultores muy productivos. Al igual que se aprecia en los patrones de las revoluciones verdes, aquellos que tienen activos y capital social y humano responden más rápidamente al proceso de desarrollo, y tienen más posibilidades de ascender en las estructuras rurales. Por ejemplo, aproximadamente la mitad de las ventas realizadas en Malí corresponden al 10% de los agricultores que registran el mayor nivel de producción, la mayoría de los cuales aún vive por debajo del umbral de pobreza. En Liberia, todo indica que el número de agricultores que vende sus productos en el marco de la iniciativa disminuye en cada cosecha, y que hay un menor número de agricultores que entrega un mayor volumen de arroz. Esto podría ser un indicio del surgimiento de una clase de agricultores empresarios, especialmente en África, lo cual es positivo. Algunos de los agricultores más pobres que venden sus productos en el marco de la iniciativa no producen excedentes sino que venden su producción luego de la cosecha porque necesitan efectivo, pero en el transcurso del año tienen que comprar alimentos durante como mínimo tres meses. Esto genera dudas sobre si corresponde comprarle alimentos a estos agricultores o no.
32. Es difícil demostrar el efecto del proyecto en los pequeños agricultores porque la iniciativa no recoge información sobre los precios al productor en las compras locales o bien sobre las compras de la iniciativa en todos los países, y esos datos son esenciales para demostrar el impacto. La información preliminar señala que el aumento de los ingresos netos de los agricultores por las ventas en el marco de la iniciativa en África equivale aproximadamente a la mitad del monto de 50 dólares fijado como objetivo (véase el Recuadro 2). Esto se debe a que el volumen promedio de ventas de las explotaciones es muy bajo, y a que la ventaja en el precio, que es modesta —menos del 10% por encima de los precios del mercado—, se ve a veces aún más limitada por los costos que imponen a los agricultores las organizaciones mismas y por las condiciones de pago del PMA (véase el párrafo 26).

## Recuadro 2: Efectos estimados de la iniciativa “Compras en aras del progreso” en los ingresos netos de los agricultores

<b>Malí</b>	Un proveedor medio de mijo o sorgo de Malí le vende al PMA alrededor de 400 kilogramos por hogar por año. El beneficio adicional que paga la iniciativa “Compras en aras del progreso” en comparación con los mercados convencionales va de 0,04 dólares/kilogramos a 0,10 dólares/kilogramos, dependiendo de si el agricultor forma parte de una organización pequeña o de la Federación Faso Jigi; un precio típico es de 44 dólares/tonelada. Si no aumenta la producción, un agricultor con una producción media de 400 kilogramos, con insumos subvencionados, logrará una ganancia de 18 a 22 dólares al año. Solo el 25% de los mayores proveedores del PMA, con ventas de 900 kilogramos al año, tendrían la posibilidad de alcanzar el objetivo de un aumento de 50 dólares en sus ingresos netos.
<b>Kenya</b>	La iniciativa “Compras en aras del progreso” paga un posible beneficio de 20 dólares/tonelada por encima del precio normal del mercado, que será contrarrestado por los costos que deben asumir los agricultores para la agrupación de los productos y la mejora de la calidad de la producción. El equipo de evaluación estima que el aumento de los ingresos netos por hogar será de 24 dólares al año.

### Faceta del desarrollo de los mercados

33. La iniciativa “Compras en aras del progreso” combina dos enfoques para el alivio de la pobreza por medio de la participación en los mercados: i) el suministro directo de insumos, servicios e infraestructura subvencionados a los agricultores pobres, y ii) el apoyo para efectuar cambios sostenibles en los mercados con impactos directos e indirectos que beneficien a los más pobres. La justificación para aplicar el segundo enfoque es que es más probable lograr mejoras sostenibles si se utilizan como base las dinámicas locales y el sentido de apropiación que si se ofrecen subvenciones temporales.
34. En algunos países y contextos donde se aplica esta iniciativa piloto (en particular en las situaciones posteriores a los conflictos) se utilizan ampliamente las subvenciones de insumos, equipos y servicios. Pero existen pruebas de que el enfoque más lento y difícil, que consiste en apoyar a los mercados haciendo que los agricultores paguen por los bienes y servicios que reciben, en última instancia tiene un impacto mayor y es más sostenible.
35. Por medio del establecimiento de asociaciones en el sector de la oferta y las actividades de fomento de la capacidad —orientadas a incrementar la productividad a nivel de las explotaciones y mejorar la capacidad de las organizaciones de agricultores para actuar como canal de comercialización para los pequeños agricultores—, en el marco de la iniciativa “Compras en aras del progreso” se ha previsto que los agricultores reciban otros beneficios aparte de los derivados de los precios más altos que puedan percibir. Los datos preliminares correspondientes a Kenya y Malí sugieren que ha habido cierto aumento en la productividad, que en Malí parece vincularse a un mejor acceso al crédito y los insumos derivado de los contratos a término. Algunos bancos comerciales (por medio de la iniciativa y por otros medios) han comenzado a ofrecer créditos a los agricultores y a sus organizaciones con la garantía de los contratos a término o los recibos de almacén, lo que a su vez podría generar una demanda de insumos agrícolas a la que podría responder el mercado.
36. La estrategia de la iniciativa que resulta fundamental para la sostenibilidad es la de trabajar con las organizaciones de agricultores por medio de la capacitación y el fortalecimiento de la capacidad, para ayudar a las que tienen más dificultades a alcanzar unas condiciones tales que les permitan participar en las licitaciones competitivas y convertirse en actores del mercado. Al cabo de dos años, esta estrategia está dando algunas señales positivas (principalmente en cuanto a un mejor sistema de gobierno formal), lo cual es inesperado porque el conocimiento convencional indica que las organizaciones de

agricultores cambian mucho más lentamente su estructura organizativa. Los datos también indican que ha habido mejoras destacables en la participación de las mujeres en dichas organizaciones, en la que ha habido un promedio de participación del 30%, y de más del 50% en Burkina Faso, Kenya, Sierra Leona y Uganda. Si bien las mujeres de El Salvador agradecen a la iniciativa “Compras en aras del progreso” por ayudarlas a alcanzar su potencial dentro de las organizaciones de agricultores y aumentar su autoestima, la participación no siempre ha implicado que sus opiniones tengan un peso importante en la estrategia de las organizaciones.

37. La realización de compras por medio de nuevas instituciones comerciales hace que resulte más difícil excluir a los agricultores que no forman parte del grupo seleccionado y controlar directamente el precio que reciben. Sin embargo, estas modalidades parecen ser menos costosas (véase el párrafo 25) y más sostenibles que la colaboración directa con las organizaciones de agricultores, porque implican recurrir a recursos e instituciones que ofrezcan incentivos para los actores comerciales locales y que, posiblemente, generen beneficios más allá de las dinámicas ordinarias de mercado, aunque quizás sean menos obvios y más difíciles de seguir y atribuir. Dado que aún no se han determinado las pruebas de las ventajas teóricas de las nuevas instituciones comerciales y que estas requieren un entorno normativo propicio —que no siempre está presente, como en Zambia, donde la política del Gobierno actualmente obstaculiza las perspectivas de éxito—, se hace bien en limitar la experimentación de instituciones comerciales nuevas en un número reducido de países durante la fase piloto.
38. Al tener en marcha varias modalidades de la iniciativa en distintos países, para 2013 debería ser posible demostrar la eficacia, el impacto y la sostenibilidad de cada una de ellas por lo que respecta a la prestación de apoyo a los pequeños agricultores. Esto debería ayudar al PMA a determinar cuál es el punto de entrada más indicado, si la compra directa al productor o a las instituciones del mercado, en vista del equilibrio que estas implican entre la atribución del impacto en los pequeños agricultores y la eficacia en función de los costos y la sostenibilidad. Además, dado que los costos adicionales de la iniciativa son los costos que debe cubrir el PMA para el funcionamiento de esta (y no para el pago de mejores precios a los agricultores), será fundamental que este determine qué parte de esos costos adicionales son inversiones legítimas que se realizan una sola vez para beneficio de las organizaciones de agricultores y cuáles son costos adicionales vinculados con la labor del PMA y los asociados sobre el terreno.

### **Faceta de investigación y desarrollo**

39. Con razón, el marco de SyE se centra en dos cuestiones generales de investigación y desarrollo que permiten la comparación de las modalidades utilizadas en la iniciativa entre sí y con las compras locales en función de una serie de criterios coherentes y específicos. No obstante, el sistema de SyE no aborda adecuadamente la validez de los supuestos o los modelos ni obtiene adecuadamente datos sobre las compras, en última instancia, para evaluar la eficacia del proyecto. Además, es engorroso y se centra demasiado en las encuestas cuantitativas que no permiten generar un aprendizaje rápidamente, requieren muchos recursos y presentan riesgos en cuanto a la calidad, como lo ilustra el hecho de que la mayoría de los 18 estudios de referencia realizados hasta ahora aún no han sido validados debido a problemas de calidad que se están subsanando en este momento.
40. La reciente contratación del Consorcio Africano de Investigaciones Económicas (AERC) como centro de datos para controlar la calidad de la información, unificar los estudios de referencia y efectuar los análisis es una respuesta a estos desafíos y podría contribuir a solucionar en parte los problemas relativos a la calidad. Asimismo, los productos de la

investigación cualitativa están atrayendo una mayor atención; los estudios de casos están comenzando a realizarse como se había planificado inicialmente y la investigación cualitativa se está centrando en un tema concreto en distintos países.

41. En consecuencia, la mayor parte del aprendizaje se ha generado a partir de los exámenes anuales a nivel mundial y local o de los foros organizados para ocasiones puntuales con asociados mayormente gubernamentales y de las operaciones. El aprendizaje y la comunicación por medio de los dos principales instrumentos de difusión de los conocimientos (el sitio Web y las actualizaciones mensuales de la iniciativa) se han centrado básicamente en la gestión del proyecto. Esto es importante para que el PMA pueda formular nuevos enfoques e integrarlos antes que finalice la fase piloto, y ya ha dado lugar a algunos cambios positivos en las prioridades del proyecto y los sistemas de las organizaciones. No obstante, el éxito del aspecto relativo a la investigación y el desarrollo dependerá de que las aspiraciones no se limiten a las enseñanzas relativas a la gestión del proyecto y que se generen y difundan enseñanzas más profundas.

## FACTORES QUE EXPLICAN LOS RESULTADOS

42. Las tendencias del entorno externo han beneficiado a la iniciativa “Compras en aras del progreso”. Una de esas tendencias es el alza de los precios de los alimentos; es más fácil vincular a los productores a un mercado en alza que a un mercado estancado o en deterioro. Además, el surgimiento de instituciones comerciales innovadoras y nuevas formas de trabajar con los pequeños agricultores (como en el caso de los bancos) ha implicado la diversificación de las opciones para el establecimiento de asociaciones. No obstante, las acciones de los gobiernos a veces han ido en contra de los objetivos de la iniciativa. Por ejemplo, la adquisición de grandes volúmenes de maíz a precios inflados por parte del Gobierno de Zambia hace que sea imposible para la iniciativa comprar alimentos a los pequeños agricultores a los que pretende apoyar, y no estimula a estos a convertirse en actores comerciales competitivos.
43. El hincapié en el establecimiento de asociaciones ha sido importante: se cuenta con 250 asociados en 20 países. Algunos asociados han aportado un verdadero valor agregado a la iniciativa, pero la capacidad técnica de otros ha sido inadecuada. La capacidad de los gobiernos para ofrecer apoyo práctico ha sido escasa, y algunas intervenciones comerciales no han sido particularmente útiles. En general, la relación de la iniciativa con los intermediarios comerciales existentes es demasiado limitada para una iniciativa de desarrollo de mercados.
44. El personal del PMA es entusiasta respecto de la iniciativa “Compras en aras del progreso”, y se observa un alto nivel de conocimiento de sus objetivos y de apoyo a los mismos. La iniciativa implica un desafío a las formas de trabajar del personal del Programa, especialmente en relación con las adquisiciones y las finanzas. También contribuye al debate sobre la adaptación del sistema financiero del PMA a las actividades que no se vinculan directamente con la ayuda alimentaria.
45. La Dependencia de Coordinación de la iniciativa hace enormes esfuerzos por promover una cultura de aprendizaje, y la mayoría de los asociados han reconocido el ímpetu del PMA por innovar y su disposición a aprender. Sin embargo, la ejecución del proyecto piloto en 21 países (o en el 28% de las oficinas del PMA en los distintos países) ha supuesto esfuerzos desproporcionados para mantener la ejecución en marcha más que para aprender de ella. Si la experiencia piloto se hubiera aplicado en menos países, se habría logrado un mayor equilibrio entre el aprendizaje y la aplicación.

46. “Compras en aras del progreso” tiene una alta visibilidad y un perfil destacado. El apoyo del personal directivo superior es bienvenido y reviste gran importancia, pero la notoriedad de la iniciativa incide en la posibilidad de que el personal debata abiertamente tanto las enseñanzas positivas como las negativas y complica las comunicaciones externas, donde es necesario encontrar aún el equilibrio entre la difusión de la información, la promoción del proyecto y la generación de expectativas.

---

## CONCLUSIÓN

47. La mera escala y la diversidad que han caracterizado a la iniciativa “Compras en aras del progreso” desde septiembre de 2008 han sido impresionantes: ya está en marcha en 20 países; se han adquirido más de 160.000 toneladas de productos alimenticios; unos 250 asociados en el sector de la oferta están colaborando con las organizaciones de agricultores seleccionadas, y se está aplicando progresivamente y adaptando un sistema de SyE muy completo.
48. Hay indicios claros de que la iniciativa ha impulsado la evolución de una perspectiva a largo plazo en el PMA sobre su posible función e impacto en la esfera del desarrollo. En un extremo del espectro de posibilidades está la opción de continuar con el enfoque actual, en virtud del cual alrededor del 97% de las compras locales en el Sur se realizan por los mecanismos más corrientes (aunque debería llevarse a cabo un seguimiento del impacto). La atención especial a las cuestiones de desarrollo se observará entonces en el 3% de las adquisiciones del PMA en los mercados locales que se hacen por medio de la iniciativa “Compras en aras del progreso” u otros enfoques favorables a los pequeños agricultores. En el otro extremo del espectro está la opción de que el PMA participe en todos los aspectos de los programas de desarrollo rural y que, trabajando en colaboración con sus asociados, ofrezca una gama completa de servicios, desde la creación de la infraestructura hasta el apoyo a la producción y la prestación de servicios de comercialización. Entre estos dos extremos hay muchas otras opciones en las cuales el PMA utilizaría el aprendizaje generado por la iniciativa en lo concerniente al impacto, tanto de la iniciativa misma como de las cadenas de suministro locales y regionales comunes, y gradualmente aplicaría innovaciones favorables a los pobres en sus actividades básicas.
49. No obstante, el diseño de “Compras en aras del progreso” presenta carencias, por lo que es necesario comprobar y revisar los supuestos subyacentes a la lógica de las intervenciones y cambiar algunos aspectos del diseño a medida que se sigue aplicando la iniciativa. Cabe abordar la aplicación desde una perspectiva de investigación-acción iterativa, lo que correspondería totalmente con los parámetros de la iniciativa.
50. Algunos de los vínculos directos “a la vieja usanza” con unas organizaciones de agricultores relativamente débiles parecen tener menor eficacia en función de los costos y un menor impacto y sostenibilidad que las soluciones que se basan más en los mercados. No obstante, “Compras en aras del progreso” otorga mayor importancia al mantenimiento de diversas modalidades para generar un aprendizaje —que será posiblemente muy valioso para muchos— que al logro del mayor impacto socioeconómico directo posible sobre el terreno. La iniciativa brinda asimismo al PMA la oportunidad de contribuir de forma más eficaz a los debates contemporáneos sobre desarrollo, y de utilizar su posición institucional única para promover entre los gobiernos la formulación de políticas más progresistas en relación con los cereales.

51. Hasta ahora, las dimensiones relativas al desarrollo de los mercados y el aprendizaje han recibido menos atención que las otras facetas de la iniciativa; la mitad del período de su aplicación es el momento adecuado para comenzar a otorgarles mayor importancia.

## RECOMENDACIONES

52. A mitad del período de su aplicación ya se han extraído importantes enseñanzas de la iniciativa “Compras en aras del progreso” y se han determinado los riesgos que entraña. Las recomendaciones propuestas por el equipo de evaluación se dividen en tres categorías.

### **Recomendaciones aplicables inmediatamente: la iniciativa “Compras en aras del progreso” debe mantenerse como proyecto piloto hasta el final del quinto año**

53. **Recomendación 1:** La iniciativa “Compras en aras del progreso” no se debería ampliar. El personal directivo superior debería evitar todo aumento del número de países piloto en donde se realicen actividades enmarcadas en la iniciativa u otras similares a los proyectos de apoyo a la agricultura y la comercialización (como el que se está realizando en Uganda) que pudieran ampliarla de forma encubierta. Debe analizarse detenidamente la conveniencia de iniciar nuevas actividades que puedan requerir un apoyo externo continuo del PMA después de septiembre de 2013.
54. **Recomendación 2:** Los supuestos deberían comprobarse y el diseño en los países debería adaptarse. En algunos casos, esto implica una labor relativamente sencilla de revisión documental o celebración de debates con los asociados en los países; en otros puede requerir una labor de investigación cualitativa.
55. **Recomendación 3:** Se debería aplicar el principio de precaución de “no perjudicar”. La iniciativa “Compras en aras del progreso” debería hacer un cuidadoso seguimiento de los riesgos que enfrentan los beneficiarios y proponer mecanismos para mitigarlos. Por ejemplo, se podría retener una proporción de los pagos por los cultivos que reciben los agricultores para constituir un fondo a cargo de las organizaciones de agricultores al que pudiera recurrirse para prestar apoyo a los productores en caso de malas cosechas.
56. **Recomendación 4:** Los objetivos del proyecto deberían revisarse, y aquellos que fueran poco realistas deberían volver a negociarse con los financiadores, en cada país en particular.
57. **Recomendación 5:** Debería difundirse información sobre los buenos resultados obtenidos y las dificultades enfrentadas. La iniciativa “Compras en aras del progreso” debería continuar extrayendo enseñanzas de la experiencia adquirida con su aplicación y transmitir dichas enseñanzas a los interlocutores externos. La dirección superior del PMA debería dar margen suficiente para que se cometan errores en el marco de la iniciativa y alentar a que se difundan públicamente las enseñanzas de esos errores.
58. **Recomendación 6:** Las expectativas deberían manejarse con cautela. No debería darse a los agricultores la impresión de que el PMA es un comprador generoso, y debería verificarse que los asociados del proyecto también evitasen hacerlo. Debería difundirse abiertamente la información sobre los riesgos, el impacto y la sostenibilidad.

## **Recomendaciones sobre la dirección que debería seguir el proyecto: la iniciativa “Compras en aras del progreso” debería dar prioridad a los objetivos relativos al desarrollo de los mercados**

59. Se trata de la recomendación estratégica más importante. Por medio de la mejora de sus procedimientos de compra y financieros, el PMA debería promover unas instituciones comerciales eficaces y trabajar con los comerciantes u organizaciones de agricultores estructuradas, o bien por conducto de ellos, en lugar de tratar de competir con los comerciantes por los productos de los pequeños agricultores.
60. **Recomendación 7:** No debería intervenir en aquellos contextos donde los posibles beneficios para el desarrollo del mercado derivados de la iniciativa sean poco claros, y debería considerarse seriamente la posibilidad de retirarse en los casos en que esos beneficios sean nulos (en particular cuando las medidas aplicadas por los gobiernos en el mercado de cereales pudieran comprometer los posibles beneficios de la iniciativa, por cuanto ciertas políticas gubernamentales pueden perjudicar a los medios de subsistencia de los pequeños agricultores. Deberían formularse criterios que permitiesen determinar si cabe intervenir o retirarse, en los cuales se aplicasen enfoques analíticos y se tuvieran en cuenta las cuestiones que se presentan a continuación.
61. **Recomendación 8:** Deberían realizarse análisis de los mecanismos del mercado. Debería efectuarse un análisis de mercado pormenorizado para determinar dónde están los obstáculos y bloqueos, y evaluar si el poder de compra del PMA podría contribuir a superarlos y, en tal caso, de qué modo. Lo ideal sería que estas evaluaciones se realizaran antes de poner en marcha las actividades, aunque, como sucede muchas veces en el marco de la iniciativa, el análisis tendrá que efectuarse en intervenciones en curso.
62. **Recomendación 9:** La estrategia de género debería volver a examinarse. Debería reflexionarse en el marco de “Compras en aras del progreso” sobre la medida en que el género constituye un objetivo estratégico. En caso de que lo constituyese, debería examinarse el diseño de la iniciativa, lo que en la mayoría de los contextos probablemente implicará prestar especial atención a otros cultivos y otros nodos de las cadenas de valor. El estudio sobre género que está realizando el Instituto de Estudios sobre Desarrollo debería utilizarse como base a la hora de tomar estas decisiones.
63. **Recomendación 10:** Debería darse prioridad a las modalidades que pueden quedar a cargo de intermediarios comerciales. En lugar de tratar de ofrecer servicios comerciales dentro de la institución, el PMA debería procurar seguir las modalidades utilizadas actualmente por los intermediarios comerciales y promover nuevas instituciones comerciales en los pocos lugares donde estas son adecuadas. No debería correrse el riesgo de que los proyectos de desarrollo de los mercados socavasen el mismo mercado que se proponen impulsar. Una buena estrategia —que además está en consonancia con el actual marco de SyE— consistiría en ayudar a los pequeños agricultores a participar en el mercado.
- Las organizaciones de agricultores deberían clasificarse y la iniciativa “Compras en aras del progreso” debería trabajar solamente con aquellas que, para septiembre de 2013, contasen con una estrategia creíble para ganar las licitaciones competitivas.
  - Para asegurar la eficacia en función de los costos, los costos de la iniciativa y las ventajas que plantea a los pequeños agricultores y en materia de eficiencia del mercado deberían analizarse y compararse con los de los mecanismos de compras locales comunes y otros enfoques orientados al desarrollo de los mercados.



**Recomendaciones para facilitar el avance en la dirección establecida:  
“Compras en aras del progreso” debería adaptar el sistema de SyE a fin de  
fomentar la investigación y el desarrollo**

64. **Recomendación 11:** Se recomienda omitir la segunda ronda de encuestas de hogares y dar al AERC tiempo suficiente para examinar y analizar los resultados de la primera ronda. La información de la próxima y última ronda de encuestas de hogares debería recabarse en el cuarto año de modo que se contase con el tiempo necesario para analizar los datos y extraer enseñanzas antes de la finalización del proyecto. Esto generará ahorros que podrían utilizarse para los propósitos que se describen a continuación.
65. **Recomendación 12:** Debería ponerse en marcha un sistema práctico que permitiese reunir y analizar rápidamente indicadores sustitutivos y de los procesos, como pueden ser los precios al productor, los márgenes a lo largo de la cadena, los retrasos en los pagos y el nivel de satisfacción de los agricultores. Esta información se debería recopilar todos los años y debería poderse comparar con los procesos corrientes de compras locales y regionales. También se debería normalizar el enfoque en los distintos países y respecto de todas las modalidades de adquisición.
66. **Recomendación 13:** Debería ampliarse la aplicación de enfoques similares al de los talleres de redacción, esto es, elaborar una lista de los 10 temas de aprendizaje principales en relación con los 21 países y organizar talleres lo antes posible. Una vez hecho esto debería organizarse una conferencia para intercambiar las enseñanzas extraídas, seguida de un examen del plan de acción.
67. **Recomendación 14:** Debería realizarse un seguimiento completo de los costos, de forma continua y en todos los países piloto, y desglosarlos por producto y modalidad de adquisición. Para ello será preciso contar con sistemas de registro del tiempo y la asignación de costos, de modo que los costos de personal y otros costos no relacionados con la iniciativa se contabilicen y asignen en consecuencia.

---

## LISTA DE LAS SIGLAS UTILIZADAS EN EL PRESENTE DOCUMENTO

AERC	Consortio Africano de Investigaciones Económicas
CARE	Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
ODI	Instituto de Desarrollo de Ultramar
OE	Oficina de Evaluación
ONG	organización no gubernamental
SyE	seguimiento y evaluación
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional