

**Documento de referencia sobre la política de 2019
en materia de compras locales de alimentos**



Consulta oficiosa

23 de julio de 2019

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

Política de 2019 en materia de compras locales de alimentos: documento de referencia

En el presente documento se describen brevemente los temas propuestos, los objetivos y las principales propuestas de la política que se presentarán a la Junta para que esta los examine e imparta orientación al respecto. No se trata de un proyecto de política.

1. La política tiene por objeto acelerar las compras locales de alimentos que efectúa el PMA y aumentar su impacto de las maneras siguientes:
 - aclarando el contexto, las definiciones, los conceptos y los marcos;
 - definiendo la propuesta de valor de las compras locales de alimentos (en particular, las compras en favor de los pequeños agricultores) y el fortalecimiento del sector privado local;
 - dando orientaciones claras sobre el proceso y los principios que se seguirán para elegir la mejor modalidad de compras locales que sea más adecuada para cada contexto, y
 - estableciendo un marco de acciones e inversiones para el próximo decenio.
2. El documento de política se estructura en tres partes: i) en la introducción se resume la información de antecedentes sobre las compras locales de alimentos que ha efectuado el PMA hasta la fecha; ii) en la parte descriptiva se resume el enfoque adoptado por el PMA con respecto a dichas compras, y iii) en la parte final se describe el camino a seguir para ampliar considerablemente las mencionadas compras a corto y mediano plazo.

Presentación de propuestas clave de la política para fines de examen y orientación

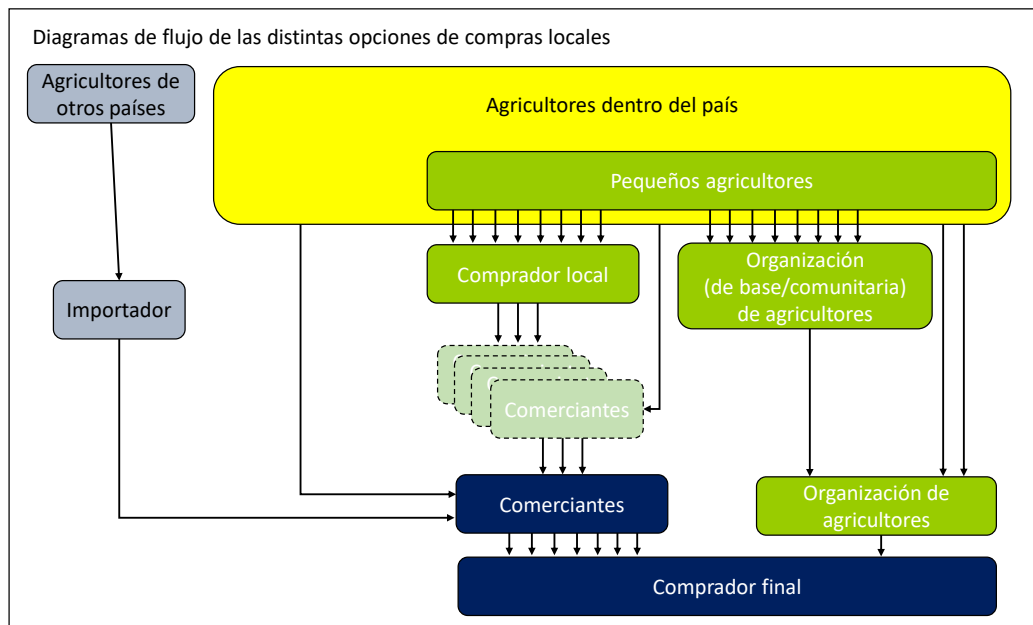
Definiciones básicas

3. En esta sección se definen las compras locales, regionales, internacionales y en favor de los pequeños agricultores para ofrecer aclaraciones conceptuales y sentar así las bases de la labor de elaboración de la política. Las compras de alimentos del PMA se organizan en forma descentralizada y son realizadas por la Sede, los despachos regionales y las oficinas en los países. Se da preferencia a las adquisiciones de productos de países en desarrollo si son las más convenientes y redundan en interés del PMA.
4. Las definiciones de compras internacionales/regionales/locales se refieren a la zona geográfica en la que se efectúa la compra y no a la oficina del PMA que la realiza.
 - **Compra internacional:** es realizada en el mercado mundial de todos los productos tomando en consideración las restricciones específicas de los donantes y los países.
 - **Compra regional:** es realizada principalmente en una de las seis regiones en las que opera el PMA y se entrega en esa misma región. En algunos casos, si el producto no está disponible, se efectúan compras interregionales.
 - **Compra local:** es realizada en el país cuyo mercado local pone a disposición los productos específicos que se necesitan para las operaciones del PMA.
 - **Productos locales:** pueden ser objeto de compras internacionales/regionales/locales y suelen ser únicamente productos agrícolas/sin procesar procedentes de uno de los países en los que el PMA realiza sus operaciones.

- **Pequeños agricultores:** no existe una definición clara de pequeños agricultores que sea aceptada a nivel mundial¹. En general, para definir a los pequeños agricultores el PMA emplea el criterio de las 2 hectáreas, salvo en caso de que el país de que se trata adopte otra definición.
- **Compras en favor de los pequeños agricultores:** Las “compras en favor de los pequeños agricultores” se refieren a una estrategia o enfoque adoptados deliberadamente por un comprador público o privado para adquirir productos de los pequeños agricultores a fin de mejorar el acceso de estos a los mercados formales². Dichas compras suelen realizarse a nivel local pero, en principio, pueden realizarse también a nivel regional o, incluso, internacional³.

Definición y análisis de las cadenas de valor

- En esta sección se presenta un panorama general de las cadenas de valor que revisten interés para las compras de alimentos efectuadas por el PMA. A continuación se ilustra una cadena de valor genérica correspondiente a las distintas formas de compras locales:



- El análisis de una cadena de valor permite detectar posibles ineficiencias o desequilibrios cuya corrección requeriría la adopción de distintos enfoques.

Propuesta de valor

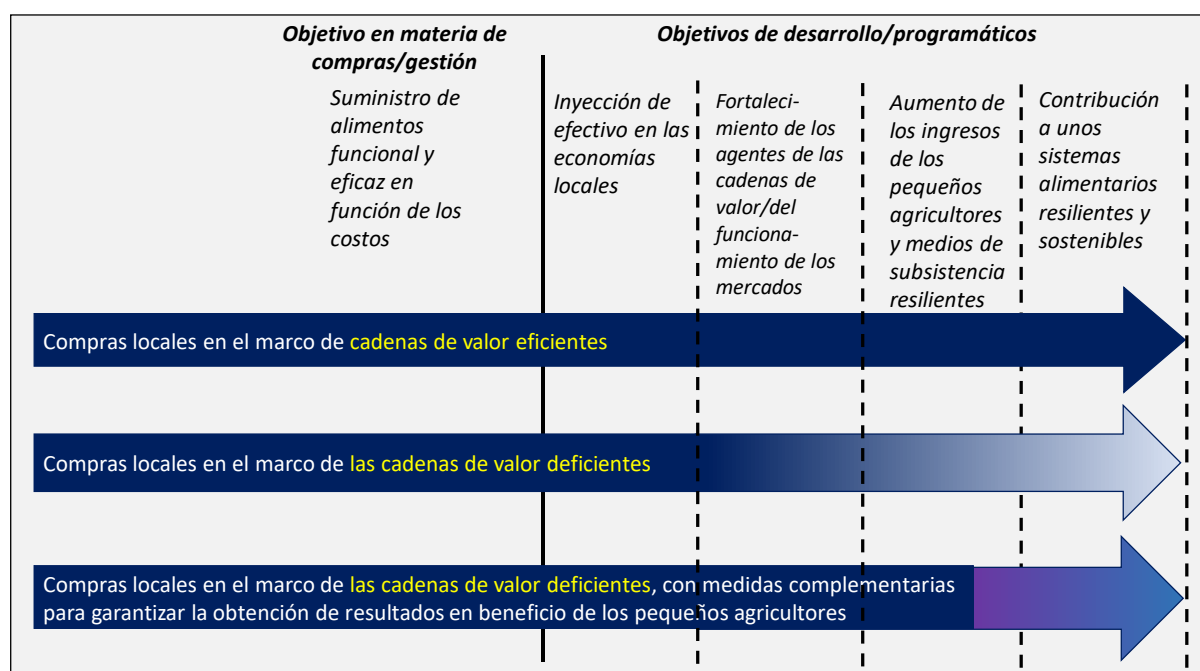
- La propuesta de valor de la política es promover una ampliación considerable de las compras locales del PMA. Gracias al aumento de las compras locales de alimentos en favor de los pequeños agricultores, el PMA puede aprovechar tres ventajas comparativas importantes: i) su poder adquisitivo; ii) sus conocimientos especializados en comercialización de alimentos, y iii) su capacidad de facilitación.

¹ *Pro-Smallholder Food Assistance: A Background Paper for WFP's Strategy for Boosting Smallholder Resilience and Market Access Worldwide*. PMA, 2017. <https://newgo.wfp.org/documents/background-paper-strategy-smallholder-support>.

² *Ibid.*

³ Sin embargo, esos casos revisten menos interés para la presente política; asimismo, se verán confrontados con desafíos planteados por el rastreo cuya importancia aumentará a medida que aumente la distancia entre el país del contrato de suministro y el país de origen de los alimentos.

8. A través de las compras locales propiamente dichas, se puede alcanzar el objetivo de gestión general que consiste en garantizar un suministro de alimentos que sea fiable y eficaz en función de los costos para las operaciones del PMA. Por otro lado, las compras locales también pueden promover objetivos más programáticos o de desarrollo, a saber: i) la inyección de efectivo en las economías locales; ii) el aumento del volumen de ventas y de la participación empresarial de los comerciantes locales que fortalecen los mercados locales (reduciendo así potencialmente los precios e incrementando el poder adquisitivo de los beneficiarios de las transferencias de base monetaria); iii) la mejora de la colaboración con el sector privado; iv) el ofrecimiento de oportunidades de ingresos que alienten a los pequeños agricultores a aumentar la producción, la productividad y la calidad; v) la mejora de las normas de calidad aplicadas por todos los agentes que contribuyen a las cadenas de valor, lo cual permitiría que los sistemas alimentarios fueran más resilientes y sostenibles (con posibles efectos positivos para lograr una nutrición más diversa y más sana), y vi) el fortalecimiento de la participación de las mujeres por conducto de agrupaciones organizadas de agricultoras.
9. En el gráfico a continuación se presenta la estratificación de estos objetivos y se muestra de qué modo su consecución depende del buen funcionamiento de las cadenas de valor:



Enfoque adoptado por el PMA con respecto a las compras locales de alimentos

Compras locales de alimentos

10. Teniendo en cuenta las definiciones arriba indicadas, en 2018, el 50 % (1,8 millones de toneladas) de los 3,6 millones de toneladas de alimentos comprados en total por el PMA se adquirió localmente, y el 33 % (1,2 millones de toneladas) estuvo constituido por productos cultivados a escala local, es decir, en los países en los que se efectuaron las compras y donde el PMA realizaba sus operaciones. Además de esto, el 79 % (en toneladas) de todas las compras de alimentos se efectuó en los países en desarrollo⁴.

⁴ Según la definición de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Experiencia reciente y enseñanzas extraídas

11. Para configurar y orientar la formulación de la política en materia de compras locales, se ha tenido en cuenta un acervo de conocimientos y enseñanzas extraídos de la experiencia adquirida por el PMA durante muchos años en las compras efectuadas en los países en desarrollo y a través de la iniciativa Compras para el Progreso (conocida también como "P4P") y de los esfuerzos realizados para promover el acceso de los pequeños agricultores a los mercados (con inclusión de los proyectos piloto para someter a prueba las modalidades contractuales en favor de dichos agricultores) y de las misiones sobre el terreno. Asimismo, esa labor llevada a cabo anteriormente contribuye a determinar de manera realista en qué medida el PMA puede realizar sus compras lo más cerca posible de los productores, sin dejar de garantizar el uso óptimo de los recursos.

Modalidades contractuales

12. Los contratos de compra local, que pueden ser concertados por las oficinas en los países, los despachos regionales y la Sede, se ajustan a los procesos de compra estándar de las licitaciones públicas (si no se justifica una exención de licitación). Existen dos modalidades contractuales estándar que predominan: i) los contratos al contado, y ii) los acuerdos de suministro de alimentos.
13. Las modalidades contractuales de compra en favor de los pequeños agricultores pueden dividirse en directas o indirectas, según se trate de una compra directa a organizaciones de agricultores o de compras realizadas por conducto de comerciantes: i) contrato al contado directo; ii) acuerdo de suministro directo de alimentos; iii) contrato condicionado indirecto, y iv) contrato de mandato indirecto.

Parámetros para la adopción de decisiones sobre las compras locales

14. El proceso de adopción de decisiones que sigue el PMA para elegir el mejor enfoque y modalidad contractual en un determinado país o región para las compras locales debe basarse en los cuatro aspectos siguientes (aparte de los precios paritarios de importación: i) el **contexto** de las compras; ii) los **efectos/impactos** que el PMA desea lograr; iii) un **análisis de las cadenas de valor** de los productos de que se trata, y iv) la **capacidad** de los agentes que contribuyen a dichas cadenas.
15. En cuanto a las compras actuales del PMA, cabe señalar que la eficacia de una compra se determina en función de diversos factores, entre los cuales: la eficacia en función de los costos; la puntualidad de la entrega; la conveniencia del producto para satisfacer las necesidades de alimentación de los beneficiarios; el impacto en los mercados locales/regionales; las restricciones específicas de los donantes/países, y otras consideraciones específicas de la operación para la que se compran los productos.
16. Para garantizar la eficacia en función de los costos, los precios de los mercados locales o regionales deben compararse con los de los mercados internacionales. Las compras locales serán eficaces en función de los costos solo si el precio local es inferior al precio franco a bordo internacional (FAB) después de añadirsele los gastos de transporte marítimo, costos portuarios y de manipulación, gastos de transporte interno y cualquier otro costo conexo. El precio paritario de importación corresponde al costo de entrega de las compras de alimentos a escala local, regional o internacional en el mismo lugar convenido en el país receptor y suele ser el factor determinante para las compras del PMA.

Principios rectores

17. Los principios que figuran a continuación sirven de marco de orientación para las decisiones adoptadas en relación con las compras.
 - Salvar vidas, cambiar vidas: comprar la mayor cantidad posible de alimentos para los beneficiarios con los fondos disponibles.
 - Sostenibilidad: no distorsionar los mercados ni los precios existentes, y promover la introducción de mejoras duraderas en los mercados y los sistemas alimentarios, según proceda.
 - Comercio equitativo: promover mecanismos para que cada agente de la cadena de valor reciba la proporción del precio final que corresponde al valor agregado.
 - No hacer daño: evitar efectos inflacionarios, dependencias, etc.
 - Innovación: por ejemplo, encontrar formas eficaces de rastrear la fuente de los alimentos y los precios pagados entre los agentes de la cadena de valor; aumentar las capacidades de los agentes para dedicarse al comercio electrónico, etc.
 - Asociaciones (véase más abajo).
 - Adaptación al contexto: ajustar las estrategias de compra en función de las oportunidades, las necesidades y los riesgos específicos.

Iniciativas en curso

18. Las iniciativas de alimentación escolar con productos locales vinculan a los pequeños agricultores con los programas de comidas escolares. Los Gobiernos y los órganos regionales de todo el mundo valoran muy positivamente dichas iniciativas.
19. El programa de apoyo a los mercados agrícolas en favor de los pequeños agricultores/Compras para el Progreso aprovecha la demanda de alimentos del PMA y otros compradores institucionales en apoyo de dichos agricultores.
20. La Iniciativa para la Resiliencia Rural (Iniciativa R4) permite a las familias rurales vulnerables que se enfrentan con riesgos climáticos crecientes fortalecer su seguridad alimentaria y la seguridad de sus ingresos mediante una gestión integral de los riesgos basada en el uso de nuevas tecnologías que favorezcan el acceso a los seguros de cosechas, el ahorro y el crédito.
21. La iniciativa destinada a reducir las pérdidas posteriores a la cosecha promueve tecnologías y prácticas asequibles en esta esfera que reducen considerablemente dichas pérdidas.
22. La Alianza entre las Explotaciones Agrícolas y el Mercado se basa en una asociación mundial con grandes empresas privadas. Tiene por objeto incrementar los ingresos mediante la celebración de contratos formales de larga duración que se benefician de la facilitación de los servicios clave de las cadenas de valor.

Asociaciones

23. Para aumentar las compras locales se necesita un alto nivel de colaboración con los asociados que desempeñan un papel clave a la hora de obtener la información necesaria durante la fase de planificación y de promover condiciones propicias durante la fase de ejecución. Por consiguiente, es necesario establecer asociaciones sólidas, tanto a nivel mundial como local, con los siguientes actores:
- los gobiernos (autoridades nacionales y locales);
 - las partes interesadas locales (agricultores y comerciantes);
 - los círculos académicos y los centros de investigación nacionales;
 - la sociedad civil nacional e internacional;
 - los organismos de las Naciones Unidas (por ejemplo, la OMS y el UNICEF) y los organismos con sede en Roma;
 - el sector privado.

El camino a seguir

Esferas de inversión

24. Para aplicar esta política, el PMA deberá fortalecer su propia capacidad, sus sistemas, sus procesos y sus procedimientos y obtener recursos por adelantado para realizar las inversiones requeridas. Asimismo, necesitará que el personal de todos los niveles (desde el personal directivo hasta el personal encargado de las cadenas de suministro y los programas) desarrolle las capacidades que permitan comprender y aplicar la política en sus respectivos entornos por medio de programas integrados. Más concretamente, habrá que efectuar inversiones por adelantado en las esferas temáticas siguiente:
- Crear herramientas innovadoras para rastrear la fuente de los alimentos y los precios pagados en los distintos eslabones de las cadenas de valor.
 - Analizar las cadenas de valor implementando herramientas (en la Sede) y desarrollando capacidades en las oficinas en los países (con el apoyo de la Sede y los despachos regionales).
 - Redimensionar las oficinas que participarán con mayores niveles de compras locales.
 - Adaptar la estrategia de compras locales/regionales y la información sobre los mercados a las prioridades estratégicas de la Dirección de la Cadena de Suministro y, si corresponde, a las prioridades de desarrollo reflejadas en los respectivos planes estratégicos para los países (PEP).
 - Definir los criterios de medición de los objetivos en materia de compras a los pequeños agricultores (implementación, transición, informes sobre los avances, mejora del proceso/talleres, etc.).
 - Fortalecer las capacidades de los Gobiernos.
 - Fortalecer las capacidades de los agentes que contribuyen a las cadenas de valor.
 - Aumentar los vínculos con las compras institucionales a nivel nacional y con las transferencias de base monetaria.
 - Fortalecer los vínculos con la nutrición.

Riesgos

25. Si se aumentan las compras locales en favor de los pequeños agricultores, es necesario tener en cuenta una serie de riesgos:
- Las compras locales pueden aumentar el riesgo de que el suministro sufra interrupciones y llegar a exponer las cadenas de valor locales a las fluctuaciones estacionales u otras perturbaciones.
 - La compra de grandes volúmenes de alimentos en un determinado país puede producir efectos inflacionarios que perjudicarían en particular a los hogares más pobres.
 - Los mercados y los precios varían constantemente en función de las fluctuaciones estacionales, la llegada y salida de distintos agentes de las cadenas de valor, las influencias internacionales, etc.
 - Cuanto más directa sea la compra del PMA a los productores, mayor será el riesgo de obtener alimentos de mala calidad.

Próximos pasos

26. La política se aplicará en dos fases:
- La primera fase consistirá en un plan de ejecución detallado que se preparará una vez que se apruebe la política. Dicho plan abarcará un período de dos a tres años e incluirá un conjunto de actividades concretas (cada una de las cuales estará dotada de un presupuesto que deberá ser financiado).
 - Después de ese período inicial, se finalizarán y difundirán procedimientos y sistemas consolidados para promover la plena integración del mayor aumento de las compras locales.