



# Compras para el Progreso (P4P) Manual Básico

Publicación de la Dependencia de Coordinación de la  
Iniciativa de Compras para el progreso  
Programa Mundial de Alimentos, Roma, 2012



**Programa Mundial de Alimentos**

# Índice

Lista de cuadros y figuras	iii
Siglas	iv
Prólogo	v
Agradecimientos	vi
Resumen	vii
1 Antecedentes y contexto .....	1
1.1 Evolución de las actividades del PMA de compra local y regional de alimentos .....	1
1.2 Contexto internacional: renovación del interés en el desarrollo agrícola .....	6
2 Compras para el progreso .....	8
2.1 Base conceptual de las compras para el progreso .....	8
2.2 Hipótesis sobre el desarrollo de las compras para el progreso .....	10
2.3 Perspectiva de las compras del PMA.....	12
2.4 Principios y supuestos en los que se basa el programa .....	13
2.4.1 Principios del programa .....	13
2.4.2 Supuestos en que se basa el programa .....	14
3 Diseño y ejecución del programa.....	16
3.1 Enfoque para la ejecución de la iniciativa “Compras para el progreso” .....	16
3.2 Grupo destinatario de las compras para el progreso.....	17
3.2.1 Empoderamiento de la mujer .....	18
3.3 Asociaciones .....	19
3.3.1 Función de los gobiernos .....	19
3.3.2 Asociaciones con fines de fomento de la capacidad .....	20
3.4 Función del PMA .....	23
3.4.1 Participación de los agricultores mediante modalidades innovadoras de compra .....	23
3.4.2 Establecimiento de asociaciones con fines de fomento de la capacidad .....	25
3.4.3 Contribución al fomento de la capacidad .....	25
3.4.4 Diálogo sobre políticas.....	26
3.5 Aprendizaje.....	27
3.5.1 Objetivos de aprendizaje .....	27
3.5.2 Instrumentos y métodos de aprendizaje .....	28
4 Riesgos.....	30
4.1 Riesgos para los agricultores participantes.....	30
4.2 Riesgos derivados de las compras locales y regionales .....	30
4.3 Riesgos para la aplicación de Compras para el progreso .....	32
5 Logros y conocimientos.....	35

5.1	Logros.....	35
5.2	Enseñanzas preliminares .....	36
5.2.1	Compras para el progreso como iniciativa piloto.....	36
5.2.2	Fomento de la capacidad de los pequeños agricultores participantes y sus organizaciones .....	37
5.2.3	Calidad, inocuidad y elaboración de los alimentos.....	38
5.2.4	Financiación de soluciones para los cultivos básicos.....	38
5.2.5	Acceso a mercados distintos del PMA .....	39
6	Después de la fase piloto.....	400
6.1	Información dirigida al público externo .....	40
6.2	Información en el ámbito del PMA .....	41
6.3	Conclusión .....	41
7	Bibliografía .....	43



## Lista de cuadros y figuras

Figura 1. Compra por el PMA de alimentos locales y regionales, 1985–2010 .....	2
Figura 2. Hipótesis sobre el desarrollo de las compras para el progreso .....	11
Figura 3. Puntos de entrada en los mercados a los que va dirigida la iniciativa “Compras para el progreso” .....	13
Figura 4. Marco de las asociaciones en relación con las compras para el progreso .....	21
Figura 5. Principales cuestiones y criterios de evaluación en el marco del sistema de seguimiento y evaluación de las compras para el progreso .....	28
 Cuadro 1. Comparación entre los requisitos de las compras locales y regionales de carácter convencional y los correspondientes a las compras para el progreso .....	10
Cuadro 2. Enfoques de las compras para el progreso .....	16

## Siglas

ACTESA	Alianza para el comercio de productos básicos en África oriental y austral
AGRA	Alianza para una Revolución Verde en África
ALINE	Red sobre repercusiones agrícolas y en el aprendizaje
CAADP	Programa general para el desarrollo de la agricultura en África
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
COMESA	Mercado Común para África Oriental y Meridional
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
IIPA	Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias
NEPAD	Nueva Alianza para el Desarrollo de África
ONG	organización no gubernamental
PMA	Programa Mundial de Alimentos
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

## Prólogo

En Rwanda sudoriental Amina Munyana y su marido alimentan a los nueve miembros de su familia con arroz, maíz y frijoles cultivados en un terreno de 2 hectáreas y con los productos de una vaca. Gracias a sus arduos esfuerzos y a la ayuda de Indakemwa, su organización de agricultores, en los últimos cuatro años han logrado triplicar su producción y han empezado a buscar mercados. “Antes del programa de compras para el progreso cultivábamos, pero nunca estábamos seguros de que nuestros productos fueran a tener mercado. El programa nos ha traído el mercado”, dice Amina. La principal mejora ha tenido lugar en la manipulación después de la cosecha; Amina ha recibido capacitación en una nueva técnica de secado. “Antes perdíamos 500 kilogramos durante la cosecha y después de ella; ahora solo perdemos unos 100 kilogramos”.

La iniciativa piloto “Compras para el progreso”, que tiene una duración de cinco años y fue puesta en marcha por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en septiembre de 2008, es una asociación de múltiples instancias y partes interesadas que abarca los sectores del desarrollo de la agricultura en pequeña escala, el desarrollo de los mercados y la asistencia alimentaria agrupándolos en torno a la plataforma de demanda de alimentos del PMA. Transcurridos tres años desde que se puso en marcha, la diversidad de estrategias y enfoques empleados en los 21 países piloto está generando abundantes conocimientos.

En el presente documento se describen los distintos rasgos y la evolución de la fase piloto de la iniciativa “Compras para el progreso” durante los tres primeros años de aplicación. En el primer capítulo se exponen los antecedentes internos y externos y el contexto de la iniciativa. Esta se examina detenidamente en el segundo capítulo, donde se presentan sus fundamentos teóricos, sus principales componentes y los supuestos en que se basa. En el tercer capítulo se describen temas concretos sobre el diseño de la iniciativa, en particular la fijación de metas, las asociaciones y las actividades de fomento de la capacidad, el papel de los gobiernos y el PMA y las estrategias en materia de género. En los siguientes capítulos se examinan los riesgos, las dificultades y las enseñanzas que empiezan a perfilarse.

Esperamos que en el presente manual básico quede clara la manera en que la iniciativa de Compras para el progreso está contribuyendo a mejorar la vida de personas como Amina en diversos contextos y entornos de tres continentes.

Ken Davies  
Coordinador de la iniciativa “Compras para el progreso”  
Programa Mundial de Alimentos

## Agradecimientos

La Dependencia de Coordinación de la Iniciativa “Compras para el progreso” desea dar las gracias a los gobiernos nacionales, los asociados para el desarrollo, los equipos del PMA en los países, la extensa y variada red de partes interesadas en la iniciativa y la dirección del PMA por el apoyo y el compromiso de que han hecho gala con respecto a la visión y el programa de la iniciativa.

La Dependencia de Coordinación de la Iniciativa “Compras para el progreso”<sup>1</sup> preparó el presente documento con el apoyo y la contribución de Douglas Krieger. El equipo desea transmitir su especial agradecimiento a Ramiro Lopes da Silva, Director Ejecutivo Adjunto del PMA y Presidente del comité directivo de la iniciativa “Compras para el progreso”, y al Dr. Steven Were Omamo por su asistencia y orientación en el curso de la elaboración del documento.

---

<sup>1</sup> El equipo de la Dependencia de Coordinación de la Iniciativa “Compras para el progreso” está integrado por Ken Davies, Coordinador de la iniciativa; Sarah Longford, Jorge Fanlo, Mary-Ellen McGroarty, Laura Melo, Clare Mbizule, Alessia De Caterina, Tobias Bauer y Mark Agoya, funcionarios de programas; Bhai Thapa y Ester Rapuano, funcionarios de finanzas, y Amanda Crossland, Kathryn Bell-Greco, Alessia Rossi y Brenda Monjaras, miembros del personal de apoyo.

## Resumen

Tras decenios de desatención, los gobiernos y los asociados para el desarrollo han empezado recientemente a asumir compromisos políticos y financieros sustantivos para promover el crecimiento impulsado por la agricultura. La crisis de los precios de los alimentos de 2008 puso de manifiesto la dificultad derivada de garantizar la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud de una población mundial en aumento. Un aspecto notable de la respuesta mundial ha sido la prestación de apoyo a los pequeños agricultores de los países en desarrollo a fin de renovar la inversión en producción, aumentar la productividad y promover la participación de estos agricultores en los mercados nacionales, regionales e internacionales.

Durante el decenio 2001-2010 el PMA gastó al año unos 600 millones de dólares EE.UU. en la compra de productos alimenticios en países en desarrollo. En 2010 el Programa adquirió alimentos por valor de casi 1.000 millones de dólares en países de ingresos bajos y medianos. En el Plan Estratégico del PMA para 2008-2013 se constata el compromiso del PMA de hacer uso de su poder adquisitivo para prestar apoyo al desarrollo sostenible de los sistemas de alimentación y nutrición y transformar la asistencia en una inversión productiva para las comunidades locales.

La iniciativa piloto “Compras para el progreso”, puesta en marcha en septiembre de 2008 partiendo de la amplia experiencia acumulada en materia de adquisiciones locales y regionales, hace realidad ese compromiso. Al combinar el poder adquisitivo del PMA con los conocimientos técnicos de sus asociados, la iniciativa fortalece la capacidad de los pequeños agricultores que perciben ingresos bajos con el objeto de aumentar el rendimiento obtenido elevando su productividad y comercializando productos alimenticios básicos, cereales, legumbres secas (arvejas y frijoles) y semillas oleaginosas. Los pequeños agricultores encuentran varios obstáculos importantes para acceder a los mercados estructurados, como se desprende de los abundantes estudios y evaluaciones de la agricultura en pequeña escala y sus cadenas de valor. Gracias al fomento de su capacidad de vender a un comprador institucional como el PMA, los pequeños agricultores pueden, por conducto de sus organizaciones, adquirir la confianza y los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para tomar parte en los mercados formales. Con esta iniciativa se pretende eliminar: i) los obstáculos planteados por los mercados formales, y ii) los obstáculos planteados por los propios procedimientos y procesos de compra del PMA.

La plataforma de demanda y el apoyo conexo aportados por el PMA constituyen uno de los diversos componentes de la gama de intervenciones que necesitan los pequeños agricultores para disponer de la capacidad de aumentar sus ingresos procedentes de los mercados agrícolas. El éxito de esta iniciativa depende de la participación, los conocimientos especializados, la colaboración y los aportes de una amplia gama de agentes. Hay más de 220 asociados en los países piloto donde se ha puesto en marcha la iniciativa. Además de comprar a los pequeños agricultores productos alimenticios básicos (cereales y legumbres secas), el PMA y sus asociados contribuyen directamente a un extenso programa de actividades de fomento de la capacidad dirigidas a estos agricultores y sus organizaciones. El PMA y sus asociados capacitan a los agricultores, a las organizaciones de agricultores, a los comerciantes y a los almacenistas en manipulación y almacenamiento de los cultivos alimentarios, funcionamiento de los almacenes, normas de calidad, control de calidad y procedimientos de compra del PMA. Han recibido apoyo y capacitación más de 120.000 agricultores, almacenistas y comerciantes en pequeña y mediana escala.

En los 21 países piloto de África, Asia y América Central que forman parte de la iniciativa, el PMA emplea procesos de adquisición favorables a los pequeños agricultores para ayudarlos,



así como a las organizaciones de estos, a acceder a su mercado. Los programas del PMA en los países que participan reservan como mínimo un décimo de sus recursos para compras locales y regionales a modalidades de adquisición en régimen de compras para el progreso que favorecen a los pequeños agricultores. Al 31 de diciembre de 2011 el PMA había concertado en el marco de la iniciativa contratos de compra de más de 207.000 toneladas de alimentos cuyo valor superaba los 75 millones de dólares. Las compras efectuadas con arreglo a modalidades de este tipo ascenderán durante los cinco años a cerca del 15% del gasto total efectuado en los países piloto por el PMA en concepto de compra de alimentos locales.

El PMA tiene previsto que 500.000 pequeños agricultores perciban mayores ingresos participando en la iniciativa piloto “Compras para el progreso”, cuya duración es de cinco años. El Programa y sus asociados han seleccionado para que participen en la iniciativa a más de 1.050 organizaciones de agricultores integradas en total por 1,1 millones de agricultores. En conjunto, las mujeres representan un 23% de los miembros de estas organizaciones (un 47%, excluida Etiopía); el objetivo en la fase piloto es que las mujeres representen el 50% de los beneficiarios. Los principales obstáculos a las mejoras económicas y sociales de la situación de la mujer tienen carácter estructural y, en su mayor parte, perpetúan las relaciones desiguales entre los sexos que se observan en los hogares y las comunidades. La elaboración de la estrategia de compras para el progreso en materia de género representa un avance importante en la labor encaminada a hacer frente a algunas de estas dificultades en el marco de la iniciativa piloto.

Esta iniciativa hace hincapié en el aprendizaje, lo cual exige un examen honrado y transparente de lo que funciona y lo que no funciona. El PMA ha creado una gran diversidad de instrumentos y métodos de apoyo al aprendizaje, entre ellos un seguimiento y evaluación integral, el examen inter pares, procesos de validación y la creación de oportunidades para consolidar las enseñanzas adquiridas.

El PMA dará a conocer a otras partes interesadas en el desarrollo agrícola y de los mercados estas enseñanzas y las mejores prácticas que se hayan determinado. Las enseñanzas servirán de base para propugnar la creación de entornos normativos que propicien el acceso de los pequeños agricultores a los mercados. El objetivo de las compras para el progreso es determinar modelos de comercio estructurado y adquisición pública “favorables a los pequeños agricultores” con el objeto de que los gobiernos nacionales los adopten y amplíen. Además, el PMA incorporará en su diseño de programas y sus actividades de adquisición, en la medida de lo posible, las mejores prácticas determinadas en la fase piloto de la iniciativa, sin por ello poner en peligro sus objetivos básicos, consistentes en aportar alimentos inocuos de forma fiable, oportuna y rentable.

Mediante diversos foros de aprendizaje sobre las compras para el progreso, de los que forman parte estudios de casos y reuniones anuales de examen de ámbito nacional y mundial, se está empezando a documentar el potencial del enfoque de la iniciativa. En concreto, se está constatando que los dos elementos de su estrategia (el fomento de la capacidad y el acceso a un comprador fiable) tienen la misma importancia y se complementan, por lo que es necesario combinarlos para cumplir los objetivos del programa de compras para el progreso relativos a los medios de vida. Varios gobiernos, conscientes del valor del concepto en que se funda la iniciativa, han procedido a su repetición a escala nacional. De la experiencia de los países piloto se desprende que, cuando se proporcionan apoyo e incentivos apropiados a los pequeños agricultores y sus organizaciones, estos pueden abastecer al PMA de productos alimenticios básicos de calidad. Se tienen indicios no corroborados de que, al margen del PMA, la calidad tiene un mercado, y las organizaciones de agricultores de algunos países ya han establecido relaciones con elaboradores locales y compradores a gran escala. Lo

importante es que los conocimientos y la experiencia en materia de productos básicos que obtengan los pequeños agricultores mediante las compras para el progreso también pueden aplicarse para aumentar la productividad y la comercialización de cultivos comerciales de mayor valor cuyo rendimiento es superior.

El acceso adecuado, asequible, universal y constante a alimentos nutritivos es una de las dificultades más acuciantes del siglo XXI. Según las estimaciones demográficas, la población mundial superará los 9.000 millones de personas para 2050, con lo cual la demanda de alimentos crecerá más de un 50% durante los cuatro próximos decenios. El aprovechamiento del potencial del sector de la agricultura en pequeña escala de los países en desarrollo y la corrección de las ineficacias del mercado son condiciones previas para la transformación estructural y el crecimiento amplio, elementos necesarios para la rápida reducción del hambre y la inseguridad alimentaria. La iniciativa piloto “Compras para el progreso” ocupa un lugar central en la labor encaminada a determinar plataformas innovadoras de asociación y adquisición que estimulen el crecimiento rural y aborden las causas últimas del hambre; hay motivos fundados para tener esperanza en su contribución a estos imperativos mundiales.

# 1 Antecedentes y contexto

## 1.1 Evolución de las actividades del PMA de compra local y regional de alimentos

Hace tiempo que los organismos encargados del desarrollo y la ayuda alimentaria reconocen la posible contribución de la ayuda alimentaria a los objetivos de desarrollo. Ya en 1974 la Conferencia Mundial de la Alimentación aprobó la resolución XVIII, “Política mejorada en materia de ayuda alimentaria”, en la que se exhortó a los países a “proporcionar a los programas de ayuda alimentaria, cuando proceda, mayores recursos en efectivo para que, en la medida de lo posible, compren productos básicos a los países en desarrollo”. En virtud de esta resolución se reconoció formalmente la posible contribución de la compra de alimentos al desarrollo de la agricultura y el mercado. Como instancia innovadora situada en primera línea de la lucha contra el hambre, el PMA pudo prestar apoyo a esta labor internacional.

Entre 1981 y 1983, el PMA compró en Zimbabwe más de 250.000 toneladas de maíz<sup>2</sup> para distribuir las en 15 países del África subsahariana. El “tren del maíz de Zimbabwe” fue la primera operación a gran escala de compra regional de alimentos. A lo largo de los dos decenios siguientes aumentaron levemente las cantidades de alimentos compradas por el PMA a países en desarrollo. A principios del primer decenio del siglo XXI varios países donantes abandonaron las donaciones en especie en beneficio de contribuciones en efectivo, lo cual dotó al PMA de mayor flexibilidad para adquirir alimentos (véase la Figura 1). El Programa aumentó acusadamente el volumen de compras locales y regionales, hasta el punto de que al día de hoy compra casi el 80% de sus alimentos a países de ingresos bajos y medianos.

A medida que el PMA compraba a escala local cantidades de alimentos cada vez mayores, varias oficinas del Programa en los países, entre ellas las de Burkina Faso, Guatemala, la República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia, diversificaron su base de proveedores para, en lugar de limitarse a los comerciantes asentados y las reservas alimentarias nacionales, dar cabida a nuevos comerciantes y organizaciones de agricultores.

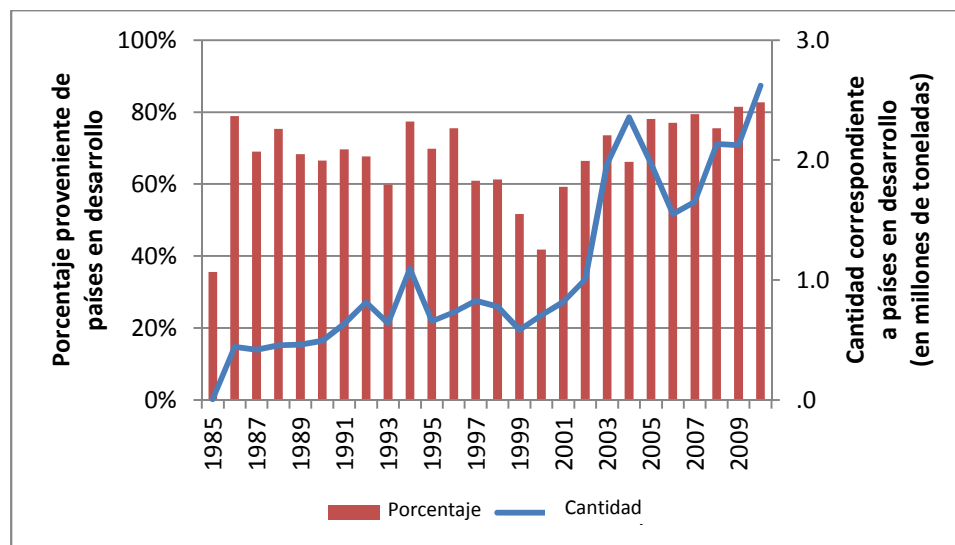
La lentitud del crecimiento de la demanda de productos alimenticios básicos estrangula el rápido desarrollo agrícola en muchos países de ingresos bajos. Los incrementos efectivos de la productividad alcanzados en esos países por los agricultores pueden generar excedentes de producción, lo cual hace que los precios internos bajen hasta situarse por debajo de los costos de producción o que los alimentos no se recojan y se pudran en los campos. Si se compra en esos países, la ayuda alimentaria puede servir de importante estímulo al desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza, no solo en los países beneficiarios, sino también en los países a los que se compra la ayuda alimentaria - *Per Pinstrup-Andersen, galardonado con el Premio Mundial de la Alimentación de 2001, Cornell University.*

En el contexto del mayor interés internacional suscitado por la nutrición, el PMA empezó también a estudiar opciones locales de producción y compra de alimentos elaborados. A principios de los años noventa, el PMA adoptó un enfoque basado en el sector privado para aumentar la producción de alimentos compuestos enriquecidos en Bangladesh, Eritrea, Etiopía, la India, Kenya, Laos, Nepal, Nicaragua, Senegal, Uganda y Zambia. A medida que aumentaba la demanda de alimentos enriquecidos, el PMA intensificó y amplió estas labores iniciales.

---

<sup>2</sup> Relief and Development Institute. 1987. A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid. Documentos ocasionales (Programa Mundial de Alimentos), núm. 11. Roma.

**FIGURA 1. COMPRA POR EL PMA DE ALIMENTOS LOCALES Y REGIONALES, 1985-2010**



Según compraba más alimentos a países en desarrollo, el PMA se esforzaba por entender mejor las posibles repercusiones, positivas y negativas, de sus actividades de compra local y regional. Examinó las publicaciones sobre el tema y encargó seis estudios de casos sobre sus actividades de compra local en Bolivia, Burkina Faso, Etiopía, Nepal, Sudáfrica y Uganda<sup>3</sup>. A partir de la investigación se llegó a la conclusión de que la compra de alimentos locales podría tener efectos positivos en el desarrollo de los mercados mediante mejoras en las prácticas comerciales, un incremento de la inversión en infraestructura con fines de almacenamiento y potenciación de la calidad, mayor rigor en las normas de calidad de los alimentos disponibles en el mercado, un aumento de la capacidad local de elaboración y molienda y una mayor vitalidad del comercio regional. No obstante, los investigadores advirtieron de que, si se gestionan mal, las compras locales pueden tener resultados no deseados, como contribuir al aumento y la inestabilidad de los precios de los alimentos y crear dependencia del PMA como comprador<sup>4</sup>.

Sobre la base de sus investigaciones, el PMA preparó en 2006 un documento de política, “Compras de alimentos en los países en desarrollo”<sup>5</sup>, en el que se propugna que el desarrollo de los mercados tenga mayor preponderancia en las actividades de compra y programación, siempre que no interfiera en los objetivos de la ayuda alimentaria. No obstante, en el documento se llegaba a la conclusión de que todo intento de mejorar la repercusión en el desarrollo de las compras locales del PMA tendría que partir de asociaciones con otras partes interesadas agrícolas a fin de fomentar la capacidad de los pequeños agricultores para atender la demanda del Programa. Cabe destacar las siguientes conclusiones del documento:

- Como comprador destacado en los mercados de alimentos, el PMA tiene que contribuir a la defensa de políticas nacionales que promuevan el funcionamiento eficaz de esos mercados.

<sup>3</sup> Narma Consultancy 2005; Sserunkuuma & Associates Consult, 2005.

<sup>4</sup> Lynch, 2006; Tschirley y del Castillo, 2007; Barrett *et al.*, 2009; Maxwell, Lentz y Barrett, 2007; Aker, 2008.

<sup>5</sup> WFP/EB.1/2006/5-C [<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp083643.pdf>].

- Cuando las necesidades de alimentos no sean apremiantes, el PMA puede adoptar más medidas para alentar la participación de los pequeños comerciantes y las agrupaciones de agricultores que pueden operar en el sector estructurado de manera competitiva.
- El PMA no es la instancia más indicada para utilizar sus compras con el fin de ayudar a los agricultores y sus agrupaciones a incorporarse al mercado. Es posible que, en el marco de una estrategia amplia dirigida por los asociados, las oportunidades de prestar apoyo a las organizaciones de agricultores para que se incorporen a los mercados sean limitadas.
- El PMA debe seguir respaldando la creación de instalaciones de elaboración para producir alimentos enriquecidos y compuestos en aquellos países cuyas empresas de elaboración tengan posibilidades de ser competitivas en el mercado.
- Para promover las compras locales y regionales, el PMA deberá aumentar su dotación de personal especializado en compras.

Al hacer suya la política, la Junta Ejecutiva señaló que “el PMA seguirá efectuando compras de alimentos de una manera eficaz en función de los costos y oportuna, que permita responder a las necesidades de los beneficiarios”. La Junta pide que el PMA “prosiga su estudio sobre el impacto en el desarrollo de las adquisiciones de productos alimenticios” y potencie al máximo los beneficios que estas compras pueden tener en el desarrollo del siguiente modo:

- colaborando estrechamente con los gobiernos nacionales, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y otras partes a fin de evaluar la capacidad de los mercados locales y regionales para participar en las compras del PMA, y de apoyar las iniciativas de los asociados destinadas a desarrollar aún más dicha capacidad;
- facilitando a la Junta más información sobre las condiciones de los mercados locales y, más en general, sobre las tendencias y cuestiones relativas a las compras locales y regionales de productos alimenticios, y
- velando por que las oficinas en los países o los despachos regionales del PMA dispongan, allí donde las necesidades generales del Programa lo exijan, del personal necesario para poder comprar alimentos basándose en un conocimiento y un análisis suficientes de los mercados locales y regionales.

El documento de política se inspiró en una combinación de experiencias e iniciativas piloto informales y no estructuradas llevadas a cabo en distintos países, pero en él se detectó una oportunidad real de aprovechar las compras locales para fomentar el desarrollo de los mercados y extraer enseñanzas de forma más estructurada y formal. Esta idea cobró impulso cuando la Sra. Josette Sheeran pasó a ocupar el cargo de Directora Ejecutiva, en abril de 2007.



En mayo de 2007 el PMA congregó a una serie de importantes partes interesadas, entre ellas expertos en el mercado de cereales, asociados de las Naciones Unidas, economistas y encargados de formular políticas de todo el mundo, para determinar la mejor manera de lograr que la compra de alimentos beneficie a los agricultores de los países en desarrollo. La reunión, financiada por los gobiernos de Bélgica y Suecia, estuvo dedicada a la manera en que la compra de alimentos podía contribuir al desarrollo de los mercados, la mejora de los medios de vida y el fortalecimiento de la economía de los países más pobres. Mediante ponencias sobre los mercados de cereales, el comercio estructurado, los sistemas de recibos de almacén y el desarrollo de los mercados se expresó la convicción colectiva de que las compras locales y regionales reportan beneficios positivos para el desarrollo.

En el Plan Estratégico del PMA para 2008–2013<sup>6</sup> se formalizó la voluntad del Programa de potenciar el impacto de sus compras en el desarrollo. El plan representa un giro histórico del PMA en la medida en que pasa de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria y pone a su disposición un conjunto de instrumentos más matizados y eficaces para atender las necesidades críticas derivadas del hambre. El Objetivo Estratégico 5 se centra en “emplear el poder adquisitivo del PMA para respaldar el desarrollo sostenible de los sistemas de seguridad alimentaria y nutricional, y transformar la asistencia alimentaria y nutricional en una inversión productiva en las comunidades locales”.

**Objetivo Estratégico 5 del PMA: Fortalecer las capacidades de los países para reducir el hambre, en especial mediante estrategias de traspaso de responsabilidades y compras locales**

El PMA perseguirá la consecución de esta meta comprando alimentos de producción local para apoyar a los sectores agrícolas nacionales, en particular el de la agricultura en pequeña escala. En muchos casos, esta modalidad de uso del poder adquisitivo del PMA ofrece a organismos como la FAO oportunidades concretas de asociación para impulsar la respuesta de la oferta por parte de los pequeños agricultores. Las asociaciones son fundamentales para configurar una modalidad integrada de apoyo en materia de compras y fomento de la capacidad que ayude a los productores y los proveedores de servicios a desarrollar la capacidad que necesitan para acceder a los mercados formales con alimentos de calidad.

Las discusiones iniciales mantenidas entre el PMA y la Fundación Bill y Melinda Gates sobre el uso de su demanda de alimentación escolar para la promoción del desarrollo agrícola en comunidades locales e impulsar la visión de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD) para implementar programas de alimentación escolar mediante productos locales, evolucionó rápidamente hacia un concepto más amplio.

Se pensó usar la amplia demanda del PMA para explorar maneras innovadoras de conexión de los pequeños agricultores a mercados formales y así validar los posibles beneficios de la compra de alimentos locales -un concepto que rápidamente ganó el apoyo de la Fundación Howard G. Buffett.



De manera conjunta con las dos Fundaciones, el PMA desarrolló una propuesta que culminó con la iniciativa piloto P4P, de cinco años de duración, centrada en la manera en la que el

---

<sup>6</sup> WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1.

PMA puede ampliar el impacto en el desarrollo de sus actividades, a través de las compras locales de alimentos.

Se previó trabajar conjuntamente con otras entidades cuyos esfuerzos se centrasen en incrementar la producción y el rendimiento de las pequeñas explotaciones, generándose un volumen considerable de excedentes productivos que el PMA podría comprar.

La Fundación Bill y Melinda Gates mostró un interés especial en el papel del PMA complementando así sus otras donaciones relacionadas con el desarrollo agrícola en África subsahariana.

En Septiembre del 2008, el PMA lanzó oficialmente la iniciativa de Compras para el Progreso de manera paralela a la Asamblea General de las Naciones Unidas. La iniciativa abarca 21 países en los tres continentes, cuyas condiciones geográficas, institucionales, normativas y políticas exigen diversos modelos de aplicación y medidas innovadoras.

Una gran variedad de donantes han brindado su apoyo a P4P permitiendo su implementación en los 21 países:

- La Fundación Bill y Melinda Gates facilita fondos en 10 países piloto del África subsahariana: Burkina Faso, Etiopía, Kenia, Malawi, Malí, Mozambique, la República Unida de Tanzania, Ruanda, Uganda y Zambia.
- La Fundación Howard G. Buffett financia actividades semejantes en América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); y proporcionó financiamiento para el lanzamiento de P4P en tres países de África que habían salido de conflictos (Liberia, Sierra Leona y Sudán del Sur)- los cuales continúan siendo financiados por la Fundación.
- El PMA colaboró con la FAO y con apoyo del Gobierno de Bélgica, en el diseño de un programa para la República Democrática del Congo con el fin de estimular el desarrollo de los mercados. Mientras que la FAO colabora con los pequeños agricultores para aumentar su productividad, el PMA se centra en la vinculación de los agricultores con las oportunidades de mercado, lo cual incluye a los comerciantes de pequeña y mediana escala.
- Posteriormente se agregaron a la iniciativa piloto otros tres países: el Afganistán y Ghana (con apoyo del Canadá) y la República Democrática Popular Lao (con apoyo inicial de Luxemburgo). Se seleccionó al Afganistán para aprovechar las importantes inversiones para la reconstrucción, centradas en el desarrollo agrícola y comercial; a Ghana, para construir sobre el progreso realizado en apoyo a la pequeña agricultura y promover los conocimientos y las repercusiones del programa de alimentación escolar mediante productos locales, que está a cargo del propio país; y a la República Democrática Popular Lao para aprovechar la experiencia del PMA de apoyo a industrias procesadoras de pequeña escala vinculadas con pequeños agricultores.
- La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos han realizado notables contribuciones a actividades de compra de alimentos y desarrollo de capacidades, especialmente en países donde el Gobierno de los Estados Unidos aplica su estrategia de “Alimentar el futuro”.
- La Comisión Europea y Francia han prestado apoyo adicional a actividades P4P llevadas a cabo en Guatemala, Honduras, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur, respectivamente.

- El Reino de Arabia Saudita está prestando apoyo para mantener el programa P4P en Liberia y Sierra Leona.
- Irlanda ha contribuido a mejorar la participación de las mujeres en la iniciativa en Liberia y Sierra Leona.

La diversidad de experiencias en los 21 países generará una gran cantidad de datos empíricos. Esto enriquecerá las discusiones sobre la demanda estructurada y su contribución al desarrollo de la agricultura y los mercados, lo cual servirá de base a la configuración de la reforma institucional y normativa en el ámbito del PMA y fuera de él. Este amplio conjunto de datos empíricos debería permitir adoptar las mejores prácticas y aplicarlas con eficacia de manera generalizada, uno de los objetivos clave de la iniciativa piloto P4P. La iniciativa durará hasta diciembre de 2013, y en 2014 tendrá lugar una evaluación final.

## **1.2 Contexto internacional: renovación del interés en el desarrollo agrícola**

La puesta en marcha de esta iniciativa por el PMA fue oportuna en el marco de la renovación del interés suscitado por la agricultura en la comunidad internacional que se ocupa del desarrollo. Tras decenios de desatención y hambre y malnutrición crónicas y constantes, los gobiernos y los donantes han empezado recientemente a asumir compromisos políticos y financieros sustantivos para promover el crecimiento impulsado por la agricultura. La subida del precio de los alimentos registrada en 2008 puso de manifiesto las dificultades de garantizar la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud a una población mundial que previsiblemente superará para 2050 los 9.000 millones de personas. El apoyo a los pequeños agricultores de los países en desarrollo para que aumenten su productividad y el uso de la agricultura para mejorar la nutrición y la salud se han perfilado como dos aspectos centrales del temario internacional del desarrollo, lo cual ha suscitado medidas y respuestas mundiales como las siguientes:

- el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*, del Banco Mundial, en el que se exhorta a renovar el interés en la agricultura como motor de la reducción de la pobreza y el crecimiento económico;
- la Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial;
- el Equipo de tareas de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria;
- el Marco Amplio para la Acción;
- la Iniciativa de L'Aquila sobre la Seguridad Alimentaria Mundial;
- el programa “Alimentar el futuro” del Gobierno de los Estados Unidos;
- el Programa mundial de agricultura y seguridad alimentaria, administrado por el Banco Mundial y puesto en marcha en 2010 con el objetivo de reducir el hambre y la pobreza mundiales promoviendo el desarrollo agrícola dirigido por los propios países.
- Para potenciar estas iniciativas, los dirigentes de todo el mundo, reunidos en septiembre de 2010 en la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>7</sup>, se comprometieron a acelerar

---

<sup>7</sup> “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio” (A/65/L.1).

los progresos en el logro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (“Erradicar la pobreza extrema y el hambre”) y enumeraron al respecto 23 medidas, entre ellas:

- promover a todos los niveles un entorno sólido y propicio para el mejoramiento de la producción, la productividad y la sostenibilidad agrícolas en los países en desarrollo, y
  - prestar apoyo a los productores en pequeña escala, incluida la mujer, para aumentar la producción de una amplia gama de cultivos y ganado tradicionales y de otro tipo, y mejorar el acceso de esos productores a los mercados, el crédito y los insumos, aumentando así las oportunidades de ingreso de los pobres y su capacidad de comprar alimentos y mejorar sus medios de vida.
- En febrero de 2011 más de 1.000 personas asistieron en la India a una conferencia organizada por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA) para investigar las posibilidades generales de que la agricultura contribuya a una nutrición y una salud mejoradas. Los delegados propugnaron la adopción de enfoques integrales en materia de seguridad alimentaria y nutricional que dieran cabida a la oferta, a la demanda y a medidas relativas a los mercados y compaginaran los objetivos de los sectores agrícola, sanitario y nutricional.

Todas estas respuestas de ámbito mundial promueven una inversión renovada en la producción y la productividad de los pequeños agricultores y en estrategias nacionales y regionales que fomentan la participación de los agricultores, en particular de los pequeños agricultores, en los mercados internos, regionales e internacionales.



## 2 Compras para el progreso

Mediante la iniciativa “Compras para el progreso” se fomenta la voluntad estratégica del PMA de mejorar el impacto en el desarrollo de sus actividades de compra y se ejemplifica su giro de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. El programa piloto, cuya duración es de cinco años, deja al PMA margen para experimentar con mecanismos de compra que pueden mejorar el impacto en el desarrollo sin poner en peligro su objetivo básico de aportar alimentos de forma oportuna y rentable.

**En su condición de actividad piloto, las compras para el progreso hacen hincapié en el aprendizaje y se fundamentan en tres pilares: i) la plataforma de demanda del PMA; ii) asociaciones en el sector de la oferta y actividades de fomento de la capacidad, y iii) el aprendizaje y el intercambio de conocimientos.**

Mediante esta iniciativa, el PMA aspira a aprovechar su considerable demanda de productos básicos para fomentar la capacidad de los pequeños agricultores de acceder a los mercados formales, es decir, el mercado del PMA, los programas gubernamentales y el sector de elaboración de alimentos.

El PMA dará a conocer a los gobiernos y otras partes interesadas las enseñanzas extraídas y las mejores prácticas para prestar apoyo a las actividades de desarrollo de los mercados.

En última instancia, las compras para el progreso tienen el objeto de determinar modelos que los gobiernos nacionales puedan adoptar y ampliar. El Programa también institucionalizará las mejores prácticas documentadas en el marco de la iniciativa a fin de que, más adelante, las actividades del PMA de compra de alimentos locales tengan mayor impacto en el desarrollo de la agricultura en pequeña escala.

### Objetivos de Compras para el progreso

1. Determinar cuáles son las mejores prácticas para que el PMA, las ONG, los gobiernos y las demás partes interesadas en los mercados agrícolas fomenten la interacción provechosa de los pequeños agricultores con los mercados, y compartir dichas prácticas.
2. Incrementar la capacidad de los pequeños agricultores para aumentar su nivel de ingresos procedentes de los mercados agrícolas.
3. Determinar cuáles son las mejores prácticas para que los agricultores de bajos ingresos incrementen sus ventas al PMA, y aplicar dichas prácticas, especialmente por lo que se refiere a los pequeños agricultores.
4. Transformar el modelo de compras de alimentos del PMA para respaldar la producción sostenible y abordar las causas últimas del hambre.

### 2.1 Base conceptual de las compras para el progreso

Una serie de obstáculos importantes impiden a los pequeños agricultores acceder a los mercados formales, y las prácticas convencionales de compra local observadas por el PMA limitan en gran medida la capacidad de los pequeños agricultores de vender productos al Programa. Con el diseño de las compras para el progreso se pretende abordar estas dos cuestiones conexas.

La mayoría de los pequeños agricultores puede encontrar compradores para sus excedentes, pero las transacciones suelen reportarles escasos ingresos netos. Entre sus desventajas comerciales cabe mencionar:



- el tamaño reducido de las tierras explotadas y los bajos volúmenes de producción, combinados con la distancia que los separa de los mercados y una infraestructura deficiente, todo lo cual eleva los costos de las transacciones y reduce las opciones de venta y los precios;
- el acceso limitado a servicios financieros y de crédito y el escaso efectivo disponible, lo cual suele obligarlos a vender cuando no conviene, como inmediatamente después de la cosecha, reduce sus opciones de comercialización y limita su acceso a los insumos;
- el acceso limitado a una infraestructura adecuada de almacenamiento y manipulación después de la cosecha, lo cual aumenta las pérdidas posteriores a la cosecha y el deterioro de los productos;
- la debilidad de las organizaciones de agricultores, que están mal preparadas para ayudar a los agricultores a mejorar la productividad, agrupar volúmenes comercializables, mejorar la calidad, determinar mercados, negociar las ventas, etc.;
- el escaso margen para añadir valor y las pocas opciones de comercialización y uso con respecto a los productos básicos que cultivan, y
- decisiones de política desacertadas y una gobernanza defectuosa, lo cual impide crear las condiciones básicas para que prospere el sector de la agricultura en pequeña escala.

Para tomar parte en el proceso convencional de compra de alimentos establecido por el PMA, los proveedores deben concursar en una licitación y ganarla, ofrecer una fianza de cumplimiento considerable, entregar un volumen de productos relativamente cuantioso, cumplir las normas de calidad del Programa y entregar en ubicaciones determinadas por el PMA los productos en sacos señalizados de peso exacto y uniforme. La mayor parte de los pequeños agricultores, sus organizaciones o los pequeños comerciantes nuevos carecen de capacidad al respecto.

En el contexto de la iniciativa “Compras para el progreso” el PMA ha relajado algunos de sus requisitos más onerosos en materia de compras. Se dispone de cuatro modalidades de compra nuevas para hacer frente a las diversas limitaciones a la comercialización que encuentran los pequeños agricultores; por ejemplo, ante el problema del escaso acceso al crédito, el PMA firma con las organizaciones de agricultores contratos de compra a término que las organizaciones usan para acceder al crédito con fines de producción y agrupación concedido por instituciones financieras.

Compras para el progreso presta apoyo a las organizaciones de agricultores fomentando su capacidad hasta que les resulte posible acceder de forma sostenible a los mercados sin apoyo externo. La seguridad del mercado del PMA durante el período de capacitación dota de confianza a las organizaciones y las incentiva a invertir en el fomento de la capacidad necesaria para interactuar con los mercados formales.

En el Cuadro 1 se resumen las diferencias y semejanzas entre el método convencional de compra local y regional aplicado por el PMA y el adoptado en el marco de las compras para el progreso. La calidad y los parámetros de los precios no presentan variaciones.

**CUADRO 1. COMPARACIÓN ENTRE LOS REQUISITOS DE LAS COMPRAS LOCALES Y REGIONALES DE CARÁCTER CONVENCIONAL Y LOS CORRESPONDIENTES A LAS COMPRAS PARA EL PROGRESO**

	<b>Compra local y regional convencional</b>	<b>Compras para el progreso</b>
Proveedores	Proveedores que cumplen unos requisitos previos (en su mayor parte comerciantes a mayor escala), están inscritos legalmente y tienen capacidad financiera y de entrega, así como un historial de resultados positivo.	Organizaciones de pequeños agricultores y comerciantes en pequeña y mediana escala que cumplen unos requisitos previos.
Mecanismos de contratación	Licitaciones competitivas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Licitaciones competitivas</li> <li>• Licitaciones competitivas que favorecen a los pequeños agricultores (sección 3.4.1)</li> <li>• Contratación directa</li> <li>• Contratación a término</li> <li>• Bolsas de productos básicos<sup>8</sup></li> <li>• Compra mediante sistemas de recibos de almacén</li> <li>• Vinculación con elaboradores de alimentos</li> </ul>
<b>Requisitos en materia de compras</b>		
*Precio	Determinado por mecanismos de contratación autorizados, sin superar el precio paritario de importación	Determinado por mecanismos de contratación autorizados, sin superar el precio paritario de importación
Cantidades	Se prefieren las cantidades relativamente grandes	Se aceptan cantidades muy inferiores teniendo en cuenta la capacidad de los proveedores
Fianza de cumplimiento	5–10%	Ninguna
*Calidad	Normas del PMA (o normas pertinentes del país beneficiario)	Normas del PMA (o normas pertinentes del país beneficiario)
Ensacado	En bolsas de 50 kg señalizadas con el logotipo del PMA	Flexible: cuando proceda, se podrá subvencionar el ensacado o prescindir de la señalización atendiendo a la capacidad del proveedor
Condiciones de entrega	Entrega sin abonar los derechos en el destino indicado (normalmente, un almacén del PMA) en la fecha que se determine	Flexible: el PMA podrá recoger el producto, modificar los lugares de entrega, permitir ampliaciones de los plazos de entrega, etc.

*\* En los renglones sombreados en verde se indican los requisitos de las compras para el progreso en materia de precio y calidad, que son los mismos que para las compras locales y regionales.*

## 2.2 Hipótesis sobre el desarrollo de las compras para el progreso

Mediante la iniciativa “Compras para el progreso” se abordan de forma coordinada los problemas señalados en la sección anterior. El PMA garantiza una demanda constante sobre la base de modalidades de compra que favorecen a los pequeños agricultores, mientras que los asociados provistos de los conocimientos especializados pertinentes ayudan a los agricultores en el ámbito de la oferta, lo cual incluye actividades de fomento de la capacidad. Al comprometerse a garantizar durante un período determinado un mercado considerable para un producto de mayor calidad, el PMA espera catalizar e intensificar el impacto de las actividades de sus asociados técnicos por lo que se refiere a la ampliación de la capacidad de producción y comercialización de los agricultores. Los agricultores y sus organizaciones

<sup>8</sup> En la Sección 3.4.1 figura una descripción pormenorizada de las modalidades de compra de la iniciativa.

tienen incentivos, así como seguridad suficiente, para invertir en su capacidad de producir y comercializar cantidades suficientes de productos de calidad aceptable para venderlos a compradores como el PMA y percibir más beneficios.

En la Figura 2 se expone la lógica del desarrollo de las compras para el progreso. Para que los pequeños agricultores perciban más ingresos es necesario que aumente su productividad agrícola, que mejore su capacidad de agrupación y garantía de calidad, que se desarrollen los mercados y que se genere un entorno propicio al acceso de los pequeños productores a los mercados. Mediante el enfoque se abordan cuestiones correspondientes a la totalidad de la cadena de valor agrícola.

**FIGURA 2. HIPÓTESIS SOBRE EL DESARROLLO DE LAS COMPRAS PARA EL PROGRESO**

*Mayores ingresos*

*= mayor productividad*

*+ capacidad de agrupación y garantía de calidad*

*+ desarrollo de los mercados + entorno propicio*

Hace falta avanzar en relación con cada elemento para garantizar a los pequeños agricultores un acceso a los mercados sostenible y rentable. Durante los cinco años de la iniciativa piloto el PMA verificará la validez de esta hipótesis sobre el desarrollo.

**La iniciativa “Compras para el progreso” va dirigida a los pequeños agricultores capaces de producir excedentes.** El principal fin consiste en aumentar los ingresos de los hogares: i) aumentando la productividad agrícola (mediante incrementos del rendimiento, reducciones de las pérdidas o reducciones de los costos de producción por unidad), o ii) elevando los precios (mediante aumentos de la calidad y la cantidad del producto que se comercializa, el desarrollo de los mercados, el aumento de la capacidad de añadir valor, mejoras en el acceso a los mercados, etc.). Las compras para el progreso incentivan la inversión en tecnologías y prácticas que aumentan la productividad y los ingresos.

La iniciativa parte del supuesto de que, por lo general, los pequeños agricultores salen ganando si mancomunan fuerzas para obtener una gran cantidad de productos de calidad mejorada destinados al mercado<sup>9</sup>. El PMA ha establecido especificaciones y normas para los productos básicos que los proveedores deben respetar en el marco de todas las compras realizadas con arreglo a modalidades de la iniciativa “Compras para el progreso”. Todos los enfoques adoptados para cada país favorecen de algún modo la agrupación y la mejora de la calidad, ya sea comercializando la producción por conducto de una organización de agricultores (el enfoque más habitual de las compras para el progreso), vendiéndola a un comerciante o entregando o



<sup>9</sup> La actuación colectiva mediante la comercialización en grupo o por conducto de organizaciones contribuye a superar la capacidad limitada de los hogares particulares para obtener economías de escala (Valentinov, V. 2007; *Informe sobre el desarrollo mundial 2008*).

vendiendo<sup>10</sup> los productos a un operador de almacén que los prepara y agrupa para su ulterior venta.

El **desarrollo de los mercados** está integrado por numerosos factores que contribuyen a que los mercados operen con pocos obstáculos, especialmente para los pequeños agricultores. Al respecto cabe mencionar la infraestructura, el transporte, el almacenamiento, la capacidad de manipular los productos, los sistemas de determinación y comunicación de los precios, la información sobre los mercados y el nivel de competencia en el mercado o los obstáculos culturales al acceso de las mujeres a los mercados.

El **entorno propicio** consta de una serie de factores normativos e institucionales que afectan a los mercados, entre ellos los controles gubernamentales de los precios, las políticas de importación y exportación, las operaciones de compra o venta relacionadas con el mantenimiento de reservas alimentarias, la legislación por la que se rigen las bolsas de productos o los sistemas de recibos de almacén, las políticas de tributación correspondientes a los productos agrícolas y cualquier otra medida gubernamental que incida en el funcionamiento de los mercados agrícolas y, especialmente en el contexto de la iniciativa, en la manera en que los mercados operan ante los pequeños agricultores.

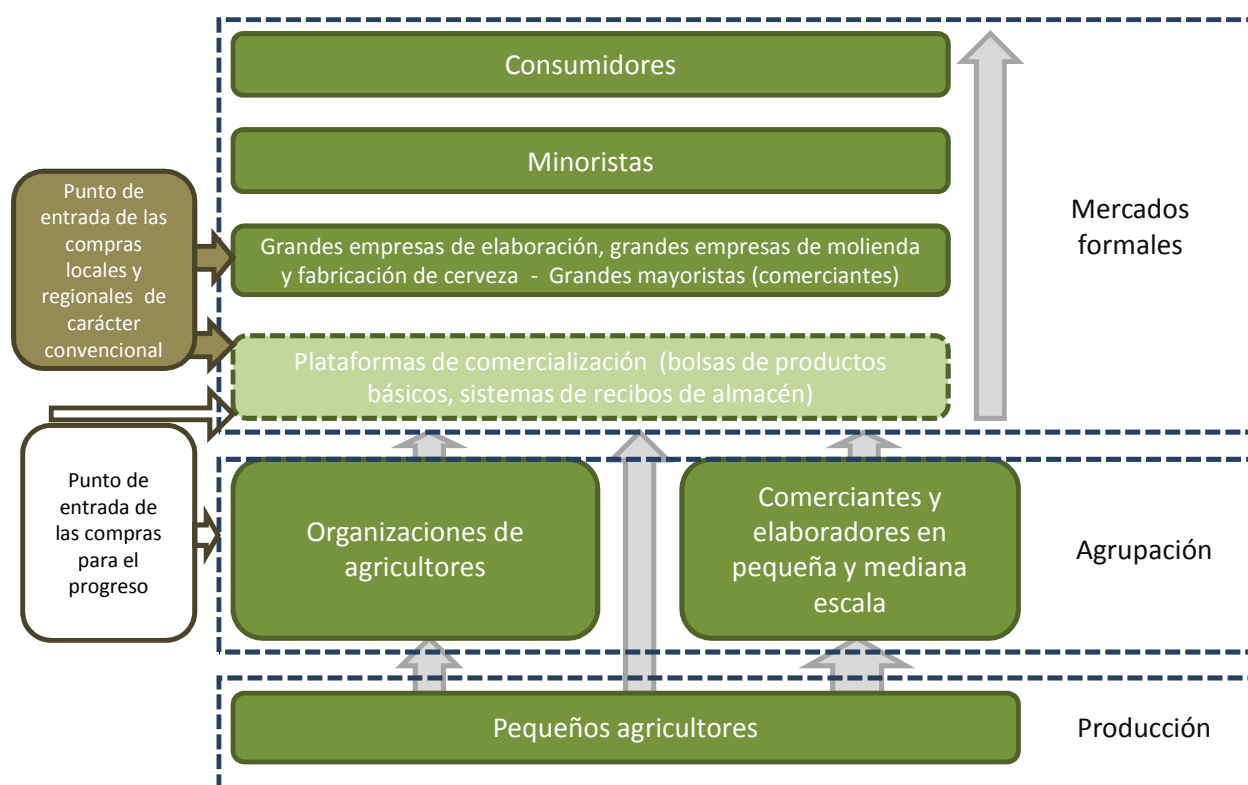
## **2.3 Perspectiva de las compras del PMA**

En la Figura 3 se describe el concepto de las compras para el progreso desde la óptica de las compras. Según el modelo convencional de compras locales y regionales adoptado por el PMA, el Programa compra fundamentalmente productos a comerciantes y elaboradores establecidos (a veces mediante plataformas de comercialización como reservas alimentarias o juntas de comercialización gubernamentales) que pueden proporcionar de forma oportuna y fiable cantidades considerables de productos clasificados por categoría. Mediante la iniciativa piloto, el PMA compra de forma más directa a los agricultores, mayormente por conducto de sus organizaciones, aunque también a comerciantes, intermediarios, elaboradores y plataformas comerciales en pequeña y mediana escala. Esta modalidad permite al Programa interactuar con instancias situadas en eslabones inferiores de la cadena de valor, al margen de sus proveedores tradicionales.

---

<sup>10</sup> En el marco de este enfoque, los agricultores a veces venden sus productos a título personal mediante un sistema de recibos de almacén.

**FIGURA 3. PUNTOS DE ENTRADA EN LOS MERCADOS A LOS QUE VA DIRIGIDA LA INICIATIVA “COMPRAS PARA EL PROGRESO”**



## 2.4 Principios y supuestos en los que se basa el programa

El diseño de la iniciativa “Compras para el progreso” se basa en la experiencia del PMA en materia de compras locales y regionales. La iniciativa aprovecha la capacidad de los pequeños agricultores de aumentar el rendimiento de sus cultivos y añadir valor a estos a fin de ayudarles a agrupar y comercializar sus productos para que obtengan parte de los beneficios percibidos por los numerosos intermediarios que toman parte en la comercialización de sus productos.

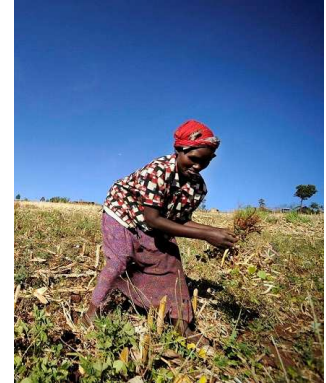
### 2.4.1 Principios del programa

La iniciativa piloto “Compras para el progreso” se basa en los siguientes principios:

- Las estrategias de compras para el progreso en los países han de contribuir al programa nacional de agricultura y al desarrollo de los correspondientes mercados, y los pequeños agricultores deben ocupar un lugar central en esta labor.
- La iniciativa abarca las organizaciones de agricultores, los comerciantes en pequeña y mediana escala, los elaboradores, los intermediarios, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y plataformas de comercialización como sistemas de recibos de almacén, ferias de cereales, bolsas de productos y mecanismos de comercio electrónico. Estas operaciones deben beneficiar a los pequeños agricultores y no poner en peligro los principios de eficacia en función de los costos y fiabilidad en que se basan las compras del PMA.



- El éxito de las compras para el progreso depende de la participación de una amplia gama de instancias; entre ellas, gobiernos nacionales, asociados de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales y entidades comerciales del sector privado, nacionales y regionales.
- Los procesos de compra correspondientes a la iniciativa forman parte de un programa global de desarrollo de la capacidad que tiene por objeto facilitar la interacción de los pequeños agricultores con los mercados formales.
- En un plazo acordado, los proveedores que participen en la iniciativa pasarán de los procesos simplificados de contratación concertados con el PMA y el apoyo directo a la interacción con los mercados formales, lo cual equivale, para el Programa, a participar en licitaciones.
- Debe fomentarse la capacidad de los pequeños agricultores participantes para que aumenten su productividad y, de ese modo, puedan interactuar con el mercado de forma sostenible y rentable.
- Las directrices del PMA en materia de eficacia en función de los costos aplicables a las compras locales y regionales de alimentos también son válidas para la modalidad de compras para el progreso.
- Para proteger la salud de los beneficiarios, todos los alimentos comprados por el PMA deben respetar las especificaciones y normas establecidas. En las directivas nacionales y del Codex Alimentarius figuran las normas y especificaciones usadas por el PMA. Un superintendente independiente analiza todos los productos antes de que el PMA efectúe la compra final.
- La canasta de alimentos del PMA correspondiente a cada país piloto determina el surtido de alimentos comprado en el marco de la iniciativa. En América Central, la selección de productos básicos viene determinada por la demanda de programas de asistencia alimentaria controlados y gestionados por los gobiernos, en particular programas de alimentación escolar.



#### **2.4.2 Supuestos en que se basa el programa**

- Para comprar de forma eficiente las cantidades que necesita, el PMA comprará fundamentalmente mediante concursos públicos (licitaciones, sistemas de recibos de almacén, bolsas de productos).
- Redunda en beneficio de los pequeños agricultores entregar en el mercado grandes cantidades de productos de calidad superior en lugar de entregar la cantidad y la calidad típica de los productores particulares.
- La demanda del PMA será previsible mientras dure el programa piloto, y las compras efectuadas con arreglo a la iniciativa supondrán por término medio un 10% de las compras locales en los países piloto.
- Las actividades de compras para el progreso reportarán un mayor volumen de ingresos procedentes de los mercados agrícolas. El aumento de los ingresos provendrá de la mayor productividad, de mejoras en la calidad y de un mejor acceso a los

mercados, y no solo de los mejores precios de mercado<sup>11</sup>. Está previsto que mediante estas actividades aumenten los ingresos de los agricultores por los motivos siguientes:

- mayor capacidad de agrupación, que aumenta el poder de negociación y transacción de los agricultores;
  - fortalecimiento de las técnicas de comercialización, lo cual genera una mayor competencia entre los compradores y la consiguiente transferencia a los agricultores de una mayor parte de los beneficios;
  - mayor productividad agrícola y reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha, lo cual elevará la cantidad y la calidad de los productos vendidos y rebajará los costos unitarios, y
  - transición a sistemas de comercialización modernos y el acceso directo a los mercados comerciales, lo cual ofrece rendimientos superiores a los obtenidos mediante el comercio tradicional en las explotaciones.
- Los agricultores percibirán beneficios financieros por mejorar la calidad de sus productos; al margen del PMA, existe un mercado de productos de calidad que compensará con creces el mayor volumen de trabajo derivado de la adopción de normas de calidad estrictas.
  - En las zonas donde el PMA compra alimentos existen suficientes organizaciones de pequeños agricultores que, con el apoyo debido, pueden aumentar la productividad; se dispone de asociados que pueden encargarse del fomento de la capacidad, mientras que la demanda garantizada en el marco de la iniciativa potenciará su labor.
  - La comercialización de alimentos básicos ganará en eficiencia y pasará de las operaciones con volúmenes reducidos e imprevisibles, calidad baja y márgenes fluctuantes a operaciones donde imperan los grandes volúmenes, la calidad alta y los márgenes previsibles.
  - En el futuro, los pequeños agricultores y sus organizaciones pueden aplicar la capacidad adquirida en el marco de las compras para el progreso a cultivos de alto valor, como el de hortalizas, semillas oleaginosas y otros cultivos comerciales.

En el marco del proceso de aprendizaje que forma parte inseparable de la actividad piloto se verifican constantemente la pertinencia y la validez de estos supuestos.

---

<sup>11</sup> Se alienta encarecidamente a las oficinas en los países a centrarse en las legumbres secas, producto básico de gran valor que forma parte de la canasta de alimentos del PMA.

### 3 Diseño y ejecución del programa

En el anterior capítulo se exponían sucintamente los conceptos básicos de la iniciativa “Compras para el progreso”. En este capítulo se explica más detenidamente la aplicación de la iniciativa en distintos contextos nacionales.

#### 3.1 Enfoque para la ejecución de la iniciativa “Compras para el progreso”

Cada uno de los 21 países piloto donde se lleva a cabo esta iniciativa preparó un programa con el objeto de aprovechar las oportunidades y hacer frente a sus limitaciones nacionales. En el Cuadro 2 figura un resumen de los distintos enfoques.

**CUADRO 2. ENFOQUES DE LAS COMPRAS PARA EL PROGRESO**

Enfoque	Características del enfoque
Enfoque 1. Asociaciones con organizaciones de agricultores y con fines de fomento de la capacidad	<ul style="list-style-type: none"><li>• El PMA compra productos a organizaciones de agricultores de capacidad variable (baja, media y alta).</li><li>• Se seleccionan la modalidad y la cantidad de la compra en función de la capacidad de la organización de agricultores.</li><li>• Se espera que, con el tiempo, las organizaciones empiecen a presentar ofertas en licitaciones públicas y a interactuar con los mercados en general.</li><li>• Se presta a las organizaciones apoyo en materia de producción y comercialización.</li><li>• Se invierte en equipo de depósito y almacenamiento.</li></ul>
Enfoque 2. Apoyo a los sistemas de comercio estructurados incipientes	<ul style="list-style-type: none"><li>• El PMA presta el siguiente tipo de apoyo al establecimiento de sistemas de recibos de almacén:<ul style="list-style-type: none"><li>• apoyo directo, y</li><li>• compras realizadas por conducto de sistemas de recibos de almacén.</li></ul></li><li>• Las compras mediante ferias de cereales o bolsas de productos crean un efecto de “captación e imitación”.</li><li>• El PMA colabora con organizaciones de agricultores para fomentar la capacidad de practicar un comercio estructurado.</li></ul>
Enfoque 3. Comerciantes en pequeña y mediana escala	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mediante este enfoque se pretende promover la competencia en el mercado, así como mercados alternativos para los excedentes de los agricultores.</li><li>• Compras a los nuevos comerciantes e intermediarios mediante licitaciones modificadas.</li><li>• Capacitación de los comerciantes e intermediarios en los requisitos del PMA en materia de compras y contratos.</li><li>• Inversiones en equipo de comercialización, como cosedoras y balanzas.</li></ul>
Enfoque 4. Desarrollo de la capacidad local de elaboración de alimentos	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conexión de las organizaciones de agricultores con elaboradores de alimentos establecidos.</li><li>• Desarrollo de la capacidad local de elaboración para obtener galletas, suplementos alimentarios o harina molida enriquecida.</li></ul>

Los cuatro enfoques relativos a las compras para el progreso, lejos de ser mutuamente excluyentes, suelen combinarse en los programas. Algo común a todos ellos es la compra de productos a los pequeños agricultores mediante distintos canales de comercialización. Al usar modalidades de compra adaptadas a los pequeños agricultores, la iniciativa desplaza el punto

habitual de entrada en los mercados del PMA por lo que se refiere a las compras locales y regionales traspasándolo de los grandes comerciantes a puntos más próximos a los pequeños agricultores (véase la Figura 3).

### 3.2 Grupo destinatario de las compras para el progreso

La iniciativa va dirigida a las regiones y los pequeños agricultores que tienen más posibilidades de cumplir los objetivos del programa y atender las necesidades del PMA. En cada país piloto va dirigida a las regiones donde se producen excedentes y a los pequeños agricultores que perciben bajos ingresos y son vendedores netos de cereales y legumbres secas incluidos en la canasta de alimentos del Programa. El enfoque adoptado por los países piloto para seleccionar regiones y agricultores, basado en la cadena de valor, consiste en lo siguiente:

- determinar las zonas donde se producen excedentes y el volumen probable de los excedentes comercializables;
- determinar los agentes del mercado, su capacidad y las relaciones que mantienen;
- evaluar las posibilidades de que las compras del PMA estimulen la productividad y la obtención de excedentes comercializables;
- tener en cuenta la cercanía a los lugares donde el PMA lleva a cabo actividades y los costos y la logística correspondientes a las compras de productos alimenticios y su transporte a las zonas de distribución final, y
- comprobar si se dispone de asociados que ofrezcan actividades de fomento de la capacidad y otros servicios relacionados con esta iniciativa, es decir, apoyo a la producción, comercialización, crédito, suministro de insumos y telecomunicaciones para dar a conocer los precios de mercado.

Son diversas las estrategias de los pequeños agricultores en materia de medios de vida. Con la iniciativa “Compras para el progreso” no se pretende reducir los medios de vida disponibles, sino contribuir al máximo aprovechamiento de su potencial productivo teniendo en cuenta la importancia de los cultivos básicos para la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares.

En el plan de ejecución de cada país figura una definición de pequeño agricultor que varía de uno a otro. En general, los pequeños agricultores: i) operan un peldaño por encima de la agricultura de subsistencia; ii) producen con fines de consumo propio y comercializan una parte de lo obtenido, y iii) tienen posibilidades de aumentar la productividad y los excedentes comercializables. En muchos países, se trata de agricultores de semisubsistencia que cultivan en menos de dos hectáreas. En la mayoría de los casos, cultivan en cinco hectáreas como máximo. Quienes cultivan menos de una hectárea no producen, por lo general, excedentes de productos básicos, por lo que no forman parte del grupo al que va dirigida la iniciativa “Compras para el progreso”.

Los pequeños agricultores o comerciantes en pequeña o mediana escala que tienen la *oportunidad* de vender productos al PMA en el marco de las compras para el progreso son *participantes* en el programa piloto, independientemente de si optan por hacerlo o no; los criterios son que los participantes tengan oportunidad de vender productos al PMA y que las compras para el progreso hayan creado esa oportunidad.



Los *beneficiarios* de esta iniciativa son los *participantes* que, gracias a la comercialización de sus cultivos, perciban un mayor volumen de ingresos familiares atribuible a su participación en la iniciativa. El PMA espera que 500.000 pequeños agricultores perciban mayores ingresos como consecuencia de su participación en la iniciativa piloto a lo largo de los cinco años. Con ello se pretende reunir la masa crítica necesaria para provocar un verdadero cambio estructural; uno de los fines de la iniciativa es determinar modelos que los

gobiernos nacionales puedan reproducir y ampliar.

El PMA debe comprar periódicamente cantidades apreciables de alimentos a los participantes en la iniciativa para incentivar debidamente a los agricultores y conseguir que los asociados tomen parte en ella. En las directrices cursadas a las oficinas del PMA en los países se les recomienda reservar un mínimo del 10% de su cartera de compras locales y regionales para adquirir productos de participantes en la iniciativa, siempre que el efectivo disponible y la situación de la cadena de suministro lo permitan. Durante los cinco años de la fase piloto, el PMA tiene previsto comprar en total 500.000 toneladas de productos alimenticios mediante modalidades de compras para el progreso.

### 3.2.1 Empoderamiento de la mujer

La cuestión del género resulta especialmente compleja en el contexto de las compras para el progreso. Los principales obstáculos a la emancipación de la mujer tienen carácter estructural y, en su mayor parte, derivan de la repetición de las relaciones desiguales entre los sexos que se observan en los hogares y las comunidades. Esta desigualdad se manifiesta en la falta generalizada de acceso de la mujer a los recursos productivos y de su control de estos, especialmente por lo que se refiere a la tierra y los servicios agrícolas. Estas desventajas hacen difícil que las mujeres puedan pasar de la agricultura de subsistencia a ocupar un lugar destacado en la agricultura basada en el mercado.

#### **Misión de la iniciativa “Compras para el progreso” en materia de género:**

aumentar el bienestar de las mujeres que toman parte en la agricultura en pequeña escala, en labores no remuneradas en explotaciones familiares o en trabajo remunerado, promoviendo y facilitando oportunidades de acceso a los mercados agrícolas de forma sostenible desde un punto de vista socioeconómico.

*Estrategia mundial en materia de género de la iniciativa “Compras para el progreso”, ALINe<sup>1</sup> y PMA, agosto de 2011*

La elaboración de la estrategia en materia de género de la iniciativa “Compras para el progreso”<sup>12</sup> representa un avance importante en la superación de estas dificultades. En la estrategia se articula la misión de la iniciativa en materia de género y se determinan cuatro categorías de mujeres para las que la iniciativa es pertinente. Conviene señalar que las categorías pueden solaparse, pues las mujeres a veces cumplen más de una función productiva.

- 1. Productoras o comercializadoras de cultivos o productos alimenticios comprados actualmente por el PMA** que venden, o dan muestras de poder vender, mediante mecanismos de compras para el progreso. A menudo viven en hogares encabezados por mujeres o son mujeres de edad más avanzada que forman parte de matrimonios

<sup>12</sup> La estrategia se preparó con apoyo de la ALINe. Véase <http://www.wfp.org/content/p4p-gender-strategy>.



polígamos. Reúnen las condiciones necesarias para vender productos excedentarios mediante modalidades de compras para el progreso, pero, por distintos motivos, pueden encontrarse en desventaja frente a los hombres que se encuentran en una situación semejante.

2. **Trabajadoras familiares no remuneradas** cuyo vínculo con la iniciativa pasa por su marido o el hombre que encabeza su hogar; fundamentalmente, toman parte en actividades de compras para el progreso prestando apoyo a la producción agrícola de su marido. En muchos casos, estas mujeres no están interesadas en la agricultura como principal actividad económica.
3. **Productoras y pequeñas comerciantes de cultivos o productos alimenticios que actualmente no se compran en el marco de estas actividades.** El vínculo de estas mujeres con la iniciativa es solo potencial. Producen un volumen suficiente de cosecha o alimentos excedentarios e interactúan en cierta medida con el mercado, y pueden formar parte de organizaciones colectivas, normalmente integradas solo por mujeres. Esta categoría puede solaparse con la anterior cuando las mujeres solo trabajan en explotaciones familiares.
4. **Jornaleras agrícolas ocasionales** que trabajen estacionalmente en explotaciones donde se venden productos en el marco de las compras para el progreso o se dediquen a actividades de elaboración y embalaje.

La iniciativa piloto de compras para el progreso ha de combinar criterios de selección directos e indirectos para dar cabida a las mujeres incluidas en las otras tres categorías y ampliar la ayuda para que no beneficie solo al grupo reducido de pequeñas agricultoras que pertenecen a la primera categoría. El personal y los asociados del PMA están prestando apoyo a las actividades que encierran mayor potencial de ampliar el acceso de las mujeres a los mercados y aumentar las probabilidades de que mantengan el control de los ingresos derivados de sus actividades.

### **3.3 Asociaciones**

El éxito de las compras para el progreso depende de la participación, los conocimientos especializados, la colaboración y los aportes de una amplia gama de agentes y asociados. La demanda y el apoyo del PMA son una más de las intervenciones necesarias para que los pequeños agricultores perciban más ingresos. Es preciso interactuar con asociados para prestar el apoyo institucional y técnico que necesitan los pequeños agricultores, las organizaciones de agricultores, los comerciantes en pequeña o mediana escala, los elaboradores y otros agentes.

#### **3.3.1 Función de los gobiernos**

Los gobiernos cumplen una función capital en el diseño y la ejecución de los programas de compras para el progreso. En todos los países piloto el PMA ha adaptado con precisión este programa a las estrategias nacionales de desarrollo de modo que, por lo general, el programa es consonante con los objetivos y la visión que tiene el país de su sector agrícola. A escala nacional, regional y local, muchos gobiernos toman parte en el programa y se han identificado con él. En la República Unida de Tanzania, por ejemplo, el Ministerio de Agricultura adscribió dos expertos en asuntos poscosecha a la Iniciativa de Desarrollo Agrícola, que es la organización designada por el PMA como asociado para la capacitación en compras para el progreso. Estos expertos prestaron apoyo a la capacitación de pequeños agricultores mediante cooperativas de ahorro y crédito que participaban en actividades de este tipo.

No obstante, en muchos países el apoyo gubernamental debe plasmarse en políticas propicias al desarrollo de los mercados y la creación de un entorno favorable. Por ejemplo, las recientes intervenciones en el mercado dirigidas por los gobiernos en Kenya, Malawi y Zambia han planteado problemas a la iniciativa piloto.

Para que el programa de compras para el progreso resulte sostenible es fundamental que los gobiernos sigan participando con decisión en él. La reproducción y ampliación de las mejores prácticas y su adopción por los programas nacionales asentarán los beneficios y logros del programa mucho más allá de la fase piloto. El Gobierno de Rwanda, por ejemplo, reserva al modelo de compras para el progreso un lugar destacado en su estrategia de desarrollo agrícola. El nuevo “Plan de Agricultura Familiar” del Gobierno de El Salvador se inspira en el concepto de las compras para el progreso. En el marco del plan, el Gobierno compra a los pequeños agricultores cereales destinados a las reservas alimentarias nacionales para redistribuirlos en pequeñas tiendas a los hogares vulnerables. Mediante el sistema se ofrece asistencia técnica, líneas de crédito especiales y seguros de cosechas a 70.000 familias rurales, lo cual les permite producir excedentes que se pueden vender en el mercado gubernamental y en los mercados de la agroindustria, cuyo valor es superior.

### **3.3.2 Asociaciones con fines de fomento de la capacidad**

La Junta Ejecutiva del PMA reconoció la importancia de las asociaciones al aprobar la política de compras de alimentos en los países en desarrollo y pidió al Programa que “colaborara estrechamente con los gobiernos nacionales, la FAO, el FIDA y las otras partes a fin de evaluar la capacidad de los mercados locales, subregionales y regionales para participar en las compras del PMA, y de apoyar las iniciativas de los asociados destinadas a desarrollar aún más dicha capacidad”<sup>13</sup>. Además, reconoció que una estrategia amplia basada en los asociados era la mejor manera de fomentar la competencia y la competitividad de los pequeños agricultores que perciben pocos ingresos a fin de que puedan acceder al mercado.

En la Figura 4 se muestra la función de las asociaciones en la iniciativa piloto “Compras para el progreso”. Los recuadros que rodean al círculo hacen referencia a la infraestructura, el equipo, los servicios y los conocimientos especializados necesarios para que las organizaciones de agricultores y los comerciantes en pequeña y mediana escala puedan acceder a mercados remuneradores de forma sostenible. Las necesidades y oportunidades de cada país piloto determinan el número y el tipo de asociaciones necesarias para fomentar esta capacidad.

---

<sup>13</sup> WFP/EB.1/2006/5-C.

**FIGURA 4. MARCO DE LAS ASOCIACIONES EN RELACIÓN CON LAS COMPRAS PARA EL PROGRESO**



- **Producción agrícola, manipulación después de la cosecha y calidad.** La ampliación de la productividad agrícola exige la participación, los conocimientos especializados, la colaboración y las aportaciones de una amplia gama de agentes que operan en la esfera de la producción de los cultivos y la productividad agrícola, el acceso a la financiación y los servicios de divulgación. Con dicho fin, el PMA depende de asociados públicos y privados provistos de ventajas comparativas al respecto para velar por que se disponga de insumos y de tecnologías y prácticas agrícolas mejoradas. Es fundamental aumentar el rendimiento de los cultivos para lograr el aumento de los ingresos en los hogares previsto en caso de participación en el programa de compras para el progreso, así como la reducción de las pérdidas posteriores a la cosecha y la mejora de la calidad y el almacenamiento en la explotación agrícola.
- **Acceso a financiación.** El acceso limitado a los servicios financieros restringe la capacidad de muchos pequeños agricultores y organizaciones de agricultores de invertir en capacidad de producción o comercialización. La necesidad de efectivo en época de cosecha y el acceso limitado al crédito obligan a muchos pequeños agricultores a vender tan pronto como termina la cosecha, momento en que los precios son bajos, en lugar de posponer la venta reservándola para mercados más lucrativos que no pagan al instante. Las instituciones de microfinanciación, los bancos, los proveedores de insumos, el PMA y otros asociados colaboran para ofrecer servicios financieros asequibles en las zonas remotas. Al respecto se ofrecen soluciones como usar contratos de suministro de alimentos y recibos de almacén como garantía para obtener préstamos y capacitar a las organizaciones de agricultores en gestión financiera y fundamentos financieros. El PMA reúne a las partes interesadas en esta iniciativa, pone a los vendedores participantes en contacto con proveedores de servicios financieros y colabora con ambas partes para determinar objetivos comunes y eliminar obstáculos a la obtención de crédito. Con ello se pretende suscitar el interés del sector de la financiación agrícola en prestar servicios a los pequeños agricultores.

- **La igualdad de género y el empoderamiento de la mujer.** Ningún proyecto aislado puede superar todos los obstáculos que encuentra el empoderamiento de la mujer, ni siquiera mediante asociaciones que presten apoyo. Las compras del PMA solo pueden repercutir de forma limitada en los ingresos de la mujer. Además de poder acceder a los mercados, las mujeres deben aumentar su productividad, mejorar la calidad de sus productos y tomar parte en la toma de decisiones en la totalidad de la cadena de valor, desde la producción hasta la comercialización. También debe aumentar su acceso y su control con respecto al uso de los ingresos derivados de su labor agrícola. Para cumplir los objetivos del programa relativos al empoderamiento de la mujer será necesaria la presencia de asociados pertinentes que se centren en la aplicación de la estrategia de compras para el progreso en materia de género y se comprometan con ella. Véase <http://www.wfp.org/content/p4p-gender-strategy>.



- **Acceso a los mercados y desarrollo de estos.** Las deficiencias de la infraestructura limitan el acceso de los pequeños agricultores a mercados rentables. Son ejemplos de ello las limitaciones en el acceso a los almacenes, los puntos de entrega a los mercados o la mala infraestructura de transporte. El PMA colabora con los asociados para establecer o renovar y equipar almacenes y puntos de entrega a los mercados y mejorar la infraestructura de transporte, lo cual comprende el suministro a los pequeños agricultores de equipo para pesar, ensacar y almacenar los productos o verificar su calidad. El PMA y sus asociados también capacitan a las organizaciones de agricultores en prácticas de manipulación después de la cosecha y en normas y prácticas relativas a la calidad de los productos.

Los agricultores y sus organizaciones suelen carecer de los conocimientos teóricos y prácticos necesarios para detectar los mercados prometedores, determinar y atender la demanda de los mercados, gestionar el proceso de comercialización o negociar precios. El PMA y sus asociados capacitan a las organizaciones de agricultores en administración, gobernanza y comercialización. En varios países, el PMA ha adaptado el programa de compras para el progreso a proyectos que establecen sistemas de recibos de almacén y bolsas de productos. El PMA y sus asociados están ampliando y mejorando los sistemas de información sobre los mercados, los modelos móviles de pago, las soluciones mediante teléfonos móviles, las cadenas de radio rurales y otros mecanismos semejantes.

- **Entorno normativo y promoción.** Mediante esta iniciativa, el PMA puede hacer uso de su experiencia en mercados de alimentos para promover políticas favorables al desarrollo agrícola y de los mercados. Pondrá sus conocimientos a disposición de los asociados, a quienes dará cabida en una campaña de promoción coordinada con el

objeto de fomentar un entorno propicio al desarrollo de la agricultura familiar. En Zambia, por ejemplo, el Programa y sus asociados alientan al Gobierno a promulgar legislación favorable a la bolsa de productos.

- **Seguimiento y evaluación.** La iniciativa piloto “Compras para el progreso” depende de una amplia gama de asociaciones en los ámbitos del seguimiento y la evaluación, el examen inter pares y el aprendizaje colectivo. En la sección “Aprendizaje” figura más información al respecto.

Se han establecido mecanismos de coordinación en países piloto para que los asociados sumen fuerzas a la hora de orientar la aplicación de la iniciativa. En algunos países estos mecanismos aprovechan foros previos relativos, por ejemplo, a la seguridad alimentaria, la agricultura o el desarrollo rural; en otros, se encarnan en comités directivos y técnicos centrados en esta iniciativa.

Además de asociaciones adaptadas a determinados programas en los países, el PMA ha forjado asociaciones en el marco de iniciativas mundiales o regionales. El Programa ha firmado un Memorando de Entendimiento con la FAO, el FIDA y la Alianza para una Revolución Verde en África (AGRA) para facilitar y promover programas conjuntos que coadyuven a la labor de los países africanos orientada a erradicar el hambre y mejorar la seguridad alimentaria y los ingresos de los agricultores y los hogares rurales. En Burkina Faso, Kenya, Malí, Mozambique, la República Unida de Tanzania y Zambia, la AGRA está financiando el apoyo prestado por asociados a la iniciativa piloto “Compras para el progreso”. El PMA ha firmado también acuerdos mundiales con la Corporación del Desafío del Milenio, el Proyecto Aldeas del Milenio y la Dirección de Crédito para el Desarrollo de la USAID.

### **3.4 Función del PMA**

La voluntad del PMA de reservar parte de su demanda de productos alimenticios a pequeños agricultores sirve de base a los programas que establecen los países piloto donde se realiza esta iniciativa. El compromiso del Programa de comprar (recurriendo a modalidades innovadoras de compra que tienen por objeto superar las limitaciones de los pequeños agricultores), sumado a la labor de los asociados, contribuye al fomento de la capacidad de los pequeños agricultores de acceder a los mercados. La función del PMA se basa en cuatro tareas:

- comprar alimentos;
- establecer y fomentar asociaciones con fines de fomento de la capacidad;
- crear capacidad en determinados ámbitos, como el almacenamiento y la manipulación de productos, las operaciones de los almacenes y la compra de alimentos, y
- entablar diálogos sobre políticas.

#### **3.4.1 Participación de los agricultores mediante modalidades innovadoras de compra**

La compra por el PMA de productos a pequeños agricultores y comerciantes en pequeña y mediana escala (el pilar de la demanda) incentiva y motiva a actuar de conformidad con la hipótesis de desarrollo de las compras para el progreso, lo cual incluye catalizar las actividades de fomento de la capacidad de los asociados, incentivar a los pequeños agricultores a invertir en productividad, orientar el proceso de aprendizaje, fomentar el diálogo sobre políticas e influir en las actividades de otras partes interesadas en el desarrollo de los mercados agrícolas.

El PMA concibió expresamente las nuevas modalidades de compras para el progreso con el objeto de hacer frente a las dificultades que encuentran los pequeños agricultores para vender sus productos al Programa. Cabe agrupar estas modalidades en cuatro categorías generales:

- **Licitaciones que favorecen a los pequeños agricultores:** hacer mayor uso de prácticas de licitación más consonantes con las necesidades de las organizaciones de agricultores y los comerciantes en pequeña y mediana escala, lo cual puede comportar la reducción de los volúmenes requeridos, la renuncia a los requisitos de etiquetado de las bolsas y fianza de cumplimiento y la compra directa de productos puestos en almacén. También puede comportar la compra en licitación mediante una bolsa de productos, a menudo recurriendo a un sistema coordinado de recibos de almacén.
- **Contratación directa:** comprar directamente a organizaciones que representen a los pequeños agricultores, como asociaciones de agricultores u ONG, incluida la posibilidad de usar la contratación directa para comprar mediante un sistema de recibos de almacén que fomente la participación de los pequeños agricultores.
- **Contratación a término:** concertar contratos a término con organizaciones de agricultores para reducir el riesgo de los agricultores y permitirles planificar con mayor certidumbre. Esta modalidad permite usar contratos en los que se indica el precio mínimo que pagará el PMA en el momento de la entrega o, en colaboración con un asociado financiero, mecanismos que permitan a las organizaciones de agricultores emplear los contratos a término presentando al Programa como garante para acceder al crédito.
- **Opciones de elaboración:** colaborar con el sector privado y otras partes interesadas para fomentar la creación de unidades locales de elaboración de alimentos y, siempre que sea posible, vincular estas entidades con pequeños agricultores proveedores como fuente de materias primas.

El PMA espera que su uso de estas modalidades beneficie a los agricultores de tres maneras: i) facilitándoles efectivo directamente; ii) incentivándolos a invertir en mejoras sostenibles de la productividad y el acceso a los mercados, y iii) favoreciendo el desarrollo de los mercados y la creación de un entorno propicio mediante la promoción de la competencia y el comercio estructurado.

Es improbable que dos países cualesquiera empleen del mismo modo el mismo conjunto de modalidades de compra. Cada país piloto de esta iniciativa lleva a cabo un proceso exhaustivo de evaluación gracias al cual determina, entre otras cosas, las modalidades de compra que más le convienen, las oportunidades de forjar asociaciones y fomentar la capacidad, los entornos de comercialización y las necesidades de los participantes en la iniciativa. Por lo general, la determinación de las modalidades obedece a las restricciones concretas que encuentran los participantes seleccionados para producir, comercializar y vender al PMA.

Lejos de estar pensadas como soluciones a largo plazo, las modalidades de compras para el progreso van encaminadas a superar limitaciones concretas por un período determinado mientras quienes participan en la iniciativa adquieren capacidad para interactuar con los





mercados sin apoyo externo. Los participantes, los asociados y el PMA definen una estrategia por etapas de la que forma parte un plan de acción provisto de indicadores mensurables para determinar cuándo pasa a ser mayor el grado de participación en el mercado de un participante en la iniciativa, con lo cual necesita menos apoyo. Aunque los países podrán elegir distintos puntos de entrada iniciales en función de sus circunstancias, las fases previstas en las modalidades de compra van de la contratación directa a la contratación a término y la licitación pública. Se aconseja a las oficinas en los países que se planteen la adopción de una estrategia de progreso o exclusión con arreglo a la cual, dentro de un plazo determinado de antemano, se reevalúe en los programas el compromiso de apoyo a los participantes que no consigan desarrollar la capacidad de interacción con los mercados formales, por lo cual el PMA entiende participar en licitaciones públicas.

### **3.4.2 Establecimiento de asociaciones con fines de fomento de la capacidad**

La hipótesis de desarrollo de las compras para el progreso depende fundamentalmente del fomento de la capacidad de los pequeños agricultores, a menudo mediante organizaciones, negocios e instituciones asociados, para aumentar la productividad agrícola y acceder a los mercados percibiendo mayores beneficios. En vista de que gran parte de las esferas técnicas quedan fuera del ámbito de la labor del PMA, este supedita el logro de los objetivos de la iniciativa a la movilización de asociados provistos de conocimientos técnicos apropiados.

Se tienen abundantes pruebas de que el PMA está forjando y fomentado con eficacia asociaciones con el objeto de abordar las principales limitaciones de la capacidad que coartan la productividad de los pequeños agricultores y el acceso a los mercados. En los distintos países piloto de la iniciativa las asociaciones han evolucionado de manera distinta. En algunos casos, los programas en los países procuraron establecer asociaciones durante la fase de diseño del programa de compras para el progreso, decantándose por operar en regiones donde ya se realizaban las actividades necesarias de fomento de las capacidades, y colaborar con las organizaciones de agricultores beneficiarias de ello. Por ejemplo, el PMA se alió con la FAO y el FIDA en el diseño del Programa conjunto de las Naciones Unidas para el establecimiento de cadenas de valor de productos básicos y de vínculos con los mercados para las asociaciones de agricultores de Mozambique, que sirve de plataforma para la ejecución del programa de compras para el progreso. En otros casos, los programas en los países han seleccionado las organizaciones de agricultores con las que iban a colaborar antes de buscar los asociados necesarios para subsanar las deficiencias determinadas en la cadena de valor. En Zambia el PMA confió a DUNAVANT<sup>14</sup> la gestión del proyecto de prestación mecanizada de servicios.

Las asociaciones también han evolucionado orgánicamente a medida que surgían oportunidades para el PMA y sus posibles asociados. Por ejemplo, en Kenya el Modelo teórico para dar acceso a la asistencia sanitaria procuró activamente asociarse con esta iniciativa para conectar con el mercado del PMA a las organizaciones de agricultores que había creado. Equity Bank siguió posteriormente el ejemplo del Modelo teórico y el PMA ofreciendo servicios financieros esenciales a las organizaciones de agricultores que recibían apoyo en el marco de las compras para el progreso.

### **3.4.3 Contribución al fomento de la capacidad**

Aparte de comprar productos a los pequeños agricultores, el PMA contribuye directamente a algunos aspectos del programa de fomento de la capacidad. En muchos países, capacita a los agricultores, las organizaciones de agricultores, los comerciantes y los almacenistas en

---

<sup>14</sup> DUNAVANT es una empresa privada que se dedica fundamentalmente a la producción de algodón y colabora con un gran número de pequeños agricultores en varios países de África meridional.

manipulación y almacenamiento de los productos, funcionamiento de los almacenes, normas de calidad, control de calidad y los procedimientos de adquisición del PMA. Gracias a la capacitación se mejora directamente la capacidad de sus beneficiarios de respetar las normas de calidad establecidas por el Programa, reducir las pérdidas, mantener la calidad durante el almacenamiento y participar en procesos de licitación comercial.

En muchos países el PMA participa directamente en el fomento de la capacidad de comercialización de los pequeños agricultores mejorando o aportando la infraestructura y el equipo necesarios para acceder a los mercados. Por ejemplo, en Kenya el Programa presta a las organizaciones de agricultores participantes balanzas, medidores de humedad, generadores, cosedoras de bolsas y tarimas y contribuye a la rehabilitación o construcción de almacenes. En la República Democrática del Congo, Uganda y Ghana, el Programa destina un gran volumen de inversión a la construcción o rehabilitación de infraestructura de comercialización. Mediante los programas de compras para el progreso de Etiopía, Mozambique y la República Unida de Tanzania se están rehabilitando o construyendo almacenes en régimen de participación en los costos. Las instalaciones se traspasan a almacenistas privados u organizaciones de agricultores que las gestionan, con lo cual se fomenta el sentido de apropiación comunitario y la sostenibilidad; todas estas inversiones contribuyen directamente al aumento de la capacidad de los participantes en programas de Compras para el progreso.

Los programas de Compras para el progreso de los países de América Central (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) cumplen funciones mucho más directas en el aumento de la capacidad de las organizaciones de agricultores por medio de mejoras de la infraestructura. Han establecido fondos rotatorios para facilitar la inversión de las organizaciones de agricultores en almacenes, equipo de acondicionamiento e infraestructura de otro tipo. Gracias a los fondos rotatorios, las organizaciones de agricultores también pueden suministrar insumos a crédito a sus miembros. El programa de Zambia también ha establecido un fondo rotatorio con el objeto de financiar tractores, instrumentos y descascaradoras para los pequeños agricultores. En gran parte de los países piloto, el PMA también aporta a los asociados recursos financieros para subsanar las deficiencias del sector de la oferta.

### **3.4.4 Diálogo sobre políticas**

Como comprador en mercados de alimentos en desarrollo, el PMA está bien situado para propugnar políticas nacionales y regionales que promuevan el funcionamiento eficaz del mercado y garanticen el apoyo del comercio a la seguridad alimentaria. Mediante la iniciativa “Compras para el progreso”, el PMA está aprovechando y perfeccionando su amplia experiencia en materia de compras locales y regionales a fin de alimentar el diálogo nacional, regional y mundial centrado en el desarrollo de los mercados agrícolas. En concreto, la iniciativa sirve para evaluar el posible efecto catalizador de la demanda estructurada en cuanto motor del desarrollo agrícola y de los mercados. La gran diversidad de modelos correspondientes a los múltiples contextos nacionales está generando conocimientos y datos en relación con una amplia gama de cuestiones relativas al desarrollo agrícola y de los mercados, entre ellas:

- la comprensión de la función y la repercusión del apoyo a los precios, las reservas alimentarias y la exportación y la importación con respecto a los pequeños agricultores y las actividades de compra;
- la manera en que las compras públicas pueden influir en la armonización y el cumplimiento de las clases y normas de calidad de los mercados y la facilitación del comercio en los distintos países, y

- la manera en que las compras públicas pueden repercutir en la transición a un comercio estructurado y en la creación de las condiciones necesarias al respecto, la importancia de contar con marcos reglamentarios y jurídicos apropiados para prestar apoyo a los mercados (mecanismos de rescisión de contratos y solución de conflictos y sistemas de recibos de almacén) y la importancia de marcos adecuados para ampliar los servicios de apoyo a los mercados (crédito, seguros e información sobre los mercados).

El PMA dará a conocer las enseñanzas extraídas, las mejores prácticas y los conocimientos obtenidos en relación con la interacción de los pequeños agricultores con los mercados, los gobiernos, los asociados, las entidades regionales, el sector privado y las partes interesadas en la seguridad alimentaria.

Para estimular el diálogo sobre políticas y promover los cambios necesarios, el PMA ha adscrito un Asesor Superior de Políticas a la Alianza para el Comercio de Productos Básicos en África Oriental y Austral (ACTESA)<sup>15</sup>, con lo cual ha facilitado la coordinación y mejorado la capacidad técnica de la ACTESA de prestar apoyo al plan de trabajo del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP) a fin de aumentar el acceso del sector de la agricultura en pequeña escala a los mercados en todo el continente. El PMA se está planteando la posibilidad de prestar apoyo a la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) y a otras entidades regionales del África occidental.

### 3.5 Aprendizaje

Esta iniciativa hace hincapié en el aprendizaje y en el examen honrado y transparente de lo que funciona y lo que no funciona. A nivel interno, el PMA se propone hacer uso de la iniciativa para determinar si puede aumentar los beneficios para el desarrollo de sus actividades de compra de alimentos locales y la manera de proceder al respecto. A nivel externo, el Programa dará a conocer las enseñanzas y las mejores prácticas a los gobiernos y a otras partes interesadas en el desarrollo para impulsar la labor de desarrollo de los mercados llevada a cabo por la comunidad del desarrollo en un sentido más amplio. En esta breve sección se exponen los objetivos de aprendizaje en materia de compras para el progreso y se describen los instrumentos y métodos elaborados por el PMA para prestar apoyo al programa de aprendizaje.

#### 3.5.1 Objetivos de aprendizaje

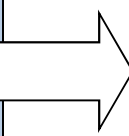
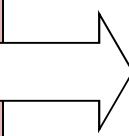
Los objetivos de aprendizaje en esta esfera se expresan en las respuestas a dos preguntas de carácter general. La primera es la siguiente: **¿Qué modalidades o plataformas y prácticas de compra resultan más eficaces para fomentar la capacidad de los pequeños agricultores y las organizaciones de agricultores y para crear un entorno propicio a la interacción sostenible y rentable de los pequeños agricultores con los mercados?** Tras determinar las mejores prácticas en materia de desarrollo de los mercados y fomento de la capacidad de acceso a los mismos, ha de establecerse la mejor manera de estructurar las futuras actividades de compras para el progreso a fin de prestar apoyo al fomento de la capacidad y, a continuación, divulgar ampliamente estas enseñanzas a otras partes interesadas en el desarrollo de los mercados. La segunda pregunta tiene por objeto averiguar **la manera en que el PMA puede optimizar sus actividades de compra de alimentos locales para cumplir el doble objetivo de reportar el máximo volumen posible de beneficios a los pequeños agricultores al tiempo que proporciona alimentos inocuos de forma oportuna y eficiente.** El PMA puede introducir variaciones en las modalidades de compras para el

---

<sup>15</sup> ACTESA es un programa del Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA).

progreso mientras sigue comprando productos fundamentalmente a grandes comerciantes, tal como acostumbra en la actualidad en el marco del enfoque convencional de compras locales y regionales, o puede optar por una serie de enfoques combinados. Las opciones figuran a continuación en la Figura 5. En última instancia, el Programa institucionalizará las mejores prácticas de desarrollo agrícola y de los mercados que se hayan determinado en el marco de la iniciativa y transformará sus prácticas para ampliar los efectos en el desarrollo de sus actividades de compra local.

**FIGURA 5. PRINCIPALES CUESTIONES Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LAS COMPRAS PARA EL PROGRESO**

		Criterios de evaluación		
<b>OBJETIVOS 1 y 2</b>  ¿Qué modalidades o plataformas* de compra son las más adecuadas para prestar apoyo a actividades de fomento de la capacidad y crear un entorno favorable a la compra de productos a los pequeños agricultores?		Capacidad de comercialización en grupo	Respuesta en el ámbito de la producción/ productividad	Mejora de los medios de vida
<i>* Entre las modalidades cabe mencionar los contratos directos y a término, las licitaciones en condiciones favorables, los sistemas de recibos de almacén, las bolsas de productos y las oportunidades de elaboración de alimentos.</i>				
<b>OBJETIVOS 3 y 4</b>  ¿Cuál es la mejor manera de que el PMA sopesa los riesgos y costos derivados de las compras favorables a los pequeños agricultores a fin de optimizar y transformar sus prácticas de compra local?		Escala de la compra, puntualidad, costo, eficiencia y calidad e inocuidad de los alimentos comprados	Repercusión en el desarrollo de los mercados	Repercusión en los medios de vida de los pequeños agricultores

### 3.5.2 Instrumentos y métodos de aprendizaje

El PMA ha establecido una amplia gama de instrumentos y métodos de apoyo al aprendizaje, entre ellos un sistema completo de seguimiento y evaluación que permite obtener de los agricultores, las organizaciones de agricultores y los comerciantes una cantidad considerable de datos cuantitativos y cualitativos; procesos de examen y validación inter pares, y oportunidades de consolidar el aprendizaje a escala nacional, regional y mundial.

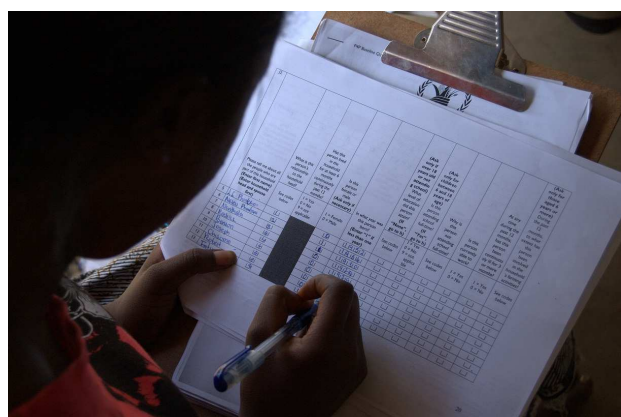
El sistema de seguimiento y evaluación se describe en numerosos manuales, instrumentos de recopilación de datos y documentos de orientación<sup>16</sup>. Los mecanismos de examen y validación inter pares constan de un grupo técnico de examen<sup>17</sup> que se reúne una vez al año y ofrece asesoramiento y orientación cuando es necesario, un examen anual llevado a cabo con

<sup>16</sup> En el sitio web de la iniciativa “Compras para el progreso” figuran detalles al respecto.

<sup>17</sup> Los miembros del grupo técnico de examen de la iniciativa “Compras para el progreso” pertenecen a las siguientes organizaciones: ACTESA/COMESA, la Asociación para el Fortalecimiento de las Investigaciones Agrícolas en el África Oriental y Central (ASARECA), la Asociación Sasakawa para África, el Banco Mundial, la FAO, el FIDA, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el IIPA, Intermón Oxfam y la Universidad del Estado de Michigan.

asociados y otros foros internos y externos. Cada uno de estos procesos de examen ofrece oportunidades de dar a conocer, examinar y validar enfoques, logros, enseñanzas y dificultades.

La Dependencia de Coordinación de la Iniciativa “Compras para el progreso” ha abierto asimismo un centro de análisis de datos en el Consorcio Africano de Investigaciones Económicas, que está integrado por más de 40 universidades africanas y tiene su sede en Nairobi (Kenya), para prestar apoyo a la recopilación y el análisis de datos y el aprendizaje en el ámbito de la iniciativa. En virtud de su colaboración con el Consorcio el PMA espera contribuir a la creación de un centro de excelencia autóctono en materia de desarrollo agrícola y de los mercados que llegue a ser una voz destacada del tercer mundo a efectos de promover la validación inter pares, la difusión y la divulgación de las enseñanzas y las mejores prácticas en materia de desarrollo agrícola y de los mercados favorable a los pequeños agricultores.



Quienes tienen experiencia práctica en la aplicación de modalidades de compras para el progreso ocupan el lugar ideal para entender plenamente cómo funcionan o dejan de funcionar esas actividades y los motivos de ello. La iniciativa ofrece al personal de las oficinas en los países, las partes interesadas, los asociados, el personal de la Sede del PMA y otros expertos muchas oportunidades de expresar su parecer sobre los resultados obtenidos.

Las opiniones de estas instancias son un elemento esencial del componente de aprendizaje en esta esfera, por lo que es fundamental que el PMA obtenga y recopile estos datos. La Dependencia de Coordinación de la Iniciativa “Compras para el progreso” recopila datos cuantitativos de los informes trimestrales de las oficinas en los países, las reuniones de las partes interesadas de los países, las reuniones de los comités directivos en la Sede, una reunión anual de un grupo técnico de examen y un taller anual de examen al que asiste personal del PMA y de asociados de todo el mundo.

La Dependencia de Coordinación de la Iniciativa de Compras para el progreso ha encargado también una serie de talleres de debate y redacción de ámbito nacional y regional<sup>18</sup> para que los encargados de la ejecución, los participantes, los asociados y las partes interesadas tomen parte en procesos estructurados de aprendizaje con el objeto de empezar a consolidar las enseñanzas y las mejores prácticas. Los talleres de redacción suponen el arranque de una intensa labor encaminada a conseguir que todos los participantes en actividades de Compras para el progreso se planteen y expongan las enseñanzas extraídas y a documentarlas con fines de examen y validación.

Los principales documentos y enseñanzas en materia de Compras para el progreso están disponibles con fines de difusión en el sitio web externo del PMA: <http://www.wfp.org/purchase-progress>.

---

<sup>18</sup> Un taller de redacción es un encuentro intensivo de carácter participativo orientado a la plasmación por escrito de resultados prácticos.

## 4 Riesgos

Las compras locales y regionales, en general, y las Compras para el progreso, en particular, plantean una serie de riesgos al PMA, los mercados y los agricultores. En comparación con las compras locales y regionales convencionales, las Compras para el progreso pueden aumentar algunos de los riesgos generales que comportan las ventas e incluso plantear otros nuevos. En el presente capítulo se examinan algunos de los riesgos principales y se describen las medidas y estrategias aplicadas por el PMA para mitigarlos.

### 4.1 Riesgos para los agricultores participantes

Los pequeños agricultores a los que va dirigida la iniciativa Compras para el progreso dependen en gran medida de la agricultura de secano. Ante condiciones de vida frecuentemente difíciles, estos agricultores han adoptado con el tiempo sus propias estrategias de gestión del riesgo, entre ellas la diversificación de cultivos y la reducción al mínimo de los costos de producción (es decir, la limitación de las inversiones en insumos externos y en tecnologías nuevas o no sometidas a prueba). Los beneficios previstos o esperados de la venta de productos al PMA pueden inducir a los agricultores a asumir más riesgos, tal vez en forma de crédito, para adquirir insumos e invertir en nuevas tecnologías; también puede que decidan especializarse en un solo cultivo. La ulterior reducción del rendimiento o las malas cosechas podrían comportar pérdidas financieras e incluso la indigencia.



En primer lugar, el PMA y sus asociados deben ser conscientes de los riesgos y, cuando sea viable, determinar su nivel. En segundo lugar, en lo que hace a la evaluación de los riesgos, deben elaborar estrategias apropiadas de mitigación y respuesta, especialmente cuando los agricultores acceden a un crédito. Entre las posibles estrategias de respuesta y

mitigación cabe mencionar: i) planes y fondos de seguros contra las malas cosechas y las inclemencias meteorológicas, y ii) disposiciones especiales en materia de crédito y acuerdos de asociación que permitan a los agricultores arrastrar obligaciones crediticias de una temporada a otra, tal vez combinadas con algún tipo de acuerdo de compra mínima por parte del PMA.

### 4.2 Riesgos derivados de las compras locales y regionales

A continuación se describen los riesgos derivados de las compras locales y regionales, que coinciden con los correspondientes a Compras para el progreso.

**Las compras en mercados locales pueden elevar los precios de los productos en perjuicio de los consumidores.** El aumento de la demanda frente a la oferta puede forzar los precios al alza. La medida en que las compras locales del PMA eleven los precios viene determinada por el tamaño de la compra y el mercado de que se trate<sup>19</sup>. El riesgo es bajo cuando el tamaño del mercado permite atender la demanda de compra del PMA con un efecto nulo o mínimo en los precios (es decir, cuando la elasticidad inversa del precio de la oferta

---

<sup>19</sup> El mercado “de que se trate” vendrá condicionado por el grado de integración de los mercados. Los mercados locales que están muy integrados con los mercados nacionales o internacionales tienen mayor capacidad que un mercado poco integrado para responder a una mayor demanda con un aumento mínimo de los precios.



sea baja). El riesgo de que los precios se resientan es propio de las compras locales y regionales y de Compras para el progreso, pero esta última modalidad puede comportar mayores riesgos porque las compras se efectúan en mercados locales remotos de menor tamaño que tal vez estén menos integrados.

El PMA sigue prácticas establecidas de compra que son también aplicables a las modalidades de Compras para el progreso. Sus decisiones en materia de compras de alimentos locales y regionales se basan en un análisis de mercado detallado que tiene por objeto entender las características de los mercados en los que compra. Recopilando y analizando los datos relativos a los precios de mercado y a las pautas previstas de la oferta y la demanda, el Programa puede determinar cuándo es probable que la compra local incida negativamente en los precios. Además, la mayoría de las compras en régimen de Compras para el progreso representa una parte reducida de la producción local, lo cual reduce el riesgo.

**Las compras imprevisibles o realizadas en mal momento pueden incrementar la inestabilidad de los precios.** Las compras imprevisibles o realizadas en mal momento pueden exacerbar las fluctuaciones normales de los precios y, con ello, imponer mayores riesgos de mercado a los productores y mayores riesgos a la seguridad alimentaria de los consumidores. Por ejemplo, comprar en temporada de carestía, cuando es menor la capacidad del mercado local de responder al aumento del riesgo de que aumenten los precios, puede exacerbar los incrementos que siempre se registran en esos momentos. La magnitud del riesgo depende en gran parte de los mismos factores que determinan las subidas generales de los precios, pero en este caso también hay que tener presente una dimensión estacional.

El PMA mitiga este riesgo de manera prácticamente igual a la señalada antes en el caso del aumento general de los precios de los productos, es decir, haciendo uso de información sobre los mercados y limitando sus actividades de Compras para el progreso a una proporción reducida de la cantidad total disponible en los mercados locales. El PMA prefiere comprar en temporada de cosecha, cuando la oferta es alta y los precios bajos, pero ello depende de los recursos disponibles.

**Los proveedores locales no pueden suministrar la cantidad y la calidad solicitadas.** Los incumplimientos contractuales, es decir, los casos en que no se entrega la cantidad acordada de un producto de una determinada calidad dentro del plazo fijado, ponen en peligro la cadena de distribución del PMA y, en potencia, amenazan la salud de los beneficiarios de alimentos. En la medida en que, en comparación con los grandes comerciantes, el incumplimiento es más probable en el caso de las organizaciones de agricultores y los comerciantes en pequeña o mediana escala, es mayor el riesgo para Compras para el progreso que para las compras locales y regionales convencionales. Además, el PMA no exige una fianza de cumplimiento a los proveedores en régimen de Compras para el progreso, lo cual eleva el riesgo de incumplimiento.

Dicho esto, se ha observado recientemente en Kenya y Uganda que ni siquiera los proveedores en gran escala del PMA están a salvo del incumplimiento cuando los precios aumentan espectacularmente entre el momento en que el Programa firma un contrato y la fecha de entrega determinada.

El PMA mitiga el riesgo de incumplimiento adaptando sus niveles de adquisición en régimen de Compras para el progreso a la capacidad de los proveedores y fomentando la capacidad de los agricultores de atender la demanda.

**Las compras del PMA pueden crear dependencia.** El apoyo del PMA a los agricultores participantes mediante actividades de compra y fomento de la capacidad comporta el riesgo

de crear dependencia, lo cual dejaría vulnerables a los participantes en actividades de Compras para el progreso al término de la fase piloto. De ese modo, los participantes corren el riesgo de perder las inversiones en activo fijo efectuadas para suministrar productos al PMA y pueden sufrir pérdidas económicas considerables.

Conscientes de la necesidad de esforzarse por no generar dependencia, los países piloto están incorporando una estrategia por etapas para dirigir la transición de los agricultores participantes a mercados distintos del PMA. Algunos, como Kenya, Mozambique y Rwanda, han adoptado una estrategia adicional antidependencia consistente en reducir el volumen de excedentes que el Programa puede comprar a organizaciones de agricultores.

**Riesgos para la reputación del PMA.** Si los programas de Compras para el progreso en los países alimentan entre los agricultores proveedores expectativas poco realistas, la reputación del PMA puede verse afectada si este no logra estar a la altura. Por ejemplo, en 2010 la mala comunicación con los agricultores de Zambia sobre la manera de determinar los precios de la bolsa de productos creó entre los participantes expectativas poco realistas. A medida que se percataban de que no era probable percibir los precios esperados, muchos se sintieron defraudados y cambiaron de opinión sobre la venta por conducto de la bolsa. En Burkina Faso, Mozambique y Uganda surgieron problemas semejantes con agricultores que esperaban obtener del PMA precios relativamente altos.

Para mitigar este riesgo, las oficinas del PMA en los países y sus asociados ponen cuidado en transmitir los mensajes adecuados a los participantes en modalidades de Compras para el progreso y vigilar el impacto económico que supone para los participantes la venta al Programa. Para gestionar las expectativas en materia de precios, el PMA deja claro que debe tener la capacidad de comprar con eficacia en función de los costos frente a las compras locales y regionales “convencionales”. Para exponer la situación del mercado y transmitir el mensaje de “eficacia en función de los costos”, el personal sobre el terreno del PMA y sus asociados presentan a los agricultores datos sobre los precios, en concreto datos sobre los precios en las explotaciones, los de los mercados locales y los precios al comerciante. En los casos en que los precios de referencia de las compras locales y regionales no compensan a los proveedores en régimen de Compras para el progreso por los costos derivados de cumplir los requisitos contractuales del PMA, este deberá volver a plantearse los fundamentos del enfoque de Compras para el progreso en ese entorno.

### **4.3 Riesgos para la aplicación de Compras para el progreso**

Los riesgos para la aplicación se refieren a los factores que limitan la capacidad del PMA de aplicar elementos esenciales de los programas de Compras para el progreso en los países o disminuyen la eficacia de las actividades de los programas en cuanto a la obtención de los resultados previstos.

**Riesgos planteados por las sequías, las inundaciones y otras perturbaciones climáticas.** Las perturbaciones climáticas cada vez son más frecuentes y más graves. En la mayoría de los países de África se producen sequías cíclicas, mientras que en Asia son frecuentes las inundaciones y las lluvias monzónicas y en América Latina abundan los huracanes. Estas perturbaciones afectan a la producción y reducen el rendimiento. Las más graves pueden ser fuente de inseguridad alimentaria para millones de personas, como ocurrió en 2011 en África oriental, eliminar los excedentes comercializables y elevar los precios. Esas situaciones tienen consecuencias claras para las actividades de Compras para el progreso.

Cuando el rendimiento disminuye o las cosechas son malas como consecuencia de perturbaciones climáticas, el PMA tal vez no pueda comprar, pues la rapidez con que

aumentan los precios hace inadecuada su oferta contractual en comparación con los precios de mercado, que se disparan. Puede que los agricultores acaben vendiendo a otros compradores que pueden pagar con mayor diligencia que el PMA. Esa circunstancia puede tener consecuencias diversas para Compras para el progreso:

- posibles interrupciones en las cadenas de suministro de los programas de alimentos;
- incapacidad del PMA y sus asociados de percibir íntegramente los beneficios de las inversiones de la iniciativa y la labor conexas de fomento de la capacidad, y
- falta de plasmación de los efectos y resultados previstos del programa de compras para el progreso.

El recurso a fuentes alternativas por canales de adquisición regionales o internacionales reduce al mínimo los riesgos que corre la cadena de suministro de alimentos del PMA.

Es más difícil hacer frente a los riesgos que corren los objetivos y las metas del programa de Compras para el progreso como consecuencia de las sequías, las inundaciones y las perturbaciones climáticas. Cuando los propios agricultores que participan en el programa tienen una cosecha mala, el PMA y sus asociados deben aplicar las estrategias de mitigación del riesgo descritas en la Sección 4.1. Además, las partes han de plantearse la posibilidad de ampliar el proyecto a fin de dejar tiempo suficiente para obtener resultados y para que los agricultores reconstruyan sus activos y se recuperen de la perturbación climática.

**Puede que los agricultores participantes no respondan a la oportunidad de mercado de Compras para el progreso.** Sobre la base de la experiencia de aplicación inicial, se han determinado varios motivos de que los agricultores no sepan o no puedan responder según lo previsto a las oportunidades de mercado ofrecidas por Compras para el progreso, entre ellos:

- Las organizaciones de agricultores cuentan con un capital de explotación limitado. La mayoría de los pequeños agricultores carecen de capacidad financiera para esperar a que sus organizaciones les paguen por los productos que entregan en el almacén.
- Puede que los agricultores se resistan a vender al PMA por medio de una organización de agricultores si desconfían de la buena fe de los dirigentes de esta.
- En algunos casos, puede que los agricultores consideren difícil o poco eficaz en función de los costos lograr la calidad exigida por el PMA.
- La injerencia de los gobiernos en los mercados de productos básicos (Zambia, Kenya), a raíz de la cual los precios suben o se vuelven más inestables, disuade a los agricultores de vender al PMA o a otros compradores formales.

El PMA y sus asociados están mitigando el riesgo de participación parcial adaptando la ejecución de los programas de Compras para el progreso a los conocimientos que se van adquiriendo.

- i. Todos los años cada país congrega a los asociados y a los participantes en la iniciativa para estudiar los progresos, los logros y las dificultades y determinar el plan de trabajo del siguiente período. Varios países (como Burkina Faso, Guatemala, Kenya, Malí, Sierra Leona y Uganda), adaptaron las metas de sus programas tras una reevaluación de las organizaciones participantes.
- ii. El PMA ha registrado algunos avances en la solución de los problemas de liquidez de los agricultores. Los países piloto hacen uso de varios instrumentos para hacer frente a los problemas de efectivo que encuentran los agricultores y sus organizaciones combinando los contratos de entrega a término con mecanismos de pago de terceros y recurriendo a sistemas de pago anticipado y descuento de facturas. No obstante, todas estas medidas se fundan en el principio de “no perjudicar”.
- iii. Los problemas relacionados con la confianza son más difíciles de resolver. En Kenya, Equity Bank y la Asociación de Productores de Cereales elaboraron un sistema que

permitía al banco depositar el pago del PMA en cuentas bancarias de particulares y no en una cuenta común de la organización.

**Las limitaciones en la dotación de recursos pueden reducir la capacidad del PMA de adquirir productos en régimen de Compras para el progreso.** En algunos países piloto la demanda del PMA de alimentos comprados localmente ha disminuido a tal punto que puede que los programas de asistencia alimentaria no puedan mantener el nivel de compra previsto. Entre los motivos de la reducción de la demanda de alimentos cabe mencionar una sucesión de cosechas abundantes y mejoras en la seguridad alimentaria que conducen a la disminución del número de beneficiarios de alimentos y de las necesidades de programas de alimentos (Ghana, Zambia) o una actuación deficiente de los donantes con respecto a las necesidades de estos programas.

Para mitigar el riesgo, las oficinas en los países pueden recurrir al mecanismo de prefinanciación, que les permite obtener anticipos en efectivo a cuenta de las contribuciones de los donantes previstas. Además, las oficinas en los países evalúan constantemente el alcance probable de su demanda y, de ser posible, ajustan en consecuencia el programa piloto de Compras para el progreso. Tales ajustes pueden consistir en reducir la escala del programa o excluir a los participantes que hayan incumplido sistemáticamente los contratos del PMA. Las oficinas en los países que prevén una reducción considerable de su demanda colaboran estrechamente con los asociados y los participantes en el programa para forjar vínculos con compradores alternativos en las fases iniciales del proceso.

## 5 Logros y conocimientos

En el momento en que se redacta el presente documento, la iniciativa piloto Compras para el progreso se encuentra en el punto medio de su recorrido. Alcanzada esta importante fase del proceso, conviene que el PMA y sus asociados hagan balance de los progresos, planifiquen la fase final de la actividad piloto y empiecen a plantearse posibilidades de repetición y ampliación de la escala. En esta sección se resumen los progresos realizados hasta la fecha, se repasan las enseñanzas iniciales y se establecen referencias para el resto de la actividad piloto.

### 5.1 Logros

Desde un principio, el PMA reconoció que el éxito de Compras para el progreso dependía de la participación, los conocimientos especializados, la colaboración y los aportes de una amplia gama de agentes y asociados. Los progresos en la ejecución así lo han puesto de manifiesto. Al 30 de septiembre de 2011:

- Más de 220 asociados participan en los programas piloto de 20 países donde se ha empezado a aplicar la iniciativa<sup>20</sup>. Entre los asociados cabe mencionar gobiernos nacionales, la FAO, el FIDA, la AGRA, una amplia red de ONG internacionales y locales, instituciones de investigación, proveedores de servicios financieros, agentes del sector privado y entidades regionales.
- En colaboración con asociados, participan en actividades de Compras para el progreso más de 1.056 organizaciones de agricultores a las que pertenecen más de 1,1 millones de agricultores, 500.000 de ellos por conducto de grandes uniones de cooperativas de Etiopía. Las mujeres constituyen un 23% de los miembros (o un 46% si se excluye a Etiopía).
- Más de 120.000 agricultores, almacenistas y comerciantes en pequeña y mediana escala han recibido capacitación en diversos temas, entre ellos producción de cultivos, manipulación después de la cosecha, manipulación de productos, gestión y garantía de calidad, comercialización en grupo, alfabetización financiera, comercialización de alimentos y relaciones comerciales con el PMA.
- El PMA ha firmado contratos de adquisición de más de 207.000 toneladas de alimentos cuyo valor supera los 75 millones de dólares. Unas 300 organizaciones de agricultores de 19 países han suministrado un 65% del volumen total (135.000 toneladas); el resto se ha comprado a nuevos comerciantes o en plataformas de comercialización incipientes, como bolsas de productos y sistemas de recibos de almacén (de este total, a diciembre de 2011 se había entregado y pagado cerca del 62%).
- Con apoyo de ONG, universidades e instituciones de investigación, el PMA ha implantado en los países piloto un sistema completo de seguimiento y evaluación. Se empiezan a tener indicios de que los resultados positivos de Compras para el progreso están estimulando la inversión pública y privada. Por lo que se refiere al sector público, varios gobiernos han reconocido implícitamente el potencial de esta iniciativa de contribuir al logro de sus objetivos nacionales de desarrollo realizando inversiones



<sup>20</sup> A principios de 2012 empezará a aplicarse la iniciativa en la República Democrática Popular Lao.

cuantiosas para repetirla y ampliarla, lo cual incluye duplicar la gama de actividades de fomento de la capacidad antes de comprar productos a las organizaciones de agricultores respaldadas para adquirir parte de sus necesidades de reservas alimentarias nacionales y de alimentación en instituciones, como ocurre en Rwanda.

- Instancias del sector privado deseosas de que su mercado llegue a un sector antes en gran medida desatendido están empezando a ponerse en contacto con organizaciones de agricultores que toman parte en la iniciativa Compras para el progreso. El sector privado está empezando a constatar que el rendimiento de las inversiones puede ser más seguro y los riesgos pueden disminuir apreciablemente al tratar con el grupo destinatario de la iniciativa, que está recibiendo ayuda para el fomento de la capacidad gracias a la cual le es posible responder de forma fiable a la demanda del mercado. La iniciativa está movilizandoinversiones del sector privado para la elaboración de alimentos en el Afganistán y Etiopía, para el almacenamiento de productos en Liberia, Malawi, Rwanda, Uganda y Zambia y para la financiación en Kenya, Mozambique y la República Unida de Tanzania. En América Central, ha contribuido a la mejora del acceso de los pequeños agricultores a proveedores privados de insumos, y estos agricultores cada vez se encargan más de negociar directamente con los proveedores.

## **5.2 Enseñanzas preliminares**

En varias esferas temáticas están empezando a perfilarse enseñanzas mediante los diversos foros de aprendizaje vinculados con Compras para el progreso, que constan de estudios de casos y reuniones anuales de examen de ámbito nacional y mundial. En 2011 estos foros se complementaron con tres importantes actividades de aprendizaje: la evaluación estratégica de mitad de período<sup>21</sup> de la iniciativa piloto Compras para el progreso, la celebración de la reunión anual del grupo técnico de examen de Compras para el progreso y un taller de redacción ofrecido en seis países con el objeto de estudiar las enseñanzas extraídas del fomento de la capacidad de las organizaciones de agricultores en el marco de la iniciativa. Las secciones que siguen dan una idea de las primeras enseñanzas resultantes de la ejecución de las actividades piloto.

### **5.2.1 Compras para el progreso como iniciativa piloto**

Sobre la base de las constataciones y conclusiones, en la evaluación de mitad de período figuraban recomendaciones consistentes en instar al PMA a mantener la naturaleza piloto de la iniciativa hasta 2013 y revisar el diseño de los proyectos locales según fuera 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<sup>22</sup>. En su tercera reunión anual, el grupo técnico de examen de Compras para el progreso repasó las conclusiones y recomendaciones de la evaluación y ofreció sugerencias concretas para orientar la ejecución en la fase final de la actividad piloto (2012-2013/2014).

A juicio del grupo técnico de examen, la fase última de la iniciativa piloto debería tener por objeto “profundizar antes que expandir” a fin de fomentar el aprendizaje y mantener al respecto la naturaleza piloto de Compras para el progreso. En líneas generales, el consejo del grupo coincidía con las conclusiones de la evaluación de mitad de período en el sentido de que la iniciativa debe restar preponderancia al logro de metas, algo que podría desviar la

---

<sup>21</sup> El Instituto de Desarrollo de Ultramar (ODI) llevó a cabo la evaluación de mitad de período entre enero y agosto de 2011 sobre la base de visitas a siete países: El Salvador, Guatemala, Kenya, Liberia, Malí, Uganda y Zambia.

<sup>22</sup> 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.



atención del aprendizaje que ya está generando. Es importante que las oficinas en los países entiendan claramente que las metas de Compras para el progreso no son el indicador definitivo del éxito de la actividad piloto. Es más importante que se hayan determinado y entendido los factores que explican el logro, o la falta de logro, de las metas fijadas.

### 5.2.2 Fomento de la capacidad de los pequeños agricultores participantes y sus organizaciones

En todos los países piloto, los programas de Compras para el progreso están llevando a cabo en distintos niveles actividades de fomento de la capacidad centradas en cuestiones diversas. A tenor de la diversidad de problemas que plantea la ejecución y de los logros alcanzados hasta la fecha puede llegarse a varias conclusiones preliminares:

- Los asociados son fundamentales para subsanar las deficiencias de la cadena de valor, y el PMA puede contribuir a catalizar el desarrollo de la capacidad.
- Hay que adaptar las modalidades de compra al nivel de capacidad de la organización de agricultores, pues las compras forman parte integral de la estrategia de desarrollo. El seguimiento de los progresos sobre la base de indicadores como “*capacidad de participar en licitaciones del PMA*” o “*aumento de las ventas a compradores distintos del PMA*” puede ayudar a determinar la manera y el momento adecuados para que las organizaciones de agricultores superen la fase de apoyo directo en el marco de Compras para el progreso.
- Es necesaria una estrecha coordinación entre los asociados en las oficinas en los países, por ejemplo mediante un comité directivo que aglutine a todas las instancias a fin de aprovechar el efecto catalizador que tiene la iniciativa a escala nacional.
- Aunque los criterios de orientación de la ayuda y los umbrales del acceso a las tierras dependen de cada país, los criterios mínimos comunes aplicables a las organizaciones de agricultores han de ser: a) que tengan condición jurídica; b) que generen excedentes (o tengan posibilidades de generarlos); c) que reciban apoyo en el ámbito de la oferta, y d) que se centren en el empoderamiento de la mujer.
- Hay que liberar el potencial, en gran medida no aprovechado, que tiene el sector privado de prestar apoyo a la profesionalización de las organizaciones de agricultores.



En el marco de los talleres de redacción celebrados en 2011 se estudiaron detenidamente las actividades de fomento de la capacidad de los agricultores y sus organizaciones en varios países. En los encuentros expresaron su opinión diversas partes interesadas, entre ellas dirigentes de organizaciones de agricultores y los propios agricultores, asociados a la iniciativa, funcionarios gubernamentales, comerciantes, instituciones financieras y personal del PMA, todos ellos de seis países pertenecientes a tres

regiones: Burkina Faso, El Salvador, Guatemala, Kenya, Malí y la República Unida de Tanzania (África oriental, América Central y África occidental). Las conclusiones corroboran la validez de la articulación de la estrategia de Compras para el progreso en dos partes: actividades de fomento de la capacidad y compras<sup>23</sup>. Los dos elementos tienen la misma importancia; cada uno complementa al otro, y ambos combinados ofrecen una oportunidad concreta de cumplir los objetivos de la iniciativa en materia de medios de vida. Los distintos

---

<sup>23</sup> Estudios de casos nacionales.

participantes en Compras para el progreso (agricultores, asociados, el PMA) convinieron en que la iniciativa había contribuido de forma positiva a la modificación de los medios de vida, en particular mediante aumentos de los ingresos, una mayor seguridad alimentaria y mejoras del capital social. En los talleres de redacción se obtuvieron indicios aislados de esta evolución, pero hacen falta datos cuantitativos que corroboren las modificaciones percibidas. El sistema de seguimiento y evaluación de Compras para el progreso se basará en constataciones cuantitativas y cualitativas.

### 5.2.3 Calidad, inocuidad y elaboración de los alimentos

La experiencia de los países piloto confirma que los pequeños agricultores y sus organizaciones pueden suministrar productos básicos de calidad cuando se les ofrece un conjunto adecuado de actividades de desarrollo de la capacidad. En concreto:

- Desde el momento en que los agricultores entienden que la calidad comporta dinero, incluso las organizaciones de agricultores cuyos resultados son insatisfactorios pueden respetar, y respetarán, las normas de calidad del PMA si reciben capacitación y equipo adecuados y ven recompensada la calidad.
- La experiencia acumulada en Zambia señala que la mecanización en pequeña escala y el equipo de elaboración poco costoso, como los descascaradores de maíz, son prometedores, pero su funcionamiento es óptimo cuando se aplica un modelo operativo basado en el sector privado, como un régimen de participación en los costos.
- El PMA y su mercado pueden impulsar las pautas correspondientes a las clases y las normas de calidad, pero hace falta intensificar la promoción en materia de normalización (y aplicación efectiva) de las normas de calidad a escala nacional y regional.



### 5.2.4 Financiación de soluciones para los cultivos básicos

El acceso asequible a la financiación y a seguros contra las malas cosechas o las inclemencias meteorológicas sigue siendo una de las principales limitaciones que encuentran los pequeños agricultores y sus organizaciones, tanto en la producción de cultivos como en su comercialización. Importantes proveedores de servicios financieros están concediendo crédito en algunos países. Otros países están estudiando otros instrumentos y mecanismos, como fondos rotatorios, financiación de órdenes de compra, fondos para garantizar préstamos, contratos de compra a término y mecanismos de pago de terceros. De las experiencias en distintos países se desprende una serie de conclusiones iniciales como las que siguen:

- Los fondos rotatorios establecidos mediante recursos de Compras para el progreso para adquirir tractores y descascaradores gestionados por agricultores particulares (Zambia) están resultando una opción viable, combinada con servicios financieros más formales.
- Mediante los fondos de garantía las instituciones financieras están más dispuestas a conceder préstamos a los agricultores y sus organizaciones. Sin embargo, estos fondos no bastan por sí solos, siendo importante fortalecer la alfabetización financiera de los agricultores y sus organizaciones.
- Las buenas prácticas vienen a indicar que el PMA puede facilitar el vínculo entre las organizaciones de agricultores y los prestamistas informando a estos últimos de la plataforma de demanda en régimen de Compras para el progreso. No obstante, los prestamistas y los agricultores deben establecer sus propias relaciones crediticias. El PMA puede firmar con los participantes en Compras para el progreso acuerdos de compra garantizada que estos pueden presentar como garantía. También debería haber un asociado que prestara asistencia técnica para fomentar la alfabetización financiera y la

capacidad de administración del crédito de esos participantes.

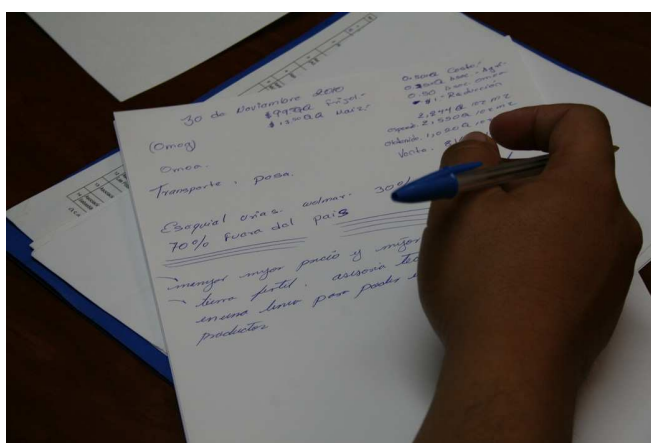
### 5.2.5 Acceso a mercados distintos del PMA

La iniciativa Compras para el progreso no consiste principalmente en fomentar la capacidad de los pequeños agricultores de ingresos bajos para vender sus productos al PMA, sino en algo más importante, que es fomentar su capacidad de tomar parte de forma sostenible en mercados formales distintos del Programa. Para ello deben ser capaces de vender a programas nacionales de protección social y programas institucionales, así como al sector privado, que consta de elaboradores de alimentos, los principales minoristas y comerciantes. En gran parte de los países surge la pregunta de si existe un mercado de productos de calidad al margen del PMA y, de ser así, si los pequeños agricultores y sus organizaciones acceden a él. A partir de las diversas experiencias registradas en los países empiezan a surgir respuestas.

- Se tienen indicios no corroborados de que, efectivamente, existe un mercado de productos de calidad al margen del PMA. Las organizaciones de agricultores de algunos países ya están forjando vínculos comerciales con elaboradores locales. Las organizaciones de este tipo que recibieron capacitación en el marco de Compras para el progreso y vendieron productos al Programa también han conseguido vender a otros compradores.
- La vinculación de los agricultores con el sector privado (elaboradores, molineros, productores de mezcla de maíz y soja, supermercados e intermediarios) pasa a ser posible cuando las organizaciones de agricultores obtienen productos de mayor calidad y generan capacidad de agregación.
- Las bolsas de productos y los sistemas de recibos de almacén constituyen por derecho propio mercados viables posteriores al PMA, que debe prestar apoyo a estas plataformas cuando estén disponibles.

En la evaluación de mitad de período se recomendaba al PMA que, en el marco de Compras para el progreso, diera prioridad a los objetivos relativos al desarrollo de los mercados. La dirección del PMA ha confirmado su compromiso al respecto<sup>24</sup> y ha reiterado su voluntad de desarrollar la capacidad de 500.000 pequeños agricultores participantes en la iniciativa para aumentar sus ingresos al término de la actividad piloto.

El PMA y sus asociados examinarán y validarán constantemente las enseñanzas en el curso de la actividad piloto y las darán a conocer por diversos medios, como documentos, reuniones técnicas y actualizaciones de la información. A la tercera reunión anual de examen de Compras para el progreso a escala mundial, programada para diciembre de 2011, asistirán numerosas partes interesadas que examinarán los progresos y establecerán las esferas temáticas a las que debe darse prioridad en la segunda mitad de la iniciativa piloto.



<sup>24</sup> Respuesta de la dirección a las recomendaciones formuladas en el informe resumido de la evaluación estratégica de mitad de período de la iniciativa del PMA Compras en aras del progreso (2008-2013), documento WFP/EB.2/2011/6-B/Add.1/Rev.1.

## 6 Después de la fase piloto

Los donantes, los asociados y los observadores interesados en la evolución y la ejecución de la iniciativa piloto Compras para el progreso se interesan con frecuencia por lo que va a ocurrir al término de la fase piloto. En la presente sección se esboza una respuesta preliminar a la pregunta.

La iniciativa Compras para el progreso ocupa un lugar central en el marco de la innovación y experimentación orientadas al uso de las compras públicas de alimentos para fortalecer los mercados como mecanismo de transformación y generación de ingresos. El marco de aprendizaje e intercambio tiene por objeto obtener, validar y difundir los conocimientos y el aprendizaje pertinentes. La evaluación final de los programas en los países que se lleven a cabo al término de la fase piloto, en el primer semestre de 2014, se centrará en dos preguntas: i) ¿qué modelos o enfoques han surtido efecto?, y ii) ¿en qué contexto son apropiados? Además de servir para estudiar los resultados y las repercusiones, la evaluación final presentará datos sobre los logros y los fallos, las dificultades y los factores favorables, los costos y las soluciones de compromiso. La evaluación de los efectos generará resultados destinados al PMA y a un amplio público externo formado por gobiernos nacionales, asociados para el desarrollo y partes interesadas en el sector agrícola.

### 6.1 Información dirigida al público externo

La iniciativa piloto Compras para el progreso es una asociación de múltiples instancias y partes interesadas que abarca los sectores del desarrollo de la agricultura en pequeña escala, el desarrollo de los mercados y la asistencia alimentaria agrupados en torno a la plataforma de la demanda del PMA. El Programa prevé que se establezcan plataformas semejantes para la demanda del sector público y privado a partir de las enseñanzas extraídas y de las mejores prácticas validadas por la iniciativa piloto. En concreto, se prevé determinar, desarrollar y promover con claridad las herramientas para conseguir que los gobiernos nacionales participen en marcos institucionales y de política, como programas de alimentación escolar con productos del lugar, y las mejores prácticas para captar la intervención de otros asociados en programas de apoyo a la agricultura y los mercados.

Los agricultores deben acceder a mercados distintos del PMA si quieren consolidar los beneficios percibidos a raíz de su participación en la iniciativa piloto. El establecimiento durante la fase piloto de contactos con compradores de los sectores público y privado ampliará la gama de opciones de comercialización que tienen a su disposición los agricultores. En muchos países está previsto que los gobiernos incorporen en los programas nacionales actividades semejantes a las de Compras para el progreso, en particular programas de alimentación escolar con productos locales y otros programas de protección institucional o social, tal como se viene haciendo desde hace tiempo en el Brasil. En El Salvador y Honduras gran parte de los alimentos comprados en régimen de Compras para el progreso se destina a programas de alimentación escolar que están a cargo de los propios países. En Ghana, Kenya, Malawi, Malí y Rwanda, el PMA espera que los agricultores participantes en actividades de Compras para el progreso pasen a ser proveedores en los programas de alimentación escolar que los gobiernos tienen a su cargo. En Etiopía, los elaboradores de alimentos tienen ganas de colaborar con cooperativas que venden al PMA cuando estas pueden garantizarles la calidad y la cantidad de los productos. En Uganda y Rwanda se observan los primeros indicios de que el sector privado sigue el ejemplo del PMA abasteciéndose de agricultores que participan en actividades piloto de Compras para el progreso.

## 6.2 Información en el ámbito del PMA

En 2012 el PMA empezará a elaborar su nuevo Plan Estratégico para el período 2014-2019. La definición del papel del PMA en los mercados será un componente destacado de esta labor. La experiencia y el aprendizaje derivados de la fase piloto contribuirán a la definición y la orientación del diálogo, especialmente con respecto a la capacidad del PMA de usar su modelo de compra de alimentos para prestar apoyo a las actividades de desarrollo de la agricultura y los mercados. Un resultado esencial de la fase piloto será la determinación de los programas, las prácticas de compra y los procedimientos operativos favorables a los pequeños agricultores que resulten más prometedores, e incorporarlos en la labor del PMA.

El aprendizaje servirá asimismo de base a otras esferas importantes de la labor del PMA, entre ellas la adaptación al cambio climático, el apoyo a los programas de alimentación escolar y la mejora de las intervenciones nutricionales. Las mejores prácticas y enseñanzas recientes derivadas de la fase piloto en cuanto al fomento de la adopción por los pequeños agricultores de técnicas de cultivo y estrategias de mitigación del riesgo apropiadas contribuirán a la labor del PMA en el ámbito del cambio climático. La vinculación de los programas de alimentación escolar con alimentos de producción local, así como con la capacidad local de moler y enriquecer productos, beneficia a los niños, los pequeños agricultores y las economías locales. Cuando proceda, los programas de alimentación escolar incorporarán los enfoques y mejores prácticas satisfactorios en las modalidades de compra favorables a los pequeños agricultores determinadas en la fase piloto de la iniciativa. La labor centrada en la elaboración de alimentos en régimen de Compras para el progreso contribuirá notablemente a ampliar el volumen de conocimientos necesarios para vincular eficazmente la política nutricional con la agricultura y las adquisiciones locales. Esta labor consiste en prestar apoyo al desarrollo de la capacidad local de elaboración, la vinculación de los agricultores con los elaboradores y la mejora de los aspectos relacionados con la inocuidad y la calidad de los alimentos en la administración y adquisición de productos.

## 6.3 Conclusión

El acceso adecuado, asequible, universal y constante a alimentos nutritivos es una de las dificultades más acuciantes del siglo XXI. A tres años de la subida mundial de los precios de los alimentos y la energía, los precios de los alimentos siguen registrando máximos históricos. El aprovechamiento del potencial del sector de la agricultura en pequeña escala de los países en desarrollo y la corrección de las ineficacias del mercado son condiciones previas para la transformación estructural y el crecimiento amplio, elementos necesarios para la rápida reducción del hambre y la inseguridad alimentaria.

En fechas tan recientes como junio de 2011, los ministros de agricultura del G-20 reiteraron la importancia del pequeño agricultor y exhortaron a que en los países en desarrollo se invirtiera más en la productividad agrícola, la seguridad alimentaria y la generación de ingresos en las zonas rurales. En concreto, los ministros subrayaron la importancia de las asociaciones y las compras. *“Les alentamos también a que mejoren las asociaciones sobre el terreno entre el sector público y el privado, en particular para mejorar la cooperación entre los operadores de los mercados y los de las cadenas de valor y la compra de productos a pequeños agricultores”*<sup>25</sup>.

La iniciativa piloto Compras para el progreso ocupa un lugar central en la labor encaminada a determinar plataformas innovadoras de asociación y adquisición que estimulen el crecimiento

---

<sup>25</sup> Declaración Ministerial, Plan de acción sobre la volatilidad de los precios de los alimentos y la agricultura, Reunión de ministros de agricultura del G-20, París, junio de 2011 (párrafo 19).



rural y aborden las causas últimas del hambre; hay motivos fundados para tener esperanza en su éxito.

*“La colaboración pionera de nuestros dos galardonados con el Programa Mundial de Alimentos en la iniciativa Compras para el progreso, aprovechando el poder adquisitivo del PMA para ayudar a los pequeños agricultores, situará alto el listón de las asociaciones entre el sector público y el privado durante los años venideros”. Joe Biden, Vicepresidente de los Estados Unidos de América<sup>26</sup>.*

---

<sup>26</sup> Discurso pronunciado en la 10ª Ceremonia anual de entrega del galardón al liderazgo George McGovern y conferencia mundial sobre el hambre, celebrada en el Departamento de Estado de los Estados Unidos, octubre de 2011. En esa ocasión se distinguió a Howard G. Buffett y Bill Gates por su liderazgo en la labor mundial de lucha contra el hambre y su apoyo a la iniciativa “Compras para el progreso”. Véase <http://www.businesswire.com/news/home/20111025007345/en/Howard-G.-Buffett-Bill-Gates-Receive-George>.



## 7 Bibliografía

Aker, Jenny C. 2008. *Toward Measuring the Impact of the World Food Programme's Purchase for Progress Initiative*. Centro para el Desarrollo Mundial.

<http://www.cgdev.org/publications/detail/1417886>

Banco Mundial. 2008. *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*.

Barrett, Christopher B. y Maxwell, Daniel G. 2005. *Food Aid After Fifty Years – Recasting its Role*. Routledge. Londres y Nueva York.

Barrett, Christopher B., Bell, Robert, Lentz, Erin D. y Maxwell, Daniel G. 2009. *Market Information and Food Insecurity Response Analysis*.

<http://www.basis.wisc.edu/ept/barrett%20background%20food%20security.pdf>

Maxwell, Daniel G., Lentz, Erin C., y Barrett, Christopher B. 2007. *A Market Analysis and Decision Tree Tool for Response Analysis: Cash, Local Purchase and/or Imported Food Aid?* Cooperativa de Asistencia y Auxilio a Cualquier Parte del Mundo (CARE).

[http://dyson.cornell.edu/faculty\\_sites/cbb2/Papers/Decision%20Tree%20Background1%20May%2023%202007%20Final.pdf](http://dyson.cornell.edu/faculty_sites/cbb2/Papers/Decision%20Tree%20Background1%20May%2023%202007%20Final.pdf)

<http://www.wfp.org/purchase-progress>

Lynch, Will. 2006. *When to purchase food aid locally? Frontline Issues in Nutrition Assistance: Hunger Report 2006*. Bread for the World Institute. Iniciativa Micronutrientes. Washington.

Narma Consultancy. 2005. *Final report on local food procurement - an analytical review, Nepal country case study*. Katmandú (Nepal).

Programa Mundial de Alimentos. 2011. *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.

Programa Mundial de Alimentos. 2011. *Respuesta de la dirección a las recomendaciones formuladas en el 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/Add.1/Rev.1.

Programa Mundial de Alimentos. 2010. *Revolution: From Food Aid to Food Assistance – Innovations in Overcoming Hunger*. Roma.

Programa Mundial de Alimentos. 2009. Política del PMA en materia de género. Promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer en la búsqueda de soluciones al problema del hambre y la malnutrición. Primer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva, Asuntos de política, tema 5 del programa. WFP/EB.1/2009/5-A/Rev.1.

<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp194047.pdf>

Programa Mundial de Alimentos. 2009. *Serie de informes sobre el hambre en el mundo. El hambre y los mercados*. Roma.

Programa Mundial de Alimentos. 2008. Plan Estratégico del PMA para 2008-2013. Roma.  
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp174366.pdf>

Programa Mundial de Alimentos. 2006. Asuntos de política, Compras de alimentos en los países en desarrollo. Primer período de sesiones ordinario de la Junta Ejecutiva, Asuntos de política, tema 5 del programa. WFP/EB.1/2006/5-C.  
<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/eb/wfp083643.pdf>

Relief and Development Institute. 1987. *A Study of Triangular Transactions and Local Purchases in Food Aid*. Serie de documentos ocasionales del PMA, núm. 11. Londres.

Shaw, John. 2001. *The UN World Food Programme and the Development of Food Aid*. Palgrave (Reino Unido).

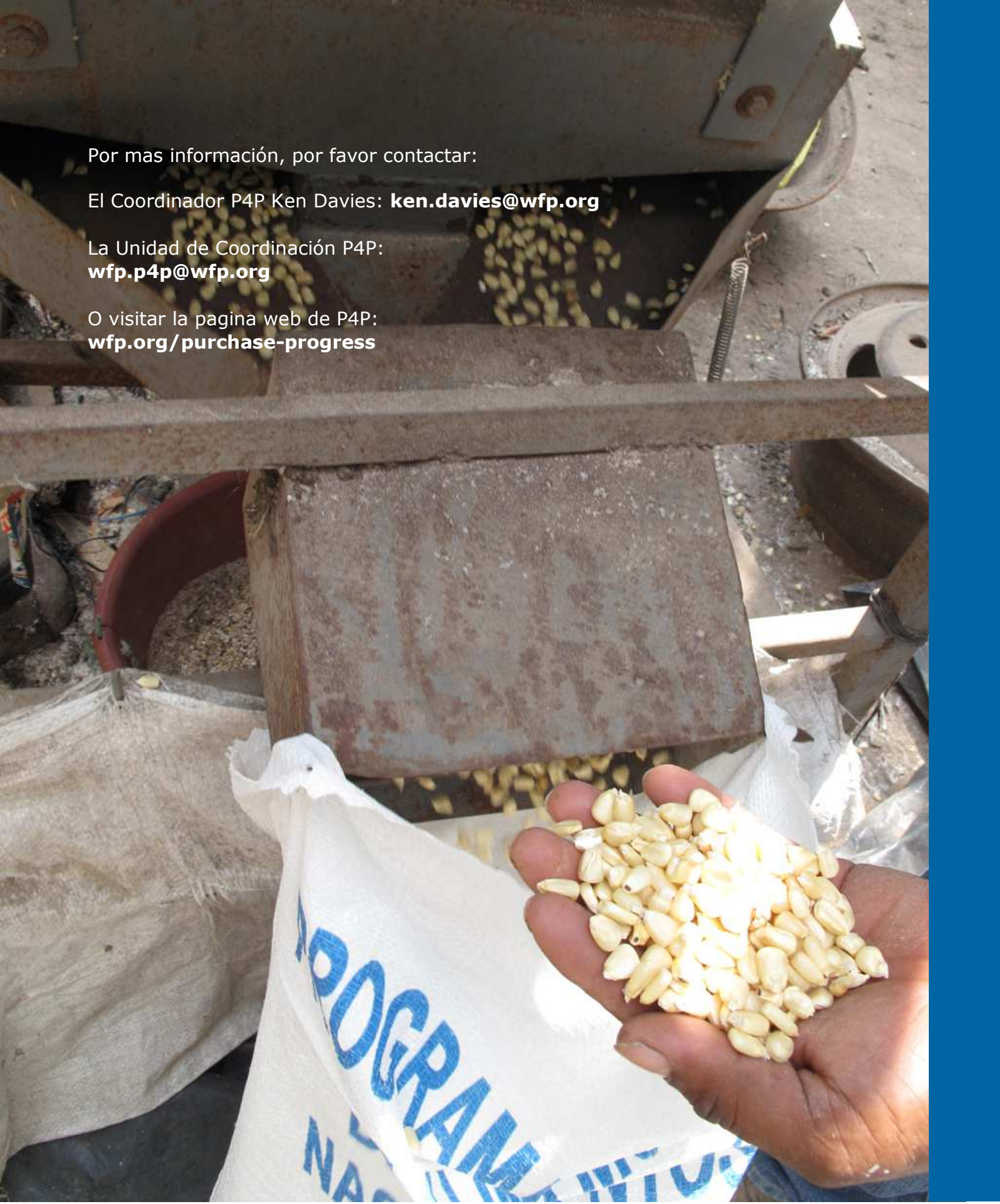
Sserunkuuma & Associates Consult. 2005. *Local and regional food procurement in Uganda: an analytical review*. Kampala (Uganda).

Tschirley, David y del Castillo, Anne Marie, 2007. *Local and Regional Food Aid Procurement: An Assessment of Experience in Africa and Elements of Good Donor Practice*, documento de trabajo sobre el desarrollo internacional núm. 91 de la Universidad del Estado de Michigan. Departamento de Economía Agrícola, Universidad del Estado de Michigan, East Lansing, Michigan.

Valentinov, V. 2007. *Why are cooperatives important in agriculture? An organizational economics perspective*. Journal of Institutional Economics 3 (1), 55- 69. Cambridge University Press. Cambridge.

### **Créditos fotográficos**

Cubierta: PMA/Compras para el progreso, PMA/Stephen Wandera, PMA/Charlie Hatch-Barnwell, PMA/Compras para el progreso El Salvador; pág. 4: PMA/Charlie Hatch-Barnwell; pág. 7: PMA/Compras para el progreso Nicaragua; pág. 11: PMA/Charlie Hatch-Barnwell; pág. 14: PMA/Vanessa Vick; pág. 18: PMA/Compras para el progreso Sierra Leona; pág. 22: PMA/Compras para el progreso Liberia; pág. 24: PMA/Compras para el progreso El Salvador; pág. 29: PMA/Compras para el progreso; pág. 30: PMA/Vanessa Vick; pág. 35: PMA/Compras para el progreso Liberia; pág. 37: PMA/Compras para el progreso; pág. 38: PMA/Compras para el progreso El Salvador; pág. 39: PMA/Compras para el progreso El Salvador.



Por mas información, por favor contactar:

El Coordinador P4P Ken Davies: **[ken.davies@wfp.org](mailto:ken.davies@wfp.org)**

La Unidad de Coordinación P4P:  
**[wfp.p4p@wfp.org](mailto:wfp.p4p@wfp.org)**

O visitar la pagina web de P4P:  
**[wfp.org/purchase-progress](http://wfp.org/purchase-progress)**



**Programa Mundial de Alimentos**