Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

UNIÓN EUROPEA

FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Compras públicas de alimentos

NOTA DE ORIENTACIÓN SOBRE POLÍTICAS | 11

Esta nota de orientación sobre políticas es la continuación de una serie ocho notas elaboradas conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DG DEVCO) de la Comisión Europea para impulsar la seguridad alimentaria y nutricional, la agricultura sostenible y la resiliencia. Esta nota y las siguientes notas de la serie son obra y responsabilidad exclusiva de la FAO y no pueden ser consideradas como un producto de ninguna otra organización. Esta nota de orientación sobre políticas ha sido redactada por Ana Miranda e Israel Klug, con la colaboración de Maya Takagi, Jamie Morrison, Diana Carter y Esther Wiegers. Los autores agradecen los comentarios de Cristina Scarpocchi, Ervin Prifti, Florence Tartanac, Lorena Braz, Luana Swensson y Siobhan Kelly, y el intercambio de conocimientos técnicos con Andrew Howe y Ryan Nehring.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2019

Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: "La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en [idioma] será el texto autorizado".

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (http://www.fao.org/publications/es) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de la portada: ©FAO/Petterik Wiggers

FORTALECER LAS POLÍTICAS SECTORIALES PARA MEJORAR LOS RESULTADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN

Esta nota de orientación sobre políticas forma parte de una serie que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y sus socios están elaborando para ayudar a los responsables de las políticas a abordar la situación de la seguridad alimentaria y la nutrición en sus países. Cada nota proporciona directrices sobre la manera de definir el enfoque de las políticas sectoriales a fin de lograr resultados sostenibles en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

Contenido

Introducción 1

Objetivo de esta nota de orientación 2

Antecedentes 3

Fortalecer los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños agricultores mediante las compras públicas de alimentos 3

Marco conceptual de las compras públicas de alimentos 5

Enfoque gradual
Las compras públicas de alimentos y la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición 9

Paso 1. Realizar un análisis de la situación 9

Paso 2. Analizar el panorama normativo 11

Paso 3. Superar las barreras de entrada al mercado 15

Paso 4. Garantizar la coordinación intersectorial 29

Observaciones finales 36

Referencias 37

Introducción

Las compras públicas se han utilizado habitualmente como un instrumento para lograr resultados sociales, económicos y medioambientales. Los gobiernos de todo el mundo utilizan su influencia en los mercados para impulsar diferentes objetivos de las políticas. Del mismo modo, las compras públicas de alimentos también pueden ser una herramienta para fomentar el desarrollo agrícola al orientar la demanda pública de alimentos hacia los proveedores nacionales, en especial hacia los pequeños agricultores. La población rural de los países en desarrollo está formada en su mayor parte por pequeños productores que dependen de la agricultura para subsistir. La pobreza, la inseguridad alimentaria y la malnutrición siguen concentrándose en este colectivo. Por tanto, fortalecer los medios de vida de los pequeños agricultores es clave para la reducción de la pobreza y el desarrollo agrícola.

El aumento de la producción, la productividad y la diversificación, así como las actividades no agrícolas, la protección social y las intervenciones específicas en materia de nutrición desempeñan un papel importante en la mejora del bienestar de los hogares rurales. Sin embargo, ampliar el acceso al mercado de los pequeños agricultores también resulta fundamental para mitigar la pobreza

Mensajes clave

- El gran volumen de las compras públicas de alimentos puede utilizarse para impulsar objetivos relacionados con la mejora de los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños agricultores.
- Las compras públicas de alimentos pueden proporcionar un canal de comercialización accesible para los pequeños productores, al reducir los riesgos e incertidumbres asociados a la participación en los mercados.
- Los ingresos obtenidos por la participación en los mercados de compra pública de alimentos pueden complementar otras estrategias de subsistencia, permitiendo a los agricultores aumentar la producción y el consumo de alimentos del hogar.
- Las sinergias entre las compras públicas de alimentos, la seguridad alimentaria y la nutrición pueden promoverse aún más si las adquisiciones a los agricultores en pequeña escala se centran en productos básicos que satisfacen los requisitos nutricionales de las poblaciones vulnerables.
- Las iniciativas de compra pública de alimentos dirigidas a los pequeños agricultores deben crear procesos específicos de compra que les otorguen acceso preferente a los mercados públicos de alimentos y reduzcan la burocracia y costes asociados a su participación.
- Las mujeres deben ser un objetivo específico de las iniciativas de compra pública de alimentos mediante su acceso preferente a los mercados públicos de alimentos, las intervenciones agrícolas específicas y la adquisición de «cultivos de mujeres».
- Las canastas de alimentos para la ayuda alimentaria deben diseñarse de forma que reflejen la producción de los pequeños agricultores y satisfagan las necesidades nutricionales de los grupos objetivo.
- Las compras públicas de alimentos a los pequeños productores deben estar estrechamente coordinadas con las estrategias de desarrollo de la capacidad para garantizar que los agricultores puedan responder a los aumentos de la demanda y satisfacer estándares más exigentes de calidad e inocuidad de los alimentos.
- La coordinación intersectorial y los acuerdos específicos entre múltiples partes interesadas para la implementación son cruciales para garantizar las sinergias entre las compras públicas de alimentos, las intervenciones agrícolas y las estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

y fortalecer la seguridad alimentaria. Esto se debe a que la agricultura continúa siendo la principal fuente de ingresos para la población rural pobre, que suele ser compradora neta de alimentos y también depende de sus ingresos agrícolas para satisfacer sus necesidades alimentarias. No obstante, el acceso al mercado de los pequeños productores suele verse constreñido por importantes restricciones, niveles elevados de riesgo y cierta vulnerabilidad a las perturbaciones. Las compras públicas de alimentos pueden proporcionar un canal de comercialización accesible para mejorar los ingresos, la seguridad alimentaria y la nutrición, y generar beneficios indirectos para las economías rurales.

Actualmente, diversos gobiernos están implementando iniciativas de compra pública de alimentos a los pequeños agricultores con la finalidad de fortalecer los medios de vida rurales y promover objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición. A pesar del crecimiento de estos programas, la investigación sobre sus consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición, así como su influencia en la mejora de los ingresos agrícolas, continúa siendo bastante limitada. Sin embargo, se pueden extraer conclusiones importantes de las experiencias de los países en este ámbito. Esta nota de orientación utilizará un enfoque gradual para orientar el diseño y la implementación de programas de compra pública de alimentos basándose en las mejores prácticas recogidas en la bibliografía existente (Miranda, 2018). Se centrará en cómo fomentar vínculos más fuertes entre las compras públicas de alimentos, los medios de vida de los pequeños agricultores y la seguridad alimentaria y la nutrición.

Objetivo de esta nota de orientación

La finalidad de esta nota de orientación es ayudar a las partes interesadas a diseñar e implementar iniciativas de compra pública de alimentos que tengan como objetivo facilitar la adquisición de alimentos producidos por los pequeños agricultores.

La nota de orientación dará respuesta a las siguientes preguntas generales:

- ¿Cómo pueden contribuir las compras públicas de alimentos a mejorar los medios de vida de los pequeños agricultores y los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición?
- ¿Cuáles son los principales desafíos que plantea la adquisición de alimentos provenientes de los pequeños agricultores?
- ¿Cuáles son las principales estrategias e intervenciones necesarias para promover la participación de los pequeños productores en las compras públicas de alimentos?
- ¿Cómo se pueden fomentar las sinergias con otras políticas y programas para incrementar el impacto de las compras públicas de alimentos en los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición?

Antecedentes

Fortalecer los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños agricultores mediante las compras públicas de alimentos

En las economías en desarrollo, las compras públicas de bienes y servicios suponen al menos un 50 por ciento del gasto público total, representando así entre un 15 y un 20 por ciento del producto interno bruto (Banco Mundial, 2015). En los países de ingresos altos, las compras públicas son igualmente significativas, alcanzando de media un 12% del producto interno bruto y en torno a un 29% del gasto público total (Banco Mundial, 2015). El gran volumen de las compras públicas otorga a los gobiernos el poder de influir en los mercados y regular a sus agentes. Dado su poder, las compras públicas se han utilizado para alcanzar diferentes objetivos de las políticas: desde el desarrollo económico -creación de empleo, innovación y desarrollo industrial- hasta la sostenibilidad medioambiental o la inclusión social (McCrudden, 2007; Arrowsmith, 2010; FAO, 2015).

La mayoría de los países del mundo tratan de impulsar beneficios sociales, económicos, políticos o medioambientales a través de la contratación pública. En Europa, esta estrategia se utilizó por primera vez en el siglo XIX, cuando Bélgica, Francia y el Reino Unido trataron de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores y garantizarles un salario mínimo fijando cláusulas específicas en los contratos públicos. Asimismo, la contratación pública se ha utilizado como herramienta para hacer cumplir la legislación sobre igualdad racial y contra la discriminación en Canadá, Sudáfrica y Estados Unidos. Diversos países de África, Europa y América Latina también la han empleado para promover la inclusión económica de las mujeres, las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y otras minorías étnicas (CE, 2010; Rozenwurcel y Drewes, 2012; Quinot, 2013).

Las compras públicas también se han utilizado habitualmente como una forma de fomentar el desarrollo del sector de las pequeñas y medianas empresas (PYME) en todas las regiones del mundo (Quinot, 2013; Nyeck, 2015; CDDE, 2017; OCDE, 2017). Estados Unidos cuenta con uno de los sistemas más amplios y completos en este ámbito, establecido en 1953 por medio de la Ley de la Pequeña Empresa. Además, las compras públicas se han empleado frecuentemente para promover productos y servicios ecológicos con objeto de alcanzar objetivos medioambientales (CE, 2008a; OCDE, 2015). El Panorama Mundial sobre Contrataciones Públicas Sostenibles del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente concluyó que 41 países diferentes contaban con disposiciones sobre compras públicas sostenibles en sus marcos normativos y/o reglamentarios (PNUD, 2017).

El amplio abanico de políticas descritas anteriormente pone de relieve el potencial de las compras públicas para contribuir a la consecución de objetivos sociales, económicos y medioambientales. Los gobiernos han dejado de centrarse en obtener los precios más bajos y actualmente aspiran a una combinación óptima de precio, calidad y resultados en materia de desarrollo.

En este contexto, muchos países también están intentando vincular las compras públicas de alimentos a la producción nacional, con el propósito de impulsar beneficios sociales, medioambientales y económicos. Por lo general, los gobiernos compran grandes cantidades de alimentos para la ayuda alimentaria, hospitales, escuelas, residencias para ancianos, prisiones, el ejército, etc. Debido a su enorme valor, las compras públicas de alimentos también pueden utilizarse para impulsar diferentes objetivos normativos.

Por ejemplo, en la Unión Europea las compras de alimentos por parte de los gobiernos se utilizan para promover objetivos medioambientales, al centrarse en productos que generan menos emisiones de gases de efecto invernadero y favorecen las cadenas cortas de suministro (CE, 2016). Las compras de alimentos por parte de los gobiernos también se han utilizado para apoyar el desarrollo de las PYME en el sector alimentario (DEFRA, 2014). Las estrategias de compra pública de alimentos para impulsar las economías rurales, promover el desarrollo agrícola y mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición se utilizan tanto en los países en desarrollo como en las economías de ingresos altos (Morgan y Sonnino, 2008, 2010). En los Estados Unidos, el programa De la granja a la escuela compra a productores y proveedores locales los almuerzos escolares, con la finalidad de ayudar al sector agrícola y aumentar el consumo de alimentos frescos en las escuelas (USDA, 2015). En la India, el Sistema de Distribución Pública tiene como objetivo promover la seguridad alimentaria en el país, mediante la adquisición de cereales para la alimentación y su distribución en los hogares pobres con subvenciones alimentarias y transferencias en especies (Bhattacharya *et al.*, 2017).

Varios gobiernos están también optando por las compras públicas de alimentos como una herramienta para fortalecer los medios de subsistencia de los pequeños productores. Las adquisiciones de alimentos tienen a los pequeños agricultores como objetivo específico y aspiran a proporcionarles un canal de comercialización y una fuente de ingresos. Además de contribuir a sus medios de vida, las compras públicas de alimentos también pueden generar resultados positivos en materia de nutrición, ampliando la diversidad alimentaria cuando dichas adquisiciones también tienen como objetivo alimentos más variados y saludables (NPLAN, 2011; Ruel y Alderman, 2013; Niebylski *et al.*, 2014; Caldeira *et al.*, 2017). Estos alimentos pueden comprarse a los pequeños agricultores, mejorando la disponibilidad y el acceso de las familias a alimentos de producción propia (Ruel y Alderman, 2013), y distribuirse por medio de diferentes estrategias de ayuda alimentaria, ampliando la disponibilidad y el acceso a alimentos variados en las poblaciones objetivo (Drake y Woolnough, 2016).

Existen numerosos ejemplos de iniciativas de compra pública de alimentos que tienen como objetivo fortalecer los medios de subsistencia de los pequeños agricultores, las economías locales y la seguridad alimentaria y la nutrición. Por ejemplo, en América Latina estas iniciativas se desarrollan en Brasil, Bolivia, Guatemala, Honduras y Paraguay. En África, se llevan a cabo en Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Kenya, Rwanda y Senegal. En la mayoría de los casos, las compras públicas de alimentos a los pequeños agricultores están vinculadas a estrategias de ayuda alimentaria, como la alimentación escolar con productos locales (HGSF, por sus siglas en inglés)[1] y las reservas alimentarias.

El potencial de las compras públicas de alimentos para mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores ha sido además destacado por las instituciones internacionales.

La Unión Africana, a través del Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África, (CAADP, por sus siglas en inglés)[1] está promoviendo la HGSF. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se ha comprometido a impulsar las compras públicas de alimentos a los pequeños productores y ha incluido medidas específicas en el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025. Las recomendaciones normativas del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de 2016[4] también incluyen medidas para promover los vínculos entre los pequeños agricultores y las compras públicas de alimentos.

[1] La HGSF es un modelo de alimentación escolar diseñado para proporcionar a los niños alimentos inocuos, variados y nutritivos, obtenidos localmente de los pequeños agricultores (Home Grown School Feeding Resource Framework, 2018). Disponible en: http://www.fao.org/3/i8724en/I8724EN.pdf

[4] CFS 43, 2016. Vinculación de los pequeños productores con los mercados, Recomendaciones de políticas Roma. Disponible en: http://www.fao.org/3/a-bq853s.pdf

RECUADRO 1

Las compras públicas de alimentos en Brasil

En 2003, el Gobierno del Brasil creó el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA)[2], que tiene como objetivo comprar alimentos a los pequeños agricultores para las estrategias de ayuda alimentaria. Dentro de la categoría de agricultores familiares nacionales, el PAA da prioridad a los productores y organizaciones de agricultores más vulnerables, como las mujeres, los asentamientos de la reforma agraria, la población indígena y los quilombolas[3]. Posteriormente, en 2009, el Gobierno también introdujo la legislación nacional sobre alimentación escolar (Ley núm. 11947/2009), que establece que el 30 por ciento de las compras de alimentos para la alimentación escolar deben realizarse a agricultores familiares. El PAA y el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) constituyen una de las mayores iniciativas de compra pública de alimentos a pequeños agricultores del mundo. Entre 2003 y 2013, los programas compraron 3 millones de toneladas de alimentos a más de 200 000 pequeños productores (IPC-IG, 2013). El PAA y el PNAE no sólo se idearon como medidas para mejorar los ingresos de los pequeños agricultores y el estado nutricional de los grupos vulnerables, sino también para apoyar las economías locales.

[2] http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-paa/sobre-o-programa

[3] Los quilombolas son comunidades de descendientes de esclavos afrobrasileños que escaparon de la esclavitud colonial.

RECUADRO 2
Definición de compras públicas de alimentos

Las compras públicas de alimentos son aquellas iniciativas que pretenden proporcionar un canal de comercialización a los pequeños agricultores, eliminando las principales barreras de entrada a los mercados de compra pública de alimentos.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA), en colaboración con los gobiernos nacionales, también incluye la HGSF como una de sus estrategias de ayuda alimentaria. Un total de 46 países tienen un programa HGSF respaldado por el PMA. Además, este organismo ha implementado la iniciativa Compras para el Progreso (P4P), que combina la compra de alimentos a organizaciones de pequeños campesinos con las intervenciones de apoyo a la agricultura para fortalecer los medios de subsistencia y mejorar la seguridad alimentaria en las comunidades rurales.

Dado el compromiso de los gobiernos nacionales de implementar o ampliar las iniciativas de compra de alimentos, es fundamental comprender mejor su potencial para fomentar las sinergias entre los medios de subsistencia rurales y la seguridad alimentaria y la nutrición y, lo que es más importante, cómo estas nuevas estrategias pueden tener éxito para ofrecer una canasta variada de alimentos producidos por los pequeños agricultores.

Marco conceptual de las compras públicas de alimentos

La agricultura en pequeña escala sigue siendo una fuente clave de ingresos y seguridad alimentaria en la mayor parte del mundo en desarrollo (Davis *et al.*, 2017). No obstante, la agricultura continúa siendo, en gran medida, una actividad de bajo rendimiento y elevado riesgo (Poulton *et al.*, 2006). A pesar de los recientes avances en la reducción de la pobreza, la mayoría de la población pobre sigue concentrándose en zonas rurales y viven de la agricultura.

Los gobiernos y las instituciones internacionales han reconocido la necesidad de aumentar la producción y la productividad agrícola de los pequeños campesinos para hacer frente a la pobreza y la inseguridad alimentaria. Sin embargo, la importancia de ampliar la participación de los pequeños productores en los mercados no debe subestimarse. Éstos pueden beneficiarse de una mayor participación en los mercados, tanto en lo que respecta al aumento del volumen de producción para la venta como al acceso a insumos y servicios. A pesar de estos posibles beneficios, una gran parte de los campesinos de los países en desarrollo continúan optando por sistemas agrícolas de semi-subsistencia.

En la mayor parte del hemisferio sur, la comercialización agrícola está sujeta a diversas restricciones que generan riesgos y elevados costes de transacción.

Estos factores limitan la capacidad de los pequeños agricultores para invertir, aprovechar las nuevas oportunidades de mercado y aumentar sus ingresos. El riesgo y la incertidumbre que conlleva la participación en los mercados es una de las causas principales de los costes de transacción (Ellis, 1993; Key *et al.*, 2000). Los elevados costes de transacción contribuyen a explicar por qué los pequeños agricultores no siempre responden al aumento de la demanda y al alza de los precios (de Janvry *et al.*, 1991; Delgado, 1999). Por tanto, la vulnerabilidad al riesgo y los elevados costes de transacción son factores clave que determinan las formas de producción y comercialización agrícola de los pequeños agricultores (Poole, 2017).

Cuando las transacciones comerciales se realizan con un nivel elevado de incertidumbre, pueden resultar muy costosas para los agricultores. Una mayor participación en los mercados puede acarrear una mayor incertidumbre, ya que la seguridad del sustento se ve reemplazada por la inseguridad de los mercados inestables y las condiciones adversas de precios. Vender en los mercados implica obtener información sobre los precios, identificar a un comprador adecuado y negociar las condiciones del intercambio, sin tener demasiada certeza sobre el resultado final de las transacciones comerciales. Muchos de los mercados en los que operan los pequeños productores son volátiles, exponiendo a los agricultores a los riesgos asociados a la fluctuación de los precios. Los recursos de los hogares, así como su acceso a la financiación y la información y, por tanto, los costes y beneficios de su participación en los mercados, varían significativamente (Delgado, 1999). A fin de evitar riesgos, los pequeños productores pueden limitar

su participación en los mercados, en especial en aquellos mercados formales con requisitos más estrictos (Ellis, 1993). En otros casos, los campesinos pueden optar por no participar en dichos mercados formales, ya que los costes de transacción exceden los beneficios que obtendrían con su participación (Ellis, 1993). Los subgrupos de pequeños productores, como las mujeres, las minorías étnicas y los agricultores de zonas muy remotas, son particularmente vulnerables a los riesgos.

Las numerosas restricciones asociadas a la participación en los mercados pueden disminuir los ingresos y la seguridad alimentaria de los hogares. Los elevados niveles de riesgo suelen disuadir a los agricultores de invertir en tecnologías y técnicas de cultivo mejoradas, así como en estrategias de diversificación. Por lo tanto, el riesgo y la incertidumbre en los mercados agrícolas perjudican al aumento de la productividad, el crecimiento agrícola, y los medios de subsistencia y el nivel de vida de la población pobre.

Las compras públicas de alimentos pueden reducir algunos de los riesgos e incertidumbres asociados a la participación en los mercados. Los mercados de compra pública no son, en sí mismos, más favorables para los pequeños agricultores que otros mercados formales. Sin embargo, los gobiernos tienen la capacidad de diseñar sus procesos de compra para facilitar la participación de los pequeños productores en los mercados públicos de alimentos. El Estado puede ser un agente poderoso del mercado, no sólo por el volumen de la demanda, sino también porque tiene una posición dominante que le permite definir cómo comprará los bienes y servicios. De este modo, los gobiernos pueden ofrecer un acceso a los mercados y unas condiciones de intercambio más seguras, creando un canal de comercialización más favorable para los pequeños agricultores.

Por lo tanto, las compras públicas de alimentos pueden proporcionar un canal de comercialización accesible y una fuente de ingresos para los agricultores, promoviendo su participación en los mercados. El acceso a éstos y los ingresos obtenidos permiten a los pequeños agricultores invertir en la producción y la productividad, así como aumentar el bienestar familiar. A su vez, esto puede repercutir positivamente en los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición. Estos resultados son obviamente multidimensionales y dependen de la coherencia normativa entre las compras públicas de alimentos y las intervenciones en otros sectores, incluyendo la agricultura, la nutrición y la protección social.

Las sinergias entre las compras públicas de alimentos, la reducción de la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición pueden producirse de las siguientes maneras:

- **Aumento del consumo de los hogares**: los ingresos generados permiten a las familias incrementar su gasto en alimentos y comprar canastas de alimentos más variadas.
- **Incremento de la producción**: los ingresos obtenidos permiten a los agricultores invertir en activos productivos, aumentar la producción, incrementar la disponibilidad de alimentos y ampliar el acceso a éstos.
- **Reducción de las estrategias de supervivencia negativas**: los ingresos generados pueden minimizar las estrategias de supervivencia negativas, como la disminución del consumo de alimentos en los hogares, mientras que las inversiones en la producción pueden reducir la vulnerabilidad a riesgos como la pérdida de cosechas y las enfermedades del ganado.

Estas sinergias pueden impulsarse aún más vinculando las compras a los pequeños agricultores a las intervenciones en materia de nutrición y a las estrategias de ayuda alimentaria destinadas a mejorar la diversidad y calidad alimentaria en las comunidades vulnerables. Naturalmente, esto requiere políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición que tengan como finalidad el logro de estos objetivos específicos. Este vínculo no sólo proporciona un mercado y una fuente de ingresos a los agricultores, sino que también afecta positivamente a los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición a nivel familiar y comunitario de la siguiente manera:

- **Diversificación de la producción**: el aumento de la demanda de alimentos variados incentiva a los agricultores a diversificar la producción y fomentar la diversificación de la dieta de los hogares;
- **Aumento de la disponibilidad y el acceso a alimentos más variados**: los programas de ayuda alimentaria amplían el acceso a productos mejores y más variados mediante sus distribuciones de alimentos, mientras que la diversificación de la producción de los pequeños agricultores amplía la disponibilidad de alimentos variados en los mercados locales.

La influencia de las compras públicas de alimentos en el acceso de los pequeños agricultores a los mercados y las consiguientes mejoras en los ingresos, la

seguridad alimentaria y la nutrición dependen de una serie de factores. El más importante es el diseño minucioso de las normas, procedimientos y contratos que rigen las compras de alimentos a los pequeños productores (Brooks *et al.*, 2014; FAO, 2015; Nehring *et al.*, 2017; Kelly y Swensson, 2017) y, en particular, la capacidad de las iniciativas de compra pública para reducir los riesgos y la incertidumbre, eliminar las barreras de entrada a los mercados y ofrecer incentivos para la participación en éstos.

La participación en los mercados y sus efectos positivos en los ingresos y la seguridad alimentaria de los hogares están también muy influenciados por la eficiencia productiva de éstos, que a su vez depende de la oferta de mano de obra, el acceso a los activos, la infraestructura y la financiación. La funcionalidad de los mercados es igualmente clave, ya que determina los costes de producción, los niveles de competencia, los precios y su volatilidad. Por lo tanto, las intervenciones agrícolas que contribuyan a superar obstáculos como el acceso limitado a la tierra, el agua, los insumos, los servicios, las tecnologías y la infraestructura, son fundamentales para la participación de los agricultores en los mercados públicos de alimentos.

Es importante señalar que la influencia de las compras públicas de alimentos en la mejora de la nutrición y la diversidad alimentaria de los hogares depende también de varios factores. La naturaleza y el volumen de la demanda pública de alimentos reflejan los objetivos de las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Por lo tanto, cuando las intervenciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición pretenden diversificar las dietas, la compra pública incrementará la demanda de alimentos variados, como las hortalizas frescas, las frutas y las legumbres, fomentando así la diversificación. Por otro lado, cuando los programas de seguridad alimentaria y nutrición tienen como objetivo aumentar la disponibilidad y el acceso a los alimentos básicos, el incremento de la demanda se limitará a estos cultivos y las sinergias con la seguridad alimentaria y la nutrición se alcanzarán de las tres maneras mencionadas anteriormente.

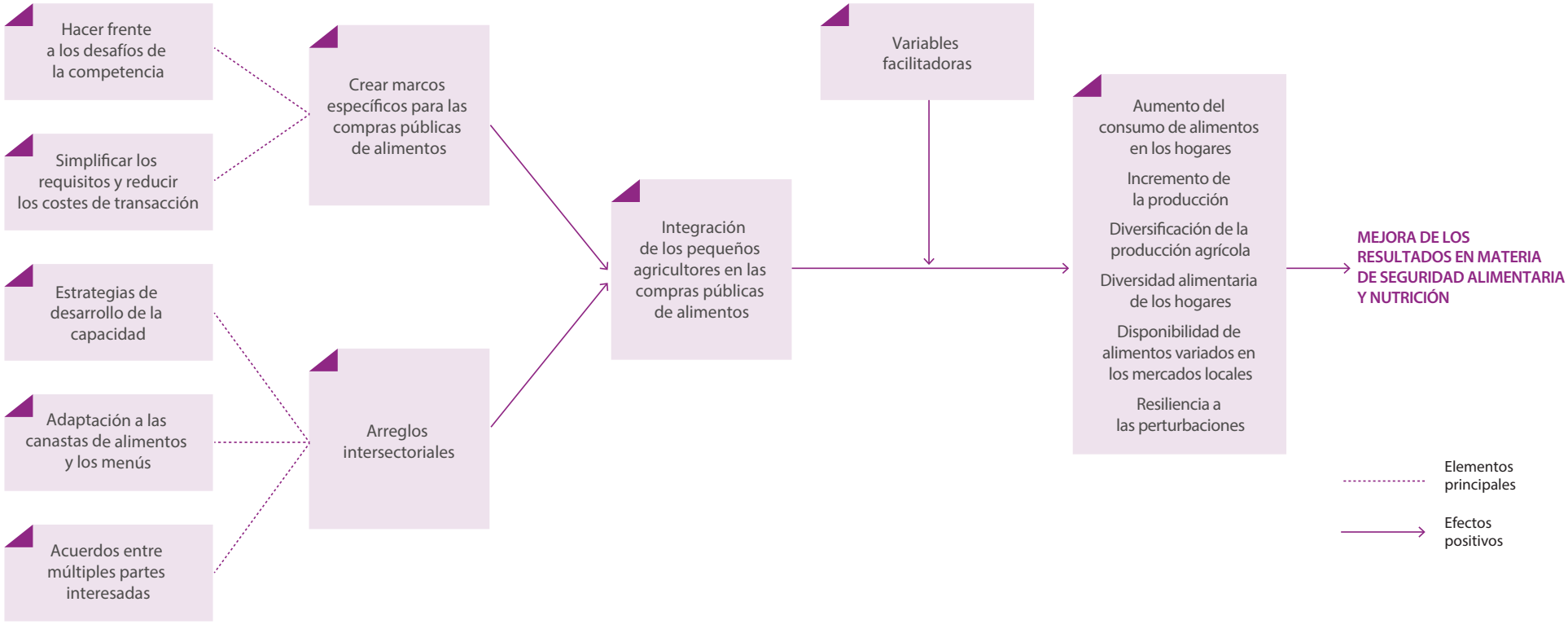
Es importante destacar que superar los obstáculos que impiden a los pequeños agricultores diversificar su producción dependerá asimismo de las intervenciones e inversiones para el desarrollo de su capacidad. Las canastas de alimentos también deben ser compatibles con los sistemas de producción de los pequeños productores y ser un reflejo de sus cultivos alimentarios. Cabe señalar también que las mejoras en los resultados en materia de nutrición también están determinadas por otras variables, como el acceso al saneamiento básico, agua potable, servicios sanitarios y educación, así como los niveles de ingresos e integración en los mercados (Jones *et al.*, 2014; Kumar *et al.*, 2015; Sibhatu *et al.*, 2015). Los estudios realizados también han demostrado que fortalecer el acceso de las mujeres a los recursos y su control sobre éstos y la toma de decisiones es importante para la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares (FAO/FIDA/UNICEF/PMA/OMS, 2017). Las compras públicas de alimentos deben formar parte de un conjunto de medidas específicas de cada país para hacer frente a la malnutrición de las poblaciones vulnerables.

Las compras públicas de alimentos a los pequeños agricultores son, por tanto, una estrategia multidimensional que requiere acciones coordinadas en los ámbitos de la contratación pública, la agricultura y la seguridad alimentaria y la nutrición. Los acuerdos multisectoriales son fundamentales para lograr la coordinación y la coherencia entre las diferentes políticas y programas.

El marco conceptual (figura 1) que se incluye a continuación describe cómo las compras públicas de alimentos pueden mejorar los medios de subsistencia, la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños agricultores. Abarca los elementos clave que permiten la integración de los pequeños productores en los mercados públicos de compra de alimentos y los enfoques que repercuten positivamente en la disponibilidad y el acceso a alimentos más variados en los hogares y las comunidades. Los recuadros conectados con flechas muestran los efectos beneficiosos de la integración de los pequeños agricultores en los mercados en los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. La influencia de otras variables como la funcionalidad de los mercados, la salud, la educación, el empoderamiento de género y la protección social en estos resultados se destaca en el recuadro “Variables facilitadoras”.

En las siguientes secciones de esta nota de orientación se presentarán directrices específicas sobre cómo promover sinergias más sólidas entre las compras públicas de alimentos y los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y se analizarán las mejores prácticas para el diseño e implementación de iniciativas de compra pública de alimentos.

FIGURA 1: **Marco conceptual de las compras públicas de alimentos**



Enfoque gradual

Las compras públicas de alimentos y la promoción de la seguridad alimentaria y la nutrición

Esta sección describe un enfoque de cuatro pasos para ayudar a diseñar e implementar iniciativas de compra pública de alimentos destinadas a los pequeños agricultores. Ofrece un conjunto de buenas prácticas para impulsar las sinergias entre las compras públicas de alimentos, los medios de subsistencia de los pequeños productores y las estrategias en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

FIGURA 2: **Cuatro pasos para diseñar iniciativas de compra pública de alimentos**

Paso 1	**REALIZAR UN ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN** Identificar canales para vincular las compras públicas de alimentos a los pequeños agricultores
Paso 2	**ANALIZAR EL PANORAMA NORMATIVO** Identificar los marcos normativos que determinan la participación de los pequeños agricultores en las compras públicas de alimentos
Paso 3	**SUPERAR LAS BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO** Definir mecanismos y estrategias para crear canales de comercialización accesibles para los pequeños productores
Paso 4	**GARANTIZAR LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL** Desarrollar las capacidades de los pequeños agricultores y fortalecer las sinergias con las intervenciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición

Paso 1 REALIZAR UN ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN

El primer paso para diseñar iniciativas de compra pública de alimentos es realizar un análisis de la situación. Con ello se pretende tener una perspectiva inicial de los sistemas agrícolas de los pequeños productores e identificar posibles canales para vincular su producción a la demanda de alimentos del gobierno. Este análisis determinará qué mercados públicos de alimentos pueden ser adecuados para los pequeños agricultores y el potencial de la producción local para abastecerlos. Además, identificará maneras de generar sinergias más sólidas con los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición.

Las preguntas orientativas para el análisis de la situación son las siguientes:

- **Producción de alimentos y explotación agrícola:** ¿Cuál es la producción total de cultivos y ganado de los pequeños agricultores? ¿Cuál es la superficie total y la superficie media de las parcelas de los pequeños productores? ¿Cuál es la distribución geográfica? ¿Qué número y porcentaje de pequeños agricultores producen alimentos de interés? ¿Cuáles son sus capacidades de producción y comercialización de excedentes una vez satisfechas sus necesidades de consumo? ¿Cuáles son las posibilidades y oportunidades para aumentar la producción? ¿Cuáles son las posibilidades y oportunidades para diversificar la producción? ¿Cuáles son las principales campañas agrícolas y la producción agrícola en pequeña escala asociada? ¿Cuáles son las principales zonas agroecológicas y la producción correspondiente? ¿Cuál es la distancia media entre las explotaciones agrícolas potencialmente seleccionadas y las entidades compradoras? ¿Qué cultivos son producidos predominantemente por mujeres? ¿Cuál es el potencial de las mujeres para suministrar alimentos a las instituciones gubernamentales?
- **Procesamiento de alimentos, postcosecha y almacenamiento:** ¿Cuáles son los principales tipos de actividades de procesamiento de alimentos en las que participan los pequeños agricultores y las PYME? ¿Cuáles son sus capacidades de procesamiento y comercialización? ¿Cuál es el nivel de acceso a la infraestructura e instalaciones necesarias, a la logística y a la conexión general con los canales de comercialización?
- **Comercio y comercialización de alimentos:** ¿Cuál es el nivel de participación de los pequeños productores en los mercados? ¿Cuáles son los tipos habituales

de modelos asociativos adoptados por las organizaciones de agricultores? ¿Existen organizaciones de agricultores integradas solo por mujeres? ¿Cuál es el nivel de capacidad de las organizaciones de agricultores? ¿Cómo participan en los mercados? ¿Qué relación existe entre agricultores, comerciantes y procesadores? ¿Cómo participan las mujeres en las cadenas de valor?

Esta primera etapa del análisis pretende ofrecer una visión general de los sistemas de producción, los cultivos alimentarios y las cadenas de valor de los pequeños agricultores, y ayudar a determinar los tipos de alimentos y el volumen que pueden suministrar. También identifica qué regiones del país tienen la capacidad para proporcionar alimentos a las instituciones públicas. Las diferentes restricciones que afectan a la producción y elaboración de alimentos, y que influyen en los niveles de producción de los pequeños agricultores y su participación en los mercados, sólo pueden ser evaluadas por equipos multidisciplinares y deben ser abordadas por mecanismos de apoyo a la agricultura que deberían ir acompañados de iniciativas de compra pública de alimentos.

Las principales fuentes de información para esta etapa del análisis son las encuestas y los censos agrícolas, habitualmente anuales o estacionales y representativos a nivel nacional. Aunque las encuestas y los censos agrícolas son una parte esencial de los sistemas nacionales de información agrícola, numerosos países quizás carezcan de ellos. Sin embargo, puede haber estimaciones anuales para diferentes productos basadas en encuestas por muestreo no probabilístico. En caso de que no disponer de dichas encuestas, las opiniones de los expertos, las encuestas informales, los registros administrativos y los diagnósticos rápidos rurales se suelen utilizar para proporcionar estas estimaciones. Éstas deben examinarse detenidamente, ya que pueden estar incompletas o ser imprecisas; no obstante, pueden seguir siendo útiles para las estimaciones de ratios (FAO, 1996). Las evaluaciones y estudios locales o regionales de la producción local y las cadenas de valor de los pequeños agricultores, así como las consultas con las partes interesadas, también pueden proporcionar estimaciones parciales, pero aun así útiles.

El segundo conjunto de preguntas tiene como objetivo identificar los principales mercados de compra pública de alimentos, incluyendo la demanda de estrategias de ayuda alimentaria. También recopila información sobre las principales características de la demanda pública de alimentos (p. ej. volumen, periodicidad y tipos de alimentos).

- **Demanda de alimentos:** ¿Qué agencias gubernamentales compran alimentos? ¿Qué tipos de alimentos adquieren? ¿Cuáles son las principales estrategias de ayuda alimentaria que distribuyen alimentos? ¿Qué canasta de alimentos proporcionan? ¿Qué volumen tienen las compras públicas de alimentos? ¿Con que frecuencia se realizan estas adquisiciones? ¿Cuál es el nivel administrativo y la distribución geográfica de las compras de alimentos?

También es fundamental recopilar datos sobre la pobreza y la seguridad alimentaria y la nutrición. Identificar hogares y zonas geográficas vulnerables con una alta incidencia de pobreza e inseguridad alimentaria ayudará a determinar qué productores pobres pueden tener la capacidad de participar en los mercados, pero necesitan apoyo. Es importante señalar que esto también contribuirá a crear sinergias con las estrategias de ayuda alimentaria y los esfuerzos de desarrollo agrícola que suelen estar dirigidos a las comunidades y los productores pobres. Las preguntas para guiar este análisis se incluyen a continuación:

- **Pobreza y seguridad alimentaria**: ¿Qué zonas rurales tienen la mayor concentración de hogares rurales pobres? ¿Qué zonas geográficas tienen la mayor concentración de hogares expuestos a la inseguridad alimentaria? ¿Qué porcentaje de la población total está subalimentada? ¿Qué grupos de población corren un mayor riesgo de caer en la pobreza y estar expuestos la inseguridad alimentaria? ¿Qué zonas geográficas tienen como objetivo las estrategias de asistencia alimentaria? ¿En qué zonas geográficas se centran las intervenciones agrícolas? ¿Cuáles son los mecanismos de selección de beneficiarios utilizados para identificar a los hogares pobres y expuestos a la inseguridad alimentaria?

Existen numerosas definiciones, tipos y formas de medir la pobreza y la seguridad alimentaria (Jones *et al.*, 2013). Por tanto, las respuestas a las preguntas anteriores se basarán en las definiciones, mediciones y datos disponibles de los respectivos países. No obstante, existen algunas fuentes de datos que pueden evaluar la situación de las poblaciones vulnerables a nivel subregional y familiar: los mapas de pobreza, las encuestas de presupuestos y gastos familiares, el Estudio de medición de los niveles de vida, el Análisis exhaustivo de la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad del PMA, la Puntuación del consumo de alimentos del PMA, la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF), la Puntuación de

la diversidad alimentaria de los hogares y las evaluaciones participativas.

Los grupos de preguntas y los datos relacionados deben ser analizados conjuntamente para identificar posibles vínculos y sinergias entre la demanda de alimentos del gobierno, la producción de los pequeños agricultores y la seguridad alimentaria y la nutrición. Estos vínculos son específicos de cada contexto: los países aplican las estrategias de manera diferente y no existe un único modelo eficaz. Las iniciativas de compra pública de alimentos deben aprovechar las sinergias descritas en el marco conceptual teniendo en cuenta el contexto local, las necesidades de las poblaciones vulnerables y el potencial de los pequeños agricultores, así como la capacidad técnica y financiera de los gobiernos, tanto a nivel nacional como subnacional.

Paso 2 ANALIZAR EL PANORAMA NORMATIVO

La participación de los agricultores en los mercados y su capacidad para aprovechar las oportunidades que ofrecen las compras públicas de alimentos dependen de una amplia variedad de factores. Para la integración en los mercados es importante el buen funcionamiento de los mercados de insumos y productos, disponer de una infraestructura y un transporte adecuados, y contar con sistemas fiscales progresivos y políticas comerciales coherentes. Un análisis completo necesariamente abarcaría numerosos ámbitos normativos y programas relacionados con éstos, con diferentes grados de influencia en la participación de los pequeños productores en los mercados. Para realizar un análisis viable del panorama normativo, es necesario identificar e incluir ámbitos directamente relacionados con las compras públicas de alimentos y la participación de los pequeños agricultores en los mercados correspondientes, y hacer menos hincapié en aquellas políticas con una influencia indirecta.

Este segundo paso debe centrarse en el análisis del panorama normativo. El objetivo reside en comprender las reglas que guían los procesos de compra pública e identificar los principales obstáculos para la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos de alimentos. El análisis también debe determinar el marco normativo agrícola y de desarrollo rural, identificando aquellos programas clave destinados a fortalecer las capacidades productivas y de comercialización de los pequeños productores.

RECUADRO 3
Compras públicas: terminología

Garantía de la oferta: Garantía monetaria destinada disuadir a los licitadores de retirar su oferta antes de que finalice el periodo de validez. Las formas más habituales de este tipo de garantía son las garantías bancarias, las cartas de crédito, los bonos, los cheques o los depósitos en efectivo.

Licitación abierta: Proceso de licitación en el que cualquier parte interesada puede presentar una oferta y competir para ganar un contrato gubernamental.

Garantías de cumplimiento: Garantía por escrito de un tercero (generalmente un banco o una compañía de seguros, que actúan como garantes) presentada por un contratista a una entidad compradora al ganar la licitación a fin de garantizar el total y debido cumplimiento del contrato. Los tipos más habituales son los cheques, los depósitos bancarios, las cartas de crédito, las garantías de seguros y las fianzas de cumplimiento.

Regímenes de trato preferencial: Regímenes que dan preferencia a determinadas categorías de proveedores, bienes o servicios proporcionando una ventaja competitiva en los procesos de compra pública.

Métodos de compra: Métodos básicos utilizados por los gobiernos para comprar bienes y servicios. Los métodos más habituales son la licitación abierta, la solicitud de cotización y la adquisición a un único proveedor.

Compra pública: Proceso mediante el cual los gobiernos adquieren bienes, servicios, capital y tecnologías para su uso propio o para uso público.

Marcos de compra pública: Leyes, normativas y procedimientos que rigen las compras públicas.

Métodos de compra pública

Los marcos de compra pública se han definido como las leyes, normativas, procedimientos e instituciones que rigen las compras públicas (Thai, 2008). Los procesos de compra pública suelen estar estrictamente regulados por la legislación correspondiente. Con ello se pretende evitar la corrupción y los abusos, así como controlar el gasto público. Dado el volumen significativo de las compras públicas y la responsabilidad de las entidades públicas de prestar servicios de alta calidad a la sociedad, la gran mayoría de los países disponen de una legislación para salvaguardar la integridad de los sistemas de compra pública.

Las compras públicas suelen implicar niveles elevados de competencia. En la mayoría de los sistemas de compra pública, la licitación abierta es el principal método de adquisición utilizado (Arrowsmith y otros, 2000; CNUDMI, 2011; OCDE, 2015). En la licitación abierta, cualquier proveedor interesado puede presentar una oferta y los vendedores compiten entre sí para obtener el contrato gubernamental. La licitación abierta se considera una buena práctica, ya que permite el mayor número posible de ofertas, aumentando así las posibilidades de adquirir el bien o servicio de mejor calidad al mejor precio posible.

Sin embargo, la elevada competencia puede constituir una barrera importante a la entrada de pequeños proveedores, especialmente de pequeños agricultores, organizaciones de agricultores y PYMES. Los grandes comerciantes y proveedores de alimentos tienen muchas ventajas en comparación con los pequeños productores, ya que acumulan más experiencia en los mercados formales y un mayor acceso al capital de explotación y a la financiación. Están en mejores condiciones para suministrar alimentos a gran escala y cumplir los requisitos de las compras públicas. Estos agentes también tienen mejor acceso a la información sobre las oportunidades de licitación pública y más recursos y capacidades para participar en los procesos de compra pública.

Para que los las compras públicas de alimentos abran un mercado a los pequeños agricultores, los gobiernos deben solucionar en primer lugar los problemas relacionados con la competencia. Las compras públicas de alimentos deben proporcionar ventajas competitivas a los pequeños productores por medio de regímenes de trato preferencial, como cupos reservados, precios preferentes o criterios de adjudicación de contratos. El análisis del panorama normativo debe identificar los principales métodos de compra establecidos en las leyes y las normativas correspondientes y determinar si existen disposiciones relativas a los regímenes de trato preferencial. De no ser así, deben definirse y establecerse mediante leyes, normativas o políticas. Es muy poco probable que las iniciativas de compra pública de alimentos logren atraer a los pequeños agricultores si éstos no se adaptan a los métodos de compra pública (Brooks *et al.*, 2014; FAO, 2015; Kelly y Swensson, 2017). Es importante diseñar instrumentos específicos de compra que proporcionen a los pequeños agricultores algunas ventajas frente a los grandes proveedores.

Los países que actualmente están implementando iniciativas de adquisición pública de alimentos dirigidas a los pequeños agricultores han introducido algún tipo de régimen de trato preferencial. Habitualmente a través de una legislación específica, como las leyes de alimentación escolar o determinados decretos. Sin embargo, en otros casos, se ha establecido un trato preferencial en normativas o políticas que atañen a entidades compradoras especial, como las juntas de comercialización, las empresas públicas o las reservas alimentarias. Los tipos de regímenes de trato preferencial se analizarán en la siguiente sección.

Requisitos de las compras públicas

Los sistemas de compra pública no sólo se caracterizan por la elevada competencia entre los proveedores, sino también por los estrictos requisitos legales, técnicos y financieros para la participación en ellos. Estos requisitos están diseñados para garantizar que los proveedores tengan la capacidad necesaria para cumplir un contrato gubernamental y ajustarse a las leyes y normativas correspondientes. El cumplimiento de todos los requisitos de las compras públicas es uno de los principales obstáculos para la participación en estos procesos (CE, 2008b; Centro de Comercio Internacional, 2014; CDDE, 2017). El nivel de burocracia y los costes financieros asociados suelen exceder las capacidades de los pequeños productores y las organizaciones de agricultores, especialmente de aquéllos que viven en zonas rurales remotas. Por lo tanto, los requisitos suponen unos costes de transacción elevados para los agricultores que pueden ser mayores que los beneficios de su participación en los mercados públicos de alimentos.

El elevado nivel de exigencia de los requisitos de las compras públicas ha limitado en muchos casos la capacidad de los regímenes de trato preferencial para ofrecer un canal de comercialización a los pequeños agricultores. Además de diseñar métodos especiales de compra para la adquisición pública de alimentos, los requisitos para participar en estos procesos también deben adaptarse a la realidad de los pequeños productores (Brooks *et al.*, 2014; FAO, 2015; Nehring *et al.*, 2017; Kelly y Swensson, 2017). El análisis del panorama normativo debe determinar con precisión todos los requisitos para la participación en las compras públicas e identificar las principales limitaciones. Los requisitos más habituales son:

- **Requisitos de registro**: Diseñados para garantizar que los pequeños productores y las organizaciones de agricultores tengan la capacidad jurídica para suscribir contratos con las entidades compradoras. Esto suele suponer el registro como algún tipo de entidad legal, el pago de impuestos y la apertura de una cuenta bancaria. En algunos países, los proveedores deben demostrar que no están en quiebra o que no han sido condenados por algún tipo de delito penal, así como presentar sus cuentas financieras auditadas. La mayoría de las organizaciones de agricultores operan de manera informal por medio de grupos y clubes de agricultores. En la gran mayoría de los casos, estas organizaciones necesitan convertirse en algún tipo de entidad formal -asociaciones, sociedades, cooperativas o empresas- que cumpla este requisito legal. Esto también supondrá completar los formularios correspondientes, presentar documentación, impuestos y tasas, así como reunir el capital necesario. Es importante señalar que el registro en el ministerio de agricultura correspondiente no siempre otorga a las organizaciones de agricultores la capacidad jurídica necesaria para participar en las compras públicas.
- **Garantías de la oferta y de cumplimiento**: Suponen presentar algún tipo de garantía monetaria a las entidades compradoras. Estas garantías tienen por objeto evitar que los proveedores retiren sus ofertas y garantizar el cumplimiento íntegro de las condiciones del contrato. Por lo general, adoptan la forma de garantías bancarias, cartas de crédito, bonos, cheques o depósitos en efectivo. Estos requisitos financieros plantean importantes desafíos a los pequeños propietarios, que tienen una liquidez o acceso limitado a los servicios financieros.
- **Requisitos de calidad e inocuidad de los alimentos**: A los proveedores de alimentos se les suele exigir que cumplan con los estándares de inocuidad de los alimentos y que obtengan los permisos y licencias correspondientes. Esto supone realizar inspecciones, pagar tasas y acometer inversiones para mejorar las instalaciones en las que se desarrolla la producción y procesamiento de alimentos y la postcosecha. Estos requisitos pueden limitar la participación de los pequeños agricultores y las PYME en los mercados, ya que suelen carecer del capital necesario para realizar las inversiones requeridas y de conocimientos sobre los estándares de inocuidad de los alimentos. Los procesos de certificación y concesión de licencias también pueden ser burocráticos y costosos para los pequeños agricultores.
- **Especificaciones para la compra de alimentos**: Unas especificaciones muy detalladas y restrictivas también pueden resultar problemáticas para los pequeños productores. La naturaleza de la producción de los pequeños agricultores -estacional, a pequeña escala y variable- puede restringir su capacidad para cumplir con requisitos alimentarios demasiado específicos. Los requisitos de envasado también pueden plantear problemas, ya que los campesinos pueden carecer de los recursos necesarios para invertir en diferentes materiales de envasado.

Muchos países han simplificado estos requisitos para superar las principales barreras para la participación de los pequeños agricultores en los mercados de compra pública de alimentos. Algunos de ellos han sido establecidos mediante leyes o decretos. En otros casos, se han establecido a través de nuevos reglamentos que rigen determinados procesos de compra o ciertas instituciones gubernamentales. Las mejores prácticas en este ámbito se analizarán en el Paso 3.

Marco normativo agrícola y de desarrollo rural

El análisis del panorama normativo también debería tener en cuenta el marco normativo de desarrollo agrícola del país e identificar las políticas y los programas clave en materia de desarrollo de la capacidad que tengan como objetivo a los pequeños agricultores y las organizaciones de agricultores. La inclusión de los pequeños productores en los mercados de compra pública no sólo depende de adaptar los marcos de compra pública, sino también de la capacidad de

los agricultores para responder al aumento de la demanda y a las nuevas oportunidades de los mercados.

La participación de los hogares rurales en los mercados depende en gran medida del acceso a los activos, las capacidades y la financiación, así como de la naturaleza de los mercados. Los hogares más acomodados están en mejores condiciones para responder a las oportunidades de los mercados y participar en las compras públicas de alimentos. Sin embargo, esto no será así para muchos pequeños agricultores. Los programas de compra pública de alimentos también deberían tener como objetivo llegar a aquellos campesinos que tienen el potencial de generar excedentes y diversificar la producción, pero que necesitan apoyo. Además, la participación en mercados más exigentes obliga a los agricultores a cumplir con estándares más estrictos de calidad e inocuidad de los alimentos.

Por tanto, el acceso a los mercados a través de las compras públicas de alimentos debe ir acompañado de estrategias de desarrollo de la capacidad que tengan como objetivo superar las principales limitaciones relacionadas con la producción, la gestión postcosecha, la procesamiento y la comercialización. Se requieren intervenciones agrícolas a nivel de los hogares (p. ej. financiación, extensión y capacitación) pero también resultan necesarias estrategias que superen las restricciones relacionadas con las infraestructuras físicas (p. ej. transporte, almacenamiento y riego) (Kydd y Dorward, 2004; Barret, 2008). Las mejoras en la productividad agrícola también disminuyen el riesgo asociado a un aumento de la demanda de alimentos, traduciéndose en una subida de sus precios.

Las organizaciones de agricultores necesitan igualmente apoyo para desarrollar su capacidad de comercialización y sus habilidades empresariales. Esto incluye ayuda para convertirse en algún tipo de organización formal que les permita obtener un estatus legal. Las estrategias de desarrollo de la capacidad deberían tratar de eliminar algunos de los obstáculos del proceso de registro de las organizaciones de agricultores, que habitualmente impiden a los campesinos formalizar dichas asociaciones.

También es fundamental diseñar intervenciones agrícolas que tengan en cuenta las cuestiones de género y promuevan la equidad entre géneros en el acceso a los recursos, los bienes, los servicios y las oportunidades de mercado. Las mujeres desempeñan un papel vital en la producción de alimentos y la seguridad alimentaria de los hogares. Sin embargo, su acceso a los activos, los insumos, los créditos y los servicios de extensión difiere al de los hombres, restringiendo su capacidad para ampliar su participación en los mercados (FAO, 2010). El desarrollo de la capacidad debe tener en cuenta el papel de las mujeres en la agricultura y responder a sus necesidades particulares. Las estrategias de apoyo a las organizaciones de agricultores también deberían tratar de aumentar la representación y el liderazgo de las mujeres. Es importante que tengan como objetivo fortalecer las organizaciones integradas únicamente por mujeres y ayudar a que éstas constituyan sus propios grupos. Se ha demostrado la influencia positiva de este tipo de organizaciones -integradas únicamente por mujeres- así como la preferencia de éstas por este tipo de modelo asociativo (Mayoux, 2000).

Dado que la participación de los pequeños agricultores en los mercados varía de un hogar a otro y depende de la localización geográfica y los mercados, el desafío para las iniciativas de desarrollo de la capacidad consiste en identificar las principales limitaciones que deben superarse (FAO, 2013). Por lo tanto, la eficacia de las estrategias de apoyo depende en gran medida del contexto. El análisis de la cadena de valor es una herramienta importante para entender los mercados, sus relaciones, la participación de los diferentes agentes y las restricciones críticas que limitan el crecimiento. El análisis de la cadena de valor también puede ayudar a identificar los vínculos y las relaciones entre los agentes y determinar con exactitud la distribución de los beneficios y el poder entre las diferentes partes interesadas. Además, el análisis de género puede contribuir a destapar restricciones de género, a diseñar estrategias personalizadas de desarrollo de la capacidad y a mejorar la participación de la mujer en las cadenas de valor. La combinación de iniciativas de desarrollo de la capacidad será específica para el contexto de cada país y, sobre todo, para cada cadena de valor (Webber y Labaste, 2010; FAO, 2013). También debe destacarse que las investigaciones realizadas demuestran que el desarrollo de la cadena de valor es un proceso lento y complejo, generalmente respaldado por el sector público (FAO, 2013). Por tanto, la capacidad de las instituciones públicas e internacionales -así como de las asociaciones entre el sector público y el privado- para diseñar e implementar programas de desarrollo también es un factor importante.

La importancia de las estrategias de desarrollo de la capacidad para promover la participación de los pequeños agricultores en los mercados se ha visto respaldada por datos empíricos. Algunos estudios han demostrado que las intervenciones agrícolas han facilitado la participación de los pequeños productores en los mercados públicos e institucionales y han contribuido a la diversificación agrícola (PMA, 2014a; Dewbre *et al.*, 2015; Escobal y Ponce 2015). Los gobiernos quizás deseen diseñar programas específicos para contribuir a la participación de los pequeños agricultores en las compras públicas de alimentos. En cualquier caso, sacar mayor partido de los programas de desarrollo de la capacidad y las inversiones agrícolas ya existentes probablemente simplifique la implementación, reduzca los costes y estimule las sinergias con los esfuerzos nacionales de desarrollo rural.

Paso 3 SUPERAR LAS BARRERAS DE ENTRADA AL MERCADO

Las compras públicas de alimentos deben superar las principales barreras de entrada a los mercados públicos de alimentos si estas iniciativas pretenden proporcionar un canal de comercialización a los pequeños agricultores. Tal y como se ha comentado en el paso anterior, las compras públicas implican una competencia elevada que puede dificultar la participación de los proveedores más pequeños, y en particular de los pequeños agricultores. Además de abordar los desafíos que supone la elevada competencia, las compras públicas de alimentos deben reducir las incertidumbres y los costes de transacción asociados a la participación en estos mercados. Las experiencias en diversos países han demostrado que existen estrategias exitosas para superar dichas barreras y crear procesos de compra de alimentos que sean accesibles para los pequeños agricultores.

Definir mecanismos para proporcionar a los pequeños agricultores ventajas competitivas en las compras públicas de alimentos

La mayoría de las iniciativas de compra pública de alimentos ofrecen a los pequeños productores y a las organizaciones de agricultores un trato preferencial en sus procesos de adquisición. Los regímenes de trato preferencial ayudan a superar los desafíos relacionados con la elevada competencia, proporcionando a los campesinos una mayor seguridad en el acceso al mercado. Existen diversos tipos de regímenes de trato preferencial a disposición de los gobiernos. Estos regímenes no son nuevos y se han utilizado de forma generalizada -tanto en países de ingresos altos como en países en desarrollo- para lograr diferentes objetivos, en particular el crecimiento de las PYME. Los regímenes de trato preferencial van desde enfoques intervencionistas, como las reservas y los cupos reservados, hasta programas de apoyo que proporcionan ayuda a los grupos beneficiarios para preparar las ofertas y cumplir los requisitos (Centro de Comercio Internacional, s.f.; Arrowsmith y Quinot, 2013).

Dada la variedad de iniciativas de compra pública de alimentos, no es posible recomendar un régimen de trato preferencial. Los países deben elegir un régimen adecuado en función de sus contextos y objetivos normativos particulares. También es posible combinar más de un régimen de trato preferencial. Los países del mismo modo deben tener en cuenta las disposiciones

RECUADRO 4
Las compras públicas de alimentos en Uruguay

En 2014, el Gobierno del Uruguay reservó una parte de sus compras de alimentos a los agricultores familiares. La Ley 19.299 fijó un cupo del 30 por ciento para las compras centralizadas de alimentos y del 100 por ciento para las descentralizadas. La iniciativa está dirigida a las organizaciones de agricultores familiares que se dedican a la agricultura, la ganadería y la pesca, así como a la elaboración de alimentos en pequeña escala. El Gobierno adquiere una amplia variedad de alimentos, incluyendo frutas y hortalizas frescas, productos lácteos, huevos, carne y pescado, así como harina, pan y aceite. Las compras centralizadas son realizadas por la Unidad de Compras Centralizadas, que se encarga de adquirir alimentos en nombre de las agencias del gobierno central, mientras que las compras descentralizadas son efectuadas por los gobiernos departamentales.

RECUADRO 5

Las compras públicas de alimentos en Ghana y Tailandia

El Programa de Alimentación Escolar de Ghana utiliza un modelo de adquisición por cuenta de terceros en el que las empresas de catering se encargan de comprar, elaborar y servir las comidas escolares. Las directrices del programa estipulan que las empresas de catering deben adquirir el 80 por ciento de los productos básicos para la alimentación escolar a los pequeños agricultores, preferentemente de las comunidades locales o del distrito. Las empresas de catering se seleccionan por medio de una licitación abierta que se realiza en las asambleas de distrito. El programa beneficia a unos 1,6 millones alumnos de primaria de 4 952 escuelas.[5]

El Programa escolar de distribución de leche (SMP, por sus siglas en inglés) fue establecido en Tailandia en 1992 como una estrategia para mejorar el estado nutricional de los niños en edad escolar y proporcionar un mercado remunerado a los productores de leche. Los procedores de productos lácteos que suministran leche al SMP están obligados a comprar una cantidad determinada de leche cruda a los ganaderos y a las cooperativas lecheras. El cupo se establece mediante memorandos de entendimiento entre los distintos elaboradores y el Ministerio de Agricultura y Cooperativas. El SMP llega a todas las escuelas preescolares y primarias del país, beneficiando a un total de 7 millones de alumnos.[6]

[5] http://hgsf-global.org/ghana/en/news/268-ghana-school-feeding-programme-way-forward

[6] http://www.dpo.go.th/wp-content/uploads/2014/09/final_original.pdf

de sus regímenes jurídicos, en particular las exenciones en leyes y normativas de compra pública para establecer regímenes de trato preferencial (Swensson, próxima publicación). Cabe señalar que la mayoría de los países del mundo aspiran a algún tipo de objetivo socioeconómico y/o medioambiental a través de las compras gubernamentales; por lo tanto, las compras públicas de alimentos pueden basarse en planes y estrategias ya existentes.

El régimen de trato preferencial utilizado más habitualmente en la compra de alimentos a los pequeños agricultores son las reservas. Una reserva o un cupo reservado reduce la competencia, ya que sólo los proveedores seleccionados compiten entre sí. En la gran mayoría de los casos, los países han asignado un cupo de las compras de alimentos a los agricultores. Algunos ejemplos de países que han fijado cupos para los pequeños productores son: Brasil, Burkina Faso, Ghana, Rwanda, Tailandia y Uruguay. Estas reservas se aplican habitualmente a las compras de alimentos para programas de HGSF, reservas alimentarias u otros tipos de asistencia alimentaria. Algunos países asimismo reservan una parte de sus compras a los agricultores a través de juntas de comercialización que adquieren alimentos únicamente de productores nacionales.

En otros países, como en Paraguay y Uruguay, el trato preferencial se aplica a todos los tipos de compras públicas de alimentos.

Sin embargo, las compras públicas de alimentos también pueden favorecer a los pequeños agricultores mediante esquemas de subcontratación en los que el gobierno exige a los proveedores de alimentos -habitualmente empresas de catering, comerciantes o elaboradores- que compren un cierto porcentaje del valor total de las compras de alimentos a los pequeños productores y a las organizaciones de agricultores. En este caso, los gobiernos no adquieren los alimentos directamente de los pequeños agricultores, sino que exigen a sus proveedores que les compren cantidades específicas.

En algunos países, los regímenes de trato preferencial exigen que los agricultores presenten ofertas y compitan en un proceso de licitación. Por ejemplo, en Burkina Faso y Rwanda, donde los gobiernos asignaron un cupo de la reserva alimentaria a los pequeños agricultores, las organizaciones de agricultores pueden presentar ofertas especificando cantidades, tipos de productos y precio por tonelada métrica (NSGR, 2013; Amani, 2014). Las reservas de cereales seleccionan las ofertas atendiendo a criterios de precio y calidad.

Sin embargo, algunos gobiernos han introducido procedimientos no competitivos en la compra de alimentos para facilitar aún más el acceso de los pequeños agricultores a estos mercados. En Brasil, por ejemplo, el cupo de las

compras públicas de alimentos reservado a los agricultores familiares sigue un método especial de adquisición que les exime de los requisitos de licitación establecidos en la legislación brasileña sobre contratación pública. No es necesario que los proveedores cualificados presenten una oferta y compitan por ofrecer la mejor calidad al precio más bajo. En cambio, las entidades compradoras realizan un llamamiento público a la compra de alimentos en el que definen los productos básicos, las cantidades, los requisitos en materia de calidad y las condiciones de entrega. Los productores interesados que cumplen los criterios de la categoría de agricultores familiares presentan una propuesta en la que especifican los productos y cantidades que desean vender a las instituciones gubernamentales. Los precios son fijados por el gobierno y su objetivo es el de reflejar los precios de mercado. Los productores se seleccionan en función de la proximidad geográfica y la calidad de las propuestas.

En vista de las dificultades específicas que experimentan las mujeres para acceder a los mercados, facilitar su participación en éstos debería ser un objetivo particular de las iniciativas de compra pública de alimentos. En el recuadro 6 que figura a continuación se destacan las mejores prácticas en regímenes de trato preferencial para las mujeres.

Además de las reservas, se pueden utilizar otros regímenes de trato preferencial en las compras públicas de alimentos a los pequeños agricultores. En la Tabla 1 (Cuadro 1) que se incluye a continuación se resumen los principales tipos de régimen de trato preferencial y sus características más importantes, y se proporcionan ejemplos de países que han aplicado dichos mecanismos a las compras públicas de alimentos.

Precios internos, distorsiones del mercado y costes de compra: reducir algunos de los riesgos de los regímenes de trato preferencial

En todos los regímenes de trato preferencial, la competencia en los procesos de compra pública está limitada de una forma u otra. Esto puede generar riesgos que deben valorarse con los posibles beneficios. Los cupos reducen la competencia entre los productores beneficiarios, provocando que los gobiernos puedan llegar a pagar precios más elevados por los alimentos. Los cupos reservados también pueden funcionar como un tipo de subsidio que permite a los agricultores realizar actividades que serán insostenibles de no contar con el apoyo del gobierno. Los precios/precios de oferta preferentes también pueden tener efectos distorsionadores en las cotizaciones. Ofrecen incentivos a los proveedores

RECUADRO 6
Acceso preferencial de las mujeres a los mercados públicos de alimentos

Las iniciativas de compra pública de alimentos pueden proporcionar a las mujeres ventajas competitivas adicionales y un trato preferencial mediante el establecimiento de cupos, criterios de adjudicación y preferencias específicas en los precios de las ofertas. Por ejemplo, en Kenya, el Gobierno ha reservado el 30 por ciento de los contratos públicos para las mujeres, mientras que en los Estados Unidos el Gobierno establece cupos de subcontratación para las empresas que son propiedad de mujeres.

Además, los países deberían fijar objetivos para la adquisición de alimentos producido por mujeres y por organizaciones de mujeres agricultoras (ALINe, 2011; Centro de Comercio Internacional, 2014). Estos objetivos son diferentes a los cupos. Son metas que las entidades compradoras deben tratar de alcanzar y funcionan como un instrumento de supervisión para evaluar el nivel de participación de las mujeres en las compras públicas de alimentos. Por ejemplo, los gobiernos pueden fijar como objetivo un porcentaje mínimo de contratos adjudicados a las mujeres del número total de contratos de compras de alimentos. En los Estados Unidos el Gobierno ha fijado como objetivo que la participación en la contratación pública sea de al menos un 5 por ciento. También se fijaron objetivos de género en la iniciativa P4P: la representación de las mujeres en las organizaciones de agricultores participantes debía de ser de al menos un 50 por ciento de empresas propiedad de mujeres. Los objetivos de género en las compras públicas de alimentos deben ser realistas y definirse en base a las capacidades de las agricultoras y las entidades compradoras.

CUADRO 1: **Tipos de regímenes de trato preferencial**

Tipo	Método	Características	Ejemplos de países
Reserva	Cupos reservados	Se asigna un cupo de las compras del gobierno a una determinada categoría de proveedor. Los cupos reservados reducen la competencia, ya que los proveedores beneficiarios solamente compiten entre sí.	• HGSF en Brasil • Reserva alimentaria en Burkina Faso • Reserva alimentaria en Rwanda • Todos los tipos de compras públicas de alimentos en Uruguay
	Criterios de cualificación	Aquellos proveedores que no cumplen los criterios específicos quedan excluidos del proceso de compra. Se reserva la totalidad de las compras del gobierno a una categoría determinada de proveedores.	• Todos los tipos de compras públicas de alimentos -incluyendo la alimentación escolar- en Paraguay • Corporación de Alimentos en la India • PAA en Brasil
	Condiciones de subcontratación	Los gobiernos no compran directamente a los proveedores beneficiarios; en su lugar, establecen un cupo fijo que debe subcontratarse o adquirirse a los proveedores o productores beneficiarios.	• HGSF en Ghana • Programa escolar de distribución de leche en Tailandia
Preferencia	Precio preferente de la oferta	Las ofertas de los proveedores beneficiarios se rebajan para hacerlas más competitivas, o se aumentan los precios de oferta de los proveedores no preferentes.	• Programas de nutrición infantil en los Estados Unidos
	Criterios de adjudicación	En la fase de evaluación de ofertas se otorgan puntos adicionales o mayor ponderación a aquellas ofertas presentadas por los proveedores beneficiarios o que cumplan criterios socioeconómicos o medioambientales específicos.	• Todas las compras públicas de alimentos en los países de la Unión Europea • Alimentación escolar en Perú

Fuente: Adaptada de Watermeyer (2004).

preferentes para que suban los precios, ya que los proveedores no preferentes no pueden presentar mejores ofertas. Podría argumentarse que los proveedores no preferentes podrían responder a los precios preferentes bajando sus ofertas para hacerlas más competitivas. Sin embargo, sus márgenes de lucro pueden reducirse considerablemente, provocando que los contratos públicos les resulten poco atractivos y reduciendo la competencia en el futuro (McCrudden, 2007). Los criterios de adjudicación pueden tener similares efectos distorsionadores cuando se da una importancia desproporcionada a aquellos criterios ajenos al precio.

Una de las estrategias adoptadas por los gobiernos para reducir estos riesgos es fijar los precios que están dispuestos a pagar por los productos básicos. Los programas de Brasil y del PMA fijan los precios en función de los mercados locales y regionales. De forma similar, los precios de mercado también se utilizan como referencia para la compra de alimentos en Burkina Faso y Rwanda. De este modo se garantiza que los agricultores que se benefician de un trato preferencial aceptan los precios fijados. La reducción de la competencia y la ausencia de un proceso de licitación no significa necesariamente que el gobierno pagará

RECUADRO 7

Sostener los precios mediante las compras públicas de alimentos: consecuencias para la seguridad alimentaria y la nutrición

Algunas iniciativas de compra pública de alimentos tienen por objeto ofrecer precios mínimos a los agricultores y proteger a los consumidores de los precios elevados de los alimentos utilizando subvenciones o prestaciones en especie. Sostener los precios puede estimular la participación de los agricultores en los mercados reduciendo los riesgos asociados a las cotizaciones. Las perturbaciones pueden causar fuertes caídas de los precios de los productos básicos, provocando que la actividad agrícola deje de ser rentable para los campesinos, mientras que la volatilidad genera importantes fluctuaciones en los ingresos de los agricultores e incertidumbre sobre las transacciones comerciales. Estos riesgos pueden afectar negativamente a los ingresos de los pequeños agricultores, a la seguridad alimentaria y a la nutrición. También reducen los estímulos para realizar inversiones en producción y diversificación, así como para participar en los mercados.

Sin embargo, mantener precios elevados a los productores puede aumentar los precios al consumidor en los mercados nacionales. Una gran proporción de hogares pobres son compradores netos de alimentos. Por tanto, un aumento de los precios de los alimentos puede afectar negativamente a su seguridad alimentaria y su nutrición, y desencadenar la adopción de estrategias de supervivencias negativas para hacer frente a la situación. Por el contrario, un descenso de los precios de los alimentos beneficia a estos mismos hogares, pero disuade a los vendedores netos de alimentos de producirlos y participar en los mercados. Existen importantes contrapartidas relacionadas con la estabilización de los precios que deben ser gestionadas cuidadosamente por los gobiernos (HLPE, 2011, 2012; FAO, 2016).

Algunos gobiernos han optado por adquirir productos básicos a un precio mínimo y repartir alimentos subvencionados mediante transferencias sociales. Esta estrategia garantiza a los agricultores un precio rentable y protege a la población pobre de los precios elevados de los alimentos. Por ejemplo, en Bangladesh y la India el sistema de distribución pública fija un precio garantizado para los productores de trigo y arroz cáscara, que se reparten a través de programas específicos de protección social. En ambos países, los subsidios alimentarios han contribuido a reducir significativamente la inseguridad alimentaria crónica en los hogares pobres (Bhattacharya *et al.*, 2017). Aunque si se han planteado algunos problemas relacionados con la sostenibilidad fiscal de estas iniciativas, existe un consenso generalizado sobre la efectividad de los subsidios alimentarios selectivos para reducir los costes y garantizar que los beneficios se concentren en la población pobre (HLPE, 2012; FAO, 2016).

un precio superior al del sector privado. Resulta poco probable que cualquier proceso competitivo lleve a los proveedores a presentar ofertas por debajo de los precios de mercado. En realidad, las licitaciones son más propensas a las prácticas anticompetitivas que los mercados con precios de referencia (OCDE, 2011).

De hecho, fijar precios de referencia es una práctica habitual entre países; por ejemplo, los gobiernos de Italia, México y Tailandia fijan precios de referencia para la adquisición de todos los bienes y servicios. Esta estrategia tiene como objetivo asegurar que los precios y los costes se mantengan dentro del presupuesto, controlando así el gasto público y promoviendo la responsabilidad fiscal. Fijar los precios de los productos básicos también resulta beneficioso para los pequeños agricultores, ya que les proporciona mayor seguridad para las transacciones comerciales. Sin embargo, los precios de referencia deben reflejar adecuadamente los precios de mercado. Si los precios son demasiado bajos, se desalentará a los agricultores a participar en los mercados públicos de alimentos; si los precios son elevados, las entidades compradoras terminarán pagando más que el sector privado, minando la rentabilidad. Es probable que los mecanismos de fijación de precios sean específicos para cada contexto y para que éstos sean eficaces es necesario contar con información y conocimientos especializados sobre los mercados.

Cabe señalar que algunos gobiernos han utilizado las compras públicas de alimentos como un instrumento para estabilizar sus precios. En estos casos, los gobiernos compran productos básicos cuando los precios son bajos y ponen las reservas a disposición de los mercados internos cuando los precios suben. Los gobiernos utilizan las existencias reguladoras para mantener los precios de los alimentos en unos determinados niveles. Ofrecen a los agricultores un precio mínimo y protegen a los consumidores con un precio máximo. No obstante, la estabilización de los precios no es una característica intrínseca de las iniciativas de compra pública de alimentos. La estabilización de los precios mediante existencias reguladoras es una opción de política macroeconómica. Si los gobiernos deciden perseguir los objetivos en materia de seguridad alimentaria a través de mecanismos de estabilización de precios, las iniciativas de compra pública de alimentos serán un reflejo de esta elección normativa. Por ejemplo, a raíz de la crisis alimentaria de 2007-2008, muchos países en desarrollo adoptaron medidas de estabilización de precios y algunos gobiernos de Asia lograron afianzar los precios de los alimentos para los consumidores (Watson, 2013). A pesar del coste que supone la estabilización de los precios, los gobiernos de los países en desarrollo han demostrado sistemáticamente su voluntad de asumir los gastos derivados de esta política (Abbot, 2014).

Aunque los gobiernos deseen proteger a los productores cuando los precios de mercado caen por debajo de los costes de producción, las cotizaciones no deberían superar un determinado nivel de referencia. Lo ideal sería que los gobiernos trataran de ofrecer precios del mercado. Las cotizaciones superiores a las del mercado no sólo incrementan los costes de adquisición, sino que también pueden distorsionar los precios en los mercados internos. Esto puede ser especialmente perjudicial para el bienestar de muchos hogares pobres que dedican una gran parte de sus ingresos a la compra de alimentos. Estas consideraciones son particularmente importantes cuando los gobiernos deciden realizar grandes compras de alimentos en los mercados internos, ya que el alcance de las consecuencias dependerá del volumen de dichas compras.

Los costes de adquisición también se ven afectados por los precios de los alimentos y el volumen de las compras del gobierno. Las compras públicas se basan principalmente en una gestión financiera adecuada y la debida responsabilidad fiscal, y no sólo consisten en garantizar el cumplimiento de una serie de requisitos legales. Los precios superiores a los del mercado pueden comprometer los objetivos de las compras públicas de alimentos al hacer que dichas adquisiciones sean fiscalmente insostenibles. Los gobiernos deben prestar especial atención a la planificación y ejecución del presupuesto asignado a las compras públicas de alimentos.

Los regímenes de trato preferencial corren el riesgo de generar una cierta dependencia de las compras públicas, ya que pueden suponer un menor estímulo para que las empresas encuentren canales de comercialización alternativos y mejoren la competitividad. La dependencia de las compras públicas de alimentos puede reducirse limitando las compras a los pequeños productores individuales y/o a las organizaciones de agricultores. Los programas brasileños, por ejemplo, fijaron un volumen máximo de compra a los productores individuales y a las organizaciones de agricultores. Los campesinos sólo pueden vender una cantidad limitada de alimentos al gobierno, expresada en valor monetario. Esta política pretende impedir

que los agricultores dependan exclusivamente de las compras del gobierno. También anima a los campesinos a reaccionar ante las oportunidades del mercado y a comprometerse con otros mercados. El volumen máximo de compra también garantiza que los beneficios de las compras públicas de alimentos lleguen al mayor número de agricultores posible.

Los sistemas de subcontratación tienen ventajas, ya que no limitan la competencia, y reducen la probabilidad de que se produzcan distorsiones del mercado y de los precios. Las compras de alimentos a proveedores más grandes pueden ayudar a superar algunos de los desafíos de la cadena de suministro de los pequeños agricultores al facilitar la agrupación y la elaboración. Sin embargo, esta estrategia sólo abrirá los mercados a los pequeños productores si las entidades compradoras son capaces de garantizar que éstos satisfacen los cupos establecidos. Esto implica la creación de mecanismos eficaces de supervisión y certificación, que pueden ser onerosos y costosos tanto para las entidades compradoras como para los proveedores. Además, existen problemas importantes relacionados con la transmisión de precios de los proveedores a los agricultores y la forma en que se distribuyen los beneficios a lo largo de la cadena de suministro para garantizar que los campesinos reciben un porcentaje justo del precio de venta.

Estas enseñanzas se deben tener en cuenta al diseñar los regímenes de trato preferencial para las compras públicas de alimentos. Las mismas proporcionan información sobre las maneras de garantizar la accesibilidad de los mercados de adquisición pública de alimentos a los pequeños agricultores y, al mismo tiempo, abordan algunos de los riesgos asociados a la reducción de la competencia. Los programas demuestran que los regímenes de trato preferencial pueden ser complementarios a la transparencia y la rendición de cuentas, así como a la responsabilidad financiera.

Es necesario investigar más a fondo para determinar la influencia de los regímenes de trato preferencial en los mercados, los precios y los resultados socioeconómicos. Si se comprenden bien los costes y beneficios, los gobiernos estarán en mejores condiciones de decidir sobre las contrapartidas entre eficiencia y distribución (G20, 2016; CDDE, 2017; Centro de Comercio Internacional s.f.). Cabe destacar que el alcance de las consecuencias para los mercados dependerá en gran medida de sus características y del volumen de las compras públicas.

A la hora de considerar estas contrapartidas, es importante tener en cuenta que la competencia entre los proveedores en los procesos de compra pública no es siempre abierta y genuina. De hecho, las compras públicas son particularmente vulnerables a una cierta distorsión debido a las conductas anticompetitivas (OCDE, 2011). Al estar muy reguladas y sujetas a los correspondientes requisitos de transparencia, las compras públicas pueden convertirse en un proceso demasiado predecible, fomentando el comportamiento anticompetitivo, la colusión y la manipulación de las ofertas (OCDE, 2011). Los riesgos asociados a la competencia son, por tanto, motivo de preocupación y deben gestionarse en cualquier método de compra pública.

Además, utilizar el precio como criterio principal no tiene en cuenta los factores externos -positivos y negativos- implicados en la producción y el consumo de alimentos. Cuando los precios no reflejan adecuadamente los costes y beneficios, o cuando se producen asimetrías y fallos en la información de los mercados, es imposible lograr los resultados de los métodos competitivos. Así pues, los resultados positivos asociados a las compras públicas competitivas basadas principalmente en los precios también dependen de las características de los mercados. Además, si los procesos de compra pública crean barreras de entrada al mercado que excluyen a segmentos enteros de la sociedad, no pueden considerarse eficientes, ya que limitan la competencia y, en consecuencia, afectan a los precios. Utilizando otros marcos analíticos, la transparencia y la equidad también pueden ponerse en duda cuando las barreras de entrada al mercado excluyen a varios grupos de proveedores.

Simplificar los requisitos de las compras públicas y reducir los costes de transacción

Los requisitos de las compras públicas pueden constituir barreras significativas de entrada a los mercados públicos de alimentos. Numerosos gobiernos han simplificado los requisitos de las compras para reducir los costes de transacción y facilitar el acceso de los pequeños agricultores a estos mercados. Este enfoque también es habitual en países que pretenden promover la participación de las PYME en las compras públicas. Se pueden aprender muchas lecciones de estas experiencias. Los cambios van desde la reducción de la burocracia y los costes asociados al cumplimiento de los requisitos, hasta la adaptación de las especificaciones para la adquisición de alimentos.

La participación en los procesos de compra pública requerirá algún tipo de registro. Algunos países, como Brasil y Paraguay, han optado por el registro en el ministerio de agricultura. Sin embargo, muchos países -como Ghana y Kenya- exigen que las organizaciones de agricultores se registren como algún tipo de empresa (Arrowsmith y Quinot, 2013). Los procesos que exigen que las organizaciones de agricultores se registren como empresas[7] pueden crear obstáculos adicionales para los pequeños productores. Aunque la mayoría de los gobiernos han realizado reformas, el proceso de registro de una empresa continúa siendo largo y costoso (Banco Mundial, 2017a). Exigir algún tipo de registro debe ser un requisito que tenga en cuenta la burocracia y costes asociados, y se deben favorecer aquellas alternativas que sean más accesibles para los pequeños agricultores y las organizaciones de agricultores. Estos requisitos también deben tener en cuenta los modelos asociativos habitualmente adoptados por las organizaciones de agricultores en sus países. Además de racionalizar los requisitos de registro para las compras públicas de alimentos, los gobiernos deberían tratar de simplificar los procedimientos de registro, ya que esto no sólo permite a los campesinos participar en los procesos de compra pública, sino también interactuar con otros compradores privados.

Al adaptar los requisitos de las compras a los pequeños productores, también se deben tener en cuenta la normativa relacionada con las garantías de oferta y cumplimiento. Estos requisitos se consideran una buena práctica en las compras públicas. Sin embargo, estos instrumentos pueden suponer un obstáculo importante para los proveedores más pequeños (CE, 2008b; Banco Mundial, 2017b). Esto resulta particularmente cierto en el caso de los pequeños productores que tienen poco efectivo y carecen de acceso a servicios financieros. Casi todos los países del mundo exigen garantías de oferta, mientras que las garantías de cumplimiento también son habituales, aunque fundamentalmente en los países en desarrollo (Banco Mundial, 2017b).

La Unión Europea es un buen ejemplo en lo que se refiere a la adaptación en este ámbito. A fin de facilitar la participación de los proveedores más pequeños en las compras públicas, muchos gobiernos han sustituido las garantías de la oferta por las declaraciones de oferta (ya estén certificadas por un notario o no), en las que los proveedores realizan una declaración jurada aceptando el contrato y comprometiéndose a cumplir todas las condiciones estipuladas. Esta adaptación elimina la carga financiera y administrativa que supone la obtención de un instrumento de garantía de la oferta, al tiempo que proporciona cierto grado de protección a las entidades compradoras al exigir un compromiso formal del proveedor.

En lo que respecta a las garantías de cumplimiento, prácticamente todas las economías desarrolladas las han abolido por completo (Banco Mundial, 2017b). Muchos países -como Bolivia, Egipto, Corea del Sur y Rusia- han eximido a las PYME de los requisitos de garantías de oferta y cumplimiento (Banco Mundial, 2017b; DCED, 2017; Centro de Comercio Internacional, s.f.). También

RECUADRO 8

Las compras públicas de alimentos en Paraguay

En el Paraguay, el Gobierno ha creado una modalidad especial de adquisición diseñada específicamente para comprar alimentos a los agricultores familiares y a las organizaciones de agricultores. Esta modalidad ha sido establecida por ley, que también reserva la totalidad de las compras públicas de alimentos a los agricultores familiares (Decreto 1056/13). Se han simplificado los requisitos para participar en las compras públicas de alimentos, adaptándolos a las capacidades de los pequeños productores y las organizaciones de agricultores. El decreto prescinde de las garantías de oferta y cumplimiento, del registro fiscal y de los requisitos de personalidad jurídica. Los proveedores únicamente deben satisfacer los siguientes requisitos básicos: (1) registrarse en el Ministerio de Agricultura y Ganadería o en el Instituto Nacional de Cooperativas; y (2) participar en programas de asistencia técnica ejecutados por el gobierno, las ONG o las agencias de cooperación internacional.

[7] Hace referencia a los tipos más habituales de empresas en la mayoría de los países (es decir, sociedades unipersonales, sociedades, corporaciones, cooperativas o empresas).

RECUADRO 9

Rwanda: Reserva Estratégica Nacional de Cereales (NSGR, por sus siglas en inglés)

En 2011, la NSGR de Rwanda fijó un cupo del 40 por ciento para las cooperativas agrícolas. En un principio, la NSGR exigía a las organizaciones de agricultores que formaran cooperativas y presentaran un certificado de registro del Organismo de Cooperativas de Rwanda. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones no podían cumplir este requisito, dado la complejidad y los costes asociados al proceso de establecimiento y registro de una cooperativa (Nizeyimana, 2015). Esto motivó que la NSGR cambiara las normas, y ahora las organizaciones de agricultores sólo están obligadas a registrarse en las oficinas descentralizadas del Ministerio de Agricultura, un procedimiento menos complicado (Nizeyimana, 2015).

RECUADRO 10

La licitación blanda del PMA

En la modalidad de licitación blanda, las organizaciones de agricultores y los comerciantes presentan sus ofertas y compiten por el contrato. El PMA aplica condiciones menos rigurosas para la licitación -como el suministro de cantidades menores, la eliminación de los requisitos específicos de envasado y la exención de los depósitos de fianza- a fin de facilitar la participación de los pequeños agricultores en el proceso de licitación. Esta modalidad se utilizó en la mayoría de los países en los que se implementó la iniciativa P4P. Las ofertas se evaluaron en función de los criterios de los países establecidos por el PMA, que tienen en cuenta tanto el precio como la calidad.

deberían adoptarse enfoques similares en las compras de alimentos a pequeños productores y organizaciones de agricultores.

Las entidades compradoras deben garantizar siempre el cumplimiento de los estándares de calidad e inocuidad de los alimentos en sus adquisiciones. No obstante, es importante asegurar que estas salvaguardias no creen requisitos onerosos que impliquen la obtención de diversos tipos de certificaciones y licencias. Aunque si los estándares alimentarios no deberían bajarse, los gobiernos tendrían que estudiar la posibilidad de prescindir de algunos de los requisitos que no afectan -o lo hacen de forma limitada- a la calidad e inocuidad de los alimentos (Centro de Comercio Internacional, 2014). Siempre que resulte posible, los gobiernos pueden tratar de simplificar aquellos procesos de certificación de la inocuidad de los alimentos que sean demasiado complejos, así como las normas de procesamiento de productos agrícolas, dado que los mismos han sido diseñados, generalmente, para las medianas y grandes empresas que tienen gran capacidad técnica y financiera (Centro de Comercio Internacional, 2014).

El cumplimiento de los estándares de calidad e inocuidad de los alimentos es una de las mayores restricciones para la participación de los pequeños agricultores en los mercados. La burocracia y los costes asociados a dicho cumplimiento exceden las capacidades de la mayoría de los campesinos y de las organizaciones de agricultores. Abordar este desafío está fuera del alcance de las iniciativas de compra pública de alimentos. Los pequeños productores y las organizaciones de agricultores necesitan recibir el apoyo necesario para cumplir con los estándares de calidad e inocuidad de los alimentos. Esto es crucial no sólo para su participación en las compras públicas, sino también para su entrada en otros mercados formales.

Simplificar las especificaciones de los alimentos para que se ajusten mejor a las capacidades de los pequeños agricultores debería resultar más sencillo. Las especificaciones de los alimentos pueden establecer requisitos mínimos y permitir alternativas o variantes de alimentos que satisfacen el contenido nutricional y las preferencias locales exigidas (Caldeira *et al.*, 2017). Por ejemplo, en la Unión Europea se suele permitir a los proveedores presentar ofertas de alimentos sustitutos que cumplan con los requisitos básicos en cuanto a características y

funcionalidad (EC, 2008b). Los proveedores también pueden suministrar variantes de alimentos que satisfagan los requisitos nutricionales básicos. Esta estrategia se ha adoptado para facilitar el acceso de las PYME a las compras públicas y también se ha aplicado a las adquisiciones de alimentos. Las especificaciones de los alimentos en el PNAE de Brasil tenían como objetivo evitar requisitos restrictivos y se centraban en los grupos de alimentos, el contenido de nutrientes y los requisitos nutricionales básicos, en lugar de en las variedades, tamaños, colores y apariencia específicos de cultivos.

En los recuadros 8, 9 y 10 se incluyen ejemplos de cómo los gobiernos nacionales y el PMA han simplificado sus requisitos de compra pública de alimentos para facilitar la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos de alimentos.

Garantizar los pagos a tiempo

Que los pagos se efectúen a tiempo es fundamental para todos los proveedores -grandes o pequeños- pero resulta especialmente importante para los pequeños productores que tienen importantes problemas de liquidez. Los retrasos en los pagos impiden que los campesinos logren satisfacer sus necesidades inmediatas y también pueden generar pérdidas significativas de ingresos debido al aumento de los precios en la explotación agrícola tras las cosechas. Los riesgos asociados a la morosidad pueden disuadir a los agricultores de participar en los mercados de compra pública.

Un estudio de la iniciativa P4P concluyó que los retrasos prolongados en los pagos a los agricultores eran uno de los principales factores que contribuían a las elevadas tasas de incumplimiento del programa (Armani, 2014). En Rwanda y Burkina Faso, los retrasos en los pagos debidos al largo proceso de certificación del PMA hicieron que los contratos de la iniciativa P4P resultaran mínimamente atractivos para los agricultores. La volatilidad ascendente de los precios, unida a los retrasos en los pagos, dio lugar a ventas paralelas entre los agricultores participantes, ya que los precios en la explotación agrícola aumentaron por encima de los precios de los contratos. Asimismo, el PAA y el PNAE también tuvieron dificultades para garantizar que los pagos a los pequeños productores participantes se efectuaran a tiempo (Delgado *et al.*, 2005; USP, 2006). Las investigaciones realizadas por el Banco Mundial sobre las compras públicas han revelado que los retrasos en el pago a los proveedores continúan siendo generalizados en todo el mundo.

La mejor práctica reconocida es pagar a los proveedores en un plazo inferior a 30 días (CE, 2008b; Banco Mundial, 2017b). Sin embargo, este plazo puede ser demasiado prolongado para los pequeños agricultores, especialmente para los productores más vulnerables. Las iniciativas de compra pública de alimentos deben fijar plazos de pago más adecuados para ellos. El PAA, por ejemplo, procuró pagar a los agricultores en un plazo de 10 a 23 días y el PNAE en un plazo de 15 a 30 días (Kelly y Swensson, 2017). El PMA también modificó su procedimiento estándar de pagos y lo redujo a 15 días (Kelly y Swensson, 2017).

Garantizar el acceso a la información

Los pequeños agricultores tienen conocimientos e información limitados sobre las compras públicas, ya que normalmente no participan en los mercados públicos de alimentos. Por lo tanto, es posible que los campesinos desconozcan las oportunidades de licitación, las normas de acceso preferencial y los requisitos para participar en las compras públicas. Es importante señalar que facilitar información a los pequeños agricultores reduce su incertidumbre, ya que les aclara las condiciones del intercambio. Garantizar el acceso a la información sobre las oportunidades de compra pública de alimentos es fundamental para la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos de alimentos.

En la mayoría de los casos, la información sobre las compras públicas se pone a disposición de los proveedores en las páginas web del gobierno. Varias instituciones reconocen que utilizar sistemas en línea es la mejor práctica, ya que permiten que la información esté a disposición de todo el mundo y sea gratuita (CE, 2008b; Centro de Comercio Internacional, 2014). Sin embargo, la idoneidad de las herramientas en línea dependerá del nivel de uso de Internet en cada país. El acceso a la información en línea podría suponer un desafío para los pequeños agricultores, especialmente aquéllos que viven en zonas rurales remotas. Utilizar los canales de los medios de comunicación locales puede hacer que la información sobre los procesos de licitación y los regímenes de trato preferencial sea más accesible para los pequeños agricultores. Esta información también debería facilitarse directamente a los campesinos a través de las organizaciones de agricultores, los servicios de

extensión, las ONG u otras organizaciones que trabajan en estrecha colaboración con ellos. Por ejemplo, el PNAE de Brasil estableció en su normativa que las convocatorias para la compra de alimentos debían publicarse en las páginas web del gobierno, los periódicos locales y los tablones de anuncios en espacios públicos, y anunciarse en las estaciones locales de radio.

Los avisos y convocatorias relacionados con las compras públicas deben ser claros y proporcionar detalles sobre los estándares alimentarios, los requisitos de calidad e inocuidad de los alimentos, los precios, los puntos de entrega y los calendarios. También se debe informar a los pequeños agricultores sobre los criterios de calificación y los requisitos de certificación de los regímenes de trato preferencial. Las entidades compradoras también deben dar tiempo suficiente a los campesinos para que preparen las licitaciones y respondan a las convocatorias públicas para la compra de alimentos. La información debe proporcionarse con suficiente antelación para que los productores interesados puedan planificar y tomar medidas para su participación en los procesos de compra pública.

Contratos a término y pagos anticipados

Los contratos a término son contratos entre dos partes para comprar o vender un activo a un precio determinado en una fecha futura. Este tipo de acuerdo puede eliminar algunos de los riesgos e incertidumbres relacionados con la comercialización y también proteger a los proveedores y compradores frente a las fluctuaciones de los precios. Tanto el PAA como la iniciativa P4P emplearon esta estrategia para ofrecer garantías adicionales a los productores más vulnerables.

Aunque esta modalidad de contrato ofrece diversas ventajas que animan a los agricultores a participar en las compras públicas de alimentos, las experiencias del PAA y la iniciativa P4P indican que este tipo de contrato plantea importantes desafíos. Las lecciones aprendidas hasta la fecha sugieren que los gobiernos deben tener una cierta precaución al adoptar este enfoque. En la iniciativa P4P, los contratos a término fueron los que registraron tasas más elevadas de impago, de un 21 por ciento (PMA, s.f.). Esto se debió principalmente a la falta de capacidad de los proveedores para producir y acumular alimentos, así como para cumplir con los estándares de calidad.

El PAA se enfrentó a problemas similares, llevando a la evaluación del programa a concluir que la mayoría de los problemas de ejecución estaban estrechamente relacionados con este tipo de contratos (USP, 2006). Entre 2004 y 2005, la tasa de incumplimiento de los contratos a término fue del 70 por ciento, provocando la cancelación de esta modalidad de contrato en el PAA (USP, 2006; Graziano *et al.* 2010). Las elevadas tasas de incumplimiento estaban relacionadas con la escasa coordinación entre el PAA, los servicios de extensión y los programas de desarrollo de la capacidad, que impedía a los agricultores cumplir los requisitos de calidad e inocuidad de los alimentos. Además, las condiciones meteorológicas adversas provocaron que la mayoría de los agricultores perdieran sus cosechas. Se exigió a los pequeños productores que contrataran un seguro como salvaguardia frente al impago. Sin embargo, los pagos del seguro se retrasaron y no cubrieron el valor total de la producción. Esto se vio agravado por el hecho de que muchos agricultores desconocían el plan del seguro y/o no sabían cómo acceder a éste.

Los riesgos para las entidades compradoras son considerablemente elevados cuando se conceden anticipos. El incumplimiento de los contratos también puede afectar al suministro de alimentos a las instituciones gubernamentales y a los programas de asistencia alimentaria. Los pequeños productores también pueden verse perjudicados por el incumplimiento de los contratos y el consiguiente aumento de los niveles de endeudamiento.

Además, los contratos a término plantean riesgos comerciales tanto para los pequeños agricultores como para los compradores gubernamentales (UNIDROIT/FAO/FIDA, 2015). Los precios de los contratos pueden resultar inferiores a los del mercado o pueden no cubrir el aumento de los costes de producción. Para las entidades compradoras, el riesgo reside en que los precios acordados puedan ser más elevados que los precios de mercado, lo que aumenta los costes de adquisición. En ambos casos existe un incentivo para incumplir el contrato: o bien los agricultores incumplen el contrato o bien las entidades compradoras limitan las compras a los pequeños agricultores o las cancelan por completo. Estos estímulos son más acusados cuando los mercados de productos básicos son más dinámicos.

Por tanto, los contratos a término y los pagos anticipados requieren estrategias eficaces para reducir o diluir el riesgo. Se deben realizar inversiones en iniciativas de desarrollo de la capacidad que permitan a los agricultores aumentar los niveles de producción y cumplir los requisitos de calidad de los alimentos. Las tasas de incumplimiento de la iniciativa P4P se redujeron durante el proyecto piloto quinquenal,

atribuyéndose este descenso al desarrollo de la capacidad de los pequeños agricultores (PMA, 2014a). Los planes especiales de seguro son fundamentales y deben ponerse a disposición de los agricultores y adaptarse a sus necesidades. Éstos les protegerán frente al incumplimiento de los contratos como consecuencia de niveles de producción reducidos y/o mala calidad de los cultivos. Los acuerdos institucionales para gestionar los contratos a término y los pagos anticipados deberían incluir a agentes que tengan experiencia y conocimientos en planes financieros dirigidos a los pequeños agricultores. Por último, los pagos anticipados rápidos desempeñan un papel fundamental en estos casos, ya que actúan como un instrumento para financiar la producción. Los retrasos en los pagos reducirán la capacidad de los agricultores para aumentar la producción y mejorar la calidad de los alimentos.

Los riesgos comerciales también pueden reducirse definiendo mecanismos eficaces de fijación de precios y estipulándolos en las cláusulas de los contratos a término (UNIDROIT/FAO/FIDA, 2015). Los mecanismos de fijación de precios deben proporcionar una tasa de rendimiento a los pequeños productores que cubra los costes fijos y variables de producción y sea rentable. Los mecanismos inadecuados de fijación de precios pueden generar incertidumbre en los agricultores en lo que respecta a los ingresos obtenidos por las ventas a las instituciones gubernamentales. Los mecanismos eficaces de fijación de precios también garantizan la sostenibilidad financiera de las compras públicas de alimentos. Esto puede lograrse permitiendo que los precios se renegocien poco antes de la entrega. Este enfoque fue adoptado por la iniciativa P4P en Kenya (Amani, 2014). Las condiciones de los precios deben definirse claramente en las cláusulas contractuales a fin de ofrecer mayor certidumbre a los agricultores y a las entidades compradoras.

El éxito de este tipo de adaptación requiere un nivel elevado de capacidad para proporcionar un apoyo eficaz a la producción y la comercialización, así como planes financieros adaptados. Los responsables de la formulación de las políticas deben tener en cuenta la viabilidad e idoneidad de los contratos a término en función del contexto, las capacidades y los recursos de su país.

Definir los criterios de selección

Definir normas claras de selección para los regímenes de trato preferencial es crucial para la integridad y transparencia de los sistemas de compra pública (OCDE, 2009; Kuhn y Sherman, 2014). La ausencia de criterios de selección bien definidos otorga a las entidades compradoras un elevado nivel de discrecionalidad, que puede plantear dudas acerca del acceso a los regímenes de trato preferencial y a las decisiones de compra (Quinot, 2013). Además de los criterios predefinidos, debe haber algún tipo de proceso de certificación para verificar la idoneidad del vendedor. Es importante

RECUADRO 11
Establecer criterios de selección y sistemas de certificación adecuados que tengan en cuenta las cuestiones de género

Los criterios de selección para el acceso preferencial a los mercados de compra pública de alimentos siempre deben tener en cuenta las cuestiones de género y abarcar las diferentes funciones que desempeñan las mujeres en la agricultura. Unos criterios muy restrictivos podrían excluir a las mujeres, ya que no siempre tienen el control de la gestión de las explotaciones agrícolas, no se les suele considerar las cabezas de familia y pueden participar en más de una actividad agrícola, como la elaboración de cultivos, pescado y productos lácteos. Es importante destacar que las mujeres no suelen poseer propiedades, aunque pueden tener derecho a cultivar la tierra de las mismas. Por ejemplo, la evaluación de la iniciativa P4P descubrió que las mujeres no cumplían los criterios asociados a los pequeños agricultores en la mayoría de los países, ya que éstos se centraban en la propiedad de la tierra y los activos, así como en el control de la producción y los ingresos (ALINe, 2011; PMA, 2014b). En el caso del PAA en Brasil, aunque la certificación de la DAP facilitó el acceso de las mujeres al programa, éstas también tenían que presentar su documento de identidad y inscripción de contribuyente, un requisito que no pueden cumplir muchas mujeres de las zonas rurales. A pesar de que la DAP certifica el hogar y permite la inclusión de nombres tanto de hombres como de mujeres, en la práctica las mujeres fueron habitualmente excluidas de ésta debido a normas culturales que establecen que los hombres son los cabezas de familia de los hogares rurales (Siliprandi y Cintrao, 2011).

RECUADRO 12

La certificación de los pequeños agricultores en América Latina

La Reunión Especializada de Agricultura Familiar, que forma parte de las iniciativas de desarrollo agrícola del bloque comercial sudamericano, ha ayudado a los gobiernos a desarrollar criterios comunes para identificar a los agricultores familiares.[8] Como resultado, Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela han formulado definiciones y criterios formales para los agricultores familiares. En todos estos países, las definiciones de agricultura familiar han sido establecidas por leyes y normativas específicas. El reconocimiento de los agricultores familiares como una categoría específica de productores ha estado acompañado de sistemas nacionales de registro que certifican a los pequeños productores y a las organizaciones de agricultores. Éstos suelen ser responsabilidad de los ministerios de Agricultura.

Un sistema de registro único facilita la identificación de los agricultores cualificados para la participación en las iniciativas de compra pública de alimentos. De esta forma, no es necesario que las entidades compradoras verifiquen la idoneidad de los pequeños productores cuando les compran alimentos. Los sistemas de certificación deberían ser capaces de identificar y clasificar a los pequeños agricultores, a las organizaciones de agricultores y a otras pequeñas empresas rurales.

El sistema brasileño de registro (DAP) destaca sin lugar a dudas como ejemplo de buenas prácticas en este ámbito. La DAP es el único requisito de inscripción para participar en el PAA y el PNAE. También clasifica a los agricultores según sus ingresos, permitiendo a las instituciones gubernamentales identificar los grupos prioritarios. También existe una DAP específica para mujeres y hogares encabezados por mujeres.

Cabe destacar que los procedimientos de certificación sólo son eficaces cuando son sencillos y no suponen una carga adicional para los agricultores en términos de burocracia y tasas. No siempre es necesario crear una legislación que defina la agricultura en pequeña escala. Sin embargo, los gobiernos siempre deben definir los criterios de selección y los procesos de certificación para el trato preferencial a través de políticas, normativas o instrumentos similares.

[8] http://www.reafmercosul.org/descargas/Publicacion_Registros_de_la_AF_REAF_Mercosur_set2016.pdf

garantizar que cada entidad compradora no defina esta aptitud *ad hoc*, sino que utilice criterios coherentes y certificables. La idoneidad debe basarse en las definiciones de los pequeños productores y las organizaciones de agricultores, reflejo del contexto del país y las características de sus sistemas agrícolas.

Los programas de compra de alimentos en Brasil utilizaron una definición y unos criterios claros para la agricultura familiar que se establecieron por ley y fueron adoptados por todas las políticas del sector. Se certifica a los agricultores por medio de una declaración (DAP[9]) emitida por las autoridades locales. La DAP es el principal requisito para participar en las compras públicas de alimentos. El PMA también definió criterios de selección para las organizaciones de agricultores de cada país. Este requisito no sólo facilitó la identificación y selección de los beneficiarios del programa, sino que también garantizó la transparencia y la rendición de cuentas en las compras públicas. En estos casos, los criterios también tenían como objetivo identificar a los productores más vulnerables y a los grupos marginados -como las mujeres y las minorías étnicas- asegurando que las ventajas del trato preferencial beneficiaran a la población más pobre. En los recuadros 11 y 12 se analizan cuestiones clave y las mejores prácticas relacionadas con las cuestiones de género, los criterios de selección y la certificación de los pequeños agricultores. Además de dichos criterios, los responsables de la formulación de las políticas pueden optar

[9] Declaração de Aptidão ao PRONAF (Declaración de aptitud para acceder al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar).

CUADRO 2: **Simplificar los requisitos y reducir los costes de transacción: resumen de las mejores prácticas**

Requisitos de registro	Los requisitos de registro son un coste de transacción clave en las compras públicas, ya que suelen conllevar cierta burocracia y el abono de unas tasas. Lo ideal es que se exija a los agricultores/organizaciones de agricultores un tipo de registro lo menos oneroso posible.
Garantías de la oferta y de cumplimiento	Aunque las garantías de la oferta son una buena práctica en las compras públicas, también pueden suponer obstáculos importantes para los pequeños productores debido a su limitada liquidez y acceso a los servicios financieros. Los requisitos de las garantías de la oferta se deberían eliminar, rebajar o sustituir por una declaración de la oferta.
Estándares de calidad e inocuidad de los alimentos	Los gobiernos siempre deben garantizar la calidad e inocuidad de los alimentos adquiridos a través de los procesos de compra pública. Aunque si estos estándares no deberían suavizarse, las entidades compradoras deberían tratar de prescindir de los requisitos que no afectan a la calidad e inocuidad de los alimentos. Estos requisitos también se deben simplificar en la medida de los posible sin comprometer la inocuidad.
Especificaciones para las compras de alimentos	Cumplir con requisitos alimentarios demasiado específicos puede resultar complicado para los pequeños agricultores. Las especificaciones de los alimentos deben centrarse en los grupos de alimentos, el contenido de nutrientes y los requisitos nutricionales básicos, en lugar de en las variedades, tamaños, colores y apariencia específicos de cultivos. Las entidades compradoras deberían permitir variantes de alimentos que cumplan los requisitos mínimos establecidos por éstas.
Garantizar los pagos puntuales	Los retrasos en los pagos siguen siendo habituales en la contratación pública en todo el mundo. La mejor práctica reconocida es pagar a los proveedores en un plazo inferior a 30 días naturales. Este plazo podría ser demasiado prolongado para los pequeños agricultores debido a sus necesidades inmediatas de efectivo y su limitado acceso al crédito. Los gobiernos también deberían fijar multas y sanciones por retrasos en los pagos.
Garantizar el acceso a la información	Los términos de la transacción deben quedar claros para los pequeños productores, a fin de reducir la incertidumbre relacionada con la participación en los mercados. La obtención de información también es un coste de transacción clave. La información sobre las oportunidades de compra pública de alimentos, el trato preferencial y los requisitos asociados debe darse a conocer a través de canales accesibles a los agricultores e incluir toda la información necesaria para su participación en los procesos correspondientes.
Contratos a término y pagos anticipados	Los contratos a término conllevan diversos beneficios para los pequeños productores al reducir la incertidumbre relacionada con su participación en los mercados. Sin embargo, el riesgo de incumplimiento puede afectar negativamente tanto a las entidades compradoras como a los pequeños agricultores. Los gobiernos deben establecer mecanismos para proteger a ambas partes del incumplimiento.
Criterios de selección	Los regímenes de trato preferencial deben tener un criterio de selección y un proceso de certificación claros. Los criterios de selección reducen las dudas y la ambigüedad asociadas a ciertas decisiones de compra. Los gobiernos también deben decidir si desean centrarse en determinados subgrupos de pequeños agricultores. Las iniciativas de compra publica de alimentos siempre deben tener como objetivo específico a las mujeres.

Fuente: elaboración propia del autor.

por un mecanismo de selección de beneficiarios que concentre las compras de alimentos en zonas geográficas o categorías específicas de pequeños agricultores. Algunos países han optado por dirigirse a subgrupos específicos de pequeños agricultores, dando preferencias adicionales a los productores más vulnerables. Por ejemplo, en Brasil el PAA dio prioridad a los agricultores más pobres del país y a la región noreste. De manera similar, la iniciativa P4P dio prioridad a las organizaciones de agricultores con poca experiencia previa en la comercialización colectiva y un acceso limitado a recursos. Ambos programas tuvieron éxito en la realización de compras periódicas a estos grupos, aunque no estuvieron exentas de problemas (USP, 2006; PMA, 2014a, Miranda *et al.*, 2017). La inclusión de estos agricultores en los mercados de compras públicas requiere importantes inversiones a largo plazo en el desarrollo de la capacidad.

Los regímenes de trato preferencial también pueden dirigirse a los pescadores en pequeña escala, a los habitantes de los bosques, a los elaboradores y a otras pequeñas empresas rurales, ya que la mayoría de los pequeños agricultores realizan diferentes actividades que generan ingresos (Kelly y Swensson, 2017). Dada la importancia de la inclusión de las cuestiones de género en las estrategias de reducción de la pobreza, se recomienda que las iniciativas de compra pública de alimentos se dirijan específicamente a las mujeres. Cabe señalar que las iniciativas de compra de alimentos dirigidas a las organizaciones de pequeños agricultores deben tener en cuenta que la representación de las mujeres en estos grupos puede ser baja, y que muchas veces no pueden influir en la toma de decisiones. También es importante que dichas iniciativas se dirijan a las organizaciones integradas únicamente por mujeres. Esto puede resultar difícil, ya que el número de organizaciones de productoras puede ser reducido; sin embargo, las compras públicas de alimentos podrían ser un estímulo para su crecimiento.

Paso 4 GARANTIZAR LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

La mayoría de las iniciativas de compra pública de alimentos dirigidas a los pequeños agricultores y a las organizaciones de agricultores tienen como finalidad alcanzar una serie de objetivos. Éstos van más allá del fortalecimiento de los medios de subsistencia de los pequeños productores e incluyen mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición e impulsar las economías locales. La naturaleza multisectorial de estas iniciativas requiere respuestas coordinadas que puedan abordar sus complejidades (Swensson y Klug, 2017; Kelly y Swensson, 2017).

Exigen acuerdos multisectoriales que reúnan a diversas partes interesadas para adoptar decisiones conjuntas sobre el diseño y la ejecución de los programas. Estos acuerdos facilitan la acción concertada para hacer frente a los desafíos, fomentar la coordinación entre los diferentes programas gubernamentales y ayudar a supervisar su implementación (FAO, 2014). Por ejemplo, el PAA en Brasil estableció un grupo de trabajo compuesto por varios ministerios gubernamentales, incluyendo el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Agrario y el Ministerio de Finanzas. Asimismo, en Mozambique el Gobierno creó un consejo técnico para coordinar la ejecución de su programa nacional de HGSF (PRONAE), que involucró a 11 ministerios.

La coordinación intersectorial ha resultado compleja en la mayoría de las intervenciones de desarrollo en gran parte de los países. La mayoría de las burocracias no están organizadas para facilitar esfuerzos concertados de amplio alcance entre diferentes agentes y sectores. Las prioridades competitivas, la escasez de recursos y la falta de liderazgo político y de defensores de las políticas son obstáculos habituales para la coordinación intersectorial. Los acuerdos entre múltiples partes interesadas para las compras pública de alimentos también se han enfrentado a problemas similares. Tanto en Brasil como en Mozambique, los acuerdos entre múltiples partes interesadas tuvieron dificultades para superar la tendencia a trabajar de forma aislada, lo que contribuyó a diversos problemas de implementación, en especial en lo que respecta a la coordinación con las estrategias de desarrollo de la capacidad y las intervenciones agrícolas (Delgado *et al.*, 2005; USP, 2006; Swensson y Klug, 2017; Milhorance, 2017).

Los acuerdos multisectoriales deben tener un mandato y un control sobre las decisiones de ejecución y coordinación. Las plataformas multisectoriales deberían estar presentes a nivel nacional, regional y local, permitiendo que se generen sinergias allá donde se producen, adquieren y consumen los alimentos. Deberían involucrar a todos los actores y sectores clave que estén interesados en las compras públicas de alimentos, incluyendo la agricultura, la protección social, la seguridad alimentaria y la nutrición. Estos acuerdos también deberían permitir la participación activa de la sociedad civil y las organizaciones de agricultores

en los procesos de toma de decisiones, no su mera representación (Cornwall, 2002; Hickey y Mohan, 2005). Estos actores desempeñan un papel importante contribuyendo al desarrollo normativo y al seguimiento del cumplimiento de los programas, y asegurando la legitimidad y la rendición de cuentas en las iniciativas de compra pública de alimentos. Por ejemplo, en Mozambique la participación de organizaciones de agricultores en el Grupo de Trabajo establecido por el programa Compras de África para los africanos (PAA África, por sus siglas en inglés) contribuyó a fomentar el diálogo entre los campesinos y las instituciones gubernamentales sobre las iniciativas de compra pública de alimentos en el país (Milhorance, 2017).

El tipo de acuerdo multisectorial para la adquisición de alimentos de los pequeños agricultores dependerá en gran medida de los contextos de los países y de los diferentes objetivos normativos de los correspondientes gobiernos. Crear mecanismos de coordinación eficaces siempre supondrá un esfuerzo continuo. Sin embargo, existen dos áreas fundamentales en las que la coordinación intersectorial es clave para el éxito de las iniciativas de compra pública de alimentos: (1) adaptar la demanda de alimentos del gobierno a la oferta de los pequeños agricultores; y (2) definir mecanismos de selección de beneficiarios que permitan que los agricultores se beneficien de los programas de desarrollo de la capacidad y participen en las iniciativas de adquisición de alimentos.

Diseñar canastas de alimentos compatibles con la producción de los pequeños agricultores

Las compras públicas de alimentos suelen ajustarse a las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Por lo general, tienen como objetivo satisfacer las necesidades nutricionales y energéticas de las poblaciones destinatarias y contribuir a la diversificación de sus dietas. El tamaño y la composición de las canastas de alimentos se definen en consonancia con estos objetivos. Sin embargo, las canastas de alimentos también deberían incluir aquellos alimentos producidos habitualmente por los pequeños agricultores u otros alimentos que éstos puedan producir. Las canastas de alimentos deben aspirar a alcanzar los objetivos en materia de seguridad alimentaria y nutrición, y ajustarse en la medida de lo posible a la producción de los pequeños agricultores.

La selección de los productos de la canasta debe incluir requisitos específicos que tengan como objetivo incorporar los cultivos alimentarios de los pequeños agricultores. Aquellos requisitos que tengan en cuenta las campañas agrícolas, las zonas agroecológicas de producción, las culturas locales, los hábitos y las preferencias alimentarias facilitarán las compras de alimentos a los pequeños agricultores. Idealmente, estos criterios de selección deberían tener como objetivo específico la inclusión de los cultivos de los pequeños productores. Dichos criterios pueden integrarse en las políticas sectoriales, como las políticas de alimentación escolar o las políticas de ayuda alimentaria. Por ejemplo, en la Unión Europea el 21 por ciento de los países incluye el apoyo a la agricultura local como un objetivo de la política alimentaria escolar.[10] Algunos estados miembros como Austria, Hungría y los Países Bajos incluyen la estacionalidad, los alimentos locales y la sostenibilidad medioambiental en los requisitos de la alimentación escolar. En Brasil, la ley de alimentación escolar estipula que los menús deben definirse en función de la producción agrícola local (Ley núm. 11947/2009). Las directrices del PNAE también dan prioridad a los alimentos frescos, no procesado y de temporada (Resolución núm. 26/2013).

Cabe destacar que el diseño de la canasta de alimentos también tiene consecuencias para la participación de las mujeres en las iniciativas de compra pública de alimentos. En muchos países, existen distinciones entre los cultivos de hombres y mujeres. Aumentar la variedad de las canastas de alimentos puede facilitar el acceso de las mujeres a los mercados públicos de alimentos. En el recuadro 14 se incluye un análisis detallado de esta cuestión.

Crear canastas de alimentos y menús que satisfagan los objetivos nutricionales y tengan en cuenta la producción de los pequeños agricultores y la estacionalidad también requiere la colaboración y el diálogo intersectorial entre los actores involucrados en las compras públicas, la agricultura y la nutrición. Por ejemplo, en Brasil se aconseja a los nutricionistas escolares que trabajen con el gobierno local y los servicios de extensión rural para adaptar los menús a la producción de los pequeños agricultores. En muchos municipios, la planificación de los menús escolares incluyó evaluaciones participativas de la producción local de los

[10] https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/school-food-policy-country-factsheets

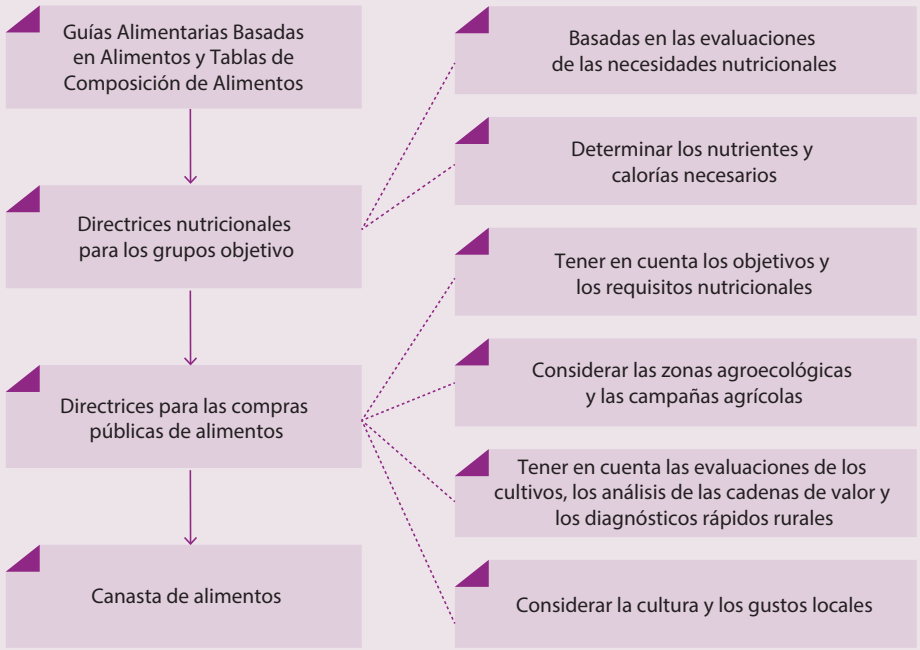
RECUADRO 13

Crear canastas de alimentos nutritivos: promover una alimentación y una nutrición mejoradas a través de la producción de los pequeños agricultores

Las canastas de alimentos adquiridas por los gobiernos son el resultado de un conjunto específico de políticas y procesos que tienen como objetivo promover mejores dietas y mejorar los resultados en materia de nutrición. Las Guías Alimentarias Basadas en Alimentos (FBDG, por sus siglas en inglés)[11] son un conjunto de directrices gubernamentales para promover dietas saludables que también sirven como referencia para la agricultura y las intervenciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Las Guías y Estándares Nutricionales se desarrollan siguiendo las recomendaciones de las FBDG y tienen como finalidad abordar las necesidades nutricionales de los grupos o poblaciones objetivo. Determinan los nutrientes y calorías necesarios según las evaluaciones de las necesidades nutricionales. Además de estas guías y estándares, es fundamental contar con directrices específicas para incorporar los cultivos alimentarios de los pequeños agricultores. Las canastas de alimentos deberían definirse en función de las necesidades específicas de energía, macronutrientes y micronutrientes, y tener en cuenta la producción de alimentos de los pequeños agricultores y la estacionalidad. En aquellos países que aún no han desarrollado sus propias FBDG, los gobiernos pueden adaptar las directrices de otros países, ya que las recomendaciones suelen ser similares en lo que respecta a su finalidad y utilización y al equilibrio entre los diferentes grupos de alimentos.

[11] https://efsa.onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.2903/j.efsa.2010.1460

FIGURA 3: **Marco para la creación de canastas de alimentos basadas en las necesidades nutricionales y la producción de alimentos de los pequeños agricultores**



Fuente: Adaptado de Fernandes *et al.* (2016) y Galloway (2010).

RECUADRO 14

Incorporar los cultivos de las mujeres a las canastas de alimentos

El diseño de las canastas de alimentos también tiene importantes consecuencias para la participación de las mujeres en las iniciativas de compra pública de alimentos. Esto está estrechamente relacionado con los cultivos y las actividades agrícolas en función del género, habituales en el hemisferio sur (Doss, 2002; Orr *et al.*, 2016). Aunque la distinción entre los cultivos de hombres y mujeres puede ser compleja, existen diferencias en cuanto al control de la producción de ciertos tipos y variedades de cultivos y los ingresos derivados de éstos (ALINe, 2011). En muchos países, los hombres controlan la producción de cultivos básicos y comerciales, aunque las mujeres pueden participar activamente en las actividades productivas relacionadas. La participación de la mujer en la producción y comercialización agrícolas, en particular en lo que respecta al control de los cultivos o productos básicos, es específica de cada contexto. No obstante, ampliar la variedad de las canastas de alimentos puede facilitar la participación de las mujeres en las compras públicas de alimentos, ya que resulta más probable que incluyan cultivos en cuya producción se han visto o pueden verse involucradas.

Las evaluaciones de las cuestiones de género de la iniciativa P4P concluyeron que la canasta de alimentos del PMA suponía un obstáculo importante para la participación de las mujeres (ALINe, 2011; PMA, 2014b). Las compras de alimentos de la iniciativa P4P se centraron en el maíz y el sorgo, bajo el control de los hombres en la mayoría de los países. En aquellos países en los que la iniciativa P4P compró legumbres, la participación de las mujeres fue mayor. Del mismo modo, la investigación sobre el PAA en Brasil reveló que la amplia variedad de alimentos adquiridos por el programa fue un factor clave para la participación de las mujeres (Silprandi y Cintrao, 2011). La canasta de alimentos del PAA incluía aves de corral, huevos, hortalizas y frutas, habitualmente bajo el control de las mujeres. El PAA también adquirió diversos tipos de alimentos procesados que se consideraban asociados a las mujeres, como pasteles, galletas, mermeladas, harina de mandioca y zumos de frutas.

Dotar a las canastas de alimentos de una mayor variedad e incluir cultivos tradicionales de las mujeres no sólo mejora la nutrición, sino que también pueden crear canales de comercialización adicionales para ellas, incrementando sus ingresos y fortaleciendo su situación socioeconómica, así como el bienestar del hogar.

pequeños agricultores. En general, el PNAE pudo comprar una amplia variedad de alimentos a los agricultores familiares que participaron en este programa (Toyoshi *et al.*, 2013).

Adaptar las compras de alimentos al suministro local es una tarea más sencilla cuando existen sistemas diversos de producción agrícola. En aquellos países o zonas en los que predomina la agricultura de subsistencia o en los que los campesinos se especializan en unos pocos cultivos de secano, adaptar las canastas de alimentos a la producción local y garantizar la diversidad alimentaria podría resultar más complicado. Las iniciativas de compra pública de alimentos deberían centrarse en los principales cultivos producidos por los pequeños agricultores. A medida que la iniciativa progrese y se desarrollen las capacidades de los campesinos, se podrán obtener otros alimentos. Del mismo modo, los gobiernos no tienen por qué aspirar a satisfacer la totalidad de la demanda de alimentos con la producción de los pequeños agricultores. Las compras a los pequeños agricultores pueden ampliarse a medida que aumentan sus capacidades productivas. La colaboración intersectorial es fundamental para conseguirlo, ya que las estrategias de desarrollo de la capacidad son necesarias para ayudar a los agricultores a diversificar la producción y satisfacer la demanda

de alimentos del gobierno. Algunas experiencias piloto en países africanos implementadas por el programa PAA África lograron introducir hortalizas y frutas en los menús escolares (Gyori *et al.*, 2016). Este éxito se logró gracias al apoyo adaptado a la producción de los pequeños agricultores, que incluyó el suministro de insumos, maquinaria y capacitación (Gyori *et al.*, 2016).

En el Recuadro 13 se ofrecen algunas directrices sobre cómo diseñar canastas de alimentos basándose en la producción local de los pequeños agricultores y cumpliendo los estándares alimentarios y nutricionales.

Promover una selección coordinada de beneficiarios de las compras públicas de alimentos, los programas de desarrollo de la capacidad y las intervenciones en materia de seguridad alimentaria y nutrición

Tal y como se ha comentado en secciones precedentes, el desarrollo de la capacidad es un elemento fundamental para que los pequeños agricultores participen en mercados exigentes, como los de las compras públicas de alimentos, ya que les permite responder al aumento de la demanda y satisfacer unos requisitos más estrictos de calidad e inocuidad de los alimentos. La mayoría de los programas de desarrollo de la capacidad utilizarán un tipo de mecanismo de selección de beneficiarios. Por otro lado, las compras públicas de alimentos pueden centrarse específicamente en determinadas zonas geográficas o grupos de pequeños agricultores. Por lo tanto, existe el riesgo de que los campesinos que reciben alguna ayuda agrícola no se beneficien de las oportunidades del mercado y viceversa. Éste puede ser el caso de los países en los que las compras de alimentos no corren a cargo del ministerio de agricultura, sino que corresponden a otras instituciones gubernamentales. Por ejemplo, uno de los principales problemas de ejecución de los programas brasileños de adquisición pública de alimentos fue seleccionar a campesinos que se beneficiaban de las estrategias gubernamentales de apoyo a la agricultura. En los primeros años del PAA, muchos agricultores que vendían alimentos al programa no se beneficiaron del régimen especial de crédito para la agricultura familiar, ni recibieron asistencia técnica de los servicios de extensión.

RECUADRO 15

Responder a las preocupaciones habituales relacionadas con las iniciativas de compra pública de alimentos

Preocupación 1: Las compras públicas de alimentos incrementarán los precios de los alimentos y distorsionarán los mercados.

Las grandes compras de alimentos a precios superiores a los del mercado corren el riesgo de incrementar las cotizaciones y distorsionar los mercados. Sin embargo, el alcance de esta influencia depende en gran medida de la estructura del mercado y el volumen de compra. Los gobiernos pueden reducir estos riesgos realizando compras específicas a precio de mercado. La capacidad de los precios de compra para reflejar las cotizaciones del mercado depende de la eficacia de los mecanismos de fijación de precios. Cualquier aumento de precio debido a un incremento de la demanda puede verse contrarrestado por intervenciones de desarrollo de la capacidad destinadas a ayudar a los agricultores a utilizar los insumos de manera más intensiva y eficiente. Los aumentos de la producción provocados por una mayor participación en los mercados y el acceso a los insumos, los servicios y el crédito pueden contribuir a estabilizar los mercados locales.

Preocupación 2: Las compras públicas de alimentos crearán dependencia de las compras gubernamentales y los cultivos básicos.

La dependencia de las compras gubernamentales puede evitarse fijando volúmenes máximos de compra a los productores individuales y a las organizaciones de agricultores. Esto anima a los agricultores a buscar canales de comercialización adicionales. Ofrecer precios de mercado también reduce los incentivos para depender exclusivamente del gobierno.

(cont.)

Recuadro 15 (cont.)

La capacidad de los pequeños agricultores para participar en otros mercados depende de un mayor acceso a los activos, las tecnologías y los bienes públicos, así como de las inversiones del sector público para fomentar la competitividad y el buen funcionamiento de los mercados (Barret, 2008). Es poco probable que una sola intervención, como las compras públicas de alimentos, provoque una amplia participación en los mercados. Si bien las compras públicas de alimentos pueden servir de trampolín para la integración de los pequeños agricultores en los mercados, son necesarias políticas de desarrollo agrícola a largo plazo e inversiones sostenidas para lograr este resultado. En cuanto a la diversificación de la producción, cabe señalar que la naturaleza de las compras gubernamentales (es decir, las canastas de alimentos) dependen de las políticas en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Si las políticas en estos ámbitos tienen como objetivo diversificar las dietas, entonces las compras públicas pueden aumentar la demanda de aquellos productos que no sean alimentos básicos, creando incentivos para diversificar la producción y el consumo de alimentos en los hogares.

Preocupación 3: No se ha demostrado que las compras públicas de alimentos afecten a los ingresos, la seguridad alimentaria y la nutrición, por lo que no resultan beneficiosas.

Esta afirmación es una falacia. La ausencia de datos solo significa que este tema no se ha investigado lo suficiente. Los resultados y las consecuencias de las compras públicas de alimentos aún no han sido objeto de una investigación exhaustiva. La mayor parte de las investigaciones realizadas hasta la fecha se basan en enfoques cualitativos, y apenas se han realizado estudios que utilicen métodos cuantitativos y muestras representativas. Muchas de estas iniciativas son recientes y los resultados tardan en materializarse. Al igual que la mayoría de las intervenciones de desarrollo, los resultados dependen en gran medida de la calidad del diseño y la ejecución de los programas. Tal y como se ha comentado en el párrafo anterior, la integración de los pequeños agricultores en los mercados depende de una serie de factores, al igual que los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición. Muchas iniciativas de compra pública de alimentos, como el HGSF o las reservas alimentarias, suelen tener diferentes objetivos y, por lo tanto, requieren métodos de evaluación más complejos. Las investigaciones realizadas sugieren que existe una relación entre las iniciativas de compra pública de alimentos, los ingresos agrícolas y la seguridad alimentaria. Sin embargo, es necesario subsanar las principales carencias en materia de investigación y proporcionar a los gobiernos datos objetivos sobre las consecuencias para proporcionar información para los procesos de toma de decisiones en materia de políticas.

Preocupación 4: Las compras públicas de alimentos pueden generar abusos y corrupción.

Todos los procesos de contratación pública están expuestos a la corrupción. Por tanto, esta preocupación afecta a toda la contratación pública de un país. La integridad de los sistemas de contratación pública se basa en procedimientos robustos de contratación y en mecanismos eficaces de supervisión y control acompañados de las correspondientes sanciones. Los gobiernos pueden recurrir a diversas directrices y normas internacionales relativas a la buena gobernanza y a las medidas de lucha contra la corrupción en la contratación pública, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (artículo 9), la Ley Modelo de la CNUDMI[12] sobre la Contratación Pública y las Recomendaciones de la OCDE[13] sobre Contratación Pública. Los regímenes de trato preferencial y las políticas horizontales no tienen por qué estar asociados a un mayor riesgo de corrupción. Por ejemplo, las Recomendaciones de la OCDE sobre Contratación Pública[14] de 2015 destacan cómo los gobiernos pueden perseguir objetivos sociales, económicos y medioambientales a través de la contratación pública, garantizando al mismo tiempo la integridad. En consonancia con las mejores

prácticas internacionales, esta nota de orientación ha estudiado diversas formas de alinear la adaptación de los marcos de compra pública de alimentos a los principios básicos de la contratación pública, como la transparencia y la rendición de cuentas, y la responsabilidad fiscal.

Preocupación 5: Las iniciativas de compra pública de alimentos comprometerán las prácticas rentables de compra y crearán cargas administrativas.

Cuando se utiliza la contratación pública para alcanzar objetivos socioeconómicos y medioambientales, la pérdida de rentabilidad es motivo de preocupación general. Hasta la fecha, no se ha realizado ninguna investigación que analice los costes de los procesos de contratación y las cargas administrativas asociadas a las iniciativas de compra pública de alimentos. No obstante, tal y como se ha comentado en esta nota de orientación, centrarse únicamente en los costes financieros no tendrá en cuenta los factores externos -positivos y negativos- implicados en la producción y el consumo de alimentos. Además, los Objetivos de Desarrollo Sostenible han puesto de relieve el importante vínculo entre las cuestiones relacionadas con la sostenibilidad y la contratación pública. Adaptar los marcos de compra pública de alimentos probablemente generará costes en las primeras etapas y requerirá el desarrollo de la capacidad y la capacitación de las entidades compradoras. Es necesario evaluar mejor los costes y beneficios de las iniciativas de compra pública de alimentos y extraer conclusiones para el desarrollo de las políticas futuras.

[12] Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional

[13] Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

[14] https://www.slideshare.net/OECD-GOV/oecd-recommendation-on-public-procurement2015

Es fundamental que las iniciativas de compra pública de alimentos promuevan mecanismos coordinados de selección de beneficiarios. La selección coordinada consiste en un esfuerzo preconcebido para identificar y escoger a los beneficiarios de las intervenciones agrícolas y de las iniciativas de compra pública de alimentos (Cirillo *et al.*, 2017). Los beneficiarios de los programas de desarrollo de la capacidad también deben ser los agricultores elegidos para suministrar alimentos a los programas e instituciones gubernamentales (Gyori *et al.*, 2016). Esto se puede hacer de tres maneras: (1) utilizar la misma base de datos, lista de registro y/o método de selección utilizados para las intervenciones agrícolas; (2) utilizar una base de datos de registro unificada o única que pueda identificar a los hogares que participan en programas de desarrollo de la capacidad y estrategias de protección social; y (3) seleccionar las mismas zonas geográficas objetivo de las intervenciones agrícolas, pero no necesariamente los mismos hogares (Cirillo *et al.*, 2017).

En Brasil, la base de datos de la DAP se combinó con la base de datos de los registros únicos de protección social (Cadastro Único) para fortalecer las sinergias entre las intervenciones agrícolas, el PAA y los programas de protección social, y aumentar su impacto en la reducción de la pobreza y la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición. Esta estrategia contribuyó a ampliar la participación de los agricultores registrados en el Cadastro Único en las compras del PAA (Mello *et al.*, 2014). Tal y como destacan los estudios realizados, todos los mecanismos de selección de beneficiarios serán imperfectos en su diseño e implementación. Sin embargo, deberían tener como objetivo promover los citados solapamientos en la mayor medida posible. Y lo que es más importante, se deben evitar mecanismos demasiado complejos y costosos.

Las historias de éxito del PAA y el PNAE también ponen de relieve la importancia de una estrecha colaboración entre las entidades compradoras y los servicios de extensión rural.

Observaciones finales

Las compras públicas de alimentos pueden contribuir a crear importantes sinergias con la seguridad alimentaria y los resultados nutricionales. Acceder a los mercados y disponer de una fuente de ingresos permiten a los hogares rurales aumentar su consumo de alimentos, diversificar su dieta y realizar inversiones en producción y productividad. La mejora de la nutrición puede intensificarse cuando las compras del gobierno tienen como objetivo ampliar la variedad de las canastas de alimentos. Estos productos pueden adquirirse a los pequeños agricultores, creando incentivos para diversificar la producción y promoviendo la diversidad alimentaria de los hogares. El aumento de la producción de cultivos alimentarios diversos puede ampliar su disponibilidad en los mercados locales, generando también efectos beneficiosos para la nutrición a nivel comunitario cuando se combina con intervenciones en materia de nutrición.

Sin embargo, la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos de alimentos -y en mayoría de mercados formales- puede verse limitada por las barreras de entrada y los elevados costes de transacción. Las restricciones más importantes están relacionadas con la elevada competencia y los exigentes requisitos de los procesos de compra pública de alimentos. Las normas y procedimientos que rigen este tipo de adquisiciones deben adaptarse para facilitar la participación de los pequeños agricultores en estos mercados. También supone un desafío adecuar la capacidad de los pequeños productores para responder al aumento de la demanda y cumplir los estándares de calidad e inocuidad de los alimentos. Además, la adquisición pública de alimentos puede obligar a los pequeños agricultores a diversificar su producción para poder suministrar una variedad más amplia de alimentos. Por lo tanto, las compras públicas de alimentos también deben estar estrechamente coordinadas con las intervenciones en diferentes sectores. Las estrategias de desarrollo de la capacidad son cruciales para aumentar la producción agrícola y contribuir a la diversificación y al cumplimiento de los estándares alimentarios. Además, la demanda de alimentos del gobierno debe ser compatible con la naturaleza de la producción de los pequeños agricultores. Es decir, con su estacionalidad, su variedad de producción entre baja y media así como sus cultivos tradicionales o autóctonos. Las canastas de alimentos deben aspirar a satisfacer las necesidades nutricionales de los grupos objetivo e incluir productos que puedan ser facilitados por los pequeños agricultores.

Las compras públicas de alimentos son una estrategia multidimensional que abarca intervenciones en el sector de la contratación pública, la agricultura y la seguridad alimentaria y la nutrición. Por lo tanto, el éxito de las compras públicas de alimentos en términos del acceso a los mercados y los resultados en materia de seguridad alimentaria y nutrición depende de la acción concertada de los diferentes agentes y sectores. Los acuerdos multisectoriales desempeñan un papel importante, facilitando el diálogo y la coordinación, y son un elemento crucial de estas iniciativas.

Referencias

Abbot, P. 2014. "Lessons from recent stock adjustments, and their measurements". Paper presented at the FAO Expert meeting on Stocks, Markets and Stability, FAO Headquarters, 30-31 January 2014, Rome, Italy. Available at: file:///Users/ana/Documents/FAO:Benchmarking%202/Abbott-Lessons%20from%20Recent%20Stocks%20Adjustments.pdf

ALINe. 2011. "P4P and Gender: Literature Review and Fieldwork Report". Agricultural Learning and Impacts Network (ALINe). Available at: https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp239392.pdf

Amani, S. 2014. 'Supporting Public Procurement from Smallholder Farmers', *P4P Global Learning Series.* Available at: http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/WFP285381.pdf

Arrowsmith, S. & Quinot, G. 2013. *Public procurement regulation in Africa*. Cambridge University Press.

Arrowsmith, S. 2010. "Horizontal policies in public procurement: a taxonomy", *Journal of Public Procurement*, 10(2), p. 149.

Arrowsmith, S., Treumer, S., Fejo, J. & Jiang, L., (2000) *Public Procurement Regulation: An Introduction*. Available at: http://eprints.nottingham.ac.uk/1689/1/eprintspublicprocurementregulationintroduction.pdf

Barret, C. 2008. "Smallholder market participation: Concepts and evidence from eastern and southern Africa" *Food Policy*, Vol. 33, pp. 299–317.

Bhattacharya, S., Falcao, V. & Puri, R. 2017. "The Public Distribution System in India – Policy evolution and Program Delivery Trends". *Alderman, H., Gentillini, H. and Yemtsov, R. (eds). The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers or Cash Tranfsers?* pp. 43–101.

Brooks, J. Commandeur, D. & Vera, E. 2014. "Inclusive Procurement and Transparency – Connecting Smallholder Farmers to School Feeding". *SNV Learning Series,* No. 3. Available at: http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/snv_pg-hgsf_learning_document_-_inclusive_procurement_and_transparency.pdf

Caldeira, S., Bonsmann, S. & Bakogianni, I. 2017. "Public Procurement of Food for Health – Technical Report on the School Setting". Maltese Presidency and the European Commission. Available at: https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/public-procurement-food-health-technical-report.pdf

Cirillo, C., Gyori, M. & Soares, F. 2017. "Targeting social protection and agricultural interventions: The potential for synergies". *Global Food Security*, Vol. 12, pp. 67–72.

Cornwall, A. 2002. "Making spaces, changing places: situating participation in development". *IDS Working Paper*, No 170. Available at: https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/bitstream/handle/123456789/3932/Wp170.pdf

Davis, B., Giuseppe, S. & Zezza, A. 2017. "Are African Households (not) leaving agriculture? Patterns of households' income sources in rural Sub-Saharan Africa". *Food Policy,* Vol. 67, pp. 153–174.

De Janvry, A. Fafchamps, M. & Sadoulet, E. 1991. "Peasant Household Behaviour with Missing Markets: Some Paradoxes Explained". The Economic Journal, Vol. 101, pp. 1400–1417.

DCED. 2017. "Technical Report: Policies that promote SME participation in public procurement". The Donor Committee for Enterprise Development. Available at: https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf

DEFRA. 2014. A Plan for Public Procurement: Enabling a healthy future for our people, farmers and food producers United Kingdom. Available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/332756/food-plan-july-2014.pdf

Delgado, G.C., da Conceição, J.C. & Oliveira, J. J. 2005. "Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)". *IPEA Texto para Discussão*, No. 1145.

Delgado, C. 1999. "Sources of growth in smallholder agriculture in Sub-Saharan Africa: the role of vertical integration of smallholders with processors and marketers of high value items". Agrekon, Vol. 38 (special issue), pp.165–190.

Dewbre, J., Daidone, S., Davis, B., Miguelez, B., Niang, O. & Pallerano, L. 2015. "Lesotho Child Grant Programme and Linking Food Security to Social Protection Programme".

A From Protection to Promotion Report. Food and Agriculture Organization of the United Nations. Available at: http://www.fao.org/3/a-i4694e.pdf

Doss, C. 2002. "Men's Crops? Women's Crops? The Gender Patterns of Cropping in Ghana". *World Development*, Vol. 30(11), pp. 987–2000.

Drake, L. J. & Woolnough, A. (eds). 2016. *Global school feeding sourcebook: lessons from 14 countries*. London: Imperial College Press.

Ellis, F. 1993. *Peasant Economics: Farm households and agrarian development* Cambridge University Press.

Escobal, J. & Ponce, C. 2015. "Combining Social Protection with Economic Opportunities in Rural Peru: Haku Winay". *Policy in Focus*, Vol. 11 (2), pp. 22–25.

European Commission. 2016. *Buying green: a handbook on green public procurement.* Available at: http://ec.europa.eu/environment/gpp/pdf/Buying-Green-Handbook-3rd-Edition.pdf

European Commission. 2010. *Buying social: a guide to taking account of social considerations in public procurement*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

European Commission. 2008a. "Public Procurement for a Better Environment". Available at: http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF

European Commission. 2008b. "European Code of Best Practices – Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts". Available at: http://www.ecec.net/fileadmin/pdf/law/2/smecodeofbestpracticesen1.pdf

FAO, IFAD, UNICEF, WFP, WHO. 2017. "The Sate of Food Security and Nutrition in the World 2017. Building resilience for peace and food security". Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO): Rome.

FAO. 2016. "Strengthening coherence between agriculture and social protection to combat poverty and hunger in Africa – Framework for analysis and action". FAO: Rome. Available at: http://www.fao.org/3/a-i5386e.pdf

FAO. 2015. "The State of Food and Agriculture – Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty". FAO: Rome.

FAO. 2014. "Enabling more inclusive and efficient food and agricultural systems in Africa". FAO session at the IFAMA World Forum, 18 June 2014, Cape Town, South Africa, by Da Silva, C., Mpagalile, J., van Rooyen, J. & Rizzo, C. FAO: Rome.

FAO. 2013. "Smallholder Integration in Changing Food Markets". FAO: Rome. Available at: http://www.fao.org/docrep/018/i3292e/i3292e.pdf

FAO. 2010. "The State of Food and Agriculture – Women in Agriculture: Closing the gap for development". FAO: Rome.

Fernandes, M., Galloway, R., Gelli, A., Mumuni, D., Hamdani, S., Kiamba, J., Quarshie, K., Bhatia, R., Aurino, E., Peel, F. & Drake, L. 2016. "Enhancing Linkages between Healthy Diets, Local Agriculture, and Sustainable Food Systems: The School Meals Planner Package in Ghana". *Food and Nutrition Bulletin*, Vol. 37 (4), pp. 571–584.

Galloway, R. 2010. *Developing Rations for Home Grown School Feeding.* London, UK: Partnership for Child Development.

Graziano, J., Del Grossi, M. & Franca, C. 2010. *Fome Zero: A experiência brasileira.* Ministério do Desenvolvimento Agrário Brasília DF.

Gyori, M., Miranda, A.C. & Soares, V.F. 2016. "Linking vulnerable smallholder farmers to school feeding programmes: the experience of PAA Africa". *Policy in Focus,* 13(2), pp. 12–14.

G20. 2016. "Policy Case Studies on Inclusive Business". Document prepared by the World Bank Group for the G20 Global Platform on Inclusive Business. Available at: http://www.g20inclusivebusiness.org/reference/preferential-public-procurement-policy-case-study-inclusive-business

Hickey, S. & Mohan, G. 2005. "Relocating Participation within a Radical Politics of Development". *Development and Change*, Vol. 36 (2), pp. 237–262.

HLPE. 2012. Social protection for food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2012. Available at: http://www.fao.org/3/a-me422e.pdf

HLPE. 2011. Price volatility and food security. A report by the High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition of the Committee on World Food Security, Rome 2011. Available at: http://www.fao.org/3/a-mb737e.pdf

International Trade Centre. 2014. *Empowering women through public procurement*. Available at: http://www.intracen.org/uploadedFiles/intracenorg/Content/Publications/Women%20procurement%20guide-final-web.pdf

International Trade Centre n.d. *SME and Export-Led Growth: Are there roles for public procurement programmes?*. Available at: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/itcdemo3_e.pdf

IPC-IG. 2013. "Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: The Case of PAA and PNAE". *IPC-IG Technical Working Paper no. 7.* Available at: http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf

Jones, A., Ngure, F., Pelto, G. & Young, S. 2013. "What Are We Assessing When We Measure Food Security?" *Advances in Nutrition,* Vol. 4(5), pp. 481–505.

Jones, A., Shrinivas, A. & Bezner-Kerr, R. 2014. "Farm production diversity is associated with greater household dietary diversity in Malawi: Findings from nationally representative data". *Food Policy*, Vol. 46, pp. 1–12.

Kelly, S & Swensson, L. 2017. "Institutional Procurement of Food from Smallholder Farmers - The analysis of the Brazilian and P4P experiences through case studies". FAO: Rome.

Key, N., Sadoulet, E. & Janvry, A.D. 2000. "Transactions costs and agricultural household supply response" *American journal of agricultural economics* Vol. 82 (2), pp. 245 – 259

Kydd, J. & Dorward, A. 2004. "Implications of Market and Coordination Failures for Rural Development in Least Developed Countries". *Journal of International Development*, Vol. 16, pp. 951–970.

Kuhn, S. & Sherman, L. 2014. "Curbing Corruption in Public Procurement – A Practical Guide". Transparency International. Available at: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/curbing_corruption_in_public_procurement_a_practical_guide

Kumar, N., Harris, J. & Rawat, R. 2015. "If They Grow It, Will They Eat and Grow? Evidence from Zambia on Agricultural Diversity and Child Undernutrition". *The Journal of Development Studies*, Vol. 51 (8), pp. 1060–1077.

Mayoux, L. 2000. "Microfinance and the empowerment of women: A review of the key issues". *Social Finance Unit Working Paper*, No. 23, International Labour Organization: Geneva. Available at: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_117993.pdf

McCrudden, C. 2007. *Buying social justice: Equality, government procurement, & legal change*. Oxford University Press on Demand.

Mello, J., Teixeira Andrade, B., Melchiori, E.C. & Rodrigues de Oliveira, Y. 2014. "A Inclusão Produtiva Rural do Brasil Sem Miséria: Estratégias e primeiros resultados". *Cadernos de Estudos – Desenvolvimento Social em Debate* No. 23. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome: Brasília-DF. Available at: https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmps/ferramentas/docs/Caderno%2023_%20FINAL_910.pdf

Milhorance, C. 2017. "PAA Africa's Contributions to the Consolidation of PRONAE in Mozambique". *IPC-IG Working Paper* No. 170. International Policy Centre for Inclusive Growth: Brasilia-DF.

Miranda, A. 2018. "Public Food Procurement form Smallholder Farmers: Literature review and best practices" FAO and UNDP - *IPC-IG Working Paper* No. 176.

Miranda, R., Diop, A. & Klug, I. 2017. "Fostering food purchase programmes in widespread poverty contexts: targeting smallholders within the PAA Africa Programme in Niger". *IPC-IG Working Paper* No. 159.

Morgan, K. & Sonnino, R. 2010. "Rethinking School Food: The power of the public plate". *State of the World 2010*, pp. 69–74.

Morgan, K. & Sonnino, R. 2008. *The School Food Revolution: Public Food and the Challenge of Sustainable Development.* Routledge.

Nehring, R., Miranda, A. & Howe, A. 2017. "Making the Case for Institutional Demand: Supporting smallholder through procurement and food assistance programmes". *Global Food Security*, Vol. 12, pp. 96–102.

Niebylski, M.L., Lu, T., Campbell, N.R., Arcand, J., Schermel, A., Hua, D., Yeates, K.E., Tobe, S.W., Twohig, P.A., L'Abbé, M.R. & Liu, P.P. 2014. "Healthy food procurement policies and their impact". *International journal of environmental research and public health*, 11(3), pp. 2608–2627.

Nizeyimana, E. 2015. "Etude d'analyse des lois relatives a la passation des marchés publics pour les produits agricoles dans la région des Grands Lacs - Cas du Rwanda ». Organisation des Agriculteurs et Eleveurs du Rwanda (IMBARAGA). Available at: http://www.csa-be.org/IMG/pdf/etude_acces_des_op_aux_marches_publics_alimentaires_-_rwanda.pdf

NPLAN. 2011. "Using Government's Purchasing Power to Increase Access to Healthy Food". National Policy and Legal Analysis Network to Prevent Childhood Obesity

(NPLAN). Available at: http://www.changelabsolutions.org/sites/default/files/Understanding%20Healthy%20Procurement%202011_20120717.pdf

NSGR. 2013. "Rwanda National Strategic Grain Reserve Operations and Procedures Manual". Ministry of Agriculture and Animal Resources. Available at: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JFZ8.pdf

Nyeck, S. 2015. "(Out) Bidding Women: Public Procurement Reform Diffusion and Gender Equality in Africa". *Wagadu,* no. 13, pp. 13–54.

OECD. 2017. "Strategic public procurement". *Government at a Glance*. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-60-en

OECD. 2015. "OECD Recommendation of the Council on Public Procurement". Available at: http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf

OECD. 2011. Competition and Procurement, Key Findings. Available at: http://www.oecd.org/daf/competition/sectors/48315205.pdf

OECD. 2009. "OECD Principles for Integrity in Public Procurement". Available at: https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf

Orr, A., Tsusaka, T., Kee-Tui, S. & Msere, H. 2016. "What Do We Mean by 'Women's Crops'? Commercialization, Gender and the Power to Name". *Journal of International Development,* Vol. 28 (6), pp. 919–937.

Poole, N. 2017. *Smallholder Agriculture and Market Participation*. FAO: Rome.

Poulton, C., Kydd, J. & Doward, A. 2006. "Overcoming Market Constraints on Pro-Poor Agricultural Growth in sub-Sahara Africa". *Development Policy Review*, Vol. 24 (3), pp. 243–277.

Quinot, G. 2013. "Promotion of social policy through public procurement in Africa". *Arrowsmith, S. & Quinot, G. (eds). Public Procurement Regulation in Africa*, pp. 370–404.

Rozenwurcel, G. & Drewes, L. 2012. "Las PyMES y Las Compras Publicas". Programa ICT4GP Serie de Documentos de Trabajo No. 16. Available at: http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2013/12489.pdf

Ruel, M. & Alderman, H. 2013. "Nutrition-sensitive interventions and programmes: how can they help to accelerate progress in improving maternal and child nutrition?" *The Lancet*, Vol. 382 (9891), pp. 536–551.

Sibhatu, K., Krishna, V. & Qaim, M. 2015. "Production diversity and dietary diversity in smallholder farm households". *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America,* Vol. 112 (34), pp. 10657–10662.

Siliprandi, E. & Cintrão, R. 2011. "As Mulheres Agricultoras no Programa de Aquisição de Alimentos (PAA)". *Segurança Alimentar e Nutricional*, Vol. 18 (2), pp. 12–32.

Swensson, L. Forthcoming. "Public food procurement as a policy instrument to support smallholder farmers' production and their integration into markets: Strategies for building a legal enabling environment". FAO and UNDP - *IPC-IG Working Paper.*

Swensson, L. & Klug, I. 2017. "Implementation of decentralized food procurement programmes and the impact of the policy, institutional and legal enabling environment: the case of PRONAE and PAA Africa in Mozambique". *IPC-IG Working Paper,* no. 161.

Thai, K. 2008. *International Handbook of Public Procurement*, Taylor and Francis.

Toyoyoshi, J.Y., Oliveira, R., Santos, M.S.N.D., Galisa, M.S. & Galante, A.P. 2013. "Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar". *O Mundo da Saúde*, Vol. 37(3), pp. 329–335.

UNCITRAL. 2011. *UNCITRAL Model Law on Public Procurement*. United Nations Publication.

UNDP. 2017. "Global Review of Sustainable Public Procurement 2017". United Nations Development Programme. Available at: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/20919/GlobalReview_Sust_Procurement.pdf?sequence=1&isAllowed=y

UNIDROIT, FAO & IFAD. 2015. UNIDROT/FAO/IFAD *Legal Guide on Contract Farming* Rome. Available at: http://www.fao.org/3/a-i4756e.pdf

USDA. 2015. "Procuring Local Foods for Child Nutrition Programs". United States Department of Agriculture. Available at: https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/f2s/F2S_Procuring_Local_Foods_Child_Nutrition_Prog_Guide.pdf

USP (University of São Paulo) and FEALQ (Fundação de Estudos Agrários Luiz de Queiroz). 2006. "Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos – PAA Ne". Available at:

https://www.researchgate.net/publication/327270289_Relatorio_Final_PAA-MDSFAO-USPFealq_Estudo_comparado_sobre_a_efetividade_das_diferentes_modalidades_do_Programa_de_Aquisicao_de_Alimentos-PAA_Ne

Watermayer, R. B. 2004. "Facilitating Sustainable Development through Public and Donor Regimes: Tools and Techniques'. *Public Procurement Law Review*, 1, pp. 30–55.

Watson. 2013. "Political economy synthesis: The food policy crisis." *UNU-WIDER Working Paper No.050/2013*. Available at: https://www.wider.unu.edu/publication/political-economy-synthesis

Webber, M. & Labaste, P. 2010. "Building Competitiveness in Africa's Agriculture: a guide to value chain concepts and applications". The World Bank: Washington DC.

WFP. 2014a. "WFP 2008-2013 Purchase for Progress Pilot Initiative: Evaluation Report Volume I'. The World Food Programme. Available at: https://www.wfp.org/content/mid-term-evaluation-wfp-2008-2013-%E2%80%9Cpurchase-progress%E2%80%9D-pilot-project-terms-reference

WFP. 2014b. "P4P's Women's Empowerment Pathways: Roadblocks and Successes". *P4P Learning Series*. The World Food Programme: Rome. Available at: https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/special_initiatives/wfp265434.pdf

WFP n.d. "P4P Purchase for Progress". The World Food Programme. Available at: http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp223705.pdf

World Bank. 2017a. *Doing Business: Equal opportunity for all: A World Bank Group flagship report*. World Bank Group: Washington DC.

World Bank. 2017b. *Benchmarking Public Procurement 2017 Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies*. World Bank Group: Washington, DC.

World Bank. 2015. *Benchmarking Public Procurement 2015*. World Bank Group: Washington, DC.

www.fao.org/3/ca2281es/ca2281es.pdf

© FAO, 2019
CA2281ES/1/10.19