



WORKING PAPER

working paper **número 176**
diciembre, 2018

ISSN 1812-108x

Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Compras públicas de alimentos a pequeños agricultores: revisión bibliográfica y buenas prácticas

Ana Miranda

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)



Organización de las Naciones Unidas
para la Alimentación y la Agricultura



Working Paper n.º 176 del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)
Compras públicas de alimentos a pequeños agricultores: revisión bibliográfica y buenas prácticas
Por Ana Miranda

Esta publicación forma parte de una serie de documentos de trabajo elaborados en el contexto del Año Internacional de la Agricultura Familiar, que contribuirán a divulgar las discusiones y debates regionales sobre el fenómeno en todo el mundo.

Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Todos los derechos reservados.

Realizado en Brasil por el Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

El Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo es respaldado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Gobierno de Brasil.

Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC-IG)

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brazil
Teléfono: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org

Las designaciones empleadas y la presentación del material en este producto informativo no expresan la opinión de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) respecto del estado legal o de desarrollo de cualquier país, territorio, ciudad o área, o de sus autoridades, ni sobre la delimitación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos específicos de fabricantes, estén o no patentados, no implica que la FAO o el PNUD los haya respaldado o recomendado antes que a otros de naturaleza similar que no se mencionan. Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones o políticas de la FAO o el PNUD.

La FAO y el PNUD promueven el uso, la reproducción y la difusión del material contenido en este producto informativo. Salvo que se indique lo contrario, el material puede copiarse, descargarse e imprimirse con fines de estudio privado, investigación y docencia, o para su uso en productos o servicios no comerciales, siempre y cuando se mencionen la FAO y el PNUD como fuentes y titulares de los derechos de autor, sin que ello implique la aprobación de la FAO o el PNUD de los puntos de vista, productos o servicios de los usuarios.

Todas las solicitudes relativas a la traducción y los derechos de adaptación, así como la reventa y otros derechos de uso comercial, deberán realizarse a través de www.fao.org/contact-us/licence-request o remitirse a copyright@fao.org.

Los productos informativos de la FAO están disponibles en el sitio web de la FAO (www.fao.org/publications) y pueden adquirirse a través de publications-sales@fao.org.

Las publicaciones de la UNDP y el IPC-IG se encuentran disponibles de forma gratuita en línea en www.ipcig.org/publications.

Print ISSN: 1812-108X

© FAO y UNDP, 2018

Los **Working Papers** se encuentran disponibles en línea en www.ipcig.org y pueden solicitarse suscripciones por correo electrónico a ipc@ipc-undp.org.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

DAP	<i>Declaração de Aptidão ao Pronaf</i>
UE	Unión Europea
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FCI	<i>Food Corporation of India</i> (Corporación de alimentos de la India)
GSFP	<i>Ghana School Feeding Programme</i> (Programa de Alimentación Escolar de Ghana)
HGSF	Alimentación escolar con productos locales
HLC	Comité de Alto Nivel
MSP	Precio mínimo de apoyo
ONG	Organización no gubernamental
NSGR	Reserva estratégica nacional de granos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PYME	Pequeña y mediana empresa
CPS	Compras públicas sostenibles
TPDS	<i>Targeted Public Distribution System</i> (Sistema focalizado de distribución pública)
UNEP	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PMA	Programa Mundial de Alimentos
MDA	Ministerio de Desarrollo Agrario
PAA	<i>Programa de Aquisição de Alimentos</i>
PNAE	<i>Programa Nacional de Alimentação Escolar</i>

GLOSARIO

Declaración de mantenimiento de la oferta: forma no monetaria de garantía de seriedad de la oferta; generalmente es una declaración jurada ante notario hecha por un oferente que se compromete a firmar el contrato si es seleccionado antes del término del período de validez de la oferta.

Garantía de seriedad de la oferta: garantía monetaria destinada a disuadir a los licitadores de retirar sus ofertas antes del término del proceso de validez de la oferta. Las formas más comunes de garantía de seriedad de la oferta son las garantías bancarias, cartas de crédito, bonos, cheques y efectivo.

Contratación directa: implica un proceso no competitivo mediante el cual el comprador utiliza un contrato para comprar directamente a un proveedor.

Contrato a plazo: contrato entre dos partes para comprar o vender un bien a un precio específico en una fecha futura.

Políticas horizontales: políticas económicas, sociales, de carácter político y ambientales que se promueven a través de la contratación pública.

Capacidad jurídica: capacidad estipulada por ley para que personas naturales o jurídicas celebren contratos vinculantes, demanden y sean demandados.

Licitación abierta: proceso de licitación competitiva mediante el cual cualquier parte interesada puede presentar una oferta y competir para adjudicarse un contrato del gobierno.

Garantía de ejecución: garantía por escrito de un tercer garante (generalmente un banco o una compañía de seguros) presentada a una entidad contratante por un contratista al ganarse la licitación, para garantizar la ejecución total y debida del contrato. Los tipos más comunes son cheques, depósitos bancarios, cartas de crédito, seguros de garantía y boletas de garantía.

Esquema de trato preferencial: esquema que da preferencias a ciertas categorías de proveedores, bienes o servicios al proporcionar una ventaja competitiva en los procesos de compras públicas.

Precalificación: etapa preliminar que puede adoptarse en el proceso de licitación; su objetivo es seleccionar a los licitadores potenciales que puedan cumplir con los criterios específicos de un contrato y, por lo tanto, se consideran capaces de cumplirlo satisfactoriamente.

Métodos de adquisición: métodos básicos adoptados por los Gobiernos para la compra de bienes y servicios; los métodos más comunes son las licitaciones abiertas, las solicitudes de cotización y la adquisición a un solo proveedor.

Compras públicas: proceso por el cual los Gobiernos compran bienes, servicios, capital y tecnologías para uso propio o público.

Marcos de contratación pública: leyes, reglamentos y procedimientos que guían la contratación pública.

Licitaciones flexibles: proceso de licitación restringido a un grupo destinatario de proveedores en que se aplican requisitos de compra menos estrictos.

Los procesos de licitación o concurso anteceden a un contrato de compra para generar ofertas competitivas de diferentes oferentes interesados en adjudicarse un contrato.

COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS A PEQUEÑOS AGRICULTORES: REVISIÓN BIBLIOGRÁFICA Y BUENAS PRÁCTICAS

Ana Miranda¹

RESUMEN

Los Gobiernos de todo el mundo utilizan su poder de compra para promover objetivos sociales, económicos y ambientales. Del mismo modo, las compras públicas de alimentos también se han empleado para promover una serie de efectos positivos. Los países y las instituciones internacionales están cada vez más interesados en utilizar las compras públicas de alimentos para promover la integración de los pequeños agricultores en los mercados y fortalecer los medios de vida. A pesar de la expansión de las compras públicas de alimentos a pequeños agricultores, la investigación sobre estas estrategias novedosas aún es escasa. En este documento se abordarán algunos de los vacíos en la investigación al identificar las buenas prácticas que promueven la participación de los pequeños agricultores en las compras públicas de alimentos. Se analiza la bibliografía disponible sobre la materia y se extraen las principales lecciones aprendidas. Los hallazgos pueden ayudar a los actores en el diseño e implementación de iniciativas públicas de compra de alimentos orientadas a pequeños agricultores.

1 INTRODUCCIÓN

El papel de las compras públicas de alimentos en la promoción de beneficios sociales y económicos ha cobrado importancia en los últimos años. El significativo tamaño y valor de las compras gubernamentales de alimentos puede utilizarse para impulsar una serie de objetivos políticos, como propiciar dietas más sanas, promover el desarrollo agrícola y fomentar sistemas alimentarios más sostenibles. Los países utilizan cada vez más las compras públicas de alimentos como una estrategia para promover la participación de los pequeños agricultores en el mercado y fortalecer los medios de vida. A pesar de la expansión de las compras públicas de alimentos orientadas a pequeños

1. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Este documento fue elaborado por la División de Nutrición y Sistemas Alimentarios (ESN) de la FAO en colaboración con la División de Economía del Desarrollo Agrícola (ESA) de la FAO y fue financiado en parte por el Gobierno de Italia a través del proyecto "Apoyo a las políticas en materia de compras públicas de alimentos para iniciativas de alimentación escolar con productos locales".

agricultores, este enfoque todavía es relativamente nuevo; por lo tanto, la investigación sobre impactos, desafíos y buenas prácticas es bastante escasa. Hasta el momento no se han realizado intentos sistemáticos para analizar la investigación disponible sobre iniciativas de compras públicas de alimentos y extraer las lecciones aprendidas de su diseño e implementación.

El objetivo de este análisis es abordar algunos de estos vacíos en la investigación mediante la sistematización de la bibliografía sobre las compras públicas de alimentos a pequeños agricultores y la identificación de las buenas prácticas. Se reconocen los factores que influyen directamente en la capacidad de los pequeños agricultores para participar en los mercados de compras públicas de alimentos. Naturalmente, la participación de los agricultores en los mercados formales depende de una amplia gama de factores que desempeñan un papel positivo o negativo en su integración. Los mercados de insumos y productos que funcionan correctamente, la infraestructura y el transporte adecuados, así como los sistemas fiscales progresivos y las políticas comerciales coherentes, pueden considerarse importantes para la integración al mercado. Sin embargo, no sería factible examinar todos los aspectos implicados. Por lo tanto, la revisión se concentra en elementos específicos para las compras públicas de alimentos y aísla los factores que pueden ser controlados o influenciados por los procesos de compras de alimentos y las instituciones relacionadas.

Las conclusiones de esta revisión se basan en la investigación actual sobre estrategias de compras públicas de alimentos adoptadas en diferentes países. También se utiliza la bibliografía sobre políticas horizontales y el trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial sobre buenas prácticas en las compras públicas, en particular, el marco referencial del Banco Mundial.² El análisis también incluye, siempre que sea pertinente, bibliografía sobre compras públicas y desarrollo de pequeñas y medianas empresas (pymes).

En la primera sección se presenta una breve descripción de las discusiones sobre la búsqueda de políticas horizontales a través de las compras públicas. En la siguiente sección se ubica la adquisición de alimentos dentro de este contexto, destacando cómo puede utilizarse para promover diferentes objetivos como la seguridad alimentaria y la nutrición, la reducción de la pobreza, el desarrollo agrícola y sistemas alimentarios más sostenibles. En la tercera parte se examinan las buenas prácticas en las compras públicas de alimentos que permiten el acceso de los pequeños agricultores a los mercados públicos, al tiempo que reducen los posibles riesgos a la integridad de los sistemas de compras públicas. Además, se analizan aspectos relacionados con el desarrollo de la capacidad de los pequeños agricultores, la coordinación de políticas y los acuerdos multisectoriales que también desempeñan un papel crucial para facilitar la participación de los pequeños agricultores en las compras públicas de alimentos. En la última sección se presenta un resumen de buenas prácticas.

2 COMPRAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS HORIZONTALES: PROMOVER OBJETIVOS NACIONALES DE DESARROLLO A TRAVÉS DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

Tanto en las compras públicas como en las privadas, las entidades procuran obtener el mejor trato al comprar bienes y servicios. No obstante, las similitudes entre los dos tipos de adquisiciones parecen terminar ahí. Las compras públicas están influenciadas por

demandas adicionales que normalmente no se imponen al sector privado (Telgen et al. 2007). Se espera que el Estado dé el ejemplo en términos de prácticas y estándares éticos. A diferencia del sector privado, los Gobiernos pueden definir y controlar las normas que regulan las compras públicas, convirtiéndolos tanto en actores como en responsables de la toma de decisiones en los mercados. Es importante destacar que el gran tamaño de las compras gubernamentales otorga a la contratación pública el poder de influir en los mercados y regular a los actores del mercado. Debido a su poder, las compras públicas se utilizan para el cumplimiento varios objetivos de desarrollo, como la creación de empleos, la innovación, el crecimiento industrial, la sostenibilidad ambiental y la inclusión social (McCrudden 2007; Arrowsmith 2010).

En principio, los procesos de compras públicas están diseñados para permitir a los Gobiernos adquirir bienes y servicios de la manera más económica posible. Sin embargo, las entidades contratantes normalmente consideran aspectos distintos a la eficiencia de costos cuando compran bienes y servicios (Arrowsmith 2010). Por ejemplo, los Gobiernos exigen en todos los casos el cumplimiento de las normas y obligaciones jurídicas, como el pago de impuestos y la observancia de la legislación laboral y las normas de salud y seguridad. Esto está diseñado para garantizar que las compras públicas no estén asociadas a un comportamiento ilegal.

El Estado también puede asegurar el cumplimiento al excluir a ciertas empresas de los procesos de compras públicas. En muchas ocasiones los Gobiernos prohíben que algunas empresas participen en procesos de licitación como sanción por violar la ley o por razones éticas y morales. Por ejemplo, en Irlanda del Norte se excluye de las compras públicas a las empresas que discriminan por motivos de religión o creencias políticas (Erridge y Hennigan 2006). Esta estrategia también se ha utilizado para promover los derechos humanos a nivel transnacional, ya que los Gobiernos excluyen a las empresas que hacen negocios en países donde existen graves abusos contra los derechos humanos (McCrudden, 2007).

Las políticas de compra también pueden contribuir a que el Estado promueva beneficios sociales, económicos, políticos y ambientales que van más allá del cumplimiento de la ley general y responder a las necesidades de adquisición del sector público. Por ejemplo, consideraciones socioeconómicas y medioambientales pueden servir de base para las decisiones de los Gobiernos sobre qué bienes y servicios comprar. Las entidades contratantes pueden decidir adquirir solamente ciertos tipos de bienes tales como productos de comercio justo o invertir en productos ecológicos (PNUMA 2013).

Además, los Gobiernos pueden crear requisitos contractuales adicionales con el fin de respaldar objetivos de desarrollo, como brindar oportunidades de empleo a las minorías, subcontratar pymes, garantizar la igualdad salarial o cumplir con los estándares ambientales (Arrowsmith 2010). Estos requisitos también pueden ir más allá del contrato con el Gobierno al estipular que los proveedores adopten las mismas políticas en todas sus prácticas comerciales para poder participar en los procesos de compras públicas. Con ello, el Estado da el ejemplo y promueve principios de igualdad, derechos sociales y buenas prácticas ambientales en la economía. Los Gobiernos también pueden favorecer categorías específicas de proveedores a través de mecanismos que les dan acceso preferencial a los mercados de compras públicas.

Las políticas que promueven el uso de las compras públicas como un medio para lograr objetivos sociales, económicos, políticos y ambientales se han definido como políticas horizontales (Arrowsmith 2010). Este tipo de estrategia no es una tendencia reciente y ha

sido analizada ampliamente en la literatura sobre compras públicas (Arrowsmith et al. 2000; McCrudden 2007). Arrowsmith (2010) proporciona una taxonomía detallada de las políticas horizontales que también distingue nueve mecanismos diferentes para su implementación.

En Europa, por ejemplo, las compras públicas como herramienta política se adoptaron por primera vez en el siglo XIX, cuando el Reino Unido, Francia y Bélgica intentaron aumentar el empleo y obtener un salario mínimo para los trabajadores, estableciendo requisitos específicos en los contratos del Gobierno (McCrudden, 2004). Las compras públicas han desempeñado históricamente un papel importante en la lucha contra la discriminación y la promoción de la inclusión social en muchos países (McCrudden 2007). En Estados Unidos, la contratación pública constituyó una herramienta importante para hacer cumplir la legislación sobre igualdad racial. En la década de 1960, las condiciones contractuales impuestas por el Gobierno que obligaban a las empresas a tomar medidas afirmativas se aplicaban a las empresas como un todo, no solo a las divisiones o sucursales involucradas en el contrato. En un principio las políticas de no discriminación estuvieron orientadas a los afroamericanos, pero luego se extendieron a mujeres y personas con discapacidades. El Gobierno de EE. UU. fue más lejoso y reservó una parte de los contratos públicos a empresas propiedad de afroamericanos, mujeres o minorías. Canadá adoptó un enfoque muy similar en la década de 1970 para hacer cumplir su legislación de derechos humanos y promover la inclusión de los pueblos aborígenes. Otro ejemplo destacado es Sudáfrica. Después del *apartheid*, el Gobierno instituyó un extenso sistema de compras preferenciales en la Constitución para promover el empoderamiento social y económico de los sudafricanos negros en el país (Bolton 2006).

Actualmente, la mayoría de los países aplican algún tipo de política horizontal en sus compras públicas (OCDE 2017; Quinot 2013). La contratación pública se utiliza ampliamente para promover políticas económicas, en particular para fomentar el desarrollo del sector de las pymes. Una encuesta de la OCDE (2017) sobre compras públicas reveló que la mayoría de los países tenían una política o programa orientado a ampliar el acceso de las pymes a las compras públicas. EE. UU. tiene uno de los esquemas más amplios y completos en esta área, instituido en 1953 bajo la Ley de la Pequeña Empresa. Las economías emergentes como Brasil, China e India también han creado esquemas de trato preferencial para este sector, incluidas las preferencias de precios y las reservas de mercado (G20 2016). Estas estrategias también son utilizadas por varios Gobiernos africanos como Senegal, Etiopía, Zambia, Kenia, Sierra Leona y Camerún (Nyeck 2015).

En general, las políticas horizontales se han adoptado para promover productos y servicios ecológicos que apoyan los objetivos de protección ambiental (Comisión Europea 2008; OCDE 2015). Esta estrategia suele conocerse como Contratación Pública Verde (CCPV) y ha sido adoptada por la mayoría de los países de la OCDE. Además, los países utilizan las compras públicas para obtener buenos resultados sociales, como oportunidades de empleo para grupos desfavorecidos, así como salarios y condiciones de trabajo decentes. Varios países de África utilizan esquemas de preferencias para otorgar ventajas competitivas a mujeres, personas con discapacidades y minorías étnicas (Quinot 2013). La Unión Europea también ha diseñado directrices específicas para que los países miembros apliquen criterios sociales en los procesos de compras públicas (Comisión Europea, 2010).

Más recientemente, los Gobiernos han tratado de promover un enfoque más integrado para abordar los problemas sociales y ambientales a través de la contratación pública bajo la bandera de compras públicas sostenibles (CPS) (Brammer y Walker 2010). El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA 2010) ha definido las CPS como: "Un proceso mediante

el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, trabajos y utilidades públicas de tal forma que alcanzan un alto rendimiento basado en un análisis de todo el ciclo de vida, que se traduce en beneficios no solo para la organización, sino también para la sociedad y la economía, al tiempo que reduce al mínimo los daños al medio ambiente'. El Panorama Mundial sobre Contrataciones Públicas Sostenibles (2017) del PNUMA encontró que 41 países tenían disposiciones de CPS en sus marcos de políticas y/o regulatorios. La mayoría de los países de la OCDE cuentan ahora con una política nacional de CPS. Las directivas revisadas de la Unión Europea (UE) sobre compras públicas también pretenden integrar consideraciones sociales y medioambientales (Directiva 2014/24/UE). A su vez, instituciones internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y las Naciones Unidas han diseñado directrices y buenas prácticas para ayudar a los países a implementar estas políticas (PNUMA 2010; OCDE 2015; Banco Mundial 2016).

Por lo tanto, los debates actuales en torno a las compras públicas destacan su potencial para crear o expandir mercados para bienes y servicios que apoyan el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales. La amplia gama de políticas horizontales implementadas en todo el mundo representa un cambio desde un enfoque limitado sobre el precio más bajo a una preocupación por lograr la combinación óptima de precio, calidad y efectos sociales y ambientales.

3 COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS: PROMOVER SISTEMAS ALIMENTARIOS MÁS SOSTENIBLES, SALUDABLES E INCLUSIVOS A TRAVÉS DE LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES DE ALIMENTOS

En este contexto, el papel de las compras gubernamentales de alimentos en la promoción de beneficios sociales y económicos ha cobrado importancia en los últimos años. Generalmente los Gobiernos realizan grandes compras de alimentos para hospitales, escuelas, hogares de ancianos, cárceles y el ejército, etc. Debido a su gran valor, las compras públicas de alimentos pueden utilizarse para impulsar políticas horizontales relacionadas con la seguridad alimentaria, la nutrición y el desarrollo agrícola. Aunque hasta el momento no hay cifras sobre el valor mundial de las compras gubernamentales de alimentos, existen algunos indicios de su importancia. Según la Comisión Europea, el gasto público total en alimentos en Europa es de 82.000 millones de euros al año (Caldeira et al. 2017). El Programa Mundial de Alimentos (PMA 2013) estima que los Gobiernos gastan entre 47.000 millones y 75.000 millones de dólares al año en alimentación escolar.

La vinculación de las compras públicas de alimentos a la producción nacional de alimentos puede utilizarse para promover beneficios económicos de forma similar a los beneficios generados por las compras públicas en el desarrollo de las pymes. La expansión de las oportunidades de comercialización a los productores y las empresas rurales puede impulsar las economías y las comunidades rurales al promover el crecimiento y la creación de empleos en el sector alimentario. Varios países de todo el mundo han promovido este vínculo, por ejemplo, EE. UU., Reino Unido, Italia, Brasil y Tailandia (USDA 2015; Morgan & Sonnino 2008; IPC-IG 2013; Jabbar y Ahuja 2011).

En muchos países en desarrollo las compras públicas de alimentos se orientan específicamente a los pequeños agricultores para promover su inclusión económica y fortalecer los sistemas alimentarios locales. En este caso, la razón fundamental radica en que

las compras públicas de alimentos permiten reducir algunas de las incertidumbres y riesgos asociados a la participación en el mercado al proporcionar un canal de mercado accesible y una fuente de ingresos para los agricultores. Una mayor participación en el mercado y una fuente adicional de ingresos pueden generar una serie de impactos positivos, como aumentos en el consumo de alimentos de los hogares, diversidad dietética y mayores inversiones en producción y diversificación (Sumberg y Sabates-Wheeler 2011). Además, las mejoras en los medios de vida de los pequeños agricultores generan efectos secundarios positivos en las economías locales.

Además, las compras públicas de alimentos también pueden producir resultados positivos en la salud y la nutrición, particularmente en los niños y otros grupos vulnerables (Caldeira et al. 2017; Niebylski et al. 2014; NPLAN 2011). Las compras de alimentos pueden focalizarse en comidas de mejor calidad y más equilibradas en términos nutricionales al mejorar el estado nutricional y fomentar hábitos alimenticios más saludables. Investigaciones en Inglaterra, Escocia, Canadá y EE. UU. han demostrado que la ingesta de alimentos y nutrientes mejoró después de que se introdujeron frutas y verduras a las comidas en las escuelas, hospitales y otros establecimientos públicos (Niebylski et al. 2014; Cohen et al. 2014). El aumento del consumo de alimentos saludables redundó en mejoras en los indicadores de salud, como la disminución en la presión arterial y el Índice de Masa Corporal (IMC) entre los beneficiarios.

La mayoría de los estudios sobre los impactos de las compras públicas de alimentos en la salud y la nutrición se han centrado en economías desarrolladas. Sin embargo, este vínculo también ha sido estudiado en los países en desarrollo, principalmente en relación con la alimentación escolar. Por su parte, en los países de bajos ingresos la comida escolar es usada ampliamente como una estrategia de protección social (Devereux et al. 2010; Bundy et al. 2008). Las compras públicas de alimentos pueden satisfacer las necesidades nutricionales de los niños en edad escolar al aumentar el suministro de alimentos nutritivos. Algunas experiencias piloto en Malawi, Mozambique y Etiopía han tenido éxito en el uso de estrategias de compras de alimentos para introducir frutas, verduras y legumbres de origen local en los menús escolares, diversificando las dietas de los niños y aumentando el acceso a alimentos ricos en nutrientes (Gyori et al. 2016). Asimismo, los Gobiernos de El Salvador y Tanzania están usando programas de distribución de leche en las escuelas para mejorar el contenido nutricional de las comidas escolares y fortalecer el sector lácteo nacional (FAO 2014; 2013a).

Cabe señalar que la serie 2013 de *Lancet* concluyó que la alimentación escolar no podía considerarse una estrategia eficaz para hacer frente al retraso del crecimiento en los niños (Bhutta 2013). No obstante, otras investigaciones rebaten esta idea. La evidencia más reciente ha demostrado que el retraso en el crecimiento puede reducirse después de los 2 años y que en algunos casos la alimentación escolar desempeñó un papel crucial en esta reducción (Panel Global sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición 2015; Singh et al. 2014). Otros estudios sistemáticos acerca de las comidas escolares también han demostrado impactos positivos adicionales en los indicadores de nutrición y salud.

Por lo tanto, las compras públicas de alimentos para asistencia alimentaria tienen el potencial de crear un marco integrado que puede generar beneficios para los medios de vida, la seguridad alimentaria y la nutrición de los pequeños agricultores (Drake y Woolnough 2016; De Schutter 2014). Las compras gubernamentales de alimentos pueden focalizarse en los productos básicos que satisfacen las necesidades nutricionales de las poblaciones vulnerables. Estos alimentos pueden obtenerse de pequeños agricultores y

distribuirse a través de diferentes estrategias de asistencia alimentaria, ampliando el acceso a alimentos más diversos y fomentando, al mismo tiempo, la diversificación de la producción (Drake y Woolnough 2016). Este vínculo puede brindar beneficios en términos de ingresos a los productores, así como una mejor nutrición a nivel de hogares y comunidades a través de aumentos en la disponibilidad y el acceso a alimentos más saludables y diversos.

Existe una tendencia creciente en los países para fomentar las sinergias entre los sistemas alimentarios locales, los pequeños agricultores y una mejor nutrición a través de las compras públicas de alimentos (Drake y Woolnough 2016; Caldeira et al. 2017). Tanto Brasil como EE. UU., por ejemplo, cuentan con este tipo de programas públicos de compras de alimentos bien establecidos. El Programa Nacional de Alimentación Escolar de Brasil (*Programa Nacional de Alimentação Escolar –PNAE*) y el Programa de Compra de Alimentos (*Programa de Aquisição de Alimentos –PAA*) fueron concebidos como estrategias para aumentar los ingresos de los agricultores, estimular las economías locales y mejorar el acceso a alimentos nutritivos (IPC-IG2013). En EE. UU., el programa de la Granja a la Escuela (*Farm to School*) consiste en realizar compras a productores y proveedores locales para almuerzos escolares y así apoyar al sector agrícola y aumentar el consumo de alimentos frescos (USDA 2015). Del mismo modo, países en América Latina como Bolivia, Paraguay, Guatemala y Honduras, han establecido programas de alimentación escolar con productos locales (HGSF, por sus siglas en inglés) a través de leyes específicas. Países de África también han implementado de manera experimental iniciativas de HGSF con el apoyo de socios para el desarrollo. Los Gobiernos de países como Kenia, Ghana, Senegal y Etiopía han logrado importantes avances en materia de programas nacionales de HGSF (Drake y Woolnough 2016; Gyori et al. 2016).

Las instituciones internacionales también han destacado el potencial de las iniciativas de compras públicas de alimentos para generar sinergias positivas entre los medios de sustento de los pequeños agricultores y la seguridad alimentaria y la nutrición. La Unión Africana promueve HGSF a través del Programa General de Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP). Por su parte, los Gobiernos de América Latina han reforzado su compromiso con las compras públicas de alimentos a pequeños agricultores mediante la inclusión de medidas específicas en el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, 2015. Las recomendaciones de políticas del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de 2015, también sugieren acciones para promover los vínculos entre los pequeños agricultores y las compras públicas de alimentos. Estas incluyen orientar las compras de asistencia alimentaria a los agricultores, adaptar los procedimientos de adquisición para facilitar su participación en los mercados públicos de alimentos y promover una mayor investigación sobre las iniciativas de compras públicas de alimentos. Asimismo, El PMA, en colaboración con los Gobiernos nacionales, incluye HGSF como parte de sus estrategias de asistencia alimentaria. Así, un total de 46 países tienen actualmente un programa de HGSF con apoyo del PMA.

A la par, los Gobiernos buscan crear sinergias entre las políticas de compra de alimentos y las CPS para fomentar sistemas alimentarios más sostenibles. Por ejemplo, en la UE, los alimentos y la restauración son una categoría importante en la política de contratación pública ecológica. Las compras públicas intentan favorecer las técnicas de producción que son más respetuosas con el medio ambiente, como los alimentos orgánicos. Este enfoque se ha adoptado ampliamente en Suecia, Finlandia y Dinamarca (Risku-Norja y Loes 2017; Sørensen et al. 2016; Smith et al. 2015). Las compras de alimentos de temporada

y el privilegiar las cadenas de suministro cortas también permiten aumentar la demanda de productos básicos y productos que tienen menores emisiones de gases de efecto invernadero. De hecho, comprar alimentos a proveedores/productores locales es una estrategia común para promover compras públicas más sostenibles en varios países de Europa y Asia, así como en América del Norte y América Latina (Brammer y Walker 2010). Otro ejemplo es el Reino Unido, donde el Gobierno está implementando el Plan de Contratación Pública, que apunta específicamente a reducir el impacto ambiental del consumo de alimentos al aumentar las compras públicas a proveedores y productores locales (DEFRA 2014).

CUADRO 1

Definición de compras públicas de alimentos

Las compras públicas de alimentos se refieren a iniciativas que buscan proporcionar un canal de mercado a los pequeños agricultores mediante la eliminación de barreras de acceso clave en los mercados de compras públicas de alimentos.

4 COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS A PEQUEÑOS AGRICULTORES: BUENAS PRÁCTICAS

A pesar de la expansión de las compras públicas de alimentos orientadas a los pequeños agricultores, estas iniciativas son relativamente nuevas; por lo tanto, la investigación sobre impactos, desafíos y buenas prácticas es bastante limitada. La investigación revisada por pares es escasa, y la mayor parte de la evidencia disponible proviene de evaluaciones que se basan en gran medida en encuestas cualitativas y estudios de casos. No obstante, es posible identificar algunas lecciones clave que surgen de las iniciativas públicas actuales de compras de alimentos que se están implementando en diferentes partes del mundo. La bibliografía general sobre la implementación de políticas horizontales destinadas a promover la inclusión económica de los grupos desfavorecidos y la integración al mercado de las pymes también proporciona información relevante sobre las compras públicas de alimentos.

4.1 CREACIÓN DE MARCOS DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS ESPECÍFICOS PARA COMPRAS A PEQUEÑOS AGRICULTORES

Los procesos de compras públicas están estrictamente regulados e incluyen requisitos financieros y técnicos que a menudo generan altos costos de transacción para los vendedores. También implican altos niveles de competencia, lo que puede crear obstáculos adicionales para los proveedores más pequeños. Por lo tanto, la mayoría de los marcos de compras públicas crean a veces grandes barreras de acceso para los pequeños agricultores y limitan su capacidad para aprovechar los mercados públicos de alimentos. En esta sección se analiza cómo las adaptaciones a los marcos de contratación pública pueden facilitar la participación de los pequeños agricultores en las compras públicas de alimentos, destacando, en este sentido, las buenas prácticas. A efectos de esta revisión, el marco de contratación pública se definió como leyes, reglamentos, procedimientos e instituciones que rigen las compras gubernamentales (Thai 2008).

En la primera parte se identificarán esquemas de trato preferencial, es decir, estrategias que dan preferencia o ventajas competitivas a categorías específicas de proveedores, y

se describirá cómo los países las han aplicado a las compras de alimentos a pequeños agricultores. Por eso, se detallarán los principales desafíos que deben abordar los Gobiernos al implementar dichos esquemas. La siguiente parte se centra en los requisitos técnicos, financieros y legales relacionados con la contratación pública y cómo estos pueden dificultar el acceso de los pequeños agricultores a las oportunidades de compras públicas. También se discutirán las buenas prácticas sobre posibles adaptaciones a estos requisitos. En las siguientes secciones se analizarán estrategias adicionales para reducir los costos de transacción, como el acceso a la información, los plazos de pago y el tamaño de los contratos. Las buenas prácticas que se estudian aquí se basan en las experiencias actuales en las compras públicas de alimentos a pequeños agricultores para asistencia alimentaria. Dado que los pequeños agricultores y las pymes enfrentan a menudo barreras de acceso similares en los procesos de compras públicas, esta sección también incluye información bibliográfica en esta área.

4.1.1 Abordar los desafíos de la competencia en los procesos de compras públicas a través de esquemas de trato preferencial

Los Gobiernos tienen la responsabilidad de garantizar que el gasto público sea eficiente y proporcione servicios y bienes de alta calidad a la sociedad. Dado el tamaño significativo de los mercados de compras públicas, existe una gran preocupación por la corrupción y el abuso. Naturalmente, los Gobiernos se esfuerzan para garantizar la integridad de sus sistemas de compras públicas (OCDE, 2005). Además, las compras públicas están limitadas por presupuestos fijos, y los Gobiernos deben garantizar una buena gestión financiera y responsabilidad fiscal. Por lo tanto, los procesos de contratación pública se encuentran estrictamente regulados por la legislación a nivel nacional y, en ocasiones, internacional. Se rigen por los principios de transparencia, responsabilidad, no discriminación y objetividad, y su principal objetivo es promover la competencia entre los contratistas para garantizar la asignación más eficiente de recursos (OCDE 2015; Arrowsmith et al. 2000).

En la mayoría de los sistemas de compras públicas, la licitación abierta es el principal método de contratación utilizado por las entidades contratantes (CNUDMI 2011; OCDE 2015; Arrowsmith et al. 2000). En la licitación abierta, cualquier proveedor interesado puede presentar una oferta, y los vendedores compiten entre sí para obtener el contrato del Gobierno. Los Gobiernos adoptan esta modalidad de contratación porque ofrece el mayor grado de transparencia y competencia acorde con los principios y objetivos de la contratación pública (OCDE 2005). Así, la licitación abierta permite el máximo número de ofertas, lo que aumenta las posibilidades de adquirir el bien o servicio de mejor calidad al mejor precio posible. La legislación sobre contratación pública normalmente permite el uso de métodos distintos a la licitación abierta, como la licitación restringida, la licitación de un solo proveedor y la solicitud de cotización, aunque solo en determinadas circunstancias y sujeto a salvaguardias (Arrowsmith et al. 2000).

La licitación competitiva es sin duda efectiva para crear competencia y aumentar la eficiencia en la contratación pública. Sin embargo, no necesariamente garantizará que todos los actores del mercado se beneficien por igual del acceso al mercado (Centro de Comercio Internacional 2014). La naturaleza de los procesos de contratación pública, caracterizados por altos niveles de competencia y requisitos formales, crea a veces grandes barreras de acceso para los proveedores más pequeños y los grupos sociales desfavorecidos (Brookes et al. 2014; Centro de Comercio Internacional 2014; FAO 2015; Kelly y Swensson 2017). A menudo,

fallas importantes del mercado en las economías en desarrollo significan que los pequeños agricultores y las organizaciones de agricultores no pueden competir con los proveedores más grandes. Los comerciantes y otros grandes proveedores de alimentos tienen muchas ventajas sobre los pequeños agricultores, dado que tienen más experiencia en mercados formales y más acceso a capital de trabajo y financiación. Estos actores también tienen mejor acceso a la información sobre licitaciones públicas y más recursos y habilidades para participar en estos procesos. Por lo tanto, muchos Gobiernos han diseñado esquemas de trato preferencial para facilitar el acceso a los mercados públicos de alimentos al abordar los problemas relacionados con la competencia. Como se mencionó en la primera sección de este análisis, estas estrategias no son nuevas y son utilizadas ampliamente por los países para promover varios objetivos de políticas, especialmente el desarrollo de las pymes.

Cabe señalar que los estudios sobre el impacto económico de los esquemas de trato preferencial aún son escasos. Existe evidencia de que estos instrumentos contribuyen a aumentar la participación de las pymes en la contratación pública en algunos países (DCED 2017). Por ejemplo, en México, programas de ayuda específica que incluían esquemas de trato preferencial para las pymes aumentaron seis veces el número de contratos adjudicados al sector. Por su parte, la investigación sobre el impacto de las políticas de compras públicas para las pymes en Brasil reveló impactos positivos en las tasas de crecimiento y empleo (Ferraz et al. 2015). Sin embargo, la evidencia con respecto a resultados tales como productividad, competitividad, innovación y creación de empleo sigue siendo escasa. Naturalmente, esto no significa que los esquemas de trato preferencial no sean efectivos. Más bien, apunta a la necesidad de más investigación en esta área (DCED 2017).

Existen varios tipos de esquemas de trato preferencial que los países pueden adoptar para proporcionar ventajas competitivas a los pequeños agricultores en los procesos de compras públicas de alimentos. Estos abarcan desde enfoques intervencionistas, como reservas de mercado, hasta simplemente de apoyo a través de la asistencia a grupos específicos para preparar las ofertas y cumplir con los requisitos. No obstante, los esquemas de trato preferencial más comunes adoptados en países en desarrollo y economías emergentes son las reservas y las preferencias (Banco Mundial 2016; Centro Internacional de Desarrollo s.f.; Quinot y Arrowsmith 2013).

Dada la diversidad de las iniciativas de compras públicas de alimentos, no se puede afirmar que se deba recomendar un esquema de trato preferencial sobre otro, sino que los países deben elegir el más adecuado en función de sus contextos y objetivos políticos particulares. También es posible combinar más de un esquema de trato preferencial. La siguiente revisión se centrará en las estrategias más utilizadas en las compras públicas de alimentos. Todas las opciones presentarán retos, pero las experiencias de diferentes países pueden apuntar a formas efectivas de abordar los principales problemas.

a) Esquemas de reservas

Esta es una forma de contratación de carácter selectivo que reserva un cierto porcentaje de compras del sector público a una categoría específica de proveedores que cumplen con los criterios predefinidos (Watermayer 2004). Los esquemas de reserva se pueden subdividir en tres categorías diferentes: (i) reservas de mercado (*set-aside*); (ii) criterios de calificación; y (iii) condiciones de subcontratación. En las secciones siguientes se describen sus principales características y se presentan ejemplos de cómo se han aplicado a las iniciativas de compras públicas de alimentos.

Reservas de mercado

Una reserva de mercado es esencialmente una cuota asignada a un grupo destinatario. El principal objetivo de las reservas es segregar la competencia, ya que los proveedores específicos solo compiten entre sí. Las reservas de compras se han utilizado ampliamente para promover la inclusión de pymes y grupos históricamente desfavorecidos en la contratación pública (Quinot 2013; Banco Asiático de Desarrollo 2012; McCrudden 2007). Según el Banco Mundial (2016), alrededor del 17 por ciento de los países utilizan las reservas de mercado para favorecer a las pymes. Algunos ejemplos son India, China, Sudáfrica, Kenia, Namibia y Zambia. En EE. UU., las reservas de mercado para pymes y empresas de propiedad de minorías han existido desde la década de 1950 (US Small Business Administration 2018). Los objetivos anuales — es decir, el valor porcentual del total de los contratos gubernamentales reservados para proveedores específicos — se definen a nivel federal cada año.

Así, los Gobiernos nacionales han adoptado este enfoque para ampliar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados de compras públicas de alimentos. Algunos ejemplos de países que han establecido cuotas para la compra de alimentos a pequeños agricultores y organizaciones de agricultores son Brasil, Burkina Faso, Ruanda y Uruguay. Estas reservas generalmente se aplican a los programas de asistencia alimentaria como la alimentación escolar y las reservas de alimentos. Sin embargo, en Uruguay, la cuota de los pequeños agricultores se aplica a todas las compras gubernamentales de alimentos (Ley N° 19.299). La investigación sobre este tipo de trato preferencial indica que la proporción de compras de alimentos reservadas para las compras a pequeños productores se realiza mediante procesos competitivos o no competitivos.

El PMA también ha adoptado esquemas de reserva para proporcionar acceso al mercado a los pequeños agricultores. Como parte de las adquisiciones locales y regionales de alimentos del PMA, una parte de las compras se asigna a organizaciones de agricultores y pequeños comerciantes específicos. Tradicionalmente, estos alimentos se compraban a proveedores a gran escala precalificados a través de licitaciones competitivas. Sin embargo, recientemente, una parte de las compras realizadas a través del programa de HGSF y la iniciativa Compras para el Progreso (P4P) se reserva a las organizaciones de agricultores. El objetivo es aumentar la participación de los pequeños agricultores en los mercados y fortalecer su capacidad productiva y de comercialización. Las organizaciones de agricultores se seleccionan de acuerdo con criterios específicos de cada país desarrollados por el PMA (PMA 2016). Las organizaciones de agricultores seleccionadas pueden abarcar desde grupos de agricultores locales y grupos exclusivamente de mujeres hasta federaciones regionales y sindicatos de agricultores. Sin embargo, deben tener la capacidad mínima para agregar producción y beneficiarse de los aumentos en la demanda. El proceso de adquisición del PMA adopta procesos competitivos y no competitivos según el país. El PMA también establece el precio, que está vinculado al precio de mercado vigente para productos básicos de alta calidad y no debe exceder el precio de paridad de importación.

Procesos no competitivos

En Brasil, la legislación nacional sobre alimentación escolar (Ley N° 11947/2009) establece que el 30 por ciento de las compras de alimentos para alimentación escolar debe reservarse a la agricultura familiar. La parte de las compras públicas de alimentos reservada para la agricultura familiar sigue un método de adquisición especial que no aplica los requisitos de

licitación establecidos por la legislación brasileña de contratación pública. A los proveedores calificados no se les exige que presenten una oferta o compitan sobre la base del precio más bajo y la mejor calidad. En su lugar, las entidades contratantes lanzan una convocatoria pública de compra de alimentos que define los productos, las cantidades, los requisitos de calidad y los plazos de entrega. Los proveedores interesados que cumplen los criterios de agricultor familiar presentan una propuesta indicando los productos y las cantidades que desean vender al programa. Para participar en los programas, los pequeños productores y las organizaciones de agricultores deben obtener una declaración de aptitud (*Declaração de Aptidão ao PRONAF, DAP*) que certifica su condición de agricultor familiar. La definición y los criterios para identificar a los agricultores familiares están estipulados por la legislación brasileña (Ley N° 11326/2006). El PNAE adopta precios de referencia que tienen como objetivo reflejar los precios del mercado local. Según la legislación, los precios de referencia no pueden ser superiores ni inferiores a los precios regionales. También deben considerar los costos de transporte, procesamiento e impuestos. Los precios se publican en la convocatoria pública de compra de alimentos, para que los agricultores puedan decidir si los términos son favorables para ellos.

El PMA también adopta un proceso no competitivo en sus compras de alimentos a pequeños agricultores en que no se aplican los requisitos de licitación. Esto se lleva a cabo mediante contratos directos o contratos a plazo (PMA s.f.). En el caso de los contratos directos, el PMA negocia la compra de productos básicos en el momento de la cosecha a las organizaciones de agricultores y los pequeños comerciantes que han sido seleccionados para participar en los programas HGSP y/o P4P. Por otro lado, se firman contratos a plazo con grupos específicos en el momento de la siembra para la entrega de una cantidad y calidad específica de un producto en el futuro a un precio acordado. Los procesos no competitivos se utilizan como punto de entrada al mercado de adquisiciones del PMA y, por lo tanto, se orientan a organizaciones de agricultores que tienen poca experiencia en mercados formales y comercialización colectiva.

Procesos competitivos

En los procesos competitivos, los contratos se reservan para los pequeños productores u organizaciones de agricultores; sin embargo, deben presentar ofertas y competir para adjudicarse el contrato del Gobierno. En 2011 en Ruanda, el Gobierno emitió una directiva en la que se asignaba 40 % de las compras para la Reserva Estratégica Nacional de Granos (NSGR) a las cooperativas de agricultores. De manera similar, en 2014, el Gobierno de Burkina Faso reservó el 30 por ciento de las adquisiciones para la reserva de alimentos del país a organizaciones de agricultores. Para participar, las organizaciones de agricultores deben estar registradas en la respectiva institución gubernamental. En ambos casos, se invita a las organizaciones de agricultores a presentar ofertas especificando cantidades, tipos de productos y precio por tonelada métrica (Amani 2014; NSGR 2013). Las reservas de cereales seleccionan las ofertas de acuerdo con criterios de mejores precios y calidad.

En el caso del PMA, los procesos competitivos se llevan a cabo a través de la modalidad de licitación flexible; solo las organizaciones de agricultores y comerciantes que cumplan con los criterios establecidos están invitados a presentar ofertas y a competir por el contrato. El PMA también aplica condiciones menos estrictas para la licitación, como el suministro de cantidades más pequeñas, la entrega de sacos con logotipos del PMA y no aplicar garantías para facilitar la participación de los pequeños agricultores. Esta modalidad se usó en la mayoría

de los países donde se implementó la iniciativa P4P. Las ofertas se evalúan de acuerdo con los criterios establecidos por el PMA, que considera tanto el precio como la calidad.

Condiciones de subcontratación

También pueden aplicarse reservas a través de condiciones de subcontratación en las que los Gobiernos exigen a los proveedores de alimentos que compren un determinado porcentaje o cuota del valor total de las compras de alimentos a pequeños productores y organizaciones de agricultores. Esto suele hacerse a través de empresas de servicios de alimentación, comerciantes o procesadores. En este caso, los Gobiernos no obtienen alimentos directamente de los pequeños agricultores, sino que requieren que sus proveedores les compren una parte de los alimentos. Este enfoque normalmente se utiliza, por ejemplo, para alentar a los grandes proveedores gubernamentales a subcontratar pymes. EE. UU. tiene un programa de subcontratación consolidado para pymes que se aplica a todos los contratos sobre 650.000 dólares (Centro de Comercio Internacional 2014). En el caso de contratos que superen este monto, los proveedores deben presentar planes de subcontratación con metas para pequeñas empresas, que también deben incluir empresas propiedad de minorías y mujeres.

Por su parte, los planes de subcontratación se aplican a las compras públicas de alimentos a pequeños agricultores en el Programa de Leche en las Escuelas (SMP) en Tailandia, el programa P4P y el Programa de Alimentación Escolar de Ghana (GSFP). El GSFP utiliza un modelo de compra a terceros en el que las empresas de servicios de alimentación se encargan de la compra, preparación y distribución de comidas escolares. Las pautas del programa establecen que los proveedores de alimentos deben adquirir el 80 por ciento de los productos básicos para la alimentación escolar a pequeños agricultores, de preferencia de comunidades locales o dentro del distrito. Las empresas de servicios de alimentación se seleccionan a través de licitaciones abiertas realizadas por asambleas de distrito. El programa beneficia a cerca de 1,6 millones de niños de la educación primaria que asisten a 4.952 escuelas (Alimentación Escolar con Productos Locales 2018).

El SMP en Tailandia se creó en 1992 como una estrategia para mejorar el estado nutricional de los niños en edad escolar y ofrecer a los productores de lácteos un mercado remunerativo. Los procesadores de productos lácteos que suministran leche al SMP deben comprar una cierta cantidad de leche cruda a los productores y cooperativas de lácteos. La cuota se establece a través de Memorandos de Entendimiento entre procesadores individuales y el Ministerio de Agricultura y Cooperativas. El SMP cubre todas las escuelas preescolares y primarias del país, alcanzando un total de 7 millones de alumnos (Organización de Promoción de Productos Lácteos de Tailandia s.f.)

En el caso de la iniciativa P4P, los comerciantes pequeños y medianos seleccionados tenían que comprar a las organizaciones de agricultores a las que apuntaba el programa. Los contratos del P4P estipulaban los términos y condiciones de estas compras. Este tipo de adquisición se probó solo en unos pocos países y representó el 3 por ciento de los productos comprados (PMA s.f.)

Criterios de calificación

Los Gobiernos también suelen reservar compras de alimentos a pequeños agricultores y productores nacionales a través de criterios de calificación. En este tipo de esquema

de reserva, los vendedores que no cumplen con los criterios específicos, es decir, no son pequeños agricultores ni organizaciones de agricultores, no son aptos para participar en procesos de contratación pública que reservan la totalidad de las compras de alimentos a una categoría de proveedor. Los criterios de calificación se aplican a las compras de alimentos para programas específicos de asistencia alimentaria o compras realizadas por una institución gubernamental en particular. En Paraguay, sin embargo, todos los tipos de compras gubernamentales de alimentos se reservan a la agricultura familiar a través de criterios de calificación. Otros vendedores solo pueden suministrar a las instituciones gubernamentales cuando no sea posible realizar compras a pequeños productores o si existen compras residuales (Decreto 1056/13).

En el caso del PAA en Brasil, la totalidad de la adquisición de alimentos está reservada a la agricultura familiar, y los productores que no cumplen con este criterio están excluidos del proceso de compra. Dentro de la categoría de agricultura familiar, el PAA da prioridad a los productores más vulnerables, como las mujeres, los asentamientos de reforma agraria, las tribus indígenas y las comunidades de descendientes de esclavos. Al igual que el PNAE, los agricultores deben estar certificados a través del DAP para participar en el programa. El PAA también sigue el mismo método de compras que el PNAE y ofrece a los agricultores el precio de mercado de los productos básicos.

Los criterios de calificación a menudo se aplican a las compras de alimentos realizadas por juntas de comercialización o instituciones gubernamentales similares. Un ejemplo importante en este sentido es la Corporación de Alimentos de la India (FCI), que es la agencia del Gobierno central responsable de la adquisición y distribución de alimentos junto con las agencias estatales. El mandato de la FCI es garantizar un precio justo para los agricultores y velar por la seguridad alimentaria mediante la estabilización de los precios y la distribución de cereales subsidiados. La FCI compra cereales (trigo y arroz con cáscara) exclusivamente a productores nacionales a un precio mínimo de apoyo (MSP) y los vende a precios subsidiados a los consumidores a través del Sistema Público de Distribución Focalizada (TPDS). Los cereales de la FCI se distribuyen a través de otros programas de bienestar destinados a los pobres. Además de la distribución de alimentos para las estrategias de asistencia alimentaria, la FCI libera existencias en los mercados nacionales cuando los precios aumentan. Los precios de los productos básicos son definidos por el Gobierno, teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Costos y Precios Agrícolas.

Cabe señalar que el TPDS es el programa de protección social más importante de la India y uno de los más grandes del mundo (Bhattacharya et al. 2017). Su presupuesto anual representa alrededor del 1 por ciento del PIB y beneficia a aproximadamente 800 millones de personas (ibíd.). Es probable que el alcance del TPDS crezca aún más con la implementación de la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria, que fue aprobada en 2013. La Ley determina que el 50 por ciento de la población urbana y el 75 por ciento de la población rural tienen derecho a cereales subsidiados a través del TPDS.

b) Esquemas preferenciales

Preferencia se refiere a los procesos de licitación abierta donde se otorgan ventajas competitivas a los licitadores que cumplen con criterios sociales, económicos y/o ambientales específicos. Dentro de la preferencia hay dos subcategorías: (i) preferencia de precio o preferencia de precio de oferta; y (ii) criterios de adjudicación de la contratación.

Preferencia de precio de oferta

En el esquema de preferencia de precio o precio de oferta, las entidades contratantes aumentan los precios de los proveedores no preferentes en un número determinado de puntos porcentuales para fines de evaluación. De forma alternativa, una oferta de un proveedor elegible, por ejemplo, una pyme o una organización de agricultores, se descuenta en un porcentaje determinado para que sea más competitiva. Esta modalidad claramente reconoce que ciertas categorías de proveedores no siempre podrán competir al mismo precio con otros proveedores y, por lo tanto, otorga a los grupos destinatarios una ventaja de precio. Por ejemplo, en un proceso de licitación abierta, una entidad contratante puede dar una preferencia de precio a un grupo destinatario de proveedores al aumentar los precios de oferta de los proveedores no preferentes en un 10 por ciento, lo que hace que su oferta sea más cara. Por otro lado, una oferta de un proveedor destinatario puede descontarse, por ejemplo, en un 5 por ciento, lo que le otorga una ventaja competitiva sobre otras ofertas.

Este tipo de trato preferencial se ha utilizado a menudo para promover el acceso de las pymes a los mercados de contratación pública. Según el Banco Mundial (2016), el 10 por ciento de los países utilizan las preferencias de precios de oferta para las pymes. Por ejemplo, China aplica una preferencia en los precios de oferta a las pymes de 6 a 10 por ciento, mientras que India da preferencia a las ofertas de pymes si sus precios son hasta un 15 por ciento más altos que los de la competencia. Las entidades contratantes también otorgan una preferencia de precios de hasta el 15 por ciento a las empresas artesanales y microempresas. La legislación sobre contratación pública de Bolivia otorga un margen de preferencia del 20 por ciento a las pymes, así como a los pequeños productores y las organizaciones de agricultores.

La preferencia de precios es el principal esquema de trato preferencial adoptado por el Programa de Nutrición Infantil de EE. UU. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las preferencias en las licitaciones no se utilizan para favorecer a los pequeños agricultores, sino a los alimentos frescos de origen local. En 2008, la Ley Agrícola de EE. UU. estableció el uso de preferencias geográficas en la adquisición de alimentos, lo que permitió a las entidades contratantes favorecer las compras de alimentos locales. Posteriormente, el Departamento de Agricultura de EE. UU. (USDA 2015) emitió normas para incorporar las compras de alimentos locales utilizando preferencias geográficas en todos sus programas de nutrición infantil, incluidas las comidas escolares.

Los distritos escolares son responsables de los procesos de compra y determinan su propia definición de local. Sin embargo, la preferencia geográfica no está pensada para funcionar como una reserva. La preferencia rige para los productos y no para el proveedor. Por lo tanto, la ley permite a las escuelas favorecer los alimentos locales, pero no permite que las compras se dirijan directamente a los productores o proveedores locales. Además, estas preferencias solo se aplican a productos agrícolas no procesados.³ También se debe tener en cuenta que este método de adquisición se utiliza en las compras de alimentos que superan un límite establecido por los Gobiernos federal y estatal. Las compras inferiores al límite se realizan mediante una solicitud de cotización, que debe involucrar al menos a tres proveedores. En este caso, los distritos escolares pueden solicitar cotizaciones exclusivamente a proveedores locales. Por su parte, las entidades contratantes tienen autonomía para decidir el porcentaje de descuento que desean otorgar a los proveedores locales según su contexto.

Criterios de adjudicación

Este esquema asigna puntos adicionales a las ofertas que cumplen con criterios sociales, económicos y ambientales. Los criterios de adjudicación constituyen la base sobre la cual el poder adjudicador otorga un contrato. Cuantos más criterios pueda cumplir una oferta, más puntos recibirá. Difiere significativamente del criterio del precio más bajo, donde el contrato se adjudica a la oferta más baja. Los criterios de adjudicación también son diferentes de las especificaciones técnicas, que se refieren a los requisitos básicos que deben cumplir todas las ofertas. Al utilizar los criterios de adjudicación, las entidades contratantes asignan puntos adicionales a las ofertas que superan estos requisitos mínimos. En muchos casos, la ponderación relativa de cada criterio es utilizada para evaluar la oferta, lo que refleja la importancia relativa de los factores no relacionados con el precio.

Esta modalidad de compras se adoptó en Sudáfrica para promover la inclusión económica de los sudafricanos negros y en el programa de comidas escolares en Perú⁴ (Quinot 2013; MIDIS 2013). Algunas asambleas de distrito en Ghana introdujeron criterios de adjudicación para seleccionar a los proveedores de alimentos para el GSFP, otorgando puntos adicionales a los proveedores que compran alimentos a los pequeños productores locales. Sin embargo, este esquema se encuentra en una etapa inicial y solo se ha aplicado en algunos distritos. De ahí que la investigación sobre la aplicación de criterios de adjudicación a las compras de alimentos en estos países resulte limitada. Por lo tanto, no es posible proporcionar un análisis detallado en esta revisión. En cambio, los países de la UE han utilizado ampliamente los criterios de adjudicación en sus compras públicas de alimentos para promover una serie de resultados de políticas tales como mejorar la nutrición, promover el desarrollo de las pymes, fortalecer las economías locales y fomentar cadenas de suministro de alimentos más sostenibles. En la UE, casi el 90 por ciento de los contratos de suministro de alimentos utilizan licitaciones competitivas, y la mayoría de los países emplean criterios de adjudicación en el proceso de selección de ofertas (Caldeira et al. 2017).

Los países de la UE constituyen un caso muy particular de contratación pública, dado que sus leyes nacionales en la materia se rigen por la legislación supranacional de la UE. El marco de contratación pública de la UE está constituido por el Tratado de Roma y las Directivas sobre contratación pública de la UE (Directivas 2014/24 / UE, 2014/25 / UE y 2014/23 / UE). El Tratado de Roma establece cuatro principios fundamentales para la adjudicación de contratos públicos: (i) no discriminación por razón de nacionalidad; (ii) la libre circulación de mercancías; (iii) la libre prestación de servicios; y (iv) la libertad de establecimiento. Esto significa que los Gobiernos no pueden dirigir su contratación pública hacia productores o proveedores nacionales, ya que esto contravendría los términos del Tratado. Sin embargo, la Directiva 2014/24/UE permite la inclusión de criterios de adjudicación cualitativos, ambientales y/o sociales en las compras públicas. Su objetivo es crear procesos de contratación pública que seleccionen la oferta económicamente más ventajosa (OEMV) de acuerdo con la mejor relación precio-calidad, así como aspectos socioeconómicos y ambientales.

Por lo tanto, las compras de alimentos a productores o proveedores locales están restringidas por la legislación de la UE. Los Gobiernos solo pueden promover este objetivo de manera indirecta a través de criterios de adjudicación que propician condiciones más favorables para los agricultores locales y las pymes, como favorecer las cadenas de suministro cortas y los alimentos frescos que reflejan la temporada natural de cultivo del país, así como los tiempos de respuesta de entrega rápidos. La legislación de la UE también permite a los países comprar productos específicos de regiones con la certificación de denominación de origen

protegida (DOP) e indicación geográfica protegida (IGP). Otra opción con la que cuentan los países de la UE es dividir los contratos en lotes más pequeños, haciendo que las ofertas sean más accesibles para los proveedores pequeños. Las entidades contratantes también pueden utilizar criterios de adjudicación de adquisiciones para favorecer las compras de alimentos que cumplan con requisitos nutricionales, estándares de producción y criterios ambientales específicos. En consonancia con la legislación europea, la UE ha diseñado directrices para ayudar a los países a traducir sus políticas de salud y nutrición en criterios de adquisición de alimentos (Caldeira et al. 2017). Ahora bien, muchos países de Europa están ampliando sus esfuerzos para adquirir alimentos producidos localmente, no solo para fortalecer las economías locales y promover una alimentación saludable, sino también para apoyar los productos y los métodos de producción tradicionales (Smith et al. 2015; Morgan y Sonnino 2010). En muchos casos, apoyar la economía y la agricultura local es uno de los objetivos establecidos en las políticas de alimentación escolar europeas (Comisión Europea 2015a). Por ejemplo, en Escocia e Italia existen algunas experiencias exitosas en materia de comidas escolares, donde agricultores, cooperativas y pymes locales suministran a las escuelas alimentos locales y de temporada (Sonnino 2009; Morgan y Sonnino 2007).

4.1.2 Abordar los riesgos potenciales involucrados en esquemas de trato preferencial

La bibliografía sobre contratación pública ha señalado algunos riesgos potenciales asociados con los esquemas de trato preferencial. Una de las preocupaciones más comunes es que la eficiencia puede verse afectada por la reducción de la competencia, lo que aumenta los costos de adquisición. También se han planteado cuestiones relacionadas con la elegibilidad y la transparencia en el acceso preferencial a los mercados de compras públicas. Además, existen inquietudes respecto a cómo las compras gubernamentales pueden afectar los mercados nacionales y los precios que con frecuencia se expresan en relación con las compras públicas de alimentos. Prevenir la corrupción y el abuso en las compras públicas es una preocupación generalizada de todos los Gobiernos. La efectividad de los esquemas de trato preferencial se basa en un diseño e implementación cuidadosos (Linarelli 2011). No obstante, debe destacarse que la integridad de los sistemas de compras públicas también depende de la calidad del entorno más amplio de contratación pública, en particular las prácticas de adquisición y los mecanismos adecuados de supervisión y cumplimiento, incluidas las sanciones. En las próximas secciones se explorarán las estrategias que han adoptado los Gobiernos para abordar algunos de los principales riesgos involucrados en las iniciativas de compras públicas de alimentos.

a) Problemas de competencia y eficiencia en esquemas de trato preferencial

En todos los esquemas de trato preferencial, la competencia en los procesos de compras públicas está limitada de una u otra manera. Uno de los mayores riesgos para los sistemas de compras públicas es que los Gobiernos pueden terminar pagando precios más altos por bienes y servicios que el sector privado. Reducir la competencia es, por lo tanto, un enfoque relativamente intervencionista que puede generar riesgos que deben sopesarse con los beneficios.

Los esquemas de reserva pueden producir resultados rápidos y visibles en términos de promover el acceso a los mercados de compras públicas. Limitan la competencia y, por lo tanto, reservan una cierta cuota de mercado a los pequeños agricultores. Por otro lado, restringir la competencia a grupos específicos significa que los proveedores competitivos

que no cumplen con los criterios quedan excluidos de los procesos de contratación pública. Las reservas podrían funcionar como una forma de subsidio que permite a las empresas que no pueden sobrevivir sin el apoyo del gobierno a continuar en el mercado. De hecho, pueden reducir los incentivos para mejorar la competitividad y volverlas dependientes del apoyo gubernamental. Por lo tanto, los esquemas de reserva podrían perjudicar la competencia y la eficiencia económica. Algunas investigaciones sobre reservas y cuotas orientadas a las pymes han planteado dudas sobre su capacidad para mejorar la competitividad de las empresas y promover una mayor integración en el mercado (Nicholas y Fruhmann 2014; Banco Asiático de Desarrollo 2012; Centro de Comercio Internacional s.f.).

Las preferencias de precio/precio de oferta también pueden tener efectos distorsionadores en los precios. En esta modalidad se ofrecen incentivos a los proveedores preferentes para que suban los precios, ya que no pueden ser superados por los proveedores no preferentes. Se podría argumentar que los proveedores no preferentes podrían responder a las preferencias de precio bajando sus ofertas para que sean más competitivas. Sin embargo, sus márgenes de ganancia pueden reducirse significativamente, lo que hace que los contratos públicos no sean atractivos para ellos y, por lo tanto, disminuyen la competencia en el futuro (McCrudden 2007). En general, cualquier preferencia de precio tendrá como consecuencia una menor competencia, lo que puede afectar la eficiencia de los precios (USDA 2011). Sin embargo, esto depende de las características del mercado y el tamaño de la preferencia. Cuando las preferencias de precios son pequeñas, sus efectos sobre los precios y los mercados también pueden ser pequeños, aunque deben ser lo suficientemente grandes como para otorgar una ventaja competitiva significativa a los proveedores favorecidos (Centro de Comercio Internacional s.f.). Encontrar el porcentaje óptimo podría dejar a los Gobiernos enfrentados a un dilema de preferencia de precios.

Para minimizar los impactos de los esquemas de trato preferencial en la competencia, los programas de nutrición infantil de EE. UU. optaron por enfocar sus compras de alimentos hacia productos locales y no a categorías de proveedores. Los distritos escolares también tienen instrucciones de adoptar definiciones de local que no impongan restricciones poco razonables a la competencia. Esto garantiza que el proceso de compras esté abierto a cualquier proveedor que pueda suministrar alimentos locales (USDA 2015). Sin embargo, se podría argumentar que existen problemas en cuanto a qué constituyen "restricciones poco razonables a la competencia" y el grado de discreción que tienen los distritos escolares para definir qué significan realmente los alimentos locales. Además, es importante destacar que proporcionar un trato preferencial a tipos específicos de productos —es decir, alimentos locales—, a diferencia de categorías específicas de proveedores —es decir, pequeños agricultores y organizaciones de agricultores— no significa necesariamente que el Gobierno compre alimentos directamente a los pequeños agricultores, como en el caso de las cuotas y las reservas. Dados los conocidos problemas del sistema de mercado en muchos países en desarrollo, esto podría suscitar algunas preocupaciones en torno al acceso de los pequeños agricultores a los mercados públicos de alimentos y cómo se integran en las cadenas de suministro de las compras públicas de alimentos.

Los esquemas de subcontratación tienen ventajas, ya que no limitan la competencia y se aumentan las posibilidades de que las entidades contratantes obtengan los mejores precios lo que garantiza la eficiencia en las compras públicas. La adquisición de alimentos de proveedores más grandes puede ayudar a superar algunos desafíos de la cadena de suministro de los pequeños agricultores al facilitar la agregación y el procesamiento. Sin embargo, esta estrategia

solo tendrá éxito en proporcionar un mercado a los pequeños agricultores si las entidades contratantes garantizan que los proveedores cumplan con las cuotas establecidas.

El GSFP brinda algunos ejemplos de los desafíos involucrados en este sentido. A pesar de que se orienta claramente a proporcionar un mercado a los pequeños agricultores, las evaluaciones de los programas demuestran que el abastecimiento de alimentos de pequeños agricultores es un problema importante para los proveedores de servicios de alimentación (Drake y Woolnough 2016; Shaibu y Al-hassan 2014). Muchos de los problemas se relacionan con retrasos en los pagos que obligan a los proveedores a comprar alimentos a crédito. Por otra parte, también hay cuestiones importantes con respecto a la aplicación de la cuota para los pequeños agricultores. La cuota del 80 por ciento estipulada en las directrices del programa no se ha traducido en ningún tipo de obligación contractual. Las asambleas de distrito no han establecido ninguna forma de monitorear y garantizar el cumplimiento. Como consecuencia, la participación de los pequeños productores locales en la cadena de suministro de alimentación escolar sigue siendo limitada.

Además, los resultados de la evaluación de la iniciativa P4P plantearon algunas preguntas sobre la idoneidad del enfoque de subcontratación en la promoción de vínculos a largo plazo entre los pequeños agricultores y los comerciantes (PMA 2014). La evaluación no pudo establecer si los comerciantes continuarían comprando alimentos a los agricultores seleccionados más allá de sus contratos con el PMA. Sin embargo, debe destacarse que la evaluación no profundiza en las razones de ello. Además, el análisis de las compras de la iniciativa P4P mostró que las tasas de incumplimiento más altas se encontraron en los contratos con comerciantes, principalmente como resultado de una capacidad de agregación limitada.

La efectividad de estos esquemas de subcontratación para proporcionar a los pequeños agricultores acceso a los mercados públicos de alimentos depende en gran medida de la capacidad de las entidades contratantes para garantizar que los proveedores cumplan con los requisitos de subcontratación establecidos (Centro de Comercio Internacional 2014). Esto implica crear mecanismos efectivos de monitoreo y certificación. En el programa estadounidense para pymes, por ejemplo, a los contratistas no solo se les exige que definan objetivos claros de adquisición para las pequeñas empresas, sino que también existe un sistema de monitoreo del cumplimiento. Así, los funcionarios contratantes supervisan el desempeño según las metas de subcontratación para las pymes, y existen sanciones en caso de que los contratistas no logran los objetivos acordados.

No obstante, los sistemas de monitoreo y certificación pueden ser onerosos y costosos tanto para las entidades contratantes como para los proveedores. Además, existen importantes problemas relacionados con la transmisión de precios de los proveedores a los agricultores, y en cómo se distribuyen los beneficios a lo largo de la cadena de suministro para garantizar que los agricultores reciban una proporción justa del precio de mercado. Las dificultades asociadas con los esquemas de subcontratación no necesariamente significan que siempre sean inapropiados para promover el acceso al mercado de los pequeños agricultores. Al igual que otros esquemas de trato preferencial, todos presentan un conjunto de desafíos propio que cada país debe abordar según sus necesidades.

Podría decirse que los criterios de adjudicación serían una opción menos arriesgada en términos de restricciones a la competencia en la contratación pública. Los criterios de adjudicación son efectivos para promover la igualdad de trato, la no discriminación

y la eficiencia, ya que el proceso de licitación bajo este esquema es abierto y accesible para todos los proveedores. Sin embargo, es posible que los criterios de adjudicación provoquen un aumento de los precios de compra cuando se le asigna una importancia considerable a criterios no relacionados con los precios. Además, el desafío es garantizar que haya transparencia y equidad en un proceso de evaluación de ofertas que utiliza criterios distintos a la relación precio-calidad (OCDE, 2011). Los criterios de adjudicación deben ser claros y divulgados íntegramente en las licitaciones y por los organismos de control de las contrataciones públicas. Los criterios también deben ser objetivos y, siempre que sea posible, cuantificables o mensurables. Esto garantizará la objetividad y reducirá el margen de discreción de las entidades contratantes. Una práctica común entre los países que adoptan criterios de adjudicación es utilizar tarjetas de puntuación para garantizar que los criterios de adjudicación y el proceso de evaluación de la oferta sean transparentes y objetivos. En el Reino Unido, el Departamento de Medio Ambiente, Alimentación y Asuntos Rurales creó un sistema de tarjetas de puntuación para las compras públicas de alimentos que convierte los objetivos del Plan de Contratación Pública en criterios de adjudicación (DEFRA 2015). También define el método para evaluar las ofertas en función de criterios de adquisición de alimentos más complejos, como la nutrición, el aseguramiento de la calidad agrícola, la gestión de residuos de alimentos y el compromiso con las pymes. En Sudáfrica también se adoptaron tarjetas de puntuación para evaluar el nivel de cumplimiento con los requisitos de la política de empoderamiento económico negro de base amplia (B-BBEE).

Quizás uno de los mayores desafíos en esta modalidad de contratación es integrar de manera coherente diferentes objetivos de políticas en los criterios de adjudicación para garantizar que las compras públicas de alimentos ofrezcan los resultados deseados (Morgan y Sonnino 2007). La mayoría de los países tendrán una serie de políticas en materia de nutrición, seguridad alimentaria y agricultura que se pueden promover mediante las compras públicas de alimentos. Estas deberán articularse claramente en las directrices y planes sobre contratación, que posteriormente deberán traducirse en criterios de adjudicación factibles. Esto implica inversiones y esfuerzos reales por parte de los Gobiernos para lograr un marco integrado para las compras públicas. También requerirá el desarrollo de capacidades para que las entidades contratantes puedan implementar criterios de contratación más complejos. En términos de promover la inclusión de los pequeños agricultores en los mercados de compras públicas, queda por ver si los criterios de adjudicación son una estrategia efectiva, especialmente en el contexto de los países de bajos ingresos, considerando el nivel relativamente alto de competencia involucrada en el proceso de compras.

La mayoría de las estrategias de trato preferencial tendrán costos y es probable que impliquen concesiones entre precio, eficiencia y efectos sociales y económicos. Por eso, al considerar tales concesiones, es importante tener en cuenta que los procesos competitivos que utilizan el precio como criterio principal no consideran las externalidades positivas y negativas involucradas en la producción y el consumo de alimentos. Sin fallas del mercado, un mercado libre y abierto siempre es eficiente y se moverá hacia el equilibrio de precios (Arrow y Debreu 1954). Sin embargo, los mercados perfectos son, en el mejor de los casos, un fenómeno poco frecuente (Greenwald y Stiglitz 1988; Stiglitz 1993). Además, la eficiencia dice poco sobre si los resultados son justos o equitativos (Stiglitz, 1993). Ahora bien, si los procesos de compras públicas crean barreras de acceso que excluyen a segmentos enteros de la sociedad, no pueden considerarse eficientes, transparentes ni justos.

De este modo, es necesario promover una mayor comprensión de la medida en que los esquemas de trato preferencial pueden impulsar la producción y comercialización de los pequeños agricultores, así como un análisis de estos beneficios en relación con los costos asociados (DCED 2017; G20 2016; Centro de Comercio Internacional s.f.). Si se conocen y acuerdan los costos de los subsidios, los Gobiernos estarán en una mejor posición para comprender el balance entre eficiencia y distribución. Se necesita más investigación para abordar estas lagunas de conocimiento cruciales.

b) Prevención de aumentos de precios internos y distorsiones del mercado

El diseño de iniciativas de compras públicas de alimentos no solo es relevante para los costos de adquisición sino también por los posibles efectos distorsionadores que las adquisiciones gubernamentales de alimentos pueden tener en los mercados alimentarios nacionales. Este problema queda claramente ilustrado por el caso del sistema público de distribución de alimentos de la India. El proceso de contratación adoptado por la FCI y las agencias estatales es no competitivo y abierto. Antes de la cosecha, el Gobierno anuncia el MSP para las compras públicas basándose en la recomendación de la Comisión de Costos y Precios Agrícolas, que considera los costos de producción, las tendencias del mercado interno y los precios del mercado mundial. Los agricultores interesados en vender al Gobierno llevan su cereal a los diversos centros de compras administrados por la FCI y las agencias estatales. No existen formas de licitación involucradas en el proceso de contratación y el Gobierno no estipula ningún tipo de límite de compra. La FCI adquiere todo el cereal que llega a sus centros de compras, siempre que cumpla con las especificaciones técnicas estipuladas por el Gobierno. De tal modo que todos los agricultores pueden venderle al Gobierno mientras sean productores locales.

El TPDS y la FCI se remontan a la década de 1960, y sus operaciones han sido objeto de un extenso debate en torno a la eficiencia y la eficacia, en particular sobre cuestiones relacionadas con errores de exclusión en el mecanismo de focalización y pérdidas. Las pérdidas se refieren a la cantidad de cereal que no llega a los beneficiarios previstos. La carga fiscal de las adquisiciones y el almacenamiento, así como el subsidio a los alimentos, también han sido objeto de discusión en varios estudios (Kozicka et al. 2015; Banco Mundial 2011; Umali-Deininger y Deininger 2001). Sin embargo, se debe tener en cuenta que la investigación ha demostrado que la implementación del TPDS ha mejorado significativamente en los últimos 10 años (Bhattacharya et al. 2017). Dado que la ejecución del programa se descentralizó a nivel estatal, existen algunas variaciones, y algunos estados implementaron innovaciones que afrontan con éxito los principales desafíos en la adquisición y distribución (PNUD 2015). Los estudios también muestran impactos positivos del TPDS en la seguridad alimentaria entre las poblaciones vulnerables (Bhattacharya et al. 2017; Kozicka et al. 2015).

En cuanto a las prácticas de adquisición, el sistema público de distribución de alimentos de la India ofrece algunas ideas importantes sobre la focalización de las compras y los mecanismos de precios. La Comisión de Costos y Precios Agrícolas asesora sobre los precios de los productos básicos, pero el Gobierno central tiene la autonomía para decidir el MSP que se ofrece a los productores. Los Gobiernos, tanto central como estatales, a menudo ajustan los precios al alza para otorgar a los productores una bonificación por sus cultivos. Por lo tanto, el Gobierno no solo brinda soporte de precios, sino que efectivamente paga una prima de precio (HLC 2015; CFS 2015; Kozicka et al. 2015). El volumen de compras es impulsado por el nivel

de producción y la diferencia entre el MSP y el precio de mercado (Kozicka et al. 2015). El Gobierno central es responsable de determinar las normas de las existencias reguladoras para las necesidades operativas y estratégicas; sin embargo, las entidades contratantes no siempre cumplen estas normas. Por ejemplo, entre 2011 y 2014, las existencias aumentaron en más del doble la cantidad establecida por el Gobierno (HLC 2015; Kozicka et al. 2015). La naturaleza abierta de las adquisiciones, según la cual la FCI no establece ningún tipo de límite de compras, junto con los altos precios del MSP, ha generado impactos directos en los mercados. En muchos estados, el Gobierno se ha convertido en el comprador preferido y casi exclusivo (ODI 2002). Por lo tanto, las políticas de compras de la FCI elevaron los precios internos y desplazaron la inversión privada (HLC 2015; Kozicka et al. 2015). Además, los crecientes niveles de compras —es decir, el tamaño de las existencias reguladoras— y los requisitos de almacenamiento, aumentaron significativamente los costos fiscales (Kozicka et al. 2015; Umali-Deininger y Deininger 2001; Lalvani y Shome 2017).

Es importante destacar que la investigación identificó cómo las compras se concentran en algunos estados, específicamente Punjab, Haryana, algunas partes de Uttar Pradesh y Andhra Pradesh, en menor medida (Banco Mundial, 2011). Estos estados son zonas excedentarias caracterizadas en muchos casos por la agricultura comercial exitosa. Mientras, en los estados donde predomina la agricultura a pequeña escala, las compras son muy limitadas. De tal modo, la gran mayoría de los productores en el país no se benefician del MSP. En 2015, el Comité de Alto Nivel (HLC 2015) identificó que de los 5,5 millones de hogares que informaron ventas de arroz, solo el 10 por ciento de los agricultores vendieron arroz al TPDS durante el año 2013. En el caso del trigo, el 16 por ciento de los 13 millones de hogares que reportaron ventas vendieron trigo al TPDS (ibíd.). Esto representa un total del 5,8 por ciento de los agricultores del país. Por otro lado, en los estados donde la FCI concentra sus operaciones de compra, el Gobierno compra alrededor del 70-90 por ciento del excedente comercializado (ibíd.). Tanto el HLC (2015) como el Banco Mundial (2011) destacan la necesidad de extender los beneficios de acceso al mercado y el MSP a los pequeños agricultores de todo el país, así como a desarrollar sistemas de compras innovadores que sean adecuados para sus necesidades.

No obstante, las experiencias de otros países apuntan a formas efectivas de abordar los riesgos potenciales para los mercados nacionales de alimentos. Los programas brasileños y el PMA fijan el precio que están dispuestos a pagar por los productos básicos de acuerdo con el mercado. Del mismo modo, en Burkina Faso y Ruanda los precios del mercado también se utilizan como referencia para las compras de alimentos. Esto garantiza que los agricultores que se benefician de un trato preferencial acepten los precios. Por lo tanto, la menor competencia y la ausencia de un proceso de licitación no significa necesariamente que el Gobierno pagará más que el sector privado. Es poco probable que cualquier proceso competitivo lleve a los proveedores a presentar ofertas inferiores a los precios del mercado. A la inversa, en la India los precios mínimos de apoyo no reflejan los precios del mercado. Los Gobiernos, tanto central como estatales, a menudo otorgan a los agricultores una bonificación además del MSP, manteniendo los precios de los productores por encima de los valores de mercado.

Aunque es posible que los Gobiernos quieran proteger a los productores cuando los precios del mercado caen por debajo de los costos de producción, los precios no deben exceder un valor de referencia. Las primas de precios no solo elevan los costos de adquisición, sino que también pueden generar distorsiones de precios en los mercados internos. Este

efecto socava la capacidad de los esquemas de trato preferencial para estar alineados con prácticas de compras adecuadas en términos de sostenibilidad fiscal. Estas consideraciones son particularmente importantes cuando los Gobiernos deciden realizar grandes compras de alimentos en los mercados nacionales, ya que la magnitud de estos efectos en el mercado se correlacionará con el tamaño de la contratación pública.

La adopción de precios de referencia es común en las compras públicas, y algunos Gobiernos, como los de Tailandia, México e Italia, establecen precios de referencia para la adquisición de todos los bienes y servicios. Esta estrategia tiene como objetivo controlar los gastos públicos asegurando que los precios y los costos se mantengan dentro del presupuesto. Sin embargo, los precios de referencia deben reflejar adecuadamente los precios del mercado. Si los precios son demasiado bajos, se desalentará a los agricultores a participar en los mercados públicos de alimentos; si los precios son demasiado altos, las entidades contratantes terminarán pagando más que el sector privado, lo que socavarán la sostenibilidad. Es probable que los mecanismos de precios varíen según el contexto, y su efectividad depende del acceso a la información y el conocimiento del mercado.

Sin embargo, cabe señalar que los programas brasileños ofrecieron a los productores una garantía de precio mínimo (Graziano et al. 2010). Esto se implementó a través del Programa de Garantía de Precios de la Agricultura Familiar (PGPAF), que fue administrado por un grupo de trabajo multisectorial específico. El PGPAF está vinculado al plan de crédito especial del Gobierno para la agricultura familiar (Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar - PRONAF) y, por lo tanto, solo se aplica a los pequeños agricultores inscritos en el programa. Cuando los precios caen por debajo de un nivel mínimo, el Gobierno otorga un descuento en la deuda de PRONAF. Este descuento corresponde a la diferencia entre el precio mínimo y el precio de mercado. Por lo tanto, el Gobierno no compra el excedente de producción a un precio mínimo, sino que compensa a los agricultores a través de un descuento en la deuda del PRONAF. Esta estrategia constituye una innovación interesante, dado que brinda a los agricultores protección contra la disminución de los precios sin que los precios de compra de alimentos se vean afectados.

Además, en el caso de la India, no existen límites de compras para los agricultores individuales; por lo tanto, los productores pueden vender todo el cereal que quieran al Gobierno. De ahí que el carácter abierto de las compras crea fuertes incentivos para que los productores dependan del gobierno. La concentración de las compras en unos pocos estados significa que en realidad solo un número limitado de productores se benefician de las oportunidades de mercado que proporciona el TPDS. Y lo que es crucial, los agricultores comerciales constituyen la mayor parte de los productores en estas zonas; por lo tanto, la mayoría de los pequeños productores en el país están excluidos de los mercados públicos de alimentos. Los programas brasileños, por otro lado, establecieron un límite de compra para productores individuales y organizaciones de agricultores. Esta política creó incentivos para que los agricultores participen en otros mercados. Además, los precios de mercado que ofrece el PAA y el PNAE reducen el riesgo de que el Gobierno se convierta en el comprador preferido. El límite de compra también aseguró que los beneficios de las compras públicas de alimentos se extendieran al mayor número de agricultores posible. El PAA estaba destinado específicamente a los grupos de agricultores familiares más vulnerables, es decir, efectivamente se dio un trato preferencial a los pobres. Tal como se observa, la focalización efectiva de las compras públicas de alimentos reviste especial importancia cuando los Gobiernos trabajan con presupuestos limitados.

Los costos de adquisición también se ven afectados por los precios de los productos básicos y el tamaño de las compras gubernamentales. La contratación pública es principalmente una cuestión de gestión financiera y responsabilidad fiscal y no solo de cumplimiento de los requisitos legales (OCDE 2009, Principio 3). Precios superiores a los del mercado pueden comprometer los objetivos públicos de compra de alimentos al hacer que las compras gubernamentales sean insostenibles desde el punto de vista fiscal. Los Gobiernos deben pues considerar cuidadosamente la planificación y ejecución del presupuesto para compras públicas de alimentos.

c) Definición de criterios de elegibilidad

La definición de reglas de elegibilidad claras para los esquemas de trato preferencial es crucial para la integridad y transparencia de los sistemas de compras públicas. Limitar la competencia puede requerir aún más transparencia para disminuir el riesgo de corrupción y abuso (OCDE 2009; Kuhn y Sherman 2014). La falta de criterios de elegibilidad bien definidos otorga a las entidades contratantes un alto grado de discreción, lo que puede suscitar dudas sobre el acceso a los sistemas de trato preferencial y las decisiones de compras (Quinot 2013). Los Principios de la OCDE para la Integridad en la Contratación Pública establecen que las excepciones a la licitación pública deben estar estrictamente definidas y deben ir acompañadas de criterios y directrices específicos para su aplicación (OCDE 2009, Principio 2). Además de los criterios predefinidos, se debe contar con algún tipo de proceso de certificación para verificar la elegibilidad. También es importante garantizar que los criterios de elegibilidad no sean establecidos según las necesidades de cada entidad contratante, sino que sean criterios coherentes, claros, certificables y que se adopten en todas las entidades contratantes (Quinot, 2013).

El caso de Sudáfrica pone de relieve los desafíos que implica el establecimiento de criterios de elegibilidad claros y la certificación del cumplimiento. La Constitución estableció que se debe dar un trato preferencial a las personas históricamente desfavorecidas y proporcionó una definición para este grupo. Sin embargo, las entidades contratantes tenían casi total discreción sobre cómo se aplicaría la preferencia (Quinot 2013). Cada licitación especificaría los criterios para las personas históricamente desfavorecidas y la forma en que se otorgaría la puntuación preferencial a los proveedores. Es importante destacar que las entidades contratantes tenían que certificar que cada proveedor cumplía con los criterios predefinidos. Este sistema dio lugar a importantes problemas en torno a la efectividad y la transparencia, lo que llevó al Gobierno a reformar la normativa de contratación pública. Actualmente, la normativa define los criterios de trato preferencial que son aplicables a todos los procesos de contratación pública y describen el sistema de puntuación preferencial. Por lo tanto, la nueva normativa eliminó la discreción de las entidades contratantes y creó normas claras de trato preferencial.

Como se observa, es fundamental que los Gobiernos definan criterios específicos para identificar a los pequeños productores y las organizaciones de agricultores que son elegibles para recibir un trato preferencial en las compras públicas de alimentos. La agricultura de pequeña escala se caracteriza por su heterogeneidad, y los Gobiernos deben definir explícitamente esta categoría para identificar un grupo destinatario claro. No hay consenso en torno a una definición única de pequeño agricultor, y el objetivo de esta revisión no es establecer la mejor clasificación. El propósito de este trabajo es poner de manifiesto la necesidad de una definición clara que pueda proporcionar una base para los criterios de

elegibilidad para los sistemas de trato preferencial. Esto debe diseñarse de acuerdo con los contextos nacionales y las principales características de los sistemas de pequeños agricultores.

La mayoría de las experiencias de los países en las compras públicas de alimentos remiten a algún tipo de criterio de elegibilidad para identificar y orientarse a los pequeños productores y las organizaciones de agricultores. En muchos casos, los países crean legislaciones que definen esta categoría de agricultores. En Brasil, la definición y los criterios para la agricultura familiar están establecidos por ley y han sido adoptados en todas las políticas y programas de desarrollo rural (Ley N° 11326/2006). Otros países de América Latina, como Bolivia, Paraguay y Uruguay, han establecido definiciones y criterios formales para identificar a los agricultores familiares a través de una legislación específica. Estas definiciones y criterios formales también han ido acompañados por el establecimiento de sistemas de registro que certifican la elegibilidad. Generalmente estos registros son responsabilidad del Ministerio de Agricultura; por lo tanto, las entidades contratantes no necesitan verificar la elegibilidad cuando realizan compras a pequeños agricultores. El sistema brasileño de registro DAP sin duda se destaca como un ejemplo de buenas prácticas, ya que también clasifica a los agricultores según sus ingresos, lo que permite a las instituciones gubernamentales identificar los grupos prioritarios. También existe un registro DAP destinado específicamente a mujeres y hogares encabezados por mujeres.

Asimismo, los Gobiernos pueden considerar si desean dar prioridad a los subgrupos de pequeños agricultores al concederles preferencias adicionales a los productores más vulnerables. En Brasil, por ejemplo, el PAA dio prioridad a los agricultores más pobres del país. De manera similar, el programa P4P dio prioridad a las organizaciones de agricultores con poca experiencia previa en comercialización colectiva y acceso limitado a los recursos. Ambos programas han tenido éxito al realizar compras habituales a estos grupos aunque no han estado exentos de desafíos (PMA 2014; PAA 2006). La incorporación de estos agricultores a los mercados de contratación pública requiere importantes inversiones a largo plazo en la creación de capacidad. La iniciativa P4P también incluyó a los pequeños y medianos comerciantes en sus criterios de elegibilidad. Los esquemas de trato preferencial también pueden estar orientados a pescadores de pequeña escala, habitantes de los bosques, procesadores y otras pequeñas empresas rurales, dado que la mayoría de los pequeños agricultores participan en una serie de actividades generadoras de ingresos (Kelly y Swensson 2017). La definición de los destinatarios debe basarse y ser coherente con los objetivos de las políticas. No obstante, se puede afirmar que siempre es una buena práctica dar preferencia a las mujeres y las organizaciones formadas exclusivamente por mujeres en los procesos de compra de alimentos. Por ejemplo, la iniciativa P4P estableció un objetivo del 50 por ciento para las mujeres. La importancia de la inclusión de género está arraigada en las estrategias de desarrollo rural, y las compras públicas de alimentos deben seguir el ejemplo (FAO 2013; 2011).

Los sistemas de certificación deben poder identificar y perfilar a los pequeños productores, las organizaciones de agricultores y otras pequeñas empresas rurales. Es importante destacar que los procedimientos de certificación deben ser simples para no sobrecargar a los grupos destinatarios con burocracia y costos adicionales. También debe tenerse en cuenta que tal vez no sea necesario crear una legislación que defina la pequeña agricultura. Sin embargo, los Gobiernos siempre deben definir las reglas de elegibilidad y los procesos de certificación para el trato preferencial a través de normativas, políticas o medios similares.

4.1.3 Simplificar los requisitos y reducir los costos de transacción para los pequeños productores y las organizaciones de agricultores

Los sistemas de compras públicas no solo se caracterizan por la competencia entre proveedores, sino también por requisitos legales, técnicos y financieros, que pueden convertirlo en un proceso bastante complejo. Estos requisitos están diseñados para evaluar si los proveedores cuentan con los medios financieros y las capacidades técnicas necesarias para cumplir con un contrato gubernamental. Incluso cuando existen esquemas de trato preferencial, puede que las leyes y normativas de compras públicas exijan el cumplimiento de estos requisitos. El nivel de burocracia y los costos financieros involucrados a menudo superan las capacidades de los productores pobres y las organizaciones de agricultores. Por lo tanto, los requisitos crean costos de transacción considerables para los agricultores, que pueden exceder los beneficios de participar en los mercados públicos de alimentos. Además, otros aspectos de los procesos de compras públicas, como el acceso a la información, los plazos de pago y el tamaño de los contratos, constituyen obstáculos para la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos de alimentos. En las próximas secciones se explorarán algunas formas de afrontar estas barreras, utilizando para ello la bibliografía sobre contratación pública y la investigación actual sobre iniciativas de compras públicas de alimentos orientadas a pequeños agricultores.

a) Racionalización de los requisitos de compras públicas de alimentos

Los requisitos de contratación pública varían según cada país, entidad contratante y tipo de contrato pero por lo general siempre exigen registrarse como algún tipo de entidad jurídica, pagar impuestos y abrir una cuenta bancaria. En algunos países, los proveedores deben demostrar que no están en bancarrota ni han sido condenados por un delito penal, además de presentar estados financieros auditados. Los requisitos técnicos a menudo incluyen la obtención de licencias y permisos. Los sistemas de contratación pública normalmente requieren que los proveedores precalifiquen y se registren en las listas de proveedores autorizados. Asimismo, las garantías de seriedad de la oferta y las garantías de ejecución siguen siendo requisitos comunes en la contratación pública (Banco Mundial 2017a).

Estos estrictos requisitos pueden representar dificultades considerables para cualquier pequeña empresa o proveedor, pero son particularmente complicados para los pequeños productores y las organizaciones de agricultores (Comisión Europea 2008; Brooks et al. 2014; Centro de Comercio Internacional 2014; FAO 2015; DCED 2017; Kelly y Swensson 2017). La mayoría de las organizaciones de agricultores operan de manera informal a través de grupos de agricultores y clubes que no cumplen con los requisitos jurídicos para celebrar contratos y participar en procesos de compras públicas. Las experiencias del programa HGSP demuestran que el cumplimiento de los requisitos de contratación pública fue un gran obstáculo para vincular a los pequeños agricultores con la alimentación escolar (FAO 2013). En la mayoría de los casos, las organizaciones de agricultores deben efectuar una transición hacia algún tipo de organización formal que cumpla con este requisito legal —a saber, asociaciones, sociedades, cooperativas o empresas. Esto implica completar los formularios necesarios, presentar documentación, pagar impuestos y aranceles y obtener capital. Este proceso puede ser complicado, especialmente para los productores pobres de áreas rurales remotas. Es importante destacar que el registro en el Ministerio de Agricultura no siempre otorga a las organizaciones de agricultores la capacidad jurídica necesaria para participar en compras públicas. Además, a los proveedores de alimentos generalmente se les exige que

cumplan con la normativa de inocuidad alimentaria y obtengan permisos y licencias, lo que significa realizar inspecciones, pagar sumas de dinero y realizar inversiones para mejorar las instalaciones de procesamiento de alimentos. Las garantías de ejecución y las garantías de seriedad de la oferta prácticamente son inalcanzables para los agricultores pobres, los que, por lo general, están excluidos de los mercados financieros.

De este modo, el alto nivel de requisitos estipulado en la legislación de compras públicas en muchos casos socava la capacidad de los esquemas de trato preferencial para ofrecer un mercado seguro para los pequeños agricultores. En Bolivia, la ley de alimentación escolar (Ley N° 622/2014) promulgada en 2014, establece que las organizaciones de pequeños agricultores deben ser los únicos proveedores de comidas escolares, reservando la totalidad de estas compras de alimentos a este grupo. La medida constituye un beneficio significativo, dado que el programa de alimentación escolar cubre aproximadamente el 89 por ciento de las escuelas en el país. Además, el Gobierno proporciona importantes preferencias de precio a los pequeños productores y organizaciones de agricultores en todos los procesos de licitación. Sin embargo, la incorporación de los pequeños agricultores al mercado de alimentos escolares sigue siendo un desafío por las dificultades para cumplir con la mayoría de los requisitos establecidos en la legislación (PNACE 2015). La ley estipula que las organizaciones de agricultores deben registrarse en el Ministerio de Agricultura y obtener la personalidad jurídica para celebrar contratos, tener un número de identificación fiscal y abrir cuentas bancarias. Asimismo, las entidades contratantes retienen el 7 por ciento de los pagos iniciales como garantía contra la ejecución del contrato, lo que desincentiva a los agricultores con limitaciones de capital.

Una situación similar ocurre en el programa de alimentación escolar de Perú, aunque cabe destacar que el programa no reserva las compras de alimentos a los pequeños agricultores, sino que da preferencia a las organizaciones de agricultores y las PYME locales. Para cumplir con los requisitos, los proveedores deben presentar un total de 21 documentos (MIDIS 2013), entre los que se incluyen documentos de identidad y registro de empresas, documentos de propiedad de tierras y propiedades y ocho tipos diferentes de certificados y declaraciones. Un estudio realizado por la FAO (2013) sobre HGSF en ocho países de América Latina concluyó que el alto nivel de requisitos en las compras públicas era un problema común a todos los programas de la región. Del mismo modo, las compras de alimentos a pequeños agricultores en Mozambique y Kenia también enfrentan problemas similares debido al carácter informal de las organizaciones de agricultores y a la poca capacidad para cumplir con las normas de adquisición (Drake y Woolnough 2016; Milhorange et al. 2015).

No obstante, algunas experiencias apuntan a las modificaciones que los Gobiernos pueden hacer a sus requisitos de compra para facilitar el acceso de los pequeños agricultores a los mercados públicos de alimentos. En Paraguay, el Gobierno creó una modalidad de adquisición especial diseñada específicamente para la compra de alimentos de agricultores familiares y organizaciones de agricultores. Esta modalidad fue establecida por una ley que a la vez reserva todas las compras de alimentos a los agricultores familiares, como se mencionó en la sección anterior (Decreto 1056/13). Los requisitos para participar en las compras públicas de alimentos se simplificaron, adaptándolos a las capacidades de los pequeños productores y a las organizaciones de agricultores. El decreto elimina las garantías de seriedad de la oferta y de ejecución, el registro tributario y los requisitos de personalidad jurídica. Los proveedores solo deben cumplir con los requisitos básicos: (i) registro en el Ministerio de Agricultura y Ganadería o el Instituto Nacional de

Cooperativas (INCOOP) y; (ii) participar en programas de asistencia técnica implementados por el Gobierno, organizaciones no gubernamentales (ONG) u organismos de cooperación internacional. Asimismo, la normativa que rige el programa de alimentación escolar del país establece que las compras de alimentos deben adoptar esta modalidad de adquisición (Resolución 15866/15).

Así, además de definir los esquemas de trato preferencial, los requisitos para la participación en las compras públicas deben adaptarse para abordar las principales barreras de acceso que enfrentan los pequeños agricultores. En las subsecciones siguientes se presentan los obstáculos más comunes y las buenas prácticas para abordarlos encontradas en la literatura.

Normas de inocuidad alimentaria y especificaciones de compra de alimentos

Las entidades contratantes siempre deben garantizar los estándares de calidad e inocuidad en sus compras de alimentos. Sin embargo, es importante asegurar que estas salvaguardas no creen requisitos onerosos en las compras pública que impliquen la obtención de varios tipos de certificados y licencias. Los Gobiernos deben intentar eliminar algunos de los requisitos que tienen poco o ningún efecto sobre la inocuidad y la calidad de los alimentos (Centro de Comercio Internacional 2014). Cabe destacar que muchos estándares de inocuidad alimentaria se han adaptado a empresas de mediana a gran escala que cuentan con altos niveles de capacidad técnica y financiera (Centro de Comercio Internacional 2014; CSM 2016). Los estándares de inocuidad alimentaria y los sistemas de control de calidad deben ser acordes a diferentes escalas, contextos y modos de producción, así como a los tipos y niveles de riesgo involucrados en cada tipo de alimento (Roesel y Grace 2014; CSM 2016). Los costos de cumplir los estándares afectarán de forma desproporcionada a los pequeños agricultores pues deben realizar inversiones considerables en la producción y el procesamiento. Los agricultores que no puedan cumplir con estos estándares probablemente serán excluidos de los mercados públicos de alimentos y de los mercados privados de mayor valor (Roesel y Grace, 2014).

Si bien abordar la burocracia y los costos relacionados con la adquisición de licencias y permisos está fuera del alcance de los marcos de las compras públicas, los Gobiernos deberían considerar posibles intervenciones para facilitar este proceso. En Brasil, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA) simplificó los procedimientos burocráticos necesarios para la certificación sanitaria con el fin de facilitar el cumplimiento por parte de los agricultores familiares (Kelly y Swensson 2017). Los pequeños productores y las organizaciones de agricultores también deben recibir el apoyo necesario para cumplir con las normas de inocuidad y calidad de los alimentos, un punto crucial para la participación no solo en las compras públicas sino también en otros mercados formales.

Con respecto a las especificaciones para las compras de alimentos, las modificaciones en esta área deberían ser más fáciles de implementar, dado que pertenecen al ámbito de competencia de las entidades contratantes. Las compras de alimentos se regirán por políticas nutricionales; sin embargo, es posible tener especificaciones que satisfagan las necesidades nutricionales de las poblaciones vulnerables sin crear requisitos complejos para los proveedores. Así, las especificaciones de los alimentos pueden establecer requisitos mínimos y permitir alternativas que correspondan al contenido nutricional y a las preferencias locales (Caldeira et al. 2017). En la UE, los proveedores pueden proporcionar variantes, es decir,

sustitutos que cumplan estos requisitos básicos (Comisión Europea 2008). Esta estrategia se ha adoptado con el fin de facilitar la participación de las pymes en los procesos de compras públicas (ibíd.). En el caso de las compras de alimentos, por ejemplo, las especificaciones de frutas y verduras en muchos países de la UE no especifican variedad ni tamaño, sino que se basan en los tipos de alimentos, la estacionalidad, la diversidad, la frecuencia de consumo y el tamaño de la porción (Caldeira et al. 2017). De manera similar, las especificaciones de los alimentos en el PNAE en Brasil tenían como objetivo evitar estándares restrictivos centrándose en los tipos y grupos de alimentos (Departamento de Educación, Gobierno del Estado de Río de Janeiro, 2015).

Requisitos de registro

La cuestión de la capacidad jurídica es crítica y merece especial atención cuando está dirigida a pequeños agricultores que participan en programas de compras de alimentos. Evidentemente, la participación en los procesos de contratación pública implicará alguna forma de registro. Algunos países han optado por realizar el registro en el Ministerio de Agricultura, como es el caso de Paraguay y Brasil; sin embargo, en muchos países las organizaciones de agricultores deben registrarse como algún tipo de empresa, como en Ghana y Kenia (Quinot y Arrowsmith 2013). La normativa que exige que las organizaciones de agricultores se registren como empresas⁵ puede crear más obstáculos para los pequeños agricultores, y aunque la mayoría de los Gobiernos han implementado reformas, el proceso de registro de una empresa sigue siendo largo y costoso (Banco Mundial 2017b). La elección del requisito de registro siempre debe considerar la burocracia y los costos y favorecer las opciones que son más accesibles para los pequeños productores y las organizaciones de agricultores. Estos requisitos también deben tomar en consideración los modelos de asociación más comunes adoptados por las organizaciones de agricultores en sus países (Kelly y Swensson 2017).

El caso de Ruanda ilustra claramente este problema. La NSGR exigió inicialmente que las organizaciones de agricultores formaran cooperativas y presentaran un certificado de registro de la Agencia de Cooperación de Ruanda. Sin embargo, la mayoría de las organizaciones de agricultores no pudieron cumplir con este requisito, dado el complejo y costoso proceso de crear y registrar una cooperativa (Nizeyimana 2015). Esto llevó a la NSGR a cambiar las normas, y ahora las organizaciones de agricultores solo están obligadas a registrarse en las oficinas descentralizadas del Ministerio de Agricultura el cual es un procedimiento menos complicado (ibíd.). Por otro lado, el caso de Bolivia, donde los pequeños agricultores deben tener dos tipos de registro, demuestra cómo esta forma de requisito puede crear obstáculos adicionales a la participación en los mercados públicos de alimentos. Además de racionalizar los requisitos de registro para las compras públicas de alimentos, los Gobiernos deben tratar de simplificar los procedimientos de registro de empresas para permitir que los agricultores no solo participen en los procesos de compras públicas, sino que también interactúen con otros compradores privados.

Los sistemas de compras que implican precalificación, es decir, el registro en listas de proveedores o bases de datos autorizadas, puede generar algunas ventajas, pero también crea dificultades para los proveedores más pequeños (Centro Internacional de Desarrollo 2014). La precalificación puede facilitar la selección de proveedores para las entidades contratantes. Las bases de datos de proveedores se utilizan a menudo en modalidades de adquisición de menor valor, como solicitudes de cotización, creando con ello oportunidades para pequeños productores y organizaciones de agricultores. Sin embargo, este registro muchas veces implica burocracia y gastos. La investigación sobre la participación de las pymes en los mercados de

compras públicas demuestra que la precalificación suele ser tan onerosa y lenta que la mayoría de las pymes optan por no participar (Centro Internacional de Desarrollo s.f.).

Además, en muchos casos, los proveedores deben registrarse en cada entidad contratante. Este proceso resulta ser demasiado engorroso para los pequeños productores y las organizaciones de agricultores, y a veces los costos y trámites involucrados pueden ser mayores que cualquier beneficio derivado de la venta de alimentos. Lo ideal es que los Gobiernos creen un sistema de registro único en el cual los proveedores proporcionen la información necesaria solo una vez (Comisión Europea 2014). En la India, por ejemplo, las pymes registradas en el sistema único de registro (*Single Point Registration Scheme*) se consideran proveedoras registradas para contratos gubernamentales; por lo tanto, no es necesario que además se sometan a un proceso de precalificación con las entidades contratantes (Corporación Nacional de la Pequeña Industria 2018). Sin embargo, cabe señalar que para registrarse en los sistemas de proveedores del Gobierno los agricultores deberán proporcionar varios tipos de registros, lo que nuevamente creará más burocracia y costos. En Uruguay, por ejemplo, las organizaciones de agricultores deben registrarse como sociedad, cooperativa o asociación, además de inscribirse en el Ministerio de Agricultura y el sistema de proveedores del Gobierno central (Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca 2014). Finalmente, si las entidades contratantes optan por mantener sus sistemas de precalificación, también deben tratar de renovar sus listas de proveedores de forma continua, en lugar de hacerlo periódicamente, lo que puede dejar a los proveedores interesados fuera de cualquier oportunidad de compra por largos períodos de tiempo (Centro Internacional de Desarrollo 2014).

Garantías de seriedad de la oferta y garantías de ejecución

Al adaptar los requisitos de contratación pública a los pequeños agricultores también deben considerarse las normas relacionadas con las garantías de seriedad de la oferta y las garantías de ejecución. Estos requisitos se consideran una buena práctica en la contratación pública pues protegen a las entidades contratantes de una ejecución deficiente de los contratos y evitan que los proveedores retiren la oferta en las etapas iniciales del proceso de compra. Casi todos los países del mundo exigen garantías de seriedad de la oferta, y aunque las garantías de ejecución también son frecuentes, solo se encuentran en los países en desarrollo (Banco Mundial 2017a). Sin embargo, existe consenso en la bibliografía sobre contratación pública que estos instrumentos pueden crear importantes barreras para los proveedores más pequeños (Banco Mundial 2017a; Comisión Europea 2008). Esto es válido, en particular, en el caso de los pequeños agricultores que cuentan con escasos recursos económicos y tienen acceso limitado o nulo a los servicios financieros. La mayoría de los países han establecido controles sobre los montos de las garantías de seriedad de la oferta para asegurar que representen solo un porcentaje muy pequeño del contrato. En el caso de las garantías de ejecución, no existe una buena práctica reconocida, y casi todas las economías de altos ingresos las han eliminado completamente (Banco Mundial 2017a).

Es importante reconocer los riesgos asociados con la compra de alimentos a pequeños agricultores, pero los requisitos financieros no pueden ser tan altos como para dificultar su participación en los mercados públicos de alimentos. En la UE, muchos Gobiernos han sustituido las garantías de seriedad de la oferta por declaraciones de mantenimiento de la oferta (notariadas o no), en que los proveedores certifican que aceptarán el contrato y cumplirán todas las condiciones estipuladas. Con esto se busca aminorar la carga financiera y administrativa que

implican las garantías de seriedad de la oferta y, al mismo tiempo, proporcionar a las entidades contratantes cierto grado de protección (Comisión Europea 2008). Además, muchos países, como Bolivia, Egipto, India y Rusia, han eliminado tanto las garantías de seriedad de la oferta como las garantías de ejecución para las pymes (Banco Mundial 2017b; Centro de Comercio Internacional s.f.). También se deberían considerar estas mismas estrategias en la compra de alimentos a pequeños productores y organizaciones de agricultores.

Si bien las entidades contratantes deben garantizar que los proveedores puedan cumplir con sus contratos, los requisitos de contratación pública deben adaptarse al tamaño y complejidad del contrato (Centro de Comercio Internacional 2014). Las entidades contratantes deben limitar estas condiciones a aquellas que son esenciales y realizar modificaciones para reducir la burocracia y los costos. La racionalización de los requisitos técnicos y financieros es una práctica común entre los países que buscan mejorar el acceso de las pymes a la contratación pública (OCDE 2015; Centro de Comercio Internacional 2014; Comisión Europea 2008). Los gobiernos deben establecer requisitos de contratación simples y estandarizados para las compras de alimentos a los pequeños agricultores.

b) Asegurar el acceso a la información sobre procesos de compras públicas de alimentos

En general, los proveedores más pequeños cuentan con escaso conocimiento e información sobre los procesos de compras públicas. Lo mismo ocurre con los pequeños agricultores, que normalmente no participan en los mercados públicos de alimentos. Es por eso que la obtención de información suele representar un costo de transacción clave en los intercambios comerciales. Así, es posible que los agricultores no estén al tanto de las licitaciones, las normas de acceso preferencial o los requisitos para participar en las compras públicas. Es importante señalar que proporcionar información a los pequeños agricultores reduce la incertidumbre, ya que aclara las condiciones del intercambio. Asegurar el acceso a la información acerca de compras públicas ha sido considerado un elemento clave para la participación de las pymes en los procesos de licitación (Comisión Europea, 2008). Con la finalidad de abordar las lagunas de información, algunos Gobiernos han establecido centros de información específica sobre las licitaciones, así como asesoramiento y apoyo a las pymes. Además, muchos países han creado portales web o plataformas electrónicas que ofrecen información sobre las licitaciones y permiten a los proveedores descargar la documentación de la licitación y presentar ofertas en línea.

Varias instituciones reconocen los sistemas en línea como una buena práctica, dado que aumentan la transparencia y la competencia entre los proveedores al ampliar el acceso a la información sobre compras públicas y difundirla de forma gratuita (Centro de Comercio Internacional 2014; Comisión Europea 2008). Sin embargo, la idoneidad de las herramientas en línea dependerá del nivel de uso de Internet en cada país. De ahí que el acceso a la información en línea puede llegar a convertirse en un problema para los pequeños agricultores, especialmente para aquellos que viven en áreas rurales remotas. El PNAE de Brasil establece en sus normativas que, además de los sitios web públicos, las convocatorias públicas para la compra de alimentos deben publicarse en los periódicos locales y en paneles de avisos en espacios públicos, además de anunciarse en las estaciones de radio locales (Resolución N° 26/2013). El uso de medios de comunicación locales puede hacer que la información sobre los procesos de licitación y los esquemas de trato especial sean más accesibles para los pequeños agricultores. Esta información también se debe entregar directamente a los agricultores a

través de organizaciones de agricultores, servicios de extensión, ONG u otras organizaciones que trabajan en estrecha colaboración con ellos.

Las convocatorias a licitaciones públicas deben proporcionar toda la información necesaria para la participación de los pequeños agricultores. Los anuncios y las convocatorias deben ser claros y entregar detalles sobre las normas alimentarias, los requisitos de calidad e inocuidad alimentaria, los precios, los puntos de entrega y los calendarios. También se debe informar a los pequeños agricultores sobre los criterios de elegibilidad y los requisitos de certificación involucrados en los esquemas de trato preferencial. Las entidades contratantes también deben dar tiempo suficiente a los agricultores para preparar las ofertas y responder a las convocatorias públicas para la compra de alimentos. Es por eso que la información debe proporcionarse con mucha antelación, para que los productores interesados puedan planificar y aprovisionarse para su participación en los procesos de compras públicas.

c) Definir plazos de pago apropiados y asegurar la puntualidad de los pagos

La puntualidad en los pagos es fundamental para todo tipo de proveedores, grandes o pequeños, pero en especial para los pequeños agricultores, que enfrentan serias dificultades de efectivo. Los ingresos agrícolas son cruciales no solo para el bienestar de los hogares sino también para las inversiones en producción. Los retrasos en los pagos impiden a los agricultores satisfacer sus necesidades inmediatas además de provocar pérdidas significativas de ingresos debido al aumento de los precios en origen después de la cosecha. Los riesgos asociados a los pagos atrasados pueden desalentar a los agricultores a participar en los mercados de compras públicas. Un estudio sobre la iniciativa P4P concluyó que la prolongada demora en los pagos a los agricultores fue uno de los principales factores que contribuyeron a las altas tasas de incumplimiento (Amani 2014). Del mismo modo, el PAA y el PNAE también tuvieron dificultades para garantizar los pagos oportunos a los pequeños agricultores que participaron en los programas (PAA 2006; Delgado et al. 2005). En el GSFP, el retraso en el pago a los proveedores de alimentos es una de las principales causas del débil vínculo entre las comidas escolares, los proveedores de alimentos y los agricultores (Shaibu y Al-hassan 2014). Las demoras en los pagos obligan a los servicios de restauración a abastecerse solo de proveedores que pueden venderles alimentos a crédito, lo que claramente no ocurre en el caso de los pequeños agricultores (Drake y Woolnough 2016).

La investigación sobre la contratación pública también ha revelado que los retrasos en los pagos son uno de los principales desincentivos para competir por un contrato gubernamental en la mayoría de los países del mundo (Banco Mundial 2017b; Comisión Europea 2015; 2008). A pesar de su impacto perjudicial, tanto en los proveedores como en las entidades contratantes, los pagos atrasados siguen siendo habituales. Un estudio realizado por el Banco Mundial (2017a) revela que el 62 por ciento de los países tienen retrasos de más de 30 días. Las demoras más prolongadas se encuentran en los países de ingresos medianos altos, donde los proveedores tienen que esperar entre 91 y 180 días, mientras que en los países de bajos ingresos los plazos de pago son en promedio de 30 días o menos. En los países de ingresos medianos bajos, los pagos se realizan entre 31 y 90 días.

La mejor práctica reconocida es pagar a los proveedores en un plazo no superior a 30 días (Banco Mundial 2017a; Comisión Europea 2008). La investigación muestra que los países con plazos de pago más rápidos tienden a tener una mayor participación de las pymes en las compras públicas (DCED 2017). En India y México, los plazos para las pymes se han

reducido a 10 y 20 días, respectivamente (ibíd.). En muchos casos, un plazo de 30 días puede ser demasiado largo para los pequeños agricultores, especialmente los productores más vulnerables. Este sin duda fue el caso de los programas brasileños de compra de alimentos y la iniciativa P4P (Kelly y Swensson 2017). El PAA tenía como objetivo pagar a los agricultores dentro de 10 días y el PNAE entre 15 y 30 días. El PMA también hizo modificaciones a su procedimiento de pago estándar y lo redujo a 15 días.

En la mayoría de los casos, la legislación de compras públicas estipula los plazos para los pagos a proveedores que deben cumplir todas las entidades contratantes. Este tipo de salvaguarda se puede encontrar, por ejemplo, en Angola, Guinea Bissau, Kenia, Uganda, Bangladesh, Uganda, Kosovo y Estados Unidos. La UE también ha tratado de resolver los problemas de pagos atrasados a través de la Directiva sobre pagos tardíos, que establece tasas de interés para los pagos atrasados y una compensación mínima de 40 euros para los proveedores (Directiva 2011/7/UE). EE. UU., Sudáfrica y la India también han introducido leyes y regulaciones que también establecen plazos y sanciones por demoras en el pago a los contratistas.

No obstante, una evaluación de la directiva de la UE resalta algunas cuestiones que los Gobiernos deben tener en cuenta al crear políticas y leyes de pagos oportunos (Comisión Europea 2015). En la mayoría de los países, los proveedores solo reciben una compensación después de que hayan iniciado los procedimientos de reparación y recurso. Estos pueden llevar mucho tiempo y también implican costos. Además, el poder y la importancia de los compradores públicos a menudo hacen que los proveedores se sientan reacios a ejercer sus derechos, ya que temen que esto pueda afectar negativamente su relación con las entidades contratantes y potencialmente perjudicar su participación en futuros procesos de compras.

Para que las estrategias de pago oportuno sean efectivas, no deben requerir largos trámites jurídicos. El ideal es que las entidades contratantes apliquen intereses o multas automáticas por pagos atrasados que eliminen la necesidad de procesos de interposición de recursos (Banco Mundial 2017a; Comisión Europea 2015). Los Gobiernos también deben supervisar el cumplimiento de las normas. Por ejemplo, en el Reino Unido, los departamentos y agencias gubernamentales deben publicar su comportamiento de pago en sus informes anuales, que están sujetos a revisión por parte de los organismos de supervisión (Comisión Europea 2015). Las estrategias discutidas sin duda pueden ayudar a resolver los retrasos en los pagos; sin embargo, los problemas persistirán si las transferencias del Gobierno central a las entidades contratantes son lentas. Es probable que este problema requiera mayores mejoras en la gestión de las finanzas públicas.

Además de garantizar que las entidades contratantes cumplan con los plazos de pago, es importante definir métodos de pago apropiados que no impliquen largos períodos de transacción. Estos deben adaptarse a las necesidades de los pequeños agricultores, su acceso a los sistemas financieros y las opciones que ofrecen los sistemas bancarios nacionales. Parte de la literatura ha señalado el potencial de los sistemas de pago electrónico como tarjetas de débito especializadas para facilitar los procesos de pago (Kelly y Swensson 2017). En el Reino Unido y en Brasil se implementaron este tipo de sistemas para las compras gubernamentales de alimentos. En Ghana también se está implementando un sistema de pago móvil para los proveedores de servicios de alimento del programa HGSP. No obstante, la efectividad de estas innovaciones dependerá del nivel de desarrollo del sistema bancario del país y de la integración de los pequeños agricultores en el mismo.

d) Subdivisión de contratos en lotes

En los sistemas de compras públicas es común la práctica de agrupar las compras gubernamentales en un gran contrato para fomentar una mayor eficiencia. De hecho, la legislación de contratación pública a menudo establece que las compras deben agruparse siempre que sea posible, como ocurre, por ejemplo, en Zambia y Ghana. La agrupación de contratos evita que las entidades contratantes tengan que gestionar numerosos contratos y múltiples proveedores. Las entidades contratantes también tienen más probabilidades de beneficiarse de precios más bajos debido a las economías de escala. Sin embargo, la investigación sobre compras públicas revela que esta práctica tiene un efecto negativo significativo en el acceso de los pequeños proveedores a los mercados de compras públicas. Las pymes a menudo quedan excluidas de los procesos de adquisición porque simplemente no tienen la capacidad para cumplir contratos grandes. Existe consenso en la literatura de que el tamaño de los contratos gubernamentales constituye uno de los mayores obstáculos para la participación de las pymes (Comisión Europea 2014; Centro Internacional de Desarrollo 2014; Banco Asiático de Desarrollo 2012). Dada la naturaleza de los sistemas de pequeños agricultores y los desafíos relacionados con la producción y la agregación, la agrupación de contratos puede crear obstáculos similares para su acceso a los mercados públicos de alimentos.

A la luz de esto, se destaca la subdivisión de los contratos en lotes como una de las formas más eficientes para facilitar el acceso de los proveedores pequeños y medianos a los contratos gubernamentales (Comisión Europea 2014; Thomassen et al. 2014; Centro Internacional de Desarrollo 2014; Banco Asiático de Desarrollo 2012). La división de los contratos en lotes más pequeños no solo beneficia a los proveedores, sino que también puede generar ventajas para las entidades contratantes y estimular la competencia al aumentar el número de proveedores que participan en los procesos de compras públicas, mejorando así las posibilidades de obtener bienes y servicios de calidad al precio más bajo.

Esta estrategia se ha utilizado ampliamente en los países europeos para promover la participación de las pymes en los procesos de licitación pública (Comisión Europea 2014). La reforma de la legislación sobre contratación pública de la UE alienta específicamente a las autoridades contratantes a dividir los contratos en lotes para promover el acceso de las pymes (Comisión Europea 2016), y si las entidades contratantes optan por no dividir sus contratos, deben dar una explicación pública. La investigación sobre la inclusión de las pymes en los mercados de compras públicas en Europa revela que la división de contratos aumenta su participación en los procesos de licitación (Thomassen et al. 2014). Además, las directrices de la UE para las compras públicas de alimentos también recomiendan subdividir los contratos en lotes por tipo de alimentos, como pan, carne y verduras, y permitir que los proveedores presenten ofertas para más de un contrato (Caldeira et al. 2017).

Los lotes más pequeños se ajustan mejor a las capacidades de los pequeños agricultores para suministrar alimentos a las instituciones gubernamentales. A la luz de la evidencia, las entidades contratantes siempre deben intentar subdividir sus contratos de alimentos cuando quieran promover la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos. La literatura sobre subdivisión de contratos como una estrategia para facilitar el acceso de los pequeños agricultores actualmente es bastante limitada, por lo que es difícil identificar buenas prácticas más específicas en esta área. Cabe considerar que las modalidades de contratación descentralizadas siempre implicarán contratos más pequeños. Por otro lado, es más probable que las compras centralizadas a nivel nacional y regional requieran dividir los contratos en lotes más pequeños. Los Gobiernos deben buscar niveles de descentralización eficientes que también tengan en cuenta los costos, el transporte y el

almacenamiento. La elección de la estrategia de subdivisión de los contratos generalmente dependerá de los contextos locales y los modelos de compra.

e) Definición de modalidades de contratación: aspectos fundamentales relacionados con contratos a plazo y pagos anticipados

En algunos esquemas de trato preferencial orientados a pequeños productores y organizaciones de agricultores, las entidades contratantes utilizan contratos a plazo como una forma de facilitar, en mayor medida, su acceso a los mercados de compras públicas. Los contratos a plazo son contratos entre dos partes para comprar o vender un bien 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 protege a los proveedores y entidades contratantes contra las fluctuaciones de precios.

Los programas PAA y P4P adoptaron esta estrategia para proporcionar incentivos adicionales a los productores más vulnerables. En el caso de la iniciativa P4P, los contratos a plazo se firmaron antes de la cosecha, lo que dio más certeza a los agricultores y, por lo tanto, les permitió hacer inversiones y planificar la producción. En el caso brasileño, el PAA también proporcionó un pago anticipado a los agricultores como medio para financiar la producción. Los pequeños agricultores tenían la opción de reembolsar el préstamo en efectivo o mediante la entrega de cultivos a las entidades contratantes. El PAA exigió que todos los agricultores bajo esta modalidad contrataran un seguro (PROAGRO), también proporcionado por el Gobierno. PROAGRO estaba destinado a actuar como una salvaguardia contra el incumplimiento del contrato.

Si bien esta modalidad de contrato presenta varias ventajas para los pequeños agricultores ya que elimina algunas de las incertidumbres asociadas a la participación en el mercado, las experiencias del PAA y P4P indican que existen riesgos que los Gobiernos deben considerar al adoptar este enfoque. En la iniciativa P4P, los contratos a plazo tuvieron las tasas de incumplimiento más altas, con un 21 por ciento (PMA s.f.). Esto se debió principalmente a la falta de capacidad de los proveedores para producir y agregar productos y cumplir con los estándares de calidad. No obstante, en algunos países donde se implementó la iniciativa P4P, la volatilidad al alza de los precios, junto con los retrasos en los pagos, generó ventas fuera de contrato e incumplimiento entre los agricultores participantes, ya que los precios en origen aumentaron por encima de los precios en los contratos a plazo (Amani 2014).

El PAA también enfrentó problemas similares, por eso la evaluación concluye que la mayoría de los problemas de ejecución estaban estrechamente relacionados con este tipo de contrato (PAA 2006). En 2004 y 2005, la tasa de incumplimiento en los contratos a plazo ascendió al 70 por ciento, lo que llevó a la cancelación de esta modalidad en el PAA (Graziano et al. 2010). La falta de coordinación entre el PAA y los programas de apoyo a la producción (que se analizan en la siguiente sección) dejó a los agricultores expuestos a condiciones climáticas adversas que afectaron las cosechas. Muchos productores no pudieron generar suficiente excedente para cumplir con sus contratos o no pudieron cumplir con los requisitos de calidad. Los pagos de PROAGRO a menudo se retrasaron, y muchos pequeños agricultores simplemente no sabían de su existencia o cómo acceder a ellos. El PAA entregó pagos anticipados basados en el valor total de la compra, mientras que PROAGRO cubría solo los costos de producción. Por lo tanto, los pagos de seguros eran menores que la deuda que los agricultores habían contraído con el PAA, lo que los dejó en una situación peor, aun cuando accedieron al plan de seguro. Otros estudios han destacado el hecho de que la Compañía

Nacional de Abastecimiento (CONAB) administraba directamente las operaciones de contratos a plazo, aunque no contaba con experiencia o habilidades en finanzas (ibíd.).

A la luz de los hallazgos de las evaluaciones de los programas P4P y PAA, los Gobiernos deben prestar especial atención a los requisitos estipulados en los contratos a plazo. Esto es válido particularmente en el caso de los pagos anticipados. Si bien el acceso a la asistencia técnica, las finanzas y los seguros son claves para garantizar que los agricultores puedan cumplir cualquier tipo de contrato, este aspecto reviste especial importancia en esta modalidad de contrato. Los riesgos para las entidades contratantes son considerables y, como muestra el programa brasileño, los pequeños agricultores también pueden verse afectados negativamente por el incumplimiento del contrato. Los contratos a plazo y los pagos por adelantado, por ende, requieren estrategias efectivas para reducir o distribuir el riesgo. Se deben realizar inversiones en iniciativas de creación de capacidad que permitan a los agricultores elevar los niveles de producción y cumplir con los requisitos de calidad. Las tasas de incumplimiento en la iniciativa P4P mostraron una tendencia a la baja durante los cinco años del programa piloto, lo que se atribuyó a mejoras en la capacidad de los pequeños agricultores. En el caso de los pagos anticipados, los regímenes de seguros especiales son cruciales y deben ponerse a disposición de los agricultores y adaptarse a sus necesidades. Los acuerdos institucionales para gestionar los contratos a plazo y los pagos anticipados deben incluir actores que tengan experiencia y habilidades en microcréditos y planes de crédito orientados a los pequeños agricultores.

Además, los contratos a plazo presentan riesgos comerciales tanto para los pequeños agricultores como para los compradores gubernamentales (UNIDROIT/FAO/IFAD 2015). Los precios de los contratos pueden resultar más bajos que los precios del mercado de entrega inmediata o pueden no cubrir los crecientes costos de producción. Para las entidades contratantes, el riesgo es que los precios acordados puedan ser más altos que los precios del mercado de entrega inmediata, lo que eleva los costos de compra. En ambos casos, existe un incentivo para incumplir el contrato, es decir, que los agricultores incumplan sus contratos o las entidades contratantes limiten las compras a los pequeños agricultores o cancelen totalmente las adquisiciones. Estos incentivos son más fuertes cuando los mercados de productos básicos son más dinámicos.

Los riesgos comerciales pueden abordarse definiendo mecanismos de precios efectivos y estipulándolos en contratos a plazo (ibíd.). Los mecanismos de precios deben proporcionar una tasa de retorno para los pequeños agricultores que cubra los costos fijos y las variables de producción y permita alcanzar la rentabilidad. Los mecanismos de precios inadecuados pueden crear incertidumbre entre los agricultores respecto de los ingresos de las ventas a instituciones gubernamentales. Los mecanismos de precios efectivos también aseguran la sostenibilidad financiera de las compras públicas de alimentos. Esto se puede lograr permitiendo que los precios se renegocien cerca del momento de la entrega. Esta estrategia fue adoptada por el programa P4P en Kenia (Amani 2014). Las condiciones de precios deben definirse claramente en cláusulas contractuales para brindar mayor certeza a los agricultores y a las entidades contratantes.

Finalmente, los pagos anticipados oportunos juegan un papel fundamental en estos casos, ya que actúan como un instrumento para financiar la producción. Los retrasos sin duda socavarán la capacidad de los agricultores para aumentar la producción y mejorar la calidad de los alimentos. El éxito de este modelo depende así de las capacidades de las entidades contratantes, la efectividad de los programas de apoyo agrícola, los mecanismos efectivos de precios y el diseño de programas financieros apropiados.

4.2 GARANTIZAR LA COORDINACIÓN INTERSECTORIAL

Todos los países del mundo tienen un marco de política nacional para promover el desarrollo económico, el alivio de la pobreza y el crecimiento sostenible. Estos marcos son integrales y abarcan políticas macroeconómicas, sectoriales y multisectoriales. Como se discutió anteriormente, las compras de alimentos a los pequeños agricultores son una estrategia multifacética y, por consiguiente, una serie de políticas influirán en sus resultados.

No obstante, no puede analizarse cómo cada aspecto del marco político nacional facilitará u obstaculizará la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos de alimentos. Sobre la base de la investigación actual sobre las experiencias de los países, podría argumentarse que las compras de alimentos a los pequeños agricultores están estrechamente vinculadas a las políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria, la nutrición y la asistencia alimentaria, así como al desarrollo agrícola en términos de fortalecimiento de la producción de los pequeños agricultores y su integración a los mercados. Por lo general, las estrategias de adquisición de alimentos combinan los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición con el desarrollo de los sistemas productivos de pequeños agricultores.

En la siguiente sección se analizan las buenas prácticas en los marcos de políticas, centrándose en las estrategias de desarrollo de capacidades que permiten a los agricultores aumentar la producción y la productividad y cumplir con los requisitos gubernamentales para las compras de alimentos. El desarrollo de capacidades es un elemento fundamental, ya que aborda las limitaciones de la oferta y permite a los agricultores responder a los aumentos de la demanda de alimentos y a los requisitos de mayor calidad y inocuidad alimentaria. Además, las compras de alimentos para asistencia alimentaria deben encontrar maneras de enfrentar el desafío de cumplir con los requisitos nutricionales de las poblaciones vulnerables a través del suministro de alimentos de pequeños agricultores. Esto es particularmente importante en el caso de las intervenciones en materia de nutrición que tienen como objetivo diversificar las dietas y proporcionar una gama más amplia de alimentos. En esta sección se discutirán estrategias para crear canastas/menús de alimentos que sean compatibles con la producción de los pequeños agricultores. Dado que las compras de alimentos a pequeños agricultores implican una acción concertada entre los actores responsables de la asistencia alimentaria, la contratación pública y el desarrollo de capacidades, en esta sección también se proporcionará una discusión sobre la importancia de los arreglos multisectoriales. Por último, se identificarán áreas prioritarias específicas para la coordinación entre sectores y actores las cuales desempeñan un papel clave en el éxito de las iniciativas de compras públicas de alimentos.

4.2.1 Acuerdos entre múltiples interesados: fomentar la coordinación entre sectores y actores clave

El propósito de la mayoría de las compras públicas de alimentos es lograr una serie de objetivos, que van desde el fortalecimiento del sector de la agricultura a pequeña escala, la seguridad alimentaria y la nutrición, hasta el estímulo de las economías locales. La naturaleza multisectorial de estas iniciativas requiere respuestas coordinadas que puedan abordar sus complejidades (Swenson y Klug 2017; Kelly y Swensson 2017) y exigen acuerdos multisectoriales que reúnan a las diversas partes interesadas para tomar decisiones conjuntas sobre el diseño y la implementación de los programas (FAO 2014).

Las plataformas multisectoriales deben estar presentes a nivel nacional, regional y local, permitiendo que ocurran sinergias en los lugares donde se producen, se obtienen y se consumen los alimentos. Es importante destacar que los acuerdos de coordinación deben tener un mandato claro para la implementación, coordinación y monitoreo de las compras públicas de alimentos. La participación de múltiples interesados es importante en todos los procesos de políticas (Agenda 21 de las Naciones Unidas; Hemmati 2002). Por lo tanto, estos acuerdos también deberían permitir la participación activa —no solo la mera representación— de la sociedad civil y las organizaciones de agricultores en los procesos de toma de decisiones (Hickey y Mohan, 2005; Cornwall, 2002). Estos actores desempeñan un papel importante en la entrega de información y aportes para el desarrollo de políticas, así como en el monitoreo del desempeño de los programas. Además, la participación de la sociedad civil también contribuye a la legitimidad y la rendición de cuentas en las iniciativas públicas de compras de alimentos.

La implementación del PAA en Brasil ilustra la importancia de la coordinación multisectorial y los acuerdos correspondientes. El PAA estableció un grupo de trabajo compuesto por varios ministerios, incluido el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) y el Ministerio de Hacienda. A pesar de su composición multisectorial, el mandato del grupo de trabajo era bastante reducido. Sus responsabilidades se limitaban a seleccionar productos básicos, definir las modalidades y los precios de los contratos, identificar regiones prioritarias y establecer acuerdos de donación de alimentos. La evaluación del PAA mostró que la mayoría de las decisiones conjuntas que tomaba el grupo de trabajo se centraban en los precios y las modalidades de contratos (Delgado et al. 2005). La mayoría de las actividades programáticas se implementaban sectorialmente y cada ministerio se concentraba en sus propias áreas y existía poca acción conjunta o coordinada entre ellas (ibíd.). La falta de acción concertada dentro del grupo de trabajo, combinada con su mandato limitado, contribuyó a una serie de dificultades para la implementación del programa, particularmente en términos de coordinación con los programas de desarrollo agrícola (PAA 2006; Delgado et al 2005).

El tipo de acuerdo multisectorial para la compra de alimentos a pequeños agricultores dependerá en gran medida de los contextos de los países y los diferentes objetivos de política que persigan los Gobiernos. Sin embargo, la investigación sobre iniciativas públicas de compras de alimentos apunta a áreas críticas donde la coordinación intersectorial es clave para su éxito: (i) proporcionar a los agricultores el apoyo agrícola necesario para cumplir con los requisitos del mercado de compras públicas de alimentos; (ii) definir mecanismos coordinados de focalización que promuevan una superposición entre los agricultores que se benefician de los programas de desarrollo de capacidades y los agricultores que participan en iniciativas de compras de alimentos; y (iii) crear canastas/menús de alimentos que sean compatibles tanto con los objetivos de nutrición como con la naturaleza de la producción de los pequeños agricultores.

4.2.2 Estrategias de desarrollo de capacidades: abordar las limitaciones en los sistemas de pequeños agricultores

La incorporación de los pequeños agricultores en los mercados de compras públicas no solo depende de las modificaciones a los marcos de contratación pública, sino también de la capacidad de los agricultores para responder al aumento de la demanda del mercado. Los sistemas de pequeños agricultores son diversos y existen diferencias significativas entre los países y las regiones en términos de niveles de producción e integración en el mercado. Sin embargo, en la gran mayoría de los países, los pequeños agricultores enfrentan desafíos

importantes, y la agricultura sigue siendo predominantemente una actividad de escasa rentabilidad y altamente riesgosa (Gollin 2014; Poulton et al. 2006; Poole 2017).

La participación en los mercados de compras públicas de alimentos requiere una mayor producción y productividad para garantizar que los pequeños agricultores puedan satisfacer la demanda de las instituciones gubernamentales. Es importante destacar que también implica fortalecer su capacidad para diversificar la producción y cumplir con estándares más altos de calidad e inocuidad de los alimentos. Apoyar a los pequeños productores y a las organizaciones de agricultores en la agregación de valor también es clave para su participación en los mercados formales. Las iniciativas de compras públicas de alimentos deben pues estar bien coordinadas, con intervenciones agrícolas que tengan como objetivo abordar limitaciones clave en la producción, el manejo poscosecha, el procesamiento y la comercialización. Por un lado, existe la necesidad de intervenciones a nivel de hogares que amplíen el acceso a activos productivos, financiación, habilidades y tecnologías mejoradas; sin embargo, también son necesarias las estrategias que abordan las limitaciones de infraestructura física, como, por ejemplo, el transporte, el almacenamiento y el riego (Barret 2008; Kydd y Dorward 2004). Las organizaciones de agricultores también necesitan apoyo para desarrollar sus capacidades de agregación y comercialización y sus habilidades comerciales. Esto incluye asistencia para establecer algún tipo de organización formal que les permita obtener la capacidad jurídica, así como intentar eliminar algunos de los obstáculos en los procesos de registro que a menudo impiden que los agricultores formalicen sus organizaciones.

Dado que la participación de los pequeños agricultores en los mercados varía según los hogares, las ubicaciones geográficas y los mercados, el desafío de las iniciativas de desarrollo de capacidades es identificar las limitaciones fundamentales que se deben abordar (FAO 2013). Por lo tanto, las estrategias de apoyo efectivas dependen del contexto específico (FAO 2013; Webber y Labaste 2010). Existe evidencia a partir de las evaluaciones del programa P4P de que las estrategias de apoyo agrícola destinadas a grupos específicos desempeñaron un papel importante para permitir que las organizaciones de agricultores accedan a los mercados de alimentos del PMA (PMA 2014). Como parte de las estrategias del programa P4P, las organizaciones de agricultores seleccionadas recibieron capacitación y equipo para mejorar la producción, el manejo postcosecha, la calidad y la inocuidad de los cultivos. El apoyo a través del programa P4P se brindó a través de asociaciones con agencias gubernamentales y ONG que ya estaban trabajando en estrecha colaboración con organizaciones de agricultores. El P4P pudo adaptar las intervenciones agrícolas de acuerdo con los requisitos de los mercados de alimentos del PMA y orientar esta asistencia a las organizaciones de agricultores que participaban en el programa.

Sin embargo, muchos Gobiernos han optado por promover el desarrollo de capacidades a través de políticas y programas nacionales en curso implementados por el Ministerio de Agricultura. Por ejemplo, en Brasil, los programas PAA y PNAE no contemplaban estrategias de apoyo específicas como parte de sus actividades programáticas. En cambio, los programas apuntaban a aprovechar los programas nacionales desarrollados por el MDA. El MDA estaba dedicado exclusivamente al desarrollo del sector de la agricultura familiar, y sus políticas y programas, que incluían acceso al crédito, asistencia técnica, servicios de extensión y planes de seguro, se implementaron en todo el país. Entre estas iniciativas, el Gobierno también creó un programa específico (*Ater Mais Gestão*) para fortalecer la capacidad de comercialización de las organizaciones de agricultores. El PAA y el PNAE, por lo tanto, buscaban crear sinergias con el amplio conjunto de iniciativas del país centradas en la agricultura familiar.

Sin duda, los Gobiernos desearán diseñar programas específicos para apoyar la participación de los pequeños agricultores en las compras públicas de alimentos. Sin embargo, de las evaluaciones del programa P4P se desprende que el aprovechamiento de los programas de desarrollo de capacidades y de las inversiones agrícolas existentes probablemente permita simplificar la implementación y reducir costos. Adoptar un enfoque integral para el desarrollo de capacidades, como en Brasil, puede garantizar que se logren mejoras en las capacidades de los pequeños agricultores de manera sostenible y fomentar las sinergias con las iniciativas nacionales de desarrollo rural.

Es importante destacar que la coordinación entre las iniciativas de compras de alimentos y los programas nacionales de desarrollo agrícola requiere mecanismos efectivos de focalización que promuevan la superposición entre los beneficiarios de los diferentes programas. En sus primeros años, el PAA tuvo dificultades para llegar a los agricultores que se beneficiaban de las intervenciones de apoyo agrícola del Gobierno. Muchos agricultores informaron que optaron por no participar en el programa debido a la falta de asistencia gubernamental para mejorar la producción y la productividad. La escasa coordinación entre el PAA y los servicios de extensión rural contribuyó a las altas tasas de incumplimiento entre los productores más pobres, ya que no recibieron suficiente apoyo para satisfacer la demanda de alimentos (PAA 2006). Solo el 57 por ciento de los agricultores incluidos en la muestra para la evaluación estaban inscritos en PRONAF, el sistema de crédito especial del Gobierno para la agricultura familiar (ibíd.). Otros estudios también mostraron que, en muchos casos, las organizaciones de agricultores que vendían productos al PAA no participaban en el programa *Ater Mais Gestão* (Kelly y Swensson 2017). La escasa vinculación entre las iniciativas de desarrollo de capacidades y el acceso a los mercados públicos de alimentos favoreció involuntariamente a los pequeños agricultores en mejor situación que ya estaban recibiendo apoyo gubernamental o estaban en un nivel que les permitía generar excedentes.

Además, las compras del programa PAA no siempre coincidían con las temporadas de cosecha, lo que significó que en algunos casos cuando los agricultores estaban listos para vender sus productos, el programa no estaba listo para comprarlos (PAA 2006). En otros casos, el PAA adquirió cultivos con los que los agricultores no estaban familiarizados, creando una falta de coincidencia entre las compras de alimentos y la producción de los pequeños agricultores. Esto se vio agravado por la falta de estrategias de apoyo específicas para permitir a los agricultores dedicarse a estos nuevos cultivos (ibíd.). El grupo de trabajo del programa PAA se creó a nivel nacional, pero no siempre se replicaron plataformas multisectoriales similares a nivel estatal o municipal. Los Gobiernos estatales y locales tenían un alto grado de autonomía para implementar el programa, lo que llevó a una serie de acuerdos con diversos grados de éxito. Las evaluaciones también revelaron que no había mecanismos formales para el monitoreo del programa.

En algunos casos se dio una coordinación efectiva entre el PAA y los programas agrícolas del MDA (ibíd.). Por ejemplo, en el estado de Bahía, el PAA se orientó específicamente a agricultores que se beneficiaban del PRONAF y la asistencia técnica. En el estado de Rio Grande do Norte, EMATER estaba a cargo de la implementación del programa, lo que le permitió fomentar la coordinación entre los beneficiarios del PAA y los servicios de extensión. Un elemento común en estas experiencias exitosas fueron las estrategias para identificar a los beneficiarios de los programas de desarrollo de capacidades y los agricultores que participaban en el PAA. La evaluación concluyó que estas estrategias podrían replicarse en otros estados.

Como ilustra el caso brasileño, es fundamental que las iniciativas de compras públicas de alimentos promuevan mecanismos coordinados de focalización. Estos mecanismos

coordinados consisten en un esfuerzo deliberado para identificar y seleccionar a los beneficiarios de las intervenciones agrícolas y las iniciativas de compras públicas de alimentos (Cirillo et al. 2017). Debe haber una superposición entre los beneficiarios de los programas de desarrollo de capacidades y los agricultores que suministran alimentos a los programas e instituciones gubernamentales (Gyori et al. 2016). Como se destaca en la literatura, todos los mecanismos de focalización serán imperfectos en su diseño e implementación. Sin embargo, deben procurar promover superposiciones en la mayor medida posible mediante la adopción de criterios de selección y métodos similares así como sistemas de registro comunes (Cirillo et al. 2017). Es importante evitar mecanismos demasiado complejos y costosos. Las historias de éxito en los programas PAA y PNAE apuntan a la importancia de una colaboración estrecha entre las entidades contratantes y los servicios de extensión rural. Además, el Ministerio de Agricultura y sus agencias deben desempeñar un papel relevante en cualquier acuerdo de implementación para las compras públicas de alimentos a pequeños agricultores.

En Paraguay, el Gobierno intentó lograr un vínculo entre la provisión de asistencia técnica y el acceso a los mercados públicos de alimentos a través de los requisitos de contratación. Para poder participar en la compra pública de alimentos, los pequeños productores y las organizaciones de agricultores deben recibir asistencia técnica del Ministerio de Agricultura y Ganadería o socios para el desarrollo (Decreto 1054/13). Sin embargo, esto generó dificultades inesperadas, ya que los servicios de extensión no tienen la capacidad para brindar apoyo a un número de agricultores, lo que lleva a la exclusión de muchos pequeños agricultores de las compras públicas de alimentos (Swensson, de próxima publicación). Esta experiencia pone de manifiesto la necesidad de inversiones apropiadas no solo para mejorar la capacidad de los pequeños agricultores, sino también para garantizar que las instituciones gubernamentales puedan proporcionar a los agricultores el apoyo necesario. Dada los numerosos requisitos de las compras públicas, quizás la mejor manera de promover el desarrollo de capacidades es mediante la creación de mecanismos efectivos de focalización, en lugar de a través del proceso de compra de alimentos en sí.

4.2.3 Adaptaciones de canastas de alimentos /menús: abordar las necesidades nutricionales de las poblaciones objetivo a través de la producción de pequeños agricultores

Todas las compras gubernamentales de alimentos probablemente siguen las políticas de seguridad alimentaria y nutrición. En algunos casos, la política del Gobierno es garantizar la seguridad alimentaria a través del acceso a alimentos básicos; en otros casos, la política tiene como objetivo satisfacer las necesidades nutricionales de las poblaciones objetivo y promover la diversificación de la dieta. En estos casos, las compras de alimentos aumentarán la demanda de una gama más amplia de alimentos. Para que los pequeños agricultores puedan satisfacer esta demanda, se necesitan intervenciones agrícolas para apoyar el aumento y la diversificación de la producción agrícola. Sin embargo, las canastas de alimentos también deben adaptarse para incluir cultivos que normalmente son producidos por pequeños agricultores o que los agricultores tienen la capacidad de producir. Así, las canastas de alimentos deben tratar de cumplir los objetivos de seguridad alimentaria y nutrición y ajustarse a la producción de los pequeños agricultores en la mayor medida posible.

La selección de alimentos debe incluir criterios específicos que tengan como objetivo incorporar la producción de pequeños agricultores. Los menús/canastas de alimentos por

lo general son responsabilidad exclusiva de los nutricionistas, y las pautas normalmente se concentran en aspectos dietéticos, calóricos y nutricionales. La creación de pautas y criterios para las canastas de alimentos que sean compatibles con la producción de pequeños agricultores requiere la colaboración y el diálogo intersectorial entre los actores involucradas en las compras, la agricultura y la nutrición. También implica obtener datos e información sobre los sistemas de producción de cultivos y ganadería de pequeños agricultores y sus niveles de producción.

Los criterios y las pautas que toman en consideración las temporadas agrícolas, las zonas de producción agroecológicas, las culturas locales, los hábitos y las preferencias alimentarias facilitarán las compras a pequeños agricultores. Lo ideal es que estén específicamente diseñados para incluir cultivos de pequeños productores. Las pautas del PNAE, por ejemplo, estipulan que se deben priorizar los alimentos frescos, no procesados y de temporada, y que los menús escolares deben basarse en los sistemas de producción locales (Resolución N° 26/2013). De este modo, las reglas del PNAE tienen una clara orientación hacia los cultivos locales, tradicionales y de temporada, que se adaptan mejor a la producción de los pequeños agricultores.

La experiencia del PNAE también destaca la importancia de coordinar a distintos actores en el diseño de los menús escolares. Para crear menús escolares basados en sistemas de producción de pequeños agricultores, el manual para nutricionistas del PNAE instruye a los profesionales de la nutrición para que aprendan sobre los sistemas alimentarios locales y trabajen en asociación con los servicios de extensión, las secretarías de agricultura municipal y las organizaciones de agricultores (Ministerio de Educación 2012). En esta línea, muchos municipios formaron acuerdos entre múltiples interesados para promover el diálogo entre los agricultores, los Gobiernos locales, los nutricionistas y las escuelas. En algunos casos, se crearon grupos de trabajo o comités para reunir a diferentes actores para identificar formas de adaptar los menús escolares al suministro de alimentos de pequeños agricultores (Triches y Schneider 2010). Otra estrategia común fue realizar mapeos participativos de la producción de pequeños agricultores, identificar los principales cultivos y sus temporadas, estableciendo una base para el diseño de los menús escolares (Araujo et al. 2015; Toyoyoshi et al. 2013). La estrecha colaboración entre los diferentes actores permitió que la demanda de las escuelas coincidiera con los sistemas locales de pequeños agricultores y facilitó a los agricultores planificar la producción.

El grado de éxito de este diálogo varió enormemente de un municipio a otro, sobre todo debido a los contextos y capacidades locales. Sin embargo, la inclusión de los servicios de extensión y las organizaciones de agricultores en estas discusiones fue considerada crucial (Rodrigues et al. 2017; Araujo et al. 2015). La investigación sobre el PNAE demuestra que la mayoría de las licitaciones públicas orientadas a pequeños agricultores solicitaban frutas frescas, verduras y tubérculos (Amorin et al. 2016). En general, el programa pudo comprar una gran variedad de alimentos a los agricultores familiares que participaron (Toyoyoshi et al. 2013). Sin embargo, la investigación también reveló que muchas licitaciones públicas incluían alimentos altamente procesados que normalmente no eran producidos por pequeños agricultores, lo que apunta a la necesidad de ampliar aún más el diálogo entre los actores de las áreas de la agricultura y la nutrición (Amorin et al. 2016).

Adaptar las compras de alimentos al suministro local es una tarea más sencilla en los casos en que los sistemas de producción agrícola son diversos. En países o zonas donde predomina la agricultura de subsistencia o donde los agricultores se especializan en unos pocos cultivos de secano, adaptar las canastas de alimentos a la producción local y asegurar la diversidad de la dieta podría ser más difícil. Las iniciativas públicas de compra

de alimentos deben centrarse en los principales cultivos que producen los pequeños agricultores. A medida que avanza la iniciativa y se desarrollan las capacidades de los agricultores, se podrán adquirir otros alimentos de los pequeños productores. Del mismo modo, los Gobiernos no deben tratar de satisfacer el 100 por ciento de la demanda de alimentos con la producción de pequeños agricultores; esta puede ampliarse a medida que aumentan sus capacidades productivas. La colaboración intersectorial es clave para lograr esto, ya que se necesitan estrategias de desarrollo de capacidades 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 Compra a los Africanos para África (PAA África) tuvieron éxito en la introducción de verduras y frutas frescas en los menús escolares (Milhorance 2017; Gyori et al. 2016). Esto se logró proporcionando a los pequeños productores un apoyo de producción a medida, que incluyó distribución de insumos, maquinaria y capacitación (Milhorance 2017; Gyori et al. 2016).

5 CONCLUSIÓN

El potencial de las compras públicas para apoyar el logro de objetivos sociales, económicos y ambientales queda de manifiesto en la amplia gama de políticas horizontales que se encuentran en la mayoría de los países del mundo. Los Gobiernos han pasado de un enfoque estrecho en los precios más bajos a obtener el equilibrio óptimo entre precio, calidad y resultados en materia de desarrollo. En este contexto, muchos países están utilizando el poder de las compras públicas de alimentos como una forma de fortalecer los medios de subsistencia de los pequeños agricultores.

Sin embargo, la participación de los pequeños agricultores en los mercados públicos de alimentos, como en la mayoría de los mercados formales, puede verse limitada por las barreras de acceso y los altos costos de transacción. En resumen, las principales restricciones están relacionadas con los altos niveles de competencia y los requisitos involucrados en las compras públicas. Además, existen desafíos en cuanto a la capacidad de los pequeños agricultores para responder a los aumentos de la demanda y los estándares más altos de calidad e inocuidad de los alimentos, así como para suministrar una gama más amplia de alimentos.

Los Gobiernos deben crear marcos específicos de compras públicas de alimentos que eliminen los obstáculos burocráticos, reduzcan los costos y den a los pequeños agricultores ventajas competitivas. Las compras públicas de alimentos a los pequeños agricultores también deben coordinarse estrechamente con las intervenciones en diferentes sectores. Las estrategias de desarrollo de capacidades son cruciales para aumentar la producción agrícola y apoyar la diversificación y el cumplimiento de las normas alimentarias. Las iniciativas de compras públicas de alimentos deben establecer mecanismos coordinados de focalización que puedan promover una superposición entre los beneficiarios de la intervención agrícola y los agricultores que suministran alimentos a las instituciones gubernamentales. Además, la demanda de alimentos del Gobierno también debe ser compatible con la naturaleza de la producción de los pequeños agricultores, es decir, estacional, diversidad de producción media a baja y cultivos tradicionales o autóctonos. La creación de canastas y menús de alimentos que integren los objetivos en materia de nutrición, la producción de los pequeños agricultores y la estacionalidad también requiere la colaboración intersectorial y un diálogo estrecho entre los actores de las áreas de adquisiciones, agricultura y nutrición.

Así, las compras públicas de alimentos son una estrategia multidimensional que abarca intervenciones en la contratación pública, la agricultura y la seguridad alimentaria y nutricional. Por lo tanto, el éxito de las compras públicas de alimentos en términos de promover el acceso al mercado de pequeños agricultores y fortalecer sus medios de vida depende de una acción concertada entre diferentes actores y sectores. Los arreglos multisectoriales desempeñan un papel importante para permitir el diálogo y la coordinación y son un elemento crucial en estas iniciativas.

El cuadro 1 contiene un resumen de las buenas prácticas que se encontraron en la revisión bibliográfica.

TABLA 1

Resumen de buenas prácticas

Esfera prioritaria	Buenas prácticas
Abordar los desafíos de la competencia en los procesos de compras públicas	La competencia es una buena práctica en las compras públicas; sin embargo, también puede inclinar estos mercados hacia proveedores más grandes que tienen más capacidad para enfrentar altos niveles de competencia y cumplir con los requisitos. Las iniciativas de compras públicas de alimentos deben definir esquemas de trato preferencial para brindar a los agricultores ventajas competitivas. Las mujeres deben recibir preferencias adicionales para promover su inclusión en los mercados públicos de alimentos. El trato preferencial solo es efectivo si los Gobiernos pueden monitorear y hacer cumplir las normas de trato preferencial.
	En algunos esquemas de reservas, las compras siguen un proceso no competitivo. En estos casos, la adquisición de alimentos debe establecer límites de compra para evitar que los Gobiernos se conviertan en el único comprador, crear incentivos para que los agricultores encuentren otros mercados y garantizar que los beneficios del acceso al mercado se distribuyan entre el mayor número posible de pequeños agricultores.
	Los esquemas de trato preferencial deben tener criterios de elegibilidad y procesos de certificación claros. Las reglas de elegibilidad reducen las dudas y la ambigüedad con respecto a las decisiones de compra. Esto garantiza transparencia, responsabilidad y equidad en el trato preferencial.
	Las compras públicas de alimentos deben usar los precios del mercado como referencia, ya que esto promueve la responsabilidad fiscal y reduce los riesgos de distorsiones en el mercado. Los Gobiernos deben establecer mecanismos de precios efectivos para identificar los precios de mercado y facilitar a los proveedores y al público el acceso a los precios de compra.



	<p>Para reducir la incertidumbre relacionada con la participación en el mercado, los pequeños agricultores deben tener claras las condiciones de las transacciones. Obtener información sobre las compras públicas también representa un costo de transacción fundamental. La información sobre oportunidades de contratación pública, trato preferencial y requisitos debe publicarse a través de canales accesibles para los agricultores e incluir toda la información necesaria para participar en los procesos de compras públicas.</p>
	<p>Los requisitos de registro representan costos de transacción importantes en las compras públicas, ya que generalmente implican burocracia y gastos. Lo ideal sería que a los agricultores o a las organizaciones de agricultores se les exigiera un tipo de registro que fuera el menos oneroso posible.</p>
	<p>Si bien las garantías de seriedad de la oferta son una buena práctica en las compras públicas, también pueden crear obstáculos importantes a la participación, ya que los pequeños agricultores tienen escasa liquidez y acceso a los servicios financieros. Los requisitos de garantía de seriedad de la oferta deben obviarse, reducirse o sustituirse por una declaración de mantenimiento de la oferta.</p>
	<p>Si bien las garantías de ejecución también son una buena práctica en la contratación pública, plantean obstáculos importantes para los pequeños agricultores, dada su limitada liquidez y acceso a los servicios financieros. Este requisito también debe obviarse o reducirse.</p>
<p>Simplificar los requerimientos y reducir los costos de transacción</p>	<p>Los Gobiernos siempre deben garantizar la inocuidad y calidad alimentaria en las compras de alimentos. Si bien estas normas no deben reducirse, las entidades contratantes deben intentar eliminar los requisitos que no tienen impacto en la calidad y la inocuidad de los alimentos. Estos requisitos también deben simplificarse en la mayor medida posible sin comprometer la inocuidad.</p>
	<p>Para los pequeños agricultores puede resultar difícil cumplir con requisitos demasiado específicos para los alimentos. Las especificaciones deben centrarse en grupos y tipos de alimentos y propiedades nutricionales, en lugar de variedades de cultivos específicos. Las entidades contratantes deben permitir variantes que cumplan con los requisitos mínimos establecidos por las entidades contratantes.</p>
	<p>Los retrasos en los pagos en las compras públicas siguen siendo comunes en todas partes del mundo. Una buena práctica reconocida es pagar a los proveedores en un plazo de 30 días calendario. Este plazo podría ser demasiado largo para los pequeños agricultores debido a sus necesidades inmediatas de efectivo y al acceso limitado al crédito. Los Gobiernos también deben establecer multas y sanciones por retrasos en los pagos.</p>
	<p>Los contratos a plazo ofrecen una serie de beneficios a los pequeños agricultores al reducir la incertidumbre relacionada con la participación en el mercado. Sin embargo, el riesgo de incumplimiento puede afectar negativamente tanto a las entidades contratantes como a los pequeños agricultores. Los Gobiernos deben establecer mecanismos para proteger a ambas partes contra el incumplimiento.</p>
	<p>El tamaño de los contratos gubernamentales puede crear obstáculos para la participación de los pequeños agricultores en las compras públicas de alimentos, ya que pueden tener una capacidad limitada para suministrar grandes cantidades de alimentos. Los modelos de compra más descentralizados potencialmente pueden generar contratos más pequeños. Los Gobiernos siempre deben tratar de subdividir los contratos en lotes más pequeños para garantizar que los pequeños agricultores puedan satisfacer la demanda de alimentos.</p>



Estrategias de desarrollo de capacidades	<p>Los Gobiernos y los socios para el desarrollo deben proporcionar apoyo específico a los agricultores para garantizar que puedan cumplir con los requisitos del mercado de compras públicas de alimentos y participar en los procesos públicos de compras de alimentos.</p> <p>Además del apoyo específico, como se describió anteriormente, los agricultores deben recibir asistencia para ampliar sus capacidades de producción, postcosecha, procesamiento y comercialización. Las iniciativas de compras públicas de alimentos deben estar bien coordinadas con las intervenciones de desarrollo agrícola.</p> <p>La coordinación entre las iniciativas de compras de alimentos y los programas nacionales de desarrollo agrícola implica mecanismos de focalización efectivos que puedan promover la superposición entre los agricultores que reciben apoyo agrícola y los que suministran alimentos a las instituciones gubernamentales. Los mecanismos de focalización deben adoptar criterios y métodos de focalización similares, así como sistemas de registro comunes. Deben procurar identificar a mujeres y organizaciones de agricultores formadas exclusivamente por mujeres.</p>
Adaptaciones de canastas de alimentos/menús	<p>Las canastas de alimentos/menús deben reflejar la producción de los pequeños agricultores. Los Gobiernos deben trazar directrices específicas sobre cómo incorporar la producción de pequeños agricultores en el diseño de las canastas de alimentos/menús. El diseño de canastas de alimentos/menús también debe involucrar una colaboración estrecha entre los actores de las áreas de nutrición, agricultura y adquisiciones.</p>
Arreglo entre múltiples interesados	<p>Las iniciativas de compras públicas de alimentos son multidimensionales y, por lo tanto, requieren una acción concertada entre los diferentes sectores. Lo ideal es que los Gobiernos establezcan un acuerdo multisectorial específico responsable del diseño e implementación de iniciativas de las compras públicas de alimentos focalizadas en los pequeños agricultores. Estos acuerdos deben incluir a los sectores de contratación, seguridad alimentaria y nutrición y desarrollo agrícola, así como a la sociedad civil y a las organizaciones de agricultores.</p>

REFERENCIAS

- Amani, S. 2014. "Supporting Public Procurement from Smallholder Farmers." *P4P Global Learning Series*. Rome: World Food Programme. <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/WFP285381.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Amorin, A., V. Rosso y D. Bandoni. 2016. "Aquisição de alimentos da agricultura familiar para a alimentação escolar: análise das chamadas publicas de municípios do estado de São Paulo." *Revista de Nutrição* 29(2): 297–306.
- Araújo et al. 2015. "Cardápios e sustentabilidade: ensaio sobre as diretrizes do Programa Nacional de Alimentação Escolar." *Revista de Nutrição* 28(2): 217–229.
- Arrow, K. y G. Debreu. 1954. "Existence of an Equilibrium for a Competitive Economy." *Econometrica* 22(3): 265–290.
- Arrowsmith, S. 2010. "Horizontal policies in public procurement: a taxonomy." *Journal of Public Procurement* 10(2): 149.
- Arrowsmith, S. y G. Quinot. 2013. *Public Procurement Regulation in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Arrowsmith, S., J. Linarelli y D. Wallace. 2000. *Regulation Public Procurement—National and International Perspectives*. Alphen aan den Rijn, Netherlands: Kluwer Law International.
- Arrowsmith, S., S. Treumer, J. Fejø y L. Jiang. 2000. *Public Procurement Regulation: An Introduction*. Brussels: EU–Asia Inter-University Network for Teaching and Research in Public Procurement Regulation. <<http://eprints.nottingham.ac.uk/1689/1/eprintspublicprocurementregulationintroduction.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Ashe, L.M. y R. Sonnino. 2013. "At the crossroads: new paradigms of food security, public health nutrition and school food." *Public health nutrition* 16(6): 1020–1027.
- Banco Asiático de Desarrollo. 2012. *SME Development—Government Procurement and Inclusive Growth*. Manila: Banco Asiático de Desarrollo. <<https://www.adb.org/sites/default/files/publication/30070/sme-development.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Barret, C. 2008. "Smallholder market participation: Concepts and evidence from eastern and southern Africa." *Food Policy* 33: 299–317.
- Bolton, P. 2006. "Government procurement as a policy tool in South Africa." *Journal of Public Procurement* 6(3): 193–217.
- Bolton, P. 2008. "The public procurement system in South Africa: main characteristics." *Public Contract Law Journal* 37(4): 781–802.
- Bhattacharya, S., V. Falcao y R. Puri. 2017. "The Public Distribution System in India—Policy Evolution and Program Delivery Trends." In *The 1.5 Billion People Question: Food, Vouchers, or Cash Transfers?*, editado por H. Alderman, H. Gentilini y R. Yemtsov, 43–101. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bhutta, Z.A. et al. 2013. "Evidence-based interventions for improvement of maternal and child nutrition: What can be done and at what cost?" *The Lancet* 382(9890): 452–477.
- Brammer, S. y H. Walker. 2011. "Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study." *International Journal of Operations & Production Management* 31(4): 452–476.

- Brooks, J., D. Commandeur y E. Vera. 2014. "Inclusive Procurement and Transparency—Connecting Smallholder Farmers to School Feeding." *SNV Learning Series*, No. 3. Bethesda, MD: SNV USA. <http://www.snv.org/public/cms/sites/default/files/explore/download/snv_pg-hgsf_learning_document_-_inclusive_procurement_and_transparency.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Bundy, D.A.P. et al. 2008. "Rethinking school feeding: social safety nets, child development, and the education sector." *Health Policy and Planning* 23.
- Caldeira, S., S. Bonsmann e I. Bakogianni. 2017. "Public Procurement of Food for Health—Technical Report on the School Setting." Bruselas: Presidencia maltesa y la Comisión Europea. <<https://ec.europa.eu/jrc/sites/jrcsh/files/public-procurement-food-health-technical-report.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- CFS. 2015. *Committee on World Food Security High-Level Forum on Connecting Smallholders to Markets—Background Document*. Roma: Comité de Seguridad Alimentaria. <<http://www.fao.org/3/a-av042e.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Cirillo, C., M. Gyori y F. Soares. 2017. "Targeting social protection and agricultural interventions: The potential for synergies." *Global Food Security* 12: 67–72.
- Cohen, J.F.W. et al. 2014. "Impact of the New U.S. Department of Agriculture School Meal Standards on Food Selection, Consumption, and Waste." *American Journal of Preventive Medicine* 46(4): 388–394.
- Cornwall, A. 2002. "Making spaces, changing places: situating participation in development." *IDS Working Paper*, No. 170. Brighton, UK: Institute of Development Studies. <<https://goo.gl/QbNvLg>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- CSM. 2016. "Connecting Smallholders to Markets—An analytical guide." Roma: Mecanismo de la Sociedad Civil para las Relaciones con el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria de la ONU. <<http://www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2016/10/CONNECTING-SMALLHOLDERS-TO-MARKET.compressed.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Dairy Farming Promotion Organization of Thailand. n.d. *Dairy Farming Promotion Organization of Thailand (D.P.O.)*. Bangkok: Dairy Farming Promotion Organization of Thailand. <http://www.dpo.go.th/wp-content/uploads/2014/09/final_original.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- DCED. 2017. *Technical Report: Policies that promote SME Participation in Public Procurement*. Washington, DC: Donor Committee for Enterprise Development. <<https://www.enterprise-development.org/wp-content/uploads/DCED-BEWG-SME-Procurement-Report.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- DEFRA. 2014. "A Plan for Public Procurement—Enabling a healthy future for our people, farmers and food producers." Londres: Department for Environment and Rural Affairs. <<https://goo.gl/ZdY849>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Delgado, G.C., J.C. da Conceição y J.J. Oliveira. 2005. "Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)." *IPEA Texto para Discussão*, No. 1145. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Departamento de Educación, Gobierno del Estado de Río de Janeiro. 2015. *Chamada Pública nº 001/2015*. Río de Janeiro: Gobierno del Estado de Río de Janeiro. <<https://bit.ly/2HLf9CT>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

- De Schutter, O. 2014. "The Power of Procurement—Public Purchasing in the Service of Realizing the Right to Food." *Briefing Note 08*. Louvain-la-Neuve, Belgium: United Nations Special Rapporteur on the Right to Food. <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20140514_procurement_en.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Devereux, S., R. Sabates-Wheeler y A. Pascual. 2010. 'Home-Grown School Feeding & Social Protection'. *HGSF Working Paper Series*, No. 5. Londres: Partnership for Child Development.
- Drake, L.J. y A. Woolnough (eds). 2016. *Global school feeding sourcebook: lessons from 14 countries*. Londres: Imperial College Press.
- Erridge, A. y S. Hennigan. 2006. "Public procurement and social policy in Northern Ireland: the unemployment pilot project." In *Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-Sharing*, editado por G. Piga and K.V. Thai, 280–303. Boca Raton, FL: International Public Procurement Conference.
- Comisión Europea. 2008a. *Public Procurement for a Better Environment*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Comisión Europea. 2008b. *European Code of Best Practices—Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <http://www.ecec.net/fileadmin/pdf/law/2/sme_code_of_best_practices_en1.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Comisión Europea. 2010 *Buying social: a guide to taking account of social considerations in public procurement*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea. 2014a. Evaluation of SMEs' Access to Public Procurement Markets in the EU. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31144-3-b1.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Comisión Europea. 2014b. *SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c0681db7-e56e-11e5-8a50-01aa75ed71a1>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Comisión Europea. 2015a. "School food policy country factsheets." EU Science Hub website. <<https://goo.gl/orS492>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Comisión Europea. 2015b. *Ex-post Evaluation of Late Payment Directive*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. <<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/400ecc74-9a54-11e5-b3b7-01aa75ed71a1>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Comisión Europea. 2016. "New opportunities for SMEs under the reform of public procurement legislation." European Commission website. <http://ec.europa.eu/growth/content/8707-new-opportunities-smes-under-reform-public-procurement-legislation_en>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- FAO. 2011. *The State of Food and Agriculture 2010-11: Women in Agriculture – Closing the gap for development*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <<http://www.fao.org/docrep/013/i2050e/i2050e.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- FAO. 2013a. *Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar—Estudio Nacional de El Salvador*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <<https://goo.gl/cqRfvn>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

- FAO. 2013b. *Alimentación Escolar y las Posibilidades de Compra Directa de la Agricultura Familiar—Estudio de Caso en Ocho Países*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <<http://www.fao.org/3/a-i3413s.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- FAO. 2013c. *FAO Policy on Gender Equality Attaining Food Security Goals in Agriculture and Rural Development*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <<http://www.fao.org/docrep/017/i3205e/i3205e.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- FAO. 2013d. *Smallholder Integration in Changing Food Markets*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <<http://www.fao.org/docrep/018/i3292e/i3292e.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- FAO. 2014. "Enabling more inclusive and efficient food and agricultural systems in Africa." Ponencia presentada en el IFAMA World Forum, 18 de junio, Cape Town, Sudáfrica. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. 2015. *The State of Food and Agriculture—Social protection and agriculture: breaking the cycle of rural poverty*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Ferraz, C., F. Finan y D. Szerman. 2015. "Procuring Firm Growth: The Effects of Government Purchases on Firm Dynamics." *NBER Working Paper Series*, No. 21219. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research. <<http://www.nber.org/papers/w21219.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Gelli, A. et al. 2016. "Evaluation of alternative school feeding models on nutrition, education, agriculture and other social outcomes in Ghana: rationale, randomised design and baseline data." *Trials* 17(1): 37.
- Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición. 2015. "Healthy Meals in Schools: Policy Innovations Linking Agriculture, Food Systems and Nutrition." *Policy Brief*, No. 3. Londres: Panel Mundial sobre Agricultura y Sistemas Alimentarios para la Nutrición. <<https://www.glopan.org/sites/default/files/HealthyMealsBrief.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Gollin, D. 2014. "Smallholder Agriculture in Africa An Overview and Implications for Policy." *IIED Working Paper*. Londres: International Institute for Environment and Development. <<http://pubs.iied.org/14640IIED>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Graziano, J., M. Del Grossi y C. Franca. 2010. *Fome Zero: A experiência brasileira*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário.
- Greenwald, B. y J. Stiglitz. 1988. "Examining Alternative Macroeconomic Theories." *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 1. Washington, DC: Brookings Institution, 207--270.
- Gyori, M., A.C. Miranda y V.F. Soares. 2016. "Linking vulnerable smallholder farmers to school feeding programmes: the experience of PAA Africa." *Policy in Focus* 13(2): 12–14. Brasília: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- G20. 2016. *Policy Case Studies on Inclusive Business*. Washington, DC: Grupo del Banco Mundial. <<http://www.g20inclusivebusiness.org/reference/preferential-public-procurement-policy-case-study-inclusive-business>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Hemmati, M. 2002. *Multi-stakeholder processes for governance and sustainability*. Londres: Earthscan.

- Hickey, S. y G. Mohan. 2005. "Relocating Participation within the Radical Politics of Development." *Development and Change* 36(2): 237–262.
- HLC. 2015. *High Level Committee Report on Reorienting the Role and Restructuring of the Food Corporation of India*. Nueva Delhi: Gobierno de la India. <<https://goo.gl/2nsmr3>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Home Grown School Feeding. 2018. "Ghana School Feeding Programme: Way Forward." Home Grown School Feeding website. <<http://hgsf-global.org/ghana/en/news/268-ghana-school-feeding-programme-way-forward>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Iannotti, L., E. Muehlhoff y D. McMahon. 2013. "Review of milk and dairy programmes affecting nutrition." *Journal of Development Effectiveness* 5(1): 82–115.
- Centro de Comercio Internacional. 2014. *Empowering women through public procurement*. Ginebra: Centro de Comercio Internacional. <<https://goo.gl/ZFKqHQ>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Centro de Comercio Internacional. s.f. *SME and Export-Led Growth: Are there roles for public procurement programmes?* Ginebra: Centro de Comercio Internacional. <https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/wkshop_tanz_jan03/itcdemo3_e.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- IPC-IG. 2013. "Structured Demand and Smallholder Farmers in Brazil: The Case of PAA and PNAE." *IPC-IG Technical Working Paper*, No. 7. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo. <<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCTechnicalPaper7.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Jabbar, M. y V. Ahuja. 2011. Linking school milk with smallholder dairy development strategy: Thai experience and design considerations for a pilot project in Bangladesh. Bangkok: Oficina Regional de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura para Asia y el Pacífico. <<https://goo.gl/zE6h7F>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Jomaa, L.H., E. McDonnell y C. Probart. 2011. "School feeding programs in developing countries: impacts on children's health and educational outcomes." *Nutrition Reviews* 69(2): 83–98.
- Kanemasu, Y. 2007. *Thailand—A desk review of the school feeding programmes*. Roma: World Food Programme Home Grown School Feeding Project. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/newsroom/wfp207425.pdf?_ga=2.106524932.621013282.1511283586-1909898913.1511283586>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Kelly, S. y L. F. J. Swensson. 2017. "Leveraging institutional food procurement for linking small farmers to markets: Findings from WFP's Purchase for Progress initiative and Brazil's food procurement programmes". FAO Agricultural Development Economics Technical Study, No. 1. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Kozicka, M. et al. 2015. "Modelling Indian Wheat and Rice Sector Policies." *ZEF Discussion Papers on Development Policy*, No. 197. Bonn: Zentrum für Entwicklungsforschung.
- Kuhn, S. y L. Sherman. 2014. *Curbing Corruption in Public Procurement—A Practical Guide*. Transparency International. Berlín: Transparency International. <<https://goo.gl/LGgYP8>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Kydd, J. y A. Dorward. 2004. "Implications of Market and Coordination Failures for Rural Development in Least Developed Countries." *Journal of International Development* 16: 951–970.

Lalvani, M. y S. Shome. 2017. "India's Burgeoning Food Subsidies: How much can we blame the Food Corporation of India." *International Economics* 70(3): 353–390.

Linarelli, J. 2011. "The Limited Case for Permitting SME Procurement Preferences in the Agreement on Government Procurement." In *The WTO Regime on Government Procurement: Challenge and Reform*, editado por S. Arrowsmith y R. Anderson, 444–459. Cambridge: Cambridge University Press.

McCrudden, C. 2004. "Using public procurement to achieve social outcomes." *Natural Resources Forum* 28(4): 257–267.

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

MIDIS. 2013. *Manual de Compras del Modelo de Cogestión para la Atención del Servicio Alimentario del Programa Nacional de Alimentación Escolar Qali Warma*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. <<http://www.fao.org/docrep/019/as219s/as219s.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

Milhorance, C. 2017. "PAA Africa's Contributions to the Consolidation of PRONAE in Mozambique." *IPC-IG Working Paper*, No. 170. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

Milhorance, C., E. Sabourin y M. Bursztyn. 2015. "Potential and Limits to Diffusing Brazil's Zero Hunger Strategy in Sub-Saharan Africa: The Case of Mozambique." Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre Políticas Públicas, Milán, 1–4 de julio.

MINEDU. 2015. Programa Nacional de Alimentación Complementaria Escolar (PNACE 2015–2020). La Paz: Ministerio de Educación Estado Plurinacional de Bolivia. <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol152754.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. 2014. ¿Qué implica la Ley 19.292 "Producción Familiar Agropecuaria y Pesca Artesanal"? Montevideo: Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. <http://www.mgap.gub.uy/sites/default/files/multimedia/procedimiento_compras_publicas_desde_la_af_002.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

Ministerio de Educación. 2012. *Manual de Instruções Operacionais para Nutricionistas Vinculados ao PNAE*. Brasilia: Ministerio de Educación. <<https://goo.gl/uetUFj>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

Morgan, K. y R. Sonnino. 2007. "Empowering consumers: the creative procurement of school meals in Italy and the UK." *International Journal of Consumer Studies* 31(1): 19–25.

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

Morgan, K. y R. Sonnino. 2010. "Rethinking School Food: The power of the public plate." 2010 *State of the World—Transforming Cultures: From Consumerism to Sustainability*. Washington, DC: Worldwatch Institute, 69–74.

National Small Industries Corporation. 2018. National Small Industries Corporation website. <<http://www.nsic.co.in/>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

Nicholas, C. y M. Fruhmann. 2014. "Small and Medium-sized Enterprises Policies in Public Procurement: Time for a rethink?" *Journal of Public Procurement* 14(3): 328–360.

Niebylski, M.L. et al. 2014. "Healthy food procurement policies and their impact." *International Journal of Environmental Research and Public Health* 11(3): 2608–2627.

- Nizeyimana, E. 2015. Etude d'analyse des lois relatives à la passation des marchés publics pour les produits agricoles dans la région des Grands Lacs—Cas du Rwanda. Kigali: Organisation des Agriculteurs et Eleveurs du Rwanda (IMBARAGA). <http://www.csa-be.org/IMG/pdf/etude_acces_des_op_aux_marches_publics_alimentaires_-_rwanda.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- NPLAN. 2011. *Using Government's Purchasing Power to Increase Access to Healthy Food*. Oakland, CA: National Policy and Legal Analysis Network to Prevent Childhood Obesity (NPLAN). <<https://goo.gl/LkNei8>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- NSGR. 2013. *Rwanda National Strategic Grain Reserve Operations and Procedures Manual*. Kigali: Ministerio de Agricultura y Recursos Animales. <http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PA00JFZ8.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Nyeck, S. 2015. "(Out) Bidding Women: Public Procurement Reform Diffusion and Gender Equality in Africa." *Wagadu* 13: 13–54.
- ODI. 2002. "Welfare policies and politics: A Study of three government interventions in Andhra Pradesh, India." *ODI Working Paper*, No. 181. Londres: Overseas Development Institute.
- OCDE. 2007. *Integrity in Public Procurement—Good Practice from A to Z*. París: Publicaciones de la OCDE.
- OCDE. 2009. *OECD Principles for Integrity in Public Procurement*. París: Publicaciones de la OCDE. <<https://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- OCDE. 2011. "Setting Award Criteria." *Public Procurement Brief*, No. 8. París: Publicaciones de la OCDE. <http://www.sigmaweb.org/publications/SettingtheAwardCriteria_Brief8_2011.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- OCDE. 2015a. *Going Green: Best Practices for Sustainable Procurement*. París: Publicaciones de la OCDE. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Going_Green_Best_Practices_for_Sustainable_Procurement.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- OCDE. 2015b. *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*. París: Publicaciones de la OCDE. <<http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- OCDE. 2017. "Strategic public procurement." *Government at a Glance*. París: Publicaciones de la OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-60-en>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- PAA. 2006. *Estudo comparado sobre a efetividade das diferentes modalidades do Programa de Aquisição de Alimentos—PAA Ne*. Brasilia: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.
- Pingali, P. 2005. "Agricultural Diversification: Opportunities and Constraints." Ponencia presentada en la Conferencia de la FAO sobre el Arroz, Roma, 12–13 de febrero. <<http://www.fao.org/rice2004/en/pdf/pingali.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- PNACE. 2015. *Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNACE 2015–2020)*. La Paz: Ministerio de Educación del Estado Plurinacional de Bolivia. <<http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/bol152754.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Poole, N. 2017. *Smallholder Agriculture and Market Participation*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

- Poulton, C., J. Kydd, and A. Doward. 2006. "Overcoming Market Constraints on Pro-Poor Agricultural Growth in Sub-Saharan Africa." *Development Policy Review* 24(3): 243–277.
- Quinot, G. 2013. "Promotion of social policy through public procurement in Africa." In *Public Procurement Regulation in Africa*, edited by S. Arrowsmith and G. Quinot, 370–404. Cambridge: Cambridge University Press.
- Rodrigues et al. 2017. "A aquisição de alimentos da agricultura familiar pelo PNAE no município de Alegre –ES." *DEMETRA: Alimentação, Nutrição e Saúde* 12(1): 91–112.
- Roesel, K., and D. Grace. 2015. *Food Safety and Informal Markets—Animal products in sub-Saharan Africa*. Londres: Routledge.
- Risku-Norja, H., and A.-K. Løes. 2017. "Organic food in food policy and in public catering: lessons learned from Finland." *Organic Agriculture* 7(2): 111–124.
- Risku-Norja, H., and M. Mikkola. 2010. "Towards sustainable food systems through innovative networks in public catering." Ponencia presentada en el 9th European IFSA Symposium, 4–7 de julio, Viena. <<http://orgprints.org/17563/1/riskunorja.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Shaibu, A.F. y R.M. Al-hassan. 2014. "Analysis of Factors Influencing Caterers of the Ghana School Feeding Programme to Purchase Rice from Local Farmers in the Tamale Metropolis, Tolon-Kumbungu and Karaga Districts." *Agris on-line Papers in Economics and Informatics* 7(2): 77–87.
- Singh, A., A. Park y S. Dercon. 2014. "School meals as a safety net: An evaluation of the midday meal scheme in India." *Economic Development and Cultural Change* 62(2): 275–306.
- Smitasiri, S. y S. Chotiboriboon. 2003. "Experience with programs to increase animal source food intake in Thailand." *The Journal of Nutrition* 133(11): 4000S–4005S.
- Smith, J. et al. 2016. "Balancing competing policy demands: the case of sustainable public sector food procurement." *Journal of Cleaner Production* 112(Part 1): 249–256.
- Sonnino, R. 2009. "Quality Food, Public Procurement, and Sustainable Development: The School Meal Revolution in Rome." *Environment and Planning* 41(2): 425–440.
- Sørensen, N. et al. 2015. "The effectiveness of the Danish Organic Action Plan 2020 to increase the level of organic public procurement in Danish public kitchens." *Public Health Nutrition* 19(18): 3428–3435.
- Ssennoga, F. 2006. "Examining discriminatory procurement practices in developing countries." *Journal of Public Procurement* 6(3): 218–249.
- Stiglitz, J. 1991. "The Invisible Hand and Modern Welfare Economics." *NBER Working Paper Series*, No. 3641. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.
- Sumberg, J. y R. Sabates-Wheeler. 2011. "Linking Agricultural Development to School Feeding in sub-Saharan Africa: Theoretical perspectives." *Food Policy* 36(3): 341–349.
- Swensson, L. de próxima publicación. "Aligning policy and legal frameworks for supporting smallholder farming through public food procurement: The case of home-grown school feeding programmes." *IPC-IG Working Paper*. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.
- Swensson, L. y I. Klug. 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. Brasilia: Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo.

- Telgen, J., C. Harland y L. Knight. 2007. "Public procurement in perspective." In *Public Procurement: International Cases and Commentary*, edited by L. Knight et al., 16–25. Londres: Routledge.
- Thai, K. 2008. *International Handbook of Public Procurement*. Abingdon, UK: Taylor and Francis.
- Toyoyoshi, J.Y. et al. 2013. "Avaliação da aquisição de gêneros alimentícios provenientes da agricultura familiar para a alimentação escolar." *O Mundo da Saúde* 37(3): 329–335.
- Triches, R. y S. Schneider. 2010. "Alimentação Escolar e Agricultura Familiar: reconectando consume a produção." *Saúde e Sociedade* 19(4): 933–945.
- Umali-Deininger, D. y K. Deininger. 2011. "Towards greater food security for India's poor: balancing government intervention and private competition." *Agricultural Economics* 25: 321–335.
- UNCITRAL. 2011. *UNCITRAL Model Law on Public Procurement*. Nueva York: Naciones Unidas.
- UNDP. 2015. *Social Sector Service Delivery Good Practices Resource Book*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <<http://www.in.undp.org/content/dam/india/docs/SSS-2015.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- UNDP. 2017. *Tackling Integrity Risks in Government Contracts—an opportunity to unlock resources for sustainable development in Asia and the Pacific*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. <<http://www.anti-corruption.org/wp-content/uploads/2017/07/RBAP-DG-2017-Tackling-integrity-risks-in-government-contracts.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- UNEP. 2010. *Sustainable Public Procurement: Introducing the UNEP's Approach*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/sustainable_public_procurement_implementation_guidelines.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- UNEP. 2013. *Sustainable Public Procurement: A Global Review*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. <http://www.scpclearinghouse.org/sites/default/files/sustainable_public_procurement_a_global_review_2013.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- UNIDROIT, FAO e IFAD. 2015. *UNIDROIT/FAO/IFAD Legal Guide on Contract Farming*. Roma: UNIDROIT, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y el Desarrollo y Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. <<http://www.fao.org/3/a-i4756e.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- USDA. 2011. *Procurement Geographic Preferences Q&As*. Washington, DC: Departamento de Agricultura de EE. UU. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/SP18-2011_os.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- USDA. 2015. *Procuring Local Foods for Child Nutrition Programs*. Washington, DC: Departamento de Agricultura de EE. UU. <https://fns-prod.azureedge.net/sites/default/files/f2s/F2S_Procuring_Local_Foods_Child_Nutrition_Prog_Guide.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- US Small Business Administration. 2018. "About the SBA." US Small Business Administration website. <<https://www.sba.gov/about-sba/what-we-do/history>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.
- Watermayer, R.B. 2004. "Facilitating Sustainable Development through Public and Donor Regimes: Tools and Techniques." *Public Procurement Law Review* 1: 30–55.

Webber, M. y P. Labaste. 2010. *Building Competitiveness in Africa's Agriculture: a guide to value chain concepts and applications*. Washington, DC: Banco Mundial.

WFP. 2013. *The State of School Feeding Worldwide*. Roma: World Food Programme. <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp257481.pdf?_ga=2.41631458.1315194011.1506328116-304731427.1501072274>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

PMA. 2014a. *WFP 2008–2013 Purchase for Progress Pilot Initiative: Evaluation Report, Volume I*. Roma: Programa Mundial de Alimentos. <<https://www.wfp.org/content/mid-term-evaluation-wfp-2008-2013-%E2%80%9Cpurchase-progress%E2%80%9D-pilot-project-terms-reference>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

PMA. 2014b. *Purchase for Progress (P4P)—Final Consolidated Procurement Report (September 2008 – December 2013)*. Roma: Programa Mundial de Alimentos. <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/reports/wfp270609.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

PMA. 2016. *Food Quality and Safety—P4P Experiences in Systemic Change*. Rome: World Food Programme. <https://www.wfp.org/sites/default/files/P4P%20Systemic%20Change%20Fact%20Sheets-5-Food%20Quality_11%20October_Advance%20Draft.pdf>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

PMA. s.f. *P4P Purchase for Progress*. Rome: World Food Programme. <<http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp223705.pdf>>. Consultado el 10 de septiembre de 2018.

Banco Mundial. 2011. *Social protection for a Changing India, Volume I*. Banco Mundial: Washington, DC.

Banco Mundial. 2016. *Sustainable Procurement: An introduction for practitioners to sustainable procurement in World Bank IPF projects*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2017a. *Benchmarking Public Procurement 2017 Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies*. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. 2017b. *Doing Business: Equal opportunity for all: A World Bank Group flagship report*. Washington, DC: Banco Mundial.

NOTAS

2. Ver: <<http://bpp.worldbank.org/>>.

3. El Departamento de Agricultura de EE. UU. (2015) definió los productos sin procesar como productos de origen local o cultivados que conservan su carácter inherente.

4. Las pautas del Gobierno de Perú otorgan 15 puntos adicionales a las organizaciones de agricultores y proveedores que compran alimentos a pequeños agricultores (MIDIS 2013). En Sudáfrica, se otorga un máximo de 20 puntos a los criterios del BBBE para contratos de entre 30.000 de rand y 1 millón de rand, y un máximo de 10 puntos para contratos superiores a 1 millón de rand (Quinot 2013).

5. Esto se refiere a las formas más comunes de empresas que se encuentran en la gran mayoría de los países, es decir, empresa unipersonal, sociedad, corporación, cooperativa o empresa.



Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo

SBS, Quadra 1, Bloco J, Ed. BNDES, 13º andar
70076-900 Brasília, DF - Brazil
Teléfono: +55 61 2105 5000

ipc@ipc-undp.org ■ www.ipcig.org