

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Asuntos Públicos  
Convocatoria 2011-2013

Tesis para obtener el título de maestría en políticas públicas

El cambio de la política pública de inclusión económica: coyunturas y trayectorias.

El caso del Programa de Provisión de Alimentos 2009 – 2014.

Diego Fernando Valencia Vinueza

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectores: Marco Córdova y Fredy Hernández

Quito, julio de 2016

## **Dedicatoria**

A Pauli y Luciana, las mujeres de mi vida.

A los hombres y mujeres que siguen el camino del Señor y construyen todos los días una sociedad justa, equitativa y solidaria.

## **Tabla de contenidos**

<b>Resumen</b>	VII
<b>Agradecimientos</b>	VIII
<b>Introducción</b>	1
<b>Capítulo 1</b>	3
<b>El cambio de la política pública a partir de la formación de coyunturas críticas y su intensidad a través de los niveles de cambio</b>	
1. El cambio de la política pública y su complejidad	3
2. Cambio de política y Neoinstitucionalismo	4
3. Los niveles de cambio en la trayectoria de las políticas públicas	6
4. Los instrumentos de política pública y el modelo NATO	7
5. Los mecanismos de transmisión causal en el análisis de la política	9
<b>Capítulo 2</b>	11
<b>La política de inclusión económica y el mercado público</b>	
1. Inclusión económica y economía social	11
2. Inclusión económica desde el trabajo y la pobreza	15
2.1. Panorama Regional	15
2.2. Panorama Nacional	17
3. Inclusión económica y mercado público: experiencias regionales de programas de alimentación y nutrición del Estado	19
<b>Capítulo 3</b>	22
<b>El Programa de Provisión de Alimentos y el cambio de la política de inclusión económica a partir de los instrumentos política pública y los mecanismos causales</b>	
1. Los instrumentos de la política pública y el modelo NATO	22
1.1. Instrumentos de información	22
1.1.1. Planes Nacionales del Buen Vivir	22
1.1.2. Agendas Sociales	24
1.1.3. Informes de Gestión sobre Contratación Pública y Portal de Compras Públicas	27
1.2. Instrumentos de autoridad	30

1.2.1. Mandato Agrario	30
1.2.2. Constitución de la República del Ecuador de 2008	30
1.2.3. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y Reglamento	31
1.2.4. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	32
1.2.5. Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y su Reglamento	33
1.2.6. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su Reglamento	33
1.2.7. Resoluciones del Instituto de Contratación Pública y Servicio de Contratación Pública	34
1.2.8. Acuerdo Ministerial del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social MCDS	36
1.2.9. Instructivo operativo Programa de Provisión de Alimentos	36
1.3. Instrumentos de tesoro	38
1.3.1. Presupuesto del Programa de Provisión de Alimentos	38
1.4. Instrumentos de organización	39
1.4.1. Programa de Provisión de Alimentos PPA adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES	39
1.4.2. Instituto de Provisión de Alimentos IPA adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP	42
1.4.3. Convenio de Cooperación Técnica con Programa Mundial de Alimentos PMA	44
2. El mecanismo causal de Beach y Pedersen.	45
2.1. Agenda Social 2007, Mandato Agrario, Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, Constitución 2008 como coyunturas críticas de un cambio de política	46
2.2. Creación del Programa del Provisión de Alimentos El ámbito institucional	48

2.3. Mecanismo de inclusión económica en las compras públicas	51
2.4. Modelo de gestión diferenciado de compra pública inclusiva y los ajustes progresivos	57
2.5. Cambio en la política de inclusión económica a partir de las compras públicas	60
<b>Conclusiones</b>	64
<b>Bibliografía</b>	75

## **Ilustraciones**

### **Figuras**

- 3.1. Esquema del mecanismo causal para el seguimiento de procesos del tema en estudio 46

.

### **Tablas**

1. Información Programa de Provisión de Alimentos. 55
2. Calibración del mecanismo de feria inclusiva 61

## Resumen

El cambio de la política pública está revestido de complejidades epistemológicas y metodológicas y su análisis es abordado desde varios enfoques. Uno de ellos, el neoinstitucionalista, explica el cambio a partir de la trayectoria histórica de la política, la presencia de coyunturas críticas y la intensidad de las modificaciones de los instrumentos y metas de política. Con el análisis de la política pública de inclusión económica, a partir del estudio de caso del Programa de Provisión de Alimentos para el periodo 2009 – 2014, se pretende explicar el cambio y trayectoria de la política. La hipótesis es que una coyuntura crítica motiva un cambio en la trayectoria de la política y se concreta por el nivel de cambio en los instrumentos y metas de la política. Para el análisis se utiliza el modelo NATO de Hood sobre los instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización relacionados con la política de inclusión económica; complementariamente, se formula un proceso de rastreo identificando los mecanismos de transmisión causales que establecen la relación existente de una serie de eventos ocurridos entre 2007 y 2008 como la formulación de la Agenda Social 2007 y la aprobación del Mandato Agrario, la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Constitución 2008, con el cambio de la política de inclusión económica a partir del mercado público. Se identifica que existe una coyuntura crítica que motiva la incorporación de los pequeños y medianos productores y actores de la economía popular y solidaria al mercado de las compras públicas de alimentos para los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado, práctica que se va institucionalizando con la creación del Programa de Provisión de Alimentos PPA y la implementación de la Feria Inclusiva como mecanismo de contratación preferencial, difundida a nivel nacional a través de la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público. La ampliación de la competencia del PPA de adquirir los alimentos para todas las instituciones del sector público en el Ecuador, consolida una práctica de acceso de estos actores económicos al mercado público donde se crearon nuevos instrumentos y se redefinió la política de inclusión económica.

**Palabras clave:** inclusión económica, ferias inclusivas, instrumentos de política, cambio de política, *process tracing*, mecanismo causal, neoinstitucionalismo.

## **Agradecimientos**

A todos los profesores de la Maestría en Políticas Públicas y en especial a Guillaume Fontaine por permitirme descubrir este apasionante mundo de las políticas públicas.

## **Introducción**

Al abordar el análisis de cambio de la política pública, los criterios sobre la condición marginal o de ruptura, el tiempo, las ideas, los intereses, las instituciones, las redes de política y las coyunturas críticas exógenas y endógenas, son considerados para explicar su ocurrencia. Al igual que, el grado de linealidad en términos de incrementalidad, radicalidad o reversibilidad; la dinámica del cambio y el tiempo como variable relevante; y, los motores causales del cambio como competencia, aprendizaje, imitación, información, reglas, ideas y acuerdos institucionales. Todo ello, da cuenta de la característica multidimensional del cambio de política.

Se propone, a partir de un estudio de caso, explicar por qué ocurre el cambio de la política pública; y también, por qué la trayectoria del cambio de la política asume cierto nivel de intensidad. Se plantea como hipótesis que una coyuntura crítica motiva un cambio en la trayectoria de la política y se concreta por el nivel de cambio de los instrumentos y metas de la política.

La dimensión temporal permite identificar el cambio de política y su trayectoria, a partir de eventos históricos y culturales; de forma específica, las coyunturas críticas de origen externo e interno, en especial las de carácter endógeno que promueven y sostienen el cambio de política por tratarse de circunstancias propias a ésta. La intensidad del cambio está relacionado con los tres niveles de cambio de Peter Hall, caracterizados por los ajustes a los instrumentos sin modificar las metas de la política, la creación de nuevos instrumentos manteniendo o redefiniendo marginalmente las metas y la formulación de nuevos instrumentos y metas de política. El estudio de caso se refiere al cambio de la política de inclusión económica en el periodo 2009 – 2014 a través del Programa de Provisión de Alimentos.

Para llevar a cabo el estudio del caso se utilizó la propuesta de Christopher Hood sobre los instrumentos de política a través del modelo NATO para identificar las capacidades y recursos con los que cuenta el Estado sobre la política de inclusión económica, mediante cuatro tipos de instrumentos sobre información, autoridad, tesoro y organización; considerando, si éstos afectan la producción y distribución en el mercado o alteran el proceso de implementación de la política.

Complementariamente, se aplica la metodología de *process tracing* propuesta por Derek Beach y Rasmus Pederson que se sustenta en un mecanismo causal en el que cada parte de un mecanismo teórico (X) puede ser pensado como una pieza que transmite energía causal a la siguiente pieza, y que sucesivamente contribuyen a producir un resultado (Y).

La Agenda Social 2007 - 2010 propone el Programa y la Política Nacional de Inclusión Económica y Social para afectar la producción de bienes y servicios de los pequeños productores e incorporarlos como proveedores del sistema de contratación pública de manera preferencial, como parte de una política social alternativa e integral para la reducción de la pobreza, la exclusión y la inequidad. El Estado es un demandante estratégico y promotor del acceso de personas pobres a procesos productivos generadores de trabajo e ingresos. La Asamblea Constituyente a través del Mandato 16, la Ley 5 y la Constitución de 2008, recoge este planteamiento de acceso al mercado público de estos actores económicos e incluye a los pertenecientes a la economía popular y solidaria. Se consolida una coyuntura crítica endógena; por tanto, se propone esta coyuntura como un mecanismo causal que se vincula con el cambio de la política pública de inclusión económica a través del mercado público; así como, la feria inclusiva, como procedimiento de contratación, es un mecanismo nuevo de la política, que redefine incluso sus metas, tal como se enuncia en la Agenda Social 2009 – 2011 sobre el acceso a mercados públicos por parte de economía popular y solidaria y en el Plan del Buen Vivir 2009 – 2013 en el objetivo 11 sobre la construcción de un sistema económico social y solidario y la meta que hasta el 2013 se habrá incrementado 45% la participación de las MIPYMES en los montos de contratación pública.

Por su parte, el modelo NATO describe los instrumentos de la política de inclusión económica con énfasis en el mercado público, considerando a la generación de trabajo nuevo y mejorado como la articulación del acceso a este tipo de mercado con el subsistema de la economía popular y solidaria.

## Capítulo 1

### El cambio de la política pública a partir de la formación de coyunturas críticas y su intensidad a través de los niveles de cambio

#### 1. El cambio de la política pública y su complejidad

El cambio es una categoría cotidiana para las personas y las instituciones; entonces, es necesario reflexionar sobre sus aspectos epistemológicos y metodológicos. No hacerlo podría inducir a esfuerzos inútiles y al uso de enfoques y teorías innecesarias para comprender las variables que lo explican (Capano 2009, 7-8).

En el estudio de todas las ciencias y la política pública no escapa de aquello, el cambio constituye uno de los aspectos esenciales, caracterizado por una naturaleza multidimensional que lo ubica en terrenos de complejo análisis, interpretación y definición. Para el estudio del cambio de política, varios son los enfoques o marcos de análisis: *Multiple Stream Approach*, *Punctuated Equilibrium Framework*, *Advocacy Coalition Framework* y *Path Dependency Framework*. Así, para el investigador la decisión de elección es parte de la complejidad del cambio en sí mismo (Capano 2009, 8-19-25). Para ello, uno de los elementos de análisis del cambio de política tiene relación con la identificación de variables explicativas sobre el impacto del cambio, y como éste, adquiere una condición marginal o de ruptura frente a la política estudiada. Otro criterio, constituye el tiempo en el que se produce el cambio; factores como las ideas, intereses, instituciones, redes de política y coyunturas críticas exógenas y endógenas dan cuenta de la intertemporalidad del cambio. Por tanto, explicar el cambio de política, es hacerlo a través de variables independientes, sus interacciones e interrelaciones construyen este marco hermenéutico del cambio (Capano y Howlett 2009, 2-4)

De otro lado, la elección metodológica para el análisis de cambio de política toma en consideración elementos de análisis como la progresión de los eventos para identificar el grado de linealidad, a través de la dirección del cambio en términos de incrementalidad, radicalidad o reversibilidad. También, considera la dinámica del cambio y es el tiempo la variable principal de análisis al constituir una dimensión real; finalmente, los motores causales del cambio a partir del análisis de competencia, aprendizaje, imitación, información, reglas, ideas y acuerdos institucionales, entendidos como instrumentos que vinculan actores, instituciones, intereses y rutinas (Capano 2009, 11-15).

Regresando a la direccionalidad del cambio, se indicó que la dimensión temporal es clave para mostrar cómo cambia la política pública. La historia permite explicar el cambio como una secuencia reiterada de la solución-problema entre períodos temporales (Rayner 2009, 85-90); entonces, la trayectoria de la política permite analizar el cambio de política: si la trayectoria es cíclica, la política retornará a un estado de situación similar al del punto de partida del análisis; si es dialéctica, el cambio estará sustentado en la interacción de eventos contrapuestos en pos de una síntesis; si es lineal, seguirá una tendencia evolutiva sin precisión de un punto de finalización; o si es teleológica, el cambio apuntará a una meta dada con patrones identificables y específicos (Capano y Howlett 2009, 2-3). Se presenta una tensión para explicar el cambio desde sus opuestos, en términos de ruptura o evolución, mediante los modelos dialécticos y cíclicos, y los teleológicos y lineales, respectivamente.

Por último, el análisis del cambio de política considera los diferentes niveles de cambio producidos en los procesos, estructura, agencias, redes de política, instrumentos y en la política en sí misma (Capano 2009, 18). Lo que está claro en el análisis de cambio de política es su complejidad.

## **2. Cambio de política y Neoinstitucionalismo**

Como se indicó, el análisis del cambio de política puede ser formulado desde varios enfoques y marcos teóricos. Las instituciones definen las relaciones entre los actores y permean las ideas e intereses para configurar el contenido y sentido a las políticas (Hall y Taylor 1996, 955-956).

Los institucionalismos histórico, de elección racional y sociológico surgieron como reacción a la revolución del comportamiento en ciencia política durante las décadas 1960 y 1970; si bien, se desarrollaron por caminos independientes, son utilizados comúnmente en el análisis de impacto y resultados que sobre la política pública tienen las instituciones (Barzelay y Gallego 2006, 532).

El enfoque neoinstitucional explica el cambio de política a través de la relación de las instituciones con los procesos sociales, económicos y políticos; y respecto del comportamiento de los individuos sobre eventos vinculados con la historia, los incentivos económicos y los valores y normas sociológicas (Hall y Taylor 1996, 936-937);

específicamente, en términos de la política pública, la injerencia del Estado, como institución, frente a los actores individuales e institucionales.

Sobre los tres neoinstitucionalismos, el histórico explica como las instituciones se crean, modifican y cambian considerando aspectos históricos, culturales y las ideas. El de la elección racional sustenta su análisis en la maximización individual de los gustos y preferencias y como afectan a la sociedad en su conjunto; entonces, las instituciones se crean, modifican y cambian a partir de un conjunto de cálculos maximizadores de la utilidad. El neoinstitucionalismo sociológico explica el cambio de las instituciones a partir de un conjunto y difusión de formas, procedimientos y símbolos (Hall y Taylor 1996, 955-957).

La dimensión temporal permite identificar las trayectorias del cambio de política, consistente con el neoinstitucionalismo histórico donde los eventos históricos y culturales configuran la trayectoria de la política; de forma específica, las coyunturas críticas de origen externo e interno, aunque las coyunturas endógenas promueven y sostienen el cambio de política por tratarse de circunstancias propias de la política, no ajenas (Hall y Taylor 1996, 939-940).

El neoinstitucionalismo histórico propone reconsiderar el rol del Estado y las relaciones con otros actores; los conflictos generados en su interior son analizados por eventos históricos y las ideas. Una de sus características, es anclar el análisis del cambio de la política a las instituciones formales o informales. La trayectoria temporal de la institución es asumida como estable y depende de la continuidad de sus propios eventos o coyunturas críticas; es decir, las instituciones se desarrollan en momentos normales o críticos, donde el cambio es posible. Son estas coyunturas que toman lugar y promueven un momento de inflexión, a partir del cual los eventos históricos se desarrollan dentro de una nueva trayectoria en términos de cambios de instrumentos y metas de política (Hall y Taylor 1996, 937-942).

Una censura al neoinstitucionalismo histórico, está en su incapacidad de explicar las motivaciones de estos momentos críticos (Gorges 2001, 15-17); sin embargo, su característica aleatoria permite analizar desde eventos cercanos y secuenciales la trayectoria de la política (Howlett y Rayner 2006, 5).

Como se ha mencionado, el neoinstitucionalismo histórico intenta explicar el cambio desde eventos socio-económicos o desde las ideas, variables que conforman el proceso de aprendizaje institucional donde el cambio institucional de la política puede direccionar hacia nuevas trayectorias (Capano 2009, 25); al igual que, el cambio en los instrumentos y las metas de la política pueden derivar en la formación de nuevos paradigmas (Hall 1993, 283-284-305-306).

De esta forma, la secuencialidad de los eventos históricos importa en tal magnitud, que los resultados de la política no son determinísticos; sino que, configuran una trayectoria caracterizada por varios eventos individuales, colectivos o en red (Barzelay y Gallego 2006, 537-538), que consolidan un modelo de evolución histórico o *path dependence*, en el que los eventos más próximos son relevantes, contingentes e inerciales en la formación de eventos más lejanos (Howlett y Rayner 2006, 11-12).

### **3. Los niveles de cambio en la trayectoria de las políticas públicas**

Siguiendo a Kuhn, Peter Hall plantea que los cambios de política son de tres niveles. El primer nivel, caracterizado por el incrementalismo, es decir, ajustes en los instrumentos de política, sin que ésta modifique sus metas; el segundo nivel, donde los instrumentos cambian, aún cuando las metas de política se mantienen o se redefinen marginalmente; y, el tercer nivel, que cambian los instrumentos y las metas de política, se presenta un cambio estructural, un cambio de paradigma. En el primer y segundo nivel de cambio de Hall, los cambios de la política con menores y son considerados como normales en el proceso de implementación de la política; mientras que, el tercer nivel de cambio registra un proceso con cambios radicales, se implanta una nueva manera de hacer la política (Hall 1993, 87-99).

El Estado interviene en las transformaciones frente a una necesidad surgida desde el gobierno para ajustar o crear nuevos instrumentos o para enfrentar las anomalías por presiones sociales que reclaman por la insuficiencia del paradigma vigente. Peter Hall, utiliza las ideas para explicar los órdenes de cambio (Baumgartner 2012, 1-2); sin embargo, éstas no serían capaces de promover el cambio por sí solas, sin la intervención de las instituciones; es decir, la tensión entre el neoinstitucionalismo y las ideas, detrás del planteamiento de los niveles de cambio de Hall, se resuelve cuando las ideas permean las instituciones y posibilitan el cambio.

El paradigma de Hall permite relacionar el ciclo de la política pública con un permanente reinvento de sus instrumentos en una temporalidad; es decir, analizar la trayectoria de la política tanto por sus coyunturas críticas, como por sus instrumentos. En consecuencia, se refuerza el criterio que no son las ideas las determinantes del cambio de política, sino las instituciones; sin embargo, la crítica al enfoque neoinstitucional para analizar el cambio de política, se refiera a la sobrevaloración de las instituciones e incluso a que éstas entran en decadencia.

Aún con las críticas al neoinstitucionalismo histórico, es un marco teórico válido para explicar el cambio de política. El modelo histórico constituido por una serie de eventos aleatorios y relativamente causales encuentra en una coyuntura crítica endógena la potencialidad de una nueva trayectoria y cuya intensidad estará definida por los niveles de ajuste de los instrumentos y las metas de la política.

#### **4. Los instrumentos de política pública y el modelo NATO**

El proceso de hacer política pública es el resultado de la interacción de los hacedores de la política en el ejercicio del poder; la orientación del diseño de políticas se soporta en la movilización del conocimiento sobre los bienes públicos. Entonces, el gobierno busca identificar e implementar el más adecuado marco técnico, en el esfuerzo para llevar a cabo un objetivo político, a través de una capacidad y experticia que vincula el conocimiento con los instrumentos de la política (Lasswell 1992, 88-90).

Para el análisis de la política pública se interrelacionan las metas con los medios de la política en tres niveles de abstracción. El macro o nivel de mayor abstracción relacionado con el modo de gobernanza; el meso o segundo nivel vinculado al régimen político; y el micro o de último nivel relacionado con la configuración específica de programas (Howlett 2011,16). De otro lado, los instrumentos de la política, considerando para el efecto a las instituciones como instrumentos, se han perfeccionado en el tiempo. Así, los de primera generación focalizan el análisis en las relaciones de mercado con las acciones de gobierno, para promover la eficiencia de los negocios por efectos de aplicación de regulaciones estatales y de la política económica; están concentrados en identificar las fallas de mercado y por tanto, la posibilidad de intervención gubernamental a través de políticas particulares. Los de segunda generación, surgen por la necesidad de entender la operación de los instrumentos en la teoría

y en la práctica; en tal sentido, están los instrumentos sustantivos que pretenden afectar la producción de bienes y servicios y su distribución mediante la regulación y la propiedad pública; mientras, los procedimentales relacionados con el alcance de los objetivos y medios de la política, procuran alterar su proceso, a través de la aplicación de comisiones, participación institucionalizada, información y técnicas de administración de redes (Howlett y Rayner 2006, 4-5). Los de tercera generación, aspiran superar las limitaciones de los instrumentos de primera y segunda generación sobre la separación entre la práctica administrativa y los análisis de política por instrumentos; por tanto, reconocen la existencia de una combinación de instrumentos sustantivos y procedimentales en un marco de políticas complejas e integradas (Howlett et al. 2006, 130-132). Los estudios comparados de política identifican soluciones a problemas públicos complejos en las que las técnicas de gobernanza, mediante la combinación de instrumentos de política, involucran el uso de recursos estatales para llevar cabo metas de política (Howlett et al. 2006, 133-134).

De esta forma, el análisis de política es multinivel; es decir, opera a través de instrumentos múltiples que se ajustan permanentemente en un complejo portafolio de objetivos y medios de política interactuando con las capacidades y recursos públicos, para alterar el estado de situación de la política en un tiempo determinado (Howlett et al. 2014, 7-8).

La vinculación entre instrumentos y capacidades y recursos públicos para el análisis de política, son clasificados en cuatro grupos de instrumentos conocidos como el modelo NATO (Hood y Margetts 2007, 5-6). El primero, de nodalidad, se refiere a la información procesada y disponible por el Estado, para mantener una posición estratégica sobre cualquier problemática a partir del acceso a la información. El segundo, de autoridad, donde el Estado ejerce sus funciones a través de marcos legales y normativos. El tercero, de tesoro, en el que el presupuesto público y el intercambio de bienes fungibles permiten la implementación de una política y el establecimiento de una relación con actores políticos en un marco de influencia por la disponibilidad de recursos. El cuarto, de organización, relacionado a la capacidad del Estado de crear y organizar agencias y establecer competencias para la implementación de la política (Hood y Margetts 2007, 6). Los instrumentos del modelo NATO son a la vez instrumentos sustantivos como informes, reportes, entrenamientos, registro, regulación, licencias, censos, subvenciones, impuestos, créditos, tasas, empresas,

consultores; y procedimentales como provisión de información, comités, comisiones, grupos de interés y conferencias.

## **5. Los mecanismos de transmisión causal en el análisis de la política**

La identificación de la correlación entre variables independientes y los resultados como variables dependientes, constituye la esencia del rastreo de procesos; es decir, para entender la relación entre dos variables ( $X \rightarrow Y$ ), se adopta el mecanismo causal como una serie de partes que componen una entidad que participa en una actividad. Por tanto, existen herramientas en este método de investigación para estudiar los mecanismos causales, dentro de tres variantes: la primera, para la comprobación de teoría mediante la deducción de una teoría desde la literatura existente; la segunda, la construcción de teoría que busca elaborar una explicación teórica generalizable desde una evidencia empírica; y la tercera, la práctica más común, para la explicación de resultados que intenta elaborar una explicación suficiente a partir de un resultado en un caso histórico específico, y que consiste en una estrategia de investigación interactiva que busca rastrear un conglomerado complejo de mecanismos causales que producen un resultado mediante una combinación dialéctica de deducción – inducción (Beach y Pedersen 2013, 1–3- 19).

Profundizando sobre el mecanismo causal, se define como una teoría de un sistema de partes que transmiten fuerzas causales de X a Y, que vincula una causa y un resultado, donde cada parte de un mecanismo teórico (X) puede ser pensado como una pieza que transmite energía causal a la siguiente pieza, y que sucesivamente contribuyen a producir un resultado (Y); es decir, cada parte por sí sola es insuficiente para producir un resultado, pero un elemento lo suficientemente necesario dentro de un todo (Beach y Pedersen 2013, 30-31).

Existen diferentes tipos de mecanismos causales; los estructurales que se focalizan sobre restricciones e incentivos exógenos y oportunidades creadas alrededor de los actores; los institucionales como una creación de los actores de carácter formal e informal respecto de sus reglas y convenciones, y que puede ser manipulada por éstos; los ideacionales que comparten el argumento que los resultados son el producto de como los actores interpretan el mundo a través de ciertas ideas; y, los psicológicos, que negocian con las reglas mentales que son redes dentro del cerebro humano, resultando en comportamientos regulatorios (Beach y Pedersen 2013, 52-53).

En el proceso de rastreo, la evidencia adquiere un criterio de relevancia, de esta forma, se distinguen cuatro tipo de evidencias relevantes; sobre los modelos que relatan las predicciones estadísticas; sobre la secuencia que trata con la cronología espacial y temporal de eventos; sobre los rastros que provee pruebas de las partes analizadas; y sobre los acuerdos que contienen un material empírico (Beach y Pedersen 2013, 99-100).

## Capítulo 2

### La política de inclusión económica y el mercado público

#### 1. Inclusión económica y economía social

El liberalismo económico de los últimos 30 años, donde el 10% más rico acumula el 42% de los ingresos totales de la población, promovió los efectos “des” expresados en la desregularización de los mercados, desalarización, desprovisión material e inmaterial, desprotección económica y social, desvalorización y precarización del trabajo, descohesión social, desequilibrio de la naturaleza, desnaturalización de los bienes públicos como salud, educación y seguridad social –más en el sentido de lo político que de lo económico- en favor de las ganancias. Este modelo de desarrollo, que ha fracasado en reproducir la vida, tiene como características la desigualdad, inequidad y pobreza (Valencia 2012, 1–5); y asocia desarrollo con progreso, es decir, solo con la esfera económica, restringiendo el comportamiento de la sociedad a lo económico y subsumiendo las relaciones socio-políticas y culturales existentes.

El liberalismo económico promocionó el progreso al precio de la dislocación social (Polanyi 1989, 21) y la producción capitalista solo sabe desarrollar la técnica y la combinación del proceso social de producción socavando al mismo tiempo las dos fuentes originales de toda riqueza: la tierra y el hombre / trabajador (Marx 1971, 370-371).

Son visibles la concentración de la acumulación de activos y la riqueza; explotación de los recursos naturales; degradación ambiental; amplios segmentos de la población excluidos de las actividades económicas; limitado acceso a los derechos representados en la educación, salud, protección social y seguridad social; violencia en los territorios e inseguridad ciudadana; especulación financiera atrapando a los más pobres a pretexto de la “bancarización” y reprimarización de muchas economías; el mercado subsumiendo las relaciones sociales, políticas y culturales de los actores; los trabajadores excluidos de opciones laborales (Valencia 2012, 6).

Las políticas neoliberales introdujeron profundas transformaciones al sistema económico expresadas en una economía global, expansión del mercado y democracia electoral; sin embargo, se mantuvieron muchos rasgos desigualdad, diferencias de status, límites a la

movilidad social y persistencia de privilegios corporativos y monopólicos. Se había consumado una crisis de inclusión (Reygadas 2011, 206–207).

Previo a tratar la inclusión económica, es preciso partir del concepto analítico de exclusión social, acuñada en Francia a inicios de la década de 1970, para referirse a personas con discapacidad mental y física, padres solteros y toxicómanos sin protección de la seguridad social. En la década de 1980, se amplió el concepto hacia los grupos con desventajas sociales, especialmente, los vinculados con la pobreza, el desempleo y la inestabilidad de las relaciones sociales a nivel individual, familiar y de clase. Las formas de exclusión social se relacionan con la exclusión sobre bienes y servicios que afecta los niveles de vida; exclusión sobre la subsistencia, como una amenaza al no contar con tierra, otros activos productivos o acceso a los mercados de bienes; y, exclusión sobre la seguridad y los derechos humanos por la vulneración de la libertad, expresión y movilización (BID 2004, 101-106).

Entrada la década de 1990, el concepto de exclusión social registra un consenso sobre sus características, indicadores y relación, con la pobreza y la desigualdad. De esta forma, está más estrechamente relacionado con el concepto de pobreza e indisolublemente vinculada con la desigualdad. En concreto, con la insuficiencia permanente para generar ingresos y activos, la falta de participación y poder en la sociedad, las privaciones sociales y las limitaciones de acceso a oportunidades (BID 2004, 5-6).

La incapacidad para generar un ingreso familiar viable, la devaluación o la falta de reconocimiento por el trabajo diario del individuo, la discriminación y la falta de protecciones legales básicas en trabajo, hacen del mercado de trabajo una de las principales fuentes y recursos de exclusión / inclusión por la cadena de efectos sociales y económicos. Por ello, los estados han enfatizado en programas universales, en el mercado laboral para mejorar su desempeño respecto de poblaciones excluidas y cumplir los objetivos de política económica sobre segmentos de población atrapados en un trabajo de subsistencia o de bajos salarios (BID 2004, 191-198). La exclusión económica y social se evalúa a través de mediciones de pobreza y desigualdad; acceso a servicios sociales de calidad como salud, educación y vivienda; acceso a recursos productivos como tierra, capital, tecnología; acceso a infraestructura física como agua, servicios sanitarios y transporte; y, acceso a mercados de trabajo y participación en ellos (BID 2004, 7).

Considerada la exclusión económica, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OECD, conceptualiza la inclusión económica como el acceso y participación en la actividad económica por encima de la situación de pobreza o subsistencia del individuo en un tiempo prolongado, medido a través de indicadores como el trabajo, ingresos, bienestar, empleo, actividad económica, seguridad financiera, estado de las comunidades. De otro lado, la Unión Europea define la inclusión económica como un proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven (Larrea 2014, 219).

Entonces, el concepto de inclusión económica, aporta a la comprensión de las relaciones sociales, no solo en la dimensión monetaria, sino también, en las dimensiones política, histórica y cultural mediante las relaciones entre géneros, grupos étnicos, grupos etarios, discriminación y discapacidad. En este marco, la inclusión cuestiona las condiciones estructurales de explotación, discriminación y exclusión propias del sistema capitalista requisito para su propia reproducción. No se trata de incluir a las personas en un sistema excluyente; sino de alterar esas condiciones por la transformación estructural de las instituciones económicas y sociales en un sentido distributivo para el pleno desarrollo de opciones, oportunidades y las capacidades humanas, (Larrea 2014, 218-221).

La economía social, como modelo de desarrollo, potencia las capacidades individuales y colectivas en un marco de equidad, justicia y libertad; el Estado interviene en las fallas de mercado y actúa como un promotor de la actividad socio-económica con equilibrios en el uso de los recursos. El mercado deja de subsumir a la sociedad y la solidaridad y la cooperación sustituyen al lucro y la competencia; coloca al ser humano en el centro del desarrollo y de las relaciones entre el Estado, el mercado, la sociedad y la naturaleza (Valencia 2012, 4).

La economía social integra la economía de la vida y la del trabajo. La primera, se expresa en la medida de una vida humana posibilitada y por tanto en el ejercicio de su libertad; es decir, una economía de la vida que juzga a la libertad humana a partir de sus posibilidades de vida o muerte. Todo ser humano al ser considerado como sujeto corporal, natural y viviente se enmarca en el ámbito de las necesidades, que no se reducen exclusivamente a las fisiológicas, es decir, aquellas que garantizan la subsistencia física y biológica de la especie, sino que

también, incorpora aquellas de carácter antropológico como las materiales, afectivas y espirituales. En general, las necesidades deben ser satisfechas para posibilitar la vida. La libertad del ser humano en términos de su capacidad de elegir es resignificada para satisfacer las necesidades, lo cual implica que para elegir debe estar vivo, y si esto ocurre es porque la elección se ha enfocado a la satisfacción de las necesidades (Hinkelammert y Mora 2009, 10-17).

El ser humano se identifica como un sujeto necesitado que tiene que satisfacer dichas necesidades. Para ello, como ser natural, recurre a los recursos de la naturaleza creando entonces un circuito natural de la vida; esta relación entre el ser humano y la naturaleza tiene como enlace el trabajo. Este circuito natural de la vida, en la que se recurre a la naturaleza como medio, para satisfacer una necesidad como fin permite la reproducción de la vida (Hinkelammert y Mora 2009, 18); es decir, la economía de la vida trasciende hacia una economía centrada en el trabajo, que se resignifica como la institución dominante creadora de autonomía y riqueza (Coraggio 2010, 12), un trabajo emancipado, con grados de libertad suficientes, un trabajo vivo, no sujeto a los procesos de explotación del capital ni a la tecnocracia que tienden a economizar fuerza de trabajo (Coraggio, 2004, 21).

Para la economía social el ser humano es el centro de la actividad económica y, por lo tanto, la economía debe estar al servicio de la vida y no la vida en función de la economía. Esto supone revertir la lógica del capitalismo, para el que la acumulación del capital constituya el motor de la vida. La economía social, por el contrario, plantea la generación de una economía plural en donde las lógicas de acumulación del capital y del poder estén subordinadas a la lógica de la reproducción ampliada de la vida. Para ello, el trabajo es una noción central. Se trata entonces de apoyar las iniciativas económicas de la población desde la perspectiva del trabajo con el fin de garantizar que la riqueza quede directamente en manos de los trabajadores (Coraggio 2004, 24-26).

De esta forma, la construcción de otra sociedad, una social y solidaria y post capitalista, requiere una transformación en las relaciones de poder para promover una realidad distinta, donde las relaciones sociales, económicas, políticas y culturales rompan con la compartimentalización de la que fueron objeto al subsumirse la sociedad al mercado, y en consecuencia respondan articuladamente para esta nueva construcción social. Así, cierto

sistema económico es posible en cierta sociedad y su inserción se viabiliza a través de las instituciones y políticas que favorecen ciertas prácticas que son perdurables; en este caso, la construcción de la economía social, expresada en prácticas socioeconómicas y principios de solidaridad requiere que éstas se institucionalicen, es decir, adquieran el carácter de líneas de acción de política pública, como una forma de resolver las necesidades de cuestiones públicas problematizadas (Polanyi 1989, 97-98).

## **2. Inclusión económica desde el trabajo y la pobreza**

### **2.1. Panorama Regional**

La exclusión social es parte de la historia de América Latina, producto de la explotación colonial de los recursos y habitantes originarios, y de una persistente desigualdad (BID 2004, 7); en tal sentido, en América Latina se ha configurado un déficit estructural de inclusión; aunque, no todo el tiempo ha experimentado crisis de inclusión, y para que esto ocurra, deben presentarse dos condiciones. La primera, un alto número de personas excluidas; y, la segunda, que los excluidos estén buscando activamente ser incluidos y sus expectativas sobrepasen claramente la capacidad de los canales y dispositivos institucionales existentes para incorporarlos (Reygadas 2011, 206).

América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo en términos de distribución del ingreso, que constituye la causa y el efecto de otras desigualdades en ámbitos tales como la educación y el mercado de trabajo, que son de acuerdo a la concepción de igualdad de la Comisión Económica para América Latina CEPAL, los eslabones centrales de la inclusión económica y social, construcción de autonomía, identidad, dignidad personal y ampliación de la ciudadanía. La generación de empleos productivos y oportunidades de trabajo decente, las mejoras de las remuneraciones reales y la cobertura y características de la protección social de los ocupados son los mecanismos que permiten traducir el crecimiento en mayores ingresos y mayor bienestar; la falta de acceso a empleos de calidad constituye un factor determinante de la pobreza y de las desigualdades sociales (CEPAL 2015, 35).

Según la CEPAL, en 2013, los ingresos laborales correspondían en promedio al 80% del ingreso total de los hogares, al 74% del ingreso total de los hogares pobres y al 64% de los hogares indigentes, lo cual indica que las personas en situación de pobreza e indigencia están

incorporadas al mercado de trabajo, aunque en condiciones de subempleo e informalidad, por lo que ingresos son insuficientes para superar esas situaciones (CEPAL 2015, 35).

La tasa media de desempleo en la región registra niveles de volatilidad que se explica porque en la década de 1980 y comienzos de 1990 se registraron importantes transformaciones de los mercados laborales que apuntaron a su desregulación y a la flexibilización de las contrataciones, como parte de las reformas estructurales que vivieron numerosas economías de la región. Así, en 1991 fue de 7,5%, en 1996 pasó a 10%, entre 1999 y 2004 registró un promedio de 10,8%, y a partir de 2005 muestra una tendencia decreciente hasta ubicarse en 6,2% en 2013 (CEPAL 2015, 36).

El Banco Interamericano de Desarrollo BID anota que en América Latina la pobreza creció en la década de 1980 y posteriormente registró una reducción gradual con la recuperación del crecimiento económico entre 1990 y 1997. El ingreso per cápita ha sido similar que el de inicios de 1980, lo que muestra el deterioro distributivo de las dos últimas décadas; el número absoluto de pobres se mantuvo en torno de los 200 millones entre 1990 y 1997 (BID 2004, 38). Según datos de la CEPAL, en 1990 la pobreza era de 48,4% y alcanzaba a 204 millones de personas; mientras que la indigencia se ubicaba en 22,6% con 95 millones de personas. Para el 2002, si bien la pobreza fue de 43,9%, el número absoluto de pobres fue de 225 millones. Desde la segunda mitad de la década de 2000, la tendencia es decreciente, en 2008 la pobreza fue de 33,5% y 186 millones de personas, y para 2013 fue de 28,1% y 165 millones. La indigencia registró similar tendencia hasta ubicarse en 2013 en 11,7% y 69 millones de personas (CEPAL 2015, 18).

En ese contexto, a mediados de la década de 1990, en Brasil y México surgen como política para la superación de la pobreza e inclusión económica, los programas de transferencias condicionadas. En 2014, casi todos los países de la región contaban con programas similares: en Brasil, Bolsa Familia, Prospera en México, Más Familias en Acción en Colombia, Juntos, en Perú, Chile Solidario en Chile, Red de Oportunidades en Panamá (CEPAL 2015, 72).

La CEPAL estima que en 2000 la cobertura de estos programas era del 5,7% de la población regional (29,9 millones de personas) y en 2013 había subido al 21,5% (132 millones de personas). Los montos mínimos de las transferencias representan el 32% del déficit mensual

medio de recursos de la población extremadamente pobre y el 15% del déficit de la población pobre; mientras que, el monto máximo de las transferencias corresponde al 86% del déficit medio mensual de las familias en extrema pobreza y al 44% de aquellas en situación de pobreza (CEPAL 2015, 74).

Estos programas han contribuido más al alivio de la pobreza que a una verdadera ruptura de su reproducción intergeneracional, basada en una mejor inclusión laboral; por tanto, están siendo enfocados para combinar las transferencias monetarias destinadas a asegurar determinados niveles de vida y las condicionalidades orientadas a favorecer el aumento de las capacidades humanas, con servicios tendientes a mejorar las condiciones actuales y futuras de inclusión laboral y generación de ingresos, toda vez que evaluaciones relacionadas con la inclusión laboral y productiva muestran un impacto limitado y poco significativo en la movilidad ocupacional intergeneracional (CEPAL 2015, 75–78).

En consecuencia, la necesidad de generar trabajo productivo y de calidad implica la generación de políticas macroeconómicas, sectoriales y de desarrollo productivo que absorban a la población en edad de trabajar; que promuevan la expansión de pequeñas y medianas empresas para cerrar las brechas entre los diferentes segmentos de productividad; que a través de un mercado financiero eficiente e inclusivo se estimule la tasa de ahorro; y que, impulse el acceso a los mercados por medio de compras estatales y la articulación con cadenas productivas (CEPAL 2015, 132–133).

## **2.2. Panorama Nacional**

La historia de la desigualdad en el Ecuador se sustenta entre otros factores, en bases constitucionales que favorecieron la exclusión sistemática de buena parte de la población.; entre 1830 y 1929 las constituciones garantizaron una república oligárquico- terrateniente, durante ese periodo, la riqueza se convirtió en el mecanismo de reproducción del poder y el Estado en el garante de la reproducción de dicha clase (SENPLADES 2009, 26).

El modelo de desarrollo económico neoliberal profundizó las desigualdades por razón de género, ciclo de vida, discapacidad, origen nacional o étnico. La diversidad se convirtió en desigualdad al ser excluidos de los recursos y beneficios del Estado distintos grupos humanos. La exclusión se expresa en desigualdades sociales, culturales y económicas y se

reproduce mediante mecanismos y prácticas coloniales profundamente arraigadas en la formación social ecuatoriana. La discriminación se expresa en un trato desfavorable y negativo, por su origen e identidad cultural, color de la piel, orientación sexual, religión, pobreza, edad, discapacidad, género, movilidad humana; y estimula la desigualdad, exclusión, inequidad y pobreza (SENPLADES 2013, 12).

En ese marco, en 1990 la incidencia de la pobreza por ingresos en el Ecuador registró el 51,2 a nivel nacional, profundizándose en el área rural con el 68,5. En 2001, la incidencia pasó a 45,2 y 65,2 a nivel nacional y rural, respectivamente. Para 2010, se registra un decrecimiento significativo de la incidencia de pobreza a 38 a nivel nacional y 58,9 en el sector rural (SENPLADES 2013, 25). Otros indicadores vinculados a la inclusión económica son las tasas de desempleo, de empleo adecuado y subempleo bruto. La tasa de desempleo fue de 5,1 a nivel nacional y de 6,1 en el sector urbano, mientras que, en 2013 fue de 4,2 y 4,9, respectivamente; la tasa de empleo registró una tendencia creciente al pasar de 43,2 en 2007 a 49,3 en 2013 a nivel nacional; y, la tasa de subempleo cayó de 59,8 en 2007 a 52,9 en 2013 (SIICE 2015)

Aun cuando, se evidencia una mejora en las tasas de pobreza y empleo la economía ecuatoriana se caracteriza por registrar una pobreza y extrema pobreza de más de la mitad de la población; el decil más rico recibía 40 veces más de ingresos que el decil más pobre; los niveles de concentración y dominancia de los mercados privilegiaban la formación de estructuras monopólicas y oligopólicas en la producción y comercialización; el número de migrantes creció dieciséis veces en la última década, mientras las remesas cayeron a un tercio del valor más alto registrado en 2000; uno de cada dos personas en edad escolar asistía al bachillerato; uno de cada tres trabajaba en el sector rural; uno de cada cuatro niños menores de 5 años tenía desnutrición crónica; uno de cada seis trabajadores estaba afiliado a la seguridad social (SENPLADES 2010, 35 y MCDS 2010, 21); a pesar de los cambios positivos, en el mercado de trabajo en el Ecuador, todavía persisten importantes problemas estructurales. El subempleo, aunque declinante, es todavía masivo, y afecta a más de la mitad de ecuatorianos en edad de trabajar (SENPLADES 2013, 38).

Como en la mayoría de los países de la región, en el Ecuador a partir del año 2000 se implementó la transferencia monetaria denominada en un inicio Bono de la Pobreza y

actualmente Bono de Desarrollo Humano, como un programa de inclusión económica y social. En 2000, los beneficiarios ascendieron a 1,33 millones de personas, para pasar en 2007 a 1,26 millones y en 2013 a 1,71 millones; el presupuesto pasó de USD 159,8 millones en 2003 a 814,5 millones en 2013. Complementariamente, en 2008 se crea el Programa de Crédito para los beneficiarios del bono de desarrollo humano; 82.000 beneficiarios accedieron al crédito en 2008 y 220.000 en 2012. Sobre el monto de crédito, se asignó USD 19,9 millones en 2008 y USD 35,5 millones en 2012 (SIISE 2015).

Considerando estas estadísticas, la inclusión social en el Ecuador implica reconocer y valorar cada diferencia, respetar la diversidad y dar respuestas efectivas a necesidades específicas, de tal forma de promover condiciones de igualdad sobre los derechos fundamentales; y por otro lado, vincular la inclusión con el desarrollo de capacidades y acceso a oportunidades a lo largo del ciclo vital (SENPLADES 2013, 15).

### **3. Inclusión económica y mercado público: experiencias regionales de programas de alimentación y nutrición del Estado**

Las compras públicas tradicionalmente han sido concebidas como un trámite burocrático de las instituciones públicas para solventar su operación y la implementación de planes y programas sectoriales. En la actualidad, representan un mercado y como tal una institución vinculada al desarrollo para incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general afectando positivamente la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo (SELA 2015, 3).

Las compras públicas o mercado público comprenden tres funciones principales de Estado; la primera, de utilidad pública; la segunda, de carácter administrativo; y, la tercera, de tipo económico. Convergen para satisfacer necesidades sociales mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado (SELA, 2015- 8).

América Latina y el Caribe destinan para el mercado público un monto anual equivalente a US\$ 800.000 millones que representa entre el 10 y el 15% del gasto público regional y el 15,52% del PIB regional, mientras esta relación en las economías más desarrolladas, como Estados Unidos y la Unión Europea, es 15,68% y 21,66%, respectivamente. El Estado, a través de su poder de compra, implementa las políticas públicas y los planes de desarrollo;

afecta la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; condiciona la estabilidad macroeconómica y contrarresta fallas del mercado. Además, a través del gasto público estimula y estabiliza la economía, redistribuye el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables, y asigna los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad (SELA 2015, 9-10).

Entre 2000 y 2012, en países como Colombia, Chile y Venezuela, la relación mercado público / PIB se mantuvo estable, en 17%, 12% y 12%, respectivamente. En un segundo grupo de países (Perú y Bolivia) esta relación cayó; mientras que en Argentina, Brasil y Ecuador, la relación aumentó en promedio tres puntos. Para el caso del Ecuador, pasó de 9% en 2000 a 13% en 2009 (SELA 2015, 11).

Las micro, pequeñas y medianas empresas son el principal proveedor del Estado en el mercado público de la región y tal es su importancia en la generación de empleo, entre el 30% y 50%, que constituyen un factor a considerar en el diseño de políticas para su inserción en las compras públicas. En Chile, representan el 50% de participación en el mercado público, en Ecuador el 55%, en Paraguay el 55% y en Uruguay el 42%. En las economías desarrolladas esta participación es un poco menor: Italia 49%, Holanda 41%, España 35% y Reino Unido 31% (SELA 2015, 13).

América Latina registra una serie de experiencias de programas sociales de alimentación y nutrición del Estado vinculados con el mercado público, que promueven el acceso de micro y pequeños productores a las compras estatales en el marco de políticas de inclusión económica nacionales.

En el caso de Chile, se hace referencia al beneficioso sistema de licitaciones público para la alimentación escolar con el objetivo de promover una mayor transparencia y calidad en los servicios de las empresas privadas proveedoras.

El programa público de adquisición de alimentos de Brasil (PAA), conocido por promover el acceso estable a la producción de la agricultura familiar, es parte de la estrategia económica y social Hambre Cero, diseñada en 2003 para reducir la inseguridad alimentaria y la

desigualdad social. Uno de sus componentes es la institucionalización de las compras gubernamentales (FAO 2014, 26-29).

En Bolivia, operan programas públicos municipales para la industrialización de producción agroecológica proveniente de los pequeños productores y las políticas de promoción al consumo nacional para ampliar el Programa de Alimentación Complementaria Escolar (AVSF 2014, 16), en el marco de la Ley 144 que dispone el acceso al mercado público de los micro y pequeños productores. Las instituciones públicas con mayor participación en las compras de productos agroalimentarios son los Gobiernos Autónomos Municipales (64%), otras entidades estatales (29%) y los Gobiernos Autónomos Departamentales (10%); las compras de alimentos se dirigen a la alimentación hospitalaria, penitenciaria (29%) y Alimentación escolar para niños menores de 5 años (27%) (AVSF 2014, 56).

En Guatemala, Nicaragua, el Salvador se lleva a cabo el proyecto piloto ligado con el sistema alimentario del PMA denominado P4P en el que se propone modificar los criterios de compra a los grandes abastecedores de alimentos y en su lugar adquirir a la producción local de materias primas de la agricultura familiar (en Centroamérica alcanza el 40% de la producción agropecuaria (FAO 2011, 27).

## **Capítulo 3**

### **El Programa de Provisión de Alimentos y el cambio de la política de inclusión económica a partir de los instrumentos política pública y los mecanismos causales**

#### **1. Los instrumentos de la política pública y el modelo NATO**

##### **1.1. Instrumentos de información**

###### **1.1.1. Planes Nacionales del Buen Vivir**

El Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 define en su objetivo 11, establecer un sistema económico, solidario y sostenible que contribuya a la construcción de un proceso de desarrollo incluyente, democrático, equitativo, solidario, diverso y ecológicamente sostenible para potenciar las capacidades y libertades de la ciudadanía, en armonía con la naturaleza; es decir, facilitar el acceso a un real ejercicio de libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades (SENPLADES 2008, 54-254).

La organización de los mercados públicos y privados extiende su vinculación con el proceso de desarrollo, en el que el programa de compras públicas es un incentivo para la activación de la producción y la inclusión social y económica (SENPLADES 2008, 255).

La política para fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas; dinamizar la producción nacional; y, promover la participación de pequeños y medianos empresarios, garantizando la transparencia de los procedimientos, plantea como estrategias, entre otras, la implementación del Sistema Nacional de Compras Públicas mediante subastas públicas electrónicas para procesar los planes de adquisición anticipados por el Gobierno Nacional y el auspicio a la participación de micro, pequeñas y medianas industrias y de emprendimientos de la economía social y solidaria en el mercado de compras públicas (SENPLADES 2008, 274).

El Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013, enuncia que la diversidad económica es indisociable de una democratización económica para el acceso a recursos en condiciones equitativa. La acción del Estado como distribuidor de la actividad económica, es una condición indispensable para la justicia e inclusión económica y el tránsito hacia otro modelo de desarrollo, a través de, por ejemplo, la desprivatización y el control público de recursos e infraestructura, la planificación de la economía endógena para el Buen Vivir y la inversión y

las compras públicas, orientadas a crear condiciones productivas y a estimular a sectores y territorios en situación de desventaja (SENPLADES 2009, 85).

El objetivo 1 sobre el auspicio, la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad expresa la vinculación con la política de inclusión económica a partir de la promoción de la inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad (SENPLADES 2009, 73).

El objetivo 11 indica establecer un sistema económico social, solidario y sostenible con una política de impulso a la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan, en especial desde las compras públicas con una meta estimada al 2013 de incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de contratación pública; y, el impulso a las condiciones productivas necesarias para el logro de la soberanía alimentaria (SENPLADES 2009, 86).

El Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, plantea profundizar la igualdad real y avanzar en la erradicación de la pobreza, mediante la garantía de derechos, la inclusión económica y social, la (re) distribución de la riqueza, la democratización de los medios de producción y la consolidación de mecanismos de protección integral a lo largo del ciclo de vida (SENPLADES 2013, 54).

Sobre la inclusión económica, el objetivo 2 hace referencia al auspicio de la igualdad, cohesión, inclusión y equidad social y territorial desde la formulación e implementación de líneas de acción de política pública para generar condiciones y capacidades para la inclusión económica, la promoción social y la erradicación progresiva de la pobreza; asegurar la redistribución solidaria y equitativa de la riqueza desde incentivos para las actividades productivas y comerciales en términos de la construcción del sistema económico solidario; democratizar los medios de producción desde condiciones y oportunidades equitativas y que fomenten la cohesión territorial; garantizar el desarrollo integral de la primera infancia; garantizar el buen vivir rural y la superación de las desigualdades sociales (SENPLADES 2013, 55).

El objetivo 3 expresa la mejora en la calidad de vida de la población con políticas para promover hábitos de alimentación nutritiva y saludable que permitan gozar de un nivel de desarrollo físico, emoción e intelectual mediante el desarrollo e implementación de mecanismos para una alimentación saludable, una buena nutrición y menores riesgos de malnutrición, así como la entrega de alimentación complementaria a los grupos de atención prioritaria (SENPLADES 2013, 58).

### **1.1.2. Agendas Sociales**

La Agenda Social 2007 expone una concepción del desarrollo social basada en la Protección social a grupos vulnerables, la generación de capacidades y oportunidades y la inclusión económica (MCDS 2007, 69). Está estructurada por el Programa y la Política de Nacional de Inclusión Económica y Social que buscan afectar tanto la demanda como la oferta de bienes y servicios provistos por pequeños productores a través de políticas públicas alternativas, integrales y consistentes y sean eficaces para la reducción de la pobreza, la exclusión y la inequidad. El Estado se constituye en un demandante estratégico de bienes y servicio y promotor del acceso de personas pobres a procesos productivos generadores de trabajo e ingresos (PNUD 2009, 129).

La Política y el Programa de Inclusión Económica buscan crear alternativas y soluciones para construir una sociedad más justa, solidaria y libre de pobreza. Propone tres objetivos: proveer apoyos directos focalizados a personas, actividades y sectores productivos; articular ciudadanos y colectivos en situación de exclusión a dinámicas económicas sostenibles y equitativas en un marco de desarrollo endógeno; y, reducir las brechas de desigualdad en ingresos, acceso a oportunidades, servicios, vivienda, educación y salud. (MCDS 2007, 28).

Uno de los ejes de esta política, es el apoyo a formas de organización comunitaria y de asociatividad de los productores pequeños para lograr acceso y condiciones más equitativas y reales a los mercados a través de cadenas productivas o negocios sociales inclusivos y compras públicas inclusivas. Los objetivos de este eje son apalancar la oferta de pequeños productores a través de la demanda de bienes y servicio por parte de las instituciones públicas; promover la generación de oportunidades para nuevas y mayores fuentes de ingresos para las personas y familias que se encuentren en situación de pobreza y exclusión; aumentar la asociatividad, principalmente de los micro y pequeños empresarios y productores, a través

de la creación de empresas y organizaciones asociativas con vinculación a cadenas productivas, producción bajo contrato y desarrollo de proveedores; promover y facilitar el acceso de micro y pequeños productores a los mercados local, nacional e internacional; fomentar la productividad de las actividades y procesos de los micro y pequeños productores; y, generar mejores capacidades de gestión, innovación y comercialización en los micro y pequeños productores y sus diversos tipos de asociaciones (MCDS 2007, 30-31).

Los instrumentos de la política de inclusión económica son la comercialización y asociatividad; innovación e infraestructura; asistencia técnica y capacitación; y, aseguramiento y financiamiento. El presupuesto estimado ascendía a US\$ 135 millones, a ser ejecutado por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, el Ministerio de Inclusión Económica y Social, el Ministerio de Agricultura, la Corporación Financiera Nacional, la Subsecretaría de Economía Solidaria del Ministerio de Finanzas y la Corporación de Promoción de Exportaciones e Inversiones CORPEI (MCDS 2007, 59).

La Agenda Social 2009 – 2011, denominada Cerrando Brechas y construyendo equidad, reformula la política de inclusión económica vinculándola a la economía popular y solidaria; tiene como propósitos lograr una sociedad justa, equitativa e incluyente, soportada en principios éticos y el bien público; con oportunidades para el desarrollo de capacidades para promover la recuperación del rol del Estado, la solidaridad, la universalidad, la generación de corresponsabilidades y la construcción de ciudadanía; con una gestión articulada, moderna, eficiente y transparente; y, el establecimiento de un nuevo vínculo entre lo social y lo económico se enfatice la producción y distribución como acceso a activos productivos y no solo en el consumo y la redistribución (MCDS 2010, 5).

Expresa que se ha pasado de un conjunto de acciones públicas dispersas orientadas solamente a las necesidades básicas de las personas, con servicios sociales acotados y, muchos mercantilizados, a políticas que buscan el desarrollo y la inclusión plena social y económica en un marco de nuevas relaciones sociales, sistemas de producción y distribución más democráticos y solidarios (MCDS 2010, 4).

Plantea la generación de condiciones para el trabajo estable, justo y digno y el fomento del empleo de calidad, soportado en la generación de oportunidades para incorporar a los

procesos productivos a los grupos en situación de vulnerabilidad. Indica que se trata de una política de inclusión económica para aliviar la pobreza fomentando el auto empleo antes que creando empleo asalariado, donde incluso se hace énfasis en los migrantes que hayan tomado la decisión de regresar al país para insertarse en actividades socio-económicas (MCDS 2010, 5).

Las líneas de política pública tienden a promover la cohesión e inclusión social y económica con enfoque de género, intercultural e intergeneracional para generar condiciones de equidad, sobre la base de convertir a los actores sociales en sujetos de su propio desarrollo; a implementar estrategias y acciones que reduzcan la pobreza y protejan el consumo de los hogares, desarrollen capacidades y generen activos productivos, a través del estímulo al ahorro y el fortalecimiento del crédito de desarrollo humano; a desarrollar y fomentar la economía popular y solidaria a través del fortalecimiento de sus capacidades, del acceso a servicios financieros y activos productivos, ampliando el acceso a mercados públicos y privados, articulando las prácticas de economía social a los sectores priorizados en el Plan Nacional del Buen Vivir; y, a recuperar las capacidades de las personas migrantes para su desarrollo humano y el desarrollo del país a través del incentivo a la inversión productiva, al financiamiento y asesoría técnica y a la consolidación de espacios de participación (MCDS 2010, 7-12).

El cierre de brecha de la inclusión económica se vincula a las opciones de desarrollo productivo para construir oportunidades de acceso al empleo o su autogeneración a través de Programas Socio Productivos, la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público Solidario y la Agenda de la Economía Popular y Solidaria (MCDS 2010, 22).

La Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público Solidario, aprobada mediante Acta 021-2010 de 7 de octubre de 2010 por el Consejo Sectorial de Desarrollo Social, indica que en 2009 existe una concentración en la gestión del mercado público ya que el 83% del monto monetario contratado fue operado por el 3% de procesos de contratación; y, que USD 170 millones fueron direccionados hacia el sector de la economía popular y solidaria, que representa menos del 4% del monto total contratado.

Plantea como propósito aportar a la reducción de los niveles de exclusión e inequidad de los grupos más vulnerables, siendo el objetivo incorporar a los sujetos de la economía popular y solidaria al mercado público a través de la reducción de barreras de acceso; el fortalecimiento de las capacidades productivas; y, el fomento de empleo nuevo y mejorado. La intervención se ejecuta a través del Programa de Capacitación para la EPS; del Programa de Acceso a Activos; del Programa de Fortalecimiento al emprendimiento y asociatividad; y, de la construcción del Sistema de Información y Registro de la EPS. Establece como punto de partida la revisión normativa y expedición del Reglamento de Ferias Inclusivas, como el instrumento técnico – normativo para facilitar el acceso de los sujetos de la EPS al mercado público (MCDS 2010, 4–10).

La Agenda de la Economía Popular y Solidaria, indica que el 60% del empleo nacional proviene de la economía popular y solidaria y que en el área rural es del 70%. Propone a la inclusión económica y social como uno de principios rectores, para generar una relación de intercambio equitativo entre el sector de la economía popular y solidaria y los sectores de economía pública y privada, donde a través del mercado de trabajo se promueve una dinámica de acumulación suficiente para cubrir las necesidades de sus actores (MIES 2010, 24-25).

Plantea que los programas emblemáticos deben considerar una intervención integral en su circuito económico solidario (producción, comercialización, consumo y distribución), y que los sistemas públicos de comercialización sean el espacio de concreción de acceso al mercado público a través de las ferias inclusivas (MIES 2010, 31-36).

La Agenda Social Agenda 2012 – 2013 expresa que la inclusión Social promueve la participación igualitaria de los ecuatorianos y asegura que todas las personas tengan las mismas oportunidades y puedan acceder a los recursos necesarios para aumentar sus capacidades individuales, como instrumento para transformar la sociedad. Sobre el eje sectorial de economía popular y solidaria plantea como objetivo establecer mecanismos que permitan dinamizar las compras públicas a favor de las organizaciones la economía popular y solidaria (MCDS 2012, 65).

### **1.1.3. Informes de Gestión sobre Contratación Pública y Portal de Compras Públicas**

En los informes de Gestión del periodo 2009 – 2014 del Instituto de Compras Públicas INCOP se menciona la relación de la inclusión económica, el mercado público y la economía popular y solidaria.

El Informe de 2009 indica que los principales resultados son la consolidación de la transparencia; la democratización del acceso al mercado público; el ahorro y eficiencia en las contrataciones; y, la dinamización de la economía nacional y local (INCOP 2009, 7).

El Informe de 2010 menciona que la construcción de una sociedad justa, equitativa e incluyente implica generar rupturas y cerrar brechas históricas de desigualdad, de falta de acceso a servicios y de exclusión social y económica. Para ello, es necesario impulsar una nueva política enfocada en la promoción de la inclusión socioeconómica y el empoderamiento de los sectores campesinos y populares como actores económicos de la economía popular y solidaria (INCOP 2010, 13). De esta forma, la concreción del sistema nacional de inclusión y equidad social motiva el fortalecimiento de la capacidad productiva, el acceso al empleo y el vínculo de la población a un proceso de desarrollo social endógeno sostenible, donde la garantía de acceso a mercados importantes, como el mercado público, por parte de los pequeños productores, y la valoración de la economía popular y solidaria se convierten en un elemento clave de este conjunto de políticas (INCOP 2010, 29); por tanto, se ha democratizando el acceso al sector público y dejado en el pasado lo discrecional y dirigido en la contratación pública (INCOP 2010, 43).

El Informe de 2011 establece que la feria inclusiva se potenció como un procedimiento de contratación relacionado íntimamente al fomento de las micro y pequeñas unidades de producción y de los actores del sector de la economía popular y solidaria. De esta manera, se ha articulado con las políticas públicas de carácter socio económico establecidas por el Estado (INCOP 2011, 42).

El Informe de 2012, expresa que el reto del mercado público es coadyuvar al cambio de la matriz productiva, con medidas de fomento la producción nacional, sobre todo la proveniente de micro y pequeñas empresas, y actores de la economía popular y solidaria (INCOP 2012, 11); indica que las ferias inclusivas facilitan la articulación entre la oferta de los bienes y servicios producidos por las organizaciones de la economía popular y solidaria, artesanos,

micro y pequeñas empresas, identificadas por el sector asociativo, comunitario, cooperativas y los micro emprendimientos mercantiles, y la demanda de las instituciones públicas. Además, que como procedimiento de contratación permiten incluir criterios de equidad territorial y ciudadana en la inversión pública impulsando políticas nacionales con el desarrollo local; aporta con la profundización de las finanzas rurales en el territorio; fortalece el vínculo entre gobierno y actores de la economía popular y solidaria; regula la cadena de producción, para establecer condiciones de comercio justo y la reducción de la intermediación en la producción popular y rural; crea un sistema de información, que contiene la formación técnica y especializada de los actores de la economía popular solidaria; y, fomenta la asociatividad del sistema económico popular y solidario con poder de negociación, en los diferentes encadenamientos productivos donde ejercen su actividad (INCOP 2013, 25).

Las estadísticas del portal de compras públicas permiten identificar algunas variables sobre el comportamiento del mercado público y la inclusión económica. En 2008 registró 13.207 proveedores habilitados para participar de los procesos de contratación del mercado público; mientras en 2014, el registro fue de 18.632 proveedores, que representa una tasa de crecimiento acumulado de 5,9%. En 2009, se registra el mayor número de proveedores (24.286).

El monto total de contratación pública en 2008 fue de USD 545,04 millones; en 2009, registra un nivel de transacción de USD 4.332,9 millones. El 2013 es el año de mayor monto monetario con USD 10.842,8 millones ya que en 2014, el valor monetario operado desde el sistema de contratación pública alcanzó los 8.197,6 millones. La tasa de crecimiento acumulado del presupuesto gestionado en el periodo fue de 57,1% y entre 2009, que se dispone la obligatoriedad del uso del sistema, y 2014 fue de 13,6%.

El volumen transaccionalidad del sistema pasó de 2.792 procesos en 2008 a 112.629 en 2014; entre 2009 y 2013 se registra un promedio de 138.291 transacciones anuales.

Sobre el tipo de proveedor contratado, en 2009 el 56% correspondía a la gran y mediana empresa y el 44% a la pequeña y microempresa. En 2011, esta relación se modifica, el 53% del presupuesto contratado fue adjudicado a la pequeña y mediana y el 47% a la mediana y gran empresa; y, en 2012 la relación fue 59% a 41%, respectivamente. En 2013, se estabiliza

la tendencia ya que el 61% del monto contratado fue para pequeña y mediana empresa y 39% para la mediana y gran empresa.

El valor monetario contratado mediante ferias inclusivas muestra una tendencia creciente: en 2011 se registró un monto de USD 4,8 millones, en 2012 fue de USD 4,4 millones y en 2013 se produce un punto de inflexión con USD 40,1 millones y en 2014 pasó a USD 57,1 millones. En este periodo la tasa de crecimiento acumulado fue de 128,7%.

## **1.2. Instrumentos de autoridad**

### **1.2.1. Mandato Agrario**

En julio de 2008, la Asamblea Nacional Constituyente instalada en la ciudad de Montecristi aprueba el denominado Mandato Agrario que en su artículo 6 establece que los Ministerios de Coordinación Social, Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca, y el de Inclusión Económica Social expandirán los programas actuales de inclusión económica de los micro y pequeños productores agrícolas, avícolas, cunícolas, pecuarios y psícolos y ampliarán los acuerdos con organizaciones de pequeños productores para la provisión de alimentos, diversificando las dietas ofertadas por los programas públicos de alimentación, según la variedad de productos perecibles y no perecibles, disponibles desde las agriculturas familiares y economías populares de cada lugar (Asamblea Nacional 2008, 3).

### **1.2.2. Constitución de la República del Ecuador de 2008**

La Constitución de la República del Ecuador aprobada mediante referéndum del 28 de septiembre de 2008, como parte de la política fiscal indica en el artículo 288 que las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social y priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas (Asamblea Nacional 2008, 141).

El Título VI del Régimen de Desarrollo, Capítulo Tercero sobre Soberanía Alimentaria, en el artículo 281 menciona que la soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiados de forma permanente, siendo la responsabilidad del Estado impulsar la producción,

transformación agroalimentaria y pesquera de las pequeñas y medianas unidades de producción, comunitarias y de la economía social y solidaria; establecer mecanismos preferenciales de financiamiento para los pequeños y medianos productores y productoras, facilitándoles la adquisición de medios de producción; fortalecer el desarrollo de organizaciones y redes de productores y de consumidores, así como las de comercialización y distribución de alimentos que promueva la equidad entre espacios rurales y urbanos; generar sistemas justos y solidarios de distribución y comercialización de alimentos; impedir prácticas monopólicas y cualquier tipo de especialización con productos alimenticios; adquirir alimentos y materias primas para programas sociales y alimenticios, prioritariamente a redes asociativas de pequeños productores y productoras (Asamblea Nacional 2008, 138-139).

### **1.2.3. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y Reglamento**

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública publicada el 4 de agosto de 2008 en el Registro Oficial No. 395 y su última modificación de 14 de octubre de 2013 establece en la Segunda Disposición General la prohibición de que las Entidades del Sector Público contraten a través de terceros, intermediarios, delegados o agentes de compra.

El artículo 6 de las definiciones numeral 13 menciona a la Feria Inclusiva como un evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento. Finalmente, el artículo 59.1 agregado en octubre de 2013 establece a la Feria Inclusiva como el procedimiento que se utilizará preferentemente por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados y en el que únicamente podrán participar, en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas (Asamblea Nacional 2008, 45-4-26).

El Reglamento a la Ley de Contratación Pública publicado en el Suplemento del Registro Oficial 399 de 8 de agosto de 2008, en la Sección III, artículo 67, respecto de las Ferias inclusivas indica que son procedimientos que desarrollarán las entidades contratantes, sin

consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores y prestadores de servicios, siguiendo procesos de subasta inversa presencial, pero sin necesidad de que los oferentes para participar en la subasta consten registrados en el Registro Unico de Proveedores RUP ya que solo aquellos que resulten adjudicatarios de los procesos deberán registrarse en el RUP previo a la firma de los contratos respectivos. Las ferias inclusivas se desarrollarán en espacios físicos locales en los que artesanos, los micro y pequeños productores y los prestadores de servicios puedan presentar sus ofertas de bienes y servicios en condiciones de igualdad y transparencia (Presidencia de la República del Ecuador 2009, 15).

#### **1.2.4. Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria**

La Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria publicada en el Registro Oficial 583 de 5 de mayo de 2009 busca en su artículo 1 fomentar la producción suficiente y la adecuada conservación, intercambio, transformación, comercialización y consumo de alimentos sanos, nutritivos, preferentemente provenientes de la pequeña, la micro, pequeña y mediana producción campesina, de las organizaciones económicas populares y de la pesca artesanal así como microempresa y artesanía; respetando y protegiendo la agrobiodiversidad, los conocimientos y formas de producción tradicionales y ancestrales, bajo los principios de equidad, solidaridad, inclusión, sustentabilidad social y ambiental (Asamblea Nacional 2009, 4).

El artículo 12 propone que los incentivos estatales estarán dirigidos a los pequeños y medianos productores, responderán a los principios de inclusión económica, social y territorial, solidaridad, equidad, interculturalidad, protección de los saberes ancestrales, imparcialidad, rendición de cuentas, equidad de género, no discriminación, sustentabilidad, temporalidad, justificación técnica, razonabilidad, definición de metas, evaluación periódica de sus resultados y viabilidad social, técnica y económica (Asamblea Nacional 2009, 10).

Tanto el artículo 14 como el 30, respectivamente mencionan que el Estado estimulará la producción agroecológica, orgánica y sustentable y en sus programas de compras públicas dará preferencia a las asociaciones de los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores y a productores agroecológicos; al igual que incentivará y

establecerá convenios de adquisición de productos alimenticios con los microempresarios, microempresa o micro, pequeños y medianos productores agroalimentarios para atender las necesidades de los programas de protección alimentaria y nutricional dirigidos a poblaciones de atención prioritaria (Asamblea Nacional 2009, 12-18).

#### **1.2.5. Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario y su Reglamento**

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario publicada en el Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011, en el Capítulo I respecto del Fomento al sector de la economía social, en el artículo 132 menciona que el ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria; así como en coordinación con el Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados a ser adquiridos a través de Feria Inclusiva u otros mecanismos inclusivos. La Feria Inclusiva se considera como un procedimiento de contratación que las entidades contratantes utilizarán para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria (Asamblea Nacional 2011, 29-30).

El Reglamento General de la Ley de Economía Popular y Solidaria aprobada por el Presidente Constitucional del Ecuador el 16 de febrero del 2012 en el artículo 130 respecto de las compras públicas dispone que el Instituto Nacional de Contratación Pública, sobre la base del estudio y análisis que realice el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, establecerá periódicamente las obras, bienes y servicios, normalizados o no, provenientes de las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, que serán adquiridos mediante feria inclusiva y otros procedimientos de contratación pública (Presidencia de la República del Ecuador 2009, 17).

#### **1.2.6. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su Reglamento**

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones publicado en el Registro Oficial 351 de 29 de diciembre de 2010, en sus artículos 4 y 5 dispone la implementación de

políticas de Estado dirigidas a la promoción de las actividades de las micro, pequeñas y medianas empresas, y del sector de la economía popular y solidaria, para lo cual el artículo 55 también prevé medidas relacionadas con las compras públicas, entre ellas el establecimiento de criterios de inclusión en los procedimientos y proporciones previstos por el Sistema Nacional de Contratación Pública (Asamblea Nacional 2010, 4).

El Reglamento al Código, expedido mediante Decreto Ejecutivo 757 y publicado en el Registro Oficial Suplemento 450 de 17 de mayo de 2011, en su artículo 117 sobre los criterios de inclusión al Sistema Nacional de Contratación Pública, establece que el Consejo Sectorial de la Producción, sobre la base de propuestas técnicas realizadas por el Instituto Nacional de Contratación Pública, aprobará la aplicación de criterios de inclusión para MIPYMES y actores de la economía popular y solidaria en los procedimientos que integran el Sistema Nacional de Contratación Pública -INCOP-, los que evaluarán el origen nacional de los productos, aplicando los mecanismos de determinación de valor agregado nacional elaborada en conjunto con el MIPRO; la capacidad de asociación de las MIPYMES dentro de uno u otro sector, para propiciar su capacidad de respuesta; la preferencia al bien producido por MIPYMES o al servicio de origen nacional prestado por estas, respecto de otros productos o servicios, en caso de ofertas equivalentes; la oportunidad a la MIPYMES de igualar o superar la mejor oferta obtenida en un procedimiento de contratación pública. Estos criterios de inclusión serán aplicables a los actores de la Economía Popular y Solidaria (Presidencia de la República del Ecuador 2011, 35).

### **1.2.7. Resoluciones del Instituto de Contratación Pública y Servicio de Contratación Pública**

La Resolución INCOP - 047 de 25 de febrero de 2011 establece el procedimiento de contratación para realizar ferias inclusivas a ser utilizado por toda entidad contratante, para efectos de adquirir bienes y servicios de producción nacional normalizados o no normalizados, incluidos aquellos servicios que tengan por objeto única y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente. El artículo 2 establece como proveedores específicos al sector artesanal, los micro o pequeños organización de producción o de prestación de servicios y las organizaciones de la economía popular y Solidaria (cooperativistas, asociativos y

comunitarios) siempre y cuando sean productores, fabricantes o prestadores de servicios de origen nacional (INCOP 2011, 2).

El artículo 7 incorpora los criterios para la veeduría ciudadana y otras formas de control para la ferias inclusivas consistente con lo establecido en el artículo 8 de la Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y por los artículos 3, 46, 84, 85, 86 y 87 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. El artículo 8 indica que la entidad contratante deberá realizar un proceso de socialización de los pliegos de la Feria Inclusiva convocada a los potenciales proveedores incluyendo la información necesaria para que éstos se habiliten en el Registro Único de Proveedores RUP (INCOP 2011, 5).

El artículo 10 posibilita que la entrega de la ofertas será en dos sobres, uno conteniendo la oferta técnica, y otro la oferta económica. Si la entidad contratante ha establecido en los pliegos del proceso que los oferentes deban adherirse o aceptar el presupuesto referencial establecido, los oferentes deberán aceptar por escrito tal presupuesto, y adjuntar esta aceptación en la oferta técnica, por lo que en este caso se requerirá únicamente un sobre (INCOP 2011, 6).

El artículo 12 indica los criterios inclusivos de evaluación como por ejemplo aquel relacionado con precios unitarios fijos donde el proveedor se adherirá al presupuesto referencial, además que en el caso de calificación de ofertas donde el precio es variable de calificación, éste no excederá de una valoración de 20 puntos. En este artículo se indican como criterios de inclusión la asociatividad, calidad y condición de vulnerabilidad (INCOP 2011, 6).

Finalmente, el artículo 13 da la opción de una adjudicación parcial en función de la capacidad del o los proveedores para fabricar y entregar los bienes o prestar el servicio en los plazos establecidos, o en función de consideraciones de inclusión que propicien que la mayor cantidad de oferentes que estén en igualdad de condiciones, accedan al objeto contractual (INCOP 2011, 7).

La Resolución No. RE-SERCOP-2014-014, modificó los parámetros de evaluación y calificación de ofertas, previstos en los pliegos de los procedimientos de cotización y

licitación de obras, bienes y servicios, así como en aquellos de contratación directa, lista corta y concurso público de consultoría, estableciendo puntos por el mayor componente de valor agregado ecuatoriano, para impulsar la participación de las micro, pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria, otorgando a estos oferentes, puntuación adicional en los procedimientos referidos (SERCOP 2014, 13).

La Resolución No. RE-SERCOP-2014-016, estableció el procedimiento que seguirá el SERCOP para la incorporación de actores de la economía popular y solidaria, AEPYS; y/o micro o pequeñas empresas productoras o prestadoras de servicios; proveedores pertenecientes a grupos vulnerables; y/o proveedores pertenecientes a grupos de atención prioritaria, en el catálogo electrónico que hayan sido contratados a través de procedimientos de ferias inclusivas realizados por las entidades contratantes para la adquisición de bienes y servicios normalizados de producción nacional (SERCOP 2014, 13).

#### **1.2.8. Acuerdo Ministerial del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social MCDS**

El 30 de mayo de 2012 se emite el Acuerdo Ministerial 14 del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, publicado en el Registro Oficial 713 en el que se establece la obligatoriedad de los miembros plenos y asociados del Consejo Sectorial de Desarrollo Social del gobierno central de promover la compra pública de al menos el 3% del Plan Anual de Contratación Pública Institucional para las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria según lo mencionado en el artículo 2; el artículo 1 mientras tanto establece como fundamental impulsar como política de inclusión económica y social del Gobierno Nacional el acceso de las personas y organizaciones de la Economía Popular y Solidaria a las compras públicas, para lo cual de acuerdo al artículo 3 las adquisiciones de obras, bienes o servicios que realicen los miembros plenos y asociados del Consejo Sectorial de Desarrollo Social, sus dependencias y entidades adscritas de forma preferente se realizarán a través de feria inclusiva u otros procedimientos de inclusión (MCDS 2012, 1).

#### **1.2.9. Instructivo operativo Programa de Provisión de Alimentos**

En el Instructivo de procedimientos operativos institucionales para la aplicación de los procesos y herramientas establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y Reglamentación especial para ferias inclusivas, para la adquisición de

alimentos y servicios complementarios por parte del Programa de Provisión de Alimentos, expedido el 3 de septiembre de 2009 por la Coordinación Nacional del Programa en la Sección VI de las Ferias Inclusivas se establece que los participantes en este procedimiento serán las personas naturales considerados como micro o pequeños productores; las organizaciones o asociaciones de personas naturales o asociaciones o consorcios por constituirse; las micro o pequeñas empresas productoras; y las organizaciones de economía popular y solidaria y comercio justo, quienes para participar deberán constar en el RUP como proveedor habilitado, exceptuando aquellos oferentes que intervengan en procesos cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado (PIE), pero que de resultar adjudicados, deberán cumplir este requisito previo a la suscripción de sus respectivos contrato

El procedimiento común de Feria Inclusiva establece como pasos la Información a Proveedores con la habilitación de una oficina en la localidad en que se llevará a efecto la Feria; el Registro de Representantes de Veeduría Social provenientes de los micro o pequeños productores, las asociaciones de personas naturales micro o pequeños productores, los micro o pequeñas empresas productoras y las organizaciones de economía popular y solidaria y el comercio justo y otros actores involucrados en dicho proceso productivo; la calificación de Veeduría Social; y en proceso de contratación como tal. Además, define a la Feria Pública Inclusiva como un evento público en el que, con la presencia de los oferentes, el Coordinador Nacional del PPA o su Delegado, procederán a notificar a los Proveedores que hayan resultado adjudicados.

El artículo 60 sobre la veeduría social menciona que para velar y garantizar la eficiencia, equidad, seriedad, cumplimiento y transparencia de todo proceso de Feria Inclusiva, especialmente en lo que respecta al concepto fundamental de inclusión económica, de micro o pequeños productores, asociaciones de micro o pequeños productores, micro o pequeñas empresas productoras y organizaciones de economía popular y solidaria y el comercio justo, se contará con la Veeduría Social con un rol de vigilancia y control de transparencia del proceso de contratación y mediante una participación informativa y de asesoría.

El artículo 62 sobre las modalidades de Feria Inclusiva posibilita la compra por precio fijo donde se los oferentes deberán presentar su conformidad y aceptación al indicado precio como parte fundamental de su oferta; compra específica por concurso de precios donde los

oferentes deberán presentar su oferta económica; compra mediante Contrato Marco a precio fijo y no reajutable donde se dirigirá una orden de compra al oferente (PPA 2009, 1– 20)

### **1.3. Instrumento del Tesoro**

#### **1.3.1. Presupuesto del Programa de Provisión de Alimentos**

De acuerdo a la información de ejecución presupuestaria de la Subsecretaría de Presupuesto del Ministerio de Finanzas, en 2009 se crea a nivel presupuestario el Programa Provisión de alimentos y servicios complementarios en la Unidad Ejecutora denominada Programa de Compras Públicas de Alimentos, dentro del Ministerio de Inclusión Económica y Social. En un inicio, el programa no contaba con recursos asignados a su presupuesto; sin embargo, en el transcurso del año fiscal se realizaron varias reformas presupuestarias por un valor total devengado de USD 46,5 millones provenientes de los proyectos de Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria, el Sistema de Alimentación y Nutrición SIAN y el Programa de Alimentación Escolar PAE y que representó el 94% del valor presupuestado.

La práctica presupuestaria utilizada para los ejercicios fiscales 2010 – 2012, fue similar a la del año 2009; es decir, no existía una asignación presupuestaria inicial para el Programa de Provisión de Alimentos. Mediante reformas presupuestarias iba estructurando el presupuesto para la operación a nivel administrativo y para la compra de alimentos y servicios para los beneficiarios de los programas sociales de alimentación del Estado. Los recursos del Programa provenían de transferencias presupuestarias desde los programas sociales de alimentación del Estado.

En 2010, el presupuesto devengado del Programa fue de USD 67, 9 millones y en 2011 ascendió a USD 75,9 millones, que representaron el 73% y 91%, respetivamente del presupuesto asignado. En 2012, el presupuesto transferido y devengado del Programa cayó a USD 45,6 millones toda vez que con la expedición del Reglamento de la Ley de Educación, el Programa de Alimentación Escolar PAE asume directamente la competencia de la compra de alimentos y que la gestiona por un monto de USD 27,8 millones; en consecuencia el presupuesto para la compra de alimentos en 2012 tanto por parte del PPA como del Programa de Alimentación Escolar ascendió a USD 73,4 millones, monto similar al registrado en 2011. El presupuesto devengado representó el 96% del presupuesto asignado.

En el año 2013, el presupuesto del PPA se constituyó a partir de las transferencias del Programa Redes de Seguridad Alimentaria y Programa Alimentario Nutricional Integral y cuyo monto fue de USD 3,4 millones. En este año, el Programa de Alimentación Escolar gestionó compras y servicios complementarios de alimentos para los niños de las escuelas por un monto de USD 67,3 millones. En tal sentido, el presupuesto conjunto de los dos programas ascendió a USD 70,7 millones.

Para el año 2014, el PPA formuló un proyecto de inversión para gestionar la compra de alimentos para los programas sociales de nutrición del Estado y del resto de instituciones públicas, cuyo efecto a nivel presupuestario fue contar con una asignación inicial de recursos que sustituya a aquella la práctica de la transferencia de recursos presupuestarios desde otros programas mencionada anteriormente. Así, el presupuesto ascendió a USD 75 millones y representó el 87% del presupuesto asignado.

En el período 2009 – 2014, el presupuesto acumulado del PPA ascendió a 314 USD millones, con una tasa de crecimiento acumulada intertemporal de 10%. El 94% se destinó a la compra de alimentos y servicios complementarios, es decir, USD 295,5 millones, mientras que el 4% para otros gastos de inversión y el 1% para gastos corrientes, principalmente remuneraciones del personal del PPA (Ministerio de Finanzas 2014, 1).

#### **1.4. Instrumento de Organización**

##### **1.4.1. Programa de Provisión de Alimentos PPA adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES**

El Gabinete Social, en Sesión Extraordinaria de 23 de octubre de 2008, la Ministra de Inclusión Económica y Social, Jeannette Sánchez, propone constituir la Unidad de Compras de los Programas de Alimentación. Con Acta No. 009 - 2008, se aprueba como Política Sectorial la creación de una Unidad especializada de compras públicas de alimentos para los programas sociales del gobierno, dependiente del MIES, que deberá instrumentarse con el correspondiente acuerdo en un plazo no mayor a ciento ochenta días.

La Unidad de Compras Públicas de Alimentos adscrita a la estructura orgánica del Ministerio de Inclusión Económica y Social MIES se crea mediante Acuerdo Interministerial No. 01131 de 21 de noviembre de 2008, para unificar las adquisiciones de la alimentos para los

programas Aliméntate Ecuador del Ministerio de Inclusión Económica y Social, Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación – PAE y PANN 2000 del Ministerio de Salud (MIES 2008, 1).

El Acuerdo Ministerial No. 01163 del Ministerio de Inclusión Económica y Social expedido el 27 de noviembre de 2008 establece la creación del Programa de Compras Públicas de Alimentos con autonomía técnica, administrativa, financiera y funcional para la contratación de alimentos para los Programas Aliméntate Ecuador del Ministerio de Inclusión Económica y Social; Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación PAE; y, PANN 2000 del Ministerio de Salud (MIES 2008, 1).

El Acuerdo Ministerial 1475 del Ministerio de Inclusión Económica y social de 31 de Marzo de 2009 ratifica la creación del Programa de Compras Públicas de Alimentos (PCPA) bajo la denominación de Programa de Provisión de Alimentos, para la contratación de alimentos para los Programas Aliméntate Ecuador del Ministerio de Inclusión Económica y Social; Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación; PAE y PANN 2000 del Ministerio de Salud y confirma su condición de autonomía técnica, administrativa, financiera y funcional (MIES 2009, 1).

El Decreto Ejecutivo 1636, publicado en el Registro Oficial 565 de 7 de Abril de 2009, faculta a la Ministra de Inclusión Económica y Social para la creación y estructuración del Programa de Provisión de Alimentos, adscrito al Ministerio, con autonomía financiera, administrativa y funcional para organizar, coordinar, y ejecutar los procedimientos de contratación que correspondan para la compra de alimentos que requieran los programas Aliméntate Ecuador del Ministerio de Inclusión Económica y Social; Programa de Alimentación Escolar PAE del Ministerio de Educación; y, PANN 2000 del Ministerio de Salud (Presidencia de la República 2009, 1).

El Acuerdo Ministerial No. 0002 del Ministerio de Inclusión Económica y Social expedido el 26 de junio de 2009 aprueba el Estatuto de Gestión del Programa de Provisión de Alimentos. El artículo 3 considera la creación del Comité Técnico integrado por delegados de los Ministerios de Coordinación de Desarrollo Social, de Inclusión Económica y Social, de Educación, de Salud y de Agricultura, Ganadería, Acuicultura y Pesca con las

responsabilidades de proponer políticas de compras y de mercados, aprobar el Plan Anual de Contratación, evaluar la ejecución del Plan Anual de Contratación y coordinar las relaciones interinstitucionales para el cumplimiento de las funciones del Programa (MIES 2009, 2).

El artículo 5 sobre de estructura organizacional indica que la misión del Programa de Provisión de Alimentos PPA es garantizar a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado, la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores de los programas, en concordancia con la política de inclusión económica y social; y su visión es ser el aliado estratégico de los programas sociales de alimentación y nutrición del estado, en la gestión operativa y logística, contribuyendo al cumplimiento de sus objetivos y metas. (MIES 2009, 3).

El artículo 6 respecto de los objetivos estratégicos establece que deberá satisfacer los requerimientos de adquisiciones de los programas sociales de alimentación y nutrición con alimentos que cumplan con las especificaciones de calidad establecidas por los programas; proveer servicios complementarios de certificación, almacenamiento y distribución, que permitan garantizar la provisión oportuna y de calidad de los alimentos requeridos por los programas; generar oportunidades que permitan incorporar a pequeños productores locales en los procesos de compra; y, promover innovaciones a los procesos que dinamicen la provisión de alimentos y servicios complementarios de certificación, almacenamiento y distribución (MIES 2009, 4).

El artículo 15 sobre las unidades agregadoras de valor en relación a la Dirección de Investigación y Estudios de Provisión de Alimentos define como sus atribuciones, entre otras: realizar investigación y estudios de mercado, proveedores, productos y ciclos de producción; realizar investigación y estudios de abastecimiento, almacenamiento y distribución; sistematizar información de proveedores y productos; y generar los insumos técnicos para la inclusión de pequeños productores como proveedores del Programa. Sobre la Dirección de Planificación de la Provisión de Alimentos menciona como responsabilidades la consolidación de los Planes Anuales de Contratación proporcionados por todos los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado; elaborar cronogramas y flujogramas detallados de procesos contractuales; sistematizar requerimientos de los

Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado; elaborar especificaciones técnicas para las compras de alimentos y servicios complementarios; recabar la documentación habilitante para la estructuración de pliegos alimentarios; y, definir procedimientos de contratación por producto y servicio (MIES 2009, 10).

#### **1.4.2. Instituto de Provisión de Alimentos IPA adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca MAGAP**

El Instituto de Provisión de Alimentos IPA se crea mediante Decreto Ejecutivo No. 129 publicado en Suplemento del Registro Oficial No. 106 del 22 de Octubre de 2013 como organismo de derecho público con personalidad jurídica, autonomía técnica, operativa, administrativa, financiera y funcional, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca y con la posibilidad de actuar de manera desconcentrada a lo largo del territorio nacional.

El artículo 2, menciona que el IPA tendrá como misión proveer alimentos, suplementos y complementos alimenticios para la administración pública central e institucional, además de otras instituciones del sector público que lo requieran, así como prestar bienes y servicios relacionados con la provisión de alimentos y gestionar proyectos relacionados con su objeto principal; para lo cual se sujetará a las normas del Sistema Nacional de Contratación Pública y demás normativa aplicable (MAGAP 2013, 4)

El artículo 3 establece como atribuciones proveer los alimentos, suplementos y complementos alimenticios que requieran las entidades públicas, incluyendo los servicios relacionados con este fin, como distribución de alimentos y otros; estimular la producción de alimentos por parte de pequeños productores del país, por medio de sus programas de adquisiciones; desarrollar metodologías que permitan a pequeños productores agrícolas, cumplir con su papel como proveedores preferentes, sea en forma directa o indirecta; y, planificar la oferta y demanda de alimentos con base a la información provista por las instituciones requirentes (MAGAP 2013, 5).

El artículo 4 respecto de la conformación del Directorio define que el Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, presidirá el IPA, y formarán parte de éste el Ministro Coordinador de Desarrollo Social o su delegado; el Ministro Coordinador de la

Producción, Empleo y Competitividad o su delegado; el Ministro de Salud Pública o su delegado; y, el Ministro de Industrias y Productividad o su delegado. Las responsabilidades del Directorio son las de aprobar el presupuesto del Instituto; las políticas institucionales, en concordancia con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y las necesidades de las entidades requirentes de la provisión de alimentos; y, el diseño organizacional del Instituto (MAGAP 2013, 5).

El artículo 5 expresa que la misión del IPA es proveer alimentos, suplementos y complementos alimenticios para la administración pública central e institucional, además de otras instituciones del sector público que lo requieran; así como, prestar bienes y servicios relacionados con la provisión de alimentos y gestionar proyectos afines con su objeto principal (MAGAP 2013, 5).

El artículo 7 menciona como objetivos institucionales el de proveer alimentos, complementos y suplementos alimenticios a los programas y proyectos que lleve adelante el Estado, como cárceles, cuarteles, hospitales y otros, a través de una planificación, coordinación, almacenamiento, distribución y logística adecuada, que permita atender de manera oportuna y con calidad a los beneficiarios; desarrollar e implementar estudios, actividades, estrategias, políticas y otros mecanismos, que permitan fomentar y estimular la producción de alimentos y la inclusión de micro, pequeños y medianos productores, como proveedores preferentes en la compra pública de alimentos, complementos y suplementos alimenticios; establecer y desarrollar alianzas estratégicas público y privadas a nivel nacional, para fomentar la seguridad, soberanía alimentaria y nutricional en el país, en lo relacionado con la provisión de alimentos (MAGAP 2013, 6).

El artículo 10 sobre la estructura descriptiva, establece sobre la Dirección de Investigación y Estudios establece como responsabilidades: dirigir y sistematizar investigaciones y estudios de alimentos, proveedores, ciclos de producción. complementos, suplementos alimenticios; así como, de servicios relacionados con la provisión de alimentos, con el objetivo de satisfacer la demanda de las instituciones del sector público, en concordancia con las políticas de seguridad, soberanía alimentaria y nutrición; gestionar el desarrollo de nuevos productos y el mejoramiento de los existentes, contribuyendo a la inclusión de micro, pequeños y medianos productores; determinar en coordinación con los Ministerios rectores

de las políticas de nutrición y producción, la composición de las dietas y raciones alimenticias que se consumen en las instituciones del sector público a las que atiende el Instituto; determinar mecanismos de capacitación, en temas de alimentación y nutrición para promover hábitos de consumo conscientes en cuanto a una alimentación saludable; dirigir actividades que vigilen el equilibrio nutricional en la alimentación proporcionada, para satisfacer la demanda de las instituciones del sector público, promoviendo hábitos saludables de consumo; proyectar, consolidar y sistematizar la demanda; determinar mejoras desde el punto de vista nutricional, en dietas y formulaciones de productos existentes y propuestos según la población objetivo. Además, se crea la Unidad de Nutrición y Hábitos Saludables con las responsabilidades de generar información y sistematización de propuestas de la composición de dietas, menús y raciones alimenticias que deben consumir los usuarios y sujetos de derecho de las instituciones del sector público a las que atiende el Instituto; información consolidada de actividades de capacitación y educación en temas relacionados con nutrición, hábitos de consumo conscientes y alimentación saludable para los usuarios y sujetos de derecho de las instituciones del sector público a las que atiende el Instituto; información de análisis nutricional en formulaciones de productos existentes y propuestos según la población objetivo; información de análisis nutricional de adecuación de dietas según la población objetivo (MAGAP 2013, 10).

La Dirección de Provisión de Alimentos e Inclusión Socioeconómica, tiene como responsabilidades el establecer lineamientos, modelos, estrategias y mecanismos para la adquisición de alimentos, complementos, suplementos alimenticios y prestación de servicios relacionados con la provisión de alimentos, que promuevan la desconcentración y faciliten la inclusión de micro, pequeños y medianos productores en las adquisiciones de alimentos a nivel nacional, de forma coordinada y en concordancia con las políticas definidas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP 2013, 16).

#### **1.4.3. Convenio de Cooperación Técnica con Programa Mundial de Alimentos PMA**

El 30 de diciembre de 2008 se suscribe el Convenio de cooperación técnica entre el Ministerio de Inclusión Económica y Social y el Programa Mundial de Alimentos PMA, agencia de Naciones Unidas, con el objetivo de trasladar al PPP los aprendizajes, conocimientos y prácticas acumuladas por PMA durante sus cinco décadas en el Ecuador.

El plazo de vigencia del Convenio fue hasta el 31 de diciembre de 2009 y en su cláusula 2 establece desarrollar conjuntamente iniciativas acordes con los objetivos sociales del gobierno del Ecuador y la legislación vigente en el país, enmarcadas en su Constitución 2008 y Plan Nacional de Desarrollo; aprovechar sus respectivas experiencias para fortalecer las capacidades técnicas de la unidad estatal de compras y logística de alimentos, en creación, para una eficiente atención al grupo poblacional objetivo de los programas sociales de alimentación del gobierno (PMA 2009, 2).

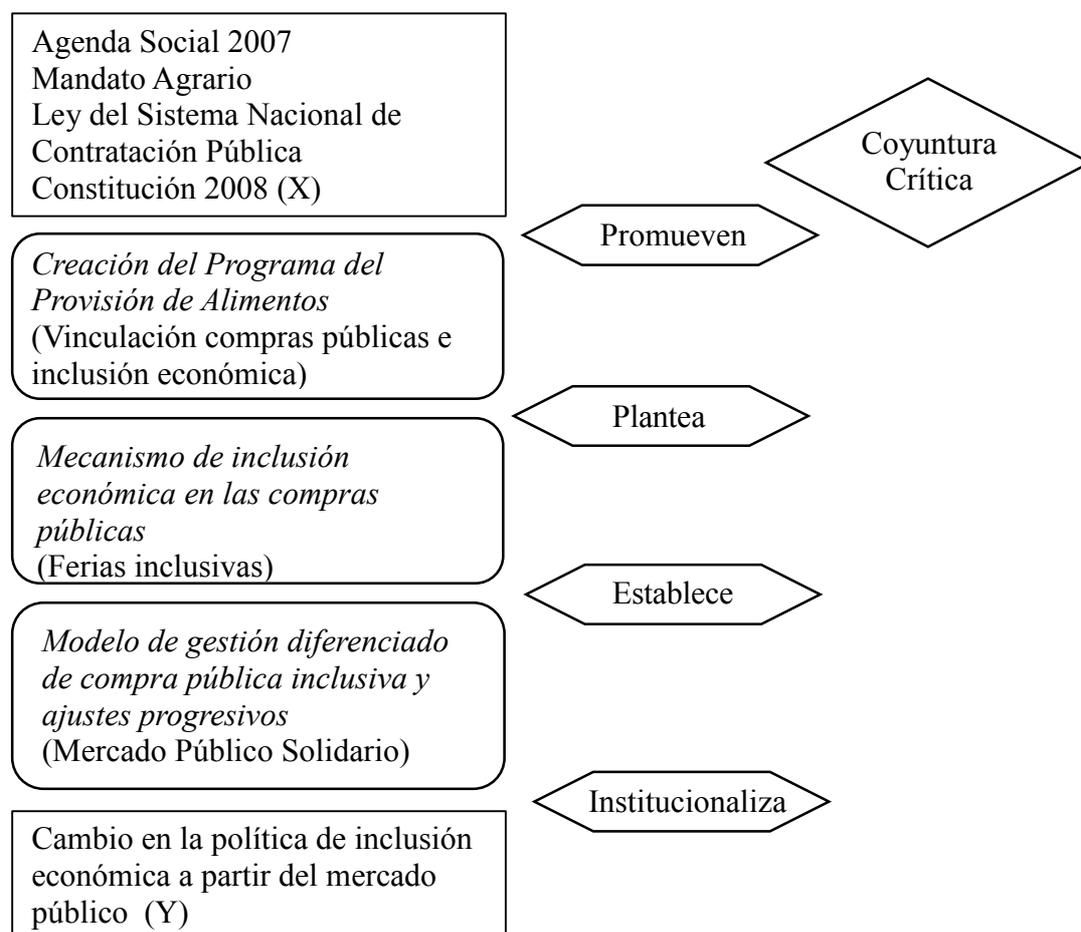
La cláusula 5 indica que el principal compromiso del MIES a través de los Programas Aliméntate Ecuador y de Compras Públicas de Alimentos es solicitar la cooperación técnica del PMA para complementar las actividades y la gestión del MIES y sus Programas mencionados que permita cumplir los fines de este convenio y los objetivos del MIES y de los Programas indicados (PMA 2009, 4).

La cláusula 6 establece la responsabilidad del PMA de poner a disposición de los Programas Aliméntate Ecuador y de Compras Públicas de Alimentos la información administrativa, financiera, pre y contractual, operativa y logística y la experiencia técnica en nutrición, seguridad alimentaria, gestión basada en resultados, focalización, monitoreo y evaluación, que permita complementar la gestión institucional de los mencionados Programas, con énfasis en el periodo de transición hasta el 30 de junio de 2009, fecha en la cual se habrá liquidado financieramente el Convenio de Cooperación Técnica suscrito con fecha 30 de agosto de 2006; promover iniciativas para consolidar las estrategias de los mencionados Programas en el marco de los objetivos sociales del Gobierno del Ecuador y la nueva legislación vigente en el país, en especial aquellas relacionadas con acciones de inclusión económica y social; y colaborar en la ejecución de eventos técnico-científico sobre la gestión y operación de programas de alimentación y complementación alimentaria a grupos poblacionales de la tercera edad, con discapacidad y niños y niñas entre 3 y 6 años de los quintiles de pobreza 1 y 2 (PMA 2009, 4).

## **2. El mecanismo causal de Beach y Pedersen.**

La propuesta de mecanismo causal para explicar el nivel de cambio y la trayectoria de la política de inclusión económica a partir de las prácticas del Programa de Provisión de Alimentos se plantea en el siguiente esquema (Figura 3.1):

**Figura 3.1.** Esquema del mecanismo causal para el seguimiento de procesos del tema en estudio



Fuente: Mecanismo causal de Beach y Pedersen

### **2.1. Agenda Social 2007, Mandato Agrario, Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, Constitución 2008 como coyunturas críticas de un cambio de política.**

En la Ley de Contratación Pública publicada en el Registro Oficial 272 de 22 de febrero de 2001 y en su respectivo Reglamento General de 19 de julio 2002 publicado en el Registro Oficial 622, la única categoría relacionada con los actores productivos está en las palabras oferente, contratista y empresa. Este instrumento de política tiende a una prolija estructura procesal para las instituciones públicas y los proveedores y está concebida como un instrumento para la política fiscal; identificar una vinculación con otras categorías conceptuales como la inclusión económica no estaba dentro de sus consideraciones y objetivos. Además, la Ley tenía un vacío jurídico, cuyo camino alternativo fuera utilizado por

el sector social para contratar la provisión de alimentos con el Programa Mundial de Alimentos y evitar los criterios de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado.

El Gabinete de lo Social, conformado por los Ministerios de Inclusión Económica y Social; de Salud Pública; de Educación y Cultura; de Vivienda y Desarrollo Urbano; de Trabajo; y, la Secretaría Nacional del Migrante, aprueba la Agenda de Desarrollo Social 2007 – 2010 que incluye el Programa y Políticas de Inclusión Económica y Social. Los tres ejes de la Agenda son de generación de capacidades, protección social e inclusión económica y que apuntan a reducir las condiciones de pobreza a través de la generación de empleo e ingresos. Sobre la inclusión económica, las compras inclusivas desde el sector público es una de las principales e innovadoras propuestas.

El 25 de enero de 2007, mediante Decreto Ejecutivo 02 publicado en el Registro Oficial 08, se convoca a consulta popular para la instalación de la Asamblea Constituyente que se llevó a cabo el 15 de abril de 2007. El 30 de noviembre de 2007 se instala en la ciudad de Montecristi – Provincia de Manabí la Asamblea Nacional Constituyente, que entre sus actividades aprobó, además de la Constitución del Ecuador, 6 Leyes y 21 Mandatos Constituyentes.

El 18 de julio de 2008, los Asambleístas del Movimiento Alianza País, MON, Pachacutik y RED de la Mesa 10 de Legislación y Fiscalización, emiten informe favorable de mayoría para que el pleno de la Asamblea Constituyente debata y apruebe lo que se llamaría la Ley 5 o Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, el 22 de julio de 2008. Esta ley considera establece un procedimiento específico y preferente de contratación pública para los micro y pequeños productores en general, que recoge el lineamiento de inclusión económica del Plan de Desarrollo Social 2007 – 2010.

Las Disposiciones Generales expresan un evento que definiría la ruta futura de la vinculación de la política pública de inclusión económica con el mercado público y tiene que ver con la restricción de llevar a cabo las compras públicas a través de terceros e intermediarios. En este caso específico, marca la obligatoriedad de crear una institución pública encargada de la compra de alimentos para los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado.

La Ley 5 constituye un hito entre la forma de contratación del pasado -básicamente desconcentrada con reglamentación institucional interna, documental y de difícil acceso a los proveedores - y un nuevo mecanismo soportado en criterios de transparencia de tecnología y de accesibilidad que promoverá el surgimiento del mercado público, incluido el de alimentos.

El Mandato 16, denominado Mandato Agrario, aprobado el 23 de julio de 2008, es propuesto por los Asambleístas del bloque oficialista del Movimiento Alianza País Tania Narváez, Irina Cabeza y Pedro de la Cruz de la Mesa 6 de Trabajo, Producción e Inclusión Social. Plantean que los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado enfoquen la demanda de alimentos a los micro y pequeños productores agropecuarios y a los actores de la agricultura familiar y campesina.

Antes de la Ley 5 y del Mandato 16, ningún instrumento de política de tipo de autoridad, había promovido la vinculación de actores socio económicos específicos con la compra pública como un mecanismo de inclusión económica.

Casi tres meses después del Mandato 16 y La Ley 5, se aprueba la Constitución de la República del Ecuador, donde por fuerza constitucional la compra pública tiene una preferencia hacia los micro y pequeños productores y al sector de la economía popular y solidaria, en consistencia con el artículo 281 de la Constitución respecto del Sistema Económico.

Posteriormente a lo expresado por la Constitución del 2008, se crean una serie de instrumentos de política en el ámbito legal que incorporan la vinculación entre inclusión económica y las compras públicas en los años siguientes al Mandato 16 y la Ley 5 y su Reglamento como la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, la Ley de Economía Popular y Solidaria y el Sistema Financiero y su Reglamento y el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones y su Reglamento.

## **2.2. Creación del Programa del Provisión de Alimentos**

La historia de la cooperación internacional entre el Estado Ecuatoriano y el Programa Mundial de Alimentos PMA, agencia de la Organización de Naciones Unidas se remonta a finales de los sesenta, con la intervención del PMA a través de donaciones de alimentos

que recibía de varios países, principalmente EE.UU y Canadá, las que se formalizaron a partir de 1980 con la creación de del Programa de Desayuno Escolar en el Ministerio de Educación MINEDUC. Actualmente, esta atribución es asumida por la Subsecretaría de Administración Escolar del MINEDUC.

En 1990 se suscribe un Convenio de Cooperación entre el PMA y el Gobierno del Ecuador para el Programa de Colación Escolar para Mejorar la Enseñanza Básica en Zonas Prioritarias con la entrega de insumos (harina de trigo, leche en polvo y aceite vegetal) a panaderías y centrales lecheras para que éstas fabriquen pan, galletas y leche reconstituida, para distribuirlos a los niños en edad escolar. Esta cooperación tuvo una duración de 8 años, incluido un periodo de renovación, donde también se incorporó a la cooperación el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD que colaboró en la implementación de una nueva modalidad consistente en la entrega de galletas y coladas fortificadas con micronutrientes a partir de 1995 con una cobertura de alrededor de 490.000 niños de 5.500 escuelas fiscales del país. Se inicia con ello la contratación de empresas privadas encargadas de producirlas y distribuirlas a las escuelas.

En 1999 se crea el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que incorpora la modalidad de almuerzo y desayuno escolar y en 2001 el Programa de Alimentación para el Desarrollo Comunitario PRADEC, que posteriormente se transformará en el Programa Aliméntate Ecuador, con la entrega de raciones alimentarios a los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano, implementado en el Ecuador desde el año 2000 como Bono de la pobreza, es decir, una iniciativa de los organismos multilaterales de crédito (Banco Interamericano de Desarrollo BID y Banco Mundial BM) consistente en una transferencia monetaria inicialmente no condicionada a variables de salud y educación para, desde el ingreso, aliviar la pobreza.

En el año 2000, el Gobierno del Ecuador firma una nueva ampliación a los convenios de cooperación con el PMA tanto para el Programa de Alimentación Escolar como para el Programa Aliméntate Ecuador. En 2004, el PMA asume la compra de alimentos para el desayuno escolar en sustitución del PNUD, año en el que precisamente las Agencias de Naciones Unidas dejaron de aportar recursos a los programas de alimentación y nutrición del Estado y por tanto los presupuestos eran financiados desde el Presupuesto General del Estado.

A partir de 2004 y hasta 2008, el PMA se hizo cargo totalmente de la contratación y distribución de los alimentos de los programas sociales estatales, incorporando prácticas de eficiencia financiera y productiva, basada en economías a escala con la contratación de medianas y grandes empresas y normas de calidad como las certificaciones HACCP o BPM para las plantas en las que se fabricaban los productos.

La Ley 5 al plantear la prohibición que un tercero, intermediario o agente de compra realice las adquisiciones del sector público, está terminando con la facultad asumida por la cooperación internacional en la última década, de comprar los alimentos para los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado.

La Ministra del MIES, Jeannette Sánchez, propone al Gabinete Social la creación de una Unidad de compra pública especializada para proveer alimentos a los programas sociales, propuesta que es aceptada. El Gabinete Social dispone hasta ciento ochenta días para la instrumentalización de la esta unidad.

En enero de 2009, se estructura un equipo de trabajo en el MIES que inicia la formulación del estatuto de procesos del Programa de Provisión de Alimentos y en las discusiones sobre el alineamiento estratégico se resuelve vincular la gestión operativa con las políticas de inclusión económica del MIES. La misión y visión del Programa marcan una diferencia respecto del alineamiento del Programa Mundial de Alimentos, en cuanto pretende la incorporación de pequeños productores, en concordancia con la política de inclusión económica y social del Gobierno Nacional (Valencia 2010, 10).

La Ministra Sánchez dispone al Coordinador Nacional del Programa, nombrado en enero de 2009, inicie con el Representante del PMA en el Ecuador, en base al Convenio suscrito en diciembre de 2008, el proceso de transferencia de información nutricional, material educacional, metodologías, bases de datos de alimentos y proveedores, con la finalidad que las competencias asumidas por la Gobierno para la provisión de alimentos a los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado se lleven cabo con normalidad y continuidad.

El PPA registra, procesa, analiza y utiliza la información de las prácticas nutricionales y de compra de alimentos que el PMA había desarrollado hasta finales de 2008. El 16 de Marzo del

2009 ejecuta su primer proceso de contratación con la Subasta Inversa Electrónica No. 01-FAM-PCPA-2009 para la compra de USD 102.200,00 de producto Fortificado para el Adulto Mayor. Se adjudicó el contrato a la empresa FORTESAN el 31 de Marzo del 2009, con un ahorro presupuestario de USD 2.800,00 dólares.

Al inicio de la gestión, el PPA utilizó las especificaciones técnicas desarrolladas por el PMA para la adquisición de los productos; no podía desabastecer de alimentos a los programas sociales, mientras terminaba de analizar la información entregada por el PMA y proponer nuevos instrumentos operativos acordes con su alineamiento estratégico.

Durante el primer semestre de 2009, el PPA fue elaborando documentos técnicos para argumentar mecanismos de gestión distintos a las prácticas e información del PMA; así, mientras el PMA propiciaba la generación de monopolios de proveedores, la compra de productos importados (lenteja, avena, etc.) y la compra a comerciantes e intermediarios, el PPA promovía la incorporación de micro y pequeños empresarios y actores de la economía popular y solidaria; mientras, el PMA seleccionaba a los proveedores, según los precios referenciales de mercado estructurados a partir de economías a escala productivas, el PPA proponía la inclusión de pequeños productores, a través de compras territoriales de alimentos con menores escalas de producción; mientras el PMA recibía un ingreso del Estado por comisión de compra (3,5% del valor total de compras efectuadas), el PPA generaba un ahorro presupuestario para el Estado cercano a los USD 3,5 millones de dólares (USD 1,8 millones por ahorro en los procesos de contratación y USD 1,62 millones por transferencias gubernamentales).

En el primer año de operación del PPA, la carga transaccional fue de 256 procesos de contratación, de los cuales 12 correspondieron a procesos de contratación inclusiva (Ferias Inclusivas) para la adquisición de 32 productos.

### **2.3. Mecanismo de inclusión económica en las compras públicas**

En agosto de 2009, el PPA tomando las experiencias internacionales de ferias a la inversa, los eventos inclusivos desarrollados por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en el marco del Programa Hilando el Desarrollo y el marco conceptual de la economía social y solidaria formula el Instructivo de procedimientos operativos institucionales para la aplicación

de los procesos y herramientas establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y Reglamentación especial para ferias inclusivas, en virtud que en la Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Contratación Pública no se habían definido las normas para regular el procedimiento de contratación denominado Feria Inclusiva.

El PPA realiza un acercamiento a los productores de frejol de las provincias de Imbabura y Carchi y junto con la Coordinación Zonal 1 del MIES (Esmeraldas, Carchi, Imbabura y Sucumbíos) para explicar el mecanismo de ferias inclusivas y motivar a los productores a participar del proceso de contratación.

La feria inclusiva convoca a la participación de personas naturales micro o pequeños productores; asociaciones de personas naturales micro o pequeños productores; micro o pequeñas empresas productoras; y, organizaciones relacionadas con la economía popular y solidaria y el comercio justo. La condición de inclusión es productores como dueños o arrendatarios de máximo 6 Has de producción y que su oferta no exceda el 50% de la demanda total de producto requerido por el Programa.

Los requisitos documentarios eran básicos para evitar convertirse en una barrera de entrada: cédula y comprobante de votación, escrituras de constitución en el caso de empresas y/o asociaciones, registro único de proveedores y formularios del proceso para constatar la condición de micro o pequeño productor o actor de la economía popular y solidaria.

El precio de contratación incorporó el criterio de precio en adhesión; es decir, un valor fijo, no reajutable, superior al precio pagado por el intermedio y con una condición de valor de pago al productor denominada precio de sustentación. Así, en los pliegos de frejol de mencionaba un valor de USD 1,73 por kilogramo y un precio de sustentación para los pequeños productores de frejol de mínimo USD 1,30 por kilogramo.

El tiempo del proceso de feria era de 5 días de constante participación e interacción entre el proveedor y el PPA: durante los tres días anteriores a la entrega de documentación para la calificación de la oferta, funcionarios del PPA asesoraban a los productores en todos los aspectos relacionados con el proceso de contratación; un día para la recepción, convalidación y calificación de las ofertas; y, un día para la adjudicación y firma de contratos.

La veeduría social cruzada estaba conformada por los mismos productores o actores sociales relacionados con esta actividad productiva, con las funciones vigilar la gestión de los miembros de la comisión técnica, monitorear el cumplimiento de las normas y demás especificaciones establecidas en los pliegos emitidos para la respectiva feria inclusiva, impulsar el pleno ejercicio del principio de inclusión económica mediante la participación como observadores del mismo, formular sugerencias y reclamos ante la comisión técnica, sin obstaculizar el desarrollo de las actividades de la misma.

En el día de adjudicación y firma de contratos se llevaba a cabo una feria de exposición de productos y una fiesta popular en el marco de los principios de solidaridad de la economía popular y solidaria.

El proceso ejecutado dentro del Mercado Público Solidario usando el procedimiento de Ferias Inclusivas garantiza el acceso al mercado público a las organizaciones de la Economía popular y solidaria y micro emprendimientos. El proceso de socialización es uno de los puntos críticos y que mayor impacto tiene en el éxito de los procesos de contratación, pues la calidad de la información brindada y el acompañamiento reducen las posibilidades de que sean excluidos por problemas ajenos al tema productivo y es también importante para ajustar los detalles técnicos del producto demandado y consensuar los requerimientos finales. La modalidad de precio adherente reduce al mínimo la posibilidad de canibalización entre artesanos y propicia la solidaridad, la cooperación y el trabajo asociativo. El trabajo interministerial desplegado y coordinado es posible y cumple con el objetivo de democratizar el servicio público en sectores antes excluidos. Los procedimientos por provincia garantizan que la demanda de cada provincia sea provista por artesanos de la misma provincia y sin intermediarios. Las veedurías ciudadanas de cada proceso garantizan la transparencia y la inclusión del mayor número de artesanos. El proceso no solo genera inclusión sino propicia el aprendizaje y la pérdida del temor a participar en procesos de contratación pública. Es un entrenamiento para incursionar en otras modalidades de contratación. El procedimiento recobra la confianza de los artesanos en las instituciones del estado (PPA 2010, 17)

Así, el 4 de septiembre de 2009 se lleva a cabo la primera feria inclusiva en el Ecuador bajo criterios de inclusión para la compra de 240 toneladas métricas de fréjol a un precio en adhesión de US\$ 1,73 el kilogramo. Fueron adjudicados 6 oferentes de la economía solidaria

y la agricultura campesina, asociaciones de negros ecuatorianos de la zona de Imbabura y Carchi, pertenecientes al quintil 2 de pobreza. Se llevó a cabo una feria de exhibición y venta de productos con la participación de 50 productores de alimentos, textiles, madera y cerámica. Una práctica de fiesta se había implantado alrededor de la feria inclusiva.

La feria inclusiva en la Zona 1 generó efectos positivos en el ingreso de los productores de frejol por cuanto se registró un incremento promedio del ingreso entre el 15 a 20% al pasar el precio de USD 42 por quintal a USD 65 por quintal; el empleo femenino aumentó en 35%; y, se fortaleció la estructura de las organizaciones de productores de primer y segundo grado (MAGAP 2012, 16)

Con los resultados favorables de esta feria inclusiva, el PPA organizó el 22 de octubre de 2009 la segunda feria para la compra de granola en hojuelas. Una de las productoras adjudicadas por 1 TM fue María Ipiates, mujer indígena otavaleña del quintil 1 de pobreza. Este resultado era inimaginable en un esquema tradicional de compra pública.

María Ipiates: El Coordinador Nacional del PPA me informó el resultado de la feria inclusiva de granola, no podía creer que había ganado el concurso y que iba a firmar un contrato para entregar 1 TM de granola. Participé en el concurso para ver qué pasaba. Me había hecho la idea de que no iba a ganar y no fue así. Después me enteré que era la primera vez que se contrataba tan poco porque antes solo contrataban a los grandes (Valencia 2010, 25).

Entre 2009 y 2011, el PPA siguió implementando las ferias inclusivas; en 2011 el monto total contratado utilizando este procedimiento inclusivo ascendió a USD 17,8 millones que correspondió al 9,8% del total contratado por el Programa, beneficiando más de 17.000 productores pequeños y de la economía popular y solidaria (tabla 1)

Tabla 1. Información Programa de Provisión de Alimentos PPA

Variable	2009	2010	2011	Total
Toneladas métricas	39.148	44.470	28.126	111.744
Monto contratado (millones US\$)	46,5	76,4	58,6	181,5
Número de Ferias Inclusivas – FI	12	28	36	76
Toneladas métricas de FI	2.150	3.480	3.520	9.150
Monto contratado FI (millones US\$)	2,8	6,1	8,9	17,8
% de monto contratado FI	6%	12%	15%	9,8%
Incremental de Pequeños productores incluidos	1.600	1.125	435	3.160
Incremental de Familias beneficiadas indirectas	7.500	5.000	1.600	14.100

Fuente: Programa de Provisión de Alimentos PPA

Por sus características, la feria inclusiva adquirió la calificación como el procedimiento de contratación que promueve la inclusión de los actores económicos tradicionalmente excluidos de la contratación pública; privilegia la incorporación de productores locales por la focalización aplicada en el territorio; transparenta la contratación pública al publicar los resultados de la adjudicación en audiencia pública convirtiéndose en un espacio democrático de relacionamiento socio económico de los proveedores; y, potencia el acceso de micro, pequeños productores y de la economía popular y solidaria (Valencia 2010, 32).

Además, la feria inclusiva elimina la participación de intermediarios, impacta en un empleo de calidad al favorecer la inserción laboral de colectivos o personas con especiales dificultades para acceder al empleo (PPA 2010, 8).

Estábamos sometidos por los intermediarios, eran mínimas nuestras ganancias. Ahora que negociamos nuestros productos directamente con el Estado, mejoraron notablemente nuestros ingresos y por ende nuestra calidad de vida indicó Henry Heredia, artesano de la madera del cantón Pujilí (Cotopaxi), quien participó de la feria inclusiva que se realizó en Cotopaxi, donde más de 40 artesanos vendieron 1.885 anaqueles de madera al Ministerio de Educación para que los distribuyan en los diferentes centros educativos de la localidad (<http://partaalta.ec/noticias/ecuador/13905-ferias-inclusivas-agilizan-las-compras-publicas>, 22 noviembre 2010).

Con 76 ferias inclusivas realizadas en tres años, esta práctica adquirió relevancia como instrumento de inclusión económica. El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social a través de la Subsecretaría de Programas y Proyectos Socio Productivos, formula y coordina la implementación de la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público, reconociendo en la feria inclusiva un instrumento clave para la generación de empleo nuevo y mejorado. A partir de septiembre de 2010, se forma un equipo de trabajo conformado por el MCDS, el PPA, el MIES, el MAGAP, el MINEDUC y el INCOP con la finalidad de elaborar el marco reglamentario de las ferias inclusivas; paradójicamente, este procedimiento de contratación no fue regulado cuando se expidió el Reglamento a la Ley del Sistema de Contratación Pública en 2008.

El resultado de este equipo de trabajo se plasmó en la de la Resolución INCOP-047 de febrero de 2011. Las ferias inclusivas de alimentos del PPA se extienden a otras instituciones públicas como el Ministerio de Educación, el Instituto del Niño y la Familia INFA y el Municipio de Quito, que efectuaron compras de uniformes, juguetes y servicios, respectivamente.

En el año 2011, la feria inclusiva se ha potenciado como un procedimiento de contratación relacionado íntimamente con el fomento de los micro y pequeñas unidades de producción, y de los actores del sector de la Economía Popular y Solidaria; de esa manera, se ha articulado con las políticas públicas de carácter socio económico establecidas por el Estado. Los resultados son alentadores: la confección de uniformes, la adquisición de alimentos o el servicio de mantenimiento vial han sido contratadas con comunidades de base, con el sector artesanal o con productores directos, evitando cadenas innecesarias de intermediación, y estableciendo precios justos que reconozcan los costos reales de producción (INCOP 2011, 42).

En relación a los resultados de inclusión económica de las ferias inclusivas, según un estudio de impacto de prácticas relacionadas con la agricultura familiar y campesina de la Fundación AVSF realizado en 2011, las compras estatales han promovido impactos positivos en los actores socioeconómicos a través de un incremento promedio de 43% en el precio promedio de los productos, lo cual da cuenta de los niveles de explotación a los que están sometidos por los intermediarios; un incremento promedio de 27% de los ingresos familiares; mejoras en las capacidades técnicas, administrativas y financieras; mejora en la representación e incidencia

política; incremento en la generación de servicios a los socios de las organizaciones de la economía solidaria; y, incremento en el empleo generado.

..... en el proceso de incluir a pequeños productores en las Ferias Inclusivas se está mejorando el nivel de ingresos de más de 10.000 micro y pequeños empresarios y actores de la economía popular y solidaria, por lo que el impacto en la mejora de la calidad de vida y en la economía local es alentador. Como Programa vale la pena realizar nuestro mayor esfuerzo para perfeccionarlo y que se convierta en un modelo de gestión institucional y aporte a un modelo de desarrollo solidario donde las ferias inclusivas posibiliten el acceso de más productores al mercado público (PPA 2009, 54).

Se ha logrado el mayor anhelo, no solo del Programa de Provisión de Alimentos, sino del Gobierno del Ecuador en sí, el cual es que se efectivice la inclusión de los pequeños productores en un sistema que les permita recibir un precio justo y digno al formar parte directa en la cadena de proveedores del Gobierno: más de 1600 Pequeños Productores directamente beneficiados y cerca de 30 mil familias de manera indirecta (PPA 2009, 58).

#### **2.4. Modelo de gestión diferenciado de compra pública inclusiva y los ajustes progresivos**

En 2010, Ministerio Coordinador de Desarrollo Social implementa la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público con la finalidad de ampliar y flexibilizar las compras públicas, dando prioridad a proveedores asociativos rurales y urbanos, en particular a mujeres y personas de grupos de atención prioritaria; crear marcos regulatorios específicos que reflejen y faciliten el funcionamiento de los procesos comunitarios, cooperativos y asociativos en general; capacitar a las asociaciones de pequeños productores y productoras sobre las demandas internas de bienes y servicios a nivel local y regional; difundir las ventajas, aportes y potencialidades de la producción asociada; y, generar y estimular líneas de financiamiento específicas para el acceso a activos y medios de producción por parte de las unidades económicas populares y solidarias, en especial de las más desfavorecidas, contemplando mecanismos de prevención y atención del riesgo productivo (MCDS 2010, 5)

La Estrategia se estructuró en programas: de capacitación para los Sujetos de la Economía Popular y Solidaria y para las instituciones públicas en la contratación vía ferias inclusivas; de

incentivo a la asociatividad y emprendimientos; de asistencia técnica; de regulación a través del reglamento que priorice las compras públicas inclusivas; de información y mercados; y, de acceso a servicios financieros (MCDS 2010, 21).

Las ferias inclusivas encuentran un paraguas transversal en cada uno de los programas de la Estrategia. La metodología de feria inclusivas es difundida a las instituciones del sector público, y algunas inician procesos de contratación en el marco del mercado público solidario como el Programa Hilando el Desarrollo que entrega uniformes a más de 800.000 estudiantes a nivel nacional con un presupuesto estimado anual de USD 20 millones y que a partir de 2011 implementan las ferias inclusivas como mecanismo de contratación. También en 2011, el Ministerio de Educación adquirió USD 2,5 millones en material pedagógico y mobiliario escolar; el INFA, con la compra de juguetes por USD 1,8 millones; el Municipio de Quito, con la contratación de servicios de mantenimiento vial y limpieza por USD 2,1 millones; y el PPA con alimentos por USD 17,8 millones.

La Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público fue transferida en 2012 al Instituto de Economía Popular y Solidaria. A través de la Dirección de Intercambio y Mercados coordina y gestiona el Programa Hilando el Desarrollo donde las ferias inclusivas son el principal mecanismo de contratación.

Paralelamente, El PPA plantea un nuevo modelo de gestión con la compra directa de alimentos perecibles y propone ampliar sus competencias de compra a otras instituciones del Estado, asumiendo el concepto de mercado público solidario introducido en la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público. En 2012 se llevaron a cabo 11 ferias por un monto estimado de USD 6,5 millones, que representó el 9,8% del total comprado por el Ministerio de Educación<sup>1</sup>. Estas cifras muestran que si bien hubo un decrecimiento del monto monetario destinado a ferias inclusivas respecto de 2011, las ferias inclusivas no desaparecieron a pesar que la intención era privilegiar a los grandes productores de galleta, colada y granola, que

---

<sup>1</sup> El Reglamento a la Ley Orgánica de Educación Intercultural, publicada en el Registro Oficial 754 de 26 de julio de 2012, en su artículo 371 indica que la provisión de alimentos para los planteles educativos estará a cargo de la Subsecretaría de Administración Escolar.

A finales de 2012 y hasta octubre de 2013, la provisión de alimentos estuvo a cargo del Ministerio de Educación.

desde el Programa Mundial de Alimentos venían ofertando este tipo de productos para el desayuno escolar.

El nuevo modelo es aprobado en octubre de 2013 y el Instituto de Provisión de Alimentos con el objetivo de proveer alimentos para sectores como el de Defensa para los cuarteles militares y personal en las diferentes unidades del ejército; Salud para los hospitales públicos y alimentación de los pacientes, personal médico y administrativo; Justicia y Derechos Humanos para los centros de rehabilitación social y alimentación de las personas privadas de la libertad y personal carcelario; Inclusión Económica y Social para los Centros Infantiles del Buen Vivir y alimentación de los niños y niñas; Educación para las Escuelas y Colegios; y, Secretaría de Gestión de Riesgos para contar con un stock de alimentación disponible permanentemente para la respuesta a situaciones de emergencia.

También, para privilegiar alimentos de producción nacional; promover la inclusión económica a través de la compra de alimentos perecibles a nivel local a los micro y pequeños productos, a la economía popular y solidaria y a la agricultura familiar y campesina; y, diversificar los productos que consumen los programas sociales para tener productos aceptados culturalmente, alimentos saludables producidos en la localidad.

El IPA centra su atención en el desarrollo de estudios, actividades, estrategias y políticas de provisión de alimentos para fomentar la soberanía alimentaria desde políticas de salud para los requerimientos nutricionales y de inocuidad de los alimentos; políticas de producción y comercialización para un incremento de materias primas nacionales, recuperación de cultivos ancestrales como quinua, chocho, amaranto y frutales; y, políticas de inclusión económica para promover la participación de micro y pequeños productores y organizaciones de la economía popular y solidaria y la agricultura familiar y campesina en el mercado público.

En 2014, el Instituto contrató alimentos por USD 73,7 millones, de los cuales USD 13,2 millones, fue contratado a través de 14 ferias inclusivas tanto para alimentos como para servicios de alimentación para los Centros Infantiles del Buen Vivir; es decir, el 17,9% del valor total presupuestado. En las ferias inclusivas de alimentos se compró granola, frutales, leche, banano, granola de quinua y cebada, lo que permitió pasar del 10% al 87% en la

incorporación de materia prima nacional en los productos de la alimentación escolar (PPA 2014, [www.proalimentos.gob.ec/](http://www.proalimentos.gob.ec/)).

### **2.5. Cambio en la política de inclusión económica a partir de las compras públicas**

La Ley 5 incorporó, con las ferias inclusivas, un nuevo procedimiento de contratación, diferente a aquellos de la Ley de Contratación de 2001. Los micro y pequeños productores y los actores de la economía popular y solidaria accedieron al mercado público. El nivel de ingreso de los proveedores fue afectado positivamente y las ferias inclusivas se constituyeron en el mecanismo para facilitar la inclusión económica de actores que tradicionalmente se encontraban al margen del modelo económico hegemónico.

La feria inclusiva se convirtió en una práctica cada vez más utilizada para la inclusión económica. En 2014, las instituciones públicas contrataban bienes y servicios por cerca de USD 58 millones, es decir, en cinco años se había multiplicada por 20 veces el monto contratado por el PPA en 2009. Este mecanismo no solo que era nuevo en la contratación pública; sino que también, se había institucionalizado a pesar que en este periodo tuvo algunas modificaciones.

Las ferias inclusivas en un inicio promovían la inclusión económica, y también la participación ciudadana y la solidaridad institucional a través de las veedurías cruzadas, la fiesta de entrega de contratos, las ferias de productos y el apoyo del PPA para que los productores preparen sus ofertas. Con la resolución INCOP 047-2011 y la estandarización de los pliegos de ferias inclusiva dispuestos por el INCOP en 2012, estas características cambiaron. El tiempo de la feria inclusiva se modificó a 15 días calendario incorporando la posibilidad de llevarla a cabo de forma virtual utilizando el portal de compras pública del Instituto de Contratación Pública. La relación entre los proveedores y el PPA había priorizado la transaccionalidad al apoyo y asesoría institucional.

El artículo 7 de la Resolución INCOP 047-2011, que remite a la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y al Reglamento General de Veedurías Ciudadanas emitido con Resolución No. 014-015-2010-CPCCS e inscrito en el Registro Oficial No 226, Jueves 1 de Julio de 2010, establece, en su artículo 8, que la inscripción de la veeduría será a través de un formulario disponible en la web del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la

calificación y registro será dentro del término de cinco días y se otorgarán las credenciales a los veedores ciudadanos una vez llevada a cabo la respectiva capacitación. No se han registrado veedurías ciudadanas en las ferias inclusivas desde la expedición de la Resolución 047 (PPA, 2011: 13). El evento público de entrega de contratos también dejó de llevarse a cabo; y las ferias de exposición de productos se desarrollaban en menor escala y frecuencia.

El artículo 12 de la misma Resolución promovió ajustes en los requisitos documentarios como el desglose de accionistas para personas jurídicas, la declaración del valor agregado nacional, el permiso de funcionamiento emitido por el Ministerio de Salud, el registro sanitario, las planillas de pago de la seguridad social de los trabajadores, y opcionalmente la certificación de buenas prácticas de manufactura. Estos requisitos eran concebidos en las ferias inclusivas de 2009 como una barrera de acceso; las prácticas del capital se habían introducido en el mercado público y trataban de limitar la inclusión económica, que tuvo menor impacto ya que los micro y pequeños productores se adaptaron a este cumplimiento documentario y de las exigencias en calidad.

A continuación se muestran las calibraciones del instrumento de feria inclusiva entre el 2009 y 2014 (tabla 2).

Tabla 2. Calibración del mecanismo de feria inclusiva

<b>CRITERIO</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Participantes	Grupo Objetivo	Igual	Igual	Igual	Igual	Igual
Cronograma	5 días	Igual	10 – 15 días	Igual	Igual	Igual
Condiciones	Diferencia Variable activos	Igual	Igual Variable Ventas	Igual	Igual Variable activos	Igual
Precio	Adhesión	Igual	Igual	Igual	Igual	Igual
Veeduría y Feria de Exposición	Si	Igual	No	Igual	Igual	Igual
Documentos	Enfasis legalidad	Igual	Enfasis Calidad	Igual	Igual	Igual

Inclusión	Asociativo	Número Productores	Asociativo, Calidad, Vulnerabilidad	Igual	Igual	Igual
-----------	------------	-----------------------	---	-------	-------	-------

Fuente: Pliegos de ferias inclusivas PPA – IPA

En el cuadro anterior se aprecia el efecto de la Resolución 047, donde en 2011 las características de la feria son modificadas y se mantienen hasta el 2014. Así, es mayor la exigencia hacia los procesos productivos con la incorporación de buenas prácticas de manufactura e información sobre maquinarias, registros sanitarios y certificaciones de calidad, que influyó principalmente en la característica de inclusión; el cronograma se extiende hasta 15 días, lo cual limita las posibilidades de un acompañamiento institucional más consolidado y de llevar a cabo las ferias de exposición de productos. Aún así, la feria inclusiva es el principal mecanismo de inclusión económica en el mercado público, posibilitando el acceso de micro y pequeños productores y actores de la economía popular y solidaria; y, que ha influido para ampliar las prácticas inclusivas del mercado público hacia otros procedimientos de contratación: el SERCOP promovió la primera feria inclusiva para incluir en el Catálogo Electrónico la oferta de delantales, chalecos y mandiles producidos por artesanos ecuatorianos como una variante de la feria inclusiva.

A partir de 2007, se fueron generando una serie de eventos que antecedieron a que en 2009 se opere un procedimiento de contratación pública que permitiría el acceso a los actores económicos que habían sido excluidos del mercado público. En estos últimos cinco años, este nuevo mecanismo se fue calibrando y resistió las intenciones de limitar la inclusión económica en el mercado público.

Desde la perspectiva de generar una economía social, donde lo social y lo económico se vuelven indisociables, y donde la política debe operar como acción transformadora para generar estructuras que produzcan y reproduzcan otra sociedad, más igualitaria, socialmente eficiente, mucho más democrática que la actual, la redistribución del ingreso y la inversión en bienes públicos de alta calidad y pertinencia son imprescindibles, pero no suficientes. No se trata sólo de mejorar el coeficiente de Gini, ni de dar más y mejor educación, salud, vivienda, regulación, dirección soberana de la economía, justicia, seguridad, etc. sino de reinstalar desde el seno de las estructuras de relaciones de producción y reproducción una cultura de

valores que den prioridad a los derechos humanos y responsabilidades universales de todos los ciudadanos (Coraggio 2009, 13).

## Conclusiones

El ciclo de la política pública sigue una ruta caracterizada por condiciones económicas, sociológicas e históricas. La formación de coyunturas críticas externas o internas inducen a que la política pública tome otra trayectoria, y cuya intensidad dependerá del nivel de cambio: desde ajustes graduales en los instrumentos, pasando por la formulación de nuevos instrumentos y terminando en nuevos paradigmas y metas de política.

En el caso del cambio de política pública de inclusión económica en el Ecuador analizado a partir del Programa de Provisión de Alimentos, se identificó la formación de varios eventos interrelacionados en un periodo relativamente corto de 2 años, 2007 y 2008, que consolidaron una coyuntura crítica general respecto de la necesidad de promover el acceso de actores económicos tradicionalmente excluidos del modelo económico hegemónico, a un mercado en crecimiento tanto por número de transacciones como por el monto monetario transado, como el mercado público.

La conformación del Gabinete Social a inicios del Gobierno de Movimiento País, liderado por el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, formula la Agenda Social 2007 enmarcada en un modelo de desarrollo social para la protección social a grupos vulnerables, la generación de capacidades y oportunidades y la inclusión económica. El Programa y la Política de Nacional de Inclusión Económica y Social constituyen el inicio de la promoción de acceso de los pequeños productores a nuevos y mejores procesos productivos generadores de trabajo e ingresos, a través de las compras públicas.

Tanto la Ley 5 como el Mandato No. 16, aprobadas con una diferencia de un día por la Asamblea Nacional Constituyente de 2008, introducen la responsabilidad estatal de incorporar a los pequeños productores en el esquema de provisión de alimentos para los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado; así como, establecer la preferencia de contratación dentro del Sistema de Contratación Pública para los micro y pequeños productores. Un elemento crítico constituyó la prohibición del Estado de contratar con terceros, intermediarios o agentes de compra. Esta disposición normativa limitó a que el Programa Mundial de Alimentos contrate los alimentos para los programas sociales del Estado.

La constitución de 2008 consistente con lo expresado en el Mandato No. 16 y la Ley 5, recogió el criterio sobre la compra pública preferente para los micro y pequeños productores y a las organizaciones de la economía popular y solidaria, con lo cual se consolidan los eventos que constituyen la formación de la coyuntura crítica para el cambio de política pública de inclusión económica.

La trayectoria del cambio, tuvo inicio con la aprobación del Gabinete Social de 2008 de la creación de una institución especializada en la provisión de alimentos para los programas sociales de alimentación y nutrición para los cerca de 800 mil niños en edad escolar del sistema público de educación. El siguiente paso, constituyó la creación del Programa de Provisión de Alimentos, adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social - MIES, con autonomía administrativa y operativa, y que en abril de 2009 inicia su gestión en sustitución de Programa Mundial de Alimentos que se había encargado de la provisión de alimentos por cerca de una década.

El PPA alineó su estrategia organizacional a las líneas de acción que sobre inclusión económica y social dispuso el MIES, con la visión de garantizar a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado, la provisión de alimentos y servicios complementarios, facilitando la incorporación de pequeños productores como proveedores del mercado público; por tanto, recibe por competencia la de apalancar la mejora de las condiciones socio económicas de los actores más vulnerables, que tradicionalmente han sido explotados en el mercado privado y excluidos del mercado público.

Así, el PPA permeó las condiciones de inclusión económica accionadas entre 2007 y 2008 y desarrolló la metodología para aplicar el procedimiento de Feria Inclusiva, que no estaba regulado en el Reglamento de Contratación Pública, y llevó a cabo la primera feria inclusiva realizada en el Ecuador, en septiembre de 2009. Los resultados sobre inclusión económica fueron alentadores, un ejemplo emblemático es la adquisición de una tonelada métrica de granola en hojuelas a una mujer indígena otavaleña perteneciente al quintil 1 de pobreza, situación impensable tres años antes en la administración de la provisión de alimentos del Programa Mundial de Alimentos.

La feria inclusiva se convirtió en un mecanismo potente para promover la inclusión económica de los micro y pequeños productores y las organizaciones de la economía popular y solidaria al mercado público, tanto así que en febrero de 2011, se regula su funcionamiento a través de la Resolución INCOP – 047 y su aplicación se extendió a todas las instituciones del Estado. En un inicio, el PPA llevó a cabo procesos de contratación utilizando las ferias inclusivas por un monto de USD 2,1 millones y en 2014, éstas ascendieron a USD 13,4 millones. El valor monetario de las ferias inclusivas se multiplicó 6 veces en el PPA.

Paralelamente, el MCDS formuló la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público y con su implementación se fortaleció la incorporación de micro y pequeños productores y actores de la economía popular y solidaria. La feria inclusiva se convirtió en el principal instrumento de la política pública de inclusión económica.

Posteriormente, el PPA asumiendo los beneficios del mercado público se transformó en el Instituto de Provisión de Alimentos - IPA y amplió la competencia de provisión de alimentos a otras instituciones públicas de los sectores defensa, justicia, educación, cuidado infantil. La feria inclusiva siguió siendo el principal instrumento de inclusión económica. Las estadísticas del sistema nacional de contratación pública registran un monto de contratación por ferias inclusivas en todo el mercado público por cerca de USD 58 millones, es decir, 20 veces más que en 2009. La inclusión económica se extendió e institucionalizó como una política renovada, a través el mecanismo de feria inclusiva.

La intensidad del cambio de la política inclusión económica se evidencia como de segundo orden, de acuerdo a la categorización del Peter Hall. La feria inclusiva se concibió como un nuevo mecanismo de contratación para el mercado público; los Planes del Buen Vivir 2007 – 2010 y 2009 - 2013 establecieron como objeto de desarrollo la construcción de un sistema económico, solidario y sostenible que contribuya a la construcción de un proceso de desarrollo incluyente, democrático, equitativo, solidario, diverso y ecológicamente sostenible para potenciar las capacidades y libertades de la ciudadanía, en armonía con la naturaleza. El mercado público se constituyó en meta de desarrollo para incrementar al 45% la participación de las micro y pequeños productores en los montos de compras públicas; también, como un incentivo para la activación de la producción y la inclusión social y económica a través del mecanismo de ferias inclusivas.

El mecanismo de feria inclusiva registró calibraciones en su aplicación. Entre 2009 y 2010 privilegió el acceso de los micro y pequeños productores y los actores de la economía popular y solidaria al mercado público, bajando los requisitos documentarios e introduciendo el criterio de precio en adhesión. El resultado final: mayor inclusión ya que todos los oferentes que cumplían con los requisitos de documentos obtenían un contrato con el Estado, independientemente de su capacidad productiva. La calidad de los productos se garantizó con las especificaciones técnicas dispuestas en las condiciones del pliego de contratación y con los informes de las verificadoras externas de los aspectos físicos, químicos y bromatológicos de los productos.

A partir de 2011 y con mayor énfasis en 2012, la calibración del mecanismo se direccionó a privilegiar la calidad de los productos, con lo que la vara de los requisitos documentarios se elevó: era necesario contar con permisos de funcionamiento, registro sanitario y afiliación a la seguridad social de los trabajadores. Los beneficiarios de la inclusión económica se adaptaron a los nuevos requerimientos; sin embargo, la tendencia de incremento de número y monto contratado por ferias inclusivas se desaceleró. Entre el 2009 y 2011, la tasa de crecimiento acumulado de monto contratado fue de 78%; mientras que, entre 2012 y 2014 fue de 42%. El nuevo mecanismo recibió la influencia de criterios eficientistas, propios del sistema hegemónico; sin embargo, el cambio registrado en la política de inclusión económica en el mercado público mantuvo su trayectoria, reconociendo que la intensidad del cambio dependerá de los ajustes que el mecanismo de feria inclusiva incorpore en el tiempo. De todas formas, la esencia de la feria inclusiva está vigente, tanto que su aplicación registró un incremento considerable del monto contratado en el mercado público, como se indicó en párrafos precedentes.

La aplicación del modelo NATO de Hood, permitió identificar la existencia de una política pública. En este caso, el instrumento de información hace referencia a los tres Planes Nacionales del Buen Vivir formulados por SENPLADES, las tres Agendas Sociales y los Informes de Gestión del SERCOP y el portal del sistema nacional de contratación pública.

Los Planes Nacionales del Buen Vivir 2007 – 2010 y 2009 - 2013 definieron como objetivo establecer un sistema económico, solidario y sostenible que contribuya a la construcción de un proceso de desarrollo incluyente, democrático, equitativo, solidario, diverso y

ecológicamente sostenible; el mercado público es considerado como un incentivo para la activación de la producción y la inclusión social y económica. Así, la acción del Estado fue clave para promover la justicia e inclusión económica y las compras estatales, a tal punto que se registró como meta de la política el incremento de 45% en los montos contratados a los micro y pequeños productores.

Las Agendas Sociales, enfatizaron en la inclusión económica y social; la Agenda 2007 - 2010 formuló el Programa y la Política de Nacional de Inclusión Económica y Social para afectar la demanda y oferta de bienes y servicios provistos por pequeños productores, siendo el Estado un demandante estratégico. La Agenda 2009 – 2011, expresó que el cierre de brecha de la inclusión económica se vincula a las opciones de desarrollo productivo para construir oportunidades de acceso al empleo o su autogeneración mediante la implementación de Programas Socio Productivos, la Agenda de la Economía Popular y Solidaria y la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público Solidario, este último que difundió el mecanismo de feria inclusiva como una práctica de acceso de los micro y pequeños productores y los actores de la economía popular y solidaria al mercado público.

Los Informes de Gestión del SERCOP y las estadísticas del portal del sistema nacional de contratación del periodo 2009 – 2014 evidenciaron la democratización del acceso al mercado público a través de la aplicación de la feria inclusiva que potenció las política de inclusión económica del Estado, ya que el valor monetario contratado mediante ferias inclusivas mostró una tendencia creciente al pasar de USD 4,8 millones en 2011, a USD 57,1 millones en 2014.

Los instrumentos de autoridad se han ido construyendo en el tiempo. Unos, como el Mandato Agrario y Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública publicados con anterioridad a la Constitución de la República del Ecuador de 2008; y, otros, con posterioridad al 2009, empezando por la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria, pasando por la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario; y, terminando en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. A ello, se suman normas de menor jerarquía y de carácter procedimental en términos de Howlett como las Resoluciones del Instituto de Contratación Pública y Servicio de Contratación Pública, el Acuerdo Ministerial del Ministerio de

Coordinación de Desarrollo Social MCDS y el Instructivo operativo Programa de Provisión de Alimentos.

El primer grupo de instrumentos, incluida la Constitución de 2008, define una discontinuidad normativa sobre la contratación pública aplicada antes de 2007. Por primera vez, los lineamientos del Programa y Política de Inclusión Económica del MCDS se transforman en norma jurídica estableciendo la condición que las compras públicas prioricen los productos y servicios nacionales provenientes de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.

El segundo grupo de normas, emitidas después de la Constitución, profundizaron la normativa de la política de inclusión económica, a un nivel sectorial para la agricultura familiar y campesina; la economía popular y solidaria; y, la micro, pequeña, mediana y gran industria; también, a través de sus reglamentos, en el ámbito institucional dispusieron que el INCOP y el IEPS establezcan las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados a ser adquiridos a través de Feria Inclusiva u otros mecanismos inclusivos; al igual que, la implementación de mecanismos como márgenes de preferencia y ferias inclusivas operativos para promover la inclusión económica a favor de los micro y pequeños productores y los actores de la economía popular y solidaria.

El tercer grupo normativo, promovió procedimientos específicos para la aplicación de la feria inclusiva como mecanismo de inclusión económica. La expedición de la Resolución INCOP – 047 permitió extender el uso de la feria a otras instituciones del sector público; además, se dispuso que sectorialmente las instituciones públicas del sector social establezcan al menos el 3% del Plan Anual de Contratación Pública para las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria. El Instructivo operativo del PPA, constituyó, a pesar de ser de menor jerarquía jurídica, un instrumento fundamental para conceptos como veeduría cruzada, precios en adhesión y acompañamiento institucional que fueran aplicados entre 2009 y 2010 y en menor escala a partir de 2012 con la expedición de la Resolución INCOP – 047.

Respecto de los instrumentos de tesoro, el Ministerio de Finanzas en 2009, creó las partidas presupuestarias de gasto corriente y gasto de inversión para el Programa de Provisión de Alimentos, formando así, parte del Presupuesto General del Estado y sujeto a toda la

normativa de las finanzas públicas. Entre 2009 y 2013, el presupuesto del PPA operó a través de reformas presupuestarias con la transferencia de recursos desde los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado. En 2014, se suspende la práctica de transferencias y el Ministerio de Finanzas asignó recursos a las partidas presupuestarias del Instituto.

En el período 2009 – 2014, el presupuesto devengado acumulado del PPA ascendió a 314 USD millones, de los cuales el 94% se destinó a la compra de alimentos y servicios complementarios (USD 295,5 millones), el 4% para otros gastos de inversión y el 1% para gastos corrientes, principalmente remuneraciones del personal.

Los instrumentos de organización tienen relación con la creación del Programa de Provisión de Alimentos, institución del sector social y su posterior transformación en Instituto de Provisión de Alimentos, organización del sector productivo. Con Acta No. 009 - 2008, el Gabinete Social aprobó la creación de una Unidad especializada de compras públicas de alimentos para los programas sociales del gobierno, dependiente del MIES.

La institucionalidad del PPA se consolidó a través de la emisión de varios acuerdos ministeriales del MIES entre noviembre de 2008 y marzo de 2009; finalmente, el Decreto Ejecutivo 1636 de 7 de Abril de 2009, facultó a la Ministra de Inclusión Económica y Social crear y estructurar el Programa de Provisión de Alimentos, adscrito al Ministerio, con autonomía financiera, administrativa y funcional para organizar, coordinar, y ejecutar los procedimientos de contratación para la compra de alimentos que requieran los programas Aliméntate Ecuador del Ministerio de Inclusión Económica y Social; Programa de Alimentación Escolar PAE del Ministerio de Educación; y, PANN 2000 del Ministerio de Salud.

En junio de 2009 se aprobó el Estatuto de Gestión del Programa de Provisión de Alimentos con la misión de garantizar a los Programas Sociales de Alimentación y Nutrición del Estado, la provisión de alimentos y servicios complementarios, y facilitar la incorporación de pequeños productores como proveedores de los programas, en concordancia con la política de inclusión económica y social.

Entre 2010 y 2011, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social implementó la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público, que impulsó la difusión de la feria inclusiva como un mecanismo de inclusión social. El PPA asumió los conceptos de la Estrategia y promovió una transformación organizacional, que se concretó en octubre de 2013 con la creación del IPA como organismo de derecho público adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca para proveer alimentos, suplementos y complementos alimenticios para la administración pública central e institucional, estimulando la producción de alimentos por parte de pequeños productores nacionales.

El análisis de los instrumentos del modelo NATO permiten establecer la existencia de una política de inclusión económica en la que el mecanismo de feria inclusiva posibilitó el acceso de los micro y pequeño productores y los actores de la economía popular y solidaria a un mercado público generando oportunidades y fortaleciendo las capacidades de estos actores económicos.

Las coyunturas críticas por si solas no constituyen el cambio de una política pública, por lo que al analizar los elementos transmisores se determina la ocurrencia e intensidad del cambio. Así, la propuesta política de Movimiento País, se plasmó en acciones institucionales como la del Gabinete Social que aprobó la Agenda de Desarrollo Social 2007 – 2010 que incluye el Programa y Políticas de Inclusión Económica y Social, principios recogidos por la Asamblea Nacional Constituyente a través de varios marcos normativos como la Ley 5 o del Sistema Contratación Pública y el Mandato 16, aprobadas el 22 y 23 de julio de 2008, respectivamente.

La incorporación de los pequeños productores y actores de la economía popular y solidaria en las compras estatales constituyó un elemento diferenciador respecto de la Ley de la Contratación Pública de 2001. La oportunidad de inclusión al mercado público de estos actores es confirmada por la Constitución de la República de 2008 al otorgar fuerza constitucional a la preferencia en la compra pública para micro y pequeños productores y al sector de la economía popular y solidaria.

En la Ley 5, otro elemento importante sobre la ruta futura de la vinculación de la política pública de inclusión económica con el mercado público fue la restricción de llevar a cabo las

compras públicas a través de terceros e intermediarios; por tanto, se generó la obligatoriedad de crear una institución pública encargada de la compra de alimentos, por ejemplo para los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado.

De esta forma, las coyunturas críticas conformadas entre 2007 y 2008 permitieron promover el cambio de la política pública de inclusión económica desde su vinculación con la compra pública, como una oportunidad para generar una actividad socioeconómica y mejorar la calidad de vida de los micro y pequeños productores y los actores de la economía popular y solidaria.

Los principios y normas para la inclusión económica en el mercado público fueron recogidos e institucionalizados con la creación del PPA en 2009, que marcó una ruptura en la gestión respecto del Programa Mundial de Alimentos sobre la incorporación de pequeños productores; la selección territorializada para limitar el efecto de las economías a escala como barrera de entrada al mercado público; el control para limitar la generación de monopolios de proveedores; y, la generación de recursos para Estado, ya que el PMA recibía una comisión del presupuesto general del Estado por su gestión mientras el PPA ahorra recursos públicos al Estado por la gestión de compras.

Para detallar, el PMA promovió una estructura oligopólica del mercado público de alimentos al priorizar alimentos industrializados como galletas, coladas y granola; y, favorecer la comercialización de productos agrícolas como frejol y arroz a intermediarios; el PPA, en cambio, recuperó para el Gobierno la capacidad de organizar una estrategia de inclusión económica y social en toda la cadena productiva, desde establecer normas de buenas prácticas y precios justos a los pequeños productores, hasta negociar directamente con ellos, motivando una organización productiva para evitar la cadena de intermediarios, al igual que, una estrategia para una distribución más equitativa de los ingresos derivados del mercado público.

El PPA desarrolló el mecanismo de feria de inclusiva con criterios innovadores como la participación preferencial de micro y pequeños productores y actores de la economía popular y solidaria; la incorporación de un presupuesto referencial a partir de un precio en adhesión que mitigó la competencia entre pares; la conformación de una veeduría ciudadana para vigilar la transparencia del proceso de contratación; y la promoción de una práctica pública,

abierta al ciudadano, en todo el proceso de contratación. La fiesta, característica de la economía popular y solidaria, se expresó en la feria de exposición de productos. Además, las ferias inclusivas ejecutadas generaron efectos positivos en el ingreso y trabajo: los productores de frejol registraron un incremento promedio del ingreso entre el 15 a 20% y el trabajo femenino aumentó en 35%.

La feria inclusiva, se convirtió en una de las principales herramientas para la inclusión económica en el mercado público por beneficiar a actores económicos tradicionalmente excluidos de la contratación pública o mercado público, y también por materializar lo dispuesto en la Constitución Política del Estado sobre la preferencia de la producción nacional y de los pequeños productores; fomentar el marco de confianza entre la ciudadanía y la institucionalidad del Estado; romper el paradigma que los pequeños productores no están en condiciones técnicas y tecnológicas de participar en el mercado público; reducir los circuitos de comercialización de los productos en el mercado público; realizar transacciones económicas en el mercado público a precio justo; promover la solidaridad entre productores; y, democratizar el presupuesto general del Estado por el énfasis en la distribución primaria del ingreso.

Los resultados y potencia inclusiva de las Ferias hicieron que el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social desarrolle la Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público para ampliar y flexibilizar las compras públicas. Las ferias inclusivas se extendieron como práctica de la política de inclusión económica e instituciones del sector público como el Ministerio de Educación, INFA, Municipio de Quito, entre otros, aplicaron este mecanismo para promover el acceso de micro y pequeños productores y actores de la economía popular y solidaria el mercado público y fomentar el desarrollo de oportunidades y el fortalecimiento de capacidades, al mismo tiempo que impulsó la generación de trabajo nuevo y mejorado.

El PPA se transformó en el Instituto de Provisión de Alimentos que continuó y extendió la feria inclusiva a todo el sector público y no solo a los programas sociales respecto de la compra de alimentos; es decir, también para los centros de rehabilitación social, los hospitales y centros de salud, los recintos militares, los centros de desarrollo infantil, principalmente. La política de inclusión económica se fortaleció y la feria inclusiva se institucionalizó.

La feria inclusiva se convirtió en una práctica cada vez más utilizada para la inclusión económica. En 2014, las instituciones públicas contrataban bienes y servicios por cerca de USD 58 millones; en cinco años se había multiplicada por 20 veces el monto contratado por el PPA en 2009, aún cuando registró algunos ajustes que privilegiaron la calidad del producto antes que el acceso a los productores. Se interpreta a la feria inclusiva como un instrumento de segundo orden en términos de Peer Hall, al ser un nuevo instrumento en la política pública de inclusión económica.

Así, la ruta de la inclusión económica a través del mercado público es distinta a la registrada con anterioridad a 2007. Es notorio el efecto de la feria inclusiva para facilitar el acceso a los micro y pequeños productores y a los actores de la economía popular y solidaria; para generar trabajo nuevo y mejorado, y para promover la distribución primaria del ingreso; sin embargo, los esfuerzos para hacer de la feria inclusiva una práctica preferencial son todavía limitados, basta identificar que el monto contratado por ferias inclusivas no supera el 4% del monto de contratación pública del Estado. Es claro que, la propensión a aplicar el procedimiento de feria inclusiva da sentido al mercado público y a la política de inclusión económica, no solo como un instrumento para promover oportunidades, sino como un aporte para la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Los mecanismos de transmisión para explicar el cambio de política pública de inclusión económica a partir de una serie de coyunturas críticas, confirman que ésta registró un sendero distinto; y que además, encontró en el mercado público un aliado poderoso. Los mecanismos de contratación pública como las ferias inclusivas son entonces, una de las principales herramientas generadoras de política pública, que apalancan estrategias de inclusión económica, que impulsan la producción nacional y que fortalecen las capacidades asociativas de la economía popular y solidaria, aspectos éstos que no tiene como objetivo ser tratados en profundidad en este análisis.

## **Bibliografía**

- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. “Mandato No. 16”. Montecristi. Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. “Constitución de la República del Ecuador”. Montecristi. Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2008. “Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública”. Montecristi. Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2009. “Ley Orgánica de Soberanía Alimentaria”. Quito. Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2010. “Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones”. Quito. Ecuador.
- Asamblea Nacional Constituyente. 2010. “Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria”. Quito. Ecuador.
- AVSF. 2014. *Compras Públicas: ¿Una oportunidad para los pequeños campesinos?*. Producciones FXA. Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras. Chaco. Bolivia.
- Barzelay, Michael y Raquel Gallego. 2006. “From New Institutionalism to Institutional Processualism: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*: 531 – 557.
- Baumgartner, Frank. 2012. “Ideas and Policy change”. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*: 1-26.
- Beach, Derek y Rasmus Pedersen. 2013. *Process Tracing Methods, Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press. EUA.
- BID, Banco Interamericano de Desarrollo. 2004. “Inclusión social y desarrollo económico en América Latina”. Alfaomega Colombiana S.A. Colombia.
- Capano, Giliberto. 2009. “Undertanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 11:1, 7-31
- Capano, Giliberto y Michael Howlett. 2009. “Introduction: The determinants of Policy Change: Advancing the debate”. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*: 11:1, 1-5
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2015. “Desarrollo social inclusivo, una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe”. Santiago de Chile.

- Coraggio, José Luis. 2004. “Una alternativa socioeconómica necesaria: La economía social”. En *Política social y economía social. Debates fundamentales*. Buenos Aires. Altamira.
- Coraggio, José Luis. 2009. “Economía para la vida”. En *Diccionario de la otra economía*. Cattani Antonio, José Luis Coraggio y Jean Louis Laville. Buenos Aires. UNGS/ALTAMIRA
- Coraggio, José Luis. 2010. “Pensar desde la perspectiva de la economía social”. En *Economía social y Agricultura Familiar*. INTA. Buenos Aires.
- Coraggio, José Luis. 2011. *Economía Social y Solidaria: el trabajo antes que el capital*. Quito. Abya-Yala
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2013. “El estado de la alimentación escolar mundial 2013”. Informe. Roma. Italia.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2011. “Fortalecimiento de los programas de Alimentación escolar en el marco de la iniciativa América Latina sin Hambre 2025”. *Programas de alimentación escolar y compras de agricultura familiar campesina*. Managua. Nicaragua
- Gorges, Michael. 2001. “New Institutionalism for Explanation of Change: A note of caution”. *Political Studies Association*.
- Hall Peter A. 1993. “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, Vol. 25; 275-296.
- Hall, Peter y Rosmary Taylor. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*, *Political Studies*. Harvard University: 936 – 957
- Hinkelemmert, Franz y Henry Mora. 2009. “Economía para la vida”. En *Diccionario de la otra economía*. Cattani Antonio, José Luis Coraggio y Jean Louis Laville. Buenos Aires. UNGS/ALTAMIRA
- Howlett, Michael, Jonathan Kim y Paul Weaver. 2006. “Assesing Instrument Mixes through Progrma –Adnd Agency- Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research”. *Review of Policy Research Volumen 23 Number 1*.
- Howlett, Michael, Ishani Mukherjee y Jun Jie Woo. 2014. “From tools to toolkits in policy desing studies: the new desing orientation towards policy formulation research”. *Policy and Politics*.
- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2006. “Understanding the historical turn in the policy siences: A critique of stochastic, narrative, path dependency and processs-sequencing models of policy-making”. *Policy Sciences*: 39:1-18

- Howlett, Michael y Jeremy Rayner. 2006. Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence. En *New Governance Arrangements*.
- Hood, Christopher y Helen Margetts. 2007. *The Tools of Government in the digital Age*, Palgrave Macmillan. Nueva York, EUA.
- INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública. 2009. “Informe de Gestión”. Quito, Ecuador.
- INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública. 2010. “Informe de Gestión”. Quito, Ecuador.
- INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública. 2011. “Informe de Gestión”. Quito, Ecuador.
- INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública. 2012. “Informe de Gestión”. Quito, Ecuador.
- INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública. 2013. “Informe de Gestión”. Quito, Ecuador.
- INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública. 2009. “Resolución INCOP – 047”. Quito, Ecuador.
- Larrea, Ana María. 2014. “De la inclusión social a la justicia económica”. En *Calidad de la educación superior y género en América Latina*. FLACSO. Quito.
- Lasswell, Harold. 1992. “La orientación hacia las políticas”. En el *Estudio de las Políticas Públicas*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México.
- MAGAP, Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. 2013. “Estatuto orgánico por procesos del Instituto de Provisión de Alimentos IPA”. Quito. Ecuador.
- Marx, Karl. 1971. *El Capital*. Tomo I, Vol.2. México. Siglo XXI.
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2007. “Política Nacional de Inclusión Económica y Social 2007 – 2010”. Quito. Ecuador.
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2010. “Agenda Social 2009 – 2011”. Quito. Ecuador.
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2010. “Estrategia Nacional de Acceso al Mercado Público”. Quito. Ecuador.
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2012. “Agenda Social 2012 – 2013”. Quito. Ecuador.
- MCDS, Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social. 2012. “Acuerdo Ministerial 14”. Quito. Ecuador.

- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2008. “Acuerdo Ministerial No. 01163”. Quito. Ecuador.
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2009. “Acuerdo Ministerial 1475”. Quito. Ecuador.
- MIES, Ministerio de Inclusión Económica y Social. 2009. “Acuerdo Ministerial No. 0002”. Quito. Ecuador.
- OECD, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. 2012. “Inclusión Económica”. Foro de *Innovación Social*. <http://www.oecd.org/cfe/leed/forum/socialinnovations>.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2009. “Experiencias sociales ejemplares: renovando la gestión social en América Latina”. Quito. Ecuador.
- Polanyi, Karl. 1989. *La Gran Transformación: crítica del Liberalismo Económico*. Madrid. Ediciones de la Piqueta.
- PPA, Programa de Provisión de Alimentos. 2009. “Informe de Gestión” Quito. Ecuador.
- PPA, Programa de Provisión de Alimentos. 2010. “Informe de Gestión”. Quito. Ecuador.
- PPA, Programa de Provisión de Alimentos. 2009. “Procedimiento común de Feria Inclusiva”. Quito. Ecuador.
- Presidencia de la República del Ecuador. 2008. “Reglamento a la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública”. Quito. Ecuador.
- Reygadas, Luis. 2011. “La crisis de inclusión en América Latina: cuatro vías para enfrentarla”. En *Desarrollo, desigualdades y conflictos sociales: una perspectiva desde los países andinos*. Instituto de Estudio Peruanos. Lima.
- SELA, Sistema económico latinoamericano y del Caribe. 2015. “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe”. Caracas.
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2008. “Plan Nacional del Buen Vivir 2007 – 2010”. Quito. Ecuador.
- SENPLADES. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2009. “Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013”. Quito. Ecuador.
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. “Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017”. Quito. Ecuador.
- SENPLADES, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. 2013. “Atlas de las desigualdades”. Quito. Ecuador.

SIISE, Sistema de Indicadores Sociales del Ecuador. 2015. Indicadores Relevantes, Encuesta Nacional de Empleo. <http://www.siise.gob.ec/siiseweb>.

Valencia, Diego. 2010. “El Mercado Público Solidario”. Documento de trabajo. Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social.

Valencia Diego. 2012. “Marco Teórico y tipología de la economía popular y solidaria” Intercooperation. Quito.