



COMPRAS PÚBLICAS

¿UNA OPORTUNIDAD PARA LOS PEQUEÑOS
PRODUCTORES?



JULIO PRUDENCIO BOHRT
BISHELLY ELÍAS ARGANDOÑA
(EDITORES)

LAS COMPRAS PÚBLICAS

¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?

LAS COMPRAS PÚBLICAS

¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?

Julio Prudencio Börth
Bishelly Elías Argandoña
(Editores)

2014

Las compras públicas: ¿alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina? / Editores: Julio Prudencio Börth; Bishelly Elías Argandoña. La Paz: Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, 2014.

199 p.; grafs.; tbls.; 16 x 21 cm. (Publicaciones Regionales del Proyecto Mercados Campesinos, N° 1)

D.L.: 4-1-3037-13

ISBN: 978-99954-88-16-1

/Compras públicas / Productos agropecuarios / Pequeños productores / Organizaciones de productores / Abastecimiento de alimentos / Desayuno Escolar / Bolivia / Ecuador / Perú /

© 2014 Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSF

Calle Ricardo Mujía N° 1008 esquina Jaimes Freyre

Sopocachi

Casilla 08999

Teléfono/Fax: (591 – 2) 2413184 2414906 2413599

La Paz – Bolivia

AVSF-bolivia@accelerate.com

www.avsf.org

Diseño de tapa: Stinger Corporation

Edición: Virginia Aillón

Producciones FXA

Calle Chaco N° 1161 Esq. Ostría

Sopocachi (Cristo Rey)

Telefax: (591-2) 2416058

fxa@fxa.org.bo

www.fxa.org.bo

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto Mercados Campesinos (DCI-FOOD/2010/230-269) y de la fundación Oxfam. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSF, y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea y de la fundación Oxfam.

Contenido

Presentación	9
--------------------	---

Las compras públicas de alimentos: ¿una alternativa para la producción agrícola campesina?

Julio Prudencio B.

Introducción	11
1. La creciente importancia de las compras públicas	13
2. Las compras de alimentos en las compras públicas	15
3. Los desafíos	20
4. Algunas reflexiones y conclusiones generales	22
Bibliografía	25

LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EN BOLIVIA

¿Es la normativa para el desayuno escolar favorable para los pequeños agricultores?

Geovana Mercado

Introducción	29
1. Una historia reciente: evolución de la normativa de contratación pública	30
2. El resultado del proceso: la normativa actual	39
3. Lo que hay detrás: la intencionalidad de la normativa	45
Bibliografía	48

Las compras agroalimentarias del Estado: ¿Una oportunidad para los pequeños productores?

Bishelly Elías, Gabriel Valdivia y Andrea Romero

Introducción	51
1. Las compras públicas agroalimentarias, una aproximación	52
1.1. Las compras municipales de productos agroalimentarios	59
1.2. El Desayuno Escolar	60
Cobertura del DE por categoría municipal	60
Cobertura del DE por departamentos	63

1.3. Los proveedores del Desayuno Escolar.....	67
Proveedores por categoría municipal	69
Principales proveedores del DE.....	
Las OECA como proveedoras de la alimentación escolar.....	72
Las OECA proveedoras por categoría municipal y por departamento	73
2. Algunas reflexiones y conclusiones	76
Bibliografía	79

Alianza entre municipios y organizaciones de productores para el Desayuno Escolar: iniciativas a contracorriente

Aurélien Leray

Introducción	81
1. Antecedentes necesarios.....	83
1.1. Tarija y los equipos de gestión	83
1.2. Tiwanaku: la relación AMPACH/Municipio	83
2. Estudios de caso	84
2.1. Reproductividad del dispositivo de Tarija	84
2.2. Tiwanaku: una relación sostenible Municipio - Organización de productoras	87
3. Conclusión general.....	93
Bibliografía	95
Anexo de gráficos	98

El Desayuno Escolar en Bolivia: cuatro estudios de caso

Javier Thellaeche, Geovana Mercado y Jana Körner

Introducción	103
1. Características de los estudios de caso.....	104
2. Descripción del sistema.....	109
2.1. Actores involucrados	109
2.2. Características del contrato.....	111
2.3. Frenos y ventajas	115
2.4. Nuevas posibilidades de mercado	119
2.5. Aspectos innovadores	120
3. Conclusiones	120
Bibliografía	122

LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EN PERÚ

Estudio de las compras públicas a los pequeños productores del sector agropecuario del Perú

Julio Venero Farfán

Introducción	125
1. El sistema de compras públicas: El proceso para pequeños productores.....	127
1.1. Aspectos generales	127
1.2. Marco normativo	127
1.3. Entidades comprendidas en la Ley de Contrataciones del Estado.....	128
1.4. Órganos y funcionarios que participan en las contrataciones.....	128
1.5. Instrumentos de gestión en las contrataciones.....	129
1.6. El proceso de selección	129
1.7. Beneficios para los pequeños productores en las contrataciones estatales...	130
2. Comentarios al marco normativo y la disponibilidad de información pública	131
2.1. Comentarios sobre la normatividad.....	131
2.2. Comentarios sobre la información pública.....	132
3. Mapeo de actores.....	133
4. Caracterización de las compras públicas a pequeños productores y principales productos demandados	133
4.1 El mercado estatal.....	134
4.2. EL mercado estatal de alimentos: potencial mercado para pequeños productores	135
4.3. El mercado estatal de alimentos adquiridos solo a las Mype: Compras públicas a pequeños productores.....	139
5. Importancia de los programas asistencia alimentaria para la seguridad alimentaria	142
6. Las compras públicas: Oportunidades y amenazas para pequeños productores agropecuarios	147
6.1. Estudio de caso de la municipalidad distrital de Chalaco	147
6.2. Estudio de caso de la municipalidad de Pomacanchi	151
6.3. Oportunidades y amenazas para los pequeños productores.....	155
7. Conclusiones	157
Bibliografía	159

LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EN ECUADOR

Abastecimiento alimentario de los programas sociales a través del Sistema de Contratación Pública del Ecuador

Braulio Novoa

Introducción	163
1. Contexto institucional de la compra pública de alimentos.....	164
1.1. Instituciones que participan en la compra pública de alimentos	165
1.2. Procesos y herramientas de la compra pública de alimentos.....	166
1.3. Análisis de la concentración y diversidad de la compra pública de alimentos.....	167
1.4. Análisis del funcionamiento y concentración en la adquisición de alimentos.....	169
1.5. Dificultades estructurales en el acceso a la Compra Pública.....	171
1.6. Conclusiones.....	172
2. Estudios de caso	173
2.1. Compra pública de leche	173
2.2. Compra pública en los Centros Infantiles del Buen Vivir, CIBV.....	184
2.3. Compra pública a través del proceso Feria Inclusiva.....	190
3. Conclusiones y recomendaciones generales	194
Bibliografía	197

PRESENTACIÓN

Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, AVSF, es una asociación francesa de solidaridad internacional, especializada en el campo del desarrollo rural, de apoyo a las agriculturas campesinas en regiones desfavorecidas. Contribuye a acciones de sensibilización en el Norte y en el Sur en favor de estas agriculturas, y cuenta con experticia en los ámbitos de la agricultura, la ganadería y la salud animal.

Durante tres años, de 2011 a 2013, AVSF ha ejecutado el proyecto regional “Mercados Campesinos” en Bolivia, Perú y Ecuador, en alianza con diferentes socios, el Sistema de la Investigación de la Problemática Agraria del Ecuador, SIPAE, en Ecuador; el Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES, en Perú; la Asociación de Organizaciones de Productores Ecológicos de Bolivia, AOPEB, en Bolivia, y Agrocampus en Francia. El proyecto Mercados Campesinos cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su objetivo principal es generar conocimientos, capacidades y políticas públicas para el desarrollo de sistemas alternativos de comercialización asociativa de productos campesinos estratégicos, de alta calidad e identidad. Asimismo, promover mejores circuitos de comercialización para las agriculturas familiares de los países andinos.

El Estado puede jugar un rol primordial en la promoción de mejores circuitos de comercialización para las familias campesinas, a través de la promoción de espacios de comercialización, y de mercados específicos, a través de la regulación de precios, e inclusive como agente comercializador. En diferentes contextos y países, una de las herramientas más comunes para el fomento de la comercialización, son las compras públicas en el marco de programas de lucha contra la desnutrición. Sin embargo, todavía no se han analizado en profundidad las compras de alimentos por el Estado a través de los distintos programas, proyectos y servicios de los gobiernos locales, regionales y nacionales.

Como consumidor, el Estado puede ser un referente en la búsqueda de un consumo responsable, mediante la compra de productos agroalimentarios y priorizando a los pequeños productores como sus principales proveedores. Puede también el Estado fomentar el consumo de alimentos más sanos, nutritivos o ecológicos, especialmente porque los programas públicos de alimentación centran su atención en niños, personas mayores, madres gestantes o lactantes, y grupos vulnerables en general. En los últimos años se han generado normativas, políticas o

programas que tienen un doble propósito; por un lado, promover la mejora en la nutrición de los grupos poblacionales vulnerables y, por otro, promover el acceso de las micro empresas y organizaciones de productores/as a la compra pública.

El presente texto muestra los diversos esfuerzos que se realizan por lograr que los productores rurales accedan a la compra pública en Ecuador, Perú y Bolivia. El análisis se enfoca en los principales cambios normativos, el tipo de programas en marcha para la compra pública de alimentos, la efectividad de la incorporación de los productores en este mercado y, finalmente, analiza los resultados, avances y desafíos de la efectividad de estas políticas para la participación de los/as actores rurales. Los casos analizados en los tres países enseñan que la concepción de los programas de compra pública tiende a priorizar el componente de distribución de alimentos —con una visión nutricional centrada en cantidades precisas de calorías, nutrientes y oligoelementos— a la población objetivo. Esto, sin embargo, va en detrimento de la construcción conjunta de una oferta local y diversificada de alimentos —desde la producción campesina— para esos programas. Si bien son programas con cierta estabilidad en el tiempo, la inclusión de los pequeños productores está sujeta a cambios frecuentes de la normativa, y a crecientes exigencias de formalización y gestión administrativa. Estos elementos tienden a eliminar la participación de los pequeños productores en la compra pública, sobretodo en Ecuador y Perú. Sin embargo cabe rescatar que en el caso boliviano, las compras públicas se han convertido en un importante eje dinamizador de las actividades de procesamiento y comercialización de numerosas organizaciones económicas campesinas del país.

Aunque se encuentran distintos niveles de avance, los estudios de caso y las experiencias nos invitan a reflexionar sobre cómo se pueden acercar más y mejor los y las agricultores/as al mercado estatal, y su importancia en el fortalecimiento de la posición de los pequeño productores en otros mercados. Asimismo nos invita a descubrir políticas más creativas para la promoción de un consumo responsable en los distintos niveles territoriales.

Pierril Lacroix
Coordinador
Proyecto Mercados Campesinos

Sarah Metais
Coordinadora
AVSF - Bolivia

LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS ¿UNA ALTERNATIVA PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA CAMPESINA?

JULIO PRUDENCIO BÖHRT¹

Introducción

¿Cuáles son las principales características y objetivos de las compras públicas de alimentos en los países de América Latina, y sobre todo en los países del área andina? ¿Son las compras públicas una estrategia de disminución de la desnutrición y de fomento a la producción nacional de alimentos?

El objetivo de este trabajo es justamente tratar de responder esas preguntas mediante una lectura crítica de las experiencias desarrolladas en Perú, Ecuador y Bolivia, por equipos de investigadores de Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, AVSF, durante el año 2012 y parte del 2013, expuestas en el presente libro.

En el año 2011, Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, junto con la Asociación de Productores Ecológicos de Bolivia, AOPEB, emprendieron el Proyecto “Mercados Campesinos” con el apoyo financiero de la Unión Europea. Dicho proyecto tiene como actividad principal la investigación sobre los mercados, uno de cuyos ejes temáticos es justamente el referido a las compras públicas de alimentos.

En el Perú se emprendió la investigación denominada “Estudio de las Compras Públicas a los Pequeños Productores del Sector Agropecuario en el Perú”,

1 Julio Prudencio Böhr. Economista. Experto en seguridad/soberanía alimentaria y nutricional. Diploma de Estudios en Profundidad (diplome d'Etudes Approfondies, DEA) mención "Análisis y planificación del desarrollo". Diploma sobre Género y Economía en América Latina. E:mail: JPrudencio@megalink.com

que comprende un análisis de todo el Sistema de Compras Públicas del Perú y una caracterización de las compras a los pequeños productores.

En el Ecuador se realizó la investigación titulada “Análisis del Sistema Nacional de Compras Públicas vinculadas a la provisión de alimentos de programas sociales en el Ecuador”, dónde se analiza a los actores y a las principales herramientas de las compras públicas, junto con un estudio de caso sobre las compras públicas de leche.

En el caso boliviano, el estudio “Las compras públicas de alimentos en el caso de Bolivia”, comprende un análisis detallado de las normativas y disposiciones legales sobre el tema; un examen de las compras generales de alimentos realizadas por el Estado, y finalmente, estudios de caso de gobiernos municipales que implementan los programas de desayuno escolar, que ilustran acerca de las diferentes modalidades y mecanismos de implementación así como los efectos y dificultades que se plantean.

En las investigaciones mencionadas se vislumbran dos puntos importantes en el debate y análisis. El primer punto es el relativo a la seguridad alimentaria nutricional de poblaciones vulnerables, lo cual tiene una relación directa con el combate a la pobreza, inserta también en el Objetivo 1 de las metas del Milenio, ODM, erradicación del hambre y la pobreza.

El segundo punto de análisis hace referencia a la seguridad y soberanía alimentaria que plantean los países, principalmente Bolivia y Ecuador, mediante el apoyo a la producción interna de alimentos, sobre todo de origen campesino.

Por lo anterior, el trabajo pretende analizar cómo las diversas instituciones gubernamentales (gobiernos municipales, reparticiones regionales, ministerios y otras) implementan estos programas, cómo garantizan las compras de alimentos y su distribución, y cómo las organizaciones de productores acceden a las licitaciones y mercados, los obstáculos que se les presentan, las modalidades de participación y funcionamiento, los efectos que ello tiene en las organizaciones de productores y otros aspectos relativos.

En los países andinos, las compras públicas de alimentos surgen con vigor hace pocos años, como alternativa al modelo neoliberal que se implementa y que está basado en los Programas de Ajuste Estructural en los que la libre determinación de los precios de alimentos se determina por la oferta y la demanda, así como en la apertura irrestricta a las importaciones. Estos son los fundamentos básicos del mercado.

En la actualidad, las compras públicas están concebidas como parte del apoyo a programas sociales y a la producción interna de alimentos. Se constituyen,

en los últimos años, en un elemento emergente e importante que intenta movilizar recursos para intervenir de mejor manera en ambos temas, aspectos contemplados en las políticas de seguridad alimentaria de los países, así como en el derecho humano a la alimentación.

1. La creciente importancia de las compras públicas

Las compras públicas adquieren mayor importancia en los contextos nacionales, sea por los crecientes recursos invertidos, la amplia participación gubernamental, la diversidad de modalidades existentes para las compras, como también por un marco normativo y legislativo cada vez más exigente.

A medida que se desarrollan estas modalidades, los países incrementan los recursos monetarios para ese fin, lo que no sucedía en los años anteriores.

Amplia participación gubernamental

Paralela a la creciente inversión financiera estatal, son cada vez más las instituciones gubernamentales (nacionales, regionales, municipales) involucradas en las compras de alimentos, dependiendo de los programas a los cuales van destinados los alimentos.

Los estudios analizados muestran que en el caso de Bolivia, por ejemplo, tienen una directa participación los ministerios de Salud y Deportes; el Ministerio de Defensa, el Comando General de la Policía. En tanto, en el caso del Perú las instituciones gubernamentales involucradas son el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, Ministerio de Justicia y los ministerios de Defensa, del Interior, de Salud, y de Trabajo, Por su parte, en el caso de Ecuador; el Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP; el Programa de Provisión de Alimentos, PPA, y el Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES. Y por supuesto, los gobiernos municipales en cada uno de los países.

Las modalidades para establecer las compras también varían de país a país, correspondiendo cada una de ellas a sus características propias y maneras de establecer su funcionamiento.

En el caso de Bolivia, la forma de adquisición de bienes y servicios se rige por las normas y procedimientos establecidos en el Decreto Supremo N° 181 referido a las Normas Básicas del Sistema de Adquisiciones de Bienes y Servicios, que determina diversas (6) modalidades de compras públicas. Mientras, en el

caso del Perú, las compras están comprendidas en la Ley de Contrataciones del Estado que establece las Clases de Procesos de Selección mediante la Licitación pública, el Concurso público, la Adjudicación Directa Pública, ADP, y selectiva, ADS; y la Adjudicación de Menor Cuantía. En el Ecuador, la contratación de bienes y servicios presenta una modalidad diferente a las de Bolivia y Ecuador, pues se rigen por la contratación Normalizada y no Normalizada, estableciendo catálogos electrónicos y clasificaciones por montos de dinero de ínfima cuantía o de subasta.

Marco normativo creciente

Resulta claro que los diferentes gobiernos están en un proceso de elaboración creciente de una serie de compromisos y reglamentaciones nuevas y más exigentes para mejorar las compras públicas y hacer sostenible esta modalidad de apoyo a la producción agrícola interna —sobre todo de origen campesino en el caso de Bolivia y Ecuador— y de apoyo a la alimentación y disminución de la desnutrición.

En el caso de Bolivia, hace varios años que se están elaborando una serie de disposiciones legales para el fomento y la adquisición de la producción nacional².

Con el actual Gobierno, es manifiesta la intencionalidad política de fortalecer la capacidad productiva de origen campesino, para lo cual se han establecido avances en la normativa que enfatizan la priorización de la producción agroalimentaria de origen nacional, en hacer más efectiva la participación de la agricultura familiar y comunitaria (Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria,) y garantizar la provisión de alimentos a la población. También el desarrollo de programas para la transformación/industrialización en las regiones y políticas de promoción al consumo nacional al ampliar la cobertura del Programa de Alimentación Complementaria Escolar.

En enero de 2013 se promulgó la Ley N° 338³ con el propósito de normar la agricultura familiar sustentable, fortalecer las organizaciones campesinas, facilitarles el acceso a la capacitación técnica, a la tecnología, a los créditos, a los precios justos y “a la apertura a mercados”, entre otros. Es decir, se otorgan una

2 La Ley N° 1565 en el año 1994, de Participación Popular, el D.S. N° 27328 del Compro Boliviano, o la Ley N° 2061 de creación del SENASAG, para la sanidad e higiene, en el año 2000, y otras.

3 Ley de Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena-Originarias, OECA, y de Organizaciones Económicas Comunitarias, OECOM, para la integración de la Agricultura Familiar Sustentable y la Soberanía Alimentaria

serie de márgenes de preferencia para las asociaciones de productores, OECA y OECOM y se prioriza la soberanía alimentaria nacional.

En el Ecuador, además del Sistema Nacional de Contratación Pública y otras reglamentaciones, se han establecido disposiciones legales para que los proveedores no sólo sean personas jurídicas sino también personas naturales con una serie de requisitos, los que, además, incentivan el nivel de educación de los proveedores.

En el Perú también se han establecido una serie de disposiciones legales que facultan beneficios para los pequeños productores en las contrataciones estatales. Por ejemplo, la posibilidad de las MyPE de optar por sistemas alternativos de retención de porcentajes del contrato de las entidades públicas; o la preferencia a la MyPE que tenga personal discapacitado.

Aparte de esas disposiciones específicas, los gobiernos han establecido disposiciones legales que forman parte de sus políticas relacionadas con el abastecimiento de alimentos a la población en general. Esto se traduce, por ejemplo, en que cuando existe sobre oferta de algún producto de origen agropecuario que amenaza el mercado y los ingresos de los pequeños agricultores y productores, los gobiernos autorizan a las instituciones o programas correspondientes: Programa Nacional Alimentario, PRONAA, en el caso del Perú y la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA, en el caso de Bolivia, a intervenir en los mercados y realizar compras y distribución de productos básicos, a precio controlado.

2. Las compras de alimentos en las compras públicas

Como ya se afirmó, las compras públicas de alimentos en los países andinos cada vez adquieren mayor importancia y preponderancia. En el estudio de caso referido a Bolivia se puede apreciar que en el año 2007 se invirtieron 391.7 millones Bs* (el 4% del total de las compras públicas y el 0.5% del total del Presupuesto General de la Nación, PGN), mientras que en el 2010, esa inversión alcanzó a 599 millones de Bs, y en el 2011 a 1 315.3 millones Bs, correspondiente al 7% de las compras nacionales y 0.8% del PGN (Elías, 2013).

También resalta que del total de compras de productos agroalimentarios realizadas por reparticiones del Estado, los que más compraron fueron los gobiernos municipales. En el año 2011, mientras los gobiernos departamentales invirtieron el 9.9% en la compra de alimentos, el Órgano Ejecutivo invirtió el 29.7%, las Instituciones Descentralizadas y el Seguro Social, el 7.3% cada una, y los gobiernos municipales el 41.3%.

* Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

La información anterior se complementa con aquella que demuestra que cada vez es mayor la inversión en alimentos, no sólo por los programas coyunturales de emergencia y desastres naturales, sino sobre todo porque el Estado boliviano tiene mayor protagonismo en la provisión de alimentos a la sociedad civil a través del apoyo a las empresas del Estado (Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos, EMAPA; Empresa Nacional de Políticas Estratégicas, ENPE), como también a través de los Programas de Alimentación Complementaria Escolar, ACE.

En el caso del Perú, las compras de alimentos también son significativas ya que el estudio señala que en el año 2010 tuvieron un valor de 1 074 millones de nuevos soles* (4.1% del total de las compras públicas) y el año 2009 de 783 millones (3.7% del total); mostrando un crecimiento de este mercado del 37%. Resalta también que en este mercado potencial predominan las compras que se realizan en las grandes ciudades (igual que en Bolivia y Ecuador), que se adjudican los mayores montos en alimentos y bebidas.

Finalmente, sobresale que los principales programas a los cuales se dirige la mayoría de las compras de alimentos son los programas de asistencia alimentaria y programas que atienden a la población vulnerable o en extrema pobreza.

En el caso del Ecuador, las compras de alimentos representaron USD 47.7 millones entre 2008 y 2011, es decir, el 2.12% del total de las compras que realizó el Estado ecuatoriano. Acá también hay que resaltar que la mayoría de las compras públicas de alimentos se realizan a través del Programa de Provisión de Alimentos que abarca casi 2/3 del total de compras.

Así, los datos muestran que los gobiernos nacionales de los tres países son importantes compradores de alimentos y que a medida que transcurren los años, aumentan esas inversiones.

Los productos comprados

Las compras públicas de alimentos benefician también a las medianas y pequeñas empresas, a las entidades pequeñas y a las organizaciones de productores campesinos. El caso del Perú es el más representativo ya que las compras públicas de alimentos y bebidas realizadas sólo a las MyPE crecen permanentemente. Los datos entre los años 2009 y 2010 muestran un significativo incremento en ese sentido ya que en el estudio que presentamos se indica que casi un 3% de las compras estatales son realizadas a organizaciones de productores.

* Un dólar americano equivale a 2.80999 nuevos soles peruanos al 16 de enero de 2014.

En el caso de Bolivia, la participación de los agricultores, de las OECA y de las OECOM no es tan significativa como en el Perú. Un estudio sobre las OECA (CIOEC, 2010) identificó que sólo 25 accedieron a contratos con el sector público para proveer alimentos para el Desayuno Escolar en diferentes departamentos y municipios. Lamentablemente, no hay información actualizada que muestre la cantidad de las OECA que actualmente proveen alimentos a las reparticiones del Estado, tampoco existen cifras sobre los volúmenes vendidos.

El caso del Ecuador también es parecido al de Bolivia ya que las denominadas entidades pequeñas (productores individuales u asociados) acceden tan sólo al 0.98% del total de las compras públicas entre el 2008 y el 2011, tal como resalta el estudio sobre el Ecuador.

Otro aspecto a considerar es el relativo a los productos demandados, que varían según el país. En el caso del Perú, los mayores montos adjudicados se concentran principalmente en 3 grupos de alimentos: aceites, azúcar, granos y harinas (31.1% del total del 2010), seguidos por las raciones alimenticias y los alimentos procesados (26.2% en 2010) y, finalmente, la leche y derivados (24.9%).

En cambio en el Ecuador, un solo producto concentra la mayoría (leche y derivados representan el 28% del total del valor adjudicado), seguidos de lejos por la carne de res (11.71%), el azúcar (11.66%) y las raciones para emergencias.

Un aspecto a resaltar en esta temática, es la referida a la procedencia de los alimentos. En el caso del Perú existe la certeza de que productos como las verduras y los tubérculos (que en el 2010 representan el 4.2% del total adjudicado de alimentos) proceden de la economía familiar campesina. En el Ecuador, el 41% de la leche —que es el principal producto adjudicado por las compras públicas y que también es exportado— procede de la producción campesina, a lo cual se puede añadir la producción de papas (1.25%), alimento principal en la dieta campesina.

Asimismo, hay que resaltar que las compras de leche en el Ecuador han generado un beneficio en términos de los precios de venta de la leche, a favor de los productores, como detalla el estudio. En cambio en Bolivia, los principales productos vendidos por las organizaciones de productores campesinos (leche y derivados, procesados de harina y fruta) son muy reducidos y de escaso procesamiento.

Creciente ampliación de la cobertura

Otro aspecto que resalta en el análisis es el referido a la creciente ampliación de la cobertura y la ampliación de los beneficiarios.

En el caso de Bolivia, cada vez hay mayor cobertura del Programa del Desayuno Escolar, es decir, cada vez hay más municipios que ofrecen ese servicio a su población escolar. Si en el año 2003 eran 178 municipios que tenían ese Programa, en el 2012 alcanza a 285 municipios, es decir que hubo un aumento del 60% en los 9 años. Eso a su vez significa que en el año 2003 se cubrió al 54% del total de municipios a nivel nacional, mientras que en el 2012 se cubre el 84% del total.

En el caso del Perú, el principal programa de compras y distribución de alimentos es el PRONAA. Según el estudio, en el 2010 logró llegar a 579 621 niños y niñas menores de 3 años de edad, atendidos con alimentos fortificados; a 249 312 madres gestantes (con canastas mensuales de alimentos), a 588 722 niños y niñas en edad preescolar (de 3 a 5 años de edad), y a nivel regional, a 2 128 074 beneficiarios. Esto muestra el alcance y la dimensión social de estos programas.

En el caso del Ecuador, el mayor beneficio por las compras públicas se da a través de la evolución de la producción de leche que tiene un ascenso permanente desde el año 1985, pero sobre todo a partir del 2003, lo cual se refleja también en un crecimiento sostenido de las exportaciones de leche.

Incidencia en la disminución de la desnutrición

Otro aspecto a resaltar es el relativo a los efectos en la disminución de la desnutrición, sobre todo infantil. En el caso de Bolivia, aunque no hay datos oficiales respecto a la incidencia del Desayuno Escolar en la nutrición de los escolares, se puede afirmar, sin temor a equivocaciones, que esas compras inciden en la disminución de la desnutrición como también en una mayor asistencia de los niños a las escuelas.

Las raciones de alimentos distribuidos varían de escuela a escuela y de región a región, raciones que combinan productos procesados principalmente, con frutas u otros, en raciones con elevado valor proteico que alcanzan a los 200 ml/promedio/día, lo cual constituye un complemento a la dieta diaria de los alumnos.

En el caso del Perú, el informe resalta que el PRONAA atiende con las compras públicas de alimentos, a hogares y albergues, y a otros Programas (Programa de Complementación Alimentaria, PCA, y Alimentos por Trabajo), con diversos tipos de raciones de cereales, menestras, pescados y otros.

Estos ejemplos muestran que los alimentos distribuidos en los distintos programas deberían tener una incidencia en los niveles de nutrición de las diferentes poblaciones objetivo de los países andinos.

Mayor participación social

Otro aspecto a resaltar es la generación de una mayor participación de las organizaciones sociales y de las asociaciones de productores, al menos en sus gobiernos locales y municipales⁴.

Al respecto, se dispone de información referida solo al caso de Bolivia, sin embargo, seguramente es similar en el resto de los países estudiados.

Según los diversos estudios, la participación social es cada vez más relevante en los gobiernos locales/regionales/municipales, no sólo en la definición de las políticas de sus gobiernos locales sino también incidiendo en la distribución del gasto público y en la organización/coordinación con los diferentes actores de su región/localidad. Ello representa significativos avances respecto al pasado cuando todos los programas y políticas estaban definidos desde el Gobierno central.

En el caso del Programa de Desayuno Escolar, hay una apropiación social de las organizaciones sociales y, pese a las diversas dificultades que se presentan (por ejemplo, los intereses de otros sectores sociales como los transportistas, constructores, comerciantes e inclusive contrabandistas que quieren desviar las inversiones), éstas se han logrado imponer a través de diversas estrategias de participación y funcionamiento.

Los ejemplos de los estudios de caso muestran que en algunos municipios (Tarija) se han conformado alianzas entre los funcionarios municipales y los padres de familia para compartir responsabilidades y funciones. En otras regiones, se han configurado alianzas entre todos los sectores sociales existentes en el municipio, como las ONG, el Gobierno municipal, las asociaciones de productores, los padres de familia, los representantes zonales, las autoridades originarias (*Mallku*), las asociaciones de mujeres, e inclusive las reparticiones estatales.

¿Y que reflejan estas estrategias? ¿Cuáles son los límites que tienen para enfrentar esas situaciones? Resulta claro que las estrategias reflejan la necesidad de las familias, sobre todo de las más pobres, de mejorar la alimentación de sus hijos y aligerar su presupuesto familiar.

Desde las organizaciones de productores, estas estrategias reflejan el deseo por mejorar la producción, diversificar sus productos y, sobre todo, abrir mercados para su producción. Desde el punto de vista gubernamental, queremos pensar que la estrategia sería poner en práctica el Derecho Humano a la Alimentación y

4 En el caso de Bolivia y Ecuador, los estudios muestran que la participación de las organizaciones sociales se ve favorecida por las determinaciones y legislación pública que esos gobiernos están elaborando.

también alcanzar mayor soberanía alimentaria, aunque hay una serie de dificultades y límites en su implementación, como demuestran los estudios de caso.

Por otro lado, está claro que en el sector rural, sobre todo por el aislamiento de varias comunidades y también porque el presupuesto municipal destinado es insuficiente, el Programa del Desayuno Escolar depende en gran medida del funcionamiento comunitario por lo que, en contraposición, hay un decidido control social por parte de los padres de familia de los escolares.

3. Los desafíos

Es claro que los gobiernos de la región andina se plantean, a través de las compras públicas de alimentos, dos aspectos: *i*) disminuir la desnutrición a través de una serie de programas específicos, como también a través de instancias gubernamentales especializadas (Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, CONAN, en Bolivia y el PRONAA en el Perú) y, *ii*) alcanzar la seguridad alimentaria (sobre todo en el caso de Bolivia y Ecuador) fomentando un mayor apoyo a la producción familiar campesina a través de sus organizaciones sociales y abriendo/asegurando mercado para esa producción.

Sin embargo, para el logro de esos objetivos hay todavía una serie de desafíos que se pueden resumir en dos grandes temas.

La captura del mercado estatal

La mayoría de las ventas de alimentos, en los tres países considerados, las realizan las grandes empresas, por lo tanto es reducido el impacto en la producción de alimentos de origen campesino.

En el caso de Bolivia, en el año 2011, considerando el principal programa de compras estatales a nivel municipal como es el Desayuno Escolar, el 60% de las compras fue realizado a las grandes empresas privadas y sólo el 30% a las asociaciones de productores organizados.

Desde el punto de vista de las ciudades capital, se amplía esa diferencia. Los estudios muestran que en las ciudades capital, las grandes empresas cubren el 80% del total del Desayuno Escolar mientras que los pequeños productores apenas el saldo, diferencia que se profundiza en las ciudades de más de 20 000 habitantes.

Estos datos muestran que todo lo que podría ser un mercado seguro para la producción familiar campesina (productores individuales como asociados), una opción para alentar más la producción de alimentos, y sobre todo para alcanzar

mayor soberanía alimentaria nacional, no se cumple hasta ahora. La economía familiar campesina (individual u organizada) no está logrando vender los productos alimenticios como se requieren, es decir, no están alcanzando a capturar ese mercado como sería lo adecuado, existiendo varias razones como se analizará más adelante.

En el caso del Perú, el estudio afirma que el mercado potencial de alimentos del 2012 fue de más de mil millones de soles, sin embargo, las MyPE rurales o las asociaciones de pequeños productores vendieron alimentos solo por 137 millones, es decir menos del 11%. Esto se debería a que muchas de estas transacciones se refieren a productos que tienen algún tipo de transformación o manufactura que las asociaciones de productores no están en la capacidad de satisfacer. También se constata la existencia de empresas intermediarias que acceden a ventas significativas financieramente (verduras, carnes, leche y derivados lácteos), solo por tener los contactos y la información que los acercan al mercado estatal.

Esta información muestra que hay un mercado potencial con capacidad para incrementar las compras directas a asociaciones de pequeños productores agropecuarios, pero pone en discusión la capacidad de estas asociaciones para mejorar su oferta de productos adecuados a la demanda estatal. Asimismo, resalta una competencia desigual entre grandes y pequeñas empresas por las condiciones inherentes de cada una y las malas prácticas gubernamentales.

En el caso del Ecuador, la situación es parecida a la que atraviesan los otros dos países. El estudio referido señala que los grandes empresarios (39 entidades) realizan compras que representan el 21.65% del total de las compras públicas, mientras que las entidades pequeñas (productores individuales o asociados) accedieron solamente al 0.98% del total de las compras públicas entre los años 2008 y 2011.

El estudio también resalta —al igual que en el caso de Lima en el Perú y La Paz, Cochabamba y Santa Cruz en Bolivia— la gran concentración de ventas en las ciudades o provincias más grandes del país. En este caso, se muestra que el 91,7% del total del valor de las compras se realizó en la provincia de Pichincha, donde se encuentra Quito, la ciudad capital del Ecuador.

Vencer los obstáculos

Las MyPE, las OECA y las asociaciones de productores campesinos, tienen varias dificultades para alcanzar las licitaciones de los principales programas de compras de alimentos de los países andinos estudiados.

En el caso de Bolivia, los estudios presentados señalan como las principales dificultades: *i)* escasa capacidad para ofertar productos locales en las cantidades requeridas y el saneamiento requerido, *ii)* limitaciones en el proceso de transformación de los alimentos, *iii)* requerimientos legales y normativas difíciles de cumplir, *iv)* limitado capital de operaciones de los pequeños productores/asociaciones, *v)* demora en los pagos por parte de los gobiernos municipales, *vi)* escasa capacidad logística para la distribución/entrega de los alimentos y, *vii)* el hecho de que el mercado no esté asegurado a mediano y largo plazo, entre otras.

Pero estas dificultades no sólo se presentan en las organizaciones/OECA sino que también están vinculadas con dificultades en los gobiernos municipales, que por lo general tienen una escasa visión a futuro del desarrollo regional ya que no incorporan en su planificación programas de fomento a la producción y transformación de alimentos. También demuestran escaso conocimiento de las normas nacionales para las compras/ventas y limitaciones económicas para financiar/alentar estos programas. Además desarrollan débil transparencia en procesos de adquisición de bienes y servicios, y otros.

En el caso del Perú, las dificultades con las que tropiezan las MyPE y los pequeños productores para acceder a las licitaciones, hacen referencia a las malas prácticas en el otorgamiento de la aceptación gubernamental, las escasas opciones que tienen para acceder a la información sobre las convocatorias y sobre todo la competencia desigual entre grandes y pequeñas empresas. Asimismo, los problemas en la distribución y la calidad del producto, la carencia de sistemas de seguimiento, la escasa capacidad técnica de los gobiernos locales que no fortalecen las asociaciones y otros.

En el Ecuador, los principales obstáculos anotados por el estudio hacen referencia al bajo nivel de instrucción y educación de los participantes en las compras públicas, escaso uso del internet como fuente de información pública, carencia de planes estratégicos y que los actuales esquemas de funcionamiento favorecen la concentración de la compras en las industrias establecidas formalmente.

4. Algunas reflexiones y conclusiones generales

Del estudio sobre las compras públicas de alimentos en los tres países andinos, podemos establecer las siguientes reflexiones generales:

- Resulta claro que las compras públicas de alimentos están ocupando, por primera vez, un lugar importante en la agenda del desarrollo de los países considerados y seguramente también en la agenda de otros países de América Latina, no sólo por sus alcances en aspectos de educación y alimentación/nutrición, sino también por su importancia en la apertura de un mercado interno, el fomento al sector productivo y de transformación, la búsqueda de desarrollo sostenible y otros aspectos más (soberanía alimentaria, mayor participación social, ejercicio del derecho humano a la alimentación y educación, entre otros).
- Pero, a pesar de la serie de los alcances descritos, todavía hay varios otros elementos a ser considerados y discutidos/debatidos. Por ejemplo, el rol que pueden desempeñar estas crecientes y significativas compras estatales en la conservación de un medio ambiente sano y sostenible. La serie de sus regulaciones/directrices, pueden incidir directamente en la sostenibilidad socio ambiental de los países, en la explotación racional de los recursos productivos (tierra, agua), así como en el desarrollo sostenible de la agricultura y la ganadería.
- Por otro lado, se ha visto en detalle en los estudios de caso de los tres países, cómo estas compras estatales están involucrando directamente a diversos sectores sociales, desde los funcionarios gubernamentales (nacionales, regionales, municipales) hasta los sectores de empresarios privados, organizaciones sociales, organizaciones de productores y otros. En ese marco de convocatoria, el Estado está jugando un papel muy importante.
- Se demuestra en los estudios de los tres países, que el Estado está desempeñando otro rol en el mercado, distinto al que tradicionalmente desempeñó, no solamente el de intervenir en el abastecimiento de alimentos para las poblaciones cuando escasean en el mercado o de influir en la variación de los precios, sino que también está incidiendo en la ampliación del mercado interno, intentando (a través de varias reglamentaciones y leyes) que éste se provea de la producción de las organizaciones de productores campesinos, de las medianas y pequeñas empresas y otras asociaciones de productores.
- Los estudios de estos tres países andinos demuestran que la tendencia actual, a nivel internacional, es la de distribuir los recursos monetarios mediante la compra de alimentos antes que la distribución directa, con algunas variaciones, modalidades y circunstancias según los países. Esta modalidad

de intervención del Estado constituye una manera de luchar contra la pobreza y la malnutrición de las poblaciones más vulnerables, y también es una modalidad para alcanzar la seguridad alimentaria y lograr la soberanía alimentaria.

- Los alimentos comprados por el Estado se distribuyen a través de programas nacionales gubernamentales (nacionales, regionales, municipales), los cuales se implementaban anteriormente con donaciones de alimentos que provenían del extranjero, distribuidos a través de diversos programas (Desayuno Escolar, Alimentos por Trabajo, emergencias y otros) pero manejados por instituciones/ONG extranjeras (PMA/NNUU, USAID a través de sus ONG como CARE, Save The Children, PCI, entre otras). Estas donaciones tuvieron una incidencia negativa en la producción agrícola interna, en los precios, en los hábitos alimentarios, en la industria nacional y en otros aspectos, como detallan diversos estudios.
- Esta experiencia de distribuir los recursos a través de los gobiernos regionales y municipales, que ya se está realizando en los países andinos y en otros más, coincide con las recientes declaraciones del 38° Periodo de Sesiones de la FAO , celebrada en junio de 2013, que recomienda que los gobiernos deben distribuir los recursos a los municipios más pobres para erradicar el hambre y la pobreza.
- La mayoría de los productos comprados por los Estados son procesados, siendo limitada la capacidad de procesamiento y transformación de los productores agrícolas campesinos, en los tres países.
- Las compras públicas deben formar parte de una política más amplia de Seguridad Alimentaria y Soberanía con una integralidad de acciones, dando prioridad a las directrices del Derecho Humano a la Alimentación, y también dentro de un sistema de protección social que integre otros programas más como salud, educación, etc.

Bibliografía

Documentos citados

- CIOEC. 2010. *Las Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas y Originarias en el desarrollo del país*. La Paz
- Elías Bishelly; Valdivia, Gabriel y Andrea Romero. 2013. “Las compras agroalimentarias del Estado: ¿una oportunidad para los pequeños productores? En: *Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: AVSF.
- Leray, Aurélien. 2013. “Alianza entre municipios y organizaciones de productores para el desayuno escolar: iniciativas a contracorriente”. En: *Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: AVSF.
- Mercado, Geovana. 2013. “¿Es la Normativa para el Desayuno Escolar favorable a los pequeños agricultores?”. En: *Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: AVSF.
- Novoa, Braulio. 2013. “Abastecimiento alimentario de los programas sociales a través del Sistema de Contratación Pública del Ecuador”. En: *Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: AVSF.
- Thellaeche, Javier. 2013. “La Alimentación Complementaria Escolar: ¿alternativa de mercado para asociaciones de productores?: Perspectiva de los actores involucrados”. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural. La Paz: UMSA-CIDES.
- Thellaeche, Javier; Mercado, Geovana y Jana Körner. 2013. “El desayuno escolar en Bolivia: cuatro estudios de caso”. En: *Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: AVSF.
- Venero Farfán, Julio. 2013. “Estudio de las compras públicas a los pequeños productores del sector agropecuario del Perú”. En: *Las compras públicas: ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: AVSF.

Otros documentos consultados

- Bolivia. Leyes, Decretos, etc. 2011. *Ley N° 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*. .
- Elías Bishelly y Huanca A. 2004. *Compro boliviano: Los primeros pasos*. La Paz: CIPCA.
- Mesa-Lago, Carmelo. 2000. *Desarrollo social, reforma del Estado y la seguridad social, al umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas Sociales, 36.
- Mesa Lago, C. y Muller K. 2004. “La política de la Reforma de pensiones en América Latina”. En: Katja Hujo, Carmelo Mesa-Lago y Manfred Nitsch, (editores). *¿Públicos o privados? Los sistemas de pensiones en América Latina después de dos décadas de reformas*. Caracas: Nueva Sociedad, 2004: 57-94.
- Prudencio J. Franqueville A. 1995 *La incidencia de la ayuda alimentaria en Bolivia*. La Paz: UNITAS.
- SIPAE-AVSF. 2012. *Análisis del sistema nacional de compras públicas vinculadas a la provisión de alimentos en los programas sociales en el Ecuador*.

**LAS COMPRAS PÚBLICAS
DE ALIMENTOS EN BOLIVIA**

¿ES LA NORMATIVA PARA EL DESAYUNO ESCOLAR FAVORABLE PARA LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES?

GEOVANA MERCADO⁵

Introducción

En Bolivia, las compras públicas están compuestas por un enorme conjunto de normas nacionales e internacionales, diseñadas con el fin de mantener el proceso de contratación lo más abierto y competitivo posible, y también de asegurar que los productos sean seguros para su consumo.

Las compras públicas han atravesado una serie de cambios. Las leyes y reglamentos se han modificado o anulado y nuevas leyes han sido creadas con el fin de facilitar el acceso de los pequeños productores al mercado de compras estatales, sobre todo de alimentos. Al mismo tiempo instancias del gobierno y organizaciones no gubernamentales han puesto en marcha políticas y programas de apoyo a los pequeños productores de alimentos.

Los pequeños productores han tomado conciencia de su necesidad de participar en los procesos de toma de decisiones como parte de la sociedad civil, intentando jugar un papel más activo en su propio desarrollo (CIOEC, 2008). Con todo, el proceso de cambiar las leyes de contratación pública para favorecer

5 Geovana Mercado. Ingeniera Agrónoma. Master en Agronegocios en “Postgrado en Ciencias del Desarrollo” CIDES-UMSA; actualmente es parte del proyecto ANDESCROP de la Facultad de Agronomía (UMSA) y candidata a Doctorado en Economía Agrícola en la Universidad de Copenhague, Departamento de Economía de Recursos y Alimentos de la Facultad de Ciencias, donde realiza una investigación en la temática de vinculación de pequeños productores a mercados estatales de alimentos.
E-mail: gcmr@ifro.ku.dk, geosita@hotmail.com

la inclusión de los pequeños productores ha tomado más de dos décadas y se encuentra aún en progreso.

Los eventos a nivel político, tanto nacional como internacional, se entrelazaron simultáneamente con las diferentes medidas adoptadas por los gobiernos nacionales. Con el objetivo de lograr una mayor inclusión en las compras del Estado, la agenda de las asociaciones de pequeños productores se acopló a las agendas de diferentes movimientos sociales, lo que incrementó la atención prestada a sus reclamos.

1. Una historia reciente: evolución de la normativa de contratación pública

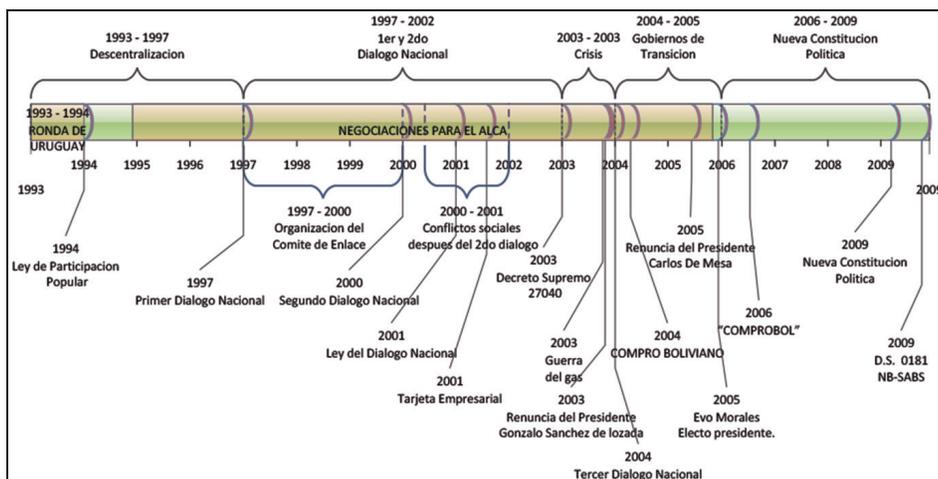
Desde 1985 hasta la fecha, Bolivia ha pasado por varias reformas, que incluyeron, en los primeros años, la aplicación de las reformas de acuerdo al Consenso de Washington, el cual tenía el propósito de reducir la participación del Estado en la economía, la mejora de las finanzas públicas, el apoyo a la iniciativa privada y el aumento de la productividad y la competitividad (Crespo, 2000). La participación del Estado redujo la atención a los sectores pobres y marginados solamente a políticas de salud y educación, y a aumentar el acceso a los servicios; pero no hacia la reducción de las desigualdades sociales (Farah y Sánchez, 2008).

Los pequeños productores que venían de un contexto histórico de trabajo comunitario, empezaron a reunirse en asociaciones. Con el fin de adaptarse a las nuevas reglas, las asociaciones construyeron organizaciones a nivel nacional para presionar al gobierno a atender sus necesidades específicas. Esto dio lugar a un proceso continuo de negociación y cabildeo con los gobiernos de turno (Fairfield, 2004). Sin embargo este proceso no se llevó a cabo de manera aislada, por el contrario, se vio inmerso en diferentes acontecimientos que se desarrollaban al mismo tiempo a nivel local, nacional e internacional.

Los acontecimientos, muchas veces ajenos al sector de pequeños productores y otras veces profundamente relacionados con sus intereses, afectaron de una u otra manera el desenlace de la lucha de los pequeños productores por acceder a los mercados de compras estatales. Resulta así, de gran importancia, tomar en cuenta los factores que directa o indirectamente afectaron el desarrollo del proceso de transformación de las normas de compras públicas, tanto para comprender el producto de este cambio, como para sugerir los ajustes pertinentes que harán de esta norma una herramienta más efectiva para alcanzar el objetivo de inclusión de los pequeños productores en el mercado estatal.

A continuación se presenta un resumen de los principales hechos que antecedieron y acompañaron la transformación de la normativa de compras estatales. Para facilitar el análisis y la reflexión, se ha dividido el proceso en diferentes fases, de acuerdo a los hitos más importantes:

Gráfico Nº 1
Bolivia. Fases en la evolución de la normativa de compras públicas



Fuente: Elaboración propia

Fase 1. Descentralización

La Ley de Participación Popular

La Ley de descentralización administrativa, denominada de “Participación Popular” fue aprobada en 1994. La Ley transfería el 20% del presupuesto nacional a los municipios y la responsabilidad de proporcionar servicios públicos, incluyendo el mantenimiento y construcción de escuelas, centros de salud, caminos secundarios, sistemas de micro-riego, e instalaciones deportivas. La Ley de Participación Popular también ordenó a los municipios la elaboración de presupuestos y planificación participativos, promocionando el control social por las organizaciones de base en la toma de decisiones. Asimismo, reconoció las organizaciones territoriales de base (OTB o Juntas Vecinales) como actores clave y les asignó el

papel de proponer, controlar y supervisar los proyectos de inversión local (Daniele, 1998; Kohl, 2003).

En el año 1995, se aprobaron las Normas Básicas para la Administración de Bienes y Servicios, SABS, con base en el Sistema de Administración, Fiscalización y Control (SAFCO - Ley 1178). Estas normas se referían a los reglamentos que rigen las compras públicas. De acuerdo con la SABS, las compras públicas deberían seguir procedimientos obligatorios de licitación pública. Los oferentes debían proporcionar extensa documentación, incluyendo un registro en la Cámara de Comercio de Bolivia. Dicho registro no tomaba en cuenta a asociaciones y cooperativas, solo a empresas comerciales y personas individuales (Mendoza y Ton, 2003). Por lo tanto, los gobiernos locales estaban obligados a comprar productos de empresas registradas, y a menudo negociar con importadores en las ciudades (Ton y Mendoza, 2007).

Durante esta fase, a nivel internacional tuvo lugar la “Ronda de Uruguay” (1986-1994) u octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT. Ésta concluyó con la creación de la Organización Mundial del Comercio, OMC, en 1995. Durante la Ronda de Uruguay se propuso incluir la liberalización de las compras del Estado en los acuerdos sobre libre comercio. Siguiendo el principio de no discriminación⁶, los gobiernos estarían prohibidos de dar preferencia a los productores locales. Sin embargo, el acuerdo no fue aceptado por todos los países miembros, alcanzando un acuerdo “plurilateral” firmado solamente por algunos de los miembros de la OMC. Aun así, la liberalización de las compras públicas continuó en la agenda de la OMC con la intención de que paulatinamente otros países ingresen a este tratado (Solón y Gosálvez, 2005).

6 El GATT se basa en los principios de “no discriminación”, que se sustentan en dos cláusulas:

- El tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF), que establece que los países miembros no pueden discriminar entre sus interlocutores comerciales, es decir, no se puede dar un mejor trato a cualquier país miembro sin dar el mismo trato a los demás países miembros.
- El principio de Trato Nacional (TN): Productos importados y nacionales deben ser tratados por igual. Lo mismo se aplica a los servicios, marcas, derechos de autor y patentes.

Fase 2. Primeros diálogos nacionales

El Comité de Enlace

En 1997, debido a la iniciativa HIPCI⁷, se instaló en Bolivia el “Primer Diálogo Nacional”, liderado por el Gobierno y la cooperación internacional, con el objetivo de discutir estrategias de lucha contra la pobreza. El resultado del Diálogo fue la identificación del alivio de la pobreza como prioridad para el desarrollo nacional. Sin embargo, no se creó un programa detallado con el fin de lograr este objetivo.

Los resultados del Primer Diálogo Nacional estaban lejos de los deseados por los movimientos sociales, y fueron muy criticados por la insuficiente participación de la sociedad civil (Sulmont y Carrillo, 2004). Sin embargo el Diálogo abrió una oportunidad para que las asociaciones de pequeños productores se organicen en vista de la proximidad del Segundo Diálogo Nacional. Con el fin de organizarse y presentar propuestas claras, se conformó un “Comité de Enlace” de las organizaciones de pequeños productores (Pinelo, 2004).

El Comité de Enlace inició un amplio proceso de consulta a través de diferentes “Cumbres”, dirigido por diferentes organizaciones como la Coordinadora para la Integración de Organizaciones Económicas Campesinas de Bolivia, CIOEC⁸, la Federación de Cooperativas Mineras, FENCOMIN⁹, los artesanos¹⁰ y las pequeñas empresas, entre otros. Este Comité elaboró una declaración de visión conjunta (Bolivia Productiva), misiones y estrategias sectoriales, realizó dos eventos nacionales de amplia participación para perfeccionar las estrategias sectoriales y una serie de reuniones con instituciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI (Pinelo, 2004).

El Segundo Diálogo Nacional

El Segundo Diálogo Nacional tuvo lugar el año 2000, con una amplia participación de los municipios, los movimientos sociales y la sociedad civil (Pinelo,

7 "HIPCI [del inglés *Heavily Indebted Poor Countries Initiative*] significa "Iniciativa para países pobres muy endeudados". La iniciativa se puso en marcha en 1996 por el FMI y el Banco Mundial, con el fin de garantizar que ningún país pobre tenga una carga de deuda que no pueda administrar". Traducción libre del inglés de: "Debt Relief Under the Heavily Indebted Poor Countries (HIPC) Initiative" en el sitio del FMI. [En línea] <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm> (consulta 24/11/13).

8 Que agrupó a representantes de 229 organizaciones productivas, de acuerdo a su rubro productivo.

9 Agrupó a los representantes de 325 cooperativas mineras (de un total de 550).

10 950 líderes de un total de 50 organizaciones de todo el país.

2004). El resultado del Segundo Diálogo Nacional fue la formulación de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza, y con el fin de institucionalizarla, la Ley del Diálogo Nacional, fue aprobada el 2001.

Uno de los mayores logros de las organizaciones de pequeños productores en el Segundo Diálogo Nacional fue su reconocimiento legal. Antes del Diálogo, las asociaciones de pequeños productores no estaban reconocidas legalmente como actividad empresarial, sino como organizaciones sin fines de lucro. Esto significaba que si las asociaciones de pequeños productores deseaban participar en procesos de contratación, deberían cambiar su estatus legal al de una “empresa”. En este proceso, las asociaciones tenían que atravesar 174 diferentes procedimientos, gastar aproximadamente USD 2.000 en inversiones y emplear cerca de 6 meses en los trámites (CIOEC, 2008).

Dado que el 70% de los procedimientos legales solo podía ser completado en la ciudad de La Paz, las asociaciones de pequeños productores negociaron la creación de una “tarjeta empresarial” que les permitiría registrar sus actividades comerciales a través del municipio más cercano. Las asociaciones de pequeños productores también negociaron el derecho a gozar de preferencia en la provisión de bienes y servicios a los municipios y los gobiernos nacionales (Almagro, 2004). Sin embargo, la aplicación de esta Ley demoró mucho tiempo y no alcanzó el objetivo de inclusión de los pequeños productores en los procesos de contratación del Estado (Solón y Gosalvez, 2005).

Los conflictos en el ocaso del Segundo Diálogo Nacional

A pesar de los logros para las asociaciones de pequeños productores, el Segundo Diálogo Nacional fue considerado como un fracaso en términos de satisfacer las demandas de otros sectores, relacionadas con el alto nivel de pobreza y los grados de exclusión en los que se encontraba inmersa la mayor parte de la población.

Rojas (2007) afirma que después del diálogo “el conflicto emergió con una fuerza anticomunal, como una palabra profunda que no venía de la mesa del diálogo, sino en la garganta de la protesta”. Así, entre 2001 y 2002 se suscitaron diversos conflictos, entre los cuales sobresalen la Guerra del agua (una protesta general contra la privatización de los servicios de agua), el bloqueo campesino de carreteras liderado por el “Mallku” Felipe Quispe y el conflicto de la hoja de coca (protesta contra la política de Coca cero del Gobierno). Por lo tanto, los logros del Segundo Diálogo Nacional fueron implementados par-

cialmente y no llegaron a impactar directamente en la reducción de los niveles de pobreza de la población.

Fase 3. La crisis

El Decreto Supremo N° 27040

Un nuevo gobierno asumió la presidencia en 2003, al mando de Gonzalo Sánchez de Lozada, de clara tendencia neoliberal. En mayo de 2003, Sánchez de Lozada aprobó el D.S. N° 27040, duramente criticado y rechazado por las organizaciones de pequeños productores. El Artículo 19 de dicho Decreto indicaba:

En la contratación y adquisición de bienes, obras y servicios generales, la libre participación de un número indeterminado de proponentes nacionales o internacionales, se permite a través de una convocatoria pública.

El Decreto era contradictorio a los logros alcanzados por los pequeños productores en el Segundo Diálogo Nacional: “ser reconocidos legalmente y recibir un trato privilegiado en los procesos de compras públicas”. En esta etapa, según el CIOEC (2008:13), el Estado se encontraba siguiendo “los consejos del neoliberalismo a favor de las transnacionales”.

Elías (2008) señala que las principales críticas a este Decreto fueron:

- Que fue diseñado para adecuarse a los acuerdos internacionales una vez que el acuerdo del ALCA¹¹ se consolide entre Bolivia y los EE.UU.
- Que permitía la libre participación de las empresas nacionales e internacionales, con exclusión de la prioridad a la micro y pequeña empresa y a la producción nacional.

Asimismo Solón (2005), señala que el D.S. N° 27040 no fue una iniciativa nacional, sino una condición impuesta por los Estados Unidos en los acuerdos del ATPDEA¹², que define que para acceder a los mercados de Estados Unidos, los

11 En la Cumbre de las Américas (XII/1994), los Jefes de Estado y de Gobierno de 34 países de la región acordaron la construcción de un Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, en la que las barreras al comercio y la inversión serían eliminadas progresivamente. Estuvieron de acuerdo en completar las negociaciones y lograr avances sustanciales hacia la construcción del ALCA para el año 2000.

12 Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de la Droga, ATPDEA (por su sigla en inglés, *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*).

países deben abrir las compras públicas a licitación internacional y también deben participar en las negociaciones relacionadas con el ALCA y la OMC. Dichas negociaciones incluían las siguientes áreas: *i)* acceso a mercados, *ii)* agricultura, *iii)* servicios, *iv)* inversión, *v)* compras gubernamentales, *vi)* propiedad intelectual, *vii)* política de competencia, *viii)* subsidios, *ix)* *antidumping*, *x)* derechos compensatorios y, *xi)* solución de controversias.

Rechazo al Decreto Supremo N° 27040

Con los logros del Diálogo Nacional en riesgo y la inminente amenaza del ALCA, la reacción de las asociaciones de pequeños productores fue el rechazo y oposición al nuevo D.S. N° 27040, que anulaba otros decretos relacionados con las compras del Estado. Específicamente anulaba el uso de la “tarjeta empresarial” que debía ser emitida por los municipios para que la pequeña empresa local y las asociaciones de productores sean legalmente reconocidas (Ramos, 2003).

En la opinión de las OECA, la nueva regulación era su mayor amenaza (*El Diario*, 3 de julio de 2003). La percepción de los pequeños productores era que este decreto formalizaba las condiciones necesarias que permitirían la implementación del ALCA en Bolivia, por lo tanto, atentaba contra sus intereses (Ramos, 2003).

Medios de comunicación independientes relacionaron el D.S. N° 27040 con tres grandes “disparos” del Gobierno dirigidos a la economía nacional:

- Adiós a las PYME: Destacando que el diálogo nacional fue una “trampa” y que todos los acuerdos alcanzados en el Dialogo Nacional se estaban “tirando a la basura”.
- Facilitar operativamente el ALCA en Bolivia incluso antes de que los acuerdos internacionales se hayan firmado, con la apertura de las compras públicas a licitación internacional.
- Preparar el camino para vender el gas natural a través de Chile, a pesar de que la población había manifestado su desacuerdo de antemano. (Indymedia, 2003)

Por su parte, diferentes sectores de la sociedad civil de los países de América Latina iniciaron un proceso de reflexión y movilización en contra del ALCA¹³. En Bolivia, los movimientos campesinos e indígenas “rechazaron categóricamente¹⁴ incorporarse al ALCA, así como los acuerdos bilaterales de comercio con los Estados Unidos” (Suárez, 2003:31).

El Gobierno respondió a las protestas y descontento de los pequeños productores con la organización de dos talleres realizados en agosto de 2003, para tratar los aspectos más controversiales del D.S. N° 27040, (*El Diario*, 19 de agosto de 2003). Pero los talleres no produjeron resultados significativos y no hubo acuerdos o cambios en el Decreto, lo que exacerbó a los diferentes sectores afectados, que consideraban que el gobierno se estaba “burlando de ellos” (*El Diario*, 26 de septiembre de 2003).

Octubre de 2003: La Guerra del gas

Las protestas aumentaron durante septiembre y alcanzaron su punto máximo en octubre, luego del anuncio del Gobierno de exportar el gas natural a Estados Unidos a través de puertos chilenos. Diversos sectores de la población participaron en las protestas, incluidos mineros, campesinos, organizaciones de la población indígena, sindicatos de trabajadores y organizaciones vecinales.

Fase 4. Gobiernos de transición

El Compro Boliviano

El 17 de octubre de 2003, Gonzalo Sánchez de Lozada huyó del país, luego de presentar su renuncia escrita al Parlamento. Fue reemplazado por el Vice-Presidente, Carlos De Mesa Gisbert quien convocó a un Tercer Diálogo Nacional. Esta vez, el Diálogo pretendía desarrollar un enfoque basado en la productividad, por lo cual fue llamado Diálogo Bolivia Productiva.

13 Diferentes autores consideraban que el acuerdo profundizaría las diferencias socio-económicas entre los países más poderosos y la población menos favorecida. También, que el ALCA significaba "poner un candado" a las empresas nacionales permitiendo a las internacionales apoderarse de los mercados locales (RED-ADA, 2002). Asimismo, el ALCA fue percibido como "una nueva forma de colonialismo" (Gosalvez y Gentili, 2006).

14 El Primer Encuentro Nacional sobre los Impactos del ALCA tuvo lugar en el 2002. Esta reunión contó con la participación de más de 200 delegados de las diferentes organizaciones de campesinos, movimientos indígenas, maestros, estudiantes, pequeños empresarios, comerciantes, grupos ambientalistas y otros grupos de la sociedad civil.

Debido a la grave crisis política que atravesó el país en los días precedentes, aún no se habían aplicado las estrategias para la reducción de la pobreza, resultantes del diálogo anterior. Las organizaciones de productores, CIOEC y otros, así como el Comité de Enlace participaron activamente en el Tercer Diálogo Nacional. Esta participación dio lugar a la anulación del polémico D.S. Nº 27040 y la aprobación del D.S. Nº 27328 llamado Compro Boliviano (CIOEC, 2008).

El Compro Boliviano otorgó prioridad a la producción nacional en las compras públicas hasta 8 millones de bolivianos*. Asimismo, estableció la preferencia a las micro y pequeñas empresas en las compras del Estado hasta 1 millón de bolivianos. También abrió la posibilidad de que la licitación sea dividida por lote, artículo o sección, para facilitar la oferta de los pequeños productores, quienes tienen una reducida capacidad de oferta. El Decreto también reinstaló la opción de obtener un registro de comercio a través de los municipios mediante la Tarjeta Empresarial. Pocos meses después, el Gobierno trató de introducir otro decreto, el D.S. Nº 28136, que reducía la prioridad otorgada a la producción nacional de 8 millones a 1 millón de bolivianos y restringía la participación de los pequeños productores. Una vez más, las nuevas restricciones fueron totalmente rechazadas por las organizaciones de pequeños productores quienes ejercieron presión sobre el Gobierno para cancelar dicho Decreto.

Fase 5. Nueva Constitución Política del Estado

EL COMPROBOL

En el 2006, el presidente Evo Morales A. aprobó el D.S. Nº 28822 de creación del Consejo Interinstitucional Público – Privado del Compro Boliviano que fue llamado COMPROBOL, dependiente del Ministerio de Producción y Micro empresa. Los objetivos de este Consejo eran visualizar, fortalecer y dar prioridad a la participación de las organizaciones de pequeños productores en las compras del Estado y concluyó sus funciones en agosto de 2007, luego de haber realizado varias tareas para el cumplimiento de sus objetivos (Elías, 2008).

El Nuevo Sistema de Administración de Bienes y Servicios, NSABS

En julio de 2007 se aprueba el D.S. Nº 29190 el cual abroga el D.S. Nº 27328 (Compro Boliviano) y todas las modificaciones mencionadas anteriormente, y

* Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

crea el Nuevo Sistema de Administración de Bienes y Servicios, NSABS. El nuevo SABS acelera los procesos de contratación para las instituciones del Estado central y de los municipios en condiciones de pobreza extrema, y propone las siguientes modalidades de contratación:

- **Apoyo Nacional a la Producción y el Empleo (ANPE):** Permite la contratación directa en montos de hasta 5 000 Bs., por lotes o partidas desde 5 000 Bs. a 200 mil Bs. y la petición de una propuesta técnica para montos de 200 mil a 500 mil bolivianos (Artículo 51).
- **Licitación pública:** Permite la convocatoria a licitación pública para montos desde 500 mil a 40 millones de bolivianos, y convocatoria pública internacional desde 40 millones de bolivianos (Artículo 52).

Además, el Artículo 63 establece que se debe dar énfasis a la producción local en el programa del Desayuno Escolar y en otros programas de nutrición, quedando prohibida la compra de alimentos genéticamente modificados. Asimismo, el Artículo 73 establece que en los gobiernos municipales con altos niveles de pobreza sólo se aplicará la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, ANPE.

La Nueva Constitución Política del Estado, NCPE

Una de las demandas de la población boliviana fue la de una nueva Constitución Política en la que el Estado podría ser reformado desde sus raíces. El proceso de debatir el contenido de la NCPE tomó tres años en un ambiente lleno de conflictos, huelgas, bloqueos y observaciones jurídicas por parte de los partidos de Gobierno y oposición. La NCPE fue aprobada mediante un referéndum nacional celebrado en febrero de 2009, estableciendo que el modelo económico boliviano es plural, es decir, reconoce las diferentes formas de organización: comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

2. El resultado del proceso: la normativa actual

A partir del 2009, la NCPE estableció la necesidad de proteger, fomentar y promover la cooperación y la comunidad (Art. 307, 310, 311). Estableció también que las políticas industriales, comerciales y financieras deban dar prioridad a las organizaciones de las micro, pequeñas y medianas empresas y asociaciones (Art. 318, 330 y 336). La nueva Constitución también estableció la obligación del Estado de dar preferencia a micro y pequeñas empresas, organizaciones de peque-

ños productores o campesinos (Art. 334) en las compras públicas y, asimismo, dar prioridad a la producción nacional (Art. 320).

En junio de 2009 se aprueba un nuevo decreto supremo (NB-SABS 0181), que anula todas las disposiciones anteriores sobre contrataciones públicas. El Decreto muestra una clara intención de promocionar la participación de los pequeños productores en las compras públicas:

- El **Artículo 42**, reconoce a los pequeños productores organizados en Micro y Pequeñas Empresas; Asociaciones de Pequeños Productores; Organizaciones Económicas Campesinas (OECAS); y Cooperativas, como sujetos proponentes habilitados para procesos de contratación estatal.
- En los **Artículos 29, 30 y 31**, el Decreto prioriza y otorga preferencia a los productores nacionales, micro y pequeñas empresas, siendo las preferencias asignadas a pequeños productores de hasta un 30% sobre los demás oferentes, como ser empresas privadas o públicas (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1
Bolivia. Porcentajes de preferencia establecidos en el NB-SABS 181
para la modalidad ANPE

MODALIDAD	MOTIVO DE PREFERENCIA	TIPO DE PRODUCTOR	%
ANPE	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS (Artículo 31)	Pequeños productores	20
	Bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos (Artículo 30)	Pequeños productores	10
		Otros oferentes	10
	Cuando el porcentaje de componentes de origen nacional del costo bruto de producción sea igual o mayor al cincuenta por ciento (50%). Artículo 30	Pequeños productores	20
		Otros oferentes	20

Fuente: Elaborado en base al D.S. NB SABS-181

Agregando los diferentes porcentajes de preferencia, se puede observar que la nueva norma confiere a los pequeños productores hasta un 40% de preferencia

según el caso, en la modalidad ANPE (ver Cuadro N° 2). Ahora bien, la modalidad ANPE se constituye en un tipo de contratación que se aplica en contrataciones que van desde Bs 20 001 (veinte mil un 00/100 bolivianos) a Bs 1 000 000.- (Un millón /100 bolivianos), considerándose contrataciones por debajo de los 20 001 Bs. como contrataciones menores (Artículo 13).

Además de estas preferencias, los pequeños productores también gozan de un descuento significativo en el pago de *garantías de cumplimiento de contrato*, ya que mientras los demás oferentes pagan 7% de garantía de cumplimiento sobre el monto total del contrato, los pequeños productores pagan solamente el 3.5%, monto que puede ser pagado por adelantado o también retenido de los pagos que vayan a recibir los productores¹⁵.

15 “En contrataciones hasta Bs 1.000.000, las Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales y Organizaciones Económicas Campesinas presentarán una Garantía de Cumplimiento de Contrato por un monto equivalente al tres y medio por ciento (3.5%) del valor del contrato o se hará una retención del tres y medio por ciento (3.5%) correspondiente a cada pago cuando se tengan previstos pagos parciales”. Artículo 21.I b.

Cuadro N° 2
Bolivia. Preferencias para pequeños productores en la modalidad ANPE

MOTIVO DE PREFERENCIA		%	FACTOR DE AJUSTE	% TOTAL	FACTOR DE AJUSTE FINAL ¹⁶
OPCION 1	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	20	0.8	20	0.8
	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	20	0.8	30	0.7
OPCION 2	Bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos. Artículo 30	10	0.9		
OPCION 3	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	20	0.8	40	0.6
	Cuando el porcentaje de componentes de origen nacional del costo bruto de producción sea igual o mayor al cincuenta por ciento (50%). Artículo 30	20	0.8		

Fuente: Elaborado en base al D.S. NB SABS-181

Asimismo el Decreto Supremo NB-SABS 0181 otorga preferencia a los pequeños productores en la modalidad de Licitación Pública (Cuadro N°. 3), preferencia que se expresará en la calificación final que obtengan las propuestas presentadas por los oferentes. Las licitaciones públicas comprenden las compras mayores desde Bs 1.000.001 en adelante (Artículo 13).

¹⁶ Calculado en base a la fórmula: $Ft = (F1 + F2) - 1$; según el modelo de Documento Base de Contratación de Bienes del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobado mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural N° 262 del 15 de julio del 2009.

Cabe notar que en ambas modalidades de contratación, la preferencia también se extiende al tipo de producto ofertado y al uso de materia prima nacional.

Cuadro N° 3
Bolivia. Porcentajes de preferencia establecidos en el NB-SABS 181 para la modalidad Licitación Pública

MODALIDAD	MOTIVO DE PREFERENCIA	TIPO DE PRODUCTOR	%
LICITACIÓN PÚBLICA	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	Pequeños productores	20
	Bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos. Artículo 30	Pequeños productores	10
		Otros productores	10
	Cuando el porcentaje de componentes de origen nacional del costo bruto de producción sea entre 30 y 50%. Artículo 30	Pequeños productores	20
		Otros productores	20
	Cuando el porcentaje de componentes de origen nacional del costo bruto de producción sea igual o mayor al cincuenta por ciento (50%). Artículo 30	Pequeños productores	25
		Otros productores	25

Fuente: Elaborado en base al D.S. NB SABS-181

De la misma manera, agregando los diferentes porcentajes de preferencia, se puede observar que la nueva norma confiere a los pequeños productores hasta un 45% de preferencia según el caso, en las compras del Estado en la modalidad Licitación Pública (Cuadro N°.4).

Cuadro Nº 4
Bolivia. Preferencias para pequeños productores en la modalidad Licitación Pública

MOTIVO DE PREFERENCIA		%	FACTOR DE AJUSTE	% TOTAL	FACTOR DE AJUSTE FINAL ¹⁷
OPCIÓN 1	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	20	0.8	20	0.8
OPCIÓN 2	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	20	0.8	30	0.7
	Bienes producidos en el país, independientemente del origen de los insumos. Artículo 30	10	0.9		
OPCIÓN 3	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	20	0.8	40	0.6
	Cuando el porcentaje de componentes de origen nacional del costo bruto de producción sea entre 30 y 50%. Artículo 30	20	0.8		
OPCIÓN 4	Por pertenecer a Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales, OECAS. Artículo 31	20	0.8	45	0.55
	Cuando el porcentaje de componentes de origen nacional del costo bruto de producción sea igual o mayor al cincuenta por ciento (50%). Artículo 30	25	0.75		

Fuente: Elaborado en base al D.S. NB SABS-181

17 Calculado en base a la fórmula: $Ft = (F1 + F2) - 1$; según el modelo de Documento Base de Contratación de Bienes del Estado Plurinacional de Bolivia, aprobado mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural Nº 262 del 15 de julio del 2009.

Asímismo, el Artículo 80 establece que se deberá prever que los alimentos destinados al Desayuno Escolar y programas de nutrición, independientemente del monto de la contratación, sean elaborados con materias primas de producción nacional, prohibiéndose la compra de alimentos de origen genéticamente modificados (transgénicos).

3. Lo que hay detrás: la intencionalidad de la normativa

Analizando la evolución de la normativa en su totalidad, se puede observar que antes del 2005, y debido a que el país se encontraba al mando de gobiernos de tendencia neoliberal, los pequeños productores se embarcaron en largos procesos de organización, cabildeo y presión hacia el Estado para lograr acceso a las compras públicas de alimentos.

Existen avances que se traducen en la promulgación de decretos y creación de estrategias institucionales, como por ejemplo, la “tarjeta empresarial”. Sin embargo, los decretos no llegan a materializarse en la vida cotidiana del pequeño productor; por el contrario, sufren retrocesos con los cambios de gobierno y las tendencias de liberalización del mercado que existían a nivel internacional. Por lo tanto, lo logrado en un gobierno se pierde o anula en el otro, dando así lugar a nuevos procesos de cabildeo y lucha social, con miras a reivindicar las conquistas en favor de los pequeños productores. De esta manera, repetidamente surgen nuevos decretos, visiones y políticas, las cuales vuelven a ser anuladas o cambiadas, infiltrando contenidos que de todas formas tienden a la liberalización del mercado estatal. Esto provoca desgaste y frustración en las organizaciones de productores.

En el año 2003, frente a la amenaza de pérdida de los recursos naturales, relacionados principalmente con los conflictos del agua y el gas natural, se produce una crisis que ocasiona la renuncia del presidente electo y tras una breve fase de transición, el 2006 asume el mandato un gobierno progresista, con un nuevo discurso de inclusión social y nacionalización de los recursos naturales.

Durante esta nueva fase, se retoman las conquistas ganadas por los pequeños productores, hasta el punto de incluirlas en la NCPE. En el 2009 se promulga un nuevo decreto (NB-SABS 181) que otorga todas las preferencias por las cuales los pequeños productores habían luchado anteriormente y, además, se diseñan políticas de apoyo a los pequeños productores. Inclusive se crea el Ministerio de Producción y Micro empresa, denominado posteriormente, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. Bajo dependencia de este nuevo ministerio,

se crean diferentes programas de apoyo a la pequeña producción y a la microempresa, con la misión de “apoyar e impulsar el desarrollo de la productividad integral y del turismo comunitario, así como la promoción del mercado interno y externo” (D.S. Nº 2972). Ante estas nuevas perspectivas de desarrollo e inclusión, las organizaciones de pequeños productores se embarcaron en procesos de discusión y negociación con el Gobierno y la tendencia a la protesta y movilización social disminuyó.

Sin embargo, pese a la existencia de decretos y políticas públicas favorables en la actualidad, pocas son las experiencias satisfactorias de los pequeños productores en este mercado. Estudios recientes indican que los pequeños productores solo acceden al 14% del mercado del Desayuno Escolar mientras el restante 86% está cubierto por grandes y medianas empresas (FAM, 2008; CIOEC, 2008)

Quizás el mayor motivo para la poca inclusión de los pequeños productores en este mercado local y de apreciables características, es la intencionalidad que existe en la normativa. Los decretos supremos propuestos por gobiernos anteriores y aprobados en el actual Gobierno, así como la lucha de los pequeños productores, fueron y están dirigidos a conseguir “acceso” al mercado. La lógica que subyace a la normativa anterior y a la normativa actual se orienta a brindar acceso al mercado como el fin mayor. Ello conduciría de alguna forma, a una mejor y más eficiente asignación de recursos, brindando además crecimiento económico a los pequeños productores y la tan esperada “dinamización de las economías locales”. Por lo tanto, se esperaba que facilitando el acceso de los pequeños productores al mercado de compras estatales y al otorgarles preferencia sobre otros productores, automáticamente se generaría crecimiento a nivel local en términos de fuentes de empleo e ingresos.

Sin embargo, los pequeños productores no solo no tienen acceso a mercados, sino que muchos de los que ya cuentan con “acceso” a mercados se encuentran *adversamente incorporados al mercado* (Mitchell, *et al*, 2011), sea por sus limitadas capacidades de producción y organización, sea por enfrentarse a un aparato estatal burocrático, el cual podría decirse que tiene “vida propia”.

Cabe hacer notar también que la normativa no especifica que la contratación de pequeños productores sea obligatoria para las instancias gubernamentales, sino que en último término ésta depende de que existan pequeños productores con la intención de proveer al Estado. Un ejemplo claro es lo que ocurre en los municipios con el programa de Desayuno Escolar, ya que si los pequeños productores del municipio no se presentan a las convocatorias, el municipio puede elegir

al mejor postor, y en muchos casos la contratación de pequeños productores no ocurre, simplemente por la falta de oferentes.

Aun en este Gobierno progresista, para acceder a las preferencias en las compras del Estado, el pequeño productor se ve obligado a enfrentarse a un sinnúmero de trámites y procedimientos, los cuales van desde obtener la personería jurídica de su asociación o microempresa hasta lograr la certificación de sus productos como “de origen nacional”. A esto hay que sumar la tardanza en los pagos que realizan los municipios a los productores, lo cual poco a poco “asfixia” sus emprendimientos por falta de capital de operaciones.

Debido a esto, venderle al Estado se constituye muchas veces en una experiencia nefasta y traumática para el pequeño productor y prefiere volver al mercado informal. Por lo tanto, la normativa es exitosa solamente en brindar acceso, más no en asegurar la participación ni la permanencia de los pequeños productores en el mercado del Desayuno Escolar.

Bibliografía

Documentos citados

- Almagro, J. J. 2004. *La Estrategia de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización en Bolivia*. Documento de Trabajo DT/02/04. Madrid: Fundación CILAE .
- CIOEC. Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas. 2008. *Aporte de las OECAS a la Soberanía Alimentaria: Desayunos Escolares*. La Paz.
- Crespo, F. 2000. *Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana*. Serie Desarrollo Productivo. CEPAL.
- Daniere, Amrita, y Claudia Marcondes. 1998: “The Implementation of Participación Popular in Bolivia: Decentralization of Public Services in Cochabamba”. Toronto: University of Toronto. [En línea] <http://www.urbaninternational.utoronto.ca/pdf/pop-partic.pdf> (acceso 16/12/05).
- Elias, B. 2008. *Los cambios en la normativa de contrataciones estatales (1990 - 2007)*. La Paz: CIPCA.
- Fairfield, T. 2004. *The Politics of Livestock Sector and the Rural Poor in Bolivia*. FAO; PPLPI Working Paper 15. FAO: Pro-Poor Livestock Policy Initiative.
- FAM. 2008. *El Desayuno Escolar en Bolivia: Diagnostico de la Situación Actual*. La Paz.
- Farah I. & Sánchez, C. 2008. *Perfil de Género Bolivia*. La Paz: Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales; CIDES-UMSA; ASDI; JICA; UNIFEM.
- Gosalvez, Gonzalo y Rafael Gentili. 2006. “El Libre Comercio y Derechos Humanos ALCA-TLC”. Publicación del Observatorio DESC Bolivia. Capítulo Boliviano de Derechos Humanos. [En línea] <http://www.derechoshumanosbolivia.org/archivos/biblioteca/tlc-alca1.pdf> (acceso 27/11/13).
- INDYMEDIA. 2003. “Adiós microempresas, ALCA y gas por Chile”. En: *Indimedia: Qolasuyu Ivi Iyambae Bolivia*. 12 de junio de 2003. [En línea] <http://archivos.bolivia.indymedia.org/es/2003/06/1770.shtml> (consulta 10/12/12).

- Kohl, Benjamin. 2003. "Democratizing Decentralization in Bolivia: The Law of Popular Participation". En: *Journal of Planning Education and Research*, XXIII, 2: 153-164.
- Mendoza, M., & Ton, G. 2003. *Manual de procedimientos jurídicos y tributarios para organizaciones económicas*. Sucre: CIOEC;SNV.
- Mitchell, J., Shepherd, A., & Keane, J. 2011. "Introduction Chapter". En: *Markets and Rural Poverty. Upgrading in Value Chains*. Jonathan Mitchell and Christopher Coles, Editors. Earthscan and International Development Research Centre: 2-5.
- Pinelo, J. 2004. *Desde el Tercer Sector Acceder al Mercado e Influenciar sobre el Estado. En otras palabras cómo crear poder propio y acceder al poder estatal*. [En línea] <http://www.bancomundial.org/foros/mexico/web/bolivia.htm> (acceso 10/11/12).
- Ramos, E. 2003. "El ALCA entró a Bolivia por la ventana". En: Adital: noticias de América Latina y El Caribe. 12 de Junio de 2003 [En línea] <http://www.adital.com.br/site/noticia2.asp?lang=ES&cod=7513>(acceso 10/12/2012).
- RED-AD. 2002. "¡No! al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas es la consigna del movimiento contra el ALCA". 22 de Mayo de 2002: [En línea]. <http://www.nodo50.org/pchiapas/ppp/alcabol.htm> (consulta 17/12/2012).
- Rojas Rios, César Armando. 2007. *Democracia de alta tensión: conflictividad y cambio social en la Bolivia del siglo XXI*. La Paz: Plural editores.
- Solón, P., & Gosalvez, G. 2005. *Compras del Estado en Bolivia y Libre Comercio*. La Paz: Fundacion Solón.
- Suarez, Virginia. 2003. "De Cancún a Monterrey ¿y Bolivia qué?". En: *Revista PROCAMPO*, 90. Agosto 2003.
- Sulmont, D., & Carrillo, M. 2004. "La concertación Social en América Latina". En: *Seminario de la Red temática "Diálogo social y relaciones laborales"*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Ton, & Mendoza. 2007. *Government procurement policies in Bolivia: creating a learning environment for smallholder value chains to serve more demanding markets*. Regoverning Markets. Innovative Policy series, IIED. Londres.

Otros documentos consultados

- Ascarrunz, B. 2004. *Un t'inqhu con el mercado: Cinco estudios sobre organizaciones economicas de base*. La Paz: Sinergia.
- CLAES. 2003. *Las sombras del ALCA: promesas y realidades en las negociaciones de libre comercio en las Americas*. Montevideo: Centro Latino Americano de Ecología Social.
- FAM. 2008. *Informe de consultoría: Factores que influyen para que los municipios incrementen los montos destinados al desayuno escolar y compren a pequeños productores*. La Paz: Federación de Asociaciones Municipales de Bolivia, FAM; Proyecto Seguridad Alimentaria y Desayuno Escolar, SADEL.
- Valdivia, Gabriel y Asociados. 2012. “Estudio de revisión y análisis de las políticas estatales de compras públicas vinculadas a la provisión de productos agroalimentarios: puntos críticos y potencialidades para la inserción de los pequeños productores en Bolivia”. La Paz: AVSF (inédito)

Hemerografía

El Cambio: Periódico del Estado Plurinacional Boliviano.

28 de septiembre de 2010. “El desayuno escolar debe ser de producción local y nutritivo”.

El Diario

3 de julio de 2003. “Las OECA’s cuestionan el Decreto Supremo 27040”. Sección Economía. [En línea] http://www.eldiario.net/noticias/2003/2003_07/nt030703/3_00ecn.html (acceso 14/12/12)

21 de agosto de 2003. “Modificaciones conceptuales al DS 27040 están abiertas”. Sección Economía. [En línea] http://www.eldiario.net/noticias/2003/2003_08/nt030821/3_10ecn.html (acceso 14/12/12)

26 de septiembre de 2003. “Nuevas autoridades postergan tratamiento de Decreto Supremo 27040”. Sección Economía. [En línea] http://www.eldiario.net/noticias/2003/2003_09/nt030926/3_10ecn.html (acceso 14/12/12)

19 de agosto de 2003. “Realizarán Taller de análisis del DS 27040”. Sección Economía. [En línea] http://www.eldiario.net/noticias/2003/2003_08/nt030819/3_11ecn.html (acceso 2/1/13)

Opinion

4 de noviembre de 2012. “Carlos Mesa sostiene que renunció por ética y respeto a los DDHH”.

LAS COMPRAS AGROALIMENTARIAS DEL ESTADO

¿Una oportunidad para los pequeños productores?

**BISHELLY ELÍAS¹⁸, GABRIEL VALDIVIA¹⁹
Y ANDREA ROMERO²⁰**

Introducción

La normativa de compras públicas en Bolivia tiene avances importantes para el acceso de los pequeños productores a este mercado. Desde el año 2003, a través de la implementación del D.S. N° 27328 Compro Boliviano, se ha incluido la participación de las micro y pequeñas empresas, MyPE, de las Organizaciones Económicas Campesinas, OECA, y otras organizaciones de pequeños productores en este mercado, otorgándoles preferencias para su participación²¹.

-
- 18 Bishelly Elías Argandoña es economista e investigadora, Máster en Investigación Participativa para el Desarrollo Local de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Ha sido coordinadora de investigación (2012) y responsable país (2013) del Proyecto Mercados Campesinos. E-mail: bishelly@gmail.com
- 19 Gabriel Tadeo Valdivia Zarabia, Ingeniero Agrónomo, Master en Gestión del Desarrollo Rural (Universidad de Gales, UK), 18 años de experiencia en la gerencia, planificación, monitoreo y evaluación de programas y proyectos de Desarrollo Rural Sostenible. Especialista en investigaciones socio económicas. Autor de libros sobre desarrollo rural sostenible, planificación y evaluación de programas y proyectos. Miembro de la Sociedad de Ingenieros de Bolivia y de redes internacionales sobre temas de desarrollo rural. E-mail: ceibogab@yahoo.com
- 20 Andrea Romero Sotomayor, estudiante de último año de Ciencias Políticas en la Universidad Católica Boliviana de San Pablo, ha trabajado en la elaboración de bases de datos en el tema de desayuno escolar, importación y exportación de alimentos de la canasta básica como pasante en Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, 2012. Actualmente trabaja apoyando el seguimiento de proyectos en la Organización de Estados Iberoamericanos. E-mail: andirs@hotmail.com
- 21 Véase Mercado, 2013.

La compra de alimentos es uno de los principales centros de atención de las organizaciones de productores, ya que 60% de las OECA se dedican a la agricultura y 24% a la ganadería²². Sin embargo, los productores consideran que sus organizaciones enfrentan muchas dificultades para acceder al mercado de compras públicas. Del mismo modo, aún son muchos los desafíos para que las entidades de los distintos niveles del Gobierno logren aplicar las normas para este fin. El primer desafío es el acceso a la información sobre los avances en la participación de las organizaciones de pequeños productores en los programas de compras públicas, los que desde su inicio²³ han sido motivo de seguimiento por parte de instituciones y organizaciones privadas (CIPCA, AIPE, G-DRU, CIOEC, PMA). Empero, se mantiene la necesidad de que el Estado genere algún mecanismo de monitoreo que garantice la puesta en práctica y consecución de metas de sus políticas.

En ese marco, en este texto se pretende seguir aportando con información sobre quiénes participan en las compras públicas agroalimentarias y cuál es el papel que cumplen los pequeños productores. Resaltamos la importancia de las compras de los gobiernos municipales y de los Programas de Alimentación Complementaria Escolar, ACE²⁴, por el protagonismo que los pequeños productores tienen en esta partida, con el objeto de aclarar si después de casi diez años de avances normativos, estos se han traducido en prácticas efectivas.

1. Las compras públicas agroalimentarias, una aproximación

Las compras públicas de productos agroalimentarios²⁵ alcanzaron en la gestión 2011 a 1 409 millones de bolivianos*, un 20% más que el año anterior,

22 CIOEC, 2010:23.

23 D.S. N° 27328 Compro Boliviano del 15 de marzo de 2004.

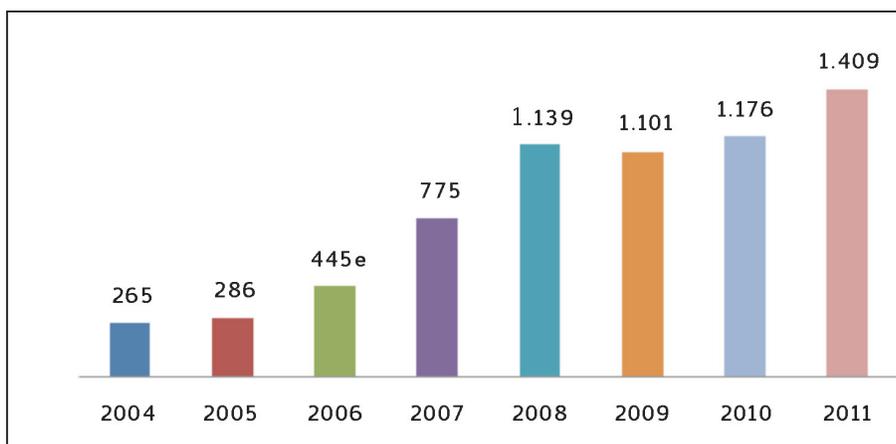
24 Desde el año 2002 y hasta el 2009, las normas hacían referencia al Desayuno Escolar, DE, y en las SABS de 2009 la denominación cambia a ACE para referirse a desayuno o merienda escolar.

25 Las Partidas Presupuestarias consideradas como compras agroalimentarias son las siguientes: Partida **31110**: Gastos Destinados al Pago de Refrigerios al Personal de las Instituciones Públicas (Incluye pago de refrigerios al personal de seguridad de la Policía Boliviana, según convenio interinstitucional). Partida **31120**: Gastos por Alimentación y Otros Similares efectuados en reuniones, seminarios y otros eventos. Partida **31130**: Desayuno Escolar, y la Partida **31140**: Alimentación Hospitalaria, Penitenciaria, Aeronaves y Otras específicas acorde a las directrices presupuestarias de esos años.

* Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

82% más que en el 2007 y 432% más que en el 2004. Este crecimiento acelerado se manifestó sobre todo en el periodo 2006 – 2008, pues al aumentar los ingresos del Estado²⁶, se incrementaron también las compras, lo cual se refleja en el periodo 2008 – 2011 con un crecimiento promedio cercano al 5% anual.

Gráfico N° 1
Bolivia. Compras públicas de productos agroalimentarios 2004 – 2011
(en millones de Bs)



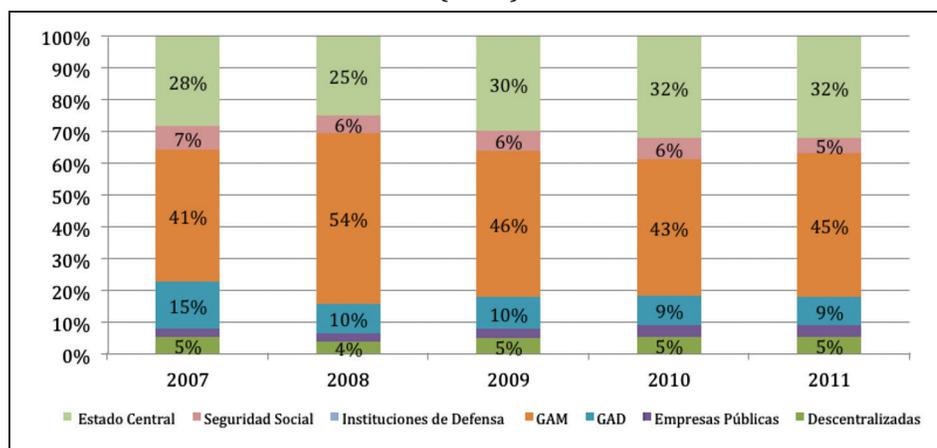
Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

El crecimiento del presupuesto público para la adquisición de Alimentos y Bebidas para Personas, Desayuno Escolar, DE, y Otras (Partida 311) se atribuye a un mayor protagonismo del Estado en la provisión de alimentos a la población y en particular a los grupos vulnerables, al incremento de los desastres naturales, y al establecimiento y operación de las Empresas Nacionales Públicas Estratégicas, ENPE, las que se han convertido en compradores de productos agroalimentarios a gran escala (Valdivia, 2012).

26 En el periodo 2006-2010 la inversión pública en promedio equivalía a 1 239 millones de dólares, 125% más que los 559 millones de la inversión promedio entre 2001 y 2005 (Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas, 2011).

Las instituciones públicas²⁷ con mayor participación en las compras de productos agroalimentarios son –como se aprecia en el gráfico siguiente— los Gobiernos Autónomos Municipales (46%), las distintas entidades del Estado (29%), y los Gobiernos Autónomos Departamentales (10%) que representan, entre el 2007 y el 2011, el 85% de las compras de alimentos desde el Estado.

Gráfico N° 2
Bolivia. Participación de las instituciones estatales en las compras públicas de productos agroalimentarios 2007- 2011 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Por otro lado, si se considera la participación de las instituciones en las compras en la Partida 311, en un periodo más largo (2007-2011), vemos que las empresas públicas son las que más aumentaron sus compras (en 169%), seguidas luego por las instituciones de defensa (145%), el Gobierno Central (106%) y los Gobiernos Autónomos Municipales (98%), ver cuadro siguiente:

27 La clasificación de las instituciones públicas abarca al Estado Central (Ministerios y Viceministerios del Órgano Ejecutivo, Órgano Legislativo, Órgano Judicial, Órgano Electoral); la Seguridad Social (Seguro social militar, Caja Nacional de Salud, Caja Petrolera de Salud, Caja Bancaria Estatal de Salud y Caja de Salud del Servicio Nacional de Caminos y Ramas Anexas); Instituciones de Defensa (Contraloría General, Ministerio Público, Consejo supremo de Defensa, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Procuraduría); Descentralizadas (Institutos Nacionales, Universidades, Superintendencias, Aduana

Cuadro N° 1
Bolivia. Compras agroalimentarias según instituciones gubernamentales 2007 – 2011
(en millones de Bs)

Instituciones	2007	2011	% de incremento
Administración Central	217.69	447.61	106
Seguridad Social	57.09	67.47	18
Instituciones de Defensa	1.02	2.50	145
Descentralizadas	41.98	75.44	80
Empresas Públicas	19.91	53.51	169
GAD	116.71	127.75	9
GAM	320.48	634.72	98
Total general (en millones de Bs)	774.88	1 409.00	82

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Las partidas en las que se han realizados estos gastos a nivel de todas las instituciones del Estado son cuatro:

Cuadro N° 2
Bolivia. Compras agroalimentarias según partidas presupuestarias 2007 – 2011
(en millones de Bs)

Partidas presupuestarias	2007	2008	2009	2010	2011	Porcentaje del total
31110 Refrigerios y Gastos Administrativos	375.26	480.73	457.74	402.86	426.33	38%
31120 Gastos por Alimentación y Otros Similares	43.61	7.07	156.70	133.69	168.82	9%
31130 Desayuno Escolar	250.94	463.03	122.67	248.80	332.18	25%
31140 Alimentación Hospitalaria, Penitenciaria, Aeronaves y Otras Específicas	105.07	187.68	364.19	390.32	481.67	27%
Monto devengado en Bolivianos	774.88	1 138.50	1 101.30	1 175.67	1 409.00	100%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Como se aprecia en el cuadro anterior, durante los primeros años (2007 al 2009) el mayor gasto ejecutado en compras alimentarias fue en la partida 31110 **refrigerios y gastos administrativos**, siendo el mayor gasto en promedio de los 5 años (38%). La partida 31140 **alimentación hospitalaria, penitenciaria, aeronaves y otras específicas** es la segunda más importante ya que para el quinquenio señalado representa el 29%. En tercer lugar se encuentra el Desayuno Escolar con el 27% para los cinco años.

Si se observan las partidas de acuerdo a los montos por los que han sido contratados, para apreciar qué tipo de contratación es la más frecuente para las distintas partidas de compras agroalimentarias²⁸, se advierte que, de manera general, para las partidas 31110 (refrigerios y gastos administrativos) y la 31120 (gastos de alimentación y/o similares), la mayoría de los procesos de compra son contrataciones menores a 20 000 Bs que se pueden realizar con tres cotizaciones y de forma más directa. Sin embargo, estas compras no son registradas en el Sistema de Información de Compras Estatales, SICOES, y no existe información disponible respecto a cuáles son los productos principales que se compran ni a qué tipo de empresa se compra.

Nacional, entre otros); Empresas Públicas (YPFB, corporaciones mineras, empresas metalúrgicas, Empresa de Electricidad, Empresa de Ferrocarriles, Empresa de Apoyo a la Producción, entre otros); los Gobiernos Autónomos Departamentales, GAD (9), y los Gobiernos Autónomos Municipales, GAM (337).

28 La Contratación Directa es para montos menores a 20 000 Bs y que solo requiere de tres cotizaciones; la modalidad ANPE se realiza en periodos mínimos de 4 a 8 días y requiere solamente cotizaciones y/o propuestas; y la modalidad de Licitación Pública (que dura entre 15 y 20 días) requiere la elaboración de Documento Base para la Publicación y la obligatoriedad de su publicación en el Sistema de Contrataciones Estatales, SICOES (D.S. N° 181 Art. 52 – 62).

Cuadro N° 3
Bolivia. Compras agroalimentarias por partidas,
montos y tipo de contratación 2007 - 2011
(en %)

Partidas presupuestarias	< 20.000 Bs (Contratación menor)		20.000 a 1 millón de Bs (ANPE)		> a 1 millón (Licitación)	
	% Monto	% N° de compras	% Monto	% N° de compras	% Monto	% N° de compras
31110 Refrigerios y Gastos Administrativos	5	67	27	32	68	2
31120 Gastos por Alimentación y Otros Similares	12	84	43	15	45	0
31130 Desayuno Escolar	0	11	22	71	78	18
31140 Alimentación Hospitalaria, Penitenciaria, Aeronaves y Otras Específicas	1	9	17	60	81	31

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

En el caso de las partidas 31130 (Desayuno Escolar) y 31140 (Alimentación hospitalaria), la mayoría de las compras se realiza por montos mayores a 20 000 Bs en la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y el Empleo y/o de Licitación Pública. De estas dos partidas, existe mayor información sobre el Desayuno Escolar, especialmente respecto a la participación de los pequeños productores²⁹.

El análisis de la compra agroalimentaria señala que para los Gobiernos Autónomos Municipales, GAM, el Desayuno Escolar es la principal compra de su presupuesto agroalimentario; para los Gobiernos Autónomos Departamentales es la Alimentación hospitalaria, penitenciaria y otras; y en las demás institu-

29 Exclusivamente para esta partida, el Artículo 80 del D.S. N° 181 establece que independientemente del monto de la contratación, se deberá prever que los productos sean elaborados con materias primas de producción nacional, prohibiéndose la compra de alimentos de origen genéticamente modificado (transgénicos). Asimismo señala la necesaria incorporación de cereales producidos en el país como soya, maíz, amaranto, cañahua, quinua, tarwi y otros, y la amplia promoción de la participación de los productores locales.

ciones, la principal compra se focaliza en la compra de refrigerios y gastos administrativos.

Cuadro N° 4
Bolivia. Compras agroalimentarias por tipo de institución gubernamental
y partidas presupuestarias 2007 - 2011
(en %)

Partidas Presupuestarias	Adm. Central	Servicio Social	Instit. de Defensa	Descentralizadas	Empres. Públicas	Gob. Autónomo Deptal	Gob. Autónomo Municipal
31110 Refrigerios y Gastos Administrativos	64	59	81	88	74	41	10
31120 Alimentación y Otros Similares	11	13	19	8	16	12	7
31130 Desayuno Escolar		5					75
31140 Alimentación Hospitalaria, Penitenciaria y otras	25	24	0	4	11	48	8
Total	1 648	330	9	284	177	573	2 578

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Es por ello que en la segunda parte del artículo centramos el análisis en las compras municipales de productos agroalimentarios y principalmente las destinadas al Desayuno Escolar debido a la importancia de la asignación presupuestaria en esta partida. También por los tipos de contrataciones (ANPE y Licitación pública) sobre las que existe mayor información de las contrataciones; por la preferencia local establecida en la Norma Básica de Bienes y Servicios, específicamente para esta partida; así como por la participación de las organizaciones de productores.

1.1. Las compras municipales de productos agroalimentarios

Las compras de productos agroalimentarios de los gobiernos municipales a nivel nacional, se han incrementado entre los años 2004 a 2011, pasando de 265 a 634 millones de bolivianos. El Desayuno Escolar es el principal gasto de la partida de alimentos, ya que en este periodo equivale al 75% de la ejecución presupuestaria. El crecimiento del gasto en desayunos escolares, de 2004 a 2011, ha sido el doble (287%) respecto a la compra general de alimentos (140%), mostrando la relevancia del Desayuno Escolar para los municipios.

Gráfico N° 3
Bolivia. Compras municipales en productos agroalimentarios, según partidas
2007-2011
(en millones de Bs)



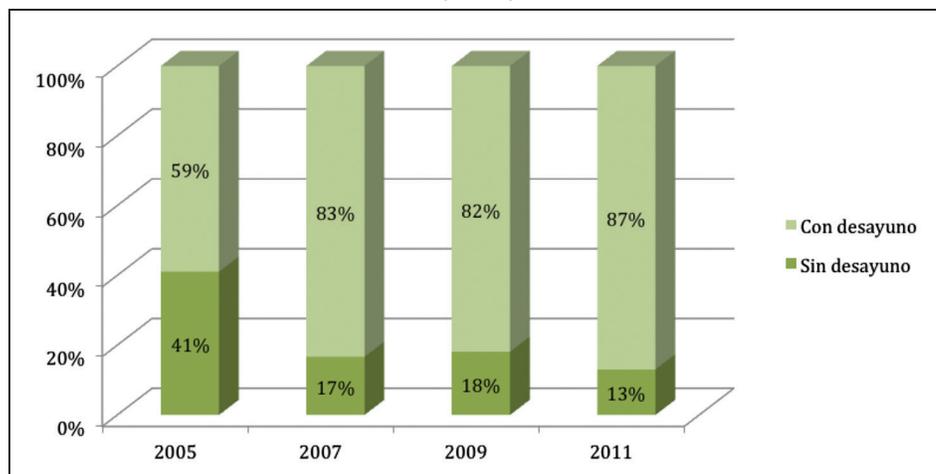
Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Además del DE, los gastos de la Partida de Alimentos de los gobiernos municipales para esos años han sido destinados principalmente a refrigerios y gastos administrativos (21%), alimentación hospitalaria y penitenciaria (4%), y en el Programa de Atención y Nutrición, PAN, para los niños menores de 6 años, (3%).

1.2. El Desayuno Escolar - DE

Entre los años 2005 y 2011 ha disminuido notablemente el número de municipios que no cuenta con Desayuno Escolar (del 45% hasta el 13%) y se espera que esta tendencia continúe, aunque todavía no existe la obligatoriedad (Ley) para que todos los municipios del país otorguen el desayuno escolar, pese a la exigencia de la sociedad civil en la provisión de este servicio.

Gráfico N° 4
Bolivia. Municipios con y sin Desayuno Escolar 2005 - 2011
(en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012 y FAM, 2008

Cobertura del DE por categoría municipal

Si se analiza el gasto y la cobertura del Desayuno Escolar de acuerdo a las categorías municipales³⁰, es decir por tamaño de municipios, se observa que existe una relación positiva entre tamaño de municipio y presupuesto: Los municipios categoría “D”, han gastado 310 millones de bolivianos que representan el 78% de los recursos asignados para la adquisición del Desayuno Escolar. Le siguen los

30 Se han determinado cuatro categorías de municipios, según su población. La categoría “D” a municipios con más de 50 mil habitantes; la categoría “C” comprende a los municipios entre 15 y 50 mil habitantes, la categoría “B” entre 5 mil y 15 mil habitantes y la categoría “A”, menor a 5 mil habitantes.

municipios de categoría “C” que han ejecutado 103 millones, equivalente al 21%. Los municipios categoría “B”, han dispuesto 50 millones (15%) y los municipios categoría “A” ejecutaron 15 millones de Bolivianos (4%).

El Cuadro N° 5 muestra que los municipios más pequeños tienen menor cobertura en el Desayuno Escolar que los municipios más grandes, pese a que esos municipios (Categorías A y B) son los que tienen mayores índices de desnutrición, de pobreza y/o de deserción escolar³¹.

Cuadro N° 5
Bolivia. Compras de Desayuno Escolar según categoría de municipios
2007 - 2011 (en millones Bs)

Categoría de municipios		2007	2008	2009	2010	2011
Categoría A (0 a 5.000 Hab.) (84 municipios)	Millones Bs	9.91	13.56	20.76	13.52	15.43
	Cobertura (%)	82%	89%	86%	89%	86%
Categoría B (5.001 a 14.999 Hab.) (137 municipios)	Millones Bs	26.30	55.04	52.52	42.19	50.05
	Cobertura (%)	80%	82%	82%	82%	90%
Categoría C (15.000 a 49.000 Hab.) (89 municipios)	Millones Bs	50.41	78.09	91.13	90.84	103.68
	Cobertura (%)	88%	83%	87%	89%	91%
Categoría D - (50.000 y + Hab.) 17 municipios	Millones Bs	124.56	113.53	207.76	245.81	310.66
	Cobertura (%)	76%	76%	88%	94%	94%
Presupuesto anual ejecutado (mill. Bs)	Cobertura 327 municipios	211.19	382.30	372.17	392.36	479.81

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

La compra para el Desayuno Escolar, puede realizarse a través de distintas modalidades de contratación, dependiendo del monto de compra. La Licitación Pública se realiza en la mayoría de los casos (76.5%) para compras mayores a 1 millón de bolivianos; las compras de ANPE, representa el 23.3% (para compras entre 20 000 Bs y 1 millón de bolivianos), y finalmente, las compras menores a

31 Ver el texto de Thellaeche, et al, en este mismo volumen.

20 mil bolivianos representa apenas el 0.2% de las contrataciones, como muestra el Cuadro N° 6.

Cuadro N° 6
Bolivia. Compras públicas para el Desayuno Escolar por modalidad
2007 - 2011

Modalidad de Compra	2007	2008	2009	2010	2011
Licitación Pública	67.7%	78.8%	75.0%	72.9%	76.5%
ANPE	31.7%	20.9%	24.6%	26.8%	23.3%
Contratación Menor	0.6%	0.3%	0.4%	0.3%	0.2%
Total (millones de Bs)	211.19	382.30	372.17	392.36	479.81

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Del cuadro anterior se concluye que en el periodo 2007 - 2011 hay mayor concentración de las compras en la modalidad “Licitaciones”, que se realizan con mayores requisitos para los proveedores (garantías, propuestas específicas y otras). Asimismo, se observa una disminución en las compras vía ANPE y un cierto estancamiento en las contrataciones menores, que es la modalidad en la cual pueden participar más fácilmente las asociaciones de productores o las OECA.

A nivel de categoría municipal, se puede afirmar que son los municipios de la categoría “D” los que optan por la licitación pública como principal modalidad de contratación del Desayuno Escolar (60%); sin embargo, también se observan modalidades mixtas, en las que parte de los productos son adquiridos bajo la modalidad de ANPE y Compras Menores. El caso del municipio de Tarija es un ejemplo de ello, porque licita una parte del servicio y la complementa con la adquisición por compras menores a pequeños productores y algunas PYME, con la intermediación de Equipos de Gestión en las Unidades Educativas³².

Las otras categorías “C” “B” y “A”, se inclinan por adquisiciones bajo la modalidad ANPE principalmente, por las Compras Menores, y finalmente por la Licitación Pública. También se podría señalar que los municipios con mayor población, se inclinan a comprar el Desayuno Escolar mediante la modalidad de las licitaciones públicas.

32 Ver el texto de Aurelien Leray, en este mismo volumen.

Cuadro N° 7
Bolivia. Número de compras realizadas por modalidad de contratación y categoría municipal 2011

Modalidad/Categoría Municipal	A	B	C	D
Licitación Pública	5	11	38	16
ANPE	73	135	87	12
Compras Menores	60	84	50	7
Total	84	137	89	17

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Cobertura del DE por departamentos

Otro aspecto a considerar en el análisis es la cobertura del DE según las regiones. A nivel departamental, se observa un crecimiento positivo de la cobertura del Desayuno Escolar entre los años 2003 - 2012 en el orden del 36% (promedio). Este crecimiento se ha acentuado en los primeros siete años (como resultado de la promoción de la política del Compro Boliviano), para luego estabilizarse en los últimos tres años, en el orden del 87% de los municipios.

En la actualidad (2012), el departamento de Tarija es el departamento que otorga la ACE a sus 11 municipios, es decir, al 100% de los gobiernos municipales. En tanto, Pando y Santa Cruz son los departamentos con mayores brechas: en Pando se cubren 10 de los 15 municipios (67%) y en Santa Cruz, 44 de los 56 municipios (79%). La situación en el resto de los departamentos es mejor: Chuquisaca, La Paz y Potosí cubren entre el 82% y 83% del total de sus municipios; Cochabamba y Oruro el 91%, y Beni el 95% de sus municipios, como muestra el cuadro siguiente.

Cuadro N° 8
Bolivia. Cobertura de Desayuno Escolar según número de municipios,
por departamento 2003-2012

Departamento	2003	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	N° total de municipios por depto.
Chuquisaca	25	25	26	25	27	26	29	27	24	29
La Paz	28	35	58	63	60	58	62	67	70	85
Cochabamba	31	42	42	41	44	41	43	44	43	47
Oruro	28	30	31	33	34	34	33	33	32	35
Potosí	28	26	32	34	35	32	36	33	33	40
Tarija	10	9	9	9	10	10	8	10	11	11
Santa Cruz	20	30	41	49	53	48	46	49	44	56
Beni	4	4	11	12	13	14	12	17	18	19
Pando	4	9	15	14	15	13	13	13	10	15
TOTAL	178	210	265	280	291	276	282	293	285	337

Fuente: Elaborado en base a datos del Ministerio de Educación, 2007; FAM, 2008 y Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Entre las razones que explican el incremento de la cobertura, se considera principalmente la mayor cantidad de recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH, y recursos propios específicos de los municipios, a una mayor presión social por universalizar este servicio, y también a la implementación del D.S. N° 28241 sobre la modificación del artículo 8 de distribución del IDH³³.

En términos del presupuesto de inversión de los recursos públicos municipales, hay también un incremento promedio del 27% anual en los últimos cinco años, como muestra el Cuadro N° 9. Se aprecia que el departamento de La Paz cuenta con el mayor monto en ejecución, mientras que el departamento de Santa Cruz ha sido el de mayor crecimiento en su ejecución presupuestaria.

33 Y la ampliación de las competencias de los municipios sobre el uso de estos recursos, para la “Promoción al acceso y permanencia escolar a través de provisión de servicios de alimentación complementaria escolar”.

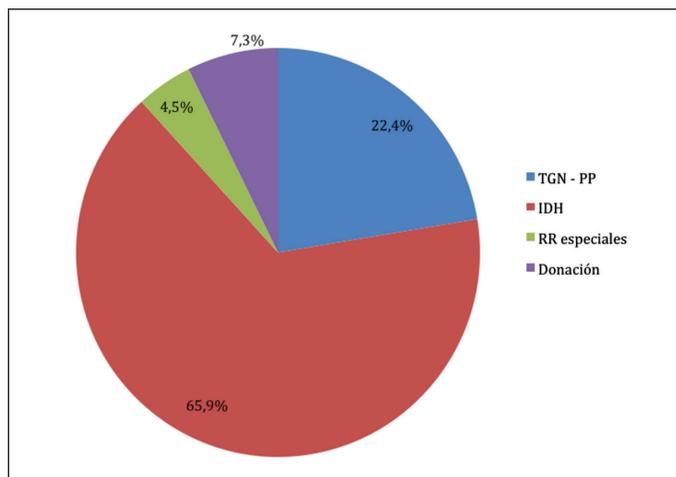
Cuadro N° 9
Bolivia. Ejecución presupuestaria departamental en el Desayuno Escolar
2007 - 2011
(en millones de Bs)

Presupuesto Ejecutado	Gestión				
	Departamento	2007	2008	2009	2010
Beni	11.28	17.77	18.77	18.88	20.49
Chuquisaca	15.8	15.03	29.55	32.95	34.47
Cochabamba	42.02	53.97	65.62	69.38	88.43
La Paz	69.12	45.73	83.79	100.72	136.51
Oruro	19.24	23.44	29.31	26.79	32.02
Pando	9.38	13.22	13.13	9.91	11.33
Potosí	10.38	24.85	28.22	24.16	28.98
Santa Cruz	20.75	47.84	70.36	83.15	91.26
Tarija	13.22	21.39	33.42	26.41	36.31
Total general	211.19	382.3	372.17	392.36	479.81
Porcentaje de incremento		81%	-3%	5%	22%

Fuente: Elaboración propia en base a datos de: Ministerio de Economía y Finanzas, 2012

Respecto a las fuentes de financiamiento aplicadas a las compras para el Desayuno Escolar, la base de datos presupuestaria del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa, SIGMA, muestra cuatro fuentes principales de financiamiento para este rubro (ver Gráfico N° 5): *i*) recursos del Tesoro General de la Nación, TGN, *ii*) por la Participación Popular, PP, *iii*) Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH, y, *iv*) Recursos propios específicos y donaciones.

Gráfico N° 5
Bolivia. Distribución del Desayuno Escolar por fuente de financiamiento 2011



Fuente: Elaboración en base a datos de SIGMA, 2012

El análisis histórico muestra la predominancia del IDH en el financiamiento de las compras para el Desayuno Escolar; que representa para el 2012 el 75% de las compras de este programa.

Cuadro N° 10
Bolivia. Relación Recursos IDH / Inversión Municipal en Desayuno Escolar 2006-2012 (en %)

	2006	2007	2008	2011	2012
Relación	68%	82	86	65	75
Porcentaje incremento		21	6	-24	14
Crecimiento promedio					4

Fuente: Elaboración propia en base a SIGMA, 2012.

Los recursos de la Participación Popular son utilizados fundamentalmente por las categorías A, B y C, como complemento a los recursos del IDH. Los recursos de donación cubren en 79 % a municipios de las categorías “B” y “C”, y

por el monto de inversión, también son importantes para algunos municipios de la categoría “D” (ciudades de El Alto, Cochabamba, Oruro, Potosí). Sin embargo, se observa una baja incidencia en los municipios de la categoría “A”, que contradictoriamente, tienen mayores problemas de desnutrición y pobreza.

Los municipios de categoría “D”, son los que más diversificado tienen su financiamiento, tanto de los recursos del TGN como de la PP; de los recursos especiales y de las donaciones, sobresaliendo también que los recursos de fuente IDH se encuentran mejor distribuidos entre todas las categorías municipales, como muestra el Cuadro N° 11.

Cuadro N° 11
Bolivia. Distribución de recursos IDH entre categorías municipales 2011

Procedencia recursos / Categoría municipal	A	B	C	D	TOTAL
Recursos IDH	14 120 737	46 843 485	68 387 516	161 829 906	291 181 644
%	4.8	16.1	23.5	55.6	100%

Fuente: Elaboración en base a datos SIGMA, 2012

1.3. Los proveedores del Desayuno Escolar

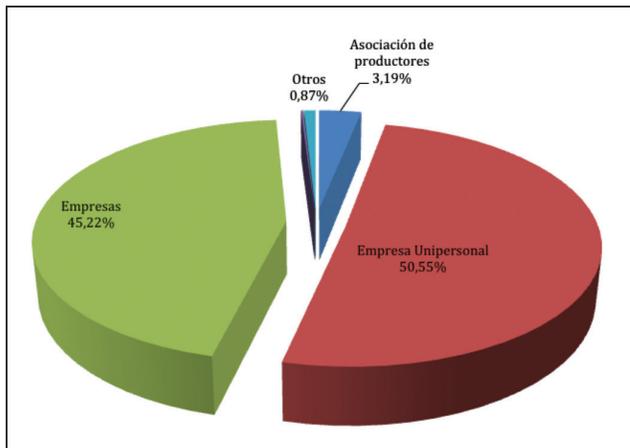
Según información oficial del SICOES, los proveedores del DE a nivel nacional son las empresas o sociedades anónimas, empresas unipersonales, OECA, instituciones y otros.³⁴

Un análisis de los proveedores de alimentos para el Desayuno Escolar en base a la información obtenida del SICOES³⁵ muestra lo expresado en el gráfico siguiente.

34 **Empresas** abarca a las distintas empresas reconocidas como sociedad anónima y/o sociedad de responsabilidad limitada; **Empresas Unipersonales** abarca a todos los proveedores que figuran solo con un nombre, como microempresas, o proveedores unipersonales; **las OECA** abarca a las asociaciones de productores, cooperativas, las CORACA y otras organizaciones de productores; **las Instituciones** comprende a las fundaciones, instituciones u ONG que proveen el servicio de Desayuno Escolar; y **Otros** comprende a otro tipo de empresas (constructoras/auditoras) que han prestado algún tipo de servicio para la provisión de la ACE).

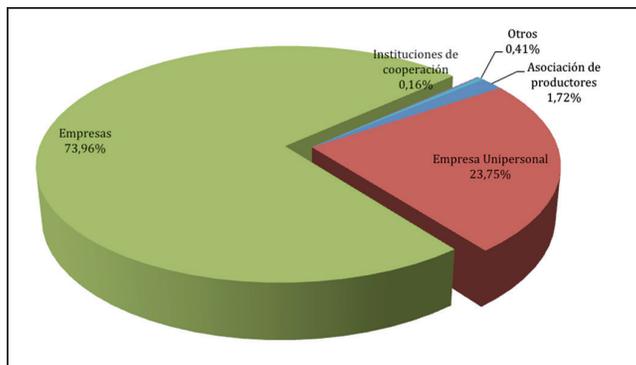
35 En el SICOES se coloca la información de contratación de las modalidades de licitación y ANPE, informando sobre el tipo de proveedor y en algunos casos, los bienes contratados. La información encontrada para el periodo 2007 – 2011 equivale al 54% de las contrataciones y el 61% del monto de Desayuno Escolar de los Gobiernos Autónomos Municipales.

Gráfico N° 6
Bolivia. SICOES. Principales proveedores del DE por número de contratos 2007 -2011
(en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES, 2012

Gráfico N° 7
Bolivia. SICOES. Principales proveedores por monto de contratos 2007 -2011
(en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES, 2012

De manera general, los principales proveedores del Desayuno Escolar son dos: las empresas que representan el 45% de los contratos y el 73% del monto, luego están las empresas unipersonales que representan el 50% de los contratos, aunque solo el 23.7% del presupuesto ejecutado. Las asociaciones de productores representan el 3% de los contratos y el 1.72% del valor asignado y las instituciones de cooperación y otros, representan menos del 1% en número y monto, respectivamente.

Proveedores por categoría municipal

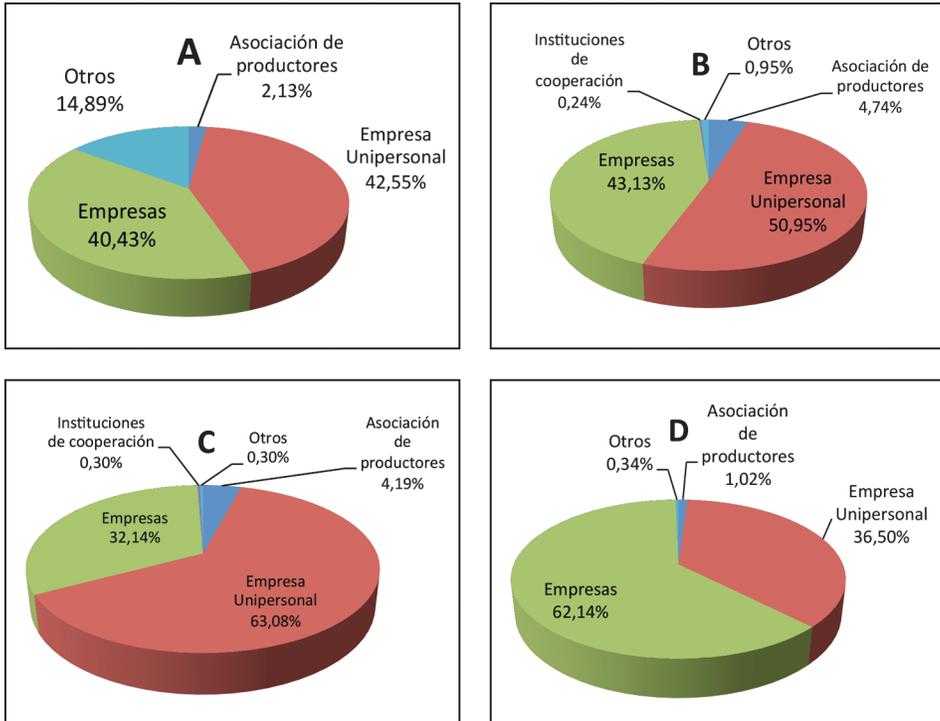
El análisis de los principales proveedores por categoría municipal muestra que los municipios categoría “D” (más de 50 mil habitantes) adquieren el 62% de sus compras de las empresas, y un 36% de las empresas unipersonales. Las organizaciones de productores (OECA) solo proveen un 1.02%.

En los municipios categoría “C” (entre 15 y 50 mil habitantes) se da una relación inversa, optan más por las contrataciones a empresas unipersonales (63%), y en menor cantidad a las empresas grandes (32%). Las OECA tienen una participación significativa aunque no llegan al 5%.

Los municipios categoría “B” (entre 5 y 15 mil habitantes) compran principalmente de empresas unipersonales y luego de empresas societales. En los municipios de categoría “A” es casi proporcional la compra entre los dos tipos de empresas. Los contratos con las OECA son mayores en los municipios categoría “B” que en ninguna otra categoría. Mientras que en los municipios categoría “A”, son mayores los contratos para otro tipo de empresas (constructoras u otras) para garantizar la provisión del DE³⁶.

36 En la mayoría de los casos, son construcciones de comedores, cocinas o depósitos de alimentos en las escuelas.

Gráfico N° 8
Bolivia. SICOES. Número de contratos según categorías de municipios y tipos de proveedores



Fuente: Elaboración propia en base a datos de SICOES, 2012

La evolución de compras entre 2007 y 2012 se muestra favorable para la categoría EMPRESAS que han aglutinado no la mayoría de los contratos pero sí la mayoría de los montos asignados. Por otro lado, dentro de las primeras empresas que proveen del DE, no se encuentra ninguna *empresa unipersonal*, aunque sí una empresa de productores.

Para tener una visión más completa y amplia de la situación, se ha realizado un *ranking* para distinguir las 10 primeras empresas que lideran estas compras, desde el año 2007 al 2012, según monto contratado, con los siguientes resultados:

Cuadro Nº 12
Bolivia. SICOES. Las diez primeras empresas con mayor cantidad de ingresos obtenidos en ventas para el DE 2007 a 2012

Empresa	Monto total
SOALPRO S.R.L.	219 431 958.00
Industria Alimenticia Fagal S.R.L.	67 050 911.07
PIL Andina S.A.	55 450 202.58
Sociedad industrial Nuevo Milenio S.R.L.	54 250 487.28
LACTEOSBOL Y ASOCIADOS	53 118 274.69
La Francesa	52 634 008.91
Delizia Ltda.	36 592 532.12
Industrias Lácteas La Paz S.R.L.(ILPAZ)	24 363 829.05
PANCRIS S.R.L.	23 548 996.80
BANA BENI S.R.L.	21 243 236.29
Total 2007-2012	607 684 436.74

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOES, 2012

En total, estas 10 empresas han tenido como ingreso 607 millones de bolivianos equivalentes al 33% del total de las compras de Desayuno Escolar entre 2007 y 2012; sin embargo hay que tener cuidado en el análisis, porque muchas veces una empresa figura como responsable de contrato, pero existe un consorcio, o sub contrato hacia otras empresas³⁷. La alimentación escolar es un mercado importante para las empresas panificadoras (como SOALPRO, FAGAL, Nuevo Milenio, FRANCESA, PANCRIS, ya que representan el 23% del total de las compras del DE) y/o lácteas (PIL, Delizia, ILPAZ que representan el 9% del total de compras), puesto que participan de manera continua en la provisión para municipios grandes D y C. Asimismo, participar en el DE les ha incentivado a incursionar en nuevos productos (yogurt, cereales) o pasar a otros rubros (de galletas a lácteos, o viceversa) para mantener su posición en el mercado.

BANABENI, que figura como *empresa* S.R.L. en los datos del SICOES (y representa el 1% de las compras del DE) pertenece a la OECA “Unión de Asocia-

37 En los casos de municipios urbanos (Ej. La Paz, El Alto) se conforma un consorcio de empresas, que a la cabeza de una de ellas se redistribuyen el contrato por productos y por zonas distritales. (Thellaeche 2013; Elías y Huanca 2005)

ciones de Productores Agroecológicos de Alto Beni”, UNABENI, que desde el 2003 provee banano ecológico al Desayuno Escolar. Es la única OECA que figura en este listado, comercializa banano de 16 asociaciones y agrupa a 1 000 productores ecológicos. Se transformó en empresa S.R.L. para cumplir los requisitos exigidos y tener un mejor acceso a las compras públicas³⁸.

La empresa pública nacional estratégica LACTEOSBOL (Lácteos Bolivia) que de acuerdo al registro SICOES inicia sus actividades en el Desayuno Escolar recién el año 2011, rápidamente se ha colocado como una de las principales proveedoras de ciertos municipios: abastece a municipios del Chapare (Cochabamba) y a los municipios cercanos a sus plantas en Achocalla (La Paz) y Challapata (Oruro)³⁹.

Las OECA como proveedoras del Desayuno Escolar

Las OECA —actores principales del desarrollo económico local— tienen una pequeña participación en la alimentación escolar: sólo el 3% de los contratos y el 1.7% del monto asignado, pese a las preferencias normativas⁴⁰. Esto demuestra que todavía existen barreras en la oferta y en la demanda, después de casi 10 años de haberse incluido a los pequeños productores como posibles proveedores de las compras públicas.

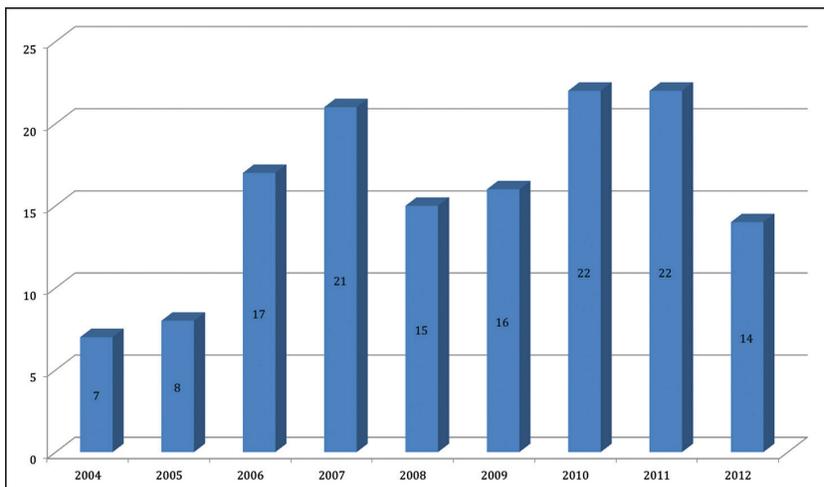
En otros casos, las OECA participan de las compras de alimentación escolar, pero como compras directas, de manera puntual para algunos días especiales o con determinados productos, y no llegan a vislumbrarse estas ventas en el registro del Estado. En ese sentido, se hizo un esfuerzo junto con CIOEC Bolivia de inventariar las ventas al Estado realizadas por las OECA en el periodo 2004 – 2012, como muestra el gráfico siguiente.

38 Emite factura, paga impuestos y participa en las licitaciones (Zabala, Chambilla et. al., 2011).

39 El Artículo 72, epígrafe II del D.S. N° 181 de Normas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios, SABS, señala la posibilidad de compra directa a las Empresas Estratégicas del Estado, lo que se ha utilizado en algunos municipios para comprar directamente a LACTEOSBOL.

40 La Norma SABS (Art. 1) señala un margen de preferencia de 20% para las Micro y Pequeñas Empresas, Asociaciones de Pequeños Productores Urbanos y Rurales y Organizaciones Económicas Campesinas – OECAS. Adicionales a las preferencias que tienen las empresas de producción nacional y con un Costo Bruto de Producción- CBP que incluye un alto porcentaje de insumos nacionales). Por último, en el Art. 80 de la misma norma se establece la preferencia para compra local, es decir que si las OECAS o MyPES son del municipio, tienen también preferencia.

Gráfico N° 9
Bolivia. Número de OECA participantes en el Desayuno Escolar 2004-2012



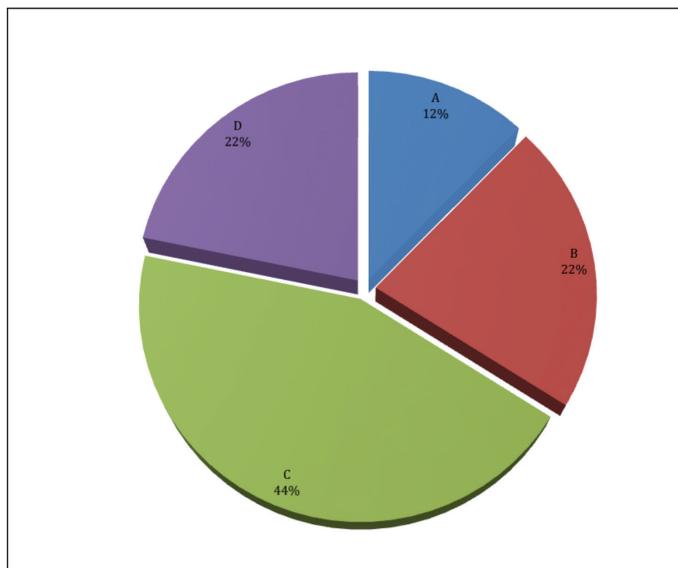
Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIOEC, 2013

Como se puede observar, la cantidad de las OECA participantes en el Desayuno Escolar ha ido en aumento desde la gestión 2004, teniendo su mayor participación durante los años 2007, 2010 y 2011.

Las OECA proveedoras por categoría municipal y por departamento

El análisis por categoría municipal muestra que son los municipios de la categoría C (entre 15 y 50 mil habitantes) en los que mayormente participan las OECA con algún tipo de venta de alimentos para el DE. Posteriormente están las ventas a municipios más grandes (categoría A) con un 22%, así como a municipios más pequeños (categoría B) y sobresale —al igual que en la información del SICOES— que los municipios de la categoría A (los más grandes) son los que menos compras realizan de las OECA, como señala el gráfico siguiente.

Gráfico N° 10
Bolivia. Las OECA proveedoras en el Desayuno Escolar
por categoría municipal
2004 - 2012

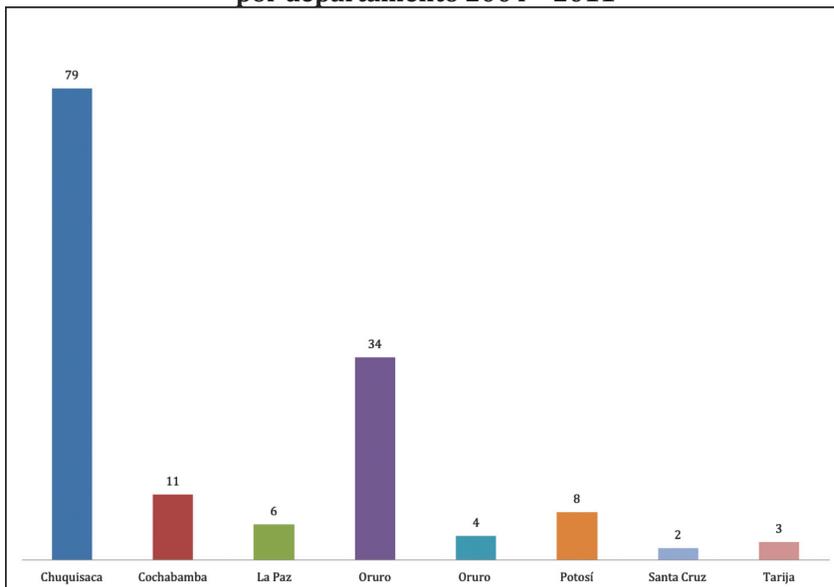


Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIOEC, 2013

Si lo anterior se analiza por departamento, sorprende la cantidad de contratos realizados por las OECA en el departamento de Chuquisaca, que con el apoyo de algunos programas⁴¹ y en distintos periodos, han coadyuvado para que se realicen contrataciones a favor de este tipo de organizaciones.

41 Mancomunidad Chuquisaca Centro y/o Mancomunidad de la Alimentación Complementaria Escolar, CIOEC Chuquisaca y SNV.

Gráfico N° 11
Bolivia. Número de contratos a las OECA proveedoras del DE
por departamento 2004 - 2011



Fuente: Elaboración propia en base a datos de CIOEC, 2013

Pese a ello, la apertura de la normativa de compras estatales a la participación de los pequeños productores no ha sido condición suficiente para que éstos accedan al DE. El incremento del presupuesto de compras alimentarias y Desayuno Escolar en los presupuestos municipales no ha incidido en la misma magnitud en la participación de los pequeños productores.

Aunque se ha incrementado notablemente la cobertura de municipios con alimentación complementaria escolar, esto no ha significado la mayor participación de los pequeños productores en este mercado. Diversos autores e informes⁴² explican que son varios los factores que se deben considerar para incrementar la oportunidad de participación de los pequeños productores.

Desde la demanda, es decir desde los Gobiernos Autónomos Municipales, se observa que la apertura a la preferencia hacia las OECA o hacia la producción

42 Elías, 2008; Montaña, 2007; Pro - Bolivia, 2009; Valdivia, 2012 y Thellaeche, 2013.

local no es condición suficiente para que ésta se haga efectiva. Dado que no existe obligatoriedad de comprar a los pequeños productores, los municipios optan por no hacerlo. Sólo a través de la presión de las OECA, o si existe voluntad política de los miembros del Consejo Municipal o del Ejecutivo, se establecen las preferencias para las organizaciones de productores. Lo común es que se obvian las preferencias para los pequeños productores o para los productos de procedencia local en los Documentos Bases de Contratación.

Otro obstáculo constituyen los requisitos para participar en licitaciones de estas características, dado que existe una concentración de las compras en las licitaciones públicas (76% en el 2012), para las cuales son necesarias las garantías de seriedad de propuesta, los requisitos de formalización de la organización (desde el Número de Identificación Tributaria, NIT, hasta cuenta bancaria) y otros requisitos con los que muchas OECA no cuentan.

De esta manera, los datos señalan que tras ocho años de inserción de las OECA en la normativa de contrataciones, es escasa su participación: sólo el 3% de los contratos y el 1.7% del monto asignado para el Desayuno Escolar, que es el programa en el que tienen más oportunidades, por lo que es posible que su acceso a otras partidas agroalimentarias, u otro tipo de contrataciones sea aún menor.

2. Algunas reflexiones y conclusiones

- Las compras públicas agroalimentarias han crecido aceleradamente en los últimos ocho años, llegando a un incremento sostenido de 5% anual, en los últimos cuatro años.
- Existe un mayor rol del Estado en la compra de alimentos. Además del Desayuno Escolar, las Empresas Públicas Estratégicas y las Instituciones de Defensa han incrementado sus compras en los últimos cinco años.
- La mayoría de las instituciones del Estado realiza sus compras agroalimentarias en los rubros de refrigerios y/o alimentación y bebidas para personas, que pueden ser contrataciones menores y podrían ser más accesibles para las organizaciones de pequeños productores, microempresas, la producción local y nacional. Pero no existe información respecto a qué se compra, tampoco existe la obligatoriedad de preferencia hacia las OECA/ MyPE o preferencia local en este tipo de compras
- Las Empresas Públicas Estratégicas así como las Instituciones de Defensa podrían realizar compras directa de productos agroalimentarios (insumos,

cereales y/o abarrotes), si es que estas se realizan a los pequeños productores de la agricultura familiar.

- En general, las compras menores de cualquier institución y sobre todo para los programas de Desayuno Escolar pueden ser una oportunidad para realizar la compra directa hacia los pequeños productores.
- Los gobiernos municipales son los principales actores públicos que demandan alimentos, siendo el DE el principal rubro en el presupuesto de gastos de los municipios, con una tasa de crecimiento mayor que el de los gastos en alimentos en general.
- Se ha ampliado la cobertura del Desayuno Escolar en los municipios, del 59% al 87% a nivel nacional. Pese a que no existe la exigibilidad de que todos los municipios provean el Desayuno Escolar, existe la tendencia de que en los próximos años se alcance al 100% de los municipios. Esta tendencia es alentadora, sobre todo en el incremento en las cifras presupuestarias; sin embargo, aún falta cotejarla con la calidad de los desayunos, la cobertura de escuelas y el aporte al desarrollo económico local, aspectos que develarían si se está haciendo un gasto efectivo a través de los gobiernos municipales.
- La cobertura por categoría municipal muestra que no necesariamente los municipios que más necesitan el Desayuno Escolar son los que tienen más cobertura: Los municipios categoría A tienen la menor cobertura, el menor presupuesto y los mayores índices de desnutrición y pobreza, por lo que se debe pensar en un mayor rol del Gobierno central y de los gobiernos departamentales para garantizar el DE en estos municipios.
- La cobertura departamental también se ha incrementado, pero debería ser objetivo de la política pública y rol de las gobernaciones, garantizar que la cobertura departamental alcance al 100% de sus municipios. El rol de los Gobiernos Autónomos Departamentales es crucial para garantizar la calidad, la cobertura y el desarrollo local en los municipios más pequeños o en las mancomunidades de municipios.
- En base a los datos de los proveedores, se podría afirmar que el Desayuno Escolar ha contribuido al desarrollo de productos y nuevos rubros en las empresas participantes, las que utilizan como estrategia la diversificación para mantenerse en el mercado.
- Las Empresas son los principales proveedores en la categoría D. En las categorías C, B y A, las empresas unipersonales tienen gran parte de los contratos. Lamentablemente, las OECA no llegan ni al 4% de los contratos realizados para el Desayuno Escolar.

- La experiencia de UNABENI, como la OECA más exitosa en la provisión del DE (que figura entre las diez principales empresas abastecedoras del DE), muestra que pese a la normativa y las preferencias aplicables hacia las OECA y las preferencias locales, éstas no están presentes en la práctica municipal, puesto que UNABENI ha tenido que crear una empresa S.R.L. para facilitar su participación en las licitaciones.
- Pese al incremento de las compras públicas agroalimentarias, a la ampliación de la cobertura y el gasto en alimentación, las OECA no han logrado traspasar la barrera en el acceso al Desayuno Escolar. Las experiencias analizadas muestran que ello depende de la voluntad política municipal, y que muchas veces participan como subcontratadas pues no cumplen con los requisitos necesarios. También resalta que su participación está relacionada al asesoramiento o apoyo externo para elaborar las propuestas y realizar la logística y gestiones necesarias para la provisión del DE.
- La participación de los pequeños productores en las compras públicas del Estado, pese a la normativa, no es todavía una prioridad, dado que no existe información, seguimiento ni incentivos para que las distintas instancias del Estado la apliquen. Tampoco existen mecanismos ni hay programas del Estado de apoyo a la participación de los pequeños productores.
- Han pasado ya casi diez años desde la apertura de las compras públicas a las organizaciones de productores y aproximadamente cinco desde la última normativa de contrataciones que favorece la participación de los pequeños productores y las compras locales; sin embargo, la mayor urgencia es la aplicabilidad de estas preferencias por parte de las instituciones públicas, con metas claras y seguimiento de los avances alcanzados, para así realmente promover el desarrollo local a través de las compras públicas.

Bibliografía

Documentos citados

- Bolivia. Leyes, Decretos, etc. 2004. *Decreto Supremo N° 27328 Compro Boliviano*. 15 de marzo de 2004.
- Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas. 2011. *Presentación del Presupuesto General de la Nación 2012*. Documento pptx.
- Bolivia. Ministerio de Economía y Finanzas. 2012. *Ejecución presupuestaria de las partidas de gastos 31100 Alimentos y Bebidas para Personas, Desayuno Escolar y Otros, por entidades y categorías presupuestarias 2007-2011*. Base de datos solicitada formalmente por AVSF y entregada por Marcelo Hugo Eguino, Director General de Sistemas de Gestión de Información Fiscal, el 4 de octubre de 2012.
- Bolivia. Ministerio de Educación 2007. *Diagnóstico de la aplicación del desayuno escolar en Bolivia*. La Paz: PMA. Consultora: Virginia Roncal. [En línea] <http://www.ops.org.bo/textocompleto/ndes28824.pdf> (acceso 3/2/14).
- Bolivia. SIGMA, Sistema de Gestión y Modernización Administrativa 2012. “Datos”. [En línea] (http://www.sigma.gob.bo/php/estadisticas_presupuesto.php) (acceso 20/2/12).
- CIOEC. 2013. *Base de datos sobre de las OECA proveedoras de Desayuno Escolar 2004-2012*. La Paz: AVSF.
- CIOEC. 2010. *Las Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas y Originarias en el desarrollo del país*. La Paz
- Elías, Bishelly; Huanca, Germán. 2005. “Análisis de la implementación del desayuno escolar en el marco del Compro Boliviano en los municipios de La Paz y El Alto”. En: Grupo DRU. *Seminario Compro Boliviano y Desayuno Escolar*. 21 de septiembre del 2005 [En línea] http://cipca.org.bo/index.php?option=com_docman&task=doc_details&gid=138&Itemid=184 (acceso 25/11/13)
- Elías, Bishelly. 2008. *Compro Boliviano: Evaluación de la aplicación del decreto*. La Paz: CIPCA.
- FAM Bolivia. 2008. *El desayuno escolar en Bolivia: Diagnóstico de la situación actual*. La Paz.
- Mercado, Geovana. 2013. *La Normativa para el desayuno escolar: ¿Favorable a los pequeños productores?* La Paz: AVSF.

- Leray, Aurelien. 2012. *Alianzas entre municipios y organizaciones de productores para el desayuno escolar*. La Paz: AVSF.
- Linares, J., et al. 2008. *El desayuno Escolar en Bolivia. Diagnóstico de la situación actual*. La Paz: FAM Bolivia.
- PRO – Bolivia, Consultora Sistémica. 2009. *Estudio de revisión y análisis de las políticas estatales de compras públicas vinculadas a la provisión de productos agroalimentarios: Puntos críticos y potencialidades para la inserción de los pequeños productores en Bolivia*. Producto 4. La Paz: Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.
- Thellaeche, Javier. 2013. “La Alimentación Complementaria Escolar ¿alternativa de mercado para asociaciones de productores?: Perspectiva de los actores involucrados”. Tesis de Maestría en Desarrollo Rural. La Paz: UMSA-CIDES.
- Valdivia Gabriel y Asociados. 2012. “Estudio de Revisión y Análisis de las Políticas Estatales de Compras Públicas vinculadas a la provisión de productos agroalimentarios: Puntos Críticos y Potencialidades para la inserción de los Pequeños Productores en Bolivia”. La Paz: AVSF.
- Zabala, ML.; Chambilla, H., et al. 2011. *Los productores organizados de banano ecológico de UNABENI: la asociatividad y su articulación a los mercados como factores de desarrollo*. La Paz: AVSF.

Otros documentos consultados

- Bolivia. Leyes, Decretos, etc. *Decreto Supremo N° 28241 Distribución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos, IDH*.
- Bolivia. Leyes, Decretos, etc. *Decreto Supremo N° 181 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (NB-SABS)*.
- Montaño, G., et al. 2007. *Facilitando el acceso de pequeños productores a mejores mercados*. La Paz: DFID; Plural.

ALIANZA ENTRE MUNICIPIOS Y ORGANIZACIONES DE PRODUCTORES PARA EL DESAYUNO ESCOLAR: INICIATIVAS A CONTRACORRIENTE

AURÉLIEN LERAY⁴³

Introducción

Las compras públicas en Bolivia existen desde 1994 cuando se promulgó la Ley 1565 que recomienda a los municipios ofrecer a los alumnos un desayuno escolar. Esta Ley, reforzada en 1999 por la Ley de municipalidades, encarga a los municipios la administración de este Desayuno Escolar. Es pertinente señalar que los municipios no tienen obligación de atender el Desayuno Escolar, pues solo son recomendaciones. El Estado pide pero no obliga.

En 2000 se creó el Servicio Nacional de Salud Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, SENASAG, que solicita a los proveedores de productos alimentarios cumplir con los requisitos sanitarios de infraestructura. A partir de 2004, los pequeños productores y pequeños empresarios manifiestan su voluntad de ser parte de los proveedores de este mercado público. De estas reivindicaciones nace el decreto Compro Boliviano que establece que los municipios deban abastecerse de productos nacionales y, cuando sea posible, de pequeños productores o empresarios. Este decreto es reforzado el 2005 por el

43 Aurelien Leray es Ingeniero agrónomo especializado en agricultura sostenible y desarrollo territorial. Realizó prácticas en Bolivia en el marco de estudios sobre el tema del desarrollo de la cadena lechera en la zona altiplánica y sobre la valorización y reconocimiento de los pequeños productores a través de la compra pública. Actualmente se dedica a la agricultura lechera ecológica en Bretaña. E-mail: aurelien.lry@gmail.com

D.S. N° 28271 y el 2007 por el D.S. N° 29190, los cuales cambian el Sistema de Administración de Bienes y Servicios imponiendo la elaboración del Desayuno Escolar a partir de productos nacionales preferentemente de las OECA, las MyPE o PyME. La última ley que supone un apoyo a los productores en el acceso a este mercado público, es la Ley 144, especialmente sus artículos 20.I; II.1 y II.2.

Considerando este aspecto legal, los pequeños productores parecen privilegiados en el acceso a este mercado. Sin embargo, muchos obstáculos hacen difícil este acceso. El primero es que el Desayuno Escolar no tiene carácter obligatorio para los municipios, por lo que no se puede obligar a un municipio a comprar a pequeños productores. El segundo obstáculo es la necesidad de cumplir con los requisitos del SENASAG para entrar en el mercado público. Aunque parece normal que cualquier proveedor entregue un producto inocuo, parece más complejo pedir a organizaciones de productores los mismos requisitos que a las grandes empresas agroalimentarias como la PIL. Además, la obtención de la personería jurídica y del Número de Identificación Tributaria, NIT, son obstáculos administrativos para las organizaciones de productores que suelen estar ubicadas lejos de las ciudades, cuyos líderes a veces no hablan castellano o no tienen las competencias administrativas para poder cumplir con esos requisitos.

Entonces, la problemática de esta investigación es la siguiente: En un marco administrativo-legal desfavorable al acceso de pequeños productores al mercado del Desayuno Escolar, ¿cómo se justifica la creación, desarrollo y fortalecimiento de las relaciones entre las Organizaciones de Productores, OP, y los municipios para el Desayuno Escolar?

Para el efecto, se consideran los estudios de caso de dos municipios, enfatizando en las relaciones entre organizaciones de productores y municipios en el caso de Tiwanaku y sobre el funcionamiento del Desayuno Escolar en el caso de Tarija.

La metodología empleada en esta investigación es la denominada “comprehensiva”, desarrollada en los años 70 por el sociólogo francés Boudon, basada fundamentalmente en entrevistas bajo la forma de historias de vida. Así, en estos dos estudios de caso, se trató de entrevistar a todos los actores implicados, directamente o indirectamente en la Alimentación Complementaria Escolar, ACE. Esto se hizo a una escala MACRO (nacional o departamental), MESO (territorial o municipal) y MICRO (comunidad o de las organizaciones de productores).

1. Antecedentes necesarios

1.1. Tarija y los equipos de gestión

El Desayuno Escolar en Tarija está funcionando desde 2003. Aprovechando el vacío legal sobre la ACE, el Gobierno municipal de Tarija decidió crear su propia política de manejo del Desayuno Escolar, para lo cual decidió favorecer la contratación de MyPE y PyME locales como proveedores de las raciones para el desayuno escolar. Esta decisión fue tomada para promover la creación de empresas familiares en Tarija y para diversificar la oferta de productos alimenticios para el Desayuno Escolar.

Además de esta decisión de favorecer a las empresas familiares locales, el Gobierno municipal puso en marcha un modo de administración de la alimentación escolar a través de equipos de gestión conformados por padres de familia y profesores. Como se detalla en el Gráfico N° 1, en el Anexo, cada equipo de gestión está conformado por dos padres de familia y dos profesores de una unidad escolar. El equipo de gestión cambia cada año. Su papel es elaborar los menús, contratar a las MyPE o PyME locales para abastecerse y distribuir cada día las raciones a los alumnos de la unidad educativa.

Lo interesante de este dispositivo ha sido la implicación de los padres de familia como control social para el buen desarrollo del Desayuno Escolar. Eso ha sido trabajado para la reproducibilidad de tal dispositivo en el ámbito rural, con organizaciones de productores como proveedores.

En la actualidad, el Desayuno Escolar en el municipio de Tarija representa 3% (19 000 000 Bs) del presupuesto del municipio. El presupuesto por alumno/día, como se indica en el Gráfico N° 1, en el Anexo, es de 2 Bs. De esta forma, el programa en Tarija cubre la merienda matinal de cerca de 50 000 alumnos. El Desayuno Escolar en Tarija alcanza la cobertura del 99,3% del total.

1.2. Tiwanaku: la relación AMPACH/Municipio

En Tiwanaku, antes del 2007, la ONG Intervida se encargaba del 100% del Desayuno Escolar. En el 2007, esta ONG tuvo problemas y el municipio tuvo que buscar alternativas para este servicio. Al mismo tiempo, la ONG Acción Contra el Hambre, ACH, y Organización de las Mujeres Aymaras del Kollasuyu, OMAK, empezaron a ejecutar un proyecto de desarrollo productivo con una organización de mujeres en la comunidad de Huacullani. Esta organización, Asociación de Mujeres Productoras Aymaras de la Comunidad de Huacullani, AMPACH, inició

actividades en una planta de transformación de leche en yogurt, con el problema de no tener mercado para la venta de sus productos.

A partir del 2009, con la buena voluntad política de la alcaldesa y la coordinación de ACH y OMAK, AMPACH empezó a vender sus yogures al municipio para el Desayuno Escolar. Luego, a partir de 2010, la asociación CUNA (financiada por el PMA) propuso a AMPACH un proyecto de desarrollo productivo para construir una panificadora para la Asociación, y capacitar a las socias de AMPACH para producir el pan. Este proyecto finalizó en abril de 2012 con la inauguración de la panificadora.

Respecto al funcionamiento de la ACE (ver Gráfico N° 2 en el Anexo), hay que resaltar que el municipio está dividido en 5 núcleos educativos. La ración sólida de cada núcleo es abastecida por la empresa La Española, mientras que la ración líquida es abastecida por las asociaciones de productores de cada núcleo, siendo los menús⁴⁴ elaborados por el Gobierno municipal, conjuntamente las juntas escolares.

En Tiwanaku, el presupuesto anual del Desayuno Escolar⁴⁵ corresponde al 6% (550 427 Bs) del presupuesto del municipio. De ese 6%, el 64.1% está destinado a pagar a las asociaciones de productores locales, lo que es muy significativo y justifica el estudio del funcionamiento de las relaciones entre la organización de productores y el municipio.

2. Estudios de caso

2.1. Reproductividad del dispositivo de Tarija

El funcionamiento

Como ya se describió, el Desayuno Escolar en el departamento de Tarija está gestionado por los padres de familia y los profesores a través del equipo de gestión. Este funcionamiento es distinto en las unidades rurales y urbanas (los gráficos N° 3 y 4, en el Anexo, muestran el funcionamiento diferenciado entre estos dos tipos de equipos de gestión).

Lo primero que se observa es que los papeles de los equipos de gestión rurales y urbanos son distintos. Los equipos urbanos tienen que gestionar la distri-

44 Los mismos a lo largo del año escolar.

45 Son 2 122 alumnos que se benefician de la merienda escolar cada mañana.

bución cotidiana del desayuno escolar; es decir, tienen que contratar a las MyPE o PyME para abastecerse de las raciones correspondientes a esta merienda. Los equipos rurales también tienen que gestionar el Desayuno Escolar pero, a la vez, tienen que atender al almuerzo, pues los alumnos permanecen en la escuela hasta las tres de la tarde.

Sin embargo, el presupuesto por alumno es el mismo, independientemente de que el alumno pertenezca a una escuela rural o urbana. La consecuencia de este funcionamiento es que los equipos rurales tienen que ser inventivos para poder cumplir con la alimentación escolar. La estrategia expuesta en el Gráfico N° 2, demuestra la participación de los padres de familia de la comunidad.

Cada mes, los padres de familia tienen que pagar una cuota de 6 Bs por alumno para pagar a la cocinera. Además, pueden participar aportando verduras o carne para el almuerzo.

Lo que sucede en este caso, es que los equipos de gestión rurales no cumplen con la demanda de la gobernación municipal de comprar a las MyPE o PyME. Los motivos son dos: primero, porque el municipio no asigna presupuesto suficiente para el efecto, y segundo, porque el equipo técnico municipal de seguimiento a los equipos de gestión no se pronuncia sobre el incumplimiento de la orden municipal y se apoya en el funcionamiento comunitario para que el Desayuno Escolar se distribuya de una forma distinta.

...aunque no les alcanza la plata, los equipos de gestión rurales dan un buen almuerzo escolar. El funcionamiento comunitario en el ámbito rural es muy fuerte, los padres son menos tacaños que en el ámbito urbano.

Técnico de seguimiento de los equipos de gestión

Todo ello manifiesta un juego de frenos y ventajas al desarrollo de este dispositivo. En el párrafo siguiente se exponen las interdependencias entre los eventos, los frenos y las ventajas.

Frenos y ventajas

En el Gráfico N° 4, en el Anexo, se analizan las relaciones entre los eventos, los frenos y las ventajas. En el marco de la política que el municipio lleva a cabo desde el 2006, se puede ver que ha desarrollado un gran número de las

PyME y las MyPE activas pasando de 40 a 140 empresas familiares registradas. Sin embargo, las contrataciones a estas empresas son menores (<20 000Bs) y la contratación se hace de manera verbal, sin documento de contrato. Este hecho presenta una doble cara. Es un freno grande al desarrollo de estas empresas, sobre todo para sus proyecciones de inversión y de evolución. Sin embargo, algunos emprendedores entrevistados lo ven de otra forma. *Somos gente de palabra, no hace falta contrato, y así tenemos la obligación de dar un producto perfecto y de innovar.* Es decir que el aumento del número de empresas ha generado un aumento de la oferta y su diversificación. Para ser competitivas, las empresas han estado innovando, creando e imaginando otros productos. Esto contribuye a que la oferta sea mayor y más fácil el manejo del Desayuno Escolar por parte de los equipos de gestión urbanos.

Sin embargo, como se describió en el párrafo precedente, eso no funciona para los equipos rurales de gestión. El funcionamiento del Desayuno Escolar en el medio rural depende del funcionamiento comunitario. El control social en este caso es doble, por una parte viene de la construcción misma del equipo de gestión, y de otra parte, viene del apoyo permanente que dan los padres de familia de la comunidad.

Finalmente, es importante hacer referencia al descontento que aparece en los equipos de gestión respecto a los presupuestos. En el caso rural, este descontento va dirigido principalmente a que el presupuesto no es suficiente y es necesario solicitar a los padres de familia una cuota/participación para asegurar el desayuno de sus hijos. En ambos casos (rural y urbano), el descontento radica principalmente en que la implicación en el equipo de gestión es voluntaria. Es decir, los gastos de teléfono, de transporte o administrativos no son cubiertos, como tampoco el tiempo necesario para gestionar el Desayuno Escolar (1h/día). El presupuesto municipal solo puede ser destinado a la compra de productos alimentarios y no a cubrir los gastos de funcionamiento del equipo de gestión.

Conclusiones

Lo que más sobresale en el estudio de caso es el poder del control social de los padres de familia (*cf.* Gráfico N° 5 en el Anexo). La evolución de la cobertura del Desayuno Escolar a todos los alumnos del sector rural y urbano se debe a una presión social de los padres de familia. Este factor es el que queríamos subrayar para ver su reproductibilidad con productores como proveedores.

Los problemas que presenta este dispositivo, mayoritariamente, son de orden económico. La imposibilidad de destinar presupuestos a otros ítems, diferentes a la compra de alimentos, frena a que los padres de familia se impliquen en los equipos de gestión. Además, la falta de presupuesto para los equipos rurales de gestión les impide la aplicación de las directivas de compra de productos alimentarios a las MyPE y PyME.

Además, para una evolución sostenible de este dispositivo del Desayuno Escolar en Tarija, hace falta movilizar más presupuesto para los equipos de gestión, con el fin de pagar a los padres y profesores implicados en la ACE. También hace falta adaptar los presupuestos de los equipos de gestión en función de sus necesidades.

Para su réplica con pequeños productores como proveedores, este dispositivo debe proponer una mayor seguridad de mercado. El sistema, tal y como está funcionando actualmente, no permite a las asociaciones de productores, proyectarse en el futuro, para hacer crecer su asociación. Funciona con MyPE y PyME porque son empresas muy pequeñas y que también tienen otros mercados para vender sus productos. Para los productores, haría falta la creación de una relación de confianza, bajo contrato, entre los equipos de gestión y la asociación, lo que permitiría acompañarla y ayudarla a mejorar su servicio.

2.2. Tiwanaku: una relación sostenible Municipio - Organización de productoras

En este caso, se trató de analizar y observar los procesos de creación de la relación entre la asociación AMPACH y el municipio de Tiwanaku para la ACE. Los frenos y ventajas que se establecieron en esta relación han sido una prioridad para analizar las dificultades de estos procesos de relacionamiento y la replicabilidad de estos dispositivos.

Funcionamiento

La relación de base está expuesta en el Gráfico N° 6, en el Anexo, donde figuran solamente las relaciones logísticas y mercantiles entre la Asociación, el Gobierno municipal y los núcleos escolares. Sin embargo, esa relación no es tan simple. La implicación de los actores de la comunidad vuelve las relaciones más complicadas, sobre todo, como se puede ver en el Gráfico, el de la construcción de base, la implicación de los *Mallkus* de la comunidad y los esposos de las hermanas de AMPACH.

Las resistencias de género han sido muy fuertes y el *Mallku*, conjuntamente los esposos, han dificultado la existencia de la asociación AMPACH y su relacionamiento con el municipio. La presión social vivida por las socias de AMPACH, en sus casas por sus esposos y en su comunidad por el *Mallku*, han complicado su desenvolvimiento en la Asociación. Sin embargo, aunque resulte paradójico, a nivel de las zonas (cada comunidad elige un representante al nivel de zona que agrupa de 5 a 6 comunidades), las subcentrales han reconocido el interés de la asociación AMPACH y su relación mercantil con el municipio, en pro de la comunidad. Así, el Consejo de Control Social y Participación Popular hace presión sobre el Gobierno municipal para que continúe esa relación. A este nivel, se logra una sostenibilidad de la relación, aunque haga falta un marco legislativo para proteger las asociaciones de pequeños productores y productoras.

El Consejo Municipal de Alimentación y Nutrición, COMAN, no juega todavía un papel muy importante en la ACE. No obstante, su misión futura será la coordinación logística entre los actores para el funcionamiento de la ACE.

El Gráfico N° 6, en el Anexo, a través de la interpretación del cronograma de construcción de las relaciones AMAPCH - Municipio de Tiwanaku, trata de aclarar la paradoja sobre el doble comportamiento de las autoridades originarias con la Asociación.

Cronograma, frenos y ventajas

También se ha querido analizar la evolución de AMPACH en el tiempo, a través del Gráfico N° 7, en el Anexo,⁴⁶ donde se puede observar que desde 2009 se relevaron seis ONG e instituciones externas⁴⁷ para apoyar y fortalecer a AMPACH, en su relación con el municipio.

El Gráfico presenta el cronograma de evolución de AMPACH e incluye ilustraciones sobre los frenos y ventajas al desarrollo de esta relación. En él se pueden observar los frenos ya descritos en el párrafo precedente que son “las resistencias de género”. Estas resistencias hacen que la Asociación tuviera y siga teniendo dificultades organizativas. Sin embargo, es importante contrastar este elemento con las resistencias aymaras al concepto de empresa. En las comunidades altioplánicas,

46 Cada rectángulo representa un evento en el tiempo. Dentro del rectángulo figuran los actores que han participado en este evento y la naturaleza de éste.

47 En en el contexto internacional de crisis económica y reducción de la cooperación internacional desde los países del Norte, parece poco sostenible que las ONG desarrollen un papel central en el apoyo de este proceso.

la palabra “empresa” a veces genera rechazo y desconfianza, lo cual puede ser interpretado como una resistencia al modelo imperialista, inducido por los años de dictaduras y del modelo capitalista y neoliberal que implantaron los EE.UU en Bolivia, en las últimas décadas. La resistencia a orientar el funcionamiento de la Asociación a una mayor rentabilidad y sostenibilidad económica implican también estas dificultades organizativas y logísticas, que las sufre la Asociación.

En el proceso del segundo proyecto productivo, las autoridades originarias zonales reconocieron el interés y la pertinencia de la existencia de la Asociación para la comunidad. Así, estas instancias comunitarias hicieron presión sobre los *Mallkus* para que dejen funcionar y desarrollarse a la Asociación. Este interés surgió cuando las autoridades originarias tomaron conciencia de lo que suponía la organización para la generación de la economía local. Esto mismo sirvió para hacer presión social en la relación de trabajo con el municipio.

Otra dificultad importante que hace que la replicabilidad de este dispositivo sea muy limitada es el tema de la voluntad política. Este componente ha sido determinante en la creación de esta relación. Si la alcaldesa del 2010 no hubiera estado dispuesta a colaborar con AMPACH, lo mismo que las ONG y asociaciones que la apoyaron, este proyecto no hubiera sido posible. También influyó la coyuntura política, ya que en el 2010 se realizaron las elecciones municipales, cuyo eslogan principal fue la promoción de los municipios productivos, lo que produjo que la alcaldesa tuviera mayor predisposición a apoyar a la Asociación, a relacionarse con ella y favorecer la venta de sus productos.

Así el municipio cumplía con su mandato de ser productivo de cara a las elecciones.

Lo que manifiesta todo este análisis es que la existencia de la relación AMPACH - municipio es muy circunstancial. La coyuntura y la buena voluntad política en función de la misma, delata la falta de protección institucional de los pequeños productores en el acceso a este mercado.

Para terminar, el cronograma del Gráfico N° 7, permite ver que el mercado del Desayuno Escolar no es suficientemente grande. No es suficiente para la sostenibilidad de la Asociación, hace falta vender los productos mediante otros mercados más, por ese motivo se realizó un segundo proyecto productivo. Sin embargo, el mercado del Desayuno Escolar sirve de empujón para las asociaciones de productores. La necesidad de cumplir con los registros sanitarios, de tener la personería jurídica y el NIT son requisitos difíciles de cumplir, pero una vez cumplidos, abren puertas a otros mercados.

Escala de intervención de los actores

Acá se pretende analizar los problemas relacionados con el reparto de los actores en el territorio, tratando de interrelacionar el impacto de intervención de los actores entrevistados en el territorio. Para ello, en el Gráfico N° 8, en el Anexo, se ha trabajado el reparto de los actores entrevistados en función de sus escalas de intervención.

Lo primero que se observa se ha detallado en el párrafo anterior, es decir, la fuerte presencia de los actores secundarios en todo los niveles del territorio. Se observa también que los actores administrativos, es decir los instrumentos estatales, están presentes solo a la escala nacional y municipal. La reproductividad de este dispositivo es muy discutible frente a este problema de ausencia de actores administrativos y, al revés, la fuerte presencia de actores que en el futuro pudieran estar ausentes.

Antes de hablar del siguiente punto es importante evocar la pertenencia de los pueblos indígenas de este territorio a la organización matriz indígena, la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia, CSUTCB⁴⁸.

Si bien la CSUTCB representa políticamente a los campesinos, no reivindica temas específicos como el Desayuno Escolar. Así, como se ve en el Gráfico N° 8, las autoridades indígenas del territorio no tienen representación a nivel nacional respecto a este tema.

A nivel territorial, tanto de municipio como de comunidad, se observa una falta de coordinación entre los principales actores. Por ejemplo, las juntas escolares y las asociaciones de productores nunca coordinan, cuando ambos actores son clave para la ACE.

El organismo que podría jugar un papel importante a nivel de coordinación entre actores es el COMAN. Su papel podría ser primordial para optimizar los esfuerzos hechos en el municipio para la ACE. Sin embargo, si nos referimos al esquema de funcionamiento de la ACE, donde esta descrito el COMAN, podemos ver que no aparecen reflejadas las organizaciones de productores. Habría que añadir este actor si se quiere una coordinación completa de la ACE. Además, este organismo tiene una representatividad a escala nacional, lo que permitiría representar tanto a los actores y asociaciones locales como a las autoridades originarias, a nivel nacional, en relación al Desayuno Escolar.

48 Organización que representa mayoritariamente a los campesinos, a través de la defensa de los derechos en el acceso a los recursos naturales. Tiene, sobre todo, el papel de crear un espacio de decisión, participación e incidencia política para los campesinos en Bolivia.

En el siguiente punto se analizarán las motivaciones de los actores en relación a su implicación en los dispositivos de la ACE.

Motivaciones de los actores

Las motivaciones de los actores son de 5 tipos: *i)* la seguridad alimentaria, *ii)* el Vivir bien, *iii)* la valorización de la agricultura campesina, *iv)* los aspectos sociales y, *v)* los aspectos económicos.

Respecto a la motivación para lograr la seguridad alimentaria, tanto los actores administrativos nacionales como el Ministerio de Educación o el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras argumentaban la seguridad alimentaria para justificar su implicación en la ACE. Posteriormente, el argumento económico surgió con fuerza en estos organismos, ligado a la generación y refuerzo de las economías locales.

Es decir, las alianzas económicas entre los municipios y las organizaciones de productores locales han creado dinámicas económicas locales.*Desde que compramos a nuestras organizaciones nos dimos cuenta que la plata se queda en nuestra zona, en las comunidades* (Presidente del consejo de control social y participación popular). Este argumento de los municipios es compartido por las comunidades y sobre todo las organizaciones de productores, las cuales ven el ingreso económico a través de estas alianzas.

En tercer lugar, las alianzas se han convertido en argumento a favor de la valorización de la agricultura campesina. Es decir, que las relaciones económicas entre los productores locales y los municipios, sabiendo que las agriculturas locales son campesinas, ha inducido a una valorización de la agricultura campesina. Este, en un principio, no era un objetivo prioritario, pero actualmente se ha convertido en uno de los argumentos principales en los discursos a favor de las alianzas Municipios - Organizaciones de productores.

Este último punto está relacionado, en el caso de Tiwanaku, con el argumento del Vivir Bien. A nivel del territorio municipal, la población comparte la cosmovisión andina⁴⁹ y todos los actores entrevistados, tanto los comunarios como las socias de AMPACH, o los miembros del gobierno municipal, comparten esta visión. Además de compartirla, quieren promover esta visión andina, este concepto del Vivir Bien. En este sentido, según ellos, estas alianzas locales permiten favorecer esta cosmovisión aymara (que se encuentra en la Ley de la Madre Tierra).

49 Tiwanaku es la capital de la cultura Tiwanakota, origen de la cultura Aymara.

Conclusiones sobre Tiwanaku

A través de este análisis se puede concluir que la alianza entre AMPACH y el municipio de Tiwanaku es muy circunstancial. La creación de esta alianza ha dependido de la presencia de muchas ONG y asociaciones externas, además de la buena voluntad política de la alcaldesa y del nuevo alcalde en el 2011.

Desde una visión de reproducción de los dispositivos, este modelo no es fácilmente reproducible. Las condiciones que permitieron a AMPACH nacer, fortalecerse y crear las diferentes relaciones, no pueden ser iguales para cada asociación y en cada municipio. Sobre todo en un contexto de disminución de la cooperación internacional.

La dependencia de la buena voluntad política, manifiesta la falta de aplicación del marco legal para favorecer el acceso de las asociaciones de productores al mercado de las compras públicas. Existe el marco legal con la Ley N° 144, sin embargo, esta Ley no tiene decretos reglamentarios, por lo que después de casi dos años de existencia, no se ha observado una mejora de las condiciones de acceso de los pequeños productores al Desayuno Escolar.

Otro factor fundamental en el análisis del caso de Tiwanaku es el relativo a las relaciones de género. En este aspecto, AMPACH permitió que se analicen y se tengan en consideración, ya que dichas relaciones condicionan parte de las dificultades para la consolidación de su Asociación.

Las mujeres de la Asociación tuvieron fuertes resistencias tanto por parte de sus compañeros/maridos como por parte de las autoridades originarias, que desvalorizaban y dificultaban su trabajo en la Asociación.

Ello se explica porque su iniciativa significa romper con la división sexual del trabajo, tan presente en todos los sistemas socio-culturales, y a partir de ello (es decir, sin la tutela de sus maridos y autoridades) salir del ámbito doméstico para participar de las relaciones del ámbito público, lo que conlleva para las mujeres poder adquisitivo propio, mayor autonomía y toma de decisiones. En resumen, a través de la creación y funcionamiento de su Asociación, las mujeres generaron herramientas propias para su empoderamiento, tanto individual como colectivo.

Las resistencias de género se entienden por el miedo que tienen, tanto las autoridades como sus maridos, a perder sus espacios de poder en los diferentes niveles (familiar, comunitario, municipal, etc.).

En cuanto a la logística del Desayuno Escolar, se observa que existe escasa coordinación de esfuerzos entre los actores involucrados. En el futuro, el CO-

MAN deberá asumir este papel de coordinador entre los actores. Sin embargo, para una coordinación completa y equitativa, el COMAN tiene que incluir en su seno a las organizaciones de productores y proveedores (o potenciales proveedores) del Desayuno Escolar.

3. Conclusión general

El objetivo de esta investigación fue el análisis de los dispositivos de la Alimentación Complementaria Escolar, ACE, considerando los factores que justificaban el mantenimiento y fortalecimiento de relaciones entre organizaciones de productores (como proveedores) y municipios (como consumidores) para el Desayuno Escolar. Todo ello, en un contexto legal desfavorable a la creación de estas relaciones, por lo que es necesario entender por qué seguían creándose y fortaleciéndose.

Se hicieron dos estudios de caso bajo esta problemática. Uno en Tarija, para identificar un eventual dispositivo sostenible de manejo del Desayuno Escolar por los padres de familia, lo que implica un control social fuerte y autonomía en el manejo de la ACE. El otro caso, en Tiwanaku, donde se analizó la relación entre una organización de productoras (AMPACH) y el municipio de Tiwanaku para la gestión del Desayuno Escolar.

El resultado del estudio de caso de Tarija muestra que es un dispositivo que en un primer momento parece muy sostenible, y que tiene mucha capacidad de continuidad. Sin embargo, presenta falencias que no ocurrirían en caso que tuvieran a las asociaciones de productores como proveedores. La falta de presupuesto para el funcionamiento de los equipos de gestión y la desigualdad entre el ámbito rural y urbano son elementos que tornan frágil el dispositivo. Además, si la flexibilidad de contrato con las MyPE y PyME es considerado como ventaja, la misma flexibilidad con una asociación de productores supondría un obstáculo. La falta de seguridad de mercado y de poder de proyección son factores desfavorables a la replicabilidad de este dispositivo con las asociaciones de productores como proveedores.

En el caso de Tiwanaku, es una relación que actualmente funciona. Pero el costo para construir esta relación ha sido muy elevado, tanto a nivel de recursos humanos, como logísticos y económicos. Los diferentes municipios y asociaciones de Bolivia no pueden beneficiarse de la cantidad de recursos de los que se ha beneficiado el municipio de Tiwanaku para poner en marcha el dispositivo. Por ello, lo que se desprende de este estudio de caso, es la falta de protección legal a

los pequeños productores en el acceso a este mercado. Actualmente, este dispositivo tiene sostenibilidad gracias a la presión social que ha ejercido la autoridad indígena sobre el gobierno municipal, para que siga adelante esta relación con AMPACH. Pero sin estos esfuerzos y la fuerte presencia de las ONG y asociaciones para ayudar a la construcción sostenible de esta relación municipio - Asociación de productoras, este dispositivo sería muy frágil.

Las perspectivas de la Ley de alimentación complementaria escolar, elaborada por el CONAN, podrían ser una oportunidad para apoyar definitivamente a las organizaciones de productores en el acceso al mercado del Desayuno Escolar. Además, la propuesta de que haya un COMAN por municipio, puede ser una herramienta de coordinación de los esfuerzos entre los actores, para que sean sostenibles los dispositivos de alianzas entre organizaciones de productores y municipios para la ACE.

Bibliografía

Documentos consultados

- Albo, X.; Huanacuni Mamani, F. 2012. “El Paradigma del Vivir Bien”. Conferencia. Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia. 2 de marzo 2012.
- AVSF. 2012. *Diagnóstico sobre la soberanía alimentaria en Bolivia desde la visión del proyecto Mercados Campesinos*. La Paz.
- Banco Mundial. 2007. *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo*. Washington D.C.
- Bigot, C. 2011. “Structuration et mise en place de l’approvisionnement de la restauration collective scolaire en produits biologiques locaux. Du diagnostic à la concertation sur le Pays de Pontivy”. En : *Mémoire de Fin d’études*. Rennes.
- Bolivia. Leyes, Decretos, etc. 2009. *Constitución Política del Estado*.
- Bolivia. Leyes, Decretos, etc. 2011. *Ley 144. Ley de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria*. Promulgada el 26 de junio de 2011.
- Bolivia. Ministerio de Educación. 2010. *“Diagnóstico de la alimentación complementaria escolar en Bolivia 2008-2009*. La Paz: Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas.
- Bolivia. Ministerio de Planificación del Desarrollo. 2006. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia Digna. Soberana, Productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz.
- Brañez Cortes P. 2011. “Feminicidio: pandemia social”. En: *Pamplinas: lo que creemos saber, lo que creemos conocer: Revista Artística de Feminismos y Diversidades*.
- Charlier, S. 2007. “Les femmes contribuent à la souveraineté alimentaire”. En: *La Souveraineté alimentaire. Regards Croisés.*, ed. S. Charlier and G. Warnotte : 245-60. Louvain-La-Neuve, Belgique, Presses universitaires de Louvain. [En línea]
<http://www.uclouvain.be/cps/ucl/doc/dvlp/documents/Charliergenreetsa.pdf>
- Coordination Sud. 2010. «Quelles Politiques Publiques Pour Les Agricultures Familiales Du Sud?». En: Coordination Sud (Solidarité Urgence Développement). París.

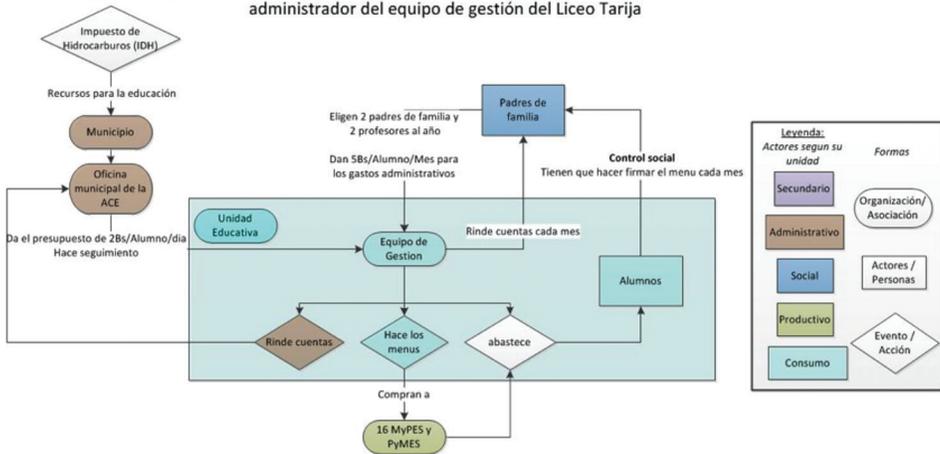
- De Shutter, O. 2010. «Le droit à l'alimentation». En: *Conférence-Débat autour du numéro «Sécurité Alimentaire. Au-delà de l'urgence» du magazine « courrier de la Planète »*. Montpellier, France, 20 mai 2010. [En línea] http://www.courrierdelaplanete.org/audio/20100520_orateur4.php
- Desriers, M. 2007. «L'agriculture française depuis cinquante ans : des petites exploitations familiales aux droits à paiement unique». En: *L'agriculture, nouveaux défis*, Editions 2007. [En línea] <http://agreste.agriculture.gouv.fr/IMG/pdf/AGRIFRA07c-2.pdf>
- Dufumier, M. 2009. «Sécurité Alimentaire et Développement Durable. Repenser l'agronomie dans les Echanges Internationaux». En: *Futuribles*, (352): 25-42.
- Escobar Gutierrez, F. 2011. "Feminismo comunitario". En: *Pamplinas: lo que creemos saber, lo que creemos conocer. Revista Artística de Feminismos y Diversidades*.
- Fassel, V. 2008. "Les ventes à la restauration biologique, consommer local et biologique", chapitre 6, dans: *Les circuits courts alimentaires, bien manger dans les territoires*, éditions educagri: 77 92.
- Guereña, Aranza. 2011. *Derecho a producir: Invertir más y mejor en la pequeña agricultura de América del Sur*. (Informe de investigación OXFAM). OXFAM, CRECE.
- Heinisch, C. 2011. *Soberanía Alimentaria: un análisis del concepto*. Agrocampus Ouest.
- Hervieu, B. 2002. "La multifonctionnalité de l'agriculture : genèse et fondements d'une nouvelle approche conceptuelle de l'activité agricole". En: *Cahiers Agriculture*, XI, 6: 415-9, novembre- décembre 2002.
- Huanacuni Mamani, F. 2010. *Vivir Bien, Buen Vivir; Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales*. La Paz: Instituto Internacional de Integración.
- IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development). 2009. *Global Report*. Washington DC: Island Press. [En línea] <http://www.agassessment.org/>
- Lanza M, T. 2011. "Nuestros derechos sexuales y derechos reproductivos de cada día". En: *Pamplinas: lo que creemos saber, lo que creemos conocer. Revista Artística de Feminismos y Diversidades*.
- Martínez Céspedes, R. 2012. "Inversión pública agropecuaria: entre el cambio climático y el abandono estatal". En: *Seminario la inversión pública en la agricultura en Bolivia*. La Paz, marzo 2012.

- Mollard, A. 2003. “Multifonctionnalité de l’agriculture et territoires: des concepts aux politiques publiques”. En: *Cahier d’économie et sociologie rurale*, 66.
- Naerstad, Askel. 2010. *A Viable Food Future - Part 1*. Development Fund / Utviklingsfondet. [En línea]
<http://www.utviklingsfondet.no/viablefoodfuture/23>
- Naerstad, Askel. 2010. *A Viable Food Future - Part 2*. Development Fund / Utviklingsfondet. [En línea]
<http://www.utviklingsfondet.no/viablefoodfuture/>
- Núñez del Prado, J. 2012. “Apuntes sobre la inversión sectorial agropecuaria”. En: *Seminario la inversión pública en la agricultura en Bolivia*. La Paz, marzo 2012.
- Paz Méndez, A. 2007. “Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro a concepción de Desarrollo del PND”. En: *Umbrales*, 17. La Paz: CIDES.
- Pérez Arenas, J.A.; Medeiros, Gustavo 2011. “La Inversión pública en la agricultura boliviana”. En: *Inversión pública y desarrollo agropecuario*. La Paz, IPDRS.
- Prudencio B, J. 2011. “*Mitos y falsos debates en el caso agroalimentario boliviano. Una contribución al análisis y a la reflexión*”. La Paz
- Reynaud, M. Roux, C. Stephan, A. Turpin, J-B. 2002. “Les Paysans et la République de 1871 à 1914”. Note de synthèse, 16/01/02. [En línea]
http://cursus.univ-rennes2.fr/pluginfile.php/96997/mod_resource/content/0/paysans_et_la_Republique.pdf4
- Valdivia y Asociados. 2012. *Estudio de Revisión y Análisis de las Políticas Estatales de Compras Públicas vinculadas a la provisión de productos agroalimentarios: Puntos Críticos y Potencialidades para la inserción de los Pequeños Productores en Bolivia*. Sistematización de la consultoría. La Paz. 2012.

ANEXO

Gráfico Nº 1

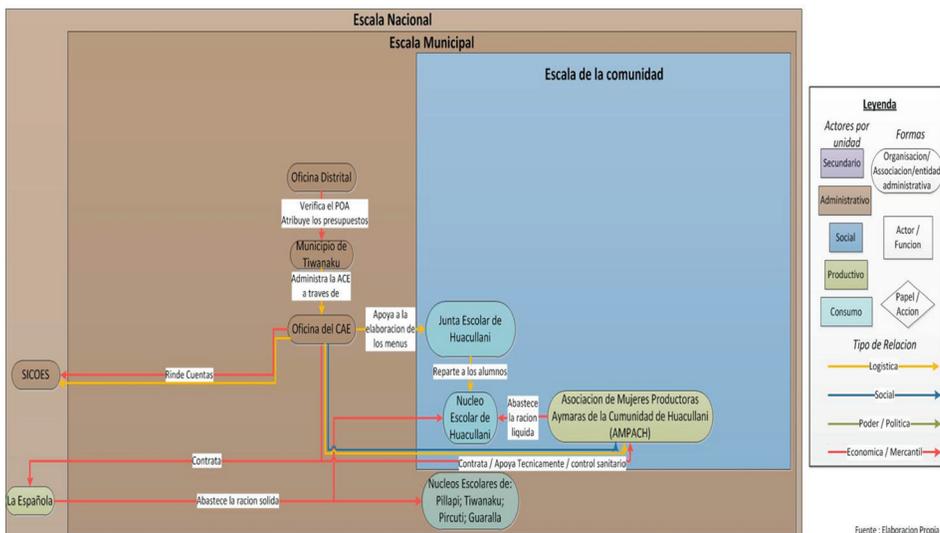
Esquema organizacional de los actores implicados en el desayuno escolar según la información del administrador del equipo de gestión del Liceo Tarija



Fuente: Elaboración propia

Gráfico Nº 2

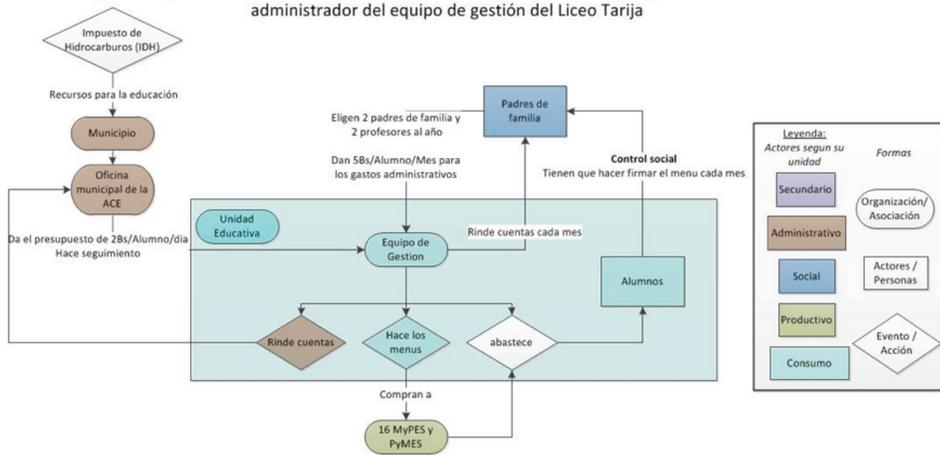
Esquema de las relaciones entre los actores del territorio: Base



Fuente: Elaboración Propia

Gráfico Nº 3

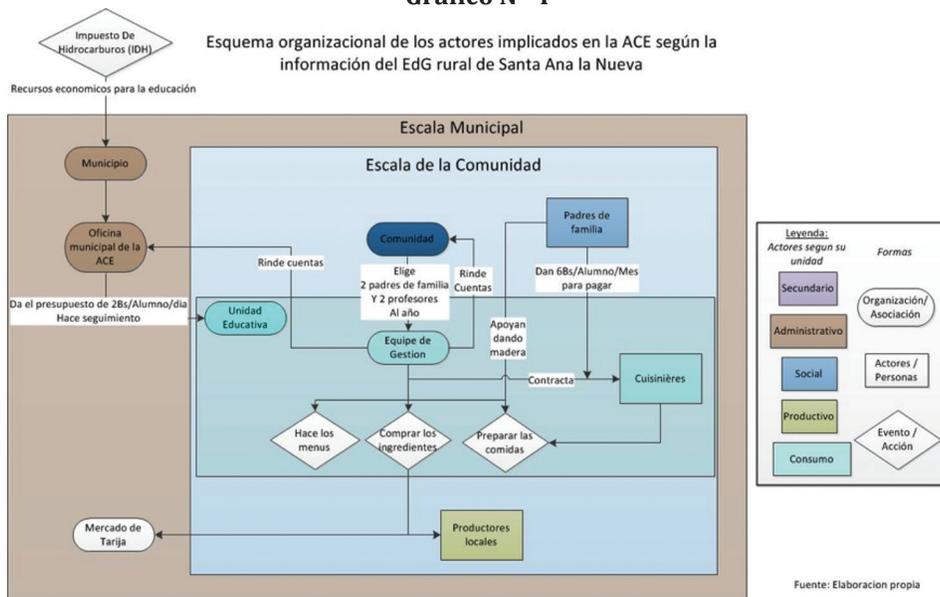
Esquema organizacional de los actores implicados en el desayuno escolar según la información del administrador del equipo de gestión del Liceo Tarija



Fuente: Elaboración propia

Gráfico Nº 4

Esquema organizacional de los actores implicados en la ACE según la información del EdG rural de Santa Ana la Nueva



Fuente: Elaboración propia

Gráfico Nº 5
Cronograma de relacionamiento entre los eventos y los frenos y ventajas global

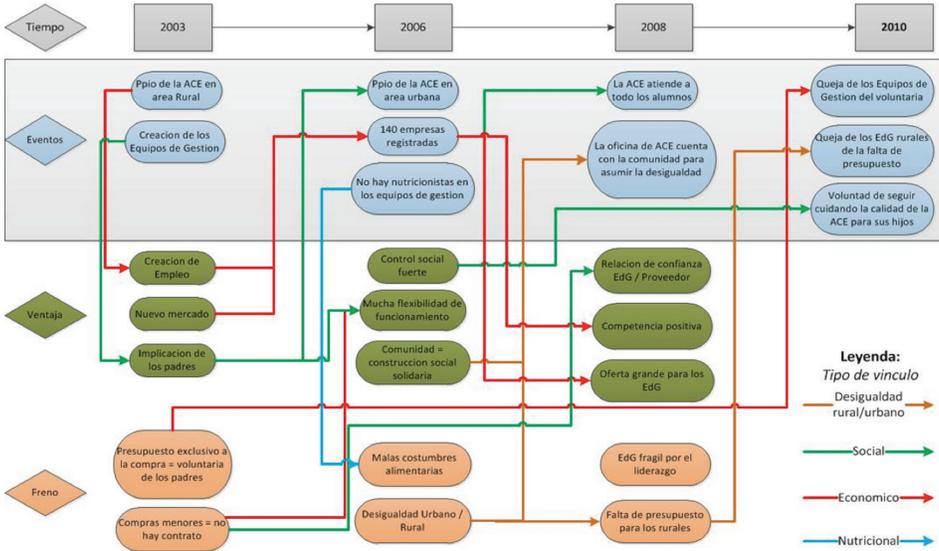
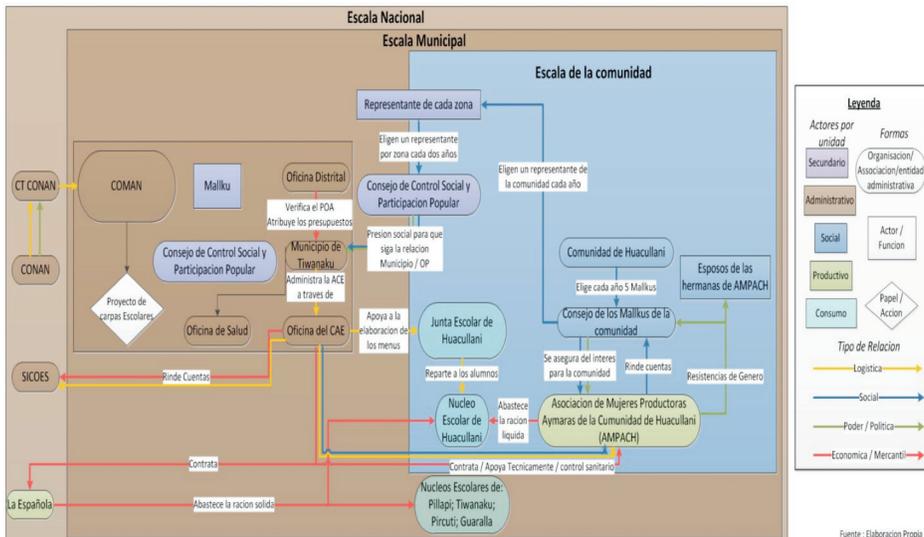


Gráfico Nº 6
Esquema de las relaciones entre los actores del territorio



Fuente: Elaboracion Propia

Gráfico N° 7

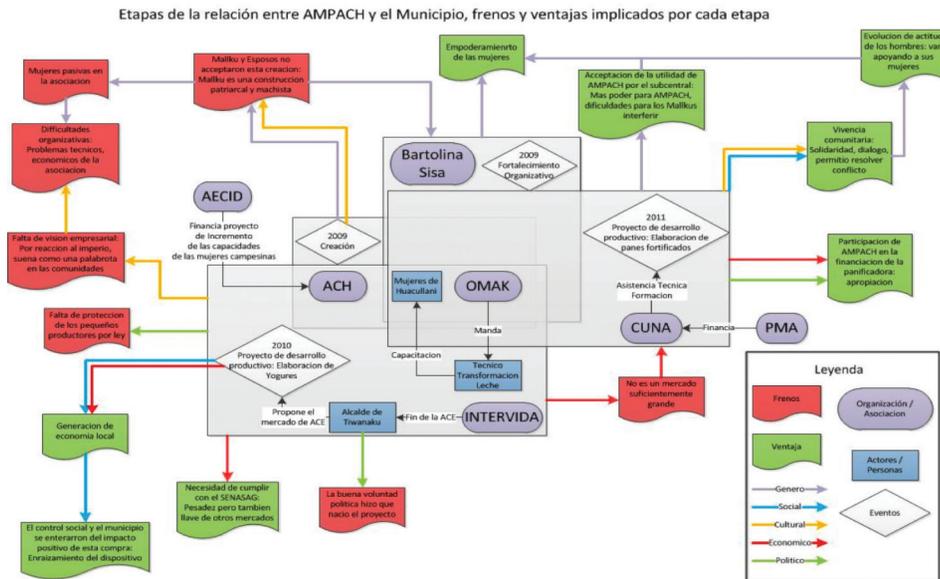


Gráfico N° 8

Esquema de repartición de los actores entrevistados según sus niveles de intervención



EL DESAYUNO ESCOLAR EN BOLIVIA: CUATRO ESTUDIOS DE CASO

JAVIER THELLAECHE⁵⁰, GEOVANA MERCADO⁵¹
Y JANA KÖRNER⁵²

Introducción

En Bolivia, el Programa de Desayuno Escolar se inició con el objetivo de mejorar el estado nutricional de la población escolar (FAM, 2008a). Sin embargo, las compras públicas para el Desayuno Escolar, dieron paso a una discusión sobre el poder de compra del Estado y como éste puede ser utilizado para promover el desarrollo local. El debate se centra en cómo podría ser utilizado este Programa para favorecer a los pequeños productores, promover la revalorización de cultivos nativos, y también promover hábitos de consumo saludables; temas en discusión desde hace más de diez años (CIOEC, 2008).

Los gobiernos municipales como las instancias gubernamentales más cercanas a la población, son las que cumplen con el proceso de contratación de proveedores del **Desayuno Escolar** (también llamado Alimentación Complementaria Escolar,

50 Javier Tellaheche. Postgraduado en Ciencias del Desarrollo- UMSA, Maestrante del Proyecto Mercados Campesinos – AVSF. E-mail: jahbic@gmail.com

51 Geovana Mercado. Candidata a Doctorado en Economía Agrícola en la Universidad de Copenhague, Departamento de Economía de Recursos y Alimentos de la Facultad de Ciencias. Actualmente es becaria del proyecto ANDESCROP donde realiza una investigación sobre acceso de pequeños productores a mercados estatales de alimentos. E- mail: geosita@hotmail.com

52 Jana Körner. Licenciada en Ciencias Empresariales Europeas, el estudio de caso de Villa Alcalá, forma parte de su tesis de maestría titulada: "El Impacto de Compras Gubernamentales al Desarrollo de OECAs Locales en Chuquisaca Centro, Bolivia – El Desayuno Escolar", Maestría en Desarrollo Rural y Innovación en la Universidad Wageningen, Holanda. E-mail: jana.korner@wur.nl

ACE), que representa, en promedio el 71% del presupuesto de los gastos públicos municipales de alimentación. Para finales del 2011, el 87% de los gobiernos municipales cumplía con la dotación del Desayuno Escolar, lo que indica un incremento en la cobertura, tomando en cuenta que en el 2005 era únicamente el 59% (Valdivia y Asociados, 2012). Sin embargo, a pesar del incremento en la cantidad de municipios que cumplen con el Programa, la obligación legal es poco clara y generalmente el cumplimiento se debe a la presión social ejercida por las juntas escolares, mayormente compuestas por padres y madres de familia. Por otra parte, estudios recientes muestran que solo el 3,2% de los municipios contrata a pequeños productores como proveedores del Desayuno Escolar (Eliás, *et al*, 2013).

Al tratarse de un gasto público, la compra para el Desayuno Escolar está normada por el procedimiento de Adquisición de Bienes y Servicios, SABS, en base a la Ley N° 181. Las adquisiciones mayores: Licitación y Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, ANPE, se realizan a partir de una convocatoria, publicación en línea, revisión de las propuestas de los interesados y oficialización a través de un contrato. Los proveedores de estas adquisiciones mayores son generalmente empresas privadas, 96%, mientras que las organizaciones de productores representan solamente el 3% de estos contratos. Además, debido a que las contrataciones menores suceden en municipios pequeños y a veces por convenio oral, es difícil cuantificar su cantidad (SICOES, 2013).

Cada Gobierno municipal goza de autonomía (Ley de Autonomías y descentralización), por lo que pueden existir muchas diferencias entre el tipo de contrato que emplean, su cumplimiento, los precios de ración, periodos de distribución de las raciones y elegibilidad del proveedor.

En el presente texto se plantea la necesidad de conocer los procesos y dificultades que enfrentan las organizaciones campesinas al tratar de acceder al mercado del Desayuno Escolar como proveedores. Para este fin se han realizado cuatro estudios de caso que han sido elegidos por las diferencias en el tamaño del municipio y el presupuesto que presentan, así como por las estrategias implementadas por las organizaciones campesinas para subsanar las dificultades de acceso al mercado del Desayuno Escolar.

1. Características de los estudios de caso

Respecto a los Gobiernos municipales, y como se detalla en el siguiente Cuadro, la diferencia en su tamaño influye directamente en el precio por ración y la dinámica de entrega del Desayuno Escolar.

Cuadro N° 1
Características de los municipios en los cuatro estudios de caso

MUNICIPIO	La Paz	Patacamaya ⁵³	Humanata ⁵⁴	Villa Alcalá ⁵⁵
Población total	845 480	20 040	7 500	4 180
Categoría municipio	D	C	B	A
Población estudiantil	170 000	6 787	1 430	
Precio venta ración / niño (Bs)	0.4	0.47	1.8	sd

Fuente: Elaboración propia. **sd**=sin datos

Las organizaciones que apunten al Desayuno Escolar en los municipios más grandes, deben adaptarse a sus requisitos, moldeando su estructura y obteniendo las certificaciones que les exigen: “mientras más grande el gobierno municipal, más requerimientos pedirá”.

53 Municipio ubicado en la provincia Aroma del departamento de La Paz.

54 Municipio ubicado en la provincia Camacho del departamento de La Paz.

55 Municipio ubicado en la provincia Tomina del departamento de Chuquisaca.

Cuadro Nº 2
Características de las cuatro organizaciones estudiadas

Organización	Unión de Asociación de Productores Agroecológicos de Alto Beni [UNABENI]	Federación de Productores agropecuarios del Municipio de Patacamaya [FEPAMPA]	Organización de Líderes Productores Agropecuarios (Humanata) [ORLIPA]	“Tejido” de OECA en Villa Alcalá
Naturaleza	Empresa con bases sociales	Organización económica campesina	Organización económica campesina	Organizaciones económicas campesinas
Producto ofertado	Banano / Naranja	Pan / Queques / Galletas	Charque + Haba	Amaranto, miel de abeja y otros
Experiencia desayuno escolar (años)	10	3	2	3
Certificaciones	<ul style="list-style-type: none"> - SENASAG⁵⁶ - SEDES (INLASA) - Producto ecológico (Biolatina) 	<ul style="list-style-type: none"> - SEDES (INLASA) - SPG (en transición) 	- Ninguno	- sd

Fuente: Elaboración propia. **sd**=sin datos

UNABENI, es un proveedor de Desayuno Escolar con trayectoria. Tiene experiencia en licitaciones públicas y diversas certificaciones que los avalan como proveedor seguro de frutas. Tiene como mercado seis municipios: La Paz (el más grande), Cochabamba, Santa Cruz, Viacha, El Alto, Oruro. Cochabamba y Santa Cruz prefieren trabajar con UNABENI —cuyo producto proviene de distancias más grandes y a pesar que existen proveedores más cercanos— ya que ellos pueden asegurar fruta en el volumen, tamaño y calidad requeridos (con certificación ecológica):

56 SENASAG: Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria.
 SEDES (INLASA): Servicio Departamental de Salud - Instituto Nacional de Laboratorios en Salud
 SPG: Sistemas Participativos de Garantía

Cada año sale la licitación, cada año ganamos
(UNABENI. Encargada de comercialización).

Para asegurarse la licitación en diferentes municipios, UNABENI se presenta en las convocatorias usando sus diferentes figuras legales: Centro de comercialización del Alto Beni, BANABENI y Unión Asociación de Productores Orgánicos S.R.L., UNAPO. En 2012 UNAPO licitó legalmente un contrato, aunque los trabajadores y productores de UNAPO y BANABENI son los mismos.

Dado que en 2012 trabajaron con seis municipios, su ingreso económico fue de 11 millones de Bolivianos, mientras que su capital de reinversión fue de 1 500 000 Bs.* El precio por ración varía en cada municipio, por ejemplo Oruro paga el mejor precio por ración, mientras que La Paz paga un precio menor, pero demanda, un volumen de 170 000 raciones. La ganancia de UNABENI depende de la relación volumen-precio:

En el banano siempre se trata de mayor volumen, mientras más vendes más margen de ganancia tienes.
(UNABENI. Encargada de comercialización).

FEPAMPA, nace como organización con el objetivo de trabajar en panadería y apuntar al mercado del Desayuno Escolar (con apoyo de la cooperación internacional, la ONG CUNA) en Patacamaya. Durante 2010 y 2011 compró harina a los socios o asociaciones afiliadas a FEPAMPA. Tenían un acopiador quien demandaba materia prima en volumen variable, y la molienda se realizaba con equipos propios. La cantidad promedio demandada era alrededor de 3 quintales/mes/asociación (harina, cebada, haba o zanahoria). Esto representaba un ingreso mínimo para el productor ya que son otros sus principales mercados. Para un impacto económico importante se necesitaría demandar por lo menos 25 quintales/mes/asociación y FEPAMPA necesitaría vender al menos a tres municipios para alcanzar este volumen.

Los socios tienen una aspiración recurrente de mantenerse como proveedores del Desayuno Escolar durante más gestiones: “Queremos ser la única empresa que se encargue del desayuno escolar. Queremos adjudicarnos la ración completa”, son palabras de los socios que han visto cómo en 3 años de proveer a este mercado ya cuentan con un **fondo de 10 000 dólares**.

* Un dólar americano equivale a 6.90964 bolivianos al 16 de enero de 2014.

ORLIPA, en 2011 entregaba materia prima para el Desayuno Escolar del municipio de Puerto Carabuco, así comienza a ganar experiencia. En 2012 la organización se adjudicó la licitación del menú completo de Desayuno Escolar del municipio de Humanata (bajo convenio interno con el Gobierno municipal). Para entregar el menú, los socios y dirigentes compran productos de otras empresas y organizaciones y los venden al municipio; su transporte es un bus particular. Al llegar a Humanata los productos son divididos, contabilizados y seleccionados por socios de ORLIPA. Se añade la ración de Habas-charque (producto elaborado por la organización) y se entrega al municipio el paquete completo. El agente distrital de educación recibe los productos, vuelve a contabilizar y firma el acta. Luego, los representantes de las juntas escolares arriban a la municipalidad, cuentan una tercera vez, firman la recepción y retornan a sus comunidades (los dos últimos momentos son los más engorrosos del proceso).

Existe un grupo de alrededor de 20 socios activos entre los cuales eligen turnos para la entrega de materia prima (carne y haba respectivamente). La demanda de haba es de 51 kg / semana, aproximadamente. Después de cosechada se remoja, pela, seca al sol y fríe. La carne necesaria es 5.5 kg / semana. Después del faeno del animal, se filetea la carne, desnerva, fríe y pica. Ambos productos son embolsados y sellados. ORLIPA posee los equipos necesarios para la elaboración de estos productos, adquiridos por donaciones y adquisiciones propias.

Las OECA proveedoras de Villa Alcalá, constituyen tres asociaciones: la Asociación de Productores Agrícolas, APA, que empezó con la producción de api y tojorí* para el Desayuno Escolar municipal de Villa Alcalá. Además produce galletas de amaranto para venderlas vía ASOVITA⁵⁷ al Desayuno Escolar de los municipios Sopachuy y El Villar. Disponen de una planta equipada para la transformación de ají en un terreno ‘a comodato’ del gobierno local y un centro alquilado por la Central Agraria para la transformación de turrone de amaranto. Desde el 2009, la Asociación de Productores de Miel, APROMIEL, suministra miel para la producción de turrone de amaranto de la Asociación de Productores de Amaranto, APA. En 2012, la cantidad entregada a APA representó aproximadamente un 50% de su producción entera. Finalmente, la Asociación de Produc-

* El api es una bebida caliente y dulce hecha de harina de maíz blanco o morado; el tojorí es una bebida caliente y dulce hecha de harina de maíz con trozos de maíz cocido.

57 “ASOVITA es una Organización Económica Asociativa Campesina, conformada por más de 296 productores de cuatro Asociaciones de Chuquisaca centro. El nombre de la asociación campesina, ASOVITA, proviene de las primeras letras del nombre de los municipios Alcalá, Sopachuy, Villar y Tarvita” <http://www.asovita.org/index.php/asovita> (consulta 25/11/13).

tores Agrícolas y de Medicina Tradicional de Alcalá, APAMA, fue contratada para entregar maní, harina de trigo y trigo pelado al municipio.

2. Descripción del sistema

2.1. Actores involucrados

Mientras más grande es la población del municipio — especialmente la población infantil— hay más personas involucradas en el Desayuno Escolar, tal como se resume en el siguiente Cuadro:

Cuadro N° 3
Características de los actores involucrados por estudio de caso

Organización	[UNABENI]	[FEPAMPA]	[ORLIPA]	[VILLA ALCALA]
Personal	8 fijos 8 eventuales 16 técnicos	4 fijos 3 eventuales	1 fijo 6 eventuales	Directorio: 8 personas
Socios afiliados (Familias)	1 500	450	100	148
Contraparte municipal	UNACE (Unidad de alimentación complementaria escolar) (25 trabajadores)	Dirección agropecuaria (3 trabajadores)	Oficialía Mayor Desarrollo Humano (1 trabajador)	Técnico de desarrollo económico (1 trabajador)

Fuente: Elaboración propia

En el caso del **Gobierno municipal de La Paz** la Unidad de Alimentación Complementaria Escolar, UNACE, centraliza el trabajo y otra instancia municipal, el Sistema de Regulación Municipal, SIREMU, monitorea el consumo y palatabilidad de las raciones.

En el Gobierno municipal de Patacamaya hay dos actores de acción indirecta: el Oficial mayor de desarrollo humano, quien autoriza contrataciones de Desayuno Escolar, y el Director del área agropecuaria quien coordina con los proveedores, da seguimiento a pagos y trabaja con todo el sector campesino (centralizando en exceso el trabajo); su ausencia u oposición derrumbaría todo el

sistema. Humanata, por el contrario, posee un solo actor activo: un personal de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano quien recibe, contabiliza y redistribuye las raciones.

A nivel de **organización**, UNABENI se caracteriza por emplear socios de la organización como personal de planta y técnicos en la zona, tienen también acopiadores y choferes trabajando para ellos: “Somos una empresa de productores” (Ex-Presidente UNABENI). FEPAMPA tiene un encargado del Desayuno Escolar quien cumple todas las funciones (acopio, elaboración de panes, distribución, cobranza al municipio y remuneración a los socios); emplea, además, a tres personas como panaderos y choferes. Uno de sus logros importantes es posicionar a socios de la organización como personal del municipio, mejorando así el acercamiento municipio-organización. En ORLIPA, por el contrario, el representante de la organización centraliza prácticamente todo el trabajo: consigue financiamiento y administra el presupuesto, coordina con la cooperación y el Gobierno municipal, compra las raciones externas y las transporta hasta la región, contrata y organiza a los socios activos, monitorea la producción de la ración propia y motiva a los otros miembros de la organización. Este factor muestra poca sostenibilidad pues ante la ausencia de este actor fallaría el sistema.

A nivel de los **productores**, UNABENI (conformada por 1 500 familias distribuidas en 16 asociaciones) goza de un proceso en que los técnicos demandan cantidades variables de banano en función a la distancia, afinidad y cumplimiento de las organizaciones afiliadas; generando ingresos variables. Es evidente que no se compra a las 1 500 familias en su totalidad, pero comparativamente con los otros estudios de caso, UNABENI beneficia a la mayor cantidad de productores. FEPAMPA tiene un grupo reducido de productores que se benefician cuando existe compra de materia prima para el Desayuno Escolar (menos del 10% de los socios), los demás se benefician por acceso a créditos y apoyo por organismos de cooperación. En ORLIPA, los involucrados son únicamente los que proveen de forma eventual la materia prima (las habas y la carne).

A nivel de los **consumidores**, en La Paz existen juntas escolares a escala de unidad educativa y macrodistrito municipal. En sus reuniones se discuten sugerencias y observaciones sobre las raciones y son en general los más activos los de zonas más periféricas de la ciudad, quienes presionan más por la entrega. En Patacamaya son las juntas escolares de comunidades alejadas quienes tienen la obligación *ad-honorem* de recoger las raciones y llevarlas a las unidades educativas, ni éstas ni las urbanas tienen potestad suficiente para presionar al municipio

con demandas sobre calidad y periodicidad de las raciones (hasta la fecha no hay quejas importantes al respecto). Humanata tiene un modelo similar, la organización simplemente entrega las raciones en el municipio y los representantes de las juntas deben transportarlas hasta las unidades educativas.

En todos los casos, está implícito que es deber no remunerado de los porteros de estas unidades educativas la recepción de las raciones y obligación de los profesores el vigilar su consumo, antes de la hora del recreo a media mañana. Otros actores constantes son los organismos de cooperación internacional, que en los tres casos (La Paz, Patacamaya y Humanata) han colaborado en la formación e inicios de las organizaciones de productores, pero a la fecha ya no juegan un papel fundamental puesto que las organizaciones funcionan con relativa autonomía.

2.2. Características del contrato

El Gobierno municipal de La Paz (categoría D) tiene un contrato de tipo “Licitación cíclica por contratación bianual por macrodistritos”, es decir que UNABENI debe entregar las raciones en cantidad suficiente, dividiendo su entrega entre los 7 macrodistritos de la ciudad. La demanda anual de todas las raciones para el municipio es de 31 999 032, de esta cantidad, 20 929 176 de las raciones son para el ciclo escolar primario, 7 776 480 para el ciclo secundario y 3 444 336 para el ciclo inicial (pre-escolar). En 2012 la demanda fue de 1 666 552 raciones de banano con un precio de 0.35 Bs/ ración para el área urbana y 0.38 Bs/ración para el área rural (UNACE, 2012).

El Gobierno municipal de Patacamaya (categoría C) firmó un contrato en 2012 bajo la categoría de “Apoyo Nacional a la producción y empleo” y su presupuesto para FEPAMPA fue de 313 200 Bs, es decir el 31% del destinado para Desayuno Escolar por el municipio. El Documento Base de Contratación fue redactado específicamente para FEPAMPA (resultado del trabajo de socios de FEPAMPA que son empleados como técnicos por el Gobierno municipal) pero el Concejo Municipal intentó adjudicar el contrato a una empresa privada. Los socios ejercieron presión con amenazas de bloqueos, apropiándose finalmente del contrato. Este problema, sumado a la falta de registro sanitario generó varias consecuencias:

- El Gobierno municipal nunca quiso firmar un documento anual, se trabajó en base a pagos quincenales.
- Hubo disminución del precio por ración de 0.55 Bs a 0.44 Bs (disminuyendo colateralmente el peso de los panes).

- En esta experiencia se evidencia que mientras menos requerimientos pida el Gobierno municipal, menor dinero ofrecerá.

Hay una demanda de 661 500 raciones anuales para 6 787 estudiantes de 50 unidades educativas del municipio. El periodo de entrega fue de 6 meses (junio – noviembre) con una variedad de 7 productos de ración sólida:

Cuadro N° 4
Municipio de Patacamaya. Programa de Desayuno Escolar. Tipos de raciones, cantidades y precios de FEPAMPA 2012
(en Bs)

Producto	Unidades entregadas / año	Peso en g	Precio unitario	Precio total / año
Galleta con amaranto	135 000	40	0.59	79 650
Empanada integral	135 000	40	0.45	60 750
Queque con quinua	54 000	35	0.62	33 480
Pan soya fortificado	87 750	35	0.42	36 855
Pan leche	87 750	35	0.42	36 855
Biscocho fortificado	81 000	35	0.46	37 260
Banano	81 000	135	0.35	28 350
TOTAL	661 500	-	-	313 200

Fuente: FEPAMPA, 2013

El Gobierno municipal de Humanata (categoría B) también maneja un tipo de contrato por “Apoyo nacional a la producción y empleo” con un presupuesto de 164 965 Bs. En 2012, el precio promedio fue de 1.37 Bs/ ración/día; fue el único año en que entregó Desayuno Escolar completo a través de un contrato oral entre sus dos líderes: el alcalde y el dirigente de la organización.

Sin tener un contrato escrito de por medio, existe flexibilidad respecto a las certificaciones y registro sanitario de los productos ofertados. La ración de Charque con Haba (producto cárnico) no tiene el registro sanitario, mientras que los otros productos ofrecidos sí: leche y yogurt PIL, galletas FAGAL, banano de

UNABENI. Esto sucede porque al ser Humanata un municipio pequeño puede darse la libertad de no exigir todos los requisitos, lo que en este caso representó una ventaja para la licitación de ORLIPA.

Existen 26 unidades educativas en el municipio de Humanata y un total de 1 430 estudiantes. El periodo de entrega fue de 5 meses entre julio a noviembre, comparativamente más corto que en otros municipios.

Cuadro Nº 5
Municipio de Humanata. Programa de Desayuno Escolar. Tipos de raciones, cantidades, características y precios 2012
(en Bs)

Producto	Unidades entregadas / año	Volumen / Peso	Precio unitario	Precio total / año
Bebida láctea	20 020	150 ml	0.41	79 650
Leche saborizada	20 020	150 ml	1.10	60 750
Yogurt saborizado	20 020	150 ml	1.10	33 480
Galletas de quinua	20 020	-	1	36 855
Fruta de temporada	20 020	-	0.35	36 855
Habas charque	20 020	40 g	1.80	37 260
TOTAL	120 120	-	-	164 965

Fuente: ORLIPA, 2012

El Gobierno municipal de Villa Alcalá, debido a que es un municipio pequeño tiene poco personal. La encargada del Desayuno Escolar era una técnica perteneciente a la Oficialía de Desarrollo Humano. Se fue temporalmente en el verano de 2012 y fue sustituida por el Oficial mayor. El técnico de la Oficialía de Desarrollo Económico coordina el trabajo con las OECA.

Para aumentar la calidad del Desayuno Escolar, el Gobierno local, junto con una nutricionista de la **ONG Pasos**, elaboró una dieta nutritiva y negoció con la **junta de padres** de ligar el desayuno con el transporte escolar. La junta de padres también organiza la preparación de los almuerzos y desayunos reforzados. Fueron considerados los gustos de los niños, que son los **consumidores finales**, pero no con carácter decisivo:

Es muy rico... nos ha costado las primeras semanas, a muchos niños los ha choqueado. Los ha hecho dormir en las clases. Pero después se han acostumbrado y creo que lo aceptan bien⁵⁸.

En 2012, el presupuesto total del Gobierno municipal de Villa Alcalá aumentó a 5 861 978.00 Bs del cual se dedicaron 160 000 Bs, es decir 2.73% al Desayuno Escolar. De ese monto, un 35% (56 653 Bs) fue ejecutado con las OECA locales, otro 30% (47 965 Bs) con productores individuales, un 27% (43 370 Bs) con empresas de Sucre y un 8% (12 012 Bs) quedó sin especificar.

La parte de las OECA fue ejecutada trimestralmente por invitación directa bajo la modalidad de “compra menor”. En cuanto a las condiciones de suministro, la particularidad es que el Gobierno local recoge los productos en la infraestructura de las OECA y asume la distribución a los 2 núcleos y 8 unidades educativas, con personal y vehículos propios. Según el Oficial Mayor de Desarrollo Humano, así es más fácil:

... tal vez más problema tenemos con la producción de afuera, es tal vez más complicado con la [empresa] de Sucre, porque se trae con transporte, a veces no existe un transporte disponible, mientras que lo de aquí es mucho más fácil, es ir y recoger y ya⁵⁹.

Respecto a los requerimientos de cada municipio, por su tamaño y trayectoria es el municipio de La Paz el que fija los estándares más altos y UNABENI, como ejemplo de una organización con visión empresarial, es capaz de alcanzarlos. Los más difíciles de cumplir son la calidad ecológica del producto, un tamaño estandarizado de la fruta y un estado de maduración uniforme, los altos volúmenes demandados y la periodicidad de entrega. El municipio de Humanata (al igual que muchos municipios pequeños) tiende a pedir requerimientos muy parecidos a los del Documento Base de contratación, DBC, de municipios grandes (generalmente copian los requisitos sin escalarlos apropiadamente). Tanto el municipio de Patacamaya como el municipio de Villa Alcalá son los más flexibles respecto a sus requerimientos, dado que algunas de las organizaciones no tenían personería jurídica hasta 2012 y aún no tienen registro sanitario; sin embargo continúan participando de la provisión del Desayuno Escolar.

58 Entrevista con el Alcalde de Villa Alcalá, 26.10.2012

59 Entrevista con el Oficial Mayor de Villa Alcalá, 25.10.2012

2.3. Frenos y ventajas

UNABENI tiene la gran ventaja de que existe ganancia económica para los socios por la venta directa. El precio por el banano que ofrece UNABENI es comparativamente más alto que de intermediarios por lo que éstos se ven en la necesidad de subir su costo para compensar la oferta, estableciendo nuevos techos presupuestarios que benefician a toda la región. Por lo tanto, el mercado del Desayuno Escolar beneficia directa o indirectamente a todos los productores bananeros. Los socios que ganan por la venta del banano son de cuatro tipos, según la magnitud de su ingreso:

- a) **Productor 1 (Ex-presidente de UNABENI)** genera casi el 100% de su ingreso por venta de banano, en 2011 entregó **3 300 cajas a 14 Bs cada una**, obteniendo un ingreso anual de **46 200 Bs**. Por ello, ha debido entregar entre **70 a 75 cajas/semana**. Dividido entre los 10 meses⁶⁰, resulta un ingreso de 4 600 Bs/mes.
- b) **Productor 2 (Fundadora de su organización)**, una productora grande entrega alrededor de **32 cajas/semana**, aproximadamente recibe entre **17 000 a 18 000 Bs** anuales, durante los 10 meses se promedia a 1 750 Bs/mes.
- c) **Productor 3 (Base)**, un productor mediano entrega alrededor de **20 cajas/semana**, por caja se paga 15 Bs en 2012 por lo que aproximadamente el socio recibe entre **12 000 y 15 000 Bs** anuales, durante los 10 meses se promedia a 1 300 Bs/mes.
- d) **Productor 4 (Base)**, productora pequeña cuyo principal ingreso no es el banano, entrega **8 cajas/semana**, genera alrededor de **5 500 Bs** anuales, durante los 10 meses se promedia a 550 Bs/mes.

La empresa ha conseguido financiamiento para la obtención de hornos industriales, apuntando a generar harina de banano. Este producto se puede adicionar a otras raciones para el Desayuno Escolar (valor agregado), o se puede vender a empresas como materia prima de alimentos. Se calcula que en 2013 esta harina representará el 5% de los ingresos de UNABENI, alrededor 500 000 a 600 000 Bs anuales.

60 Se consideran 10 meses, ya que solo hay demanda de febrero a noviembre por el cronograma escolar.

El municipio de La Paz cumple en gran medida con los pagos a sus ofertantes. Cuando los otros municipios retrasan los pagos a UNABENI, la empresa se ve en la necesidad de movilizar dinero de otros lados, o prestarse para cumplir con el pago a sus socios. Si bien los municipios fallan, con los años UNABENI ha subsanado este problema designando fondos de emergencia y anticipándose a los retrasos:

Antes tardaban hasta dos meses en pagarnos, el anterior año han tardado solo dos semanas en el desembolso (**Socia**).

Las dificultades del caso son: *i*) la lejanía del área productiva con los municipios y la mala situación de los caminos, *ii*) el poco contacto de los socios con la directiva y el desconocimiento de lo que sucede con su banano después de su venta, *iii*) las disputas entre los directivos de las distintas instancias: UNABENI, BANABENI y UNAPO, *iv*) la sobreproducción del banano ya que para que el 100% se venda al Desayuno Escolar se necesitarían más contratos con más municipios, *v*) diciembre, enero y febrero son meses de muy poca ganancia, *vi*) los productores creen que no se ofrece un precio justo para un banano que por ser ecológico demanda más trabajo para su cultivo, y *vii*) todavía no existe buena capacidad de manejo de cítricos. Aunque existe demanda de cítricos para Desayuno Escolar, BANANENI tiene pocas capacidades en su manejo.

FEPAMPA tuvo la ventaja de tener un Documento Base de Contratación redactado por los técnicos del municipio, que a la vez son socios de la organización, en el que se pudieron incorporar requerimientos en los que la organización podía sobresalir. En 2011 tuvo una ganancia de **47 000 Bs** líquidos, este rédito económico y el ahorro que generaron el año 2010, les permitió moverse mejor el siguiente año en la licitación. La consolidación de su asociación es fuerte y tienen el apoyo de organismos de cooperación. Asimismo han adquirido equipos y ambientes propios, y pasaron de recibir donaciones a gestionar créditos como organización.

Las principales dificultades son internas: la gestión financiera, el análisis de costos y falta de legalidad empresarial son los factores más perjudiciales. En 2012, la materia prima para la elaboración de los panes se compró en La Paz, ese dinero se quedó en la ciudad y no benefició a los productores locales, es decir que ese año falló uno de sus más importantes cometidos que es el de beneficiar a los productores por la compra de materia prima. Para subsanar este problema se adquirió un horno industrial y ambientes propios en Patacamaya.

Para ORLIPA, una ventaja grande es la adjudicación del menú completo, lo que les permite generar ingresos no solo por la ración propia sino por la re-venta de los otros ítems. ORLIPA ha pasado de ser una organización de productores a tener el papel de intermediario.

Las principales dificultades son: *i)* la falta de pagos, persistente en varias escalas. A nivel municipal las autoridades no cumplen con el pago y como la organización no recibe el dinero del municipio, tampoco pagan a tiempo a sus socios. Uno de ellos menciona: “nuestro dirigente no paga a tiempo, por eso ya no quieren trabajar los jóvenes”, *ii)* Existen grupos muy cerrados en la organización, y absolutamente todo está centralizado en su dirigente, dejando pocas posibilidades de beneficio a productores menos involucrados y, *iii)* El registro sanitario es muy difícil de conseguir para una organización de este tamaño y que maneja productos cárnicos (aún no lo consiguen). SENASAG no diferencia entre las empresas y las OECA y pide los mismos estándares de calidad para el matadero de ORLIPA que para el de una empresa.

ORLIPA sufre una fuerte dificultad en manejo administrativo y costos de producción, **la adopción de formalidad empresarial es muy dificultosa**. La elaboración de la ración de Habas-Charque necesitó de mucha colaboración de parte de organismos de cooperación y hasta finales de 2012 no se ha realizado ninguna rendición de cuentas.

Las OECA en Villa Alcalá muestran que la mayor ventaja es y ha sido su vinculación estrecha con organismos sociales y gobiernos municipales. Villa Alcalá, es un pequeño municipio, y APA una asociación grande (socios de 10 diferentes comunidades), muchos de esos socios desempeñan cargos en los sindicatos, sub-centralías y la centralía, así como en los comités de vigilancia y en los gobiernos locales. Ese efecto fue fortalecido por los esfuerzos de los catequistas y también por la ONG ACLO en la formación de líderes comunales, quienes gradualmente entraron en las OECA y las organizaciones sociales. Esta vinculación no significa que el Gobierno local automáticamente contrate a las OECA locales para suministrar el Desayuno Escolar, pero sí ha contribuido a que se creen las condiciones para que las OECA participen en las negociaciones de los Planes Operativos Anuales, POA. Con el apoyo en la construcción de infraestructura para las OECA, el Gobierno local invirtió de manera sustentable en la competitividad de las OECA y también en mercados alternativos de las compras municipales.

Otra ventaja de esa vinculación es la inclusión de representantes de las OECA en la formulación de la Carta Orgánica Municipal de Villa Alcalá, que resultó en

algunas consideraciones favorables al sector económico local, por ejemplo en cuanto al pago de tributos:

Contar con una política tributaria que otorgue como incentivo la exención de pago de tributos a asociaciones, OECAs, pequeñas y medianas empresas nuevas que se instauren y estén consolidadas en el municipio, el tiempo de exención estará sujeto a reglamentación específica (Villa Alcalá. Municipio, 2012. Artículo 102, IV.)

Otra ventaja es la fuerte vinculación entre miembros de distintas OECA. Como las asociaciones producen y comercializan diferentes productos, esa vinculación no representa competencia sino complementariedad de la cual se benefician las OECA. Por ejemplo, el éxito comercial de los turrone de amaranto de APA también impactó en el incremento de la venta de miel de APROMIEL. Un efecto de esa vinculación es que las asociaciones tienen una representación conjunta y fuerte para negociar sus demandas de apoyo. Así, se aprovechan de la presencia de varias ONG, las cuales no se limitan a apoyar a una asociación en especial sino a varias OECA. Esta vinculación también ayudó a fortalecer el Directorio Local de Promoción Económica, DILPE, para negociar apoyo del Gobierno local. Cuando el DILPE fue disuelto, las OECA, aprovechando sus relaciones interpersonales, lograron establecer otros espacios de articulación y negociación para conseguir sus intereses, por ejemplo en reclamar el suministro del Desayuno Escolar.

Un desafío que las OECA enfrentan es que su funcionamiento depende mucho de su liderazgo, sea para mantener la cohesión interna de las asociaciones, sea para establecer y mantener las relaciones horizontales con otras OECA y el Gobierno local para buscar apoyo y acceder a mercados. A eso se suman las actividades específicamente empresariales. Por ejemplo, en APROMIEL todas las actividades mencionadas arriba recaen en el puesto del presidente, por lo que debido a un cambio del directorio en 2012, la Asociación pasó una temporada de pasividad. Por el contrario, en APA, un cambio en el directorio que conllevó la elección de una presidenta muy activa, resultó en una consolidación económica de la Asociación y su expansión a mercados alternativos.

Otro desafío es que con el crecimiento de las actividades, los socios ya no pueden abastecer toda la materia prima que se necesita. Por ejemplo, APA sola-

mente cubre aproximadamente un 10% de la demanda de ASOVITA con la materia prima entregada por los socios, el resto se debe comprar. APA intenta motivar a los socios de involucrarse en esa actividad, pagando un precio más elevado que el precio del mercado.

2.4. Nuevas posibilidades de mercado

En todos los estudios de caso se han abierto puertas para nuevos mercados, pero la realidad ha demostrado que las organizaciones necesitan varios años de trayectoria y mucha insistencia para acceder a ellos. UNABENI se ha expandido en el mercado del Desayuno Escolar a seis municipios cuando empezó por uno. Es el único caso que hasta 2012 ha expandido su mercado propiamente, incluso ha firmado un contrato para extender la cantidad de bananos a fin que el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, GAMLP, entregue raciones también a colegios particulares (con un costo adicional para los padres de familia).

FEPAMPA ha tenido algunas pruebas de experiencia de venta de pan en Patacamaya que resultaron muy positivas. Es posible que con el nuevo horno industrial podrán expandirse a la venta de panes en Patacamaya, ya que la demanda de panes es alta en el municipio.

ORLIPA no ha expandido su mercado, las raciones de Habas Charque, aunque demandadas en otros municipios, no pueden producirse en suficiente cantidad para asegurar ese cupo.

Por su parte, las OECA de Villa Alcalá se han beneficiado con la creación de la comercializadora ASOVITA en Sucre, trabajando conjuntamente con asociaciones que ofrecen productos complementarios de 4 municipios. ASOVITA no solo brinda un mercado seguro sino también facilita el acceso a créditos para sus miembros, gestiona el NIT y la inscripción en SENASAG. En 2006, Villa Alcalá no adjudicó el Desayuno Escolar a las OECA locales, pero fue la vinculación con ASOVITA que brindó un mercado alternativo para APA. Por su alcance regional, se logró que APA suministrara productos a programas de Desayuno Escolar de Sopachuy y Tarvita, los que también son municipalidades de la Mancomunidad de Municipios Chuquisaca Centro, MMCHC.

Paralelamente, en todos los municipios existen raciones especiales que demandan productos diferentes, gozan de contratos específicos y tienen mayor precio por ración. Suelen repartirse en fechas festivas: en el Día del Niño, Día del Estudiante o Día de la Madre Tierra. Al tratarse de volúmenes menores y demandadas por unos días al año, se constituyen en opciones viables para las organizaciones de

campesinos, las que podrían apuntar a estas raciones si existe voluntad de parte del municipio.

2.5. Aspectos innovadores

UNABENI tiene una conducta muy estricta con sus productores, la asistencia a capacitaciones/reuniones es rígida y se esfuerzan por emplear principalmente a socios en la planta. La seriedad empresarial es, en definitiva, el factor más importante en su acceso al mercado ya que tienen todos los papeles necesarios que exigen los municipios, además de certificaciones ecológicas.

Los socios de FEPAMPA tuvieron la visión de empalmarse al Gobierno municipal a través de incorporar técnicos de la Asociación en el municipio, es decir que trabajan en ambos bandos. El primer fruto fue la redacción de una convocatoria específica para la empresa, asegurando su licitación con tres especificaciones:

- El producto final debe ser elaborado con productos ecológicos o en transición
- El proveedor debe estar asentado en el municipio de Patacamaya
- El producto debe ser elaborado con materia prima local

ORLIPA ha sido innovador al convertirse en una amalgama entre organización productora e intermediaria. Los productos que compran a empresas grandes y revenden al municipio les sirven para generar mayores ingresos y validar los requisitos sanitarios y de calidad nutricional exigidos por el municipio.

Un factor importante en Villa Alcalá ha sido la estrecha vinculación entre miembros de las OECA, de la sociedad civil y la administración política. La articulación de las OECA en los procesos de desarrollo municipal y regional ha resultado en que el actual Gobierno local retome la iniciativa del Desayuno Escolar Mancomunado para el municipio de Villa Alcalá. Las OECA estaban representadas en la formulación de la Carta Orgánica Municipal, creando así condiciones sosteniblemente favorables al crecimiento del sector económico local.

3. Conclusiones

La responsabilidad municipal influye mucho en el funcionamiento del dispositivo, algunos pocos actores municipales son capaces de acelerar los procesos del sistema a pesar que la organización involucrada tenga la suficiente voluntad: “depende de pocos el funcionamiento de un mercado que favorece a muchos”.

La posibilidad —para los consumidores— de retroalimentar el sistema con información sobre las raciones (tanto positiva como negativa) es más propia de municipios grandes, dado que se establecen instancias y actores encargados para este trabajo. La capacidad de solicitar un mejoramiento en la calidad y continuidad de la entrega necesita de estas instancias y actores para poder presionar eficientemente a favor del consumidor.

La periodicidad del mercado del Desayuno Escolar, los requisitos de certificaciones y personería, el mal funcionamiento de los plazos de los pagos y el empoderamiento limitado a algunos círculos de las organizaciones, son las cuatro principales dificultades que se presentan en los estudios de caso. En contraparte, las ventajas que han favorecido el avance de estos organismos son la trayectoria e incremento de experiencia, el progresivo crecimiento de la obligatoriedad de entregar Desayuno Escolar, y la acción de la cooperación internacional cuyas medidas deberían tener más coherencia con la naturaleza del mercado de Desayuno Escolar y el carácter del municipio.

Las organizaciones de todos los estudios de caso tienen claros objetivos de nuevo mercado, pero desafortunadamente son las organizaciones con mayor visión empresarial y mejor manejo administrativo las que han tenido resultados más viables. Los diferentes niveles de desarrollo justifican que una OECA haya sido capaz de alcanzar el mercado del Desayuno Escolar, expandirse a otros municipios u otro tipo de mercado.

UNABENI es el único caso en que existe una ganancia económica real y sustancial para el productor, tanto por el producto que le venden a la empresa como por el efecto de nivelación del precio de todo el banano en la región; esto no sucede ni con FEPAMPA ni con ORLIPA. Para alcanzar este nivel se necesitaron condiciones de desarrollo muy específicas (alta demanda y capacidad de cumplir con los volúmenes solicitados, certificación, buen manejo administrativo), por lo que este caso es más una excepción que la regla común.

Como lo demuestra el caso de las OECA en Villa Alcalá, el éxito de las compras municipales a pequeños productores se sostiene por la vinculación de varios actores. Destaca el rol del personal del Gobierno municipal, las organizaciones de productores, como también la participación de organizaciones de apoyo externo (ONG u otras); estos tres actores principales son los que le dan continuidad al sistema en sus inicios y proveen cierta estabilidad en los momentos de crisis. El ejemplo es el caso de APA donde las organizaciones se encuentran fortalecidas y acceden al mercado del Desayuno Escolar y otros mercados formales.

Bibliografía

Documentos citados

- CIOEC. 2008. *Aporte de las OECAS a la Soberanía Alimentaria: Desayunos Escolares*. La Paz: Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas.
- FAM. 2008a. *El Desayuno Escolar en Bolivia. Diagnóstico de la situación actual*. La Paz.
- FAM. 2008b. “Informe de consultoría: Factores que influyen para que los municipios incrementen los montos destinados al desayuno escolar y compren a pequeños productores”. La Paz: FAM, Proyecto Seguridad Alimentaria y Desayuno Escolar, SADEL.
- FEPAMPA. 2013. Registros de entrega al Desayuno Escolar. Patacamaya.
- ORLIPA. 2012. Estado de desayuno escolar. (J. Thellaeche, entrevistador) Humanata, Bolivia.
- SICOES. 2013. “Partida 311”. Cit. en Elías, et al., 2013. UNACE. 2012. *Desayuno escolar en 2011*. La Paz: Documento pptx.
- Valdivia y Asociados. 2012. “Revisión y análisis de las políticas estatales de compras públicas vinculadas a la provisión de productos agroalimentarios: Puntos críticos y potencialidades para la inserción de los Pequeños Productores en Bolivia”. La Paz: AVSF. Documento pptx.
- Villa Alcalá. Municipio, 2012. Carta Orgánica Municipal.

Entrevistas

- Entrevista con el Alcalde de Villa Alcalá, 26.10.2012
- Entrevista con el Oficial Mayor de Villa Alcalá, 25.10.2012

LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EN PERÚ

ESTUDIO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS A LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES DEL SECTOR AGROPECUARIO DEL PERÚ

JULIO VENERO FARFÁN⁶¹

Introducción

En el Perú, las compras públicas constituyen un potencial mercado estatal de gran dimensión que el año 2010 adjudicó contratos por un valor de 26 mil millones de nuevos soles⁶² en bienes, servicios y obras; representando 6.3% del Producto Bruto Interno, PBI⁶³. Ese mismo año, las Micro y Pequeñas Empresas, MYPE, se adjudicaron ventas con el Estado por un valor relativo a 41% del monto total de las compras⁶⁴. Este nivel de participación es promovido por el sector producción del Estado en cumplimiento de la Ley Mype.

Una importante porción del mercado estatal está conformada por las compras de bienes denominados “alimentos y bebidas”⁶⁵ ya que el Estado requiere comprarlas a nivel nacional para cumplir con los objetivos de sus programas sociales de asistencia alimentaria. De esta forma, el año 2010 adjudicó por este concepto más de mil millones de nuevos soles. Así, el programa de compras públicas a

61 Julio Venero Farfán es economista y actualmente trabaja en el Instituto de Estudios Peruanos (IEP). E-mail: juliovenero@gmail.com

62 Un dólar americano equivale a 2.80999 nuevos soles peruanos al 16 de enero de 2014.

63 Estimación tomando en cuenta el PBI a precios corrientes del año 2010.

64 Revisar la página web de compras del Estado del Ministerio de la Producción: www.produce.gob.pe/

65 La subcategoría “Alimentos y bebidas” es parte de la categoría “Bienes”. Información brindada por el Observatorio Mype de Compras Estatales. Programa Mi Empresa. Ministerio de la Producción.

pequeños productores locales constituye un instrumento importante porque mejora significativamente los ingresos del agricultor que logra acceder al mismo⁶⁶ (Rebosio y Rodríguez, 2001).

Las compras públicas se encuentran reguladas por la Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo reglamento, ambas normas definen el funcionamiento de este sistema y abarcan a todo el sector público en sus tres niveles de gobierno. El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE, es el órgano rector en esta materia, es el encargado de velar por el cumplimiento y difusión de la Ley y su reglamento y de supervisar y fiscalizar los procesos de contrataciones; además de otras funciones. Sin embargo, los principales programas de asistencia alimentaria en Perú como el Programa Nacional de Asistencia Alimentaria, PRO-NAA, y el Programa Vaso de Leche, PVL, además de estar sujetos a la Ley de Contrataciones, debido a sus características y necesidades, poseen sistemas específicos de compras públicas que tienen como objetivo promover las economías locales priorizando las compras a los campesinos o pequeños productores.

Esta situación está generando dos tipos de efectos positivos en las economías locales. Primero, los programas de asistencia alimentaria aportan a la mejora de las condiciones nutricionales de grupos vulnerables mediante la entrega de raciones alimenticias y contribuyen, de ese modo, a la seguridad y soberanía alimentaria de la población beneficiaria. Segundo, para cumplir con sus objetivos, realizan compras públicas en las economías locales, fomentando el desarrollo de mercados incipientes y dinamizando las pequeñas economías locales.

Partiendo de estas consideraciones, este texto caracteriza y analiza el esquema de funcionamiento de los programas de asistencia alimentaria y las compras públicas de alimentos en las regiones; establece los niveles de inserción de los pequeños productores y campesinos asociados, y las condiciones que tienen que seguir para acceder a este importante mercado; determina cómo estas políticas influyen en las dinámicas locales; e identifica las oportunidades y amenazas de los pequeños productores⁶⁷ para acceder a este mercado.

66 Se refiere a la programación de compras públicas para los programas de asistencia alimentaria que tienen por objetivo generar desarrollo en pequeñas localidades rurales.

67 Los Pequeños Productores están incluidos en la clasificación de Micro y Pequeña Empresa. De acuerdo con el Texto Único Ordenado de la Ley de Promoción de la Competitividad, Formalización y Desarrollo de la Micro y Pequeña Empresa y del Acceso al Empleo Decente, Ley MYPE, se establece que Microempresa es aquella que tiene ventas anuales brutas de hasta 150 U.I.T. y Pequeña Empresa aquella que tiene ventas anuales brutas de hasta 1 700 U.I.T. (1 U.I.T. equivale a 3 800 soles, para el 2014).

1. El sistema de compras públicas: El proceso para pequeños productores

En esta sección se presenta un resumen del sistema de compras públicas; el cual se fundamenta en el marco normativo de la Ley de Contrataciones del Estado y su respectivo reglamento.

1.1. Aspectos generales

“El mercado estatal” o el mercado de las “compras públicas”, está conformado por todas aquellas contrataciones de bienes, servicios y obras que las instituciones públicas realizan permanentemente con el fin de desarrollar sus actividades y cumplir con las metas para las cuales fueron creadas. Es por ello que el acceso a este mercado representa una buena opción para los pequeños productores agropecuarios; sin embargo, el acceso a este importante mercado exige el conocimiento de las normas y procedimientos que permitan participar en los procesos de selección convocados por las entidades del Estado.

En este sentido, mediante el Decreto Legislativo N° 1017 se aprobó la Ley de Contrataciones del Estado, que establece las disposiciones y lineamientos que deben observar las entidades del sector público en los procesos de contrataciones de bienes, servicios u obras.

1.2. Marco normativo

La Ley de Contrataciones del Estado fue aprobada el 4 de junio de 2008 mediante D.L. N° 1017 y el Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado, aprobado mediante D.S. N° 184-2008-EF; ambas normas establecen los procedimientos para que las instituciones del Estado convoquen a procesos de selección de contratistas para la adquisición de bienes, servicios y obras.

Si bien todas las instituciones del Estado se rigen por estas normas, también existen algunas entidades (casos especiales) que además tienen su propia normatividad para sus procedimientos de compras; esto quiere decir que estas instituciones, en primer lugar, utilizan su propia norma y en caso de una controversia que no estuviera contemplada en ella, se refieren en segundo lugar al marco normativo mencionado. Es el caso de : *i)* el PRONAA⁶⁸ y *ii)* el PVL.

68 En la actualidad el PRONAA se encuentra en fase de cierre y en su lugar ya está funcionando el programa Qali Warma.

Ambas se encuentran facultadas a realizar compras directas a pequeños productores locales.

1.3. Entidades comprendidas en la Ley de Contrataciones del Estado

Las entidades comprendidas en la Ley de contrataciones son:

- El Gobierno nacional, sus dependencias y reparticiones;
- Los gobiernos regionales, sus dependencias y reparticiones;
- Los gobiernos locales, sus dependencias y reparticiones;
- Los organismos constitucionales autónomos;
- Las universidades públicas;
- Las sociedades de beneficencia y las juntas de participación social;
- Las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú;
- Los fondos de salud, de vivienda, de bienestar y demás de naturaleza análoga de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional del Perú;
- Las empresas del Estado de derecho público o privado, ya sean de propiedad del Gobierno Nacional, Regional o Local y las empresas mixtas bajo control societario del Estado; y
- Los proyectos, programas, fondos, órganos desconcentrados, organismos públicos del Poder Ejecutivo, instituciones y demás unidades orgánicas, funcionales, ejecutoras y/u operativas de los poderes del Estado; así como los organismos a los que alude la Constitución Política del Perú y demás que sean creados y reconocidos por el ordenamiento jurídico nacional.

1.4. Órganos y funcionarios que participan en las contrataciones

Entre los organismos especializados al efecto, sobresalen:

- El Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado, OSCE, que es un organismo público adscrito al Ministerio de Economía y Finanzas, con autonomía jurídica, económica y financiera y con una serie de funciones como la de velar y promover por el cumplimiento de la ley, emitir directivas en las materias de su competencia, resolver asuntos de su competencia, supervisar y fiscalizar procesos de contrataciones y varias otras.

- El Comité Especial conformado por tres miembros, de éstos, como mínimo uno debe pertenecer al área de contrataciones de la entidad y otro al área usuaria. Tiene las funciones de elaboración de las bases, organización, conducción y ejecución del proceso de selección hasta que la buena pro, quede consentida.
- El Tribunal de Contrataciones del Estado, que es un órgano resolutorio que forma parte de la estructura del OSCE.

1.5. Instrumentos de gestión en las contrataciones

En la gestión de las contrataciones figuran el Registro Nacional de Proveedores, RNP, que a su vez está conformado por el Registro de Proveedores de Bienes; el Registro de Proveedores de Servicios; el Registro de Consultores de Obras; el Registro de Ejecutores de Obras; y el Registro de Inhabilitados para Contratar con el Estado.

El procedimiento para la inscripción en el RNP exige que los proveedores deban estar legalmente capacitados para contratar con el Estado y también efectuar el pago de la tasa, en función al volumen de ingresos y/o ventas anuales brutas. Asimismo, el procedimiento para la inscripción puede realizarse mediante el Sistema Electrónico de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, SEACE, existiendo también el Plan Anual de Contrataciones, PAC, donde constan los procesos de selección para la contratación programada de bienes, servicios y obras, que una entidad pública convocará en función al cumplimiento de sus metas y objetivos durante el año fiscal.

1.6. El proceso de selección

La selección se puede realizar de forma individual, de forma corporativa, en subasta inversa o en convenio marco, bajo cuatro clases o procesos de selección:

- Licitación pública que se convoca para tres tipos de objetos: bienes, suministros y obras.
- Concurso público para la contratación de servicios de toda naturaleza;
- Adjudicación directa que se aplica para bienes, servicios y obras y puede ser Adjudicación Directa pública (cuando el valor referencial sea mayor al 50% del límite establecido) o Adjudicación directa selectiva (cuando el valor referencial sea inferior al 50% del límite máximo establecido).

- Adjudicación de menor cuantía (cuando la contratación sea inferior a la décima parte del límite mínimo establecido).

Cuadro N° 1
Perú. Sistema de compras públicas. Montos de los procesos de selección
2012

Procesos de selección		Bienes	Servicios	Obras
Licitación pública		>= S/. 400 000		>= S/. 1 800 000
Concurso público			>= S/. 400 000	
Adjudicación directa	Pública	< S/. 400 000	< S/. 400 000	< S/. 1 800 000
		> S/. 200 000	> S/. 200 000	> S/. 900 000
	Selectiva	<= S/. 200. 000	<= S/. 200 000	<= S/. 900 000
		>= S/. 40 000	>= S/. 40 000	>= S/. 180 000
Menor cuantía		< S/. 40 000	< S/. 40 000	< S/. 180 000
		> S/. 10 800	> S/. 10 800	> S/. 10 800

Fuente: Perú. Ley de Presupuesto Público 2011

La formulación del precio se puede realizar consultando la base de datos del SEACE y/o calculando la estructura de costos de todos los conceptos en base a cotizaciones actualizadas. Asimismo, las etapas en el proceso de selección son 8, dependiendo su cumplimiento por etapas, según el tipo de adjudicación.

1.7. Beneficios para los pequeños productores en las contrataciones estatales

El funcionamiento del sistema de compras públicas ha planteado algunos beneficios para los pequeños productores, por ejemplo, cuando surge un empate entre dos Mype se favorece a la Mype que tiene personas con discapacidad entre sus integrantes. Asimismo, las que carecen de capital, pueden optar por el sistema alternativo de retención del 10% del monto total del contrato de parte de las entidades públicas, a la obligación de presentar la garantía de fiel cumplimiento. También, los programas sociales como el PRONAA y el PVL, se encuentran facultados a comprar preferentemente productos agropecuarios de origen local.

El beneficio de exoneración del pago de I.G.V. alcanza a empresas postoras de la provincia o provincias colindantes y empresas de la Amazonía. De igual manera, el reglamento de la Ley Mype declara que “Las Mype participan en las

contrataciones del Estado de acuerdo con la normativa vigente” y que “las entidades del Estado deberán programar no menos del cuarenta por ciento (40%) de sus contrataciones para que sean atendidas por las MYPE”. Esta es una clara muestra de que el Estado desea promover el acceso de las Mype al mercado estatal.

2. Comentarios al marco normativo y la disponibilidad de información pública

2.1. Comentarios sobre la normatividad

La Ley de promoción y formalización de la Mype tiene como objeto promover la competitividad y desarrollo de la misma para incrementar el empleo sostenible, la productividad, la rentabilidad, la contribución al Producto Bruto Interno, la ampliación del mercado interno, las exportaciones y la contribución a la recaudación tributaria. Para lograr estas metas, se estableció, entre otras medidas, la separación de al menos 40% de las compras públicas para promover el acceso y dar preferencia a las Mype.

En la actualidad, el sistema de compras estatales no distingue entre grandes y pequeñas empresas; entonces, en los procesos de selección las pequeñas compiten en igualdad de condiciones con las grandes y por su naturaleza, estas últimas siempre tendrán capacidad de generar mayores economías de escala, lo que se refleja en precios más competitivos. Se considera que por existir diferencias sustanciales entre ambos tamaños de empresa se debería generar un sistema de compras específico que permita a las instituciones del Estado planificar y promover sus compras, diferenciando entre grandes y pequeñas empresas; generando de esta forma mejores condiciones para el acceso de las Mype al mercado estatal⁶⁹.

Existen iniciativas del Gobierno, agentes cooperantes, ONG y productores asociados que promueven la creación de cadenas productivas con el objetivo de acortar intermediarios en la cadena y así articular, de forma directa, la producción agropecuaria con los consumidores finales. En este sentido, el mercado estatal se constituye en una buena oportunidad de negocios, siempre y cuando se logre una efectiva articulación entre los pequeños productores y el Estado.

69 Este argumento se refuerza con el pedido que realizan las comunidades alto andinas al Gobierno, en sentido de que se cumpla con la Ley que prioriza la compra de productos locales a productores asociados para los programas sociales. (“Comunicado: Las comunidades altoandinas presentan propuestas para ser parte de las políticas de inclusión social”. En: *La República*, 11 de diciembre de 2011: 13).

Por otra parte, existen muchos casos de corrupción relacionados con las formas y mecanismos que muchos funcionarios públicos utilizan para favorecer a determinadas empresas en las contrataciones del Estado; es frecuente encontrar información en los medios de comunicación masivos (de radio y televisión) sobre las malas prácticas y el mal manejo administrativo en los procesos de selección de las compras públicas. Estas prácticas generan fuertes desincentivos a los agentes para participar en los procesos y, en consecuencia, restringen el acceso al sistema de compras públicas, generando ineficacia e ineficiencia en el Estado (CIES, 2006; Banco Mundial, 2010). Específicamente, empresas que proveen a los gobiernos locales urbanos, son las mismas que proveen a los gobiernos locales rurales, y en la mayoría de los procesos de selección participan siempre las mismas y en promedio son de 1 a 3 empresas las que postulan (Banco Mundial, 2010).

2.2. Comentarios sobre la información pública

Por otro lado, el acceso a la información de las compras públicas es importante para mejorar la participación de los pequeños productores en este mercado. Actualmente el OSCE y el Observatorio Mype de Compras Estatales se encargan de difundir esta información, prioritariamente a través del internet.

Como mencionamos anteriormente, el OSCE dispone de un sistema, llamado SEACE, que se encuentra en una plataforma informática en la que se publica la información de las compras públicas. Asimismo, el Observatorio Mype de Compras Estatales del Ministerio de la Producción difunde esta información en su página web. Por otro lado, todas las instituciones públicas, en cumplimiento de la Ley de transparencia, están obligadas a publicar los Planes Anuales de Adquisiciones y Contrataciones, PAAC, en sus sitios web.

Entonces, la información de las demandas estatales se hace pública utilizando en todos los casos el internet; sin embargo, cabe resaltar que de acuerdo con la Encuesta Nacional de la Mype, EMYPE 2010, solo 6% del total de conductores de Mype declaran que asistieron a un curso de capacitación sobre compras con el Estado; por lo tanto, las Mype y los pequeños productores deberían tener acceso y ser capacitados en el uso de herramientas que les permitan realizar consultas a través del internet.

3. Mapeo de actores

Los sectores y programas del Estado que generan demanda de alimentos son diversos. El Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, MIDIS, y su Unidad ejecutora que es el PRONAA, que busca prevenir la malnutrición de la población en pobreza y pobreza extrema, contribuyendo a la seguridad alimentaria en el país. Ejecuta acciones de asistencia, apoyo y seguridad alimentaria dirigidas preferentemente a los grupos vulnerables y en alto riesgo nutricional, en especial a los niños y niñas así como a los damnificados por situaciones de emergencia temporal. Para atender a la población ha creado dos programas. El Programa Integral de Nutrición, PIN, creado con Resolución Directoral del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MIMDES, como resultado de la fusión y reforma de seis programas nutricionales. Por su parte, el Programa de Complementación Alimentaria, PCA, otorga un complemento alimentario a la población en situación de pobreza o extrema pobreza, en comedores, hogares y albergues, alimentos por trabajo, adultos en riesgo y otros. Finalmente el Wawawasi de atención a la primera infancia.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social participa con el Programa Integral Nacional para el Bienestar Familiar, INABIF. El Ministerio de Justicia con el Instituto Nacional Penitenciario, INPE. El Ministerio de Salud con el Instituto Nacional de Salud que es la institución encargada de definir el contenido nutricional de las raciones alimenticias para cada uno de los programas de asistencia alimentaria. Y también los ministerios de Defensa, del Interior y de Trabajo.

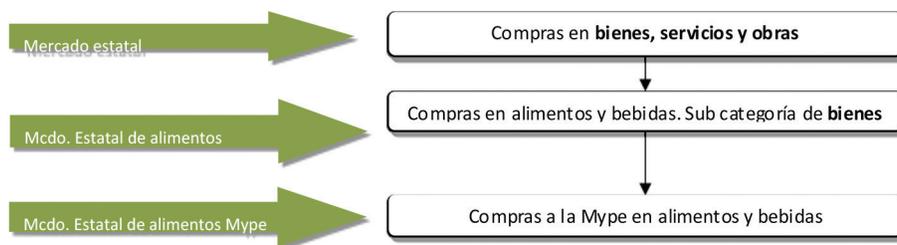
Además de estas instituciones nacionales que demandan alimentos para sus correspondientes poblaciones, hay otras instituciones como el Programa Mundial de Alimentos, PMA, los gobiernos regionales, los gobiernos locales (encargados del PVL que tienen la finalidad de brindar asistencia alimentaria a la población más vulnerable a través de la entrega de una ración diaria de alimentos; y otros como la Contraloría General de la República y los propios productores.

4. Caracterización de las compras públicas a pequeños productores y principales productos demandados

Las compras públicas pueden ser caracterizadas en 3 niveles: *i)* el mercado estatal, que muestra el tamaño total del mercado en base a las compras realizadas en bienes, servicios y obras; *ii)* el mercado estatal de alimentos, refleja las compras del Estado en la sub categoría “alimentos y bebidas” como parte de la categoría

“bienes” y *iii*) el mercado estatal de alimentos Mype, se refiere al total de compras realizadas en “alimentos y bebidas” sólo a la Mype.

Gráfico N° 1
Perú. Sistema de compras públicas. Niveles de análisis



4.1. El mercado estatal

El Estado es el más grande comprador de bienes y servicios en el país. El año 2010 hizo adquisiciones por un valor de 26 mil millones de nuevos soles y el año 2009 por 21 mil millones de nuevos soles (**5% del PBI de ese mismo año**⁷⁰). El mayor porcentaje de las compras del Estado en ambos años se realizó a Consorcios (46% el año 2010 y 41.7% el año 2009); y luego a las Mype, representando el 25.2% el año 2010, y el 32.3% el 2009.

70 Para la estimación se utilizó el PBI a precios corrientes del año 2009 (INEI, 2011).

Cuadro N° 2
Perú: Sistema de compras públicas. Monto adjudicado según tamaño de la empresa 2009 - 2010
(Millones de nuevos soles)

Tamaño de la empresa	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	26 349	100.0	21 028	100.0
Consorcio	12 129	46.0	8 765	41.7
Mype	6 651	25.2	6 787	32.3
Mediana empresa	3 894	14.8	2 597	12.3
Gran empresa	2 989	11.3	2 446	11.6
Trabajador independiente	305	1.2	235	1.1
Internacional	283	1.1	88	0.4
Entidad estatal	98	0.4	110	0.5

Fuente: Elaboración propia con datos de: Perú. Ministerio de la Producción: SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012

Cuando se analiza la participación de las compras públicas por niveles de gobierno, el Gobierno Nacional, GN, concentra la mayor proporción (el 2010 adjudicó el 60.1% del total de las compras públicas lo que equivale a 15 831 millones de nuevos soles) seguido por los gobiernos locales, GL, con 27.2% y por los gobiernos regionales, GR, con 12.7%.

Respecto a los montos adjudicados por sector, en el 2010 el de transportes fue el más significativo (27.3%), energía (16.1%) y trabajo (12.4%). Los valores relativos de las contrataciones en obras, bienes y servicios no son muy desiguales, sobre todo del año 2009; se podría decir que son equitativas dado que cada una mantiene una representación de 33%.

4.2. EL mercado estatal de alimentos: potencial mercado para pequeños productores

Se define mercado estatal de alimentos a todas las compras de alimentos (inclusive procesados) y bebidas que realiza el Estado en los tres niveles de gobierno.

El año 2010, el tamaño del mercado estatal de alimentos tuvo un valor de 1 074 millones de nuevos soles, representando 4.1% del total de las compras públicas; y el año 2009 de 783 millones, representando 3.7% del total; con un crecimiento del 37% en relación a los valores de compra. Como se observa en el Cuadro N° 3, los dos sectores que compraron los mayores valores en alimentos

los años 2009 y 2010 fueron: los gobiernos locales debido a la representatividad que tiene el PVL y el sector Mujer (con 17.7% el 2009 y 36.8% el 2010) que tiene a su cargo el PRONAA.

Cuadro N° 3
Perú: Sistema de compras públicas. Monto adjudicado en alimentos
y bebidas según sector 2009 - 2010
(Millones de nuevos soles)

Sector	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	1 074	100.0	783	100.0
Gobiernos locales	416	38.7	350	44.8
Mujer	395	36.8	138	17.7
Defensa	134	12.5	124	15.8
Educación	37	3.5	35	4.5
Salud	26	2.4	29	3.7
Gobiernos regionales	24	2.2	21	2.7
Trabajo	19	1.8	16	2.1
Otros /1	24	0	69	0
1/ Se incluye a los sectores: Interior, Poder Judicial, Transporte, Justicia, Vivienda, Economía, Energía, Agricultura, Presidencia del Consejo de Ministros, Otros, Producción, Congreso, Relaciones Exteriores y Comercio Exterior.				

Fuente: Elaboración propia con datos de: Perú. Ministerio de la Producción: SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012

En este mercado potencial predominan las compras que se realizan en la capital. La región Lima adjudicó los mayores montos en alimentos y bebidas debido a las operaciones del PRONAA; en segundo lugar, la Región Callao con valores de compra de alimentos muy por debajo. Las demás regiones le siguen de cerca.

Cuadro N° 4
Perú. Sistema de compras públicas. Monto adjudicado en alimentos
y bebidas según región 2009 - 2010
(Millones de nuevos soles)

Región	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	1 074	100.0	783	100.0
Lima	621	57.9	339	43.4
Callao	60	5.6	43	5.4
Piura	34	3.2	36	4.6
Cusco	32	3.0	33	4.2
Junín	28	2.7	30	3.8
Puno	28	2.6	24	3.0
La Libertad	25	2.3	22	2.8
Loreto	23	2.2	32	4.1
Cajamarca	22	2.1	24	3.1
Huánuco	21	2.0	17	2.1
Otras regiones	178	0	184	0

Fuente: Elaboración propia con datos de: Perú. Ministerio de la Producción: SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012

Cuando se analizan las compras de alimentos y bebidas de acuerdo al tamaño de la empresa, se encuentra que la Mype tiene la mayor participación (ver Cuadro N° 5). El 2010, le vendió alimentos al Estado por un valor de 545 millones de nuevos soles y el 2009 por 389 millones. Sigue en importancia de representación la mediana empresa.

Cuadro Nº 5
Perú. Sistema de compras públicas. Monto adjudicado en alimentos
y bebidas según tamaño empresa 2009 - 2010
(Millones de nuevos soles)

Tamaño de empresa	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	1 074	100.0	783	100.0
Mype	545	50.8	389	49.7
Mediana empresa	280	26.1	221	28.2
Gran empresa	125	11.6	40	5.1
Consortio	114	10.6	132	16.9
Trabajador independiente	10	0.9	1	0.1

Fuente: Elaboración propia con datos de SEACE. Observatorio Mype de Compras Estatales-Ministerio de la Producción

Respecto a los alimentos más comprados por el Estado, el Cuadro siguiente muestra que en el año 2010, fueron los aceites, azúcar, granos y harinas representando 31.1% del total; luego las raciones alimenticias con 26.2% y en tercer lugar la leche y sus derivados con 24.9%.

Cuadro Nº 6
Perú. Sistema de compras públicas. Monto adjudicado en alimentos y
bebidas según clase 2009 y 2010
(Millones de nuevos soles)

Clase	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	1 074	100.0	783	100.0
Aceites, azúcar, granos y harinas con sus derivados	335	31.1	180	23.0
Raciones alimenticias y alimentos procesados	281	26.2	304	38.9
Leche y derivados	267	24.9	170	21.7
Carnes	66	6.1	55	7.0
Verduras y tubérculos	45	4.2	21	2.6
Pan y productos afines	37	3.4	7	0.8
Otros	43	4.0	47	6.0

Fuente: Elaboración propia con datos de: Perú. Ministerio de la Producción: SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012

4.3. El mercado estatal de alimentos adquiridos solo a las Mype: Compras públicas a pequeños productores

Como en el caso anterior, el mercado de alimentos comprados a las Mype y pequeños productores creció en 40% entre los años 2009 y 2010 (ver Cuadro N° 13). El monto adjudicado a la Mype por concepto de alimentos y bebidas el año 2010 fue de 545 millones de nuevos soles. Los sectores que hicieron las mayores compras son: Mujer con 17.1% el año 2009 y con 39% el año 2010, y los gobiernos locales con 49.9% el año 2009 y con 36.2% el año 2010. Precisamente estos dos sectores son los que gestionan los dos programas de asistencia alimentaria más importantes del país.

Los gobiernos locales dejan de comprar 348 millones de nuevos soles a las Mype o pequeños productores por comprar alimentos y bebidas a empresas de mayor tamaño; esto probablemente se deba a que existen alimentos industrializados que no pueden ser aún provistos por los pequeños productores.

Cuadro N° 7
Perú. Sistema de compras públicas. Monto adjudicado a las Mype en alimentos y bebidas según sector 2009 y 2010
(Millones de nuevos soles)

Región	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	545	100.0	389	100.0
Mujer	213	39.0	66	17.1
Gobiernos locales	197	36.2	194	49.9
Defensa	59	10.8	55	14.1
Educación	23	4.2	23	5.9
Gobiernos regionales	18	3.2	18	4.7
Salud	15	2.7	12	3.0
Trabajo	10	1.8	9	2.4
Otros	11	0	12	0

Fuente: Perú. Ministerio de la Producción: SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012

En este mercado de compras de alimentos a las Mype y pequeños productores, la región Lima es la que compra la mayor cantidad de alimentos a las Mype, y el PRONAA es la institución que genera en mayor parte esta representatividad. El año 2010 este mercado significó 267 millones de nuevos soles y el año 2009 un valor de 115 millones.

Cuadro Nº 8
Perú. Sistema de compras públicas. Monto adjudicado a las Mype en
alimentos y bebidas según región 2009 y 2010
(Millones de nuevos soles)

Región	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	545	100.0	389	100.0
Lima	267	48.9	115	29.7
Cusco	24	4.5	22	5.7
Callao	24	4.3	20	5.1
Piura	22	4.1	19	4.8
Puno	18	3.2	18	4.6
Cajamarca	17	3.1	18	4.6
Junín	16	2.9	16	4.0
La Libertad	15	2.7	13	3.4
Loreto	14	2.6	15	3.8
Huánuco	14	2.5	12	3.0
Otras regiones	115	21.1	122	31.3

Fuente: Elaboración propia con datos de: Perú. Ministerio de la Producción: SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012

Los principales alimentos adquiridos a las Mype son los aceites, azúcar, granos y harinas que el año 2010 representaron 33.7%; siguen las raciones alimenticias y alimentos procesados, y luego la leche.

También resulta importante mencionar que cuando existió sobre oferta de algún producto de origen agropecuario que amenazó el mercado y los ingresos de los Pequeños Productores⁷¹, varias veces el Estado autorizó al PRONAA intervenir en los mercados y realizar grandes compras de productos como papa, arroz, pescado, etc. Esta operación sirvió para sacar del mercado la producción excedente y así regular los precios de mercado; y, de esta manera, evitar la caída de los mismos y, por lo tanto, afectar los ingresos campesinos.

71 Revisar la noticia del 26 de mayo del 2005, publicada en el portal web de Terra, relativa a una compra de sobreoferta de arroz de parte del PRONAA. www.terra.com.pe/noticias/noticias/act508490/html (consulta 19/11/13).

Cuadro N° 9
Perú. Sistema de compras públicas. Monto adjudicado a las Mype en
alimentos y bebidas según tipo 2009 y 2010
(Millones de nuevos soles)

Tipo de alimentos y bebidas	Monto 2010	%	Monto 2009	%
Total	545	100.0	389	100.0
Aceites, azúcar, granos y harinas con derivados	184	33.7	107	27.4
Raciones alimenticias y alimentos procesados	144	26.3	134	34.4
Leche y derivados	97	17.9	79	20.2
Verduras y tubérculos	35	6.5	13	3.4
Pan y productos afines	31	5.6	4	0.9
Carnes	27	5.0	24	6.2
Otros	27	5.0	29	7.4

Fuente: Construido con datos de: Perú: Ministerio de la Producción: SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012

Como se aprecia, el sector público es un importante comprador de bienes y servicios. El monto adjudicado el año 2010, ascendió a 26 349 millones de nuevos soles y de ese monto la Mype atendió casi la cuarta parte. Es importante precisar que el Gobierno Nacional concentra 60.1% de aquella demanda y representa un importante comprador de alimentos, adjudicando el año 2010 un monto de 1 074 millones de nuevos soles. En este rubro (alimentos) la Mype es la principal proveedora con 50.8% de participación.

El año 2010, el Estado compró en alimentos y bebidas sólo a la Mype un valor de 545 millones de nuevos soles; en la Región Lima las instituciones del Estado compraron por un valor de 267 millones de nuevos soles, representando 48.9% del total. El principal grupo demandado son los “aceites, azúcar, granos y harinas con sus derivados” con una participación de 33.7% del total de alimentos y bebidas. Siguen en representación, el grupo de las “raciones alimenticias y alimentos procesados” con 26.3%, y la “leche y derivados” con 17.9%. En “verduras y tubérculos” y “carnes” el Estado demandó a las Mype un valor de 62 millones de nuevos soles, significando ambos 11.5%.

5. Importancia de los programas de asistencia alimentaria para la seguridad alimentaria

El Estado está desarrollando estrategias para resolver la problemática en la que se encuentra un sector importante de la población considerada en extrema pobreza. Para ello, utiliza los enfoques de territorio, ciclo de vida y el derecho que tienen las personas al acceso a la alimentación con el propósito de identificar los factores que determinan la vulnerabilidad de la población a la inseguridad alimentaria⁷². Para ello cuenta con una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria, la cual está compuesta de 4 ejes estratégicos:

- a) La protección social de los grupos vulnerables que implica conocer las necesidades de salud, educación, hábitos de consumo de la población en situación de pobreza, tanto de la costa, sierra y selva, la familia, sus derechos sociales y económicos, velando por condiciones macro económicas y políticas estables.
- b) La competitividad de la oferta alimentaria nacional, lo que significa conocer la dinámica de los agentes de la cadena alimentaria, el mercado, los servicios, el uso racional de los recursos naturales, la infraestructura productiva y el comercio nacional y local; sobre la base de una institucionalidad *ad hoc* que promueve y facilita estos procesos.
- c) El fortalecimiento de capacidades para el manejo de los riesgos de carácter local, regional y nacional debe contemplar la integración del sector público y privado, su desempeño, normas de calidad y protección social⁷³.
- d) El marco institucional local, regional y nacional es de utilidad para modernizar la gestión de la seguridad alimentaria, definiendo los roles, instrumentos flexibles de política como planes locales, gestión territorial e investigación y desarrollo aplicado desde las universidades.

Como se puede observar, la estrategia es de carácter multisectorial y se respalda en lineamientos estratégicos definidos incluso por la FAO que señala que:

72 Revisar: Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, 2010.

73 Resulta importante destacar que los procesos de descentralización y transferencia de los programas sociales son tareas pendientes del Plan Nacional de Superación de la Pobreza.

Existe Seguridad Alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996).

Este concepto de Seguridad Alimentaria necesariamente implica un enfoque interinstitucional⁷⁴ y requiere ser entendido como un proceso dinámico, amplio e interdisciplinario, centrado en las personas y teniendo en cuenta sus componentes principales (disponibilidad, acceso, uso, y estabilidad) los cuales se interrelacionan en un proceso dinámico.

Mecanismo de intervención de los programas sociales bajo los 4 componentes

a) Disponibilidad

A través de las actividades de la Dirección de Investigación y Desarrollo Social, el MIMDES ha contribuido a identificar la calidad adecuada de los alimentos. En el 2010 recopiló e identificó los principales hábitos de consumo de la población que habita la sierra y la selva, con el propósito de que la gente pueda adquirir alimentos apropiados y tengan una alimentación nutritiva, e incluso, analizar la posibilidad de incluir estos productos identificados en las raciones alimenticias provistas por los programas sociales.

74 En el Perú los sectores cercanos a la Seguridad Alimentaria son: Ministerio de Agricultura, MINAG; Ministerio de la Producción, PRODUCE; Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MIMDES; Ministerio de Economía y Finanzas, MEF; Ministerio de Salud, MINSAL; Ministerio de Educación, MINEDU; Ministerio del Ambiente, MINAM; gobiernos regionales y locales. Gobiernos Regionales y Locales.

Cuadro N° 10
Perú. Sistema de compras públicas. Participación de los productos en la ración alimenticia del PRONAA 2010

Producto	Porcentaje
Cereales	39
Azúcar	1
Galletas fortificadas	0
Harina	1
Oleaginosas	9
Lácteos	15
Menestras leguminosas	10
Mezcla	7
Pan/ Papa	10
Papilla	5
POA	3

Fuente: Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010

El PRONAA atiende a varios grupos beneficiarios con diferencias en los aportes nutricionales. Por ejemplo, el PCA aporta nutricionalmente a través de la siguiente ración: 150 g de cereales, 50 g de menestra, 20 g de pescado y 10 g de grasas. Por su parte, el Programa Hogares y Albergues aporta nutricionalmente a través de un almuerzo compuesto de 100 g de cereal, 35 g de energía, 25 g proteína, 15 g grasa y 15 g azúcar. Y, el Programa Alimentos por Trabajo aporta nutrientes a través de una ración de 2 kilos de alimentos consistente en 1 200 g de cereales, 600 g de menestras y 200 g de grasas o aceites.

El PVL, establece los valores nutricionales mínimos (macro y micronutrientes) que la ración alimenticia diaria para el niño menor de 6 años debe contener. Entre las normas complementarias que respaldan al PVL, dispuestas en la Ley N° 27470, se establece que la ración alimenticia debe estar constituida por leche en cualquiera de sus formas, enriquecidos lácteos o alimentos que contengan un mínimo de 90% de insumos que se producen en el país como harina de quinua, kiwicha, haba, maca, cebada, avena, arroz, soya y otros.

Cuadro N° 11
Perú. Sistema de compras públicas. Distribución energética diaria
por ración del PVL

Nutriente	Distribución energética		Cantidad	
	%		(g)	
Proteínas	12	15	6.21	7.76
Grasas	20	25	4.6	5.75
Carbohidratos	68	60	35.19	31.05
Total	100	100		

Fuente: Perú. Ministerio de Salud, 2009

b) Acceso

Se refiere a la capacidad de la gente para adquirir alimentos apropiados y tener una alimentación nutritiva. Hay que recalcar que los principales problemas de inseguridad alimentaria se producen por las limitaciones en el acceso a los alimentos debido, tanto a los bajos niveles de ingreso como al escaso conocimiento para balancear una dieta adecuada con los alimentos disponibles. Cuando estos factores se integran con las condiciones de pobreza generan problemas como la desnutrición crónica infantil que afecta a 18.3% de los menores de 5 años a nivel nacional (INEI, 2010); de éstos, 50% padece anemia y 11% tiene deficiencia sub clínica de vitamina A. Ante esta situación de inseguridad alimentaria, el Estado enfrenta la necesidad de asistir a estas poblaciones vulnerables y para ello ejecuta sus programas de asistencia alimentaria.

El año 2010, el PRONAA logró ejecutar más de 419 millones de nuevos soles; cifra que permitió la compra de 129 483 toneladas de alimentos. Se destacó la compra de 50 246 toneladas de cereales, que representó el 39% del total de las compras realizadas; seguido del 15% que corresponde a lácteos (Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, 2010). Ese mismo año benefició a 579 621 niños y niñas menores de 3 años de edad, quienes fueron atendidos con alimentos fortificados (papilla más tres productos). También llegó a 249 312 madres gestantes y que dan de lactar, quienes fueron atendidas con canastas mensuales de alimentos. También llegó a 588 722 niños y niñas en edad preescolar (de 3 a 5 años de edad) quienes fueron atendidos con raciones alimentarias tipo refrigerio y almuerzo. En total llegó a 2 128 074 beneficiarios.

297 571 personas fueron atendidas con raciones alimentarias tipo almuerzo preparadas en los Comedores Populares y se llegó a 23 853 pacientes con TBC y sus contactos directos, atendidos con canastas de alimentos mensuales, durante el tratamiento. 8 765 niños, niñas, adolescentes y adultos fueron atendidos con las raciones alimentarias, a través del Programa de Educación Básica Laboral, PEBAL, y se llegó a 6 546 personas quienes fueron atendidas con las raciones alimentarias tipo almuerzo en los Hogares y Albergues.

Con respecto al PVL, el año 2006 la Contraloría informó que de 1 832 municipalidades que ejecutan dicho programa, se evaluó a 1 391; es decir el 67% del total de municipalidades y se llegó a identificar que este programa atendió a 3.1 millones de beneficiarios, de los cuales el 59.5% fueron beneficiarios de 0 a 6 años; 8.8% madres gestantes y en período de lactancia; 0.4% discapacitados; 20.6% niños de 7 a 13 años; 9.9% ancianos y 0.7% afectados por tuberculosis⁷⁵.

c) Uso

Por su naturaleza, esta problemática es abordada desde una estrategia multi-sectorial que exige una interrelación entre los actores que la conforman. El Instituto Nacional de Salud, INS, que establece, revisa y actualiza los valores nutricionales mínimos con los que debe contar la ración diaria y el Ministerio de Salud, a través de sus redes regionales, son los encargados de brindar la capacitación a las madres de familia beneficiarias, en el uso, manipulación y preparación de los alimentos.

d) Estabilidad

Se refiere a la necesidad de que los alimentos deben estar presentes en cantidades suficientes. En este sentido, con la asistencia técnica del INS, los programas de asistencia alimentaria han logrado establecer los valores mínimos nutricionales e identificar las cantidades de cada ración alimentaria según grupos de beneficiarios; sin embargo, no se conoce si el aporte de estos programas es el necesario en términos de las necesidades alimenticias regulares o diarias, teniendo en cuenta que una persona come tres veces al día.

Entonces, la información muestra que los programas de asistencia alimentaria juegan un rol importante en la alimentación de millones de niños y niñas de

75 Para mayor información revisar: Perú. Contraloría General, 2007.

Perú que se encuentran en condición de pobreza y extrema pobreza, y de otros grupos vulnerables en menor medida.

6. Las compras públicas: Oportunidades y amenazas para pequeños productores agropecuarios

6.1. Estudio de caso de la municipalidad distrital de Chalaco

El distrito de Chalaco se ubica en la provincia de Morropon, Piura; a una altura de 2 230 msnm y presenta los porcentajes más altos de pobreza (59%) y pobreza extrema (33%) del promedio de la provincia y la región. Las niñas y niños menores de 5 años se encuentran en mejores condiciones nutricionales que los promedios de la región y de la provincia; los hogares tienen mejores condiciones en cobertura de agua potable y peores condiciones en cobertura de desagüe.

En resumen, el distrito de Chalaco, en relación al promedio regional y provincial, se encuentra en mejor situación en desnutrición crónica infantil y acceso al agua potable; en cambio se encuentra en peores condiciones en los años de estudio de la jefa o esposa, mortalidad infantil, acceso a desagüe, pobreza y pobreza extrema.

El proceso de desarrollo del Programa Vaso de Leche

En los años 90, el PVL del distrito de Chalaco entregaba leche en polvo —con harina de kiwicha, quinua o habas como complemento— y azúcar como parte de la ración. A inicios de los años 2000 se cambió la ración a leche evaporada con avena fortificada como complemento y la entrega se hacía de manera mensual. En varias ocasiones se encontró leche evaporada del PVL a la venta en las tiendas del lugar, dado que era de una reconocida marca y, además, su tiempo de duración facilitaba su comercialización. Asimismo, no se tenía un registro actualizado de los beneficiarios y el presupuesto se elaboraba tomando en cuenta el número de beneficiarios anterior porque no se contaba con información actualizada; por esta razón, se dieron problemas de filtración debido a que muchos beneficiarios mentían sobre la edad del menor y no se les podía hacer seguimiento.

El año 2008, el Gobierno Regional de Piura aprobó una ordenanza regional mediante la cual se obliga a los gobiernos locales a realizar las compras del Programa del Vaso de Leche a productores locales. Así, en cumplimiento de esta norma, el Municipio de Chalaco vio la oportunidad de comprar leche fresca a la

única organización de productores ganaderos de Chalaco y, de esta forma, apoyar al desarrollo de este sector en su localidad.

El comité especial del PVL decidió iniciar este proceso con un proyecto piloto que abarcó a 30 caseríos del distrito, estos fueron seleccionados porque tenían productores ganaderos asociados, de modo tal que se garantizaba la provisión de la leche a los beneficiarios de todo el caserío. El presidente de la Asociación de Ganaderos de Chalaco comentó que “comenzar no fue nada fácil”, al inicio tuvieron que organizar las cuotas por cada productor de acuerdo a la demanda del caserío. Con el tiempo se empezaron a desabastecer algunos caseríos ya que los rendimientos varían día a día y según la estación; entonces, algunos días (sobre todo en época de sequía) habían caseríos que no lograban cumplir con las cantidades requeridas; es así que empezaron a solicitar leche a los productores más cercanos y a trasladar la leche de unos caseríos a otros, generando sobre costos por el servicio de transporte; los cuales, fueron íntegramente costeados por la asociación en esta fase inicial: “en muchos casos tuvimos que trasladar a pie la leche”.

En esta fase, el Municipio de Chalaco apoyo a la Asociación de Ganaderos con eventos de capacitación para fortalecer sus capacidades en diversos temas relacionados al desarrollo integral de la actividad ganadera. De igual forma, capacitó en el manejo de la leche fresca a las madres beneficiarias del PVL y entregó jarras con medida para el reparto de las raciones diarias.

Asimismo, la municipalidad implementó un sistema de seguimiento de la calidad de la leche fresca; mediante el cual, el personal del municipio debía visitar, por lo menos una vez al mes, a todas las asociaciones de madres, realizando visitas sorpresivas a los lugares de entrega de leche donde además se verificaba la calidad de la leche con un lactodensímetro que permite conocer la calidad en función de la lactosa presente en una medida de leche. De esta forma, se encontró en un par de casos que algunos productores entregaban leche mezclada con agua y la asociación procedió a separarlos, quedando como antecedente.

El año siguiente y bajo la experiencia del proyecto piloto, el comité especial del PVL decidió ampliar la cobertura a todo el distrito. La Asociación de Productores se organizó, de tal forma, que los caseríos que no tenían productores ganaderos asociados, fueran abastecidos por aquellos que se encontraban más cercanos y de ese modo volver a delimitar las cuotas por cada productor. Asimismo, la distribución se hizo más compleja, puesto que la Asociación tenía que llevar leche fresca a otros caseríos alejados, incluso a algunos que no tienen carretera

y sólo se llega a pie; en un inicio fueron los mismos asociados quienes de forma diaria trasladaban el producto hasta los beneficiarios.

Durante este proceso, los productores asociados se han visto motivados a realizar mejoras en su actividad ganadera por su propia cuenta, aprovechando el apoyo de algunas ONG; de este modo se están optimizando las técnicas de crianza de ganado, mejorando pastos y construyendo establos.

Funcionamiento del PVL en la actualidad

Actualmente, la distribución de la leche fresca se hace a diario hasta la casa de la presidenta del Vaso de Leche, donde se la reparte entre los beneficiarios. Para llegar a los caseríos que tienen carretera se utiliza una moto, y en los casos en que la repartición se realiza a pie, se realizan contratos con las mismas presidentas de las asociaciones de madres para que trasladen la leche fresca. El costo del transporte y los gastos administrativos se costean con el diferencial de 30 céntimos que se incluye en el precio de 1.8 soles por litro y se entrega a la Asociación. Hay zonas donde la leche puede llegar a las 10 de la mañana, dada la lejanía de los caseríos; en este sentido, el clima frío es benigno con este sistema. Adicionalmente, de manera mensual los beneficiarios tienen que acudir al municipio para recibir las hojuelas reforzadas que complementan la ración.

Mediante un convenio suscrito entre la Asociación de Ganaderos y SENASA, esta última realiza visitas anuales a todos los productores con la finalidad de diagnosticar las condiciones sanitarias del ganado y, de esta forma, emitir el certificado sanitario, el cual sirve para completar la documentación para la adjudicación del contrato con el municipio.

Cuadro N° 12
Perú. Características del Programa del Vaso de Leche en Chalaco

Alcance del PVL	El año 2010, el PVL del distrito de Chalaco, benefició a 1 278 niñas y niños menores de 6 años; alcanzando a más de la décima parte (13%) de la población total. Ejecutó compras de leche y derivados por un valor de 201 805 ⁷⁶ nuevos soles; y en promedio gasto 158 nuevos soles por cada beneficiario en el año.
Relevancia del PVL	Actualmente, en los distritos aledaños existe el mismo sistema de compra de leche fresca a las asociaciones de productores ganaderos para el PVL; incluso una asociación de ganaderos de un distrito cercano postuló en una convocatoria entrando a competir con la actual Asociación de Productores Ganaderos de Chalaco.
Impacto del PVL	<p>En 2010, los beneficiarios recibieron una ración equivalente a una taza de leche fresca más 28 gramos de hojuela fortificada por ración⁷⁷. Antes de esta iniciativa, los productores vendían el litro de leche fresca entre 80 céntimos y 1 sol, el precio podía variar dependiendo de la época, las cantidades, etc. En cambio ahora, el litro de leche cuesta 1.5 nuevos soles y su precio se mantiene constante durante el año; lo mismo sucedió con el queso fresco, antes el kilo costaba entre 3 y 5 nuevos soles y ahora, el precio es estable en 9 soles.</p> <p>Al parecer, el ingreso por concepto de la venta de leche resulta importante en la estructura de ingresos de los hogares productores, pudiendo llegar, en algunos casos, hasta el 50%.</p> <p>Por otro lado, este gasto público en la localidad está generando una mayor dinámica económica en torno a este sector; ahora se demandan servicios de asistencia técnica para el manejo del ganado, generando un mercado de asistencia técnica que antes no existía; ahora se requiere contratar mano de obra no calificada para ayuda en tareas específicas en las parcelas y para la distribución de la leche; y más que antes se compran insumos y materiales generando una oferta de negocios especializados.</p>
Innovación del PVL	El transporte de la leche fresca se realiza a diario y se encuentra bajo la responsabilidad de la Asociación de Productores. Para costear esta tarea, la Asociación cuenta con 30 céntimos por cada litro de leche. En el caso de los caseríos a los que se llega a pie, se contratan los servicios de las mismas presidentas de la Asociación para evitar problemas, dado que ellas tienen todas las motivaciones para asegurar que la leche fresca llegue en condiciones adecuadas.

76 Perú: Ministerio de la Producción; SEACE; Observatorio Mype de Compras Estatales, 2012.

77 El representante del MINSa en el comité especial del PVL, es quién cada año recomienda la cantidad de leche y la cantidad de hojuelas por ración, según el aporte calórico mínimo recomendado por el INS.

Lecciones aprendidas

Anteriormente se repartía leche en tarro y avena de forma mensual y no se requería un control de calidad frecuente, ni sofisticado. Es por este motivo, que al inicio no se le dio mucha importancia al control de la calidad. Al momento de iniciar la distribución de la leche fresca se evidenciaron problemas de cortado de la leche y casos de enfermedades estomacales con el aditamento que no se podía conocer si el origen del problema se encontraba en el manejo por parte de los productores o si era por una mala manipulación de las madres. El municipio tomó conocimiento de esta situación e implementó un sistema de vigilancia de la calidad para garantizar la entrega de leche en buenas condiciones a las madres.

Al inicio, el proyecto piloto no contempló a caseríos donde no había productores ganaderos; por esta razón, las dificultades en el transporte aparecieron en la segunda fase, cuando se decidió llegar a todo el distrito. Inicialmente, los gastos de transporte corrieron por cuenta de la Asociación y luego, en negociaciones con el Comité Especial del PVL los productores lograron que se reconozca un aumento de 30 céntimos en el precio final, por concepto de gastos administrativos.

6.2. Estudio de caso de la municipalidad de Pomacanchi

Pomacanchi es un distrito que se ubica en la provincia de Acomayo, Cusco, y se encuentra a una altura de 3 693 msnm. La población total asciende a 8 340 habitantes, de los cuales, 44% habita en el área rural; los niveles de Pobreza y Pobreza Extrema ascienden a 89% y 65%, respectivamente, presentando porcentajes más altos que el promedio provincial y regional. Las niñas y niños de este distrito se encuentran en mejores condiciones nutricionales que el promedio provincial y en peores condiciones que el promedio regional. Los años de estudio de la jefa o esposa del hogar y la mortalidad infantil son muy similares al promedio provincial y bajos en relación al promedio regional. Tienen un buen nivel de acceso al agua potable, mayor que el promedio provincial y regional, y un nivel bajo de acceso al servicio de desagüe en relación a los promedios provincial y regional.

El proceso de desarrollo del Programa Vaso de Leche

Antes del año 2005, el PVL del distrito de Pomacanchi repartía a los beneficiarios leche evaporada en tarro junto a una ración de harina de habas, cañihua o cebada. Ese mismo año, a pedido de la Asociación de Productores Ganaderos de la zona y de los usuarios del Programa, se decidió implementar la compra de leche fresca

a los productores de la Asociación y, al mismo tiempo y de forma organizada lograron incluir el proyecto de construcción de una planta de tratamiento de leche en el presupuesto participativo, obra que fue ejecutada el año 2006.

Todo comienza cuando el Proyecto Corredor Cuzco Puno inicia sus actividades en la zona, y comienza a promover y fomentar el mejoramiento de pastos y las buenas prácticas en el manejo del ganado vacuno en los productores del distrito, incluyendo inversiones en las parcelas de los beneficiarios del Proyecto. Con el tiempo, la producción de leche se incrementó y el precio empezó a caer llegando a 50 céntimos de nuevo sol por litro de leche fresca. Por tratarse de un grave problema para todo el distrito, la Asociación de Ganaderos llega a un buen acuerdo con el Alcalde y conjuntamente con la población beneficiaria presionan al Comité Especial del PVL para que compre leche fresca.

Actualmente, la ración del PVL para gestantes, lactantes y niñas y niños menores de 6 años consiste en dos litros de leche en bolsa pasteurizada y un kilo de harina de cañihua una vez por semana, y para los adultos mayores una ración semanal de un litro de leche.

Un día normal en la planta de tratamiento comienza a las 5 de la mañana, hora a la que se inicia el acopio de la leche fresca que los productores de la Asociación llevan, ésta pasa por una revisión de la calidad antes de ser admitida y más tarde el encargado de la planta comienza con el procedimiento de pasteurización; de tal forma, que a las cinco de la tarde ya tiene los fardos de leche en bolsa, listos para ser entregados a la Asociación. Cabe resaltar que los gastos operativos en que incurre la planta de tratamiento se financian con 20 céntimos que paga la Asociación por cada litro de leche.

El encargado del PVL tiene a su cargo la distribución semanal de leche y harina de cañihua, tanto para aquellas organizaciones de base que se encuentran en zonas cercanas como para aquellas organizaciones que se encuentran en zonas alejadas.

El precio del litro de leche que paga el municipio a la Asociación de Ganaderos de Pomacanchi es de 1.75 nuevos soles; de los cuales, 20 céntimos corresponden al pago por los servicios que brinda la planta de tratamiento y 45 céntimos corresponde a los gastos administrativos en los que incurre la Asociación, como transporte de la leche fresca y de la leche pasteurizada en bolsa.

Para el municipio, comprar leche pasteurizada significa un ahorro en razón que si no comprara esta leche tendría que comprar a una empresa y la leche evaporada en tarro tiene un costo mayor; este diferencial en el precio es el ahorro que obtiene el municipio.

Para cumplir con los requisitos y seguir contratando con el municipio, la Asociación de Productores Ganaderos ha celebrado un convenio con SENASA para que anualmente haga un análisis del estado sanitario del total del ganado vacuno de los socios; de tal forma que al final de la evaluación emita un certificado que es necesario para celebrar el contrato.

Cuadro N° 13

Perú. Características del Programa del Vaso de Leche en Pomacanchi

Alcance del PVL	El año 2010, el PVL del distrito de Pomacanchi benefició a 2 805 personas; de las cuales, entre gestantes, lactantes y niñas y niños menores de 6 años suman 1 180, y además abarca a 1 625 ancianos; alcanzando a más de la tercera parte (58%) de la población total. Este municipio adjudicó un monto de 276 000 nuevos soles en la compra de leche y derivados ⁷⁸ ; y en promedio gastó 139 nuevos soles por cada gestante, lactante o niño y niña menor de 6 años, y por cada anciano 69 nuevos soles.
Relevancia del PVL	Este modelo tiene una alta relevancia dado que es el único caso en la provincia que comercializa leche pasteurizada (en los distritos aledaños los municipios solo compran leche fresca) dado que en Pomacanchi se encuentra la planta para el tratamiento de leche fresca.
Impacto del PVL	<p>El primer grupo de beneficiarios del programa que son gestantes, lactantes y niñas y niños menores de 6 años reciben dos litros de leche pasteurizada cada semana más un kilo de harina de cañihua. El segundo grupo, de adultos mayores, recibe solamente 1 litro de leche por semana.</p> <p>Desde el momento en que el municipio inició las compras de leche fresca a la Asociación de Productores Ganaderos, requiere alrededor de 276 mil litros de leche al año. Antes del año 2005, el precio de un litro de leche fresca en la zona costaba 50 céntimos y actualmente se encuentra en 1.2 nuevos soles, precio estable todo el año; la empresa Gloria compra en la zona y ofrece 1.4 nuevos soles por litro. Lo mismo sucede con el precio del queso, antes de 2005 el kilo costaba 9 soles, ahora cuesta 12 nuevos soles.</p> <p>Por otro lado, el gasto público que ejecuta el Gobierno Local está dinamizando la economía de la zona. Los productores ganaderos asociados reciben dinero que en algunos casos representa 30% de su ingreso mensual, asimismo están mejorando los pastos como en las medidas sanitarias del ganado, y para la compra de materiales recurren a los negocios de la localidad. Tienen menos tiempo para otras actividades agrícolas y por eso contratan a gente para que los ayude en algunas actividades específicas, sobre todo en las épocas de cosecha y siembra.</p>
Innovación del PVL	La planta de tratamiento de leche ha permitido que se alargue el tiempo de vida de la leche, la cual puede ser consumida hasta tres días después de la pasteurización; la planta reúne las condiciones adecuadas de higiene y tiene implementado el sistema de buenas prácticas de manufactura (HACCP ⁷⁹); además cuenta con personal capacitado para la producción de leche pasteurizada y quesos. La gestión de esta planta se encuentra en manos del municipio y es autogestionaria dado que brinda servicios a la Asociación de Ganaderos y por ello cobra 20 céntimos por litro de leche.

78 Información obtenida en entrevista al responsable del PVL.

79 Por su sigla en inglés: *Hazard Analysis and Critical Control Points*, que traducido significa Análisis de Peligros y Puntos Críticos de Control.

Lecciones aprendidas

Los beneficiarios, los productores asociados y el Comité Especial del PVL reconocen la importancia que tienen las compras de leche fresca a la Asociación de Ganaderos por parte del Gobierno Local; por este motivo se sigue conservando el esquema de funcionamiento, aunque la gestión de la alcaldía sea nueva y todo el personal haya cambiado. Por esta razón, se ha generado un nivel de institucionalidad favorable en torno a este proyecto.

6.3. Oportunidades y amenazas para los pequeños productores

Oportunidades

Como se ha visto, el mercado estatal se constituye en una buena oportunidad de negocios para las empresas en general. En el año 2010, el Estado compró a las empresas rurales un valor de 233 millones de nuevos soles, representado el 0.9% del total de las compras; y 137 millones fue adquirido a las asociaciones de productores agropecuarios. Este dato permite preguntar que si el mercado potencial de alimentos este año fue de más de mil millones de soles, ¿por qué las Mype rurales o las asociaciones de pequeños productores que vendieron alimentos solo lograron vender 137 millones?

Por un lado, muchas de estas transacciones se refieren a productos que tienen algún tipo de transformación o manufactura —como aceites, harinas y conservas, que en valor suman alrededor de 653 millones de nuevos soles— y que las Mype rurales y las asociaciones de productores no están en la capacidad de satisfacer, sea por cuestiones del monto de inversión, financiamiento, acceso a la tecnología, calidad, cuotas y otras razones. Por otro lado, están las empresas intermediarias que venden al Estado verduras, carne, leche y derivados lácteos por un valor aproximado de 241 millones y que muchas veces pueden vender al Estado solamente por tener contacto con funcionarios públicos y acceso a la información, lo que los acerca al mercado estatal.

Esta situación pone de manifiesto que existe un mercado potencial con capacidad para incrementar las compras directas a asociaciones de pequeños productores agropecuarios, pero también pone en discusión la capacidad de estas asociaciones para mejorar su oferta de productos.

En la actualidad, con la información que publica el OSCE y el Observatorio Mype de Compras Estatales se puede hacer seguimiento a las instituciones que compran alimentos en las diferentes regiones, esta información se constituye en una importante fuente para investigar este mercado.

Una vez identificados los beneficios que existen para las Mype y los pequeños productores, y con las fuentes de información para realizar seguimiento a las compras públicas, se podría incrementar el acceso de las Mype y los pequeños productores agropecuarios al mercado estatal.

Al parecer, la formación de consorcios es una buena estrategia para acceder al mercado estatal. Se debería analizar más la posibilidad de concertar asociaciones de pequeños productores para hacer frente a problemas como la falta de experiencia en ventas y la incapacidad operativa y/o financiera, aprovechando las fortalezas de los socios para generar mayores opciones en los procesos de selección.

En los dos casos de estudio se evidencia que los gobiernos locales tienen voluntad política para apoyar y fortalecer a las asociaciones de pequeños productores; esta voluntad es importante para generar institucionalidad en favor del desarrollo de las Mype rurales y las asociaciones de pequeños productores.

Actualmente existen asociaciones de productores que son proveedores del Estado y que están acumulando experiencia en ventas y manejo del sistema de compras. Como estrategia de intervención se podría pensar en fortalecer estas organizaciones para hacerlas más competitivas y desarrollarlas con la finalidad de generar negocios inclusivos, es decir, que las Mype sean incluidas en cadenas de valor o programas del Estado con la finalidad de apoyarlas.

El gasto público que se está ejecutando en estas localidades está mejorando las economías de los hogares productores, generando una mejor dinámica económica alrededor de esta actividad y creando un entorno favorable para los negocios.

Amenazas

La competencia desigual entre grandes y pequeñas empresas por el acceso al mercado estatal pone de manifiesto sus debilidades y amenazas, y las malas prácticas en el otorgamiento de la buena pro⁸⁰ generan desincentivos para el acceso al mercado estatal.

Las asociaciones de productores ganaderos tienen pocos años de constitución y desde entonces están mejorando la operatividad del negocio en función de los nudos críticos que se les presentan día a día; sin embargo, existen graves

80 La "buena pro" es el resultado final del proceso de selección donde se adjudica la compra o el servicio a un postor ganador.

problemas en relación a la forma de traslado de la leche fresca y a la temporalidad con la que se distribuye la leche pasteurizada; asimismo, se deben mejorar y estandarizar los materiales y los procedimientos desde el ordeño hasta la entrega de la leche, con la finalidad de garantizar su calidad.

Al carecer de una gestión centralizada, el PVL no tiene la capacidad de realizar monitoreo y evaluación (al menos en los dos casos observados) y por lo tanto, pierde la oportunidad de sistematizar y gestionar el conocimiento para la mejora del Programa. Esto incrementa la probabilidad de seguir cometiendo errores, más aún si se tiene en cuenta que con cada cambio de Gobierno se pierde capital humano formado en este Programa.

Los gobiernos locales están comprometidos con la promoción de los productores locales; sin embargo, la escasa capacidad técnica para resolver los nudos críticos en el proceso productivo y la distribución de la leche no ayudan a que los productores locales incorporen mejoras y sean fortalecidos en bien de su competitividad.

En ambos casos las madres de los niños beneficiarios manifestaron su insatisfacción en relación a que en ocasiones los niños sufren de problemas estomacales después de consumir el vaso de leche. Al parecer, en el caso de Chalaco se debe a que no cuentan con un sistema adecuado y estandarizado de tratamiento de la leche, desde el ordeño hasta la distribución. Y, en el caso de Pomacanchi, si el tiempo de vida de la leche pasteurizada es de tres días por qué el reparto se realiza cada semana, será por esta razón que las madres están pidiendo el cambio a recibir queso en lugar de leche pasteurizada.

7. Conclusiones

- Las compras públicas de alimentos constituyen una buena oportunidad de negocios para las Mype rurales y las asociaciones de pequeños productores. Esto se demuestra en que el año 2010, el Estado compró alimentos y bebidas por un valor de 1 074 millones de nuevos soles; de los cuales, poco más de la mitad (545 millones) fueron adjudicados a las Mype y las compras directas a las asociaciones de productores sumaron un valor de 137 millones. Los principales compradores fueron los gobiernos locales (416 millones de nuevos) y el sector Mujer (395 millones de nuevos soles) mediante los programas de asistencia alimentaria como el PVL y el PRONAA, respectivamente.

- El actual funcionamiento del sistema de compras estatales no favorece la programación del 40% de las compras a las Mype porque no se puede planificar la reserva de una determinada convocatoria para las Mype y además porque existe una competencia desigual entre grandes y pequeñas empresas. Entonces, no se cumple con lo estipulado en la Ley Mype y su reglamento. Aunque los resultados del Observatorio Mype de Compras Estatales demuestren que se está cumpliendo este objetivo, cabe resaltar que ello no es resultado de un proceso programado sino más bien de la capacidad de las Mype para acceder al mercado estatal.
- Existen desincentivos para la participación de las Mype y los pequeños productores en las oportunidades de compra del Estado, puesto que existen dificultades para el acceso. Entre las principales se encuentran las malas prácticas en el otorgamiento de la buena pro, la competencia desigual entre grandes y pequeñas empresas y las capacidades para acceder a la información sobre las convocatorias en internet. En sentido contrario, se han identificado una serie de beneficios y la disponibilidad del acceso a la información pública de las compras que promueven el acceso al mercado estatal. Entonces, haciendo uso de estos beneficios y de la información pública se puede mejorar el acceso de las Mype y de los pequeños productores a este importante mercado.
- Los programas de asistencia alimentaria (PRONAA y PVL) tienen un doble efecto que impacta directamente sobre el desarrollo local. En primer orden, estos programas atienden a la población vulnerable o en extrema pobreza brindando servicios de asistencia alimentaria que permite cubrir una ración nutricional diaria, resolviendo problemas de acceso, disponibilidad, uso y estabilidad de los alimentos. Contribuye así a la seguridad alimentaria de 3.5 millones de beneficiarios a nivel nacional mediante el PRONAA y de 3.1 millones de niños y niñas con el PVL. En segundo orden, las compras de alimentos que estas instituciones realizan a los productores locales están generando tres efectos positivos en las localidades: *i)* incrementa los ingresos de los hogares productores en algunos casos hasta en 50%, *ii)* regula los precios de los mercados locales de lácteos y derivados y, *iii)* genera mercados y negocios conexos a estas actividades.

Bibliografía

Documentos citados

- Banco Mundial, 2010. *Mejorando el proceso de adquisiciones y suministros para fortalecer la eficacia nutricional del Programa Vaso de Leche del Perú*. Departamento para América Latina y el Caribe. Lima.
- CIES, Consorcio de Investigación Económica y Social. 2006. *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza? Casos emblemáticos*. Lima.
- FAO. 1996. Cumbre mundial sobre la alimentación. *Declaración y Plan de Acción sobre Seguridad Alimentaria Mundial*. Roma.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2010. *Encuesta de Demografía y Salud 2009*. Lima.
- Perú. Instituto Nacional de Estadística e Informática. 2011. *Cuentas Nacionales del Perú: PBI por departamentos 2001 – 2010*. Lima.
- Perú. Contraloría General de la República. 2007. *Informe macro del Programa del Vaso de Leche, año 2006*. Lima.
- Perú. Leyes, Decretos, etc. 2001. *Ley N° 27470. Normas complementarias para la ejecución del Programa del Vaso de Leche*. Publicado el 3 de junio de 2001.
- Perú. Leyes, Decretos, etc. 2011. *Ley de presupuesto 2011*.
- Perú. Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social. *Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria 2010*. Lima.
- Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social. Viceministerio de Desarrollo Social. 2010. *Memoria Institucional UE005 PRONAA*.
- Perú. Ministerio de la Producción. Observatorio Mype de Compras Estatales; SEACE. 2012. *Base de datos sobre compras estatales*.
- Perú. Ministerio de Salud. 2009. *Resolución Ministerial N° 711-2002-SA/DM. Valores Nutricionales Mínimos de la ración del Programa del Vaso de Leche*. 3 de junio de 2009.
- Rebosio, Guillermo y Rodríguez, Enrique. 2001. *Ingreso campesino y compras estatales de alimentos en el Perú*. Lima: CIES. [En línea] <http://cies.org.pe/publicaciones/libros/diagnostico/ingreso-campesino/compras-estatales> (acceso 1/12/13)

Otra bibliografía consultada

- Bravo, Fernando; Burga, Johana; Inoñan, Daisy; Reyes, María; 2010. *Guía: Formulación de la ración del programa del vaso de leche. Instituto Nacional de Salud (INS)*. Ministerio de Salud.
- Gajate, Gissele e Inurritegui, Marisol. 2003. *El impacto del vaso de leche sobre el nivel de nutrición infantil. Grade. Economía y Sociedad*. Lima: CIES.
- Perú. Contraloría General de la República. 2006. *Informe Macro del Programa del Vaso de Leche*. Lima.
- Perú. Leyes, Decretos, etc. 1984. Ley N° 24059. *Ley de creación del Programa del Vaso de Leche*. 21/XXI/1984.
- Perú. Leyes, Decretos, etc. Ley N° 26637. *Normas referidas a la Administración del Programa del Vaso de Leche*. 24/VI 1996.
- Perú. Ministerio de Salud. 2011. *Documento Técnico: lineamientos de gestión de la estrategia sanitaria de alimentación y nutrición saludable*. Lima.
- Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MINDES. 2004. *Taller de Conclusión del Proyecto TCP/RLA/2909: Estrategias e instrumentos para mejorar la seguridad alimentaria en la región andina*. Lima.
- Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MINDES. 2008a. *Recopilación de Estudios sobre Hábitos Alimenticios de la Población en las Zonas Alto Andinas*. Lima: Dirección General de Políticas de Desarrollo Social. Dirección de Investigación y Desarrollo Social.
- Perú. Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social, MINDES. 2008b. *Recopilación de Estudios sobre Hábitos Alimenticios de la Población en la Selva*. Lima: Dirección General de Políticas de Desarrollo Social. Dirección de Investigación y Desarrollo Social.
- Perú. Ministerio de la Producción, 2011. *Boletín Anual. Participación Mype. Compras del Estado 2010*. Lima: Observatorio Mype de Compras Estatales. Dirección Mi Empresa.
- Perú. Presidencia del Consejo de Ministros, PCM. 2004. *Estrategia nacional de seguridad alimentaria 2004-2015*. Aprobado mediante Decreto Supremo N° 066-2004-PCM. Lima.
- Vásquez, Enrique. 2006. *Programas sociales ¿de lucha contra la pobreza?: casos emblemáticos*. Consorcio de Investigación Económica y Social, CIES; Universidad del Pacífico.

LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EN ECUADOR

ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR

BRAULIO NOVOA⁸¹

Introducción

Durante los procesos evolutivos de la economía mundial, la inversión pública constituye uno de los elementos más importantes del desarrollo económico de un país. Los Estados construyen obras civiles como carreteras, hospitales y escuelas a través de contratos, así también ejecutan proyectos de carácter social con el fin de paliar problemas estructurales como la pobreza, desnutrición y, finalmente, invierten en proyectos productivos en bien del desarrollo económico de un país.

En este escenario, los pequeños productores agrícolas, al momento de comercializar sus productos se desenvuelven en un mercado altamente competitivo y excluyente. Las normas y reglas que se imponen para asegurar la calidad del producto favorecen a un modelo de desarrollo que privilegia la reproducción del dinero constituyéndose en la piedra angular de los procesos productivos, comerciales y políticos.

Este artículo es una síntesis de la investigación que actualmente realiza el autor y cuya hipótesis es:

81 Braulio Novoa. Investigador del Sistema de Investigación sobre la Problemática Agraria en Ecuador, SIPAE. Proyecto Mercados Campesinos. E-mail: branov464@hotmail.com

El Sistema Nacional de Contratación Pública de alimentos es funcional a las economías familiares campesinas de pequeños y medianos productores de alimentos organizados y genera un impacto positivo en sus economías (Novoa, 2013).

En este contexto se analiza el funcionamiento del Sistema de Compra Pública y se buscan elementos que demuestren su coherencia con la realidad de los pequeños productores para su vinculación al Sistema de Contratación Pública. Para ello, se analiza el sistema, sus normas, herramientas e instituciones involucradas. El trabajo se realiza con información secundaria obtenida desde el portal de compras públicas del Estado, y de información primaria obtenida a través de entrevistas a autoridades y personas clave de instituciones públicas.

En un segundo momento, con el fin de profundizar el análisis y entender de mejor manera la interrelación de los pequeños productores con el sistema, se realizan tres estudios de caso, mediante *i)* aplicación de encuestas y entrevistas abiertas a funcionarios del Programa de Provisión de Alimentos, PPA; Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP; Banco Nacional de Fomento, BNF; líderes y dirigentes de organizaciones de pequeños productores y productores independientes, consultas con expertos en el tema, *ii)* procesamiento de bases de datos relacionadas a la compra estatal de alimentos para programas sociales y, *iii)* observación directa de las experiencias descritas.

Es importante mencionar que los estudios de caso fueron seleccionados desde la perspectiva de obtener una mirada amplia y precisa de la interacción de los pequeños productores con el Sistema de Contratación Pública, los impactos a nivel económico y organizacional y, sobre todo, de los niveles de inclusión funcional de productores en el sistema. Para el tema de inclusión se utilizaron parámetros como la cantidad de involucrados, la descentralización de los procesos y la facilidad para la inclusión de los pequeños productores.

1. Contexto institucional de la compra pública de alimentos

A partir del 2008 y en el marco de la nueva Constitución de la República, el Ecuador plantea un desarrollo endógeno del país, privilegiando la economía social y solidaria (Art. 283) y además declara como objetivo estratégico alcanzar la soberanía alimentaria. En este contexto se crea el INCOP con el objetivo de publicar, agilizar, optimizar, y transparentar los procesos de contratación pública del Estado. Asimismo se expide la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación

Pública, LOSNCP, con la finalidad de convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional, promoviendo la participación de los sectores micro-empresariales y artesanales. La Ley, además, subraya la importancia de los diferentes actores de la compra estatal de alimentos, especialmente en los programas sociales que son a la vez beneficiarios y demandantes de alimentos.

1.1. Instituciones que participan en la compra pública de alimentos

Entre las instituciones estatales que compran alimentos se encuentran las siguientes: el PPA, el INCOP y el Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS. Todas ellas desde sus portales electrónicos⁸² brindan apoyo para acceder al mercado público de alimentos. Las características de cada una de estas instituciones, y otras, se describen a continuación:

Programa de Provisión de Alimentos, PPA

Ejecuta los procesos de compra y provisión de alimentos para las entidades públicas y programas sociales. Este programa está adscrito al Ministerio de Inclusión y Economía Solidaria, MIES, con independencia técnica, administrativa, financiera y funcional.

Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP

Es el administrador del Sistema Nacional de Contratación Pública. Su misión es la de ser facilitador de la compra pública, lo que exige que este sistema sea una institución dinámica que se adapte a los cambios de la realidad de los productores y consumidores, mediante la normalización de los procesos de la compra pública.

Instituto de Economía Popular y Solidaria, IEPS

Es una entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública; coordina, organiza y aplica los planes, programas y proyectos que contribuyen a la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del Sumak Kawsay. Fue creado el 7 de abril del 2009 mediante Decre-

82 PPA: www.provisiondealimentos.gob.ec

INCOP: <http://portal.compraspublicas.gob.ec/incop/programas-y-servicios/>

IEPS: www.ieps.gob.ec/

to Ejecutivo N° 1668. Esta institución tiene independencia técnica, administrativa y financiera.

Programa de Alimentación Escolar, CGAE

Entre 1989 y 1995 se denominó Programa de Colación Escolar. En 1999 cambia su denominación a Programa de Alimentación Escolar, PAE, con el fin de proveer de alimentación a las escuelas fiscales, fiscomisionales, municipales y comunitarias en las cuatro regiones del país; desde entonces entrega desayuno y almuerzo en las escuelas. En el 2011 cambia su nombre a Coordinación General de Administración Escolar, CGAE, y realiza la entrega de desayuno y refrigerio escolar.

Centros Infantiles del Buen Vivir, CIBV

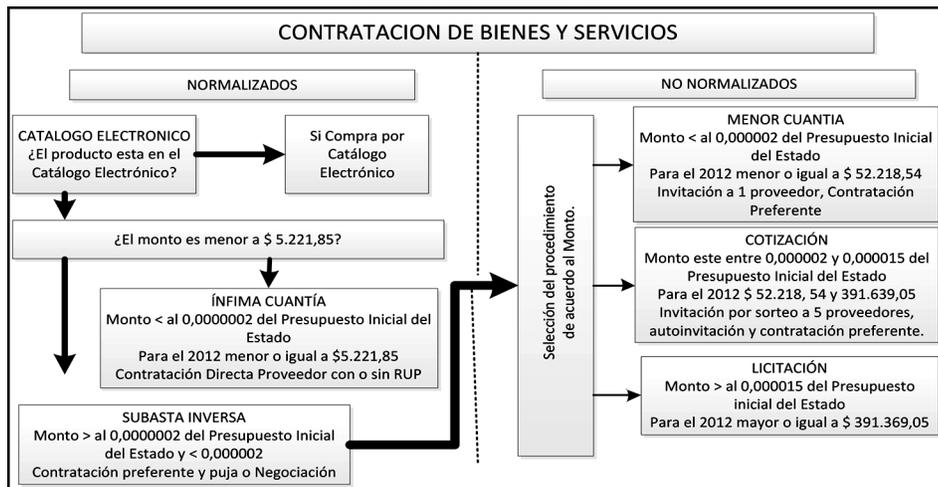
Inicialmente fue parte del Instituto Nacional de la Niñez y la Familia, INNFA, y a partir del 2007, por disposición presidencial, pasó a ser parte de Ministerio de Inclusión Económica y Social, MIES.

Los CIBV realizan su trabajo enfocados en niños menores de 5 años que provienen de familias en situación de pobreza o extrema pobreza. Los servicios que ofrecen son: Cuidado diario, salud, nutrición, educación, recreación y educación familiar. Este Programa realizaba la provisión de alimentos a través del PPA, sin embargo, actualmente se ha planteado que estos procesos deben de ser territoriales con la participación de los Gobiernos Autónomos Descentralizados, GAD.

1.2. Procesos y herramientas de la compra pública de alimentos

Para interactuar con el mercado estatal es necesario cumplir con procesos establecidos. La entidad contratante y los proveedores tienen la obligación de imprimir un formulario de registro de la web y entregarlo debidamente firmado, adjuntando los documentos solicitados por el INCOP. Cumplidos los requerimientos de registro se puede participar en los procesos de contratación afines a la actividad económica de producción de la empresa, micro empresa o productor artesano. Los procesos establecidos para la contratación de bienes y servicios se sintetizan en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Procesos de la Compra Pública de Alimentos



Fuente: Novoa, 2013

El uso de un determinado proceso depende del monto de contratación. Si el bien a adquirirse se encuentra registrado en el Catálogo Electrónico, no importa el monto de compra. Los presupuestos límite de compra en cada uno de los procesos de contratación se establecen según el presupuesto inicial del estado correspondiente al ejercicio económico vigente.

1.3. Análisis de la concentración y diversidad de la compra pública de alimentos

En el Ecuador, la compra de alimentos desde el sector público tiene dos objetivos: *i)* satisfacer las necesidades alimenticias de los programas sociales y de hospitales, cuarteles, cárceles e instituciones del Gobierno que necesiten de alimentos y, *ii)* generar impactos positivos en la economía de los pequeños y medianos productores agrícolas y artesanos, para lo cual se han desarrollado diferentes modelos de gestión. El esquema vigente en los años 2009 – 2011 establecía el siguiente ciclo de compra de alimentos y distribución a los programas sociales:

- Recepción de las demandas de los programas sociales.
- Identificación de los potenciales proveedores que deben venir de la economía popular y solidaria, actividad que es un trabajo conjunto entre el PPA y el IEPS.
- Compra de los productos bajo los parámetros de cantidad, calidad y precios establecidos por las entidades demandantes.
- Verificación de calidad desde el PPA a través de una empresa particular.
- Acopio de los productos y posterior distribución hacia las distintas instituciones demandantes o a los correspondientes programas de ayuda social.
- Monitoreo y seguimiento de los programas sociales sobre los alimentos provistos por el PPA.

En este modelo, el monto global de las compras realizadas por el Estado en el periodo 2008 – 2011 fue de USD 2 256 166 897, de los cuales USD 47 753 342.23* que representa el 1 72% del total global de las compras públicas fue para alimentos. En el mismo periodo, la compra de alimentos se concentró en la provincia de Pichincha con el 91 73% del monto total de compra de alimentos.

En el periodo estudiado, 363 entidades del Estado realizaron la compra de alimentos con valores que van desde menos de USD 10, hasta los que sobrepasan los USD 2 000 000. La participación en la compra de alimentos se concentra en el PPA cuyo monto representa el 59 88% del total, mientras que la del resto de instituciones, de forma individual, no sobrepasa el 5% como se observa en el Cuadro N° 1.

* Esta cifra corresponde a las compras registradas por el INCOP en el periodo 2008 - 2011.

Cuadro N° 1
Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Compra de alimentos por institución 2008 - 2011

Entidad compradora	Monto (USD)	Participación(%)
Programa de Provisión de Alimentos	28 593 469.40	59.88
Hospital General Enrique Garcés	2 099 586.41	4.40
Fuerza Terrestre	2 204 861.00	4.62
Brigada de Caballería Blindada No. 11 "Galápagos"	1 086 313.59	2.27
39 entidades (<1.000.0000 ^ >100.000)	10 336 812.98	21.65
91 entidades (<100.000 ^ >10.0000)	2 966 454.35	6.21
229 entidades (<10.000 ^ >1)	465 844.50	0.98
Total	47 753 342.23	100.00

Fuente: Ecuador. INCOP, 2012

En lo que se refiere a los alimentos más demandados por las instituciones públicas, destaca la leche y derivados, los que, durante el periodo analizado, se compraron por un valor de USD 7 963 300 lo que representa el 16.68% del valor total de las compras de alimentos. Le sigue la carne de res que representa el 6.77% y, finalmente, raciones alimenticias para emergencia que se compraron por un monto de USD 3 288 714, lo que representa el 6.53% (INCOP 2012).

Es así que, por un lado, la concentración de compra está en la provincia capital, donde está la sede de las instituciones del Gobierno y, por otro, la concentración de la compra en pocos productos. Es decir, el Sistema de Contratación Pública aún no ha logrado descentralizar ni desconcentrar la compra.

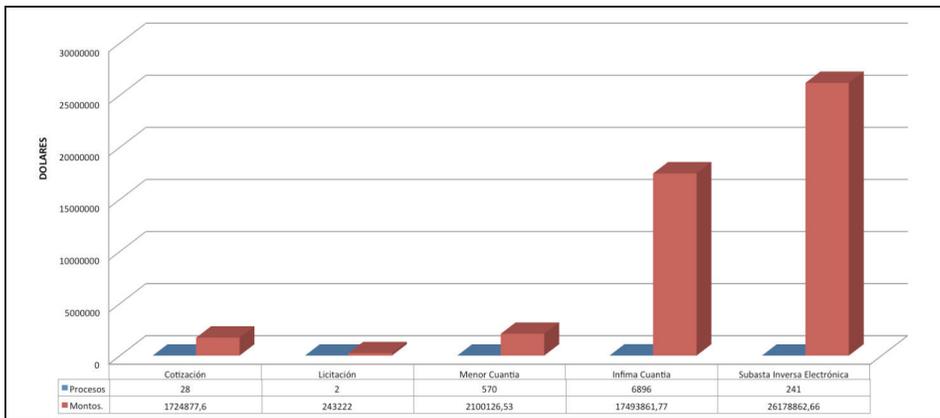
1.4. Análisis del funcionamiento y concentración en la adquisición de alimentos

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública no recoge el espíritu del Artículo 283 de la Constitución que define al sistema económico ecuatoriano como popular y solidario, dado que esta normativa fue expedida antes de la Constitución vigente. En esta norma, los procesos de contratación tienen como finalidad la generación de ahorro económico, que resulta de favorecer a proveedores que presentan precios bajos. Esto a su vez favorece la concentración de recursos ya que solamente aquellos proveedores que han

alcanzado economías de escala pueden hacer frente a descuentos en los precios de venta de sus productos.

En el Gráfico N° 2 se puede observar que la subasta inversa electrónica es el proceso que, sin ser el más utilizado (241 ocasiones), es el que más dinero ha movilizado con un monto de USD 26 178 862.66 en relación con el proceso de ínfima cuantía que con 6 896 veces que se utilizó solamente movilizó USD 17 493 861.77.

Gráfico N° 2
Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Procesos de contratación más utilizados 2008-2011



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Ecuador. INCOP, 2012

En este proceso se escogen las ofertas más beneficiosas para el Estado, desde un enfoque de calificación que busca conseguir mejor calidad, mayor cobertura y menor precio posible. Las ofertas seleccionadas, bajo los parámetros descritos, van a un proceso de puja, donde el ganador es aquel productor que ofrece el menor precio. Una vez que hay un ganador en la puja, el siguiente paso es la negociación, el único objetivo de este paso es el de mejorar la oferta económica del único oferente calificado. El oferente deberá rebajar su oferta económica en al menos el 5% del presupuesto referencial de la subasta inversa convocada (LOSNCP).

Tal como se ha reglamentado, la subasta inversa electrónica no permite la participación de los actores de la economía popular y solidaria. Un pequeño productor no alcanza economías de escala que le permita reducir su precio de

venta, en especial si este pequeño productor es un agricultor que se dedica a la producción de alimentos. Al tener la subasta inversa un alto porcentaje de uso y de movilidad de recursos económicos, se puede afirmar que es un proceso con potencial para dinamizar las economías familiares campesinas, pero el esquema de su actual funcionamiento solo favorece a los grandes productores y comerciantes.

El proceso de ínfima cuantía favorece a los pequeños y medianos productores, pues no es necesario estar calificado como proveedor y la venta es directa. Pero, al procesar la base de datos entregada por el INCOP (2012), encontramos que se compra a las grandes cadenas de comercialización de alimentos como Supermaxi y a medianos productores que tienen algún recorrido y experiencia, pues cumplen con el requisito de estar al día con el Servicio de Rentas Internas, SRI, y emitir facturas.

Los demás procesos: cotización, licitación y menor cuantía están enfocados en compras de volúmenes grandes y sobretodo privilegian el precio, la calidad y el ahorro para el Estado. Con la información expuesta se puede considerar que no guardan coherencia la normativa de compra pública con la realidad de los actores de la economía popular y solidaria.

1.5. Dificultades estructurales en el acceso a la compra pública

Más allá de los problemas e inconvenientes que puede observarse en la coherencia de la ley con la realidad del productor del campo, existen problemas estructurales. Tal el caso del sistema de educación y la capacitación en uso de internet ya que ambos dificultan el acceso a la información, y por ende el ingreso a los mercados estatales, cuya norma establece que los procesos se realicen a través de un sitio web. Además, uno de los requisitos para ser calificado como proveedor —para personas naturales— es la de tener un título educativo de tercer nivel.

Al respecto vale mencionar que el sistema educativo ecuatoriano está conformado por 13 021 222 estudiantes, de éstos, 8 227 290 se encuentran en zonas urbanas, lo que representa el 63.18%. Solamente el 18% obtiene un título superior lo que le permitiría llegar a ser proveedor del Estado de acuerdo a uno de los requisitos establecidos. En el sector rural, la realidad es más compleja ya que solamente el 6% de las personas que acceden al sistema educativo obtienen un título superior, es decir solamente 287 635 personas estarían en la capacidad de llegar a ser proveedores del Estado.

El otro aspecto relevante es que el Sistema Nacional de Contratación Pública funciona a través de las Tecnologías de Información y Comunicación, TIC, es decir a través de un portal web. Sin embargo, el Censo de Población y Vivienda del 2010 registra que el 29.4% de los ecuatorianos mayores de 10 años son analfabetos digitales, es decir no saben usar una computadora y solamente el 26.7% han utilizado el internet. En el Ecuador, 31.4% de la población hace uso del internet; las principales provincias que usan internet son Pichincha con 44.5%; Guayas con 34.8% y Azuay con 36.9%. Y, de los usuarios de internet solamente el 3.4% lo usan por razones de trabajo.

En el sector rural el acceso a internet es muy limitado pues en el 2011 el 8% de los hogares contaba con una computadora y solo el 1.3% de éstos tenían acceso a internet, lo que deja a una gran cantidad de personas al margen de la comunicación digital. En las instituciones de educación, en promedio, entre 2008 y 2010, el uso de internet fue de 60.23%, del cual solamente el 2.6% usaba el internet por razones de trabajo. En cuanto a la frecuencia de uso, solamente el 26.9% de las personas que tienen acceso a internet usaban el internet de forma cotidiana.

En el caso de la Compra Pública, hay que considerar que cuando un productor es proveedor del Estado –y por la forma en que funciona el Sistema–, es necesario que todos los días revise el internet en busca de novedades en los procesos a los cuales ha aplicado, o en busca de información de nuevas convocatorias en las que desee participar.

1.6. Conclusiones

- La compra estatal de alimentos está concentrada en la ciudad capital y en instituciones específicas, no se ha logrado la descentralización esperada. A su vez, la normativa y los procedimientos no consideran la realidad del pequeño productor campesino y sus organizaciones. Todo ello, sumado a grandes demandas de ciertos alimentos, excluye al pequeño productor campesino del mercado estatal.
- La gran mayoría de las demandas de alimentos para programas sociales son satisfechas por empresas establecidas, y que han alcanzado economías de escala lo que les permite enfrentar reducciones de precios en la venta de sus productos, de acuerdo a las exigencias del mercado estatal.
- Finalmente, la complejidad del mercado estatal presenta muchos obstáculos para que el productor rural establezca relaciones, ya que en

el Ecuador el nivel de escolaridad y profesionalización es aún bajo, y el acceso a las TIC en el sector rural sigue siendo muy limitado.

2. Estudios de caso

2.1. Compra pública de leche

Contexto general de la leche en Ecuador

Según el Censo Agropecuario (2000) el 41% de la producción de leche proviene de propiedades inferiores a 20 ha, de este porcentaje, el 6.37% es de productores con menos de 1 ha. El 58.1% restante proviene de fincas superiores a las 20 ha. Finalmente se estima que 4.5 millones de personas están involucradas en la industria láctea en sus diferentes eslabones productivos. Según los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, el 2011 existía una producción diaria de 5 709 455 litros de leche, de los cuales el 76% se concentraba en la sierra, 15% en la costa y el 9% en la región oriental. La producción lechera en los últimos años ha tenido un anual crecimiento de 25% (Grijalva: 2011).

Entonces, se puede considerar que en 2012 se produce alrededor de 5 600 000 litros diarios de leche, de los cuales están disponibles para procesar el 75%, es decir, 4 200 000 litros al día, mismos que se destinan a la elaboración de derivados como leche pasteurizada, queso, yogurt, leche en polvo y otros productos. Las principales empresas de la industria lechera ecuatoriana son: Nestlé DPA, Lechería Andina, Nutri leche, Pasteurizadora Quito, Tony, Rey Leche y El Ordeño, esta última vinculada a la organización de productores, Asociación de Ganaderos de la Sierra y el Oriente, AGSO.

A partir del año 2000 se incrementa progresivamente la producción de la leche. Pero también una mayor inserción de productores en el sector, provocado por la dolarización de la moneda —con un tipo de cambio fijo—, cuyo efecto ha sido una mayor estabilidad en los precios de la leche. Asimismo, la prohibición de la importación de leche en polvo a través del decreto N° 11.12 del 2003 y la política de sustentación de precios, a través del decreto N° 846 en el 2008 influyó en que los productores transformen sus fincas agropecuarias en fincas de producción de leche.

Instrumentos y actores de la compra pública de leche

El Gobierno ecuatoriano, a través de los ministerios de Salud y de Inclusión Económica y Social, entrega raciones alimenticias a los grupos más vulnerables

de la sociedad, mismas que incluyen leche. Esta política está amparada en el Decreto Ejecutivo N° 11.12 en cuyo Artículo 1 establece que:

Los programas sociales de alimentación y nutrición se abastecerán preferentemente de productos agroindustriales nacionales, que cumplan con los respectivos estándares de calidad establecidos por los programas y las normas INEN.

Y su Artículo 2 establece que:

En la elaboración de productos que forman parte de programas sociales de alimentación y nutrición, se incluirán, preferentemente, materias primas nacionales.

Con el fin de viabilizar este decreto, el 2003 se creó el Programa Nutriendo el Desarrollo, se firmó un acuerdo interministerial y se creó la Reserva Estratégica de Leche.

Programa Nutriendo el Desarrollo

Busca fomentar la producción local de leche para abastecer a los programas de alimentación del Estado. El programa garantiza la compra de leche a centros de acopio que fomenta la AGSO. La leche es acopiada y transportada para ser transformada en leche en polvo.

La Reserva Estratégica de la Leche

Es el modelo que se aplica para conseguir la inclusión de pequeños productores en la provisión de alimentos para programas sociales y así garantizar el funcionamiento de la Reserva Estratégica de la Leche en polvo. Sus componentes son:

- La reserva estratégica se establecerá con un volumen total permanente de 1200 toneladas métricas de leche en polvo (reajutable).
- En las compras que realice el Banco Nacional de Fomento, BNF, deberá recibir de los participantes del Programa Nutriendo el Desarrollo u otros oferentes, las certificaciones que acrediten: *i)* la compra a pequeños productores de leche, *ii)* el respeto del precio de sustentación al productor, *iii)* el cumplimiento de los requerimientos establecidos por la

comisión técnica y, iv) las demás que acrediten el cumplimiento de los requisitos.

Una vez que se estableció el acuerdo interministerial, el BNF procedió a firmar un convenio de provisión de leche en polvo con la Empresa “Sociedad Industrial Ganadera el Ordeño S.A.”, convenio que establece entre otros:

- La reserva estratégica que se formara será de inventario rotativo, es decir que según cómo se consuma el producto que la constituye, el BNF dispondrá la compra de las toneladas necesarias para su reposición.
- El inventario de propiedad del BNF bajo custodia de El Ordeño, no podrá superar los noventa días de almacenamiento, con el fin de garantizar la calidad según los estándares establecidos por los fabricantes de los productos que se entregan a los programas sociales.

Para la producción de una tonelada de leche en polvo se requieren 8 333 litros de leche cruda, por la que se pagaría USD 3 554.86. A este precio se sumarían los costos operativos de producción, que iban a ser analizados por el Comité de la Reserva Estratégica. Actualmente, el precio por una tonelada de leche es de USD 5 082. Existe un presupuesto fijo de USD 5 520 000 que asigna el Gobierno para la compra anual de leche en polvo. Si en un año se eleva el precio de la tonelada de leche en polvo, simplemente se reduce la cantidad a comprar.

Política de sustentación de los precios de la leche

Sin duda, la política de sustentación de precios de la leche ha influido en la dinámica productiva y de comercialización. En los meses de enero y abril del 2008 y mayo del 2009 se establecieron precios máximos para la venta del litro de leche, mediante los decretos ejecutivos N° 846, 1042 y 1623.

La regulación de los precios de la leche ha tenido como antecedente la subida internacional de los insumos usados en la agricultura y ganadería, debido al incremento de los precios internacionales del petróleo. Esta situación ha presionado al alza del costo de producción de litro de leche en finca y por lo tanto la elevación del precio del producto final. El Gobierno consideró que el incremento del precio de venta al público de los derivados de la leche era injustificado, por lo que expidió los ya citados decretos para la regulación del precio de leche. Desde el 2008 existe una política de sustentación de precios mínimos pagados al productor en

finca. En el 2008 este precio de sustentación estuvo entre 0.28 y 0.3575 centavos de dólar por litro. Para el 2009 este precio mínimo de sustentación fue de 0.3575 centavos de dólar por litro. El 2009 también se establecieron ciertos parámetros de apoyo y control de calidad y sanidad animal.

En abril de 2010 el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, MAGAP, expide el Acuerdo Ministerial 136 que establece el pago mínimo al productor, calculado por la indexación del precio pagado al productor al precio de la leche UHT⁸³ en un 52.4%. En este marco, en 2010 el litro de leche pagado en finca llega a USD 0.3933 más la bonificación por sanidad animal de USD 0.01, así, el precio de la leche pagada en finca fue de USD 0.40.

Los centros de acopio de leche

El canal de comercialización de compra pública de leche inicia con la producción de pequeños productores quienes la llevan a los centros de acopio. Esta leche se transporta en tanqueros hacia la planta procesadora de la empresa El Ordeño que pulveriza la leche y la vende a empresas que son proveedoras del Estado, las que a su vez entregan productos terminados a los programas sociales.

Los centros de acopio de leche son lugares que cuentan con infraestructura apropiada para acopiar la leche entregada por los productores asociados a una organización. Esta leche es enfriada en tanques con la tecnología apropiada. Tienen una capacidad de almacenar entre 2 000 y 2 500 litros en promedio. Estos tanques fueron comprados por los productores organizados, con recursos de créditos otorgados por las empresas que compran leche como materia prima. Estos créditos fueron entregados con la garantía de que la leche fuera suministrada a la empresa que concedió el crédito. Esta modalidad ha funcionado en la mayoría de los centros de acopio existentes en el Ecuador, pero también hay casos en los cuales las organizaciones de productores de leche cruda han realizado los esfuerzos necesarios para adquirir un tanque de enfriamiento sin el apoyo de ninguna institución.

Compra pública de leche para los programas sociales

Por delegación del Estado, el PPA, es la entidad encargada de adquirir alimentos para los programas sociales. A partir del 2009, este Programa remplaza al

83 Siglas de la frase en inglés: *Ultra High Temperature*, que traducido significa el proceso de esterilización a altas temperaturas.

Programa Mundial de Alimentos, PMA, en todas las acciones de adquisición de alimentos para los programas sociales.

a) Compra pública de leche para el Desayuno Escolar

Entre los programas que coordina el PPA está el Programa de Desayuno Escolar que demanda la leche UHT de diferentes sabores que es producida por las empresas grandes de la industria láctea, es por ello que el PPA compra este producto a empresas grandes del sector. Todos los procesos de compra de este producto han sido realizados mediante subasta electrónica que, como ya se ha mencionado, es un proceso que busca el máximo beneficio económico para el Estado, para ello selecciona el menor precio posible del producto demandado y además lo negocia a un 5% a la baja. Los proveedores de la leche UHT con sabores para el Programa de Desayuno Escolar se detallan en el siguiente Cuadro:

Cuadro N° 2
Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Proveedores de leche UHT con sabores para el Programa de Desayuno Escolar 2009-2011

	2009	2010	2011
Nestle	585 000	602 000	
Pasteurizadora Quito	584 900	804 200	267 1706.23
Lechería Andina	1 111 256		
Leansa		1 256 214	1 362 000
San Antonio		976 268	4 517 095
TOTAL	2 281 156	3 638 682	8 550 801.23

Fuente: Ecuador. PPA, 2012

En el período 2009 –2011 el total de la compra de alimentos fue de USD 51 439 018. Entonces, si se suman los montos de compra de leche UTH en esos años podemos decir que el 28.13% de las compras totales de esos años fueron realizadas a empresas de la industria lechera, concentrándose en pocas manos la provisión de ese producto. Esta concentración es el resultado de las especificaciones técnicas y volúmenes requeridos del producto demandado. Estas especificaciones y demandas de grandes volúmenes solamente pueden ser satisfechas por empresas que acceden a economías de escala y además tienen fuerte inversión tecnológica para la obtención del producto final. Finalmente, la demanda pública

de leche por este canal de comercialización se expande rápidamente, del 2009 al 2010 creció en 59% y 134% entre 2010 y 2011. Esta situación mantiene y profundiza la concentración de recursos económicos en pocas manos lo que a su vez radicaliza la exclusión de los pequeños productores de estos procesos comerciales y económicos.

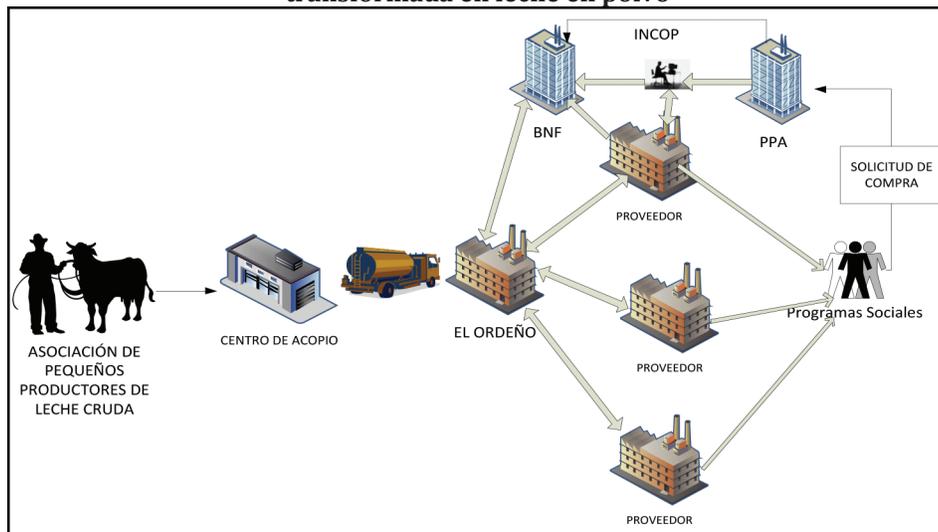
b) Compra de leche para la elaboración de productos finales

El mecanismo por el cual los pequeños productores asociados de leche se incluyen en las compras públicas es a través de la venta de leche en polvo. Como los pequeños productores lecheros no tienen la capacidad de transformar la leche fresca a leche en polvo, se relacionan con una empresa con la capacidad de hacerlo —El Ordeño—, creando un mecanismo de intermediación y transformación entre los pequeños productores y los programas sociales que son el consumidor final.

Esquema de funcionamiento de la compra pública de leche en polvo para los programas sociales

La compra pública de la leche se desarrolló en el marco de aplicación de todos los instrumentos mencionados anteriormente: decretos de sustentación de precios, acuerdo interministerial y convenio para la creación y funcionamiento de la Reserva Estratégica de Leche y la coordinación de la compra de alimentos para los programas sociales desde el PPA. Todos estos instrumentos, instituciones y actores se interrelacionan tal como se observa en el Gráfico N° 3.

Gráfico N° 3
Ecuador. Canal de comercialización de la leche de pequeños productores, transformada en leche en polvo



Fuente: Novoa, 2013

La comercialización de la leche para el mercado público está a cargo de pequeños y medianos productores que están agrupados en 38 centros de acopio de las siguientes siete provincias: Carchi, Imbabura, Pichincha, Napo, Sucumbíos, Tungurahua y Cotopaxi. Una vez que los centros de acopio reúnen la leche líquida entregada por los productores, se la enfría y luego se la transporta por tanques hasta la planta de la industria El Ordeño, donde se pulveriza la leche líquida.

El Ordeño, conjuntamente con el BNF, administra y custodia la Reserva Estratégica de Leche, de donde se provee a las distintas empresas para elaborar productos que serán vendidos al Estado, en especial para los programas sociales de alimentación y nutrición.

El precio de la tonelada métrica de leche en polvo es de USD 5 082 y para elaborar una tonelada de leche en polvo se necesitan 8 333 litros de leche líquida. Con un precio promedio de compra de USD 0.38 por litro, el costo de compra es USD 3 166.54 al cual se le sumarán los costos de transformación que son USD 300 por tonelada métrica. Entonces existe un beneficio bruto para la empresa El Ordeño de USD 1 615.46 por tonelada de leche en polvo. Las empresas provee-

doras de programas sociales consumen un promedio de 3 900 toneladas anuales, por lo que el beneficio bruto para la empresa El Ordeño de USD 6 300 294.

Pequeños productores asociados en la compra pública de leche

El 41% de la producción proviene de productores que poseen propiedades menores a 20 ha, lo que equivale a 2 340 millones de litros al día. El resto de la producción proviene de propiedades grandes y medianas. Los pequeños productores son, a la luz pública, la razón por la cual se dictaron acuerdos de sustentación de precios y la preferencia de compras nacionales, además de establecer la Reserva Estratégica de Leche. En este estudio tratamos de determinar el impacto que estas acciones han tenido en las economías campesinas de los pequeños productores ganaderos.

En el Ecuador existen alrededor de 365 entidades entre centros de acopio, enfriadoras, asociaciones agropecuarias y queseras pequeñas que acopian leche. Los centros de acopio de leche relacionados con la compra pública acopian la leche de alrededor de 3 000 pequeños productores que producen entre 10 y 300 litros por día, dependiendo de la cantidad de tierra que poseen y del nivel tecnológico al cual acceden. Estos productores están agrupados en 44 centros de acopio por lo que solamente el 12% de los pequeños productores organizados venden al Estado.

a) Análisis de la incorporación de los pequeños productores al mercado público

Algo importante de resaltar es la demora que existe en los pagos a los pequeños productores por la leche entregada, a pesar de los mecanismos creados por el BNF, como agente pagador ante la empresa.

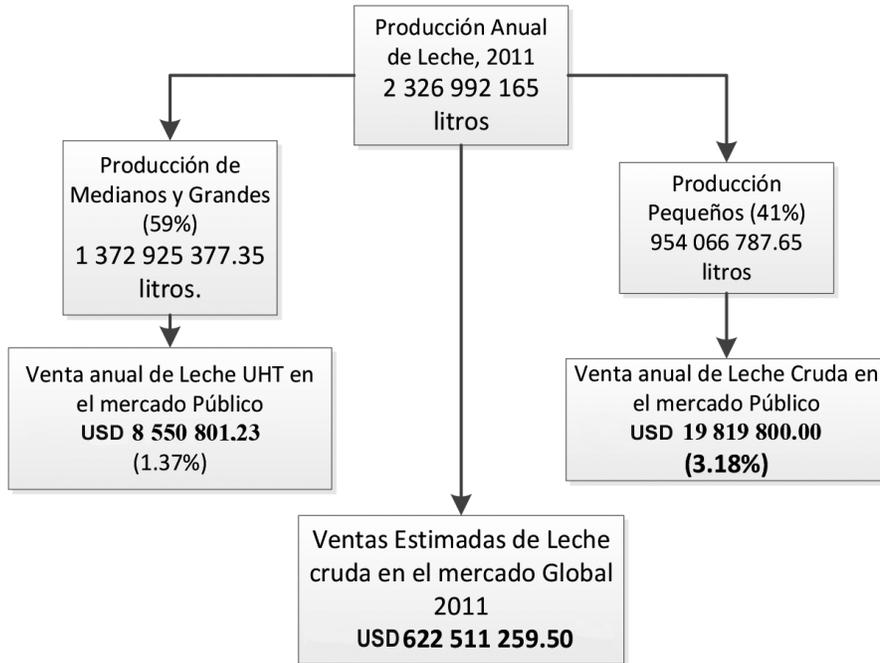
Cuadro N° 3
Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Leche producida y comercializada
al día por pequeños productores
2008 - 2011

Años	Producción nacional (Millones/Lit.)	Leche para procesar (Millones/Lit.)	Leche para procesar pequeño productor (Millones/Lit.)	Compra del Estado (Miles/Lit.)	Participación en el mercado público (%)
	(a)	(b)	(c)	(d)	(d/c)
2008	5.3	3.8	1.5	89 038	5.7
2009	5.2	3.6	1.4	89 038	6.0
2010	5.7	3.9	1.6	89 038	5.5
2011	6.3	4.4	1.8	89 038	4.8
Promedio	5.6	3.9	1.6	89 038	5.5

Fuente: Ecuador. INEC – ESPAC, 2012

Considerando los datos del Censo Agropecuario del 2000, que establece que el 41% de la leche producida en el Ecuador proviene de pequeños productores, se puede apreciar que es mínimo el impacto económico o beneficios que estos productores consiguen de las compras públicas de leche para programas sociales. Esto demuestran los datos del Cuadro N° 3, ya que en los cuatro años, en promedio, el Estado compró el 5.5% de la leche comercializada por pequeños productores en el mercado global. Y si comparamos la leche vendida al mercado público con el total de la producción, solamente el 1.58% de la leche producida en el Ecuador es comercializada en el mercado público, como se puede observar en el Gráfico N° 4.

Gráfico N° 4
Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Venta de leche en el mercado público por pequeños y grandes productores 2011



Fuente: Elaboración propia con datos de Ecuador. INEC – ESPAC, 2012

El mercado público de leche UHT y leche en polvo para los programas sociales representan tan solo el 4.5% de la venta total de leche cruda en el 2011, considerando un precio promedio de compra de USD 0.38.

b) Análisis de las organizaciones vinculadas al mercado público de leche

El sector rural ecuatoriano tiene una larga historia de lucha organizacional por el reconocimiento de sus derechos de acceso a tierra y agua. Esta lucha se plasma en la conformación de organizaciones de primer grado (comunidades, juntas de agua de riego y barrios), organizaciones de segundo grado que son representaciones cantonales y provinciales de un conjunto de organizaciones de pri-

mer grado y, finalmente, organizaciones de carácter regional y nacional como la ECUARUNARI y la CONAIE⁸⁴.

En la actualidad, sin resolver completamente sus luchas, nacen desde el sector rural organizaciones de carácter productivo. Entre ellas están los centros de acopio de leche, que agrupan a productores de leche en busca de mejorar sus ingresos y por ende su nivel de vida, a través de la comercialización organizada de leche cruda a entidades del Estado o a empresas del sector industrial lácteo. El entorno en el que se desenvuelven estas pequeñas organizaciones de productores de leche cruda se caracteriza por un gremio fuerte de grandes ganaderos organizados, un contexto con un conglomerado oligopólico de industrias procesadoras de leche que a su vez tienen lazos con otro conglomerado oligopólico de comercializadoras de alimentos.

El Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador ha generado una institucionalidad y normativa que exigen la organización productiva para la comercialización, misma que rompe los esquemas de las organizaciones tradicionales. En este contexto, los productores que quieren vender al Estado tienen la obligación de organizarse y cumplir con normativas y reglas como la obtención del Registro único de Contribuyentes, RUC, y Registro Único de Proveedores, RUP.

La organización para la comercialización ha hecho que los productores implementen en sus organizaciones productivas modelos de gestión administrativa y financiera para responder a los requerimientos institucionales de las entidades del Estado.

Aun cuando se advierten avances en la estructura, gestión administrativa y financiera en los centros de acopio, persisten problemas en la toma de decisiones. La mayor parte de los centros de acopio no cuenta con un plan estratégico que incluya una visión a mediano y largo plazo sobre su funcionamiento, metas y objetivos. Con todo, un ingreso estable por la venta de leche facilita la sostenibilidad económica de las organizaciones y los centros de acopio.

Conclusiones

- Una ruptura de la alianza entre pequeños productores organizados y la empresa El Ordeño, que hace de intermediaria entre el Estado y

84 ECUARUNARI: Ecuador *Runakunapak Rikcharimuy*, del quechua = Movimiento de los Indígenas del Ecuador. También llamado Confederación de Pueblos de la Nacionalidad Kichwa del Ecuador= Ecuador *Kichwa Llaktakunapak Jatun Tantanakuy*
CONAIE: Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador.

los pequeños productores en la compra pública, afectaría la economía familiar campesina, debido principalmente a una eventual reducción de los precios de la leche ya que este producto representa su principal fuente de ingresos.

- El incremento de la producción lechera, gracias a un precio estable, ha permitido la expansión de la actividad ganadera desplazando productos alimenticios como papa, maíz, arveja, habas, cebada y trigo. Este desplazamiento de cultivos alimenticios hace que los agricultores compren sus alimentos en los supermercados.
- Es necesario analizar propuestas integrales para arribar a una propuesta global diferente, no solamente enfocada en el tema económico. El modelo de funcionamiento del Sistema de Compras Públicas no permite considerar la sostenibilidad pues hay un costo ambiental que no se mide, además promueve la pérdida de la soberanía alimentaria local.
- El modelo de compras públicas ha forjado un proceso económico de concentración de los recursos que ha favorecido a quienes tienen acceso a los recursos productivos de agua, tierra y disponibilidad de capital.

2.2. Compra pública en los Centros Infantiles del Buen Vivir, CIBV

El Ecuador es un país de ingresos medios que no ha logrado traducir esta realidad en la calidad de vida de sus habitantes. Desde hace 17 años el Estado ecuatoriano implementa de manera regular programas de asistencia en salud y nutrición para sectores vulnerables de la población. En este sentido cobra importancia el análisis de los alcances, limitaciones, beneficios y formas de funcionamiento de las intervenciones del Estado con el fin de identificar lineamientos de política pública que fortalezcan estas intervenciones.

En este caso nos referiremos al intento de compra descentralizada a los pequeños productores, a través del análisis de las experiencias de compra pública de alimentos que realizan los Centros Infantiles del Buen Vivir, CIBV, ubicados en las provincias de Azuay, Chimborazo, Imbabura y Cañar. Para este análisis se parte de la información secundaria encontrada en estudios de caso ya realizados por instituciones interesadas en la temática, e información primaria generada a través de entrevistas y visitas de campo a los actores de la Compra Pública en las provincias mencionadas.

Los CIBV en el Ecuador

Los CIBV se conforman en 1960, aunque en 1983 cambian su nombre a Instituto Nacional del Niño y la Familia, INNFA.

Para el 2012 los CIBV atienden alrededor de 483 000 niños y niñas menores de 5 años, con un presupuesto global de USD 128 285 159, de este presupuesto, alrededor de 68 millones son destinados a la compra de alimentos para los niños.

Compra Pública de Alimentos para los CIBV

A partir del 2008, la dinámica de compra de alimentos para los CIBV ha sufrido un sinnúmero de cambios debido a resultados obtenidos en procesos piloto de diseño del modelo de gestión para la compra, estos procesos piloto han sido:

- 2008 – 2010 Compra directa realizada por el PPA.
- 2011 – 2012 Compra descentralizada a pequeños productores.
- 2013 Externalización del servicio.

A partir de la creación y funcionamiento del INCOP y de la expedición de la correspondiente LOSNCP, la compra pública de alimentos para los CIBV incluye firmas de convenios tripartitos, transferencia de recursos hacia entidades ejecutoras y coordinación con otras entidades del Estado como el Ministerio de Agricultura Ganadería Acuacultura y Pesca, MAGAP; Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, IEPS y Aliméntate Ecuador, con el fin de garantizar la inclusión de pequeños productores como proveedores de los CIBV.

Con respecto al proceso de venta se establece: *i)* recepción de los correos electrónicos con los listados productos, *ii)* compra y acopio de productos y, *iii)* preparación y entrega.

Es importante considerar que para el 2011 el presupuesto asignado a la alimentación de cada niño en los CIBV era de USD 1.10 por día. De ese monto, el 25% estaba destinado a la compra de productos no perecibles como arroz, azúcar, aceite, quinua y harinas; mientras que el 75% (USD 0.82) se destinaba a la compra de perecibles distribuidos de la siguiente manera: 10% para la compra de lácteos, 30% para la compra de carnes y mariscos y 35% para la compra de legumbres, verduras y frutas.

Venta de alimentos a los CIBV por parte de las organizaciones de productores

En el 2012, la provisión de alimentos para los CIBV no tiene todavía un modelo definido de funcionamiento ya que la implementación de modelos piloto a inicios del 2010 arrojó inconvenientes que merecían un proceso de análisis de las instituciones como el PPA y MIES–INNFA. Así, durante la mayoría de los meses del 2011 la adquisición de alimentos para los CIBV se realizó en el marco de intentos individuales de los centros infantiles por aplicar la nueva Ley de contratación pública, sin procesos definidos que organicen la compra.

Cuadro Nº 4
Ecuador. Sistema de Contratación Pública.
Comercialización de alimentos para los CIBV ubicados en las provincias de
Azuay, Chimborazo, Imbabura y Cañar

Provincia	Organización	CIBV atendidos	Ventas semanales (USD)	Herramienta usada	Nº productos
Azuay	APAAUSTRO	4	393	Ínfima Cuantía	50 - 57
Chimborazo	Junta de Agua Guargualla Licto	22	1 000	Ínfima Cuantía	15
	Corporación la Kolteñaíta	24	300	Ínfima Cuantía	50
Cañar	Chuya Mikuna	14	600	Ínfima Cuantía	80
Imbabura	Unidad Económica Antonio Ante y Quiroga	32	5 000	Subasta Inversa	78
Total		96	7 293		

Fuente: Elaboración propia

En cada una de las provincias se han encontrado diferentes formas de comercialización y el desarrollo de mecanismos para cumplir con la normativa de contratación. Dependiendo del proceso coyuntural en determinado territorio, se han realizado alianzas entre una u otra organización y la entidad pública.

85 Para el caso de la provincia del Azuay, el análisis se apoya en el trabajo de sistematización realizado por Agrónomos y Veterinarios sin Fronteras, AVSE, y en la experiencia de la Red Agroecológica del Austro y APAAUSTRO como proveedoras a los CIBV.

Azuay⁸⁵. Existe apoyo de las instituciones públicas y una ONG que han alentado, desde algunos años atrás, el fomento y la comercialización de producción agroecológica. Por su parte, en las organizaciones de productores hay un proceso sólido de crecimiento organizacional. Las organizaciones reunidas en la Asociación de Productores Agroecológicos del Austro, APAAUSTRO, tienen una diversidad productiva en frutales andinos y tropicales (25–27 productos) y legumbres y verduras (25-30 productos).

Chimborazo. Para seleccionar a la organización proveedora de los alimentos a los CIBV se elaboró un mapeo de las organizaciones en la zona y posterior fortalecimiento organizacional y productivo a cargo de las instituciones del Estado, mediante capacitación en diversos temas. Los productores definieron el costo de producción para fijar el precio de venta de su producción. El precio se conforma de la suma de costo de producción, costo de transporte del producto y 10% de ganancia para el productor.

Cañar. Esta organización ha consolidado su sistema de producción orgánica y tiene un recorrido importante en la comercialización. Ha sido proveedor del Supermaxi y de canastas solidarias, tanto en la sierra como en la costa y ha consolidado espacios de ferias organizadas en su zona de influencia. Por iniciativa propia se vinculó al mercado público para lo cual cumplió el proceso y requerimientos establecidos.

Análisis de la compra pública de alimentos desde los CIBV

a) A nivel económico

Las compras públicas de alimentos para los centros infantiles son consideradas como un canal de adquisición de alimentos que mejor impacto pueden generar en las economías familiares campesinas. La adquisición de alimentos perecibles para los CIBV en el nuevo esquema, se realiza en territorio, donde funcionan los centros infantiles. Se pretende que la adquisición local de alimentos sea una oportunidad para que los pequeños productores comercialicen sus productos agrícolas.

Los centros infantiles dan el servicio a 483 867 niños menores de cinco años; para el 2012 cuentan con un presupuesto de USD 128 285 159.18, de los que se considera que anualmente gastan alrededor de 40 millones de dólares en la compra de alimentos*, de los cuales 30 millones se destinan para la compra de alimentos perecibles.

* Esta cifra corresponde al presupuesto asignado por niño, dato corroborado por el coordinador del Programa de Provisión de Alimentos PPA.

En el Ecuador existen alrededor de 1 114 CIBV, lo que equivale a que cada uno de los centros infantiles cuenta con alrededor de USD 26 929 anuales para la compra de alimentos perecibles, y un presupuesto mensual de USD 2 244 por centro infantil, es decir alrededor de USD 560 semanales. Cada centro infantil da servicio a un promedio de 30 a 35 niños, entonces estos centros infantiles deben realizar compras por USD 560 semanales para alimentar a estos niños con 3 a 5 comidas por día (dependiendo del horario de funcionamiento del centro infantil. Si funciona solo por la mañana los niños reciben 2 refrigerios y un desayuno, pero si funciona hasta la tarde reciben desayuno, almuerzo y refrigerios).

Los contratos de compra de productos perecibles con las organizaciones se fijan para un año. La herramienta utilizada para la compra de los productos depende del volumen de compra que se realice. Cuando el volumen de venta no supera los USD 5 000 se realiza por ínfima cuantía contra entrega de factura y con precios establecidos para todo el año. Los precios de los productos que se comercializan se fijan de acuerdo a precios establecidos en las ferias, de forma justa, tanto para el productor como para el consumidor. Y cuando se vende al Estado se suman los costos por la logística y el porcentaje de ganancia para el productor que en promedio es el 10%. Sin embargo, hay que considerar que los precios de los productos agrícolas son fluctuantes y casi nunca son los mismos durante todo el año.

Si el volumen de compra es mayor a los USD 5 000, por lo general, se la realiza por subasta inversa, donde hay que ajustarse a los términos de referencia en cuanto a calidad, cantidad, tiempos de entrega y precio. El precio que oferte el productor siempre debe ser menor al estipulado en los TdR y, de ganar el concurso, hay que negociarlo 5% a la baja. Esto va en contraposición de la sostenibilidad económica de las agriculturas familiares campesinas. Además, en cualquiera de los casos, las organizaciones deben tener capital de trabajo ya que el Estado demora sus pagos hasta en 3 meses.

Entre los inconvenientes más comunes manifestados en las entrevistas sobre el programa piloto de adquisición de alimentos de forma descentralizada se mencionó: *i)* la demanda de calidad no está acorde a la realidad productiva, *ii)* insensibilidad de las cocineras de los centros infantiles, *iii)* demora en pagos, *iv)* bajo nivel de organización productiva, *v)* no hay facturación, *vi)* no tienen contadores, *vii)* baja capacidad logística y, *viii)* productores que trabajan sin paga.

b) A nivel organizacional

Al ser experiencias que están iniciando su proceso de comercialización de alimentos para los CIBV, los ingresos que las organizaciones perciben dependen de la modalidad que asumen para ingresar al mercado público. La mayoría ha tomado la decisión de ingresar de manera progresiva, empezaron a proveer a no más de cuatro CIBV para posteriormente ir sumando más centros infantiles hasta completar su capacidad instalada.

La provisión de alimentos al mercado público por parte de los pequeños productores, demanda la existencia de un fuerte crecimiento organizacional previo, pues es necesario haber adelantado procesos de planificación, organización interna de la gestión en producción, comercialización, administración y contabilidad. La mayoría de las organizaciones tienen problemas en la logística de acopio y distribución de los productos; solamente aquellas organizaciones (Chuya Mikuna, APAAUSTRO) que tienen años trabajando en la comercialización y producción han resuelto de cierta manera este inconveniente.

De las experiencias, se puede observar que para acceder al mercado público las organizaciones explotan a sus productores al pedir que realicen el trabajo de acopio, organización de pedido y distribución sin ninguna remuneración. Este hecho muestra un débil trabajo en las organizaciones.

Conclusiones

- Se evidencia la incompatibilidad del Sistema de Contratación Pública con la dinámica de funcionamiento de las organizaciones de productores. Estas organizaciones tienen un alto grado de rotación de personal que dificulta estar al corriente con las obligaciones del Ministerio de Trabajo y del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. IESS. Además, al constituirse, este tipo de organizaciones, por lo general, se formaron como entidades sin fines de lucro, aun así deben cumplir con la exigencias del SRI.
- En el inicio de este proceso la entidad contratante (INNFA) e instituciones de apoyo (MIES, IEPS) no tenían una concepción de consumo local. Entonces, el listado de productos demandados no consideraba la nutrición, peor aún el respeto a la cultura y tradición alimenticia. En el listado de demanda se podía encontrar productos como fideo, atún, huevos de incubadora y bebidas en polvo como Yupi y Tang. Los menús

alimenticios de los niños preparados por los funcionarios del INNFA son muy estrictos, rígidos, y no se acoplan a las realidades productivas de cada una de las zonas de funcionamiento de los CIBV.

- La adquisición de alimentos para los CIBV, respetando la cultura productiva, tradiciones alimenticias y con un enfoque de descentralización no se ha logrado cumplir hasta la actualidad. Si se quieren alcanzar estos objetivos demandará un esfuerzo comprometido en la implementación de un programa estructurado acorde a las realidades locales y con fuertes inversiones en logística, las que tienen que ser delegadas a los actores en un proceso de largo y mediano plazo.

2.3 Compra pública a través del proceso Feria Inclusiva

La comercialización de productos agropecuarios de los pequeños productores, organizados o no, tiene varias dificultades como la volatilidad de los precios, acceso fijo a un lugar de comercialización y acceso limitado a mercados (público y privados), lo que perjudica directamente la sostenibilidad de la actividad productiva.

Con la finalidad de resolver estos problemas, la Constitución del Ecuador plantea varios lineamientos para la creación de un mercado regulado por el Estado. En este contexto, el INCOP y las instituciones responsables de garantizar la inclusión de pequeños y medianos productores en la economía nacional (IEPS, MIES) han generado un proceso denominado FERIA INCLUSIVA que guarda coherencia con la economía popular y solidaria. Por esta razón se considera importante analizar esta modalidad de contratación pública, enfocada en la provisión de alimentos como la granola en los programas sociales como el Programa de Alimentación Escolar. El fin es encontrar elementos de reflexión que apuntalen esquemas de contratación pública que favorezcan la economía familiar campesina de pequeños productores agrícolas.

Contexto jurídico de la Feria Inclusiva

La Constitución del Ecuador, aprobada en 2008, plantea como objetivo estratégico la consecución de la soberanía alimentaria bajo un modelo de desarrollo de economía popular y solidaria. En este sentido hay un avance en articulados y leyes (Art. 288 Constitución del Ecuador, Art. 55 Código de la Producción, Art. 132 Ley Orgánica de EPS-FPS, Art. 6 Ley Orgánica de Contratación Pública y

otras), en los que se ampara y promueve la Feria Inclusiva como mecanismo de las compras públicas.

Funcionamiento de la Feria Inclusiva

La Feria Inclusiva es un procedimiento de contratación pública que está prevista en el Art. 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En este proceso, las entidades contratantes acuden a la Feria con sus demandas de bienes y servicios dando la oportunidad a los micro, pequeños productores y artesanos de satisfacer estas demandas. Los principios que guían este proceso son: generación de empleo, calidad, precio justo, fomento a la producción local y fomento de la organización interna de los productores oferentes. Los que participan son los artesanos, micro o pequeñas organizaciones de producción y sectores de la economía popular y solidaria, incluidas las asociaciones de personas naturales (micro o pequeños productores); sectores cooperativistas y comunitarios.

Los pliegos de cada Feria establecen el ámbito territorial, los productos, los productores y los consumidores (entidades públicas beneficiarias).

Fases de la Feria

En el Gráfico N° 5 se pueden apreciar las diferentes etapas de la Feria en el transcurso del tiempo, desde la convocatoria hasta la ejecución en un máximo de 9 a 12 días.

Gráfico N° 5
Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Fases de la Feria Inclusiva



Fuente: Elaboración propia

El Gráfico muestra el flujo del proceso de una Feria Inclusiva y el tiempo que demora cada una de las fases o pasos del proceso. Las preguntas aclaratorias que necesiten los productores, antes de presentar sus propuestas, deben ser realizadas de forma escrita y entregadas en las oficinas del funcionario público responsable de llevar adelante la Feria Inclusiva.

Ferias Inclusivas para la compra de alimentos

De los registros digitales del INCOP, que se encuentran en su sitio web, y por consultas a instituciones que apoyan a pequeños productores organizados que han accedido al mercado público, se evidencia que los principales productos comprados a través de Feria Inclusiva son: Granola, quinua, fréjol y panela. De estos productos, el único que ha tenido continuidad en su compra ha sido la granola.

Uno de los impactos del mercado público es la creación y fortalecimiento de las organizaciones de productores, pero este impacto se desvanece cuando la demanda de un determinado producto no es constante.

Impacto de las Ferias Inclusivas

Aun cuando la Feria Inclusiva es una herramienta que recoge los lineamientos de la Constitución referidos a crear procesos de inclusión para los actores de la economía popular y solidaria, en la práctica termina siendo una herramienta que favorece los procesos de acumulación de capital en pocas manos. Esto es así porque quienes más capacidad de producción tienen, quienes acceden a economías de escala y más poder económico poseen, son quienes más favorecidos están en las compras públicas, considerando el volumen de ventas que tienen.

a) A nivel económico

El Programa de Provisión de Alimentos ha ejecutado alrededor de 60 Ferias Inclusivas entre el 2009 y 2011 con un monto global de compra de 23.4 millones de dólares. Este monto representa solamente el 13.56% del total gastado en la compra de alimentos, ya que en el periodo señalado el Estado compró alimentos por un valor de 172.49 millones de dólares*.

Entre el 2009 y 2011, más de 92 millones de dólares han sido adjudicados a apenas 9 empresas proveedoras de los productos altamente industrializados como colada, galletas, barra de cereales (Desayuno Escolar) y leche UHT (refrigerio escolar). Esto se contrapone a los casi 25 millones de dólares que han sido adjudicados a más de 25 micro, pequeñas empresas, productores artesanales y organizaciones de la economía popular y solidaria que han participado en las Ferias Inclusivas realizadas por el PPA para la compra de granola en hojuelas. Finalmente, se puede afirmar que el impacto en la economía global es prácticamente nulo ya que se estima que en el Ecuador existen alrededor de 2 millones de micro y pequeñas empresas.

b) A nivel organizacional

El Ecuador tiene una gran deficiencia de organizaciones productivas, es así que en las experiencias recogidas se encontró que para hacer frente al mercado público para la venta de productos, los productores inician procesos de formación/consolidación o recuperación de organizaciones productivas.

* En el Sistema de Contrataciones, la compra registrada como “alimentos” incluye gaseosas, bebidas alcohólicas, bebidas y otros, que no necesariamente son alimentos.

Para participar en la Feria las organizaciones deben estar al día con el RUP y tener legalmente habilitado el RUC. Tanto la normativa que regula estos procesos como las entidades estatales encargadas de hacerla cumplir, no toman en cuenta la realidad de las organizaciones de productores. La normativa está más acorde con la realidad de las micro y pequeñas empresas que se organizan formalmente y cumplen con los requerimientos legales pertinentes y fácilmente pueden cumplir lo que se detalla en los términos de referencia.

Conclusiones

- La Feria Inclusiva es un proceso que diversifica la cantidad de proveedores que han sido habilitados en un proceso de contratación. Las organizaciones de productores, sin importar su capacidad productiva, pueden acceder a una parte del monto global de contratación. Al contrario de los otros procesos de contratación, la Feria Inclusiva fomenta el respeto de un precio justo, tanto para el productor como para el comprador.
- Aun cuando la Feria Inclusiva es considerada como la herramienta de adquisición pública que mejor puede incluir a los pequeños productores, no logra la inclusión deseada. Esto se explica porque la demanda de productos desde las instituciones públicas se caracteriza por considerar alto valor agregado (industrial) y volúmenes considerables, aspectos ambos que no pueden ser cubiertos por los pequeños productores.
- La alta especificidad de los productos, incluyendo las condiciones de producción, la maquinaria, equipos e infraestructura mínimos y los altos volúmenes demandados impiden una óptima inclusión de pequeños productores en los procesos de compra pública de alimentos para el Desayuno Escolar. Es así que, de los 5 productos del Desayuno Escolar, apenas la granola en hojuelas ha podido ser adquirida a micro y pequeños productores de alimentos.
- La alta especificidad de los productos implica también que solamente proveedores con alta capacidad de producción y altamente tecnificados puedan participar en los procesos de contratación. Es así que actualmente las galletas, barra y colada se compra a nueve empresas que han monopolizado, durante años, la producción de alimentos fortificados para programas del Estado.
- En la normativa se menciona a las comunas pero ¿cómo integrarlas si la mayoría de ellas se conformaron como organizaciones sin fines de lucro,

y sus actividades productivas son comunitarias y buscan el bienestar colectivo?, ¿cómo podrían adaptarse a esta normativa? ¿No sería más pertinente que la normativa se adapte a los fines de las organizaciones, o al menos, presentar alternativas, y de esta forma mantener la producción comunitaria que es parte de la economía solidaria?

3. Conclusiones y recomendaciones generales

Se podría iniciar el análisis de los resultados de este texto indicando que el Sistema Nacional de Contratación Pública no ha logrado alcanzar los objetivos planteados en el discurso político. La descentralización y diversificación de la compra de alimentos no han sido alcanzadas, por ende, el apoyo a la producción, sobre todo de los pequeños productores, no se ha cumplido. Aun cuando no se han alcanzado estos objetivos no se puede desconocer la transparencia y el acceso a la información que actualmente existe.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública no recoge aspectos de la realidad de los pequeños productores campesinos ni de sus organizaciones, los que de seguro permitirían una mejor inclusión de estos sectores en este Sistema. La mayoría de los procesos de contratación que se encuentran reglamentados en la ley y desarrollados en la plataforma electrónica buscan el ahorro para el Estado, son rígidos en sus exigencias y, desde el lado del pequeño productor, son complejos de entender, debido principalmente al escaso acceso a educación y las TIC por parte de los pequeños productores.

Desde el análisis de los estudios de caso podemos manifestar que una política comprometida por el apoyo a un determinado sector productivo, junto a un sistema de contratación puede llegar a catalizar el fomento productivo. Tal es el caso de la leche, en el que una política de precios establecida desde el Gobierno permitió que el producto pase directamente del productor al consumidor, evitando largas cadenas de intermediación. El mercado estatal y una política de fomento productivo han promovido el mejoramiento de la calidad de la leche mediante la creación de los centros de acopio de leche, impulsados desde las ONG, Gobierno nacional o seccional y productores. Todo ello ha consolidado la producción de los pequeños productores de leche que manifiestan mejoras en su nivel de vida.

Por otro lado, están aquellos productores agrícolas que producen alimentos y no reciben apoyo alguno. Enmarcados en una política comercial, ellos han sido objeto de experimentos y proyectos piloto que desgastan la organi-

zación productiva y no generan impactos positivos. Estos productores tienen que afrontar las variaciones de precios, la deficiencia de un modelo de gestión público – privado que no permite la integración al mercado público de forma descentralizada, respetando las costumbres y tradiciones productivas y alimenticias de las zonas.

Las demandas de las instituciones públicas no han cambiado, y aún se establecen desde un escritorio, bajo parámetros generalizados de nutrición, dejando de lado la riqueza productiva y costumbres alimenticias de los diferentes sectores. Esta es una seria dificultad si se quiere resolver problemas de desnutrición y salud en un país tan diverso. Esta forma de establecer las dietas y los menús de los beneficiarios generan las compras de tres o cuatro productos industrializados en volúmenes considerables, lo que deja de lado a los pequeños productores organizados. El Programa de Alimentación Escolar podría ser un espacio para la inclusión de los pequeños productores locales, siempre y cuando el menú considere productos de consumo y producción tradicional de la zona.

El Sistema Nacional de Contratación Pública demanda de organizaciones productivas y fomenta su consolidación a través de los requisitos para ser parte del Sistema y acceder al mercado público. Pero este fomento busca la formalización empresarial y no considera la posibilidad que la ley se adapte a la realidad productiva y organizativa de los pequeños productores quienes están reconocidos en la Constitución como actores de la economía popular y solidaria.

Todos los procesos del Sistema Nacional de Contratación Pública han sido diseñados de tal forma que generen ahorro al Estado, especialmente a través de la selección de la oferta más económica. Este hecho, sumado a los altos volúmenes demandados de un determinado bien por las instituciones públicas, profundiza la concentración de recursos en pocas manos, pero también el limitado acceso de los pequeños productores.

Aun cuando el mercado estatal de compra de alimentos mantenga un porcentaje bajo —ya que solamente ha alcanzado alrededor de 47 millones de dólares en cuatro años—, es necesario analizar cómo estos llegan a los pequeños productores, sobre todo porque se espera que este mercado de alimentos estales llegue a ser de 150 millones de dólares al año. Es por ello que el mercado público debe ser considerado como catalizador de las organizaciones productivas; las compras públicas no deben de ser un fin en sí mismo, sino una herramienta para dinamizar y potenciar la producción local.

Finalmente, los programas sociales de alimentación influyen en la cultura alimenticia de una sociedad, es así que hace 10 años el consumo de arroz en zonas rurales, especialmente de la sierra, era casi inexistente, pero dado que el Programa de Alimentación Escolar lo contemplaba en el menú, como producto principal, actualmente en el Ecuador alrededor del 90% de los habitantes consumen arroz.

Bibliografía

Documentos citados

- Ecuador. INEC – ESPAC. 2012. *Convenio Reserva Estratégica de Leche 2008-2011*.
- Ecuador. PPA. 2012. *Compras públicas de alimentos 2009-2011*. Base de datos en disco compacto. (Solicitada por el autor y entregada oficialmente por PPA en 2012).
- Ecuador. INCOP. 2012. *Ecuador. Sistema de Contratación Pública. Compra de alimentos enero 2008 – marzo 2011*. Base de datos en disco compacto. (Solicitada por el autor y entregada oficialmente por INCOP en 2012).
- Grijalva Cobo, Juan Pablo. 2011. “La industria lechera en Ecuador: un modelo de desarrollo”. En: *Retos*, 1. enero/junio: 65-70.
- Novoa, Braulio. 2013. “Análisis del sistema nacional de compras públicas de alimentos en el ecuador: puntos críticos y potencialidades”. Investigación en curso.

Otros documentos consultados

- Becerra, M. 2011. *Retórica, política y administración pública: Por qué fallan las reformas administrativas*. México: Universidad Autónoma Metropolitana UAM Xochimilco.
- Carranza, J. 2002. “E-fiscal en América Latina: experiencias líderes en sistemas de información de administración financiera, compras del gobierno y administración tributaria”. En: *VII Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa.
- Chayanov, A. 1975. “Sobre la Teoría de los Sistemas Económicos no Capitalistas”. En: *Cuadernos Políticos*, 5. México.
- Ecuador. Leyes, Decretos, etc. 2003. *Decreto Presidencial N° 1112. Preferencia en la contratación para programas sociales con producto nacional*.
- Ecuador. Leyes, Decretos, etc. 2009. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador*.
- Ecuador. INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública y BID. 2011. *Evaluación Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador; -SNCP, Metodología, OCDE-CAD*. Quito.

- Fair, H. 2010. *Una aproximación al pensamiento político de Michel Foucault Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.
- Hall, D. 2011. *¿Por qué es necesario el Gasto Público?* Londres: Universidad de Greenwich.
- Hopenhayn, M. 1996. *Recomposición de los Actores en Programas Sociales; consideraciones desde la experiencia Latinoamericana*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ortiz, I. 2007. *Política Social: Guía de orientación de políticas públicas*. Nueva York: Naciones Unidas, DAES.

Documentos primarios consultados

Ecuador. INCOP, Instituto Nacional de Contratación Pública. [Resoluciones consultadas]:

2008

Resolución, N° 001-08, Expedir las siguientes disposiciones especiales para la aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 11 de agosto del 2008.

2009

Resolución N° 018-09, Disposiciones Especiales Dirigidas a Asociaciones de Primer y Segundo Grado que Realicen Procesos de Contratación Pública con Financiamiento del Ministerio de Inclusión Económica y Social de sus Institutos o Programas Adscritos, 9 de abril del 2009.

Resolución N° 020-09, Disposiciones para el proceso de contratación de subasta inversa, 12 de mayo del 2009.

Resolución N° 038-09, Oficializar el nuevo modelo de pliegos de uso obligatorio para el procedimiento de Subasta Inversa Electrónica, e incluir disposiciones en la carta compromiso de todos los modelos de pliegos de uso obligatorio, 9 de diciembre del 2009.

2010

Resolución N° 039-2010, Disposiciones para los procesos de cotización y menor cuantía, en sustitución de la resolución INCOP N° 026-09, 27 de febrero del 2010.

Resolución N° 044-2010, Incluir disposiciones en la declaración de agregado nacional en los modelos de pliegos de uso obligatorio para los procedimientos de adquisición de bienes y servicios, 15 junio 2010.

2011

Resolución N° 047-2011, Procedimiento de Contratación para Realizar Ferias Inclusivas, 25 de febrero de 2011.

Resolución N° 049-2011, Disposiciones para los procesos de selección de proveedores para la celebración de convenio marco, 17 de mayo del 2011.

2012

Resolución Casuística del uso del Procedimiento de Ínfima Cuantía, 30 de mayo del 2012.



El presente texto muestra los diversos esfuerzos que se realizan por lograr que los productores rurales accedan a la compra pública en Ecuador, Perú y Bolivia. El análisis se enfoca en los principales cambios normativos, el tipo de programas en marcha para la compra pública de alimentos, la efectividad de la incorporación de los productores en este mercado y, finalmente, analiza los resultados, avances y desafíos de la efectividad de estas políticas para la participación de los/as actores rurales, considerando el rol que puede tener el Estado en la promoción de mejores circuitos de comercialización para las familias campesinas y promoviendo un consumo adecuado y responsable para la población.

ISBN: 978-99954-88-16-1

