



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

DIPLOMADO SUPERIOR EN FINANZAS

TÍTULO DEL EXAMEN COMPLEXIVO:

“COMPRA PÚBLICA SOLIDARIA E INCLUSIVA”

Previa a la obtención del Diplomado Superior en Finanzas

ELABORADO POR:

Salomón Tenorio Arismendi

TUTOR

Econ. Teresa Alcívar Avilés, PhD

Guayaquil, a los tres días del mes de febrero del año 2016



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

CERTIFICACIÓN

Certificamos que el presente trabajo fue realizado en su totalidad por el Econ. Salomón Tenorio Arismendi, como requerimiento parcial para la obtención del Grado Académico de Diplomado Superior en Finanzas.

Guayaquil, a los tres días del mes de Febrero del año 2016

DIRECTOR DE EXAMEN COMPLEXIVO

Econ. María Teresa Alcívar, PhD

REVISORES:

Ing. María Josefina Alcívar, Mgs

Econ. Uriel Castillo Nazareno, Mgs

DIRECTORA DEL PROGRAMA

Econ. María Teresa Alcívar, PhD.



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

DECLARACIÓN DE RESPONSABILIDAD

YO, SALOMÓN TENORIO ARISMENDI

DECLARO QUE:

El examen complejo titulado “COMPRA PÚBLICA SOLIDARIA E INCLUSIVA” previa a la obtención del Grado Académico de Diplomado Superior en Finanzas, ha sido desarrollada en base a una investigación exhaustiva, respetando derechos intelectuales de terceros conforme las citas que constan al pie de las páginas correspondientes, cuyas fuentes se incorporan en la bibliografía. Consecuentemente este trabajo es de mi total autoría.

En virtud de esta declaración, me responsabilizo del contenido, veracidad y alcance científico del examen complejo del Grado Académico en mención.

Guayaquil, a los tres días del mes de febrero del año 2016

EL AUTOR

Salomón Tenorio Arismendi



UNIVERSIDAD CATÓLICA
DE SANTIAGO DE GUAYAQUIL

SISTEMA DE POSGRADO

AUTORIZACIÓN

YO, SALOMÓN TENORIO ARISMENDI

Autorizo a la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil, la publicación en la biblioteca de la institución del examen complexivo de Maestría titulado: “COMPRA PÚBLICA SOLIDARIA E INCLUSIVA”, cuyo contenido, ideas y criterios son de mi exclusiva responsabilidad y total autoría.

Guayaquil, a los tres días del mes de Febrero del año 2016

EL AUTOR

Salomón Tenorio Arismendi

ÍNDICE

Resumen.....	2
1 Introducción.....	3
2 Desarrollo temático.....	5
2.1 La Compra Pública.....	5
2.2 Dinámicas productivas locales.....	10
2.3 Casos emblemáticos de compra pública inclusiva.....	11
2.3.1 Compra pública de alimentos.....	11
2.3.2 Compra pública de servicios externalizados.....	15
3 Conclusiones.....	18
Fuentes de investigación documentales o bibliografía.....	19

COMPRA PÚBLICA solidaria e inclusiva

RESUMEN:

El objetivo de este documento es presentar una metodología efectiva, que pueda controlar el Estado aplicando herramientas desde la compra pública, que permitan generar fuentes de empleo para los sectores históricamente excluidos o para aquellos productores locales cuya capacidad productiva se debilita por escasez de recursos y fomento productivo y que son extorsionados por ciertos grupos de intermediarios que se aprovechan de su situación de vulnerabilidad.

La generación de fuentes de empleo, es una de las principales promesas de campaña para toda propuesta de Gobierno. Este documento se concentra en describir de forma detallada un procedimiento efectivo, que todo Gobierno puede implementar para generar fuentes de empleo a nivel local.

La presente propuesta analiza dos casos que han permitido que en Ecuador se alcance un alto valor de éxito en la inclusión de economías populares y solidarias de forma priorizada dentro de la compra pública. Los casos, se basan en experiencias analizadas entre el 2010 al 2015, en los cuales se han desarrollado en Ecuador diferentes propuestas inclusivas, que han ido mejorando en el transcurso del tiempo. Es por lo tanto, una aplicación deductiva, que mediante el aprendizaje continuo de la ejecución de propuestas de políticas inclusivas, se ha logrado generar una reconocida experiencia respecto de metas que antes no llegaron a culminarse de manera favorable.

El modelo ha tenido éxito en Ecuador, un país relativamente pequeño, pero con un alto nivel de complejidad por ser pluricultural y multiétnico. Además históricamente las políticas públicas productivas, se habían desarrollado enfocadas principalmente a favorecer al gran productor agroindustrial o de la gran empresa. En este país latinoamericano las lógicas productivas no permiten que el pequeño productor o el pequeño innovador accedan a espacios que le permitan desarrollarse, ya que el intermediario en el primer caso o la escasísima facilidad para recibir una línea de crédito para su innovación en el segundo caso, son grandes obstáculos que detienen el crecimiento dinámico del sector.

El primer caso versa sobre la provisión de alimentos por parte del Estado, donde se realiza el proyecto de alimentación escolar que recibirán los niños en edad escolar de manera gratuita. Este proyecto de adquisición de alimentos y sus servicios complementarios, de manera anual representa al país más de 150 millones de dólares. El segundo caso, es la contratación de servicios de apoyo de manera externalizada, propuesta que permite tener una demanda cautiva de diferentes servicios, que pueden ser provistos por los actores de la economía popular y solidaria, que representa más de 400 millones de dólares en compra pública anual.

Para cada caso se revisan estadísticas y resultados efectivos alrededor de la generación de espacios productivos para la economía popular y solidaria. Luego del respectivo análisis, se propone una metodología detallada, que puede servir como guía para desarrolladores de políticas públicas inclusivas para la región.

1. INTRODUCCIÓN:

La compra pública o la contratación pública que realiza un Estado, es al menos el 10% de su Producto Interno Bruto (PIB), (Rozemberg, R., & Gayá, R. 2012); lo que según cifras publicadas por el Banco Central del Ecuador, en Ecuador representa en promedio adquisiciones de alrededor de 10 mil millones de dólares al año. Esta propuesta pretende ser una guía para aplicar políticas públicas solidarias e inclusivas en la compra pública.

Sin pretender enfocarse en propuestas teóricas o postulados para el investigador que gusta de conocer nuevos métodos de desarrollo o el simple lector curioso que le llama la atención lo novedoso, ésta puede ser una guía práctica, que le permitirá generar fuentes de empleo, aplicando principios de solidaridad y de inclusión para aquellos grupos considerados vulnerables.

El principio planteado para generar una compra inclusiva y solidaria es sencillo y práctico, aunque necesita voluntad política y muchas ganas de trabajar de manera interinstitucional.

Primero debe existir el diagnóstico respectivo de la normativa existente para contratación pública y la identificación de espacios que permitan generar procesos inclusivos. En este diagnóstico se debe evaluar además de la parte técnica, los tiempos y decisiones políticas. El sistema de compras públicas debería tener reglas claras a favor de los actores de las economías populares y solidarias, con énfasis a la localidad donde desarrollan su sistema económico (localidad). Se deberán identificar las instancias claves gubernamentales que permitan una normativa efectiva, de ser el caso.

De forma continua y progresiva se deben identificar nichos de demanda potencial de productos en entidades claves del Estado, esto es la compra de bienes y/o servicios que requieren las Instituciones Públicas, que permitan generar contratos a mediano y largo plazo para la provisión de los mismos por parte de actores de la localidad donde se requieran. A fin de garantizar la transparencia y efectividad del proceso de compra pública, se deberá prioritariamente buscar su estandarización a través de una metodología efectiva, que se adecue a la potencial oferta local existente, en especial para los actores de la economía popular y solidaria (AEPYS).

A la par se debe trabajar en el fortalecimiento de la oferta local, en especial fomentar la asociatividad entre actores de la economía popular y solidaria. Este fortalecimiento debe incluir políticas claras que permitan permanentemente mejorar sus capacidades de ofertar productos al sector público, así como el debido acompañamiento técnico – profesional para temas administrativos y legales. Crear fácil acceso a créditos preferenciales para estos actores. Mediante estos equipos asociativos, se pueden motivar políticas de inclusión socio-económicas para personal que tenga discapacidades, o de etnias locales históricamente excluidas, etc.

Con la demanda y oferta identificadas, se trabaja en la construcción y perfeccionamiento de herramientas y de política pública, que permitan efectivizar la compra pública prioritariamente a los actores de la economía popular y solidaria locales. En este punto se debe velar para que las asociaciones capacitadas y listas para proveer al Estado, tengan acceso a líneas de crédito preferentes, que les garanticen facilidades para adquirir capital de trabajo, tanto para equipos e insumos, como para el pago de sueldos y salarios mientras dura el periodo de liquidación de valores del producto adquirido por el Estado.

Finalmente, al realizarse la compra pública de los bienes y/o servicios que vaya a proveer el actor local de la economía popular y solidaria, se debe monitorear desde la misma creación de los términos de referencia o especificaciones técnicas para la compra, el proceso mediante el cual se realiza la misma y el seguimiento al proveedor adjudicado para que su experiencia, al menos la inicial como proveedor del Estado, resulte exitosa.

A manera de ejemplo, revisaremos lo que se puede hacer desde el Ministerio de Salud Pública del Ecuador, un Ministerio de amplia presencia y relevancia nacional, que nos permitirá comprender la metodología de trabajo propuesta.

2. DESARROLLO TEMÁTICO:

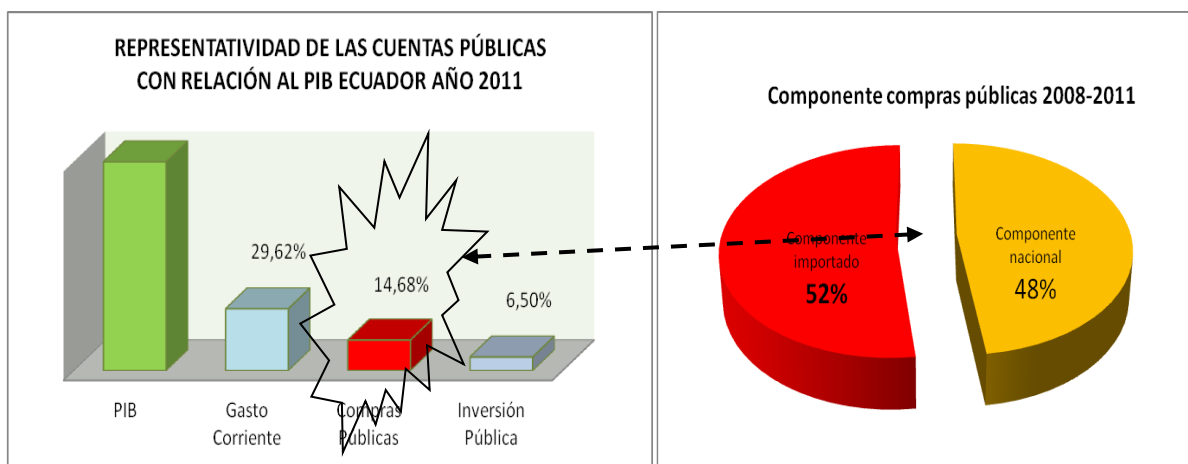
2.1 La compra pública:

Las compras públicas en un país representan entre el 10 y el 20% de su Producto Interno Bruto (PIB). Esto en el Ecuador al menos representa 10 mil millones de dólares de compras cada año. Las compras públicas de manera histórica constituyen una demanda de bienes y servicios que provee la industria especializada, ya sea por su nivel de complejidad de las características técnicas que se exige, por los altos montos en garantías requeridos, por los años de experiencia requeridos, por los altos montos de entrega del bien en un corto plazo, o la complejidad y lo engorroso de los procesos; por cualquiera de estos u otros motivos, las compras públicas constituían un mundo vedado para los pequeños productores.

La inversión pública bien utilizada constituye un pilar fundamental para la construcción de una economía endógena que impulse la transformación de la matriz productiva, pues permite el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades, oportunidades y capital de trabajo en los sectores generadores de valor de la producción.

El PIB del país cerró el año 2011 en USD\$65.945 millones, mientras que el gasto corriente total del Gobierno Central representó el 29,6% del mismo. La compra pública representó cerca del 15% del PIB del Ecuador, mientras que la inversión pública alcanzó el 6,5%. Sin embargo, esta fuerte inversión del Estado, no se ha revertido en el sector productivo local, pues un alto porcentaje de los valores que salieron de sus arcas, fueron a parar a los países proveedores del altísimo componente importado que tienen nuestras compras públicas (Alvear Haro, P. F. (2011)).

GRAFICO 1



Fuente: BCE - SERCOP
Elaboración: SENPLADES

Se observa que el 52% de lo comprado en los últimos 2 años es componente importado. El 48% restante tiene cierto porcentaje de componente nacional (conforme a los informes presentados por los proveedores), pero también tiene componente importado¹.

GRAFICO 2



Fuente: Información INCOP 2012 (Compras mediante subasta inversa) y MINFIN
Elaboración: SENPLADES: Información

Es importante señalar que gran parte de las compras públicas corresponden a compras realizadas por instituciones en cierta medida autónomas, como los sectores estratégicos, el IESS, los GADs, PETROECUADOR, de carácter mixto como las militares, por citar algunas; las cuales realizan sus compras aplicando sus propios criterios técnicos; que generalmente no consideran los beneficios de preferir la producción nacional (Ciudadana, P. (2006)).

Efectos del esquema de inversión pública aplicado actualmente

La compra pública del país está siendo satisfecha principalmente por multinacionales e intermediarios, y por ser la entrega del producto generalmente a muy corto plazo, no alcanzan a producir en la localidad, incentivándose así las importaciones e imposibilidad de desarrollo de producción (Cisneros Salgado, C. A. (2013)). En este contexto, la inversión pública es usada en reproducción del esquema de acumulación de capital.

¹ Estudios realizados por Fernando Suárez MINFIN, donde desagregan la procedencia de los insumos de las empresas que ofertaron al Estado, señalan que al menos el 88% de la compra pública es importada.

TABLA 1



Fuente: SENPLADES

La propuesta que parte de SENPLADES se planteó para que la inversión pública y el sistema nacional de las compras públicas en general, constituyan una herramienta fundamental para incentivar la producción nacional, incluyendo a los actores de la EPS.

Esto contempla la generación de espacios para que el sector productivo local se sienta incentivado, para invertir y mejorar su capacidad y calidad, e impulsar la transferencia de tecnología y conocimiento a la oferta productiva local, de aquello que nos toque adquirir del exterior, por no ser producido aún nacionalmente.

Esto motivaría un efecto multiplicador en el gasto, efectos redistributivos, posibilidades de producción nacional, estímulo a la demanda agregada, utilización de capacidad instalada ociosa; en suma estímulo a la inversión privada.

TABLA 2



Fuente: SENPLADES

Base normativa

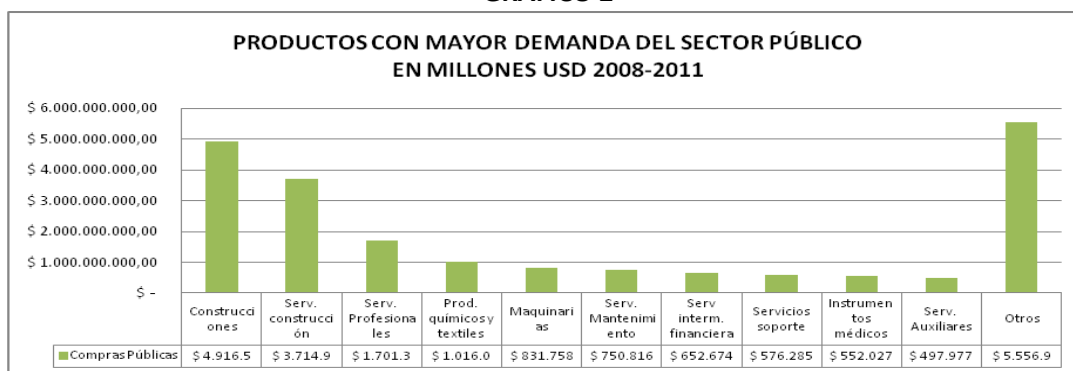
La propuesta de aplicar la inversión pública para transformar la matriz productiva del Ecuador, nace como pedido de los mandantes, el pueblo ecuatoriano, expresado en la *Carta Magna* en los artículos 280, 284, 288, 289, 291, 339; en el *Código Orgánico De Planificación Y Finanzas* artículos 2, 26, 62, 63, 64; en los objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública expresados en la *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*; en la *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario* en su artículo 132; en la *Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria* en su artículo 3; en el *Código Orgánico De la Producción, Comercio e Inversiones* en sus artículos 4, 55 y 102.

Voluntad soberana que actualmente no se cumple a cabalidad, al impulsar las importaciones y continuar fomentando la intermediación inescrupulosa, desde la misma compra del Estado.

Sectores priorizados en las compras públicas

En los últimos 4 años, las compras públicas han sido destinadas principalmente para construcciones y servicios. Las compras públicas pasaron de casi 7 mil millones en el año 2010 a cerca de 10 mil millones de USD en el año 2011.

GRAFICO 2



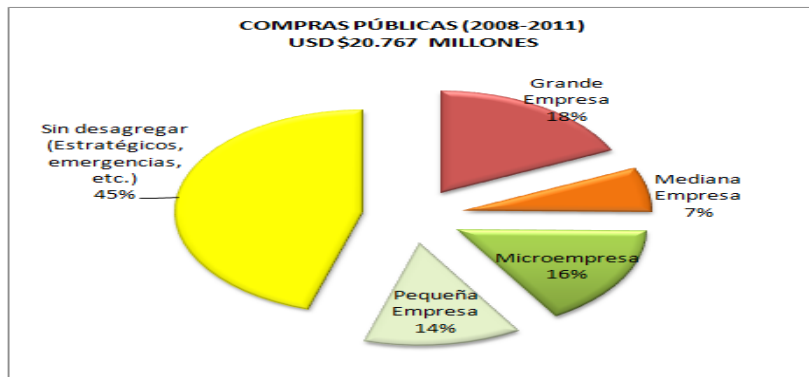
Fuente: Información INCOP 2012

Elaboración: SENPLADES - autor

Tipo de proveedores adjudicados en las compras públicas

Al analizar el destino de las compras públicas por tipo de proveedor, según información proporcionada por el INCOP (actual SERCOP) desde el año 2008 hasta el año 2011, tenemos:

GRAFICO 3



Fuente: Información INCOP 2012

Elaboración: SENPLADES - Autor

El real aporte a la compra pública de la pequeña empresa y la microempresa se encuentra diluido en empresas “fantasmas” creadas por las grandes empresas para participar con mayores ventajas en los procesos de compra pública (Cisneros Salgado, C. A. (2013)).

En la siguiente tabla se puede apreciar la existencia de procesos adjudicados a empresas catalogadas como “Micro” y Pequeña” pero que tienen valores adjudicados que la podrían catalogar como empresas “Medianas” y “Grandes”. En total el valor adjudicado con estas inconsistencias representa alrededor de 665 millones USD para el 2011.

TABLA 2

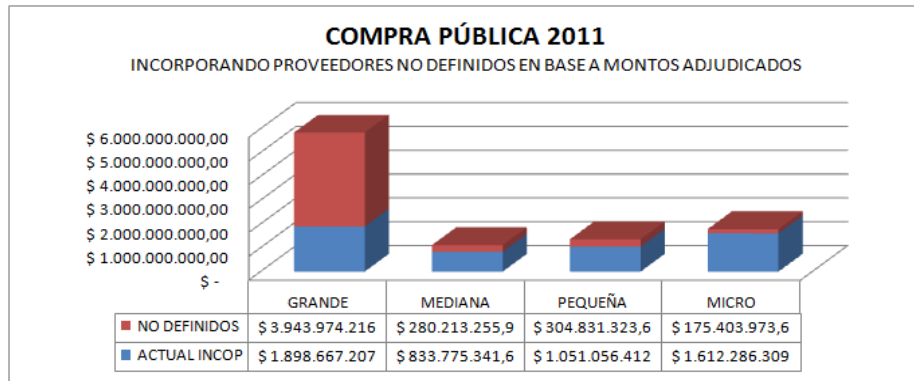
Tamaño presentado al INCOP	TAMAÑO EMPRESA POR MONTO ADJUDICADO AÑO 2011 EN MILLONES USD \$ (SISTEMA ANDINO DE ESTADÍSTICA)					TOTAL GENERAL
	Grande	Mediana B	Mediana A	Pequeña	Micro	
GRANDE EMPRESA	1,158.33	243.19	118.63	281.51	97.01	1,898.67
MEDIANA EMPRESA	279.26	137.25	94.62	229.43	93.22	833.78
PEQUEÑA EMPRESA	72.30	91.92	125.21	477.01	284.62	1,051.06
MICROEMPRESA	75.58	72.11	73.90	654.87	735.83	1,612.29
NO DEFINIDO	-	-	-	1.09	0.25	1.35
TOTAL GENERAL	1,585.47	544.47	412.35	1,643.91	1,210.92	5,397.13

Fuente: Información INCOP 2012

Elaboración: SENPLADES - Autor

Resulta interesante analizar quienes finalmente han sido adjudicados en los procesos de compra pública, al incluir los valores “no definidos” por el SERCOP (compras en las que no se determinaba el tamaño de la empresa adjudicada) según el monto en el que fueron adjudicados, se observa la realidad de lo que está pasando en los procesos de compra pública (Nabernegg, M. K. (2015)).

GRAFICO 4



Fuente: Base de datos INCOP 2011

Elaboración: SENPLADES; Subsecretaría de Inversión Pública

2.2 Dinámicas productivas locales:

El resultado de la aplicación de ciertas políticas de desarrollo, o la ausencia de las mismas, permiten que se desarrollen las dinámicas productivas de una determinada región o sector (Ocampo, 2001). Por lo general las políticas de desarrollo productivo han sido lideradas por grupos hegemónicos que quieren perpetuar su poder, lo que ha permitido la proliferación de dinámicas excluyentes, donde por lo general el productor es el menos beneficiado en la cadena del bien o servicio que se ofrece.

Si el cambio de la matriz productiva implica la inclusión económica y la sustitución de importaciones para darle mayor peso a la producción nacional, las compras públicas son una herramienta que van a permitir apalancar el proceso. Ecuador, con un poco más de 15 millones de habitantes, tiene potencial como país para comprar productos y materiales para satisfacer la demanda interna. Es así que realiza adquisiciones por 400 millones de dólares anuales solo en alimentos y 100 millones en textiles. Sin embargo, los productos y materiales no son abastecidos por el mercado nacional, sino que se importan en un 88%, quedando apenas el 12% para adquisiciones locales. En cifras reales, el 88% significa 8.000 millones de dólares en operaciones anuales en el exterior, incluidas las operaciones por régimen especial, conforme datos del Ministerio de Finanzas y del Servicio Nacional de Aduanas (Senae).

Estudios desde el SERCOP y SENPLADES han detectado que existe la compra de productos que se obtienen en el país, pero que fueron adquiridos a importadores. De ese modo, creen que los encadenamientos de las compras públicas no están aportando a la transformación productiva nacional. Esto es, disminuir las importaciones, incrementar las exportaciones, la productividad y el valor agregado local y generar mayor cantidad de fuentes de empleo. Se puede fácilmente detectar que la compra de bienes y servicios que realiza el Estado, muchas veces es importada, pero muchos de esos productos y servicios se obtienen en el país, fueron adquiridos a importadores. De ese modo, en la actualidad los encadenamientos de las compras públicas no están aportando a la transformación productiva nacional. Esto es, disminuir las importaciones, incrementar las exportaciones, la productividad y el valor agregado local y generar mayor cantidad de fuentes de empleo.

La realidad del mercado de alimentos en Ecuador, gira entorno a productores cuyos productos no reciben generalmente un precio justo, pues los diferentes intermediarios son los que obtienen los verdaderos beneficios al comercializar con reglas que han sido diseñadas para favorecerlos. Estos productores no tienen mercados fijos y además carecen de políticas que les impulsen a desarrollar sus capacidades y menos aún capacidad para acceder a créditos preferentes.

En otro caso, los servicios que requiere el Estado tiene tal cantidad de exigencias y normas que terminan excluyendo a cualquier postulante pequeño que quisiera entrar. Desde la necesidad de una fuerte inversión inicial, hasta la formación especializada que deberán tener para ofrecer sus servicios. Las empresas que están actualmente en el negocio no lo quisieran perder, pues les generan jugosas ganancias.

2.3 Casos emblemáticos de compra pública inclusiva:

2.3.1 Compra pública de alimentos

Según el Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador SIISE22, la desnutrición es uno de los principales problemas de salud en los países en desarrollo, que contribuye directamente a la mortalidad infantil y a rezagos en el crecimiento físico y desarrollo intelectual de las personas. El acceso a una alimentación sana y saludable es un elemento clave al que los Gobiernos deben dedicar parte de su presupuesto; en especial la alimentación para los niños y niñas en etapa formativa. El Gobierno ecuatoriano destina cerca de US\$ 200 millones de dólares para garantizar que los niños en edad escolar y los infantes de escasos recursos accedan a una alimentación básica que les complemente lo que reciben en casa.

Según un informe de la Secretaría de Desarrollo Social del municipio de Quito realizada en 2011, cerca del 20% de niños y niñas tiene baja talla y peso respecto a su edad, lo que indica falencias en el aspecto nutricional. A la hora del rendimiento escolar esta carencia nutricional incide directamente afirman los expertos entrevistados. El niño que está en etapa de estudio necesita una buena alimentación no solo para el desarrollo físico sino también para el desarrollo de destrezas y el aprendizaje. Por eso es importante saber combinar los alimentos para que el menor pueda mantenerse atento durante la jornada de clases. "Si el niño viene sin desayunar, su cerebro pierde la capacidad de atención y concentración a los 45 minutos de lo que llega a clases", afirman profesores de mayor experiencia consultados en este estudio. Y ese es uno de los principales problemas. Se identificó que al menos el 70% de los niños y niñas no desayunan. "El desayuno es importante para las primeras horas en la escuela", afirman expertos nutricionales, que además señalan que la dieta debe contemplar también el almuerzo y la merienda con contenidos nutricionales proporcionales y combinados en cada una de las horas de alimentación del niño en edad escolar.

Es importante recordar que desde 1999, el Ministerio de Educación a través del Programa de Alimentación Escolar atiende con desayuno y almuerzo a niños y niñas de entre 5 y 14 años de edad, que asisten regularmente a las instituciones educativas de educación inicial y básica de sostenimiento fiscal, fiscomisional y municipal de todo el territorio ecuatoriano. Entre 1989-1995 funcionó como Programa de Colación Escolar en el marco de las reformas educativas propuestas por el Ministerio de Educación y Cultura (MEC) para el mejoramiento de la educación básica.

Es a la vez pertinente mencionar que el PAE, apoyado por las agencias de Naciones Unidas, Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), nació como respuesta estatal de compensación a las políticas de ajuste y modernización para disminuir el impacto social de las mismas. De acuerdo a los documentos técnicos partes de sendos convenios: PNUD ECU/94/017/A/01/99 y PMA ECU3096-2, los problemas principales identificados, entre otros, señalaban: el deterioro acelerado de la situación económica de la población por la pérdida de capacidad de acceso de los hogares a la canasta básica, el aumento del desempleo y del subempleo, la pérdida de capacidad de consumo de los hogares (2); la situación alimentaria y nutricional de la población que de acuerdo al documento técnico del Convenio N° 3096 (Ampl. 2) se encuentra en franco deterioro (3).

² "...en febrero del año 2000 el ingreso de 73% de los hogares no alcanzaba para cubrir el costo de la canasta básica de alimentos (frente al 47% de hogares en octubre de 1998...) Anexo 1 b.

³la tasa de desempleo que ascendía al 20%..., el 85 % de la población indígena rural vive en condiciones de pobreza absoluta", "...la malnutrición afecta a más de la mitad de la población, los índices más elevados se presentan en las zonas rurales de la Sierra y de la Costa; la incidencia media de la mal nutrición proteico-energética de los escolares es de un 50% aunque en las zonas rurales es del 60%"; "entre el 37 y 40% de los niños en edad escolar sufren de deficiencias de hierro ...con graves repercusiones para la salud mental y física, así como su capacidad de aprender. ibid

El objetivo a largo plazo del Proyecto de Alimentación Escolar, fue facilitar un complemento alimentario a los escolares procedentes de familias pobres e indígenas garantizándoles con ello una seguridad alimentaria cotidiana. El PAE, en su arranque en el año 1999 partió de la población objetivo compuesta por niños y niñas de educación básica que asistían a las escuelas fiscales y fiscomisionales de los sectores con mayor incidencia de pobreza en las zonas rurales y urbano marginales por provincias, establecidos en La Geografía de la Pobreza del Ecuador, 1996, de acuerdo a estudios adicionales de vulnerabilidad e inseguridad alimentaria e, información del SIISE, la población meta fue de hasta 1.000.000 de niños y niñas de 10.000 escuelas durante 180 días de atención, y su objetivo principal era aumentar la asistencia a clases de los escolares, mejorar la atención y la concentración de los estudiantes en clase.

A partir de los convenios de cooperación con las agencias de Naciones Unidas PMA ECU3096-2 y PNUD ECU/94/017/A/01/99 se previó el retiro gradual de la cooperación y el fortalecimiento de una instancia nacional de dirección, Coordinación Nacional y coordinaciones provinciales del PAE hispanas y bilingües. La estrategia operativa del PAE buscó unir esfuerzos entre el Gobierno Ecuatoriano a través del Ministerio de Educación que financia y ejecuta el PAE y define la estrategia y política; el PMA y el PNUD que brindan asistencia técnica y administrativa; la industria de alimentos que fabrica los productos y la comunidad escolar.

En agosto de 1999 se estableció mediante Acuerdo Ministerial N° 19-60, la creación del Programa de Alimentación Escolar PAE para la entrega de almuerzo y colación escolar como sus vertientes de atención a los escolares⁴. En el año 2000, la coordinación del Programa decidió eliminar los criterios de focalización para universalizar la cobertura. Como resultado de esta política, el número de escuelas beneficiarias se incrementó en un 68% en un solo año, pasando de 8.496 escuelas en 1999 a 14.276 escuelas en el año 2000, lo cual determinó que la población estudiantil atendida pase de 652.159 a 1'296.381 de escolares, significando esto un incremento del 98%. Además, de un total de 206 cantones atendidos, 162 de ellos tenían una cobertura del 100% de la población objetivo⁵.

Para el año 2002 el número de escuelas atendidas llegó a 14.832 con una población beneficiaria de 1'349.951 escolares. El crecimiento acumulado del Programa en tres años llegó al 74% para las escuelas y al 100% de beneficiarios. Este mismo año, el PAE pasó del Ministerio de Bienestar Social, hoy denominado

⁴ Para esto, en marzo de 1999 se suscribe una revisión sustantiva del proyecto entre el MEC y el PNUD y en junio del año 2000 un nuevo Plan de Operaciones con el PMA, mediante la extensión del Proyecto 3096.2, por la cual el PMA se compromete en apoyar con productos (harina de trigo, trigo y leche en polvo) por un valor equivalente a US\$ 8'465.902.

⁵ Consultoría Perspectivas para el Diseño e Implementación del Sistema de Monitoreo de los Recursos Escolares, Diagnóstico Inicial, febrero de 2012.

Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), al Ministerio de Educación, por tratarse de un programa con objetivos educativos⁶.

Con la promulgación de la Constitución del 2008, emerge un nuevo para los programas de alimentación del Gobierno, considerando como su principal eje a la Nutrición y a la Soberanía Alimentaria, lo cual abarca los ámbitos de producción, abastecimiento, garantía de disponibilidad, acceso de alimentos, comercialización y consumo; tal como se señala en los artículos 13 y 281 de la Carta Magna.

Por una parte, el artículo 13 garantiza el derecho de las personas y colectividades al "... acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, preferentemente producidos a nivel local y en correspondencia con sus diversas identidades y tradiciones culturales". A su vez, el artículo 281 indica que "La soberanía alimentaria constituye un objetivo estratégico y una obligación del Estado para garantizar que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades alcancen la autosuficiencia de alimentos sanos y culturalmente apropiado de forma permanente".

A partir del 16 de marzo de 2010 mediante acuerdo N° 0260-10 (Anexo No 04), se suprimió el almuerzo escolar y se realiza la entrega de desayuno y refrigerio. Hasta el mes de agosto de 2010 se habían atendido a 1.432.468 niños y niñas de todo el país, a través del Programa de Alimentación Escolar, dicho número se ha incrementado en alrededor del 44,2%, lo que alcanza a diciembre de 2012 una cantidad de 2.160.804 niños y niñas de educación inicial y general básica que reciben desayuno o refrigerio, como parte de los servicios del PAE; y, al 3 de diciembre de 2013, el número de beneficiarios asciende a 2.226.720. Al 2015 se espera atender a 2.952.440 de estudiantes .

Para dar cumplimiento a los mandatos constitucionales referentes a la materia de alimentación, se han conceptualizado varios objetivos estipulados en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, que se deben perseguir para lograr el salto cualitativo requerido en las múltiples dimensiones que afectan a esta acción estatal, entre las que se puede citar el mejoramiento de la calidad de vida de la población⁷ y la búsqueda de igualdad⁸, cohesión, y equidad social⁹.

La institución en Ecuador referente para la contratación de alimentos es el Instituto de Provisión de Alimentos, mediante la misma se diseña una propuesta que no sólo incluye la provisión de nutrientes para sus beneficiarios, sino que incorpora que dichos alimentos sean culturalmente aceptados y que dicha compra en lo posible beneficie a los productores locales.

⁶Consultoría Perspectivas para el Diseño e Implementación del Sistema de Monitoreo de los Recursos Escolares, Diagnóstico Inicial, febrero de 2012.

⁷SENPLADES, 2013. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, pg. 17

⁸SENPLADES, 2013. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, pg. 385

⁹SENPLADES, 2013. Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, pg. 428

Para efectivizar el beneficio a los pequeños productores actores de la economía popular y solidaria, se perfecciona el siguiente procedimiento:

- a) Se identifica la demanda; en este caso se planifica la distribución de alimentos para 2.9 millones de niños y niñas en edad escolar mediante un proyecto de inversión pública. Se prioriza a los más pequeños para que reciban un alimento diario más nutritivo.
- b) Se identifica la oferta; tanto la oferta actual como la potencial, y se desarrollan productos que cumplan con las especificaciones mínimas nutricionales y de calidad, pero que puedan proveer los pequeños productores o los actores de la economía popular y solidaria.
- c) Se perfeccionan herramientas y procedimientos de compra pública inclusiva; en este caso se diseñó un proceso de compra pública inclusiva denominado Feria Inclusiva, que permite a los oferentes ofertar según su capacidad de producción, y pueden existir múltiples ganadores en un solo proceso.
- d) Se realiza el acompañamiento respectivo; esto es de manera coordinada con las instituciones correspondientes se acompaña el proceso de fortalecimiento en procesos asociativos, desarrollo de capacidades productivas, su creación legal y capacidad para ofertar al Estado, así como las facilidades para que tenga acceso a crédito preferente.

2.3.2 Compra pública de servicios externalizados

Externalizar un servicio es entregar ciertas actividades propias de la empresa o institución, a otra empresa o grupo especializado en el tema. La externalización, es una práctica, que se está llevando a cabo por las grandes empresas, y en los últimos años por las instituciones públicas. El objetivo de la externalización, no solo radica en la reducción de costos, ya que la empresa que realiza aquella tarea de manera externa, se dedica exclusivamente a aquello; además la empresa contratada entregará los respectivos beneficios a sus empleados, evitándose la institución contratante, a entregar los mismos, a supuestos empleados que tendría que contratar, por los mismos servicios de manera interna (Lucio, R., Villacrés, N., & Henríquez, R. (2011)). Otro beneficio de la externalización, es la liberación de carga laboral, a las planas gerenciales y ejecutivas. Ya que estas, se podrán abocar de lleno, a sus tareas internas. Por lo que se ahorra tiempo y esfuerzo personal, en tareas que son consideradas menores.

La externalización constituye una forma de gestión estratégica encaminada a la modernización de la gestión pública tradicional. Actualmente, forma parte de un corpus heterogéneo de perspectivas modernizadoras denominado Nueva Gestión Pública (Ramió, 2001; Consejo Científico del CLAD, 2004). En el actual contexto de restricción del gasto público -especialmente de congelación del empleo público- y de creciente especialización y complejidad tecnológica, la necesidad de prestar

servicios públicos de calidad se ha visto parcialmente renovada mediante el uso de la externalización. La externalización de servicios en el ámbito de la administración pública consiste en la contratación de parte de la producción de los servicios con agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia (Fernández Díez, 2003).

La institución referente en Ecuador para la contratación de servicios externalizados es el Ministerio de Salud Pública, en la cual se han identificado al menos US\$ 400 millones de dólares que pueden destinarse exclusivamente para este tema.

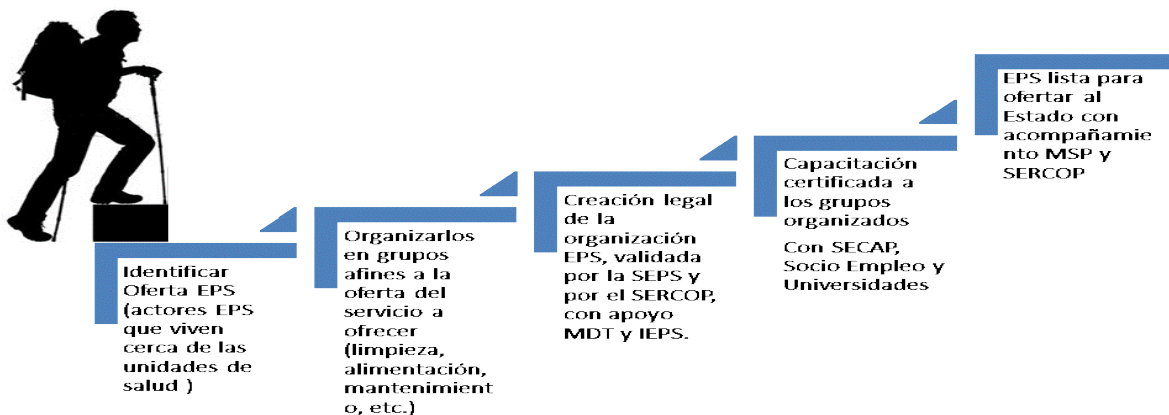
Los servicios que se están externalizando en este Ministerio son:

- Fabricación de lencería hospitalaria y ropa de trabajo
 - Fabricación de batas, pijamas y gorras para pacientes, cobijas, protectores impermeables, sábanas, toallas, etc.
 - Uniformes, zapatos, botas, gorros, mascarillas, etc.
- Servicio de limpieza y manejo de desechos
 - Limpieza de áreas administrativas
 - Limpieza de áreas de hospitalización
 - Limpieza de áreas críticas
 - Limpieza y mantenimiento de áreas verdes
 - Limpieza de ropa - Lavandería
- Servicio de provisión de Alimentos
 - Alimentos preparados para servidores del servicio de salud.
 - Alimentos preparados para pacientes.
 - Servicio de alimentos para eventos
 - Servicio de bar-cafetería permanente.
- Servicio de Mantenimiento
 - Pintura
 - Aires acondicionados
 - Sistema hidrosanitario
 - Carpintería
 - Mantenimiento de vehículos
 - Mantenimiento de ambulancias
 - Mantenimiento de vehículos de uso general
- Otros
 - Bazar
 - Farmacias
 - Señalética
 - Imprenta
- Servicios de Seguridad
 - Servicio de seguridad por horas (8 , 12 , 24 horas)
 - Servicio de seguridad en Parquederos
 - Cámaras de vigilancia

- Prevención de enfermedades metaxénicas
 - Servicio de fumigación para prevención de enfermedades vectoriales
 - Servicio de capacitación para prevención de enfermedades vectoriales a comunidades Brigadas

Para efectivizar el beneficio a los pequeños productores actores de la economía popular y solidaria, se perfecciona el siguiente procedimiento:

- a) Se identifica la demanda; en este caso se necesita cubrir las necesidades de servicios a ser externalizados para más de 2 mil unidades de primer nivel y 150 hospitales. Se analiza el histórico para la adquisición de estos servicios, comprendiendo que en muchas unidades de atención se ha contratado personal para que realice estos servicios.
- b) Se identifica la oferta; tanto la oferta actual como la potencial, y se desarrollan productos que cumplan con las especificaciones mínimas de calidad y servicio, ajustándola en lo posible a lo que puedan proveer los actores de la economía popular y solidaria.
- c) Se perfeccionan herramientas y procedimientos de compra pública inclusiva; en este caso se aplica la compra mediante el catálogo dinámico inclusivo si el producto está estandarizado en el portal de compras públicas, o se lo realiza mediante ferias inclusivas.
- d) Se realiza el acompañamiento respectivo; esto es de manera coordinada con las instituciones correspondientes se acompaña el proceso de fortalecimiento en procesos asociativos, desarrollo de capacidades para la oferta del servicio, su creación legal y capacidad para ofertar al Estado, así como las facilidades para que tenga acceso a crédito preferente.



3. CONCLUSIONES:

La compra pública bien direccionada puede ser una herramienta de fuerte impacto en el desarrollo de las economías locales, en especial las pequeñas o los actores de la economía popular y solidaria.

Para iniciar cualquier proceso inclusivo de impacto permanente, se debe crear la normativa que permita la efectividad del mismo.

En todo caso, esta herramienta sólo puede ser efectiva si hay decisión política de los altos mandos.

Luego de que la norma esté lista se debe tener debidamente identificada la demanda potencial para estos sectores que vamos a beneficiar. Esta demanda debe trabajarse para que los requisitos técnicos requeridos no sean excluyentes.

Se debe trabajar con la oferta de manera interinstitucional, a fin de cubrir con las entidades responsables los temas de fortalecimiento organizacional, mejorar sus capacidades de oferta, facilidades para ofertar al Estado y acceso a liquidez de manera preferente.

Con la oferta y la demanda identificadas, se generan herramientas para facilitar el contrato de estos grupos o actores que normalmente han sido excluidos y no están acostumbrados a manejar sus propios negocios. El acompañamiento de expertos es indispensable.

Con los proveedores trabajando para el Estado, se debe continuar su incremento de capacidades, para que puedan ofertar a otros mercados, y de ser posible a los mercados internacionales.

4. FUENTES DE INVESTIGACIÓN DOCUMENTALES O BIBLIOGRAFÍA

Alvear Haro, P. F. (2011). *Análisis de las compras públicas en el Ecuador, evolución y situación actual* (Doctoral dissertation, Quito; 2011).

Ciudadana, P. (2006). El Sistema de Compras en la Administración Pública: Propuestas para su transformación

Cisneros Salgado, C. A. (2013). La contratación pública en situaciones de emergencia en el Ecuador.

Cimoli, M., Porcile, G., Primi, A., & Vergara, S. (2005). Cambio estructural, heterogeneidad productiva y tecnología en América Latina. *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, 9.

de Compras Gubernamentales, R. (2013). El Sistema Electrónico de Ecuador: un referente de eficiencia y transparencia en Contratación Pública a nivel internacional.

DEL ECUADOR, P. Ú. B. L. I. C. A. ABASTECIMIENTO ALIMENTARIO DE LOS PROGRAMAS SOCIALES A TRAVÉS DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN. *Dinámicas de comercialización para la agricultura familiar campesina: desafíos y alternativas en el escenario ecuatoriano*, 99.

Fernández, V. R., Güemes, M. C., & Magnin, J. P. (2007). Buscandos los puentes perdidos del nuevo regionalismo: dinámicas productivas y calidad socioeconómica territorial. *Cuadernos del CENDES*, (65), 63-93.

González, I. (2011). Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina. *ILPES, Versión preliminar*.

Lucio, R., Villacrés, N., & Henríquez, R. (2011). Sistema de salud de Ecuador. *salud pública de méxico*, 53, s177-s187.

Madoery, O. (2001). *El valor de la política de desarrollo local* (pp. 200-228). Rosario: Homo Sapiens.

Malo-Serrano, M., & Malo-Corral, N. (2014). Reforma de salud en Ecuador: nunca más el derecho a la salud como un privilegio. *Revista Peruana de Medicina Experimental y Salud Pública*, 31(4), 754-761.

Nabernegg, M. K. (2015). Compras públicas, desconcentración y componente nacional: evaluando el efecto del nuevo marco legal de contratación pública en la desconcentración de mercado y la participación del componente nacional en el Ecuador 2009-2011.

Obando Torresano, S. D. R. (2012). *Incidencia de la ley orgánica del sistema nacional de contratación pública desde su promulgación en la optimización del gasto de los recursos del Estado Ecuatoriano y en la estructura social y administrativa de sus entidades* (Doctoral dissertation).

Rozemberg, R., & Gayá, R. (2012). La dimensión internacional de la contratación pública. *IDRC-UNSAM. ICT4GP Program. Buenos Aires, 1*.

Tobar, F. (2007). Políticas de provisión pública de medicamentos en América Latina y el Caribe. *Med Soc*, 6(2).

Vázquez-Barquero, A. (1999). Dinámica productiva y desarrollo urbano: La respuesta de la ciudad de Vitoria (País Vasco) a los desafíos de la globalización. *EURE (Santiago)*, 25(74), 19-33.

Vázquez-Barquero, A. (2000). Desarrollo endógeno y globalización. *EURE (Santiago)*, 26(79), 47-65.

Vera Rebollo, J. F., & Espejo Marín, C. (2006). El papel de los instrumentos de planificación en las dinámicas productivas y territoriales: las directrices y el Plan de Ordenación del Litoral de la Región de Murcia.

Yoguel, G. (2000). Creación de competencias en ambientes locales y redes productivas. *Revista de la CEPAL*.

DECLARACIÓN Y AUTORIZACIÓN

Yo, Tenorio Arismendi Salomón, con C.C: # 00801278250 autor del trabajo de titulación: “*COMPRA PÚBLICA SOLIDARIA E INCLUSIVA*” previo a la obtención del grado de **DIPLOMADO SUPERIOR EN FINANZAS** en la Universidad Católica de Santiago de Guayaquil.

1.- Declaro tener pleno conocimiento de la obligación que tienen las instituciones de educación superior, de conformidad con el Artículo 144 de la Ley Orgánica de Educación Superior, de entregar a la SENESCYT en formato digital una copia del referido trabajo de graduación para que sea integrado al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador para su difusión pública respetando los derechos de autor.

2.- Autorizo a la SENESCYT a tener una copia del referido trabajo de graduación, con el propósito de generar un repositorio que democratice la información, respetando las políticas de propiedad intelectual vigentes.

Guayaquil, 03 de febrero de 2016

f. _____
Nombre: Tenorio Arismendi Salomón
C.C: 0801278250

REPOSITORIO NACIONAL EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

FICHA DE REGISTRO DE TESIS/TRABAJO DE GRADUACIÓN

TÍTULO Y SUBTÍTULO:	Compra Pública solidaria e inclusiva		
AUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Tenorio Arismendi, Salomón		
REVISOR(ES)/TUTOR(ES) (apellidos/nombres):	Alcívar Avilés, Teresa		
INSTITUCIÓN:	Universidad Católica de Santiago de Guayaquil		
UNIDAD/FACULTAD:	Sistema de Posgrado		
MAESTRÍA/ESPECIALIDAD:	Diplomado Superior en Finanzas		
GRADO OBTENIDO:	Diplomado Superior en Finanzas		
FECHA DE PUBLICACIÓN:	03 de febrero de 2016	No. DE PÁGINAS:	20
ÁREAS TEMÁTICAS:	Administración Públicas, Finanzas Públicas, Desarrollo productivo		
PALABRAS CLAVES/ KEYWORDS:	COMPRA PÚBLICA, INCLUSIÓN SOCIO ECONÓMICA, ECONOMIA SOLIDARIA, DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL		
RESUMEN/ABSTRACT (150-250 palabras):	<p>El objetivo de este documento es presentar una metodología efectiva, que pueda controlar el Estado aplicando herramientas desde la compra pública, que permitan generar fuentes de empleo para los sectores históricamente excluidos o para aquellos productores locales cuya capacidad productiva se debilita por escasez de recursos y fomento productivo y que son extorsionados por ciertos grupos de intermediarios que se aprovechan de su situación de vulnerabilidad. La generación de fuentes de empleo, es una de las principales promesas de campaña para toda propuesta de Gobierno. Este documento se concentra en describir de forma detallada un procedimiento efectivo, que todo Gobierno puede implementar para generar fuentes de empleo a nivel local. La presente propuesta analiza dos casos que han permitido que en Ecuador se alcance un alto valor de éxito en la inclusión de economías populares y solidarias de forma priorizada dentro de la compra pública. Los casos, se basan en experiencias analizadas entre el año 2010 y el año 2015, en los cuales se han desarrollado en Ecuador diferentes propuestas inclusivas, que han ido mejorando en el transcurso del tiempo. Es por lo tanto, una aplicación deductiva, que mediante el aprendizaje continuo de la ejecución de propuestas de políticas inclusivas, se ha logrado generar una reconocida experiencia respecto de metas que antes no llegaron a culminarse de manera favorable.</p>		
ADJUNTO PDF:	<input checked="" type="checkbox"/> SI	<input type="checkbox"/> NO	
CONTACTO CON AUTOR/ES:	Teléfono: +593-999434288 / 981212511	E-mail: salomontenorio@gmail.com	
CONTACTO CON LA INSTITUCIÓN:	Nombre: Tenorio Arismendi, Salomón		
	Teléfono: +593-4-2888888 / 0955555555		
	E-mail: jose.piguave@cu.ucsg.edu.ec / jpiguave@gmail.com		

SECCIÓN PARA USO DE BIBLIOTECA

Nº. DE REGISTRO (en base a datos):	
Nº. DE CLASIFICACIÓN:	
DIRECCIÓN URL (tesis en la web):	