

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

**MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA SOCIAL Y  
SOLIDARIA**

**CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA PARA LA ECONOMÍA  
POPULAR Y SOLIDARIA EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE SUS  
INSTRUMENTOS.  
CASO DE ESTUDIO PROGRAMA HILANDO EL DESARROLLO  
2007–2016.**

**Autor:** María del Carmen Aldas Vargas  
**Director:** Diego Valencia Vinueza

Quito, junio de 2020

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSTGRADO DEL ESTADO**

Trabajo de titulación para obtener la Maestría en Investigación  
en Economía Social y Solidaria

**CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA PARA LA ECONOMÍA  
POPULAR Y SOLIDARIA EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE SUS  
INSTRUMENTOS.  
CASO DE ESTUDIO PROGRAMA HILANDO EL DESARROLLO  
2007–2016.**

**Autor:** María del Carmen Aldas Vargas  
**Director:** Diego Valencia Vinueza

**Quito, junio de 2020**

# Acta de grado



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIÓN POR ENCIMA DEL PROGRESO DEL ESTADO

## CENTRO DE ECONOMÍA PÚBLICA Y SECTORES ESTRATÉGICOS MAESTRÍA EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

Quito, 01 de Julio de 2020

Señores

**Unidad de Titulación Programa de Maestría en Economía Social y Solidaria 2017-2019**  
Instituto de Altos Estudios Nacionales – IAEN

Informe del promedio de notas defensa oral de la tesis titulada “CONTRATACIÓN PÚBLICA INCLUSIVA PARA LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN EL ECUADOR: ANÁLISIS DE SUS INSTRUMENTOS” de la maestrante María del Carmen Aldas Vargas, estudiante de la Maestría en Economía Social y Solidaria cohorte 2017-2019.

La defensa oral se la realizó vía video conferencia el día 01 de Junio del 2020 a las 10h00, mediante Google Meet con url <https://meet.google.com/skd-aeft-hee> como lo dispone el acuerdo No. 2020-007-IAEN-R. La defensa se encuentra grabada en la siguiente dirección [https://drive.google.com/open?id=1RLB-eo6m63yvvMGuddkAS\\_QIF4zsMC4k](https://drive.google.com/open?id=1RLB-eo6m63yvvMGuddkAS_QIF4zsMC4k)

Lector	Nota
Dr. Po Chun Lee	8.3
Mgs. Ana Ponce	7.9
<b>Promedio</b>	<b>8.1</b>

Atentamente,

Jorge Yépez, PhD.  
Coordinador de la Maestría ESS

## AUTORÍA

Yo, María del Carmen Aldas Vargas, con CI 0201599206 declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo; así como, los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Así mismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by 'M' and 'A'.

---

0201599206

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

"Yo, María del Carmen Aldas Vargas cedo al IAEN, los derechos de publicación de la presente obra por un plazo máximo de cinco años, sin que deba haber un reconocimiento económico por este concepto. Declaro además que el texto del presente trabajo de titulación no podrá ser cedido a ninguna empresa editorial para su publicación u otros fines, sin contar previamente con la autorización escrita de la universidad"

Quito, 1 julio 2020



-----  
FIRMA DEL CURSANTE

NOMBRE DEL CURSANTE  
MARÍA DEL CARMEN ALDAS VARGAS  
CI: 0201599206

## RESUMEN

La tesis pretendió establecer la coherencia de la calibración de los instrumentos de contratación pública inclusiva del programa Hilando el Desarrollo (HD) con la Economía Popular y Solidaria (EPS) período 2007 – 2016; y las afectaciones económicas, sociales, políticas y culturales a los actores en la provincia de Bolívar. Se aplicó la metodología causal de *process tracing* a la política y a los actores encuestas y entrevistas semiestructuradas. Como resultados se obtuvo que las calibraciones a los instrumentos de la política se ajustan a criterios y principios de la EPS y dichos ajustes afectan al programa HD. Los actores sufrieron afectaciones en utilidades, acceso a activos productivos, generación de trabajo, inclusión intergeneracional, equidad de género, establecimiento de relaciones internas y externas; además practicaron la solidaridad, equidad, igualdad, redistribución y transparencia en el accionar; y, reciclaban para reducir el impacto ambiental.

**Palabras claves:** Instrumentos de política pública; compra pública inclusiva; rastreo de procesos; economía popular y solidaria.

## SUMMARY

The thesis aim to establish the consistency of calibration of the instruments of public procurement inclusive of the Spinning Development program with the Popular and Solidarity Economy (EPS) period 2007 - 2016; and the economic, social, political and cultural effects on the EPS of the Bolívar's province. Causal methodology of process tracing was applied to the policy and to the actors, surveys and semi-structured interviews. Results obtained that the calibrations to the policy instruments conform to the criteria and principles of the EPS, and these adjustments affect the HD program. The actors have suffered effects on profits, access to productive assets, work generation, intergenerational inclusion, gender equity, establishment of internal and external relations; They also practice solidarity, equity, equality, redistribution and transparency in their actions; and, recycled to reduce the environmental impact.

**Palabras claves:** Public policy instruments, inclusive public procurement, process tracing, popular and solidarity economy.

## **DEDICATORIA**

## **AGRADECIMIENTO**

Agradezco a todas las personas que gentilmente colaboraron en el levantamiento de la información para esta investigación y laboran arduamente en el área de la confección textil de la provincia de Bolívar, quienes se tomaron el tiempo para contestar las encuestas y las entrevistas que enriquecen este trabajo de titulación.

Expreso un sincero agradecimiento al director de mi tesis Magister Diego Valencia, quién con su guía y dominio del tema supo orientarme hacia la culminación de la presente investigación. De igual manera quiero agradecer a los colegas y compañeros que me dieron sugerencias para mejorar la calidad del documento.



## TABLA DE ABREVIATURAS

<b>N°</b>	<b>Abreviatura</b>	<b>Término</b>
1	Coord.	Coordinador
2	ed.	Edición
3	Eds.	Editores
4	et al.	Y otros
5	Org.	Organizador
6	p.	Página
7	s.f.	Sin fecha
8	Vol.	Volumen

## TABLA DE ACRÓNIMOS

N°	Acrónimo	Nombre completo
1	ADS	Agenda de Desarrollo Social
2	CDI	Catálogo Dinámico Inclusivo
3	CPI	Contratación Pública Inclusiva
4	Copci	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
5	DFA	Dirección de Fortalecimiento de Actores
6	EPS	Economía Popular y Solidaria
7	ESS	Economía Social y Solidaria
8	FI	Feria Inclusiva
9	HD	Hilando el Desarrollo
10	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
11	IEPS	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
12	Incop	Instituto Nacional de Contratación Pública
13	Loeps	Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria
14	Lorsa	Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria
15	Loncp	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
16	Mcepc	Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad
17	MCDS	Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social
18	MIEB	Ministerio de Educación de Brasil
19	MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
20	Mineduc	Ministerio de Educación
21	Mipro	Ministerio de Industrias y Productividad
22	mipymes	Micro, Pequeña y Mediana Empresa
23	Mireb	Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil
24	OEPS	Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria
25	PAA	Programa de Adquisición de Alimentos
26	PAE	Programa de Alimentación Escolar
27	PIB	Producto Interno Bruto
28	pymes	Pequeña y Mediana Empresa
29	PND	Plan Nacional de Desarrollo
30	PNBV	Plan Nacional del Buen Vivir
31	PMA	Programa Mundial de Alimentos
32	PPA	Programa Provisión de Alimentos
33	Pronaf	Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar
34	Pymes	Pequeñas y Medianas empresas
35	RBU	Remuneración Básica Unificada
36	Redeplan	Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo
37	RICG	Red Interamericana de Compras Gubernamentales
38	RIPES LAC	Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria Latinoamérica y Caribe

---

39	RUP	Registro Único de Proveedores
40	Rueps	Registro Único de la Economía Popular y Solidaria
41	SSA	Seguridad y Soberanía Alimentaria
42	Senplades	Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
43	Sercop	Servicio Nacional de Contratación Pública
44	SESS	Sistema Económico Social y Solidario
45	SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
46	SRI	Servicio de Rentas Internas
47	UEP	Unidades Económicas Populares
48	Unicef	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

---

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO 1. ....	7
PLATEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	7
1.1 Título.....	7
1.2 Selección del tema .....	7
1.3 Planteamiento del problema.....	7
1.4 Problemática de las compras públicas inclusivas .....	9
1.5 Preguntas directrices .....	14
1.6 Objetivos .....	14
1.7 Hipótesis .....	15
1.7.1 Hipótesis General .....	15
1.7.2 Hipótesis Específicas.....	15
1.8 Justificación y pertinencia.....	15
CAPÍTULO 2. ....	17
MARCO TEÓRICO .....	17
2.1 Antecedentes - Compras públicas inclusivas.....	18
2.1.1 Compras públicas inclusivas en el continente americano y su vinculación a la Agricultura Familiar.....	18
2.1.2 Organismos internacionales que promueven la compra pública inclusiva.....	22
2.1.3 Compras públicas inclusivas en Ecuador .....	23
2.1.4 Compras públicas inclusivas y su vínculo con las políticas públicas.....	28
2.2 Bases teóricas.....	30
2.2.1 Economía Social y Solidaria y Economía Popular y Solidaria .....	30
2.2.2 Esferas de la Economía Social y Solidaria.....	32
2.2.3 Relación entre las esferas de la ESS.....	36
2.2.4 Economía popular.....	37

2.2.5	Políticas públicas.....	38
2.2.6	El cambio y los instrumentos de política pública.....	46
2.2.7	Análisis de política y los mecanismos de transmisión causal .....	48
2.2.8	Estudios de caso bajo el método rastreo de procesos.....	49
2.2.9	Mapeo y herramientas de relevamiento de información en economía social y solidaria	50
CAPÍTULO 3. ....		53
METODOLOGÍA.....		53
CAPÍTULO 4. ....		59
RESULTADOS .....		59
4.1	Resultados de la investigación en función del primer objetivo .....	59
4.1.1	Hilando el Desarrollo como parte de la política pública articuladora, social – económica.....	59
4.1.2	Análisis de cambio de política desde sus instrumentos.....	65
4.1.3	Análisis de la trayectoria histórica .....	68
4.1.4	Análisis histórico de la instrumentalización de la feria inclusiva y la transición de compra mediante los catálogos dinámicos inclusivos.....	70
4.1.5	Análisis de política pública con el método causal process tracing.....	76
4.2	Resultados de la investigación en función del segundo objetivo.....	80
4.2.1	Datos generales, composición, tipo y especialización de las UEP.....	80
4.2.2	Afectaciones en la esfera económica, utilidades, acceso a activos y mejoras productivas. ....	82
Utilidades .....		82
Composición de recursos económicos organizaciones de la EPS .....		84
Salario .....		84
4.2.3	Esfera social, vinculación al trabajo y seguridad social.....	85
Trabajo .....		85
Seguridad social.....		89

Otros factores sociales de las Organizaciones de la EPS.....	90
4.2.4 Esfera política, toma de decisiones, relacionamiento y organización.....	90
Toma de decisiones .....	90
Relaciones .....	91
Organizativo .....	92
4.2.5 Esfera cultural.....	94
Identidad .....	94
Ambiente .....	95
4.3 Resultados de la investigación en función del tercer objetivo.....	97
4.3.1 Del acceso de los actores a HD y la evolución de los procesos de contratación....	97
Obstáculos que se presentan en el programa HD .....	100
Ajustes de política pública a los instrumentos normativos referentes a la compra pública bajo mecanismos inclusión solidarios. ....	103
CONCLUSIONES.....	107
Bibliografía.....	111
Anexos:.....	121

## TABLAS

Tabla 1 Participación por procedimiento en la compra pública en el Año 2017.....	12
Tabla 2 Número de personas que trabajan con y sin el programa HD .....	85
Tabla 3 Propuesta de reformas a los instrumentos normativos Loeps y su reglamento .....	104
Tabla 4 Ajustes al instrumento normativo Loncp .....	105
Tabla 5 Variables del cambio de política pública.....	121
Tabla 6 Instrumentos de autoridad en Ecuador relacionados con la EPS y la compra pública .....	122
Tabla 7 Cambios en el instrumento Loncp y Reglamento en referencia a la compra pública inclusiva.....	123
Tabla 8 Resumen HD 2007 - 2011 .....	127
Tabla 9 Compra Pública - Porcentaje de participación por procedimiento .....	128
Tabla 10 Años de apertura de talleres .....	144
Tabla 11 Actividad a la que se dedicaba antes de participar en HD .....	144
Tabla 12 Función que desempeñaba en el sector de la confección .....	145
Tabla 13 Como realizaba la actividad .....	146
Tabla 14 Integrantes de la familia que participaban.....	146
Tabla 15 Incremento de actores a HD por año .....	147
Tabla 16 Motivación para ingresar HD .....	148
Tabla 17 Trabajo con miembros de la familia.....	148
Tabla 18 Participación en las UEP .....	149
Tabla 19 Cómo considera a la UEP.....	149
Tabla 20 UEP que laboran permanentemente .....	150
Tabla 21 Acceso a HD.....	151
Tabla 22 Procedimiento por los que ha sido contratado.....	151
Tabla 23 Intención de participación .....	152
Tabla 24 Principales obstáculos en el aspecto económico .....	153
Tabla 25 Principales obstáculos en procedimientos .....	153
Tabla 26 Principales obstáculos en la confección .....	154
Tabla 27 Principales obstáculos en los pagos.....	155

Tabla 28 Tiempo máximo que ha esperado por un pago en meses .....	156
Tabla 29 Número de UEP que han ganado con HD .....	156
Tabla 30 Porcentaje de ganancia percibido por las UEP .....	157
Tabla 31 UEP que han mejorado su situación económica al participar en HD.....	158
Tabla 32 Porcentaje de mejora económica de las UEP .....	159
Tabla 33 Rubros en los que redistribuye los excedentes .....	160
Tabla 34 Destino de los excedentes.....	160
Tabla 35 Aspectos que han mejorado con HD .....	161
Tabla 36 Personas que trabajaban en la UEP antes de HD .....	162
Tabla 37 Personas que trabajaron en UEP antes de vincularse a HD.....	164
Tabla 38 Personas que trabajan en UEP al participar en HD .....	165
Tabla 39 Personas que trabajan con y sin el programa HD.....	166
Tabla 40 Formas de pago en las UEP de HD .....	167
Tabla 41 Diferencias en el pago por funciones .....	168
Tabla 42 Pago del seguro social .....	168
Tabla 43 Permiso a los trabajadores en caso de enfermedad .....	169
Tabla 44 Permisos por enfermedad son descontados de las vacaciones .....	169
Tabla 45 Permisos a los trabajadores para eventos escolares.....	170
Tabla 46 Otorgan días de vacaciones que manda la Ley.....	170
Tabla 47 Cumplimiento de horas de trabajo a la semana .....	171
Tabla 48 Respeto del descanso de los trabajadores en los feriados y fines de semana .....	171
Tabla 49 Flexibilidad en los horarios de trabajo .....	172
Tabla 50 Beneficios que otorga a sus trabajadores.....	172
Tabla 51 Actividades que fortalecen las relaciones.....	173
Tabla 52 Distribución de ingresos en la UEP .....	174
Tabla 53 Los ingresos adicionales generados le han permitido mejorar las condiciones ..	174
Tabla 54 Tabulación prioridad en las mejoras .....	175
Tabla 55 Influencia negativa .....	175
Tabla 56 Manejo de la administración del emprendimiento .....	176
Tabla 57 Forma de tomar las decisiones .....	176
Tabla 58 Opinión de los trabajadores .....	177



Tabla 59 Insumos que reciclan .....	178
Tabla 60 UEP que pertenecen a una organización antes y después de ingresar a HD .....	178
Tabla 61 Interés por agruparse .....	179
Tabla 62 Entrevistas .....	180

## FIGURAS

Figura 1 Cambio de política pública. ....	76
Figura 2 Problemática.....	121
Figura 3 Trayectoria histórica de la política de inclusión económica y social.....	124
Figura 4 Evolución de la Inversión Social 2000-2008 Presupuesto inicial, codificado y devengado.....	125
Figura 5 Evolución de la ejecución presupuestaria (devengado) en el Sector Social, por sectoriales, 2000 – 2008. ....	125
Figura 6 Ejecución de la Inversión Social como porcentaje del PIB, 2000-2008.....	126
Figura 7 Incremento de UEP en Bolívar con HD.....	144
Figura 8 Actividades a las que se dedicaban antes de ingresar a HD.....	145
Figura 9 Función que desempeñaba antes de ingresar a HD.....	145
Figura 10 Con quién realizaba la actividad productiva antes de ingresar a HD.....	146
Figura 11 Integrantes de la familia que participaban .....	147
Figura 12 Incremento de actores al programa HD por año .....	148
Figura 13 Motivación para ingresar a HD .....	148
Figura 14 UEP que trabajan con miembros de su familia actualmente en HD .....	149
Figura 15 Cómo considera a la UEP .....	150
Figura 16 Número de UEP que laboran permanentemente .....	150
Figura 17 Acceso a HD .....	151
Figura 18 Procedimientos por los que ha sido contratados .....	152
Figura 19 Bajo que procedimiento le gustaría ser contratado .....	152
Figura 20 UEP que han tenido obstáculos económicos.....	153
Figura 21 UEP que han tenido obstáculos en procedimientos .....	154
Figura 22 UEP que han tenido obstáculos en la confección.....	155
Figura 23 UEP que han tenido obstáculos en los pagos .....	155
Figura 24 Tiempo máximo de espera por un pago .....	156
Figura 25 Número de UEP que han ganado con HD.....	157
Figura 26 Porcentaje de ganancias en UEP .....	158
Figura 27 UEP que han mejorado su situación económica al participar en HD .....	158
Figura 28 Porcentaje de mejora económica de las UEP.....	159

Figura 29 Porcentaje en el que redistribuyen los excedentes .....	160
Figura 30 Porcentaje del destino de los excedentes .....	161
Figura 31 Aspectos que han mejorado con HD .....	162
Figura 32 Número de personas que trabajan en las UEP antes de HD.....	163
Figura 33 Distribución por género, etnia y grupo etario antes de participar en HD .....	164
Figura 34 Número de personas que trabajan en las UEP en el programa HD.....	165
Figura 35 Distribución por género, etnia y grupo etario cuando participan en HD .....	166
Figura 36 Variaciones en el trabajo sin y con HD.....	167
Figura 37 Forma de pago en las UEP .....	167
Figura 38 Diferencia en el pago por función .....	168
Figura 39 Pago del seguro social.....	168
Figura 40 Permiso a los trabajadores en caso de enfermedad .....	169
Figura 41 Permiso de enfermedad descontados de las vacaciones.....	169
Figura 42 Permiso a los trabajadores para eventos escolares .....	170
Figura 43 Otorgan días de vacaciones que otorga la Ley.....	171
Figura 44 Cumplen las horas de trabajo a la semana .....	171
Figura 45 Respeto del descanso de los Trabajadores los fines de semana y feriados .....	172
Figura 46 Respeto del descanso de los Trabajadores los fines de semana y feriados .....	172
Figura 47 Número de UEP que otorgan otros beneficios a los trabajadores .....	173
Figura 48 UEP que realizan otras actividades para fortalecer relaciones entre sí.....	174
Figura 49 Distribuyen los ingresos en las UEP .....	174
Figura 50 Rubros en los que han mejorado las UEP .....	175
Figura 51 Conflictos o situaciones negativas que se han dado por HD .....	176
Figura 52 Administración del emprendimiento jerárquica.....	176
Figura 53 Forma de tomar las decisiones .....	177
Figura 54 Consideración de la opinión de los trabajadores.....	178
Figura 55 Insumos que reciclan.....	178
Figura 56 UEP que pertenece a una organización antes y después de ingresar a HD.....	179
Figura 57 Interés por agruparse .....	179

## INTRODUCCIÓN

Desde mis inicios en la vida laboral tuve la oportunidad de trabajar en el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (en adelante, IEPS), cuento con una trayectoria de trabajo en esta institución de 10 años, la primera responsabilidad que me encargaron fue vincular a los artesanos de la confección textil de la provincia de Bolívar al programa Hilando el Desarrollo (HD), aún recuerdo la incredulidad y el rechazo por parte de las Unidades Económicas Populares (UEP) para ser proveedores del Estado, pocas tenían una visión diferente y fe que sí era posible ingresar a ese mercado, pues anhelaban producir uniformes para los niños de la provincia y cambiar en su forma de producción, empezar a confeccionar de una forma diferente y en cantidades mayores a las que estaban acostumbrados.

Muchas de las UEP lo máximo que producían eran por docenas y no llegaban a cientos, hacían ropa a la medida; en temporadas de navidad y carnaval eran sus épocas altas de trabajo y su ganancia se veía reflejada por cada unidad que producían, el resultado por producto era elevado en comparación con el de los uniformes; en tanto rechazaban la invitación a formar parte de este proyecto, se les explicaba que van a ganar por volumen de producción, que deben cumplir parámetros de calidad las prendas que entreguen y eso también provocó renuencia, pues no contaban con maquinaria de funciones específicas, lo mejor que tenían en máquinas eran las elasticadoras.

La gran mayoría se encontraba conforme con lo que hacían, pocos fueron los que se arriesgaron y año tras año venían luchando por ingresar a ser proveedores directos, estaban cansados de ser maquiladores de grandes empresas y ansiosos de poder vender al Estado, batallaban para que la provincia de Bolívar acceda a su derecho de generar trabajo en la rama de confección textil para que los recursos destinados al programa se queden en la provincia.

El empuje de las UEP bolivarenses y lo novedoso del programa provocaron un gran interés en mí como profesional, fue motivador ser parte de este cambio histórico en la Contratación Pública Inclusiva (CPI) y hoy como maestrante e investigadora me es gratificante haber estudiado esta política pública, recabar información sobre los cambios, ajustes y efectos que se han presentado en el programa HD, conocer la trascendencia que ha provocado en una década desde sus inicios y como ha influido en los actores de la Economía Popular y Solidaria (EPS).

HD es un programa específico, se creó con una mirada diferente de implementar políticas sociales, no fue el objetivo entregar recursos a cierto sector con necesidades, sino que fusionar el aspecto social y económico; es otra forma de intervenir desde el Estado más ambiciosa, atendiendo dos sectores mediante la utilización del instrumento de la contratación pública. HD nació en el año 2007, es un programa que adquiere uniformes escolares a las UEP con presupuesto estatal y distribuye dichos uniformes a los niños de las escuelas de educación pública sin costo alguno, con la intención de promover la escolaridad de la población y reduciendo la carga económica de compra de uniformes por los padres de familia.

Con el pasar de los años el programa HD se va institucionalizando, convirtiéndose en una política pública, que inició con la compra de uniformes escolares, pero se ha ido ampliando a uniformes de trabajo, lencería hospitalaria, entre otros; HD se mantiene hasta la actualidad, cuenta con cobertura nacional y es predecesor de la apertura en otras líneas de producción como la metalmecánica, carpintería, servicio de limpieza, de alimentación, etcétera; cuenta con 8563 actores catalogados en todo el país al 2016. La trayectoria, permanencia, cobertura territorial e inclusión de un número importante de actores catalogados en HD dan cuenta de la importancia para ser considerado como estudio de caso para analizar los instrumentos de política pública.

La motivación de esta investigación es conocer a profundidad la CPI desde sus instrumentos y analizar cómo se han ido ajustando en el tiempo, automatizándose, iniciando con procesos de compra que no son solidarios como licitaciones, subastas inversas, hasta llegar a las FI y Catálogo Dinámico Inclusivo (CDI) que está vigente; también en el programa han cambiado y ajustado los instrumentos legales. En el año 2008 inician con la implementación de normativa legal, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Loncp) y Constitución de la República del Ecuador (CRE), la instrumentalización y operatividad de procesos van tomando forma para promover la inclusividad.

En el CDI se normalizan los productos y se automatiza las compras de los uniformes escolares en mayor medida, generándose ordenes de trabajo, estas acciones se las ejecuta en función de lograr ahorros en los procesos. Lo que limita a los actores y los obliga a insertarse en el mundo tecnológico para recibir su orden de compra y revisar constantemente su cuenta electrónica; una problemática que implica ampliar sus conocimientos en el manejo de

sistemas operativos e internet; convirtiéndose en una limitante para los actores con baja escolaridad.

Por estos inconvenientes asimismo se pretende identificar las afectaciones en el caso de HD en la provincia de Bolívar a los actores en la integralidad de la EPS, abordando los ámbitos económico, social, político y cultural; para contribuir con estudios sobre la CPI de HD en el análisis desde sus instrumentos que no se los ha realizado, tampoco las afectaciones en las esferas de la EPS que vinculan información cuantitativa y cualitativa; los reportes gubernamentales y otros estudios se enfocan en datos económicos y productivos, dejando de lado la razón de ser del programa que corresponde al sector económico de la EPS en donde demanda conocer otros aspectos característicos que le diferencian de la economía tradicional. Es necesario investigar y exponer las subjetividades que están detrás de las cifras.

La problemática que se plantea es en función de preguntas de investigación, en donde la interrogante general es ¿De qué forma la calibración de los instrumentos de CPI en el Ecuador son coherentes con la EPS, específicamente en el programa hilando el desarrollo? Lo que implica comprender la dinámica de la CPI en un período de 10 años, desde que se instauró HD en el 2007 hasta el 2016, año próximo al término del Gobierno que instituyó esta política pública. Es por ello que la institucionalización de HD ha pasado por procesos de ajustes de los instrumentos de la política y requieren una revisión para identificar el nivel de cambio que han sufrido en la década, y su coherencia hacia la EPS.

Con estos antecedentes es demandante definir las categorías conceptuales para construir el marco teórico para resolver las preguntas planteadas. Se inicia con antecedentes de la CPI, partiendo desde su origen con una sistematización histórica del país referente en Sudamérica, en donde se explica el por qué esta propuesta de compras es diferente y no simplemente un desembolso a cambio de bienes o servicios; entonces, es pertinente conocer de donde y como nacen las CPI, Ecuador adopta ciertos procesos del país pionero Brasil, quienes cambian la forma de hacer políticas públicas con la compra de alimentos a pequeños productores de la Agricultura Familiar (AF) pasando del asistencialismo a la entrega de paquetes completos de servicios con crédito, asistencia técnica y la vinculación a los mercados institucionales.

La propuesta es sostenible, contempla Seguridad y Soberanía Alimentaria (SSA), generación de empleo y reducción de pobreza. Estas ideas innovadoras se institucionalizaron

como espacios de comercialización públicos vinculando lo social con lo productivo; se caracteriza por resignificar a la AF, alcanzar justicia social con redistribución de la riqueza del Estado, mediante el establecimiento de mejores precios, rescate de aspectos culturales, reducción de canales de comercialización; en consecuencia se estableció a la compra pública como herramienta dinamizadora de la economía local por la práctica de la redistribución. La compra pública se convierte en un instrumento de fomento a la producción, en países como Ecuador y Bolivia se construye la legislación que sustenta este tipo de prácticas; pues no son indiferentes a las prácticas que se desarrollan en el mundo, existen organismos internacionales que promueven las adquisiciones gubernamentales no tradicionales, con orientación de desarrollo local, inclusión social y sostenibilidad.

Las bases teóricas consideradas son Economía Social y Solidaria (ESS) y EPS, para conocer a que refieren, clarificar su sintonía y especificidad en el Ecuador, que es mayormente un nombre particular incluido en la constitución que finalmente corresponde a la terminología ESS conocida internacionalmente. La ESS es amplia, tiene una visión integradora de variables, se los presenta como esferas que son los ámbitos en los que se desarrolla, clasificados en lo económico, social, político y cultural; y estos se relacionan entre sí. Para concluir este tema se aborda la economía popular porque HD brinda acogida tanto a actores individuales como organizativos, los primeros son las UEP que están vinculadas a la economía popular.

La segunda base teórica que necesitó este estudio es la política pública para comprender su importancia en la ESS, cambiando la concepción del crecimiento económico como indicador instaurador de las políticas públicas, sino basarse en los aspectos subjetivos del bienestar, en el impulso de modos alternativos de producción que prioricen al ser humano, provocando la participación social y la cohesión social en donde los actores obtengan precios justos por su producción y que prevalezcan principios y prácticas solidarias. Así también, el cambio de la política pública requiere conocer la complejidad para el análisis según el enfoque, no basta con hacer un análisis histórico, sino conocer la magnitud del cambio conforme a los niveles que plantea Hall, pero un insumo básico es el análisis de los instrumentos bajo la taxonomía de Hood y Margetts. Pues la profundización del estudio culmina con el rastreo de procesos que identifica las causa en la linealidad del tiempo, en donde la variable X influye Y, para terminar con este punto se presenta casos representativos

analizados con esta metodología. La última base teórica corresponde a la metodología específica construida para levantar información de la ESS, que principalmente caracteriza al sector, clasifica y extrae información general de las unidades.

Una vez que se cuenta con suficiente sustento teórico se define la metodología utilizada, la mayoría de investigaciones sobre ESS son cualitativas, aquí se desea exponer una metodología mixta que se complementa, se utiliza el *process tracing* que es específico para el análisis de política pública y demanda de la selección de un estudio de caso para analizar la trayectoria; la representatividad analítica conlleva a una generalización de los argumentos de una teoría basados en las explicaciones causales y no pretende generalizar resultados a una población.

Analizar la política pública depende de ciertas variables como las ideas, la temporalidad y sus instrumentos, dan paso a conyunturas críticas que explican la dinámica del cambio. Se realizó el análisis causal y construyó la trayectoria histórica del programa HD en la política pública de inclusión económica y social. También se aplicó la metodología cuantitativa, no experimental transeccional, para identificar el efecto en las esferas que ha ocasionado el programa HD en los actores de la EPS, se utilizó las herramientas encuestas, fichas y entrevistas semiestructuradas para analizar los efectos en las variables.

Las limitaciones presentes en la investigación fueron, la inexistencia de información histórica organizada de los impactos económicos y productivos del programa, la inexistencia de investigaciones sobre la temática específica que generan precedentes con enfoque de la EPS a profundidad, la dispersión de la información oficial por el traslado del programa de una institución a otra y el mal manejo de datos históricos relevantes.

La estructura de la tesis está organizada por capítulos, el primero comprende planteamiento, problemática, justificación y se desagrega preguntas de investigación, objetivos e hipótesis comprobables. El capítulo dos refiere al marco teórico en el orden explicado anteriormente que contiene las bases teóricas sobre el tema. El capítulo tres responde a la metodología, su profundidad, diseño, protocolo de investigación e instrumentos de levantamiento de información, el procesamiento y la población considerada para el estudio; en este caso se aplicó a todas las unidades un censo clasificándolas por categorías conforme a las características de los sujetos de estudio. El capítulo cuatro contiene los resultados organizados según los objetivos, con amplitud de información recabada que



recoge todos los datos que contribuyen a dar respuesta a las hipótesis planteadas y finalmente se presenta las conclusiones.

## **CAPÍTULO 1.**

### **PLATEAMIENTO DEL PROBLEMA**

#### **1.1 Título**

Contratación pública inclusiva para la economía popular y solidaria en el Ecuador: Análisis de sus instrumentos.

Caso de estudio programa Hilando el Desarrollo 2007–2016.

#### **1.2 Selección del tema**

La EPS es un elemento del Sistema Económico Social y Solidario (SESS) ecuatoriano y mediante políticas públicas de redistribución se busca el impulso y fomento, se destinan recursos estatales para llevar a cabo procesos de contratación pública exclusivos, en donde participa la EPS y mipymes; el proceso es realizado como catalogación en una plataforma informática, es decir, que cada participante se vincula por medio de un contrato. Sin embargo, la finalidad del Sercop es ahorrar recursos con la finalidad de ser eficientes, automatizando las compras y haciendo los procesos en línea; el relacionamiento queda de lado y prevalece la búsqueda de la eficiencia, se minimiza el factor de participación, la generación de trabajo y la dinamización en la economía local en dichos procesos.

El estudio se planteó en función de profundizar la investigación sobre los instrumentos de política pública de la CPI y su coherencia con la EPS, para de esta manera contribuir al conocimiento en esta área y proponer alternativas en la visión de la economía sustantiva. El interés por investigar sobre este tema nace por haber trabajado directamente con el programa HD desde el año 2010 en calidad de funcionaria del IEPS.

#### **1.3 Planteamiento del problema**

Para comprender la relación de la dinámica entre la CPI y la EPS se investiga ¿De qué forma la calibración de los instrumentos de contratación pública inclusiva en el Ecuador son coherentes con la EPS, específicamente en el programa HD? Si por mandato constitucional, manifiesta la priorización en las compras a “la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” (CRE, 2008, Art. 288).

La compra pública en el año 2016 fue de USD \$6 813 681 569,27 dólares que representa el 7% del Producto Interno bruto (PIB) y el 23% del Presupuesto General del Estado (PGE), en el mismo año el corte refleja 10 217 proveedores inscritos en el Registro Único de Proveedores (RUP) participantes en los CDI y 8563 en el área textil que son parte del programa HD; la compra pública genera trabajo por la cantidad de personas vinculadas para producir, a pesar que los principios de la catalogación se basan en la reducción de recursos (Sercop , 2017), por ello la necesidad de analizar y proponer la manera de revestir de solidaridad dichos procesos por medio del ajuste de instrumentos de política pública en favor de los actores de la EPS.

Los instrumentos operativos pasaron por procesos de perfeccionamiento desde sus inicios hasta automatizarse en el portal de contratación pública y denominarse catalogación, HD fue reformado en el año 2015, asumió la modalidad de CDI abierto para proveedores mipymes y EPS, lo cual permitió la dinamización de la economía nacional, por lo tanto, los ajustes que se han dado requieren ser revisados en todas sus fases.

Valencia (2016) en su estudio sobre cambio de política de inclusión económica evidencia las calibraciones que sufrieron las ferias inclusivas, en el 2009 y 2010 se privilegió a la EPS y mipymes logrando la reducción de requisitos, la implementación del precio de adhesión y la garantía de calidad al contar con especificaciones técnicas, siendo esta última considerada con mayor énfasis, cayendo en la “influencia de criterios eficientistas” (p. 67). También definió la intensidad del cambio de la política pública con el análisis de los ajustes que sufrieron los instrumentos operativos.

El Banco Mundial reconoció al sistema de compras públicas con su plataforma electrónica como el mejor de América del Norte y del Sur por el factor tecnológico, agilidad y eficiencia (Sercop, 2017); sin embargo, la automatización puede ser una limitante para los participantes de HD, por el manejo tecnológico y el exceso de trámites; pese a que los proveedores hayan obtenido utilidades que consecuentemente mejoraron condiciones de vida y generaron trabajo, hace falta la profundización de aspectos específicos en los que ha existido mejoría abordando ampliamente los ámbitos de la economía heterodoxa.

La problemática también está presente en los procesos de desarrollo de la CPI, ¿Cómo sus instrumentos han ido ajustándose a lo largo del tiempo?, en un principio con FI, hoy con el CDI que busca agilidad, ahorro de recursos humanos, económicos y materiales (Sercop,

2017), pudiendo ser considerado como eficiencia formal, orientada a la productividad, con la visión de la economía de libre mercado, que borra las relaciones de producción no capitalistas y destruye las bases de la reproducción de la vida (Hinkelammert & Mora, 2013). La coherencia entre los instrumentos de CPI y la EPS son necesarios estudiarlos más detalladamente y abordar otros aspectos que no se enfoquen solo en el ámbito económico y permitan definir la relación coherente entre la política pública implementada con los principios de la EPS.

La política pública para la EPS tiene una cobertura nacional, el programa HD cuenta con proveedores en las 24 provincias del Ecuador y la adquisición de uniformes escolares se las realiza antes que inicie el período de clases, en la región sierra y amazonía a mediados del año calendario, y en la costa y Galápagos por los primeros meses año. Bolívar es una provincia particular, generalmente es considerada como de la sierra y en la zonificación gubernamental forma parte de la zona cinco siendo la única provincia de la sierra entre provincias de la costa, sin embargo solo uno de los siete cantones están en esta región sierra completamente, tres pertenecen al subtrópico y en los otros tres cantones el 50% de territorio es subtrópico y la diferencia es sierra; bajo este contexto las adquisiciones de uniformes se las realiza dos veces al año en cantidades proporcionales según el número de estudiantes.

Además, en la provincia de Bolívar los actores de HD fueron los pioneros en ser adjudicados como UEP a pesar que la provincia no es un referente económico, en los inicios del programa los contratados principalmente fueron grandes talleres con gran capacidad de producción ubicados en provincias con mayor desarrollo económico, indiferentemente que sean mipymes o EPS, producían para todo el país dejando de lado a los actores en territorio que cuentan con la capacidad de abastecer localmente. Temporalmente el estudio abarca desde el año 2007 que es cuando inició HD y se hizo el corte al cumplir una década en el 2016, esta consideración de la temporalidad fue pensada por el aspecto político de un Gobierno próximo a terminar su período de gobernanza.

#### **1.4 Problemática de las compras públicas inclusivas**

Desde el año 2008 en la creación de la Loncp inició la modernización del Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop), introdujo herramientas tecnológicas y nuevas formas de llevar a cabo las compras públicas, con lo que se logró un reconocimiento

internacional del sistema. Uno de los procesos instaurados fue la estandarización o normalización de productos, esto es la homologación de características de bienes o servicios a ser catalogados. La catalogación para el Sercop representó una mayor participación de proveedores y alcanzar un ahorro para las instituciones en recursos humanos, económicos y materiales (Sercop, 2017); situación que podemos vincular con la tradicional economía de mercado en el que se busca mayor cantidad de oferta que genere competencia y se provoque una tendencia a la baja de precios, para así conseguir precios más baratos y alcanzar el tan anhelado ahorro.

Las grandes empresas que producen a escala son quienes pueden ofertar por precios más competitivos, un pequeño productor difícilmente puede competir para ofertar a un menor precio. Tomando en consideración las ofertas, el sistema tecnológico brinda facilidades para ofertar en línea, todos los procesos se encuentran en la plataforma electrónica; lo que sin duda es una gran ventaja y adelanto, sin embargo, los requisitos y reglamentaciones que demandan las compras públicas motivan a incrementar el grado de educación de los proveedores (Börth, 2013), además lo que se debe considerar y lo expresan Lacrois y Metais (2013) son las exigencias formales y de gestión administrativa que pueden dejar de lado a los productores de la compra pública que carecen de conocimiento en este aspecto. Efectivamente es así, se reveló que la participación de actores en FI está limitada por el uso de medios informáticos, Novoa (2013) en su estudio de la coherencia de vinculación entre el Sistema Nacional de Compras Públicas y los pequeños productores analizó normas, herramientas y el sistema en sí; encontrando problemas y contradicciones desde el inicio de la vinculación del actor, su participación implica obtener el RUP, que se lo efectúa en línea con el uso de internet; así como una serie de acciones que obligatoriamente se las realiza por este medio, recurrentemente la revisión de procesos e invitaciones a diario para participar en la mayoría de procesos.

Por lo tanto, los obstáculos de ingreso de pequeños productores a las compras públicas son el bajo grado de instrucción y de educación, así como el escaso uso de internet (Börth, 2013), el mismo caso les ocurre a las organizaciones de la EPS, lo que desemboca en una incompatibilidad con el Sercop (Novoa, 2013). Sin embargo, para la catalogación hay facilidades como el proceso de calificación que es por una sola una vez, pero de igual manera se debe estar pendiente y revisar a diario el portal para verificar la llegada de una orden de

producción e invitaciones; la situación se complica cuando no se tiene acceso a internet y se desconoce el funcionamiento, siendo un verdadero obstáculo el desconocimiento como consecuencia de bajo grado de escolaridad (Novoa, 2003).

De los procesos de contratación pública que tiene el Sercop existe una gran clasificación por productos catalogados y no catalogados, en el que es indiferente el monto. Al referirse a los procesos de cotización, subasta inversa y licitación de forma general lo que buscan estos procesos es “mejor calidad, mayor cobertura y menor precio” y pasan por una puja en donde el que oferta a un menor precio es el ganador. (Novoa, 2013, p. 172). Por lo tanto, estos procesos no se apegan a la EPS, porque pierden el sentido de un mercado justo, únicamente estaría ganando el que puede afrontar un gran descuento; es decir, un gran proveedor o un comerciante (Novoa, 2013), quienes tengan la capacidad para afrontar una producción en grandes cantidades que le permitan reducir costos.

Otra limitación de acceso para la EPS a la compra pública es la baja presencia en los distintos procesos de contratación pública. El informe de rendición de cuentas del Sercop (2017) reveló que las compras públicas de procedimiento de régimen común, de régimen especial y otros procedimientos ascienden a USD \$7195,4 millones de dólares. En referencia a las compras inclusivas del catálogo electrónico, menor cuantía y FI suman un 20,25% en el que la EPS no tiene la exclusividad de participación como se refleja en la tabla 1. Posiblemente no se incrementa el rubro de participación de la EPS en todos los procesos por cumplir el objetivo de alcanzar un ahorro económico para el Estado con precios más bajos. Como ya se mencionó los proveedores que pueden bajar su oferta son aquellos que producen en grandes volúmenes, es decir los grandes, un pequeño productor no puede afrontar un descuento y competir con precios bajos, si su producción no es a gran escala.

Tabla 1

*Participación por procedimiento en la compra pública en el Año 2017*

<b>Procedimientos</b>	<b>No. de procesos</b>	<b>Monto adjudicado</b>	<b>% de participación</b>
Procedimiento por régimen común			
Catálogo Electrónico	68.705	1.121.8	15.59%
Subasta Inversa Electrónica	18.417	1.073.8	14.92%
Licitación	280	565	7.85%
Cotización	1.629	444.7	6.18%
Menor Cuantía	7.026	323.8	4.50%
Lista Corta	387	60	0.83%
Contratación Directa	2.912	54.2	0.75%
Licitación de Seguros	346	31	0.43%
Concurso Público	27	18.3	0.25%
Ferías Inclusivas	268	11.5	0.16%
Procedimiento por Régimen Especial	19.092	2.145.3	29.81%
Otros procedimientos	1.610	1346	18.71%
<b>TOTAL</b>		<b>7.195,4</b>	<b>100%</b>

Adaptado de: (Sercop, 2018, p. 13 y 14). Rendición de cuentas de la contratación pública 2017, Quito, Ecuador: Sercop.

*Nota:* Montos en millones de dólares

En la normativa de la Loncp (2008a) en el artículo 46 como obligación de las entidades contratantes deben consultar primero la existencia del producto a ser adquirido en el catálogo, en el caso de no existir en este medio pueden realizar otro tipo de proceso de contratación, lo que coarta el desarrollo de otros procesos de contratación, pero en especial el de la FI, que tuvo una representación del 0,16% en el año 2016 del total de las compras públicas como se visualiza en la tabla 1.

En lugar de incrementarse el monto de compra inclusiva con ferias ha habido una reducción, por ejemplo, los productores campesinos en los años 2008 a 2011 accedieron al 0,98% de las compras públicas (Börth, 2013). La preocupación por este particular es por sus características, por su forma alternativa de contraposición a la famosa ley de mercado en donde prima la competencia. La FI fue un proceso novedoso de contratación, sus características son la promoción de la inclusión económica, posibilitando que los pequeños productores y actores EPS accedan al mercado público con garantía en la calidad de los productos, generación novedosa de empleo, precio justo, selección de proveedores territorializada, la cohesión social y se introdujo el criterio de precio de adhesión; este último es “un valor fijo, no reajutable, superior al precio pagado por el intermedio y con una condición de valor de pago al productor denominada precio de sustentación” (Valencia, 2016,

p. 52). Y no son solo esos principios, sino también se establece relación directa entre la entidad demandante y el oferente; en cada una de las etapas, convocatoria, socialización de pliegos, entrega de ofertas en físico, adjudicación y firma de contratos, son espacios de encuentro y participación en los que se establecen relaciones tanto entre los actores como con el Estado.

Así también lo asevera Guzmán (2017) la FI es una herramienta de inclusión y participación, pero demanda de un incremento de uso en todo el territorio nacional para adquisición de más productos, porque caso contrario la herramienta se debilita. Para lograr una mayor participación de actores y contar con procesos inclusivos no basta con decirlo sino con crear condiciones de participación, el paso de FI a catálogos pierde la particularidad de la participación porque el proceso está totalmente sistematizado, haciendo que no exista el contacto entre los actores y reduciendo el grado de participación en las relaciones sociales entre ellos y en la esfera pública. Una efectiva participación es la asociativa que va de la mano con la política, cuando se tiene el poder de tomar decisiones (Guzmán, 2017).

Con respecto a este aspecto social de interacción se requiere determinar en qué parte del proceso de las FI se pierden las relaciones entre el Estado y los actores; realidad que se presenta por los cambios generados en este proceso con el paso del tiempo. Pero no solo eso, sino que las relaciones entre los actores no se visibilizan al contar con procesos individualizados y automatizados de recepción de órdenes de compra por el medio electrónico, impidiendo la reunión de actores en espacios de interacción que ofrecían las FI de productos no catalogados. En consecuencia, el proceso de FI debe ser considerado como el proceso natural de la participación e interacción; no solo basarse en el aspecto económico para impulsar la reducción de la pobreza. Como Guzmán (2017) afirma la acción de los mercados no resuelven los problemas, sino tener mejores interrelaciones y el incremento de la participación social en las políticas; como lo diría Villancourt (2011) vinculando Estado, mercado y sociedad civil.

Si la intención de la compra pública fue resolver el problema de empleo, la compra inclusiva está estrechamente relacionada; sin embargo, no está cumpliendo su función porque “no genera significativamente nuevos empleos [...] si bien los incluye no genera una participación activa y decisiva para revertir su situación actual” (Guzmán, 2017, p. 94 y 95).



Y no solo es en HD, también está presente en las organizaciones de servicios, lo que han generado dependencia y no ha resuelto sus condiciones de pobreza (Guzmán, 2017).

La FI fue un proceso iniciado con la compra de alimentos, seguido de la confección de uniformes, a pesar que este último se mantiene actualmente, la demanda no es constante, la realizan una vez al año para el inicio de clases escolares, en pocas provincias en las que existe tanto región sierra como subtrópico se adquieren los productos dos veces al año y el resto del año la demanda es mínima con órdenes de compra pequeñas de otros artículos catalogados como productos de confección textil.

## **1.5 Preguntas directrices**

### **1.5.1 Pregunta general**

¿De qué forma la calibración de los instrumentos de contratación pública inclusiva en el Ecuador son coherentes con la EPS, específicamente en el programa HD?

### **1.5.2 Preguntas específicas**

¿En base a qué mecanismos se han calibrado los instrumentos de la CPI del programa HD?

¿Cuáles son los efectos que ha generado la calibración de instrumentos de la contratación pública inclusiva del programa hilando el desarrollo en los actores de la EPS?

¿De qué manera se puede revestir el programa HD de solidaridad?

## **1.6 Objetivos**

### **1.6.1 General**

Establecer el nivel de coherencia de la calibración de los instrumentos de contratación pública inclusiva del programa hilando el desarrollo con el sector de la economía popular y solidaria desde su creación en el año 2007 con corte al año 2016.

### **1.6.2 Específicos**

Identificar los mecanismos de calibración de los instrumentos de la contratación pública inclusiva del programa hilando el desarrollo

Identificar el efecto en las esferas económica, social, cultural y política que ha generado la calibración de los instrumentos de la contratación pública inclusiva del programa hilando el desarrollo en los actores de la EPS.

Proponer mecanismos de inclusión solidarios en la contratación pública inclusiva desde la economía sustantiva.

## **1.7 Hipótesis**

### **1.7.1 Hipótesis General**

Las calibraciones de los instrumentos de contratación pública inclusiva en el Ecuador son coherentes con la economía popular y solidaria, en el programa hilando el desarrollo.

### **1.7.2 Hipótesis Específicas**

Los mecanismos de calibración de los instrumentos de la contratación pública inclusiva del programa hilando el desarrollo se han ajustado bajo criterios de la economía popular y solidaria.

La calibración de instrumentos de contratación pública inclusiva del programa hilando el desarrollo ha generado efectos favorables de las esferas; económica, social, cultural y política para los actores de la EPS.

La contratación pública inclusiva del programa hilando el desarrollo cuenta con mecanismos de inclusión solidarios.

## **1.8 Justificación y pertinencia**

El aporte de esta investigación en el aspecto teórico corresponde a la profundización en el estudio de la CPI, analizando los instrumentos de política pública de HD, además explica los efectos causados por el programa en los proveedores de confección textil que han participado durante una década en los cuatro aspectos que conforman la integralidad de la EPS, esfera económica, social, política y cultural. La tesis permite complementar investigaciones que se han desarrollado sobre la temática de compra pública a la ESS basados en metodologías cualitativas de revisión histórica de estudios de caso, asimismo en los estudios existentes enfocan los resultados a número de actores vinculados, montos adjudicados, pero no se desagrega las afectaciones que han sufrido los actores en otros ámbitos. En este estudio se ha incorporado el aspecto cuantitativo manteniendo una relación directa con los sujetos de investigación con el uso de la herramienta de levantamiento de información encuesta y para su profundización se han aplicado entrevistas semiestructuras a

profundidad que brindan mayor información, enriquece los datos y permiten realizar el análisis.

El levantamiento de datos con encuestas o formularios es escaso para este sector económico, ejercicios representativos se presentan en Argentina y Brasil, en donde han aplicado censos basados en preguntas que caracterizan a los actores, este trabajo lo han realizado movimientos sociales con la finalidad que exista información base, de referencia sobre el sector y de esta manera sea considerado por el Gobierno para su atención. En esta investigación se levanta información a todas las unidades de estudio con preguntas que miden los efectos causados en los cuatro ámbitos de la ESS.

En la practicidad esta investigación se justifica analizando si la política del caso de estudio está cumpliendo el desafío de ejecutar y dar cumplimiento legal al mandato constitucional de dirigir la compra pública para la EPS con instrumentos operativos diferenciados con enfoque heterodoxo; para identificar cuáles han sido sus avances en el tiempo y la alineación que proyectan al sector económico para el cual están dirigidos. Es necesario estudiar si efectivamente estos procesos son coherentes con la EPS y si han fomentado el fortalecimiento del sector en las esferas económica, política, cultural y social; en donde el trabajo humano es considerado como fuente de riqueza y se generen relaciones sociales de producción institucionalizadas con instrumentos operativos de la política pública basados en la economía sustantiva.

Las políticas públicas económicas y sociales al integrarse dan oportunidades a los actores de la EPS para solventar las necesidades públicas; pero no bajo la consigna de la economía tradicional; sino, revistiendo de solidaridad los instrumentos operativos de la CPI para que se fomente la EPS y se fortalezca el sector. La contribución del presente estudio en el marco social está dirigida a los actores de la EPS rescatando la subjetividad que a diario se presenta en sus actividades económicas, valorándolas en la contratación pública. Finalmente se aporta al Estado con el planteamiento de ajustes al instrumento de autoridad bajo mecanismos de inclusión solidarios.

## CAPÍTULO 2.

### MARCO TEÓRICO

El capítulo está compuesto por dos partes, primero se trata sobre los antecedentes de las CPI, que está ligada a la metodología del primer objetivo de la investigación sobre la identificación de los mecanismos de calibración, para ello se demanda de una sistematización histórica, los casos más relevantes apegados a dichas compras en América del Sur presente en estudios que adquieren alimentos a la AF, realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (en adelante, FAO), Börth, Manzanal y Schneider; y, Grisa y Schneider. Pero estos no son casos aislados también existen organismos internacionales que promueven compras diferenciadas.

Aterrizando al contexto ecuatoriano Valencia y Novoa son quien se preocupa de estudiar las compras públicas en Ecuador y lo hacen en función de estudios de caso, El primero con una investigación más consistente basado un marco metodológico nutrido de política pública utilizando rastreo de procesos, midiendo el nivel de cambio en función de instrumentos específicos, mientras que Novoa mantienen un análisis de casos con una descripción histórica, análisis de instrumentos y levantamiento de información para medir ciertos criterios de compra pública desde la causalidad. Además, el marco teórico continúa con la relación existente entre la CPI y la política pública.

La segunda parte de este capítulo refiere a las bases teóricas de ESS y EPS que es característico en el Ecuador, se desagrega las esferas de esta economía, se muestra su relación y se trata también de la economía popular en las que se sitúan la mayoría de las unidades de estudio. Otro tema fuerte y necesario que se desarrolla son las políticas públicas para comprender la importancia de su relación con la ESS, cómo se alinea a esta y como la impulsa. La política pública no es estática en el tiempo sufre cambios y es lo que se analizó, por ello se incluyó teoría sobre los ajustes que requieren un tratamiento especial para estudiarlos, una forma de análisis es en función de los instrumentos que se lo puede realizar bajo el método *process tracing* o conocido en español como rastreo de procesos planteado por Beach y Pedersen, además se muestran estudios de caso que han aplicado esta metodología y consiguen analizar cuáles son los mecanismos causales de las problemáticas

planteadas, los referentes son Maillet y Rozas; Verger, Curran y Parcerisa; y Brill-Mascarenhas, Maillet y Mayaux.

Finalmente, en el marco teórico como sustento de las herramientas de investigación se presenta el mapeo y herramientas para el relevamiento de información específicamente recomendados para ESS en el que presenta resultados de tres estudios.

## **2.1 Antecedentes - Compras públicas inclusivas**

### **2.1.1 Compras públicas inclusivas en el continente americano y su vinculación a la Agricultura Familiar**

La historia de las compras públicas a pequeños productores parte de la valorización de la producción de la AF, esta se manifiesta en América del Sur y es recogida en el texto de Manzanal y Schneider (2011), quienes hacen un análisis histórico de las políticas públicas tomando una referencia temporal de dos décadas con el enfoque y la atención en la EPS con el objetivo de obtener evidencias y comprender el enfoque y atención hacia la AF, presenta reflexiones del rol de los actores sociales y del estado cómo han influenciado en la configuración de políticas públicas diferenciales.

Las fases comprenden el estudio de caso de Brasil de la vinculación de la AF a la contratación pública y en Argentina con el fomento a la AF, primero explican los antecedentes de la temática, investigan estrategias nacionales de política económica y social, segundo presenta un recuento histórico de los hechos y causas que provoca la política, tercero presenta la situación socioeconómica del sector de la AF, finalmente la relación entre la AF y las políticas públicas específicas. Como resultados presentan avances y conclusiones preliminares que abrirán la reflexión de futuras investigaciones debido a las falencias estadísticas que existen de información censal no disponible y hacen una breve comparación de los casos de los dos países.

En Brasil a mediados de los años 90 se afirma a la AF como una categoría política y llega a legitimarse por la rápida asimilación de estudiosos y constructores de política pública, se constituyó como referencia de oposición al agronegocio. La importancia económica que acarrea la convierte en prioritaria y se la identifica en tres generaciones de políticas públicas; (a) agrícolas y agrarias con acceso a financiamiento, a tierras bajo programas nacionales de fortalecimiento para la AF; (b) surge en el año 2000 con una orientación hacia la SSA y la

pobreza rural con los programas Hambre Cero y Bolsa Familia; (c) políticas amplias, de créditos, asistencia técnica y comercialización con el fortalecimiento de mercados institucionales, que corresponden a la apertura de espacios para compras gubernamentales establecidas por el Gobierno, dirigido a programas con fines sociales (Grisa y Schneider, 2015), en donde se destaca el rol del Estado en favor de los agricultores.

En Brasil la participación de movimientos sociales, sindicales y AF fue como agentes organizados y movilizados, luchando por subsistir, reclamando mejorar sus condiciones de vida, producción e ingresos. Participaron socialmente para su transformación invirtiendo la práctica común de las políticas de arriba hacia abajo y siendo parte de la construcción.

El libro de políticas públicas relata el impulso a las compras gubernamentales de alimentos en Brasil, realiza el análisis histórico de lo implementado y construido para la sostenibilidad de la seguridad alimentaria y su vínculo con el mercado público; los insumos de información para el análisis son documentos del Gobierno y de organismos internacionales, legislación y sus cambios en el tiempo. Primero define la categoría de AF, presenta la política pública para este sector y muestra los procesos realizados en otros países; concluye que las políticas públicas afrontan las problemáticas de SSA, la reducción de pobreza y generación de empleo para los proveedores de bienes. Las políticas públicas combinan el aspecto social y productivo, y se focalizan en una problemática particular e innovadora.

La lucha de más de 10 años por favorecer a la AF y la sostenibilidad de la seguridad alimentaria fueron posibles a partir de las elecciones brasileñas presidenciales del año 2002; este cambio político dio paso a la construcción e institucionalización de las políticas públicas orientadas hacia la sostenibilidad de la seguridad alimentaria, por medio de la apertura de mercados gubernamentales para la AF. Se buscaba combatir la incompatibilidad del poder adquisitivo de los pobres con los altos precios de los alimentos; se trabajó en dos sentidos, mejorando el ingreso de los agricultores e incrementando la oferta de alimentos, actuando en los dos extremos, consumidores y AF. Un espacio en el que se pensó fue el mercado de Proyecto Hambre Cero que cubría el sector escolar y hospitalario, pero para conseguir la verdadera articulación de la AF crearon el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el 2003 (Grisa y Schneider, 2015).

El PAA causó conmoción en los mercados institucionales, así como en la construcción social de mercados por haber generado oportunidades a la AF y dotar de alimentos a población vulnerable; el PAA fue de la mano con la eliminación de barreras jurídicas como la Ley de Licitaciones y Contratos Administrativos que restringía la participación de los agricultores. En el 2009 el PPA se transforma en el Programa de Alimentación Escolar (PAE), además se crea la ley 11 947 que determina el destino del 30% de recursos para la alimentación escolar; en el 2012 se amplían coberturas de compra de hospitales, cuarteles, cárceles, universidades y guarderías; con la compra a más de 140 000 agricultores (Grisa y Schneider, 2015).

Estos programas demandaron una fuerte decisión política, promovieron muchos cambios y aprendizajes; se logró estimular y cambiar la forma tradicional de hacer compras públicas, se consiguió valorar y resignificar la AF volviéndola de calidad, asociativa y logrando una justicia social con una mayor redistribución de riqueza desde el Estado; alcanzando un sistema agroalimentario equitativo que involucra aspectos culturales, artesanales y tradicionales. Además, provocó acciones estratégicas de establecimiento de precios, alianzas entre los municipios y el Gobierno Estatal, acciones de fomento productivo que incluyen asistencia técnica, investigación, cooperación y certificaciones que garantizaban la calidad; y el desencadenamiento de acciones positivas como la reducción de la migración rural - urbana. El estímulo para la producción agroecológica y orgánica fue el establecimiento de un 30% más en el precio de los alimentos, motivando a usar semillas criollas, oponiéndose a la revolución verde y a las semillas transgénicas; se logró reducir los espacios entre productor y consumidor consiguiendo canales cortos de comercialización y la generación de relaciones cercanas, que permiten valorar el trabajo de los agricultores y atender necesidades de demanda con productos de calidad.

La gran puesta en marcha de otra política pública registra a Brasil como experiencia emblemática a favor de la AF. Hechos que sirvieron como referente para ser aplicados por otras naciones que empezaron a valerse de las compras públicas para dinamizar la economía local, con la redistribución de recursos (FAO, 2016). La práctica de compras públicas de alimentos se institucionalizó en Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Guatemala y Perú, esta modalidad es la principal estrategia para superar la pobreza, mediante las compras en la localidad para la sostenibilidad y estímulo de la

economía en los territorios, los agricultores cuentan con un mercado estable y en crecimiento (FAO, 2013). El modelo del PAE en Brasil se ha fortalecido institucional y legalmente, al 2012 atendió a 45 millones de estudiantes de educación básica con una oferta diaria a 250 000 escuelas en todo el país (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil [Mireb], Ministerio de Educación de Brasil [MIEB], Oficina Regional de la FAO, 2013).

Los estudios desarrollados sobre la vinculación de la AF para la compra de alimentos son realizados por organismos internacionales en donde analizan informes y política pública de los países involucrados en este tema, describen la situación basados en informes sobre el manejo y potencialidades de programas implementados; cuentan con fases de investigación que van desde la fase preparatoria, en donde se reúnen con personas vinculadas a los programas; fase de revisión bibliográfica de aspectos conceptuales, aspectos socioeconómicos, normativa y la revisión de informes estadísticos nacionales, que contienen presupuestos, encuestas nacionales, censos de fuentes oficiales y páginas web del Gobierno; fase de entrevistas a productores, sistematización de la información para el análisis y elaboración de informes, y finalmente la fase de validación presentada a los actores para obtener una retroalimentación.

La tendencia internacional es redistribuir los recursos mediante la compra de alimentos en lugar de distribuir directamente, convirtiendo a esta intervención en una forma de aportar con otros sectores económicos desatendidos. Las compras estatales son la vía para aperturar el mercado interno, fomentar la producción y transformación, enfocado hacia el desarrollo sostenible (Börth, 2013). Es así que se alcanza la participación de actores de la AF para que mantengan su producción tradicional y puedan sobrevivir por sus propios medios, dándoles oportunidades en el mercado gubernamental.

En los países como Ecuador y Bolivia la legislación favorece la participación de las organizaciones y de la producción de la AF asegurándoles un mercado en la compra pública (Börth, 2013); esto se desencadena a partir de los cambios en los instrumentos legales surgidos principalmente desde la instauración de las nuevas constituyentes.

Otro ejemplo que es posible citar son las compras públicas a la AF en Colombia; al igual que en Brasil, han permitido dinamizar la economía local, cuenta con una exigencia en el presupuesto de destinar el 20% de compra a la AF. También se convierte en un mecanismo de inclusión social, en donde es preponderante el trabajo familiar (FAO, 2017) apoyado con



el fomento y producción de alimentos locales, promoción de cadenas de abastecimiento eficientes, generación de empleo local e ingresos, valoración y rescate de productos nativos y articulación a comunidades.

### **2.1.2 Organismos internacionales que promueven la compra pública inclusiva**

Los casos de CPI no son aislados, existen organismos internacionales que se preocupan por las compras estatales con una concepción diferente. La Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo (en adelante, Redeplan) creada en el 2010 y la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (en adelante, RICG) integrada por 34 países de América buscan el desarrollo mediante las compras públicas. Redeplan es una instancia técnico-política que impulsa acciones y políticas apuntando a la reducción de la crisis ecológica y social, está integrada por 12 países; Bolivia, Colombia, Honduras, Ecuador, Costa Rica, Guatemala; y 6 países observadores Brasil, Argentina, Chile, Nicaragua, México y Venezuela; uno de sus instrumentos de planificación es el uso de los recursos públicos, la propuesta es aprovechar las compras públicas como un motor del desarrollo local (Redeplan, Senplades, s.f.).

La RICG propone las compras públicas sostenibles, con un menor impacto ambiental y un mejor impacto social, con efectos multiplicadores por medio de la reforma de mercados; busca también optimizar los recursos públicos, alcanzar una gran demanda permanente, realineando los mercados a un desarrollo sostenible y equitativo (Casier, Huizenga, Perera, Ruete y Turley, 2015). Los impactos sociales que busca la RICG, son mejorar las condiciones de trabajo, incrementar fuentes de trabajo y adjudicar contratos justos; generar acceso a las pymes al mercado público para estimular la economía local, una vez que el dinero recircula se consiguen los efectos multiplicadores propagándose más allá de la compra inicial y no solo en el aspecto económico sino también en las capacidades por el conocimiento y experiencia adquirida (Casier *et al.*, 2015).

De los países de la región las compras públicas entre el año 2000 y 2012 corresponden a porcentajes representativos del PIB, en Cuba con una mayor presencia siempre más arriba del 30%, seguido por Brasil y Surinam que alcanzan más del 20% y los demás países se encuentran en los porcentajes del 10% al 20% en el que se encuentra Ecuador (Del Consejo Latinoamericano, 2014). El promedio de destino de recursos públicos destinados a la compra pública en relación con PIB en América Latina es del 17,87%, el compromiso del presupuesto

nacional como herramienta de compra pública contrarresta las fallas de mercado y optimiza recursos constituyéndose en un instrumento de impulso y diversificación de la producción nacional (Del Consejo Latinoamericano, 2014); dichas compras públicas en su mayoría son abastecidas por pymes en América Latina y El Caribe, y representa entre 30% y 50% en la generación de trabajo, pero presenta la dificultad de poder realizar un análisis preciso a causa de la variedad de parámetros para considerar la clasificación de actores en los países (Del Consejo Latinoamericano, 2014).

### **2.1.3 Compras públicas inclusivas en Ecuador**

Al igual que la tendencia de la introducción de CPI en América del Sur en Ecuador se las vincula en el año 2007, con el inicio de un nuevo Gobierno se transita a una época de crecimiento Económico considerando otras alternativas productivas planteadas como estrategias nacionales de cambios estructurales, que posibiliten mantener una política social redistributiva que genere condiciones igualitarias, más allá de las políticas tradicionales sociales, que sean de calidad y que introduzca a nuevos sectores. Estas ideas fueron establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), algunos objetivos se orientaban al desarrollo productivo con acciones de impulso a la compra pública (Calderón, 2016).

A diferencia de otros países que iniciaron este trabajo con la compra de alimentos aquí fue pensado de una manera más amplia para involucrar a los sectores artesanales y a los pequeños productores agropecuarios, sin embargo, las características de la compra inclusiva primero se establecieron en la compra de alimentos mediante las FI; mientras que la regularización y apertura a más actores en otros productos fue paulatina.

En el año 2008 se crea la normativa jurídica para la compra pública alineada a la nueva constitución y empieza a dar pasos de modernización, se vincula al objetivo de inclusión económica y social dando preferencia de compra a mipymes y a la EPS. El siguiente período de Gobierno continua en la línea y en la política de la compra pública, además del fomento y garantizando la vinculación de la producción en las localidades (Calderón, 2016). A partir del año 2013 en las compras públicas se establecen preferencias en la compra pública como herramienta de fomento a la inclusión social en donde prevalece la producción nacional de mipymes y la EPS; se logra vincular a estos sectores vulnerables en las líneas de confección de uniformes, limpieza, alimentos, fabricación de muebles y metalmecánica principalmente (Calderón, 2016).

En Ecuador las compras públicas se han establecido como un sistema caracterizado por ser eficiente y generar ahorro; en el período 2009-2016 el SERCOP alcanzó un ahorro de USD \$2900 millones de dólares, promediando el ahorro de USD \$364 millones de dólares anuales (Sercop, 2017) para el Estado; este espacio de comercialización entre la economía pública y privada que fomentan el desarrollo y la productividad son evaluados con un estudio denominado “Evaluación Comparativa de Contratación Pública 2017”, que se aplica a 180 países. El Banco Mundial ha reconocido que el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) de Ecuador es el más moderno y eficiente en América (Sercop, 2017). En el año 2015 las compras públicas fueron de US\$ 7,3 millones, representando el 6,79% del PIB y el 20,32% del PGE; mientras que, en el 2016 descendieron a USD \$6,8 millones de dólares que se mantienen como 6% del PIB, pero en relación con PGE es el 23% (Sercop, 2017).

Los Estados son poseedores de un rol primordial en la mejoría de circuitos de comercialización, porque fomentan espacios y regulan precios como agentes, y una de las maneras de lograrlo es con la compra pública. El Gobierno al ser comprador busca el consumo responsable porque prioriza a pequeños proveedores (Lacrois y Metais, 2013). En Ecuador el SNCP cuenta con tres pilares para su funcionamiento, la Loncp, el portal de compras públicas y el Sercop, elementos que antes de la Revolución Ciudadana eran impensables, estos dan certeza de una nueva manera de adquisiciones por parte del Estado y de un cambio de época, además introduce la participación de otros sectores, la EPS y microempresa como acciones de fomento al trabajo y desarrollo (Sercop, 2017).

La transformación empieza en el año 2007 mediante la Agenda de Desarrollo Social (ADS) con planteamientos socioeconómicos de gran importancia, los objetivos son reducir brechas sociales y garantizar oportunidades con una política pública de inclusión económica que ofrezca el acceso productivo para contribuir a la eliminación de la pobreza (Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social [MCDS], 2008). Se crea el MCDS quien toma a cargo los programas y ministerios del área social, con la misión de diseñar y articular políticas y programas para microunidades productivas, entre ellos la articulación a la compra pública (MCDS, 2008). La inclusión económica desde el Estado en las compras públicas es una propuesta innovadora planteadas por el Gabinete de lo Social, se dispuso como política pública la inclusión económica mediante la compra pública de los programas sociales (Valencia, 2016).

La inclusión económica y social se la realizó desde los programas sociales que generen oportunidades, garantizando derechos que incrementen las condiciones de vida y creen oportunidades para acceso económico a sectores no incluidos; uno de los programas bajo este modelo es HD, se enfoca en trabajar con artesanos (MCDS, 2008). Ninguna legislación en el Ecuador antes del año 2007 vinculó a los actores sociales y económicos a las adquisiciones públicas como mecanismo de inclusión económica (Valencia, 2016). HD fue concebido para proveer de uniformes escolares a los niños más pobres del país, convirtiéndose en un aliciente de la economía familiar y a su vez dichos uniformes serían confeccionados por pequeños productores, artesanos identificados por las Juntas Provinciales de Defensa del Artesano (MCDS, 2008).

Novoa (2013) en su investigación analiza el funcionamiento del sistema de compras públicas y su coherencia de vinculación con los productores. Parte de la descripción de casos de estudio vinculados a la CPI de alimentos, analiza el sistema de compras públicas, normativa, herramientas e instituciones involucradas; aplica encuestas y entrevistas a funcionarios públicos, dirigentes, productores y expertos; seguidamente procesa las bases de datos de la compra de alimentos en donde identifica la participación de proveedores y finalmente presenta las experiencias de compra pública en tres temáticas; feria inclusiva, adquisición de leche y adquisición de alimentos a Centros Infantiles del Buen Vivir. Concluye en función de criterios de concentración provincial y de productores, señalando que las compras públicas de alimentos no se han descentralizado ni desconcentrado, que los proveedores que abastecen son empresas que satisfacen las condiciones de compra del Estado y están en Pichincha; además el acceso como proveedor tiene obstáculos que los agricultores difícilmente pueden superar por su carencia de escolaridad, profesionalización, acceso a la tecnología y a internet. Entonces la política ha quedado en el discurso porque no logró incluir a los agricultores en la compra de productos debido a las exigencias y demanda por parte del Estado.

Valencia (2016) discrepa de estos resultados, en un estudio más riguroso utilizando metodología específica en el análisis de política pública del Programa Provisión de Alimentos (PPA), explica las razones del cambio de la política y el nivel de intensidad de trayectoria, utiliza la dimensión temporal de eventos históricos para identificar las coyunturas críticas. El nivel de cambio lo define bajo la teoría de Peter Hall que se basa en el ajuste o

calibración de instrumentos, para el análisis de instrumentos se basa en la categorización del modelo NATO; sus siglas refieren a los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro, y Organización (Hood, 1993), y finalmente utiliza el método de rastreo de procesos basado en el mecanismo causal  $X \rightarrow Y$  en donde cada parte forma parte de un todo y genera un resultado.

Como resultados determina que efectivamente se presenta una coyuntura crítica y da paso al mecanismo causal que ocasiona el cambio de la política utilizando la compra pública y la herramienta de la feria inclusiva como medio de ingreso al mercado público para la EPS, en este caso de estudio se afirma la articulación de 1600 pequeños productores vinculados directamente en la compra de alimentos y aproximadamente 30 000 familias como beneficiarios indirectos (PPA, 2009) (Valencia, 2016).

Al igual que en Brasil la experiencia en Ecuador de las compras públicas en la adquisición de alimentos fue introducida como una estrategia de apertura del mercado público estableciendo articulación social y económica con la participación de pequeños productores. Se instituyeron condiciones y preferencias con un sentido de inclusión de actores que por tradición han permanecido excluidos; se privilegió la localidad, se traspasó los procesos publicando las adjudicaciones en audiencia pública, transformando el espacio en democrático y de relacionamiento (Valencia, 2016).

La creación del PPA en Ecuador nace de la necesidad de eliminar la intermediación internacional de las compras públicas de alimentos, porque anteriormente el responsable del abastecimiento y la logística de los programas sociales de alimentación y nutrición desde 1999 fue el Programa Mundial de Alimentos (PMA), por convenios de cooperación auspiciados por Naciones Unidas; este cambio surgió una vez que se definió en la normativa legal Loncp que prohíbe la contratación gubernamental con terceros (PPA, 2009); esta decisión marca el inicio de la coyuntura crítica para la compra de alimentos y le da un nuevo rumbo. A esto se suman los criterios previstos en la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (Lorsa, 2009) por la demanda de fomento a productores mipymes bajo criterios de asociatividad y comercialización que permitan su sostenibilidad; se apunta a estimular la producción con mecanismos de comercialización y la preferencia a la asociatividad de productores en las compras públicas.

El PPA en calidad de institución adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social (en adelante, MIES) establece la compra de alimentos para el año 2009 para los requerimientos de los programas sociales bajo una estrategia de inclusión económica y social, introduciendo las FI. Dicho instrumento es un reflejo de “las experiencias internacionales de ferias a la inversa, [...] en el marco del Programa Hilando el Desarrollo y el marco conceptual de la economía social y solidaria” (Valencia, 2016, p. 51). La herramienta de compra FI cumplía con todos los lineamientos de contratación pública, además consiguió trabajar con pequeños proveedores territoriales garantizando la inclusión y alcanzó un ahorro económico de USD \$1 857 532,33 dólares en referencia al ejercicio llevado a cabo por el PMA (PPA, 2009).

El PPA consigue una mejor redistribución de la riqueza en el territorio incluyendo a los pequeños productores locales con normas de buenas prácticas y precios justos, actuando en toda la cadena y motivándolos a reducir la intermediación. El conseguir esta situación demandó el incremento de la carga transaccional, es decir, 256 procesos de compra en diferentes modalidades (PPA, 2009) por la articulación de más participantes que eran productores directos. La puesta en marcha de la contratación de alimentos con proveedores no tradicionales marca la diferencia y es valedero reconocer la contribución del PPA por poner en marcha e instrumentar las FI como mecanismo de inclusión y dinamización; en el año 2009 el PPA llevó a cabo 12 ferias inclusivas de frejol, panela y granola con la participación de 1613 pequeños productores en las localidades con un monto de USD \$2 792 929,94 dólares (PPA, 2009).

La FI se caracterizó y adquirió relevancia por promover la inclusión económica, fue reconocida como un instrumento de generación de trabajo nuevo y mejorado, en septiembre del 2010 un equipo de trabajo interinstitucional construyó el marco reglamentario de la FI que aún no estaba regulado en los instrumentos jurídicos referentes a la compra pública (Valencia, 2016). Este es el referente que desencadena una transformación en las compras públicas nacionales, visibiliza la otra cara de las pequeñas economías que son capaces de cubrir grandes demandas y lo pueden hacer con calidad; así se desvirtúan paradigmas sociales que minimizan a los sectores de producción agrícola, asociativa y a la agricultura familiar. La participación de pequeños productores fue inversa al tradicional enfoque del desarrollo que motiva únicamente el impulso y mejoramiento económico. Esta otra propuesta se

sustentada por principios que reducen la competencia con los grandes poseedores de mayores ventajas; por ejemplo, no se usaba la puja para definir el ganador de un contrato, los ganadores eran varios, se contaba con precios establecidos con la finalidad de no limitar a quienes no producen a grandes escalas.

Fue un gran ejemplo de mercados institucionalizados como los llamarían en Brasil (Grisa y Schneider, 2015), porque introdujo parámetros de reserva de mercado para un sector específico, se delimitó precios con márgenes de ganancia para la producción a pequeña escala, se dividió un proceso de contratación a muchos proveedores, facilitándoles el acceso al mercado público y dinamización de la economía local. A la par se fueron desarrollando otras acciones planteadas en la ADS 2009–2011, se pensaba alcanzar una inclusión no solo social sino también económica; el planteamiento de la construcción de nuevos sistemas de producción y distribución en base a la EPS, como finalidad fue cerrar las brechas de desigualdad económica. Una de las acciones implementadas son los programas productivos, entre ellos Nutriendo el Desarrollo, HD que se mantiene y también la permanencia del PPA como incentivo de accesos a mercados desde la contratación pública (MCDS, 2010).

Se continúa con la política social integral, que promueve la inclusión económica mediante el trabajo y salario digno para el sector de la EPS. La coordinación interinstitucional que realizó el MCDS fue clave, al igual que las acciones acertadas por conseguir una inclusión real. Con los programas y proyectos de fortalecimiento y fomento se articuló a los productores mipymes y a grupos asociativos a la compra pública, al denominado “Mercado Público Solidario” que abarca HD; en el año 2010 se concreta el traslado del programa al IEPS contando con la propuesta de reglamento de FI (MCDS, 2011, p. 7).

#### **2.1.4 Compras públicas inclusivas y su vínculo con las políticas públicas**

La función del Gobierno en la economía de un país es el de intervenir frente a las fallas que presentan los mercados porque estos arrojan resultados ineficientes socialmente con problemas de asimetrías, las riquezas de algunos son compensadas con la pérdida de otros. El Gobierno por medio de su intervención con normas, regulaciones, legislación y distintas formas puede regular los mercados y de esta manera proteger a ciertos grupos de la población para contribuir a una equidad social (Stiglitz, 2010).

Polanyi (2012) afirma en este sentido afirmando que la economía no es solo racional y utilitaria, sino que va de la mano con el aspecto social; cuando los mercados se extendieron

por el mundo a la par se establecieron medidas de regulación que son las políticas públicas que apalean los alcances de la autorregulación de mercados. Políticas públicas que intervienen con una visión solidaria dando cumplimiento a la responsabilidad del Estado de redistribuir los recursos obtenidos de la economía nacional (Laville, 2013). Bajo programas o proyectos diferenciados y especializados para los diferentes sectores.

La regulación del mercado busca equilibrar las condiciones, contrarrestar los abusos y oportunidades que tienen pocos (Coraggio, 2007), creando condiciones favorables para los desatendidos y excluidos. Las políticas públicas deben ser inclusivas que integren el aspecto económico y social, que no sea únicamente la entrega de recursos, sino que la redistribución de captaciones gubernamentales se plantee en propuestas creativas como la CPI. En la CPI no se le entrega recursos directamente a los participantes, se realiza una transacción comercial, en la que el participante produce por medio de su unidad productiva un producto y lo vende al Estado bajo condiciones diferentes que posibilitan su participación. El programa se caracteriza por permitir el ingreso de mipymes y EPS como proveedores del mercado público, se cuenta con una reserva de mercado y precios de adhesión para eliminar la tendencia a la baja en los precios (Valencia, 2016), es decir, otras condiciones de participación.

Es así que este mecanismo inclusivo como parte de la política pública tiene un horizonte; porque está encaminado a institucionalizar nuevas prácticas diferenciadas en donde los sectores se solidarizan dando oportunidades a otros sujetos. En Ecuador esta articulación de CPI tuvo la finalidad de incluir a pequeños productores para reactivar la economía local, con el ideal que el gasto social sea de calidad, se tomó la decisión política para saber en dónde se invierte y cuan efectiva es la inversión pudiendo lograrse una mejor distribución de ingresos (MCDS, 2008); lo que también ha implicado incrementos significativos en los presupuestos del sector social y no solo es una distribución sino una verdadera redistribución que ocasiona un impacto socioeconómico con una forma diferente e inclusiva de atender problemáticas. La inversión en el sector social en el primer año de cambio de políticas significó un gran incremento porcentual, en educación de USD \$1095 millones de dólares en el año 2006 ascendió a USD \$1457 millones de dólares en el 2007, con un incremento del 133%; en inclusión social los mismos años se pasó de USD \$289 a



USD \$530 millones de dólares con el 183% de ascenso; y en trabajo de USD \$11 a USD \$27 millones de dólares que corresponde a 245% más (MCDS, 2008).

## **2.2 Bases teóricas**

### **2.2.1 Economía Social y Solidaria y Economía Popular y Solidaria**

Desde la concepción de Coraggio economía es un sistema:

[...] de procesos de producción, distribución, circulación y consumo que a través de principios, instituciones y prácticas, en cada momento histórico organizan las comunidades y sociedades para obtener las bases materiales de resolución de las necesidades y deseos legítimos de todos sus miembros, actuales y de futuras generaciones, de modo de permitir la reproducción y desarrollo de la vida, sosteniendo los equilibrios psíquicos, interpersonales, entre comunidades y con la naturaleza (Vivir Bien o Buen Vivir) (Coraggio, 2011a, p. 1).

La definición sustantiva de la economía como procesos desarrollados en función de principios, instituciones y prácticas hacen posible el aseguramiento de las necesidades de todos. Con respecto a los principios deben ser éticos, en primacía con orientación a la reproducción de la vida; seguido de principios económicos productivos; redistribución, circulación, coordinación y consumo (Coraggio, 2011a).

Se puede hablar de ESS con instituciones metabolizadas para la existencia de la sociedad e implementadas por ley para la transformación de la realidad social. De esta manera se asegura los cimientos materiales para una sociedad justa y equitativa, con la finalidad que tenga un enfoque de acción colectiva con experiencias transformadoras, que contrarresten las tendencias negativas y podamos contar con un SESS alternativo (Coraggio, 2011a, p. 2-12).

Polanyi aporta en este sentido que la economía es influida por otros factores como el político, cultural y social; que no solo se la debe enfocar como una economía racional utilitaria (2012). En el siglo XIX los mercados existían en todo el mundo, pero estaban acompañados de medidas o políticas poderosas dirigidas a frenar la acción del mercado (Polanyi, 2006, p. 135). Con la regulación del mercado empezaron las políticas públicas en poca medida a apalea los grandes alcances del mercado totalizante.

Existen varias concepciones de la otra economía, Caille (2009) reconoce que el punto de concordancia entre estas es que están en contra del mercado total, utilitarista que solo vela por el interés individual y basa sus relaciones en la compra - venta con el recurso monetario, dicho espacio que mantiene invisibilizadas las necesidades esenciales que no pueden ser

atendidas por el mercado ni por el Estado. Pues la dicotomía actual es entre el mercado total y la sobrevivencia de la humanidad, porque se encuentra amenazada, por lo tanto, hace falta incluir la solidaridad, que es para con el otro como opción de la vida de uno mismo, sin irse en contra o sobre la naturaleza, hay espacio y posibilidad de sobrevivir para el humano si existe la naturaleza, si los seres humanos hacen posible la racionalidad fundada en la solidaridad (Hinkelamert, 2013). Esa visión debe ser impulsada desde el Estado con la inclusión de políticas públicas basadas en principios no capitalistas, donde no se separe lo económico de lo social. Como cita Santos a Marx ampliar el espacio del intercambio basado en la reciprocidad, no solamente en ganancias económicas (Santos, 2011).

En el ámbito productivo la principal forma de integración social es la cooperación solidaria, para incluir la solidaridad es necesario que exista una comunicación entre el Estado y la sociedad y que este cumpla la responsabilidad de redistribución mediante la captación de recursos obtenidos de la economía de mercado (Laville, 2013); por lo que se entiende que no es necesario eliminar el mercado, sino construir una economía con mercado (Coraggio, 2011a). Si una vía es la redistribución al reconocimiento de actividades en el hogar y fondos para comunidades, la otra es realizar inversión pública en seguridad y salud; brindar subsidios de transporte, gas, energía; y tener una libertad positiva como acción solidaria (Coraggio, 2007).

La política pública debe apuntar a la revitalización de espacios no mercantiles y regular los mercados; insertar a la economía normas sociales y ecológicas para una estabilización de la ESS (Laville, 2013). Llegar al abordaje de la economía sustantiva, que también la propuso Polanyi sirviendo a las finalidades humanas al institucionalizar la interacción hombre - naturaleza para cubrir necesidades (Caillé, 2009, p. 23). En concordancia con Coraggio, intervenir en la regulación del mercado para evitar los abusos de los monopolios, intermediarios e importadores (Coraggio, 2007).

Las políticas deben ser inclusivas, como Neef (1986) manifiesta que combinen el desarrollo social con el personal; plantear una planificación global, que las estrategias de supervivencia sean opciones de vida y se conviertan en proyectos políticos y sociales en donde los sujetos participen para que no sean desvirtuados; así también rescatar los embriones y reforzarlos para que sean una fuerza multiplicadora y poder cubrir las necesidades humanas antes que los satisfactores. Contar con políticas enfocadas en el

desarrollo humano donde haya sujetos con voluntad de autodependencia, que puedan participar en la toma de decisiones y den cuenta de solidaridad.

Santos (2011) además manifiesta que se debe incluir a las cooperativas en redes de apoyo para hacerlas competitivas en el mercado global, como la Cooperativa de Mondragón que tuvo éxito por el fortalecimiento de las redes en cooperación con el Estado; impulsar a las economías populares que alcancen la esfera política para que hagan frente a las causas estructurales de marginación; generar espacios que apunten a formas igualitarias, solidarias y sustentables; luchar por impulsar una producción alternativa dentro y fuera de las organizaciones.

Son indispensables las políticas públicas para que el sistema económico se consolide e institucionalicen nuevas prácticas, democratice principios y reconozca a los actores de la EPS; para contar con sujetos capaces de introducirse en el sistema. En el Ecuador el sistema económico se lo concibe en la CRE como social y solidario, conformado por la economía privada, pública y EPS; considerándolo de forma plural y sustantiva, con el objeto de garantizar derechos de todos, articulando a todas las formas de organización económica (Coraggio, 2011a). En la legislación ecuatoriana la EPS está conformada por cooperativas, asociaciones y el sector comunitario; emprendimientos familiares y autónomos; la economía del cuidado ligada al trabajo doméstico y la producción para el autoconsumo (Coraggio, 2011a).

### **2.2.2 Esferas de la Economía Social y Solidaria**

El mercado perfecto autorregulado su oferta y demanda encauza “individuos utilitaristas, calculadores, competitivos e irresponsables de sus acciones” (Coraggio, 2016, p. 17); y para ellos la racionalidad es alcanzar asignaciones óptimas que en ocasiones generan negatividades sociales y ecológicas de alcance global e incluso irreversibles (Coraggio, 2016). Dicha racionalidad produce el individualismo y la competencia; mientras que el principio de la solidaridad es nocivo y ocasiona una deseconomía porque tiene otras prácticas, otros comportamientos que ante el sistema de mercados son irracionales (Coraggio, 2016), porque contempla las dimensiones política, social y cultural; es decir, una sostenibilidad de la economía con el objeto de preservar la vida de los trabajadores, introduciendo la solidaridad al aspecto productivo (dos Santos, Matos Filho, de Araujo, Meireles y da Silva, 2015).

Se ha distorsionado el término de economía al separarlo de lo social, queriendo ser apreciada solo desde el aspecto utilitarista y de acumulación; esto rompe su integralidad, la concepción de ser una ciencia multidisciplinaria y su relación directa con otros ámbitos a los que está afectando. Por ello la economía debe ser apreciada como un todo, como el sistema que está compuesto por un conjunto de partes interrelacionadas con un objetivo, que figure y se reconozca como multidimensional y multinivel para ser sostenible, reafirmando sus prácticas y resignificando la racionalidad (Coraggio, 2016); pasando de la producción a la reproducción (Hinkelamert y Mora, 2013), y que los principios y valores no se presenten solo a nivel micro sino que sean elevados a nivel meso y macro.

Nivel micro se refiere a las unidades domésticas y organizaciones de base, en donde sus miembros cooperan para conseguir el objetivo de la reproducción (Coraggio, 2016), pero es necesario cambiar esa visión del asociativismo únicamente productivo, que tiene como objetivo obtener ventajas en el ámbito económico; las relaciones que se necesita alcanzar para la sostenibilidad parten de un asociativismo con valores, asumiendo responsabilidades por el otro y por el entorno.

Nivel meso es la amplitud de la solidaridad, implica ampliar la confianza fuera de las personas cercanas que se conoce; es decir, de los familiares en el caso de las unidades domésticas y de los socios en las organizaciones; ampliándose en el territorio con actores de su mismo sector económico, con complementarios de la cadena o con los del consumo. Se alcanza una sinergia territorial entre organizaciones que cooperan para solventar necesidades comunes (Coraggio, 2016).

Nivel macro comprende el SESS en sí, con la presencia de relaciones entre las economías pública, privada y de la EPS para la consolidación de una economía mixta. A nivel macro se piensa en función de políticas públicas macroeconómicas, una de ellas es la asignación de compra pública a la EPS (Coraggio, 2016), la reserva del mercado público en función de una “correcta gestión pública” (Laville, 2016, p. 61).

Llevar los principios a gran escala, en donde las políticas públicas sean capaces de promover la solidaridad entre los sectores con los programas y proyectos ejecutados, que el Estado ejecute acciones efectivas de redistribución de la riqueza y pueda provocar un sentido de reciprocidad distinto al monetario, valorando por ejemplo el trabajo de los pequeños productores que producen alimentos más saludables con menor impacto ambiental a cambio

de un pago justo por sus productos. Conjugando los principios y extendiendo la visión de lo económico es posible alcanzar otras dimensiones y esferas, salir de la concepción tradicional involucra considerar otras particularidades que son necesarias, inclusive indispensables como lo ambiental que da paso a la reproducción de la vida; cada esfera tiene su particularidad, interactúan, se relacionan y convergen entre sí (Coraggio, 2016).

#### **2.2.2.1 Dimensión Política**

La dimensión política Weber (1964) lo plantea como la existencia de poderes públicos con una sociedad democrática que tiene reglas y una coordinación para una vida en común, refiere a los espacios públicos en donde se definen las modalidades de la sociedad para los seres humanos. La política tiene mucho que ver con los aspectos democráticos deliberativos enmarcados en acciones colectivas, lo que introduce a una democracia participativa conquistada por acciones colectivas, a una democracia representativa para alcanzar la democracia plural; pues la política tiene que ver con el poder, con la representación y con el sistema democrático (Coraggio, 2017).

Sen (2000) en (dos Santos *et al.*, 2015) señala que la política es el principal elemento de distinción de la economía sustantiva, porque transforma la expresión ciudadana y busca el aprendizaje de la democracia. La capacidad de debatir, tomar decisiones, elegir prioridades y valores es posible alcanzarlo con mayor participación, alcanzando una gestión horizontal que incluya la participación de agentes reflexivos y participantes del acto político. La toma de decisiones inicia en la unidad doméstica o en la organización; pero también se extiende al relacionarse y mantener interacción al exterior con otros; posibilitando la creación y consolidación de redes (dos Santos *et al.*, 2015). Por lo tanto, la política tiene que ver con la forma de crear relaciones y el establecimiento de espacios de participación, en donde se involucren todos para la toma de decisiones colectivas. En la práctica para la EPS la política está presente en la democracia que aplican las organizaciones al tomar decisiones, estas acciones están vinculadas al principio de la autogestión y también con la prelación de los intereses colectivos sobre los individuales (Loeps, 2011, Art. 4).

#### **2.2.2.2 Dimensión Social**

La dimensión social fortalece lazos, busca la cohesión social de una construcción éticamente superior con un sentido amplio de la presencia del Estado garante y responsable de la sociedad (Coraggio, 2016). Apunta al cumplimiento de las actividades que son de

responsabilidad del Estado como derechos comunes de salud, educación, trabajo, servicios hacia la población enfocados en reducir las desigualdades sociales y poseer garantías sociales. Pues esta esfera tiene que ver con la sociedad, con las personas y la comunidad. Aborda la inclusión de género, dándole el valor a la mujer con su rol de trabajo no remunerado del hogar, es intergeneracional porque no exige la participación por la edad; involucra a personas con capacidades diferentes y de distintas etnias. Lo social valora a la persona y al trabajo, garantizando que este se cumpla en mejores condiciones, que no sea un trabajo de explotación (Coraggio, 2017), que exista flexibilidad en los horarios para que le permita reproducir la vida de su familia intercalando acciones de cuidado.

Jurídicamente en la Loeps (2011) se aborda el aspecto social desde la conceptualización de la EPS que manifiesta su orientación hacia el buen vivir y también lo determina como principio, la búsqueda del buen vivir; otros principios dentro de esta esfera es la prelación del trabajo sobre el capital, la equidad de género, la responsabilidad social y el comercio justo (Art. 1 y 4).

#### **2.2.2.3 Dimensión Económica**

Hablando comúnmente refiere a la racionalidad instrumental, enfocada en optimizar, maximizar, a la acumulación y a el eficientismo (Coraggio, 2016). Los componentes de la dimensión económica abarcan la evaluación eficiente de las actividades de mercado, la capacidad de reinversión, renovación y expansión (dos Santos *et al.*, 2015). También son los componentes físicos que permiten alcanzar los objetivos económicos, medios de producción, acceso al crédito, tecnología; dos Santos *et al.* (2015) plantean la dimensión económica como el ambiente de los medios que posibilitan las condiciones para alcanzar los objetivos. Sin embargo, este enfoque de la dimensión económica debe reexaminarse, porque está dejando de lado las estructuras institucionales, la comprensión de principios, de reciprocidad, el *Oikos*, la circulación, que indican la mantención de vínculo social (Laville, 2016).

Normativamente esta esfera de la EPS se encuentra reflejada en la Loeps (2011) en su primer artículo que determina lo que es EPS, contempla todos los procesos económicos desde la producción hasta el consumo de bienes y servicios, y la generación de ingresos. Además, dentro de los principios de la EPS menciona los excedentes, pero con la especificidad en su distribución que debe ser equitativa y solidaria.

#### **2.2.2.4 Dimensión Cultural**

Dimensión cultural comprende la defensa al ambiente, la preservación de la diversidad cultural; valores y principios. Los principios y valores permiten conseguir sostenibilidad y más aún en el caso de las organizaciones; es necesaria la presencia del compromiso, confianza, responsabilidad y del trabajo en una dimensión asociativa. El aspecto económico puede ser un desencadenante de tensiones que deben ser manejadas y resueltas con los efectos positivos del carácter social cooperativo bajo acciones y gestiones conjuntas (dos Santos *et al.*, 2015). El crecimiento del factor comunitario va de la mano con la autogestión, normas y empoderamiento. El desarrollo colectivo y la cohesión en la organización es posible por el capital social que genera sostenibilidad de los actores con la cooperación, se nutre con la confianza acumulando estos valores y principios (dos Santos *et al.*, 2015).

En la forma práctica esta dimensión está estrechamente ligada a la concepción de la EPS y sus principios en la normativa nacional legal para el sector, lo correspondiente a principios, valores y cultura está vinculado con la orientación al buen vivir y los ocho principios; el aspecto ambiental específicamente se relaciona con el buen vivir, comercio justo y consumo ético y responsable, y responsabilidad ambiental (Loeps, 2011. Art 1 y 4)

#### **2.2.3 Relación entre las esferas de la ESS**

El hombre como base de la sociedad, para su supervivencia necesita de la naturaleza y con el trabajo obtiene productos; ha conseguido enfocarse en el aspecto económico acumulando riqueza, ha desviado su interés en mayor medida por este ámbito; pero el hecho de orientarse solamente en este sentido no quiere decir que no influya en los demás. Ninguna esfera actúa por separado, cada una genera un impacto sobre la otra, pudiendo ser positivo o negativo; en tanto es inherente el querer separarlas.

Una relación directa se presenta entre la esfera económica y la cultural; desde la economía es posible incidir sobre el cambio cultural, en el mundo globalizado el avance del mercado hace que muchos valores desaparezcan. Y es la misma sociedad organizada quién puede revertir o impulsar el establecimiento de dichos valores y principios en la economía o en las demás esferas. Pero no es tan sencillo, se requiere de una transformación, que la sociedad sea organizada, que involucre etnias, género, valores, principios e instituciones; que impulsen una lucha cultural y social (Coraggio, 2017); el mercado ha evolucionado y ha

avanzado enormemente dándole un precio a todo; es por ello que el no poseer recursos económicos define el acceso a los derechos de salud, educación, vivienda, entre otros; restándole a la humanidad la posibilidad de reproducirse en mejores condiciones.

Laville en (Coraggio, 2017) menciona que las cosas no necesariamente pueden continuar así, hay una posibilidad en la que la interpenetración de las dimensiones de lo social y en particular la económica puede incluir una dimensión solidaria en su interior, para eso se debe admitir que existe una contraposición entre la teoría económica formal y la teoría económica sustantiva. Es una manera de aproximarse a este problema que no brinda un equilibrio para ser sostenibles.

La economía del mercado autorregulado, da lugar al liberalismo económico y al desastre social, se fragmenta la democracia y las sociedades no resisten las consecuencias de liberar al mercado para pensar en alternativas (Coraggio, 2017); de esta manera influye negativamente la esfera económica en la política impidiendo su consolidación. Una alternativa de cambio es que los espacios de desarrollo de la economía pueden convertirse en espacios pedagógicos de “concientización y desarrollo de la ciudadanía”, primero generando condiciones para la supervivencia como el trabajo, acceso a recursos y en segundo lugar generando un pensamiento crítico de discernimiento sobre aspectos que son parte de la economía que involucran lo social, ambiental, cultural y que desde la política y la construcción de relaciones es posible idealizarlo (dos Santos *et al.*, 2015, p. 101).

#### **2.2.4 Economía popular**

La economía popular refiere a la economía informal en donde el conocimiento es empírico, no científico y con baja tecnología; parte de esta economía son los artesanos, quienes realizan un trabajo autónomo y el acceso al crédito se les dificulta porque en el sistema actual se especula que no pueden garantizar el pago. Generalmente este sector es no asalariado, son personas consideradas como pobres con trabajos precarios, pudiendo ser individuales o familiares y con pocos o ningún activo. Las compras y ventas que realizan no las registran con facturas y se los precisa como personas que evaden impuestos. La característica principal de este grupo es que de una u otra manera, directa o indirectamente están inmersos en la sociedad de la economía mercantil.

La economía popular o de los trabajadores, realiza las actividades económicas en función de alcanzar medios para la vida y la reproducción en mejores condiciones. La base



de la economía popular es la unidad doméstica familiar, que también produce para solventar necesidades que no son económicas porque no se han mercantilizado, como el cuidado doméstico, el trabajo comunitario, la producción para el autoconsumo (Coraggio, 2016). Los ingresos monetarios no tiene un sentido de maximización, sino de lograr ingresos netos que le permitan a la unidad doméstica la subsistencia; aunque su principal función es asegurar la reproducción de la vida (Coraggio, 2016). Para Razeto (1986) en la economía popular se encuentra la unidad económica popular, que opera con un capital reducido y usa la forma de trabajo de una manera intensiva y solidaria para enfrentar el problema de la subsistencia.

## **2.2.5 Políticas públicas**

### **2.2.5.1 *La importancia de comprender las políticas públicas para la economía social y solidaria***

Se presenta un escenario que marca diferencias económicas en el mundo a partir de la segunda guerra mundial, en Europa empieza a tener éxito la industrialización, mientras que en otros países las condiciones no fueron óptimas. Organismos internacionales institucionalizan la concepción de atraso a la falta de crecimiento económico, especialmente el Banco Mundial cuenta con estadísticas que reflejan estas circunstancias en América Latina y África (Muñoz, 2011). La presencia de la pobreza es notable y se buscaba contrarrestarla con el desarrollo. Pero el desarrollo consistía en que los países pobres reproduzcan los modelos de las potencias, mediante la industrialización que genera gran actividad económica; al parecer las condiciones de las personas mejorarían y se lograría un desarrollo económico y social. El Banco Mundial clasificaba a los países según el ingreso por habitante, el desarrollo fue el “pilar de la reconstrucción del orden internacional”, se incrementó las capacidades de producción, dominando la corriente que tenía como finalidad incrementar el volumen de producción (Dubois, 2002, p. 4).

A pesar de mostrar crecimiento económico con las estrategias de desarrollo persistía la pobreza y la desigualdad; donde se critica y cuestiona el desarrollo basado en el incremento de la renta per cápita (Dubois, 2002). Amartya Sen (1998) también puntualiza que surgieron muchos críticos que no estaban de acuerdo en que el desarrollo basado en este indicador satisface las libertades humanas y amplía sus capacidades. Así también planteó la definición de desarrollo de tipo GALA, siglas que corresponden a *getting by, with a Little assistance*

que significa salir adelante con un poco de asistencia; es decir, como potenciador de la economía, que funciona buscando el bienestar social estimulando la capacidad productiva.

Mientras la pobreza aumentaba fue necesario cambiar el concepto de desarrollo e inclinarlo hacia la parte social, que involucre otros aspectos más que el económico, se planteó la propuesta que el indicador tenga un “ajuste con rostro humano” la cual fue aceptada por los organismos internacionales. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo plantea que el desarrollo es solo un referente, debe acompañar la propuesta con la sustitución de la centralidad de la producción para ampliar lo concerniente a las capacidades humanas (Dubbois, 2002, p. 7). Como un gran salto dentro del desarrollo se considera el establecimiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH); establecido en 1989 por el economista Mahbub Ul Haq; economista paquistaní, ministro de finanzas y planeación en Pakistán; indicador que contempla, ingreso per cápita, esperanza de vida y educación, quedando de lado el enfoque económico que no considera aspectos como el trabajo no remunerado, el trabajo doméstico y demás fallos de mercado. Evidenciándose que la concepción tradicional del bienestar no abarca la complejidad de lo que quiere decir dicho término (Gualavisí y Solan, 2012, p. 99). Es por ello que la atención del sistema económico global en función del crecimiento tomando como medida al PIB per cápita para exponer el bienestar en una sociedad, no debe ser considerado como medida en este sentido, porque una medición en cifras monetarias no contempla aspectos sociales ni subjetivos.

Los países no deben basarse en el incremento del indicador del ingreso por habitante y peor tomarlo como referencia para el establecimiento de políticas públicas, porque toda la población no es homogénea y existe el desarrollo de relaciones no monetarias. Como diría Vaillancourt (2011) la política refiere a la intervención del Estado en favor de los intereses generales; es decir de todos, pero estos no se concentran solo en la parte de satisfacción de necesidades por medio del dinero, el bienestar va más allá de eso, es subjetivo, multidimensional y se vuelve complejo por la heterogeneidad del ser humano (Gualavisí y Solan, 2012).

#### ***2.2.5.2    Cómo se alinean las políticas públicas para la economía social y solidaria en el Ecuador***

Hace tres décadas la hegemonía neoliberal constituida por pequeños grupos económicos influenciaron para obtener beneficios particulares en Ecuador, manipularon al

Gobierno sobre su facultad de formular política pública que no respondía a los intereses generales sino al de un grupo económico poderoso pero minoritario; situación que se revierte en el 2007 cuando se recupera la capacidad de planificación del Estado mediante la formulación del PNBV (Valencia, 2017). Se fortalecen estas acciones a partir de la CRE del 2008 con la declaración del SESS, las políticas públicas deben estar enfocadas con otra visión, pensadas, planeadas y ejecutadas de una forma diferente de promover sociedad, divorciada de la hegemónica capitalista que gobierna al mundo; pero como dice Paúl Singer (2009) iniciar y comprender que se lo puede hacer aun cuando el capitalismo se mantenga sin ser necesario abolirlo.

La presencia de la voluntad política de cambio a favor de la ESS ya es un paso, pero no es suficiente, también se debe mantener una coherencia entre el discurso y la acción, partiendo por el conocimiento teórico de la economía heterodoxa, contando con unidades especializadas en la propuesta, ejecución de planes, proyectos y programas que promuevan acciones bajo principios distintos a los utilitaristas y eficientistas, permitiendo que los sujetos incorporen la solidaridad y cuente con ese convencimiento sobre su naturaleza, siendo firmes en no permitir que se los involucre en acciones contradictorias (Valencia, 2017). La ESS se basa en relaciones y principios que la noción monetaria no las considera, para lograr una articulación demanda de diálogo, comunicación, que se lo logra con el acercamiento y relacionamiento directo y cotidiano; solo así se puede identificar y plasmar propuestas de acción de política transmitidas desde los actores expresados en el discurso (Valencia, 2017); haciendo efectiva una democracia directa por medio de la participación activa en derechos como en obligaciones de contribuir a la construcción de nuevas opciones.

La posibilidad de luchar contra el poder hegemónico instaurando son alternativas diferentes a las capitalistas (Coraggio, 2013), enfocadas en desmontar las relaciones económicas construidas en donde manda el mercado y las grandes empresas dominantes bajo la excusa de la productividad (Valencia, 2017) que oferta la producción a escala y la generación de empleo para la sociedad que comprende a los excluidos. Igualmente lo reconoce Hintze (2011) que inclusive desde el sector público se enfocan programas y políticas públicas bajo medidas de asistencialismo del trabajo que no apuestan a construir un subsistema de economía solidaria; sino que se enfatiza en la posibilidad de incluir el trabajo asalariado como mecanismo para la inclusión desde el mercado de trabajo formal e informal.

Ya ha fracasado la concepción del desarrollo económico basado en la producción para mejorar las condiciones de bienestar, el enfoque de reducir la pobreza con la inclusión de la población en el trabajo asalariado no es la salida para reducir la pobreza; con estos mecanismos lo que se ha conseguido es ampliar las brechas entre ricos dueños de los medios de producción y pobres vendiendo la fuerza de trabajo.

El sector de la EPS en el Ecuador no tiene el control del mercado, ni el poder para influenciar en las políticas públicas, caso explícito la política industrial, ni siquiera menciona al sector, solo se habla de pequeños productores, se puede también puntualizar la clasificación empleada en el Servicio de Rentas Internas (en adelante, SRI) y el Sercop que a las UEP las incluyen en el sector de la microempresa, tomando en consideración únicamente la parte económica como montos de ventas y capital, pero no los principios que marcan la diferencia entre los sectores económicos. Situación que sería posible solventar con el Registro Único de la Economía Popular y Solidaria (Rueps) tanto para organizaciones como a actores individuales, tal como lo determina la legislación (Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria [Loeps], 2011).

No se ha logrado consolidar el SESS; por lo tanto, su construcción y el rol que juegan las políticas públicas demanda reconocimiento y legitimación; para que las relaciones entre Estado y sociedad sean públicas en el sentido de abanderar el interés colectivo de los excluidos y la responsabilidad de quienes intervienen en las etapas de las políticas públicas, es necesario hacer partícipes a los actores sociales (Hintze, 2011). La participación para la construcción de política pública está tematizada en Latinoamérica en el sector social, una participación efectiva demanda de organización social como un nuevo camino de concebir la política y las relaciones entre los actores (Hintze, 2011, p. 2). Haciendo efectivos los derechos de participación y responsabilidades de acción bajo un empoderamiento y corresponsabilidad.

Como diría Susana Hintze:

Es en el plano de la gestión donde puede construirse en mayor medida la práctica de la cooperación, la autonomía y la construcción de vínculos simétricos entre los distintos actores en el camino hacia una cultura compartida que les permita transitar los procesos de implementación como esfuerzo conjunto, respetando a la vez la diversidad de puntos de vista, las distintas maneras de concebir las políticas, los intereses específicos (Hintze, 2011, p. 2).

Es probable que se dé un impulso a políticas y orienten hacia el crecimiento a gran escala, enfocada en compensaciones por la insuficiencia coyuntural del capitalismo como “sector de refugio” (Hintze, 2011). Las políticas demandan de una orientación basada en los espacios de interacciones (Hintze, 2009) entre el Estado, mercado y sociedad civil (Vaillancourt, 2011) como se ha mencionado anteriormente; si incrementa la sostenibilidad debería ampliarse la capacidad de crear trabajo, el impacto sería significativo en localidades y privilegiaría al medio ambiente por los recursos naturales que implica. La solidaridad, reciprocidad y cooperación son el sostén político-cultural e ideológico como respuesta individual a los avatares sociales del inconsciente colectivo (Hintze, 2011).

Si bien es cierto que las relaciones económicas en el mercado desde la EPS hacia la empresa privada son en donde difícilmente se puede influenciar, pero como plantea Pochmann (2007) una alternativa de fortalecer la ESS es desde el mercado público; situación que es factible proponerlo como política pública. Este sería uno de los caminos para que se consoliden y visibilicen.

Valencia (2017) también da a conocer que una línea de acción a favor de la ESS es la inserción en la compra pública. En un mercado donde se recupere el control de la producción, comercialización y distribución de productos cimentados en conocimientos transgeneracionales, ancestrales y de tecnologías propias para la fijación de formas de pago e intercambio diferentes a las tradicionales dirigidas por la oferta y la demanda; considerando relaciones articuladas, simétricas para la formación de redes intercooperadas, influyendo en la transformación social con alternativas para el desarrollo. Un espacio de comercio para las asociaciones, cooperativas, el sector comunitario las unidades domésticas, las UEPS, artesanos, comerciantes minoristas, los consumidores con el poder de decisión de compras de productos elaborados bajo principios de solidaridad, de producción limpia, de no explotación laboral, que realicen comercio responsable y justo (Valencia, 2017).

Con todo este planteamiento que guarda una visión alternativa de hacer política pública, se presenta claramente la necesidad de diferenciar, en primer lugar al sector de la ESS dándole la importancia que requiere y segundo la construcción de políticas diferentes, alejando el pensamiento herrado que deben estar dentro del sector de la microempresa encasillándolos dentro de un grupo con la mirada netamente económica, pues la riqueza de

la ESS o EPS en Ecuador son sus valores, principios y prácticas que demandan otro tipo de atención.

### **2.2.5.3 *La política pública impulsando modos alternativos de producción***

Como es conocido el mercado está institucionalizado como modelo de desarrollo capitalista, se desenvuelve bajo la concepción utilitaria anteponiendo relaciones económicas a las sociales, políticas y ambientales; es así que surge la necesidad de resignificar los mercados (Valencia, 2017), promoviendo modos alternativos de producción que prioricen al ser humano como centro de la sociedad, mejorando su calidad de vida, pero no basado en la posesión económica para enfrentar un mercado capitalista; sino en el desarrollo de las capacidades de las personas (Valencia, 2017) para subsanar las necesidades contemplando las externalidades sociales y ambientales.

Como diría Susana Hintze:

¿Puede la crisis abrir espacios para otras formas de organización y reproducción de la vida que generen una sociabilidad más rica? No hay respuestas lineales ni caminos prefigurados desde los cuales responder a esta pregunta. Sin embargo, en su consideración es ineludible volver sobre el papel de la política en la construcción del orden social (Lechner, 1981). Resulta claro que tales condiciones serían puestas en acto de muy distinta manera según la calidad de las políticas que las promuevan y la magnitud de los recursos que las sostengan (Hintze, 2010, p. 4).

Las políticas públicas que se instauran según la visión de los gobernantes de turno están enfocadas hacia la población pobre, hacia los excluidos, con la finalidad de insertarlos en la economía, vinculando la parte social con la económica; la ESS es un subcampo del sistema económico ligado al campo de la política. Estas construcciones no son naturales, se las va creando y por lo tanto existe la posibilidad de luchar contra el poder hegemónico instaurando otras alternativas diferentes a las capitalistas (Coraggio, 2013). Así lo asevera Da Ross (2007) que la propuesta de desarrollo alternativo es la economía solidaria que involucra a los más pobres, reduciendo su discriminación y alcanzando una cohesión social con la implementación de acciones que estimulen la capacidad de las personas, su participación social y la resolución de necesidades con el desarrollo económico.

La realidad no es solo lo que existe, son posibilidades emancipadoras que han sido excluidas, pero están presentes bajo otros principios como la igualdad, la solidaridad, que son diferentes al capitalismo. Aquí encaja la CPI, instaurada sin los preceptos dominantes del mercado, siendo una práctica que desafía al capitalismo, procurando superar las prácticas

y valores hegemónicos (De Sousa, 2011). La política de la CPI es una forma alternativa al capitalismo, que busca romper el poder hegemónico social.

En la producción capitalista los poseedores de los medios de producción son dueños de los productos y quienes trabajan para producir compran dichos productos con el valor que reciben por la venta de su trabajo según su capacidad monetaria; el sector capitalista busca la obtención de excedentes para los dueños del capital en dos sentidos, reduciendo el pago de salarios a lo mínimo posible y siendo más productivos, mejorando los rendimientos con la ayuda de la tecnología (Wolf, 1987). Estas dos estrategias usadas por el capitalismo son las que van creando las grandes brechas entre ricos y pobres, dando paso a que los trabajadores jamás puedan ser dueños del capital de trabajo y que los dueños del capital del trabajo acumulen más capital (Wolf, 1987).

Este escenario que predomina en el mundo, es el que debe combatirse y ser reducido por el Gobierno mediante políticas públicas que den oportunidades a aquellos que no son poseedores del capital, para distribuir los medios de producción a la gente que no los posee, evitar la explotación mediante la comercialización de la fuerza de trabajo y considerar otros objetivos diferentes a la acumulación de capital con la maximización de excedentes en la producción (Wolf, 1987).

El Estado es el llamado a fomentar alternativas de producción no capitalistas en donde los trabajadores tengan la oportunidad de poseer medios de producción e ir en sentido contrario del hegemónico dominante recibiendo un pago justo por su mano de obra, un porcentaje de utilidad apropiado y la prevalencia de principios y prácticas solidarias. Con estas condiciones trabaja la compra pública a favor de la EPS en concordancia con el planteamiento constitucional de un SESS mediante la CPI diferenciada.

#### ***2.2.5.4 La compra pública inclusiva como una forma alternativa al capitalismo***

A la CPI se la considerar como una forma alternativa al capitalismo porque es contradictoria a las tres características negativas del sistema económico hegemónico: primera, es claramente inversa a la producción sistemática de “desigualdades de recursos y de poder” (De Sousa, 2011, p. 6); la separación entre capital y trabajo no es la predominante, existen muchos participantes en el proceso, personas naturales y jurídicas, entre ellos artesanos y organizaciones que son propietarios de la maquinaria y son quienes confeccionan las prendas; la separación de dueño del capital y trabajadores es menor, no se presenta

acumulación excesiva en pocas personas y explotación en muchas; inclusive la organización de la fuerza de trabajo para la producción en los talleres está conforma por la unidad familiar. No se reproduce el modelo capitalista de separación entre los dueños de los medios de producción con quienes venden su fuerza de trabajo (Wolf, 1987) para subsistir.

Segunda, la competencia indispensable en las economías de mercado que producen sociabilidad empobrecida y apartan a la solidaridad, generando codicia y miedo (De Sousa, 2011); no es el caso de esta alternativa, todos los participantes sin excepción alguna reciben una parte del total, siendo adjudicado un contrato a cada uno; no se excluye a los pequeños por no contar con las condiciones básicas para competir con los grandes, mientras cumplan los requisitos mínimos son considerados; se establece un precio por los artículos que incluye un porcentaje de ganancia y las cantidades otorgadas son acordes a su capacidad de producción que se la mide según la maquinaria que poseen y el número de socios y trabajadores, la riqueza se redistribuye por provincia, la demanda de uniformes por provincia es producida por los artesanos que se inscriben y participan para la confección en cada localidad.

Tercera, la explotación creciente de los recursos naturales que ponen en peligro las condiciones físicas de la tierra tendiendo a agotar los recursos naturales. Las opciones son respetar a la naturaleza y la producción tradicional (De Sousa, 2011). HD usa tela con características específicas, una de ellas es la composición, que demanda de un 35% de algodón, que es una fibra natural y contrarresta en un porcentaje representativo el uso exagerado del poliéster proveniente del petróleo que es un producto natural agotable; la producción de prendas es en pequeñas cantidades acorde a la cantidad asignada, evitando la producción a gran escala y manteniendo la producción tradicional que demanda más uso de la fuerza de trabajo en lugar de ser reemplazada por máquinas.

En la CPI las prendas tienen un precio fijo, evitando la competencia en función de bajar el precio entre los participantes, el valor incluye el costo de producción más un porcentaje de utilidad que cubre una remuneración justa para quienes lo producen, cancelada por parte del Estado ecuatoriano y de esta forma lograría una redistribución de la riqueza mediante el desarrollo de actividades económicas con unidades económicas individuales y asociativas.

Este desarrollo permanentemente en el entorno capitalista como un enclave bajo formas solidarias presentes en el trabajo colaborativo, participación democrática para la toma



de decisiones principalmente en el caso de las organizaciones; en función de una perspectiva de la “hermenéutica de las emergencias”, en donde las organizaciones, movimientos y comunidades resisten la hegemonía del capitalismo y vinculan a la economía principios no capitalistas (De Sousa, 2011, p. 39). Al menos una parte del presupuesto del estado es redistribuido democráticamente en lugar de adjudicar un gran contrato a una sola empresa del sector privado y peor aún a una empresa internacional.

### **2.2.6 El cambio y los instrumentos de política pública**

El conocimiento para ser explicado se enmarca en diversas teorías, al igual que el análisis de cambio de políticas (Roth, 2008), el cambio es complicado y su análisis ofrece respuestas a las inquietudes nacientes, que pueden ser tratadas desde diferentes enfoques teóricos o epistemológicos (Capano, 2009) que dan sentido a su desarrollo. Las preguntas teóricas comprenden el objeto del cambio y los mecanismos causales, en esta investigación se tratará los segundos, que son planteados por Sabatier; los mecanismos causales buscan dar respuesta a los dilemas de causalidad, con presencia en variables endógenas y exógenas (Fontaine, 2015); esto implica elegir los diferentes escenarios de poder, instituciones, foros de debate y escenarios de redes (Capano, 2009).

Se presenta la necesidad de explicar la teoría especializada sobre los enfoques de alineación metodológica de la política pública; los racionalistas privilegian la toma de decisión y la racionalidad (Fontaine, 2015), se basa en la poca capacidad de tiempo, recursos, procesamiento y valoración de opciones para explicar el cambio (Cruz, 2012), que es reversible y acumulativo (Fontaine, 2015); los cognitivistas refieren a la presentación de problemas de política y discursos legitimadores de decisiones; en donde está el análisis de coaliciones promotoras, referenciales y teorías críticas; el cambio es reversible y contingente (Fontaine, 2015); los institucionalistas se basan en teorías en donde las instituciones formales o informales tienen gran importancia (Fontaine, 2015), posee un poder explicativo de las formas de proceder individual y del accionar social, además comprende la versión del neoinstitucionalismo (Hall y Taylor, 1996); en donde “el cambio es contingente e irreversible, particularmente porque la dependencia de la trayectoria hace hincapié en la importancia de los acontecimientos iniciales que dan lugar a las secuencias de inercia histórica de eventos” (Fontaine, 2015, p. 14).

Dentro de las ramas del institucionalismo Hall y Taylor (1996) reconocen tres tipos, el racional, sociológico e histórico que se guían por “la lógica de lo adecuado, la dependencia de la trayectoria y los tres órdenes de cambio de políticas” respectivamente (Fontaine, 2015, p. 13). El neoinstitucionalismo histórico permite identificar las trayectorias de cambio de política desde la dimensión temporal, los eventos históricos van configurando a la política, así como también las coyunturas críticas endógenas y exógenas, que mantienen o promueven circunstancias de política. La trayectoria depende de sus propias coyunturas críticas, estos van tomando lugar o promoviendo inflexiones hacia una nueva trayectoria basada en el cambio de instrumentos, objetivos y metas de la política (Hall y Taylor, 1996).

Una de las formas adecuadas de operativizar el cambio de la política pública es con el enfoque tripartito propuesto por Hall (1993), pues la progresión de los elementos es un factor que permite explicar su linealidad y la dirección del cambio a partir de los eventos socio-económicos o de las ideas; el cambio institucional conlleva a nuevas trayectorias (Capano, 2009); de la misma manera que el cambio de instrumentos, estructuras y de metas suministran y producen nuevos paradigmas (Hall, 1993).

La característica para abordar el análisis desde las instituciones refiere al marco de comprensión que brindan como reglas de juego; es posible distinguir si dichas reglas son promotoras o restrictivas, si se dan o no los cambios institucionales, si prevalecen las instituciones; son matices de políticas públicas específicas con instrumentos, objetivos y metas, que permiten un análisis comparativo y la mejora en las tomas de decisiones; transformándose en una herramienta para los tomadores de decisiones (Roth, 2010).

En tanto los niveles de cambio de política pública que propone Hall (1993) son tres; (a) de primer orden ajustes a los instrumentos y las metas se mantienen, los cambios son menores; (b) de segundo orden, los instrumentos se cambian y las metas sufren ajustes marginalmente, son cambios normales y hasta cierto punto se presentan en la implementación de política; (c) de tercer orden, instrumentos y metas cambian, se produce un cambio estructural, con una nueva forma de hacer política, llegando a un cambio de paradigma en los términos de Kuhn. Para tener una posición clara, se requiere una descripción amplia de las ideas en el proceso político, pues son fundamentales y tienen un rol importante, son parte de los instrumentos previstos; así como de los objetivos que se desea alcanzar; sin embargo, las ideas no son suficientes para obtener los cambios, se requiere ligarlas a las instituciones

para hacer posible el planteamiento de Hall. Es así que las ideas atraviesan las instituciones y hacen posible el cambio (Hall, 1993).

Hood y Margetts (2007) plantea la taxonomía de instrumentos que contemplan herramientas administrativas, son los 4 elementos del modelo NATO; (a) nodalidad refiere a la información disponible y procesada con la que cuenta el Gobierno y puede mantener una posición, (b) autoridad son los poderes legales que posee el Gobierno expresados en los marcos legales, (c) tesoro son los recursos económicos con los que cuenta el Gobierno para la ejecución de acciones, y (d) organización es la capacidad del estado de organizarse mediante la creación u organización del Gobierno.

### **2.2.7 Análisis de política y los mecanismos de transmisión causal**

El método *process tracing* o método de rastreo de procesos es el que mejor se ajusta para el estudio de los mecanismos causales (George y Bennett, 2005) en Beach y Pedersen (2011) porque explica los resultados históricos de un caso específico, es un mecanismo de estudio de casos cualitativo que implica identificar el proceso causal entre variables independientes y la dependiente ( $X \rightarrow Y$ ); existen tres alternativas dentro de este método para analizar los mecanismos causales; (a) la primera es la deducción, comprueba la teoría con el uso de la literatura existente, (b) la segunda construye explicación teórica a partir de las evidencias del estudio y (c) la tercera explica los resultados con un caso histórico específico; no construye una teoría, sino que busca las causas suficientes y los aspectos más importantes de un resultado específico, rastrea un conglomerado de mecanismos causales con la combinación dialéctica de deducción – inducción (Beach y Pedersen, 2011).

El rastreo de procesos es utilizado específicamente en estudios de caso, lo que busca este método más que un diseño explicativo complejo es definir la relación directa entre variables independientes y la dependiente; requiere realizar descripciones a los elementos explicativos. Al ser las variables cualitativas de un estudio de caso estas se explican mediante las variaciones que sufren. La comprobación que el proceso se ha dado se encuentra en función del cambio que se sufre en Y a partir del cambio de X. El mecanismo causal se construye a partir de evidencias que conecta a X e Y pudiendo ser eventos o procesos e instituciones que se documentan de forma secuencial. El objetivo de este método es trazar el mecanismo causal que se comprueba basado en el estudio de un caso único (Aguirre, 2017). Se comprende que el método desarrolla inferencia causal por su capacidad explicativa, X es

la variable explicativa que por medio de un mecanismo genera un resultado en Y; el mecanismo puede estar compuesto de varias partes o elementos que generan el cambio. La función del objetivo es orientar sobre las consecuencias que ocasionan los mecanismos (Aguirre, 2017).

### **2.2.8 Estudios de caso bajo el método rastreo de procesos**

Analizar las políticas públicas con esta metodología se la viene realizando sobre todo en el ámbito social y económico; como en educación, subsidios, agua y energía. En Chile para el análisis de la combinación de políticas neoliberales se toma el caso de la reforma a la política eléctrica, se basó el estudio en la revisión de fuentes oficiales, normativa y prensa, además se tomó entrevistas a actores, se plantó preguntas “cómo, por qué y con qué consecuencias se produce la transformación de las políticas neoliberales”; se concluyó que la causa de la hibridación fueron las nuevas ideas emergentes y el equipo ministerial de trabajo de turno (Maillet y Rozas, 2019, p. 208).

Otro caso de estudio que utiliza esta metodología es el sistema educativo catalán, le permitió sistematizar la información obtenida de informes oficiales, marcos normativos y entrevistas; identificó y vinculó los sucesos claves a la política y la determinación del impacto en el sistema educativo (Verger, Curran y Parcerisa, 2015). Las fases de este estudio se realizó en tres secciones, (a) contextualiza y caracteriza el tema, (b) desarrolla el estudio de caso y (c) presenta los resultados con las conclusiones; esta investigación tiene como sustento entrevistas a profundidad y un análisis documental. Para explicar la trayectoria separa períodos políticos que dan cuenta de los cambios presentados en la política; de esta manera da respuesta a la interrogante de investigación “cómo y por qué la NGP ha sido adoptada y recontextualizada en un escenario educativo del sur de Europa, como es Cataluña” (Verger *et al.*, 2015, p. 675).

El rastreo de procesos se aplicó para analizar las políticas de subsidios de servicios públicos en Argentina, partió de la reconstrucción de la trayectoria de la política señalando los hitos regulatorios y nodos decisorios relevantes para la toma de decisiones, que son fundamentales para aplicar esta metodología; primero se sistematizó toda la información de documentos, posterior se aplicó encuestas con una muestra no probabilista y su profundización se basó en entrevistas; la fijación de la política obedecía al mecanismo causal, el aumento del costo en insumos y el temor político fueron las variables causantes del

enraizamiento de subsidios en Argentina; es así que en esta investigación se logró identificar las evidencias que dieron paso a hacer inferencias sobre las explicaciones causales (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017).

Otro estudio de caso con el rastreo de procesos es la guerra del agua en Bolivia, se trató de explicar “¿Por qué y cómo se conformó una movilización social tan potente que logró sobreponerse a esta coalición de las élites para, finalmente, forzar la anulación del contrato?” (Bril-Mascarenhas *et al.*, 2017, p. 672). Para ello el inicio fue la teoría de la privatización y las consecuencias de privatizar un recurso público, se identificó el factor crítico que es la suba de la tarifa y creó un levantamiento de grupos organizados que vienen a ser un mecanismo; el segundo factor es la inacción frente a revisar los aumentos de tarifa, segundo mecanismo, situación que creó mayor rechazo y una movilización a gran escala; de esta manera se explica que estos dos mecanismos causales provocan la “guerra del agua”. En un segundo momento de la investigación se amplió la búsqueda de variables para complementar las causas de proceso, se aplicó entrevistas que descubren que no solo son las causas la suba de tarifas sino riesgos de expropiación de tierras, concesiones del agua que afectaban directamente a grupos asociativos y por ello se realizó la movilización (Bril-Mascarenhas *et al.*, 2017, p. 672).

De estos dos últimos casos se recomienda que para el uso de esta metodología primero se elija y revise la información que se posee, ya sea en documentos oficiales, normativa, investigaciones previas y posterior salir a campo (Bril-Mascarenhas, *et al.*, 2017, p. 672).

### **2.2.9 Mapeo y herramientas de relevamiento de información en economía social y solidaria**

Para construir conocimiento la ESS y sus movimientos promovieron censos, mapeos o encuestas de este sector con la finalidad de hacer incidencia política para el fomento de sus prácticas, sobre todo en los países en donde existe voluntad política; el reto es contribuir al conocimiento y provocar interés por la viabilidad del sector como estrategia de desarrollo desde otras maneras diferentes de hacer economía, de lo que nace la necesidad de generar información (Coraggio, Arancibia y Deux, 2010).

La Red Intercontinental de Promoción de la Economía Social Solidaria Latinoamérica y Caribe (en adelante, RIPPSS LAC), presentó la Guía para el Mapeo y Relevamiento de la Economía Popular Solidaria en Latinoamérica y Caribe; en donde propuso instrumentos y

metodologías para el levantamiento de información que facilite el análisis tomando como referencia estudios de la región. En Argentina en el año 2007 se realizó un censo a cooperativas para conocer sus características, saber cuál es su participación en la economía y poder ajustar las políticas a favor de este sector, el trabajo lo realizó una universidad. Los pasos que se siguieron fueron: primero toma de una base de datos, segundo identificación de las cooperativas activas, tercero localizar la ubicación y cuarto identificación de cuales desean responder el cuestionario. La información levantada refirió a la actividad económica que realizan, con una validación en campo y se consideró solo a las legalmente constituidas; se trabajó con todas las organizaciones según su clasificación, se obtuvo información general sobre su tipología, información financiera, participación y personal ocupado (Coraggio *et al.*, 2010).

En Brasil se relevó la información para identificar a emprendimientos económicos solidarios, este mapeo contribuyó al Sistema de Información en Economía Solidaria. El proceso contempló dos etapas, la primera fue la identificación de tipología asociativas o familiar con un formulario de 12 preguntas, con lo cual se logró una validación y actualización de las bases previamente obtenidas, este proceso se lo realizó vía telefónica principalmente, luego se organizó un plan de visitas para aplicar la segunda etapa con un formulario más extenso de 72 preguntas con seis secciones; con información más profunda sobre el aspecto económico, trabajo, político y ambiental. En la retroalimentación del formulario reconocieron que hizo falta información sobre la participación, el género y temas ambientales para garantizar la sostenibilidad (Coraggio *et al.*, 2010).

En Argentina se aplicó otra encuesta a emprendimientos asociativos con una elección deliberada a tres tipos de unidades, a cada una se aplica encuestas diferenciadas para levantar información socioeconómica; a partir de estos casos se plantea un diseño metodológico para el levantamiento de información en el sector de la ESS. Las etapas que siguieron fueron: (a) identificar a los actores conforme a su tipología, si son individuales, colectivas u organismos de apoyo y (b) aplicación del formulario con una entrevista. Recomiendan técnicas para aplicar la entrevista, que sea de una manera ordenada, lógica que se lleve el proceso a modo de diálogo y no de interrogatorio. Se debe explicar el objetivo del relevamiento; el entrevistador debe conocer el formulario, su contenido y el marco teórico de referencia (Coraggio *et al.*, 2010).

Las preguntas del formulario deben ser abiertas y cerradas, claras que no den paso a confusiones; la estructura del formulario contiene datos de información general del emprendimiento, su situación jurídica, forma, ubicación, pertenencia a otro organismo y si está activo; una siguiente parte contiene preguntas sobre el aspecto económico, actividad que realiza; la siguiente sección trata sobre la composición de los integrantes, género, etnia, discapacidad; se continúa con el ingreso, condiciones y beneficios de trabajo; finalmente se consultan características de participación y elección de directiva en el emprendimiento (Coraggio *et al.*, 2010).

## **CAPÍTULO 3.**

### **METODOLOGÍA**

El presente estudio es de tipo descriptivo y explicativo; porque permitió mostrar cada uno de los elementos que componen los instrumentos de la política pública del programa HD y facilitó conocer las características de los actores de la EPS; además se identificó las calibraciones de los instrumentos para determinar el nivel de cambio de la política y los mecanismos causales que explican la institucionalización del programa HD; también se explicaron las afectaciones de los actores de la EPS en cada una de las esferas analizadas.

La investigación realizada es mixta, combinó las metodologías cuantitativa y cualitativa (Pole, 2009) que se complementan y sustentan en el estudio de caso del programa HD de la CPI en Ecuador, la investigación fue a profundidad para obtener información más rica y variada que permitió una mejor comprensión sobre los factores que han cambiado en los actores EPS. El estudio de caso es la única manera de aplicar *process tracing* en política pública y en la investigación mixta, se caracteriza por el análisis profundo de las unidades de estudio, de esta manera fue posible investigar la problemática en un contexto de vida real y reconstruir procesos holísticos, situación que lo diferencia de los estudios estadísticos (Yin, 1994).

Para cumplir con el primer objetivo, identificar los mecanismos de calibración de los instrumentos de la CPI del programa HD fue necesario iniciar con la descripción y análisis del programa HD como parte de la política pública social-económica, lo que introdujo a la identificación de los instrumentos de la política de acuerdo al modelo NATO y permitió medir el nivel de cambio; fue necesario conocer la trayectoria histórica por la importancia que tienen los instrumentos en el tiempo y la integralidad que le dan a la política al identificar cada una de sus partes. Además, los mecanismos causales requirieron del análisis histórico para la aplicación del rastreo de procesos con el esquema de Beach y Pedersen, porque tienen una explicación causal (Elster, 1994) que dan a conocer el por qué ocurren ciertos eventos y explica las conexiones entre los instrumentos mediante un análisis de los elementos que lo constituyen, de esta manera se generaliza los argumentos de la investigación basados en tales explicaciones.



Para el desarrollo del objetivo dos se mantuvo la linealidad del método caso de estudio considerando una unidad completa de los actores de la EPS de la provincia de Bolívar del programa HD, lo que facilitó la identificación del efecto en cada una de las esferas que ha ocasionado la calibración de los instrumentos de la CPI del programa HD en los actores de la EPS. Se utilizó la metodología cuantitativa no experimental, en donde no se manipuló variables, los datos que se obtuvieron se los levantó una sola vez bajo el modo transeccional-transversal (Hernández *et al.*, 2008). Para medir factores complementarios al económico que no se encuentran en las estadísticas nacionales se realizó una descripción y análisis de los efectos en las variables que ha ocasionado el programa HD, explicando cómo han evolucionado con y sin el programa todas las unidades individuales y asociativas, de esta manera se encuentra un sentido a los datos y se los relaciona con la teoría; Hernández *et al.* (2008) refieren que la interpretación de información es la integración y comparación de datos cuantitativos con cualitativos; situación favorable para alcanzar una mejor explicación del estudio de caso y vincular la información obtenida en las encuestas y las entrevistas aplicadas.

El cumplimiento del tercer objetivo, promover mecanismo de inclusión solidarios en la CPI desde la economía sustantiva es propositivo y se utilizó la información levantada para identificar los obstáculos que afrontan los actores de la EPS en el programa HD y presentar alternativas a los instrumentos de autoridad para que la CPI sea coherente con el sector. Se consideró la aplicación de ajustes a la Loeps y su reglamento porque corresponde a la legislación especializada del sector, mientras que los demás instrumentos normativos dan cumplimiento del mandato constitucional de vincular a los actores a la CPI incluyendo en sus textos la preferencia de compra que está siendo aplicado en la actualidad (CRE, 2008).

El proceso de investigación inició con la revisión documental de textos jurídicos del Ecuador correspondientes al período de investigación; su vigencia, reformas y derogatoria se expresó en la tabla 6, se revisó la CRE, leyes, reglamentos de ley y resoluciones; además se utilizó informes oficiales de instituciones involucradas en la CPI, rendiciones de cuenta, presentaciones y documentos de planificación nacional. Para el análisis del cambio de política conforme al modelo NATO se clasificó la información por instrumentos y se identificó cuál es nivel de cambio que ha sufrido la política pública. La explicación de la causalidad se la realizó con el análisis de la trayectoria histórica del caso de estudio HD, para

lo que se sistematizó el caso de estudio estableciendo las variables y su afectación como mecanismos causales resumidos en una imagen que expresa el rastreo de procesos.

Para la identificación y el relevamiento de información de los actores de la EPS que participaron en HD en el período de estudio en la provincia de Bolívar se obtuvo bases de datos solicitadas a las entidades pertinentes, se hizo un cruce y depuró la base de datos eliminando a los sujetos repetidos, alcanzando un total de 35 actores, y se los clasificó por su naturaleza, cuatro son colectivos y la diferencia individuales; por lo tanto, requirió aplicar diferentes instrumentos. De los 31 restantes por el número no fue prudente aplicar una muestra y se trabajó con todos; pero primero se separó a los actores bajo criterios de selección no probabilísticos deliberados porque se busca recolectar datos de los sujetos de estudio a profundidad y se aplicó una entrevista semiestructurada a profundidad. Los criterios de selección fueron; la trayectoria en HD, temporalidad y continuidad de participación, y que su forma de vida sea la confección textil. Cuatro unidades que son pioneras en el programa cumplen estas características, se mantienen hasta la actualidad participando y su forma de vida es la confección textil. La diferencia corresponde a 27 UEP.

Con estas tres categorías de actores se estructuró el levantamiento de información diferenciado para obtener datos que permitieron dar contestación a las interrogantes planteadas en la investigación; a las unidades colectivas se aplicó la herramienta formulario, a las cuatro UEP seleccionadas para obtener información a profundidad se realizó entrevistas y a las 27 UEP encuestas estructuradas. Para la aplicación de los instrumentos se identificó la ubicación de cada actor y se organizó rutas de visita en todos los cantones que se encuentran, antes de realizar el recorrido se comunicó telefónicamente para confirmar el día y hora de visita, a los actores que no se los ubicó por este medio se visitó de acuerdo a la ruta y se previó repetir las visitas si no se encontraban la primera vez.

La estructura de la encuesta cuenta con cuatro partes: (a) información sobre el instrumento que expone su propósito, está acompañado de los objetivos del estudio y las indicaciones para la realización; (b) preguntas informativas planteadas en función de conocer desde cuándo funciona la unidad, si fue instaurada por participar en HD, si se dio un cambio de vocación productiva, si la forma de trabajo involucra a la familia en el mismo, el ingreso a HD, los procedimientos en los que ha participado y los obstáculos que se han presentado; con estas preguntas se pretende conocer la accesibilidad a HD, si los instrumentos operativos

responden a la necesidad de los actores y son coherentes con la EPS; (c) preguntas en función de las esferas, económica son de la 14 a la 20, social de la 21 a la 29, cultural de la 30 a la 34 y política de la 35 a la 37; que contribuyeron al objetivo número dos de la investigación; y, (d) sección de preguntas que se consultó sobre el conocimiento de EPS y de pertinencia hacia el sector.

La encuesta contiene un total de 39 preguntas, fue diseñada con preguntas no complicadas y tampoco se usó vocabulario complejo para obtener una comprensión adecuada de los encuestados; se combinó preguntas abiertas y cerradas con categorías en su gran mayoría. Para la aplicación de las encuestas se identificó la ubicación de las UEP, se marcó el recorrido partiendo desde la ciudad de Guaranda en donde existe mayor concentración, se ubicó primero las del centro, posterior las más lejanas y dispersas dirigiéndose de Norte a Sur; posterior se realizó el levantamiento en los cantones del subtrópico Echeandía y Caluma en un solo recorrido, seguido de los cantones Chimbo y San Miguel que son más cercanos y de fácil accesibilidad desde la cabecera cantonal. Finalmente se revisó del listado a los encuestados que no se los encontró en sus unidades de trabajo en la primera visita y se insiste alcanzando los resultados de levantamiento de las 27 encuestas previstas.

El instrumento entrevista a diferencia de las encuestas fue más flexible y abierto, se desarrolló a modo de conversación en donde el entrevistado y el entrevistador participaron de un diálogo basados en una guía de preguntas, el tipo de entrevistas aplicadas fueron semiestructuradas a profundidad con una guía de 40 preguntas abiertas siguiendo la estructura de las encuestas para complementar las respuestas y las razones. La aplicación se la realizó a los cuatro actores identificados que cumplen los criterios de selección, tres se encuentran en la ciudad de Guaranda y uno en San Miguel, el diseño de la ruta para las visitas fue sencillo por el número. Cada entrevista tuvo una duración promedio de una hora y como recomiendan los expertos para captar toda la información se grabó la entrevista pidiendo la respectiva autorización al entrevistado. En este caso también se acudió a la fase de realizar una nueva visita a una de las unidades porque fue difícil encontrarlo.

Las fichas o formularios de levantamiento de datos a las unidades colectivas, son similares a las encuestas; pero se encuentran estructuradas en función de necesidades institucionales, la herramienta fue establecida por la DFA del IEPS para medir el cumplimiento de principios. La primera sección contiene datos de información general, una

segunda parte información sobre los socios y la tercera parte corresponde a la evaluación de principios de la EPS. La ficha fue aplicada a las cuatro Organizaciones de la EPS (OEPS) que han participado en HD en la provincia de Bolívar con corte al año 2016, los elegidos para contestar fueron los presidentes y administradores de las organizaciones. La aplicación se lo hizo en conjunto, se reunió a los representantes de las cuatro OEPS, se leyó cada pregunta y explicó a qué se refiere cada una de ellas.

La información procesada provino de diferentes fuentes; de documentos, de encuestas, formularios y entrevistas. Con los documentos que son parte de los instrumentos de política pública se realizó una revisión histórica de los ajustes que se han dado en el tiempo para su análisis y definición de nivel de cambio en el tiempo; y de esta manera se obtuvo el rastreo de procesos del caso de estudio. Para la herramienta encuesta, primero se tabularon los datos y se los procesó en el programa de Excel; para el procesamiento de datos de las preguntas abiertas se construyó categorías para tabular. Una vez tabulada toda la información se aplicó estadística descriptiva. De igual manera se trabajó con los formularios aplicados a las OEPS. Para las entrevistas semiestructuradas a profundidad se utilizó el programa Word, se transcribió las grabaciones en su totalidad y de estas se extrajo la información para complementar las respuestas de las encuestas.

La población de estudio correspondió a dos grupos que fueron investigados, para el objetivo uno los instrumentos de política y para el objetivo dos los actores de la EPS. Las primeras unidades de estudio fueron documentos, la muestra fue no probabilística deliberada y representativa por una selección bajo los criterios de documentos que correspondan a la clasificación de los instrumentos según la teoría de Hall y que fueron de carácter oficial; como leyes, informes gubernamentales, documentos de planificación y presupuestos; los instrumentos de política que se analizaron fueron todos los producidos durante el período definido en el planteamiento del problema; fue de mucha utilidad la documentación del Sercop, principalmente los instrumentos operativos de FI y el CDI; así como los procesos iniciales desarrollados por el MCDS y PPA.

Las segundas unidades de estudio que se consideró fueron los actores EPS de la provincia Bolívar por su particularidad de poseer en forma proporcional territorio de régimen costa y sierra; por lo tanto, los procesos de compra pública de uniformes escolares se realizan dos veces al año, mientras la mayoría de provincias pertenecen a una sola región y la compra

es una sola vez al año conforme al inicio del año lectivo. Se trabajó con toda la población al año 2016 que fueron 35 catalogados en el CDI de confección textil, entre esta población se encuentran UEP que son personas naturales y OEPS que son Asociaciones o Cooperativas de producción a quienes se aplicó las encuestas, entrevistas y fichas como se mencionó anteriormente.

## **CAPÍTULO 4.**

### **RESULTADOS**

En este capítulo se exponen los resultados alcanzados estructurados en base a las preguntas, objetivos e hipótesis planteados en el capítulo uno.

#### **4.1 Resultados de la investigación en función del primer objetivo**

Los resultados de este apartado se han construido para desarrollar el primer objetivo, responder la primera pregunta de investigación y comprobar la hipótesis vinculada.

##### **4.1.1 Hilando el Desarrollo como parte de la política pública articuladora, social – económica**

El desarrollo en la década de 1990 se enfocó en el crecimiento económico, se pensaba que al obtener mayores ingresos se alcanzaría mejores condiciones de vida, pero ello no garantizó el desarrollo humano y abocó en otro tipo de problemas. Otra concepción del desarrollo es aquel que permite alcanzar el buen vivir, que las personas tengan libertades y garantizar sus derechos (Senplades, 2008). Con esta visión y el afán de reducir la pobreza se plantearon políticas públicas que articulen lo social y lo económico, intervenciones gubernamentales eficientes que fomenten capacidades, primordialmente en educación y promoviendo el involucramiento de los menos beneficiados en el área productiva generando empleo e inclusión (Senplades, 2008). Lo que correspondía a la ejecución de una acción eficiente con una repercusión prevista en el sector educación y en el fomento de trabajo.

La CPI fue una de las estrategias para alcanzar la inclusión productiva, usándola como medio de fomento de cadenas de producción y como dinamizador de la economía a corto plazo. Se creó HD en el año 2007 para promover la matriculación de alumnos con la entrega de uniformes gratuitos y la participación de los artesanos de la localidad para confeccionar dichos uniformes, el programa fue ejecutado por el Ministerio de Educación (Mineduc); se pretendió fomentar la asociatividad artesanal en la producción textil (Senplades, 2008) y ampliar las capacidades de este sector económico garantizando su acceso a servicios de formación, empleo y crédito (MCDS, 2008). Las Juntas de Artesanos provinciales tuvieron la responsabilidad de identificar a los productores interesados en participar, también se

encargaron de vincularlos a servicios que mejoren sus capacidades, al acceso al crédito, a capacitación y asistencia técnica (MCDS, 2008).

La educación en Ecuador tiene dos períodos de inicio, en la región sierra inician clases en los meses de agosto y septiembre; mientras que en la costa lo hacen en el mes de enero o febrero generalmente (Senplades, 2008); HD en el 2007 para los pilotos en la costa y la sierra arrancó con un presupuesto de USD \$2,5 millones de dólares, lo que dio cuenta de la voluntad del Gobierno por incrementar el presupuesto en el sector social y la ambición de garantizar el cumplimiento del derecho a la educación (MCDS, 2008). Para el año 2008 se previó un presupuesto de USD \$25 millones de dólares (Senplades, 2008) incrementado en 10 veces al del año anterior y se planteó ampliar la demanda de bienes textiles al sector hospitalario; la proyección del presupuesto para el año 2011 fue de \$USD 30 millones de dólares anuales (Senplades, 2008).

El presupuesto del año 2007 se devengó en USD \$2,1 millones de dólares logrando un 87% de ejecución; para el año 2008 se ejecutó USD \$21 millones de dólares, lo que significó un ascenso enorme en términos porcentuales de un 968%; en el año 2009 desciende a USD \$14 millones de dólares cubriendo apenas un 59% de lo planificado. En el año 2010 se alcanzó un 90% en la ejecución por USD \$23,99 millones de dólares y en el 2011 apenas cubrió el 64% como lo indica la Tabla 8 del Anexo 4 (Ibarra, 2012). Los montos ejecutados durante los primeros años de HD los realizaron mediante diferentes mecanismos de adquisición; procesos de licitación en el 2008, menor cuantía y cotización en los años 2009 y 2010 (Ibarra, 2012) como se aprecia en la Tabla 8 del Anexo 4), en donde la menor cuantía era compatible con la contratación preferente normada en la Loncp y además favorecía a la localidad. Estos procesos de contratación eran nuevos porque se instauraron con la Loncp y era obligación del Sercop aplicarlos.

En la misma línea de los programas sociales, bajo la idea de este nuevo modelo de gestión optimizadora de los recursos gubernamentales y la vinculación de pequeños productores estuvo el PPA, fue creado para abastecer la demanda de alimentos desde el Gobierno para distintos programas, entre ellos Aliméntate Ecuador, Programa de Alimentación Escolar, entre otros (PPA, 2009). Desde esta institución se fomentó la verdadera inclusión económica de pequeños productores bajo la figura adquisitiva de la FI, implementada desde el año 2009 y fue desarrollada con éxito durante los siguientes años

(PPA, 2009, 2012). Este mecanismo de cumplimiento de política pública fue considerado en otras adquisiciones del Gobierno, HD en el año 2011 aplicó la figura de FI basado en las experiencias exitosas de la compra de alimentos, que tuvo muy buenos resultados, uno de ellos fue el incremento en el número de contratos a proveedores de 235 en el año 2010 a 1168 en el 2011 (Ibarra, 2012).

Las FI para la compra de uniformes culminaron en el año 2014, cambió la dinámica y se implementó los CDI arrancando con varios productos, tomó como ejemplo mayormente la compra de los uniformes escolares (Sercop, 2015b). Este mecanismo de compra se mantiene y es el que está en vigencia como referente dentro de la compra inclusiva (Sercop, 2017). El paso en el tiempo de HD permitió su incursión en varios procesos de compra; fue un proceso que se ha construido en el tiempo e intervinieron varias instituciones en los cambios que ha experimentado.

Los primeros años HD se manejó mediante la coordinación entre el Mineduc y MCDS (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], 2010). El presupuesto de este rubro pasó al sector educación recién en el año 2009, luego de dos años de ejecución (Unicef, 2010). El MCDS con sus programas y otros Ministerios pertenecientes al área social cumplieron una ejecución presupuestaria total de USD \$3,7 millones de dólares en el 2007 y USD \$8,6 millones de dólares en el 2010; contó con un promedio anual de 90 personas en el equipo de trabajo (MCDS, 2011), lo cual dio cuenta de un equipo nutrido de técnicos a más de las consultorías desarrolladas. Con los recursos económicos y de talento humano pudo realizar acciones de facilitador de la gestión de los ministerios de su ramo, brindó monitoreo y seguimiento a los programas sociales, impartió directrices sobre el manejo dinámico del presupuesto, veló sobre la calidad del gasto y la optimización del recurso. A su vez pudo desarrollar investigaciones analíticas y descriptivas sobre la situación socioeconómica de los grupos atendidos (MCDS, 2011). Lo que conllevó un gran trabajo y articulación para cimentar unas bases sólidas de las políticas públicas.

Una vez que los programas socio productivos estuvieron en funcionamiento el MCDS los transfirió a las instituciones sectoriales, se hizo el traspaso de “Socio Pan, Socio Vulcanizadora, Hilando el Desarrollo y Socio Joven” (MCDS, 2011, p. 7) al MIES – IEPS en el año 2010. Quedó implementado el “Mercado Público Solidario” que incluía una propuesta de reglamento de FI para continuar con la vinculación de pequeños productores y



grupos asociativos a la compra pública, como ya se lo venía haciendo en la compra de alimentos y productos de carpintería (MCDS, 2011, p. 7). En el período del año 2007 al 2010 el MCDS logró grandes resultados por cumplir el rol de ente articulador interinstitucional (MCDS, 2011).

El programa más fuerte de la CPI implementado en todo el país fue HD, cuando empezó no pudieron participar proveedores locales; sin embargo luego de haber transcurrido tres años de ejecución, en el 2010 los actores de la EPS de la provincia de Bolívar obtuvieron una adjudicación representativa de uniformes escolares bajo la figura de cotización, en donde se asociaron seis talleres artesanales para la producción, eran unidades económicas familiares que estuvieron decididas a participar y ansiaban ser parte de HD desde el año 2007. En ese año aún no se contaba con el instrumento de FI en funcionamiento, el proceso de compra arrojaba un solo proveedor como adjudicado; la cantidad de uniformes a producir para la provincia era elevada al igual que la inversión y capacidad de producción; la estrategia que se encaminó fue la articulación de talleres, uno de ellos presentó toda la documentación, las garantías y recibió la adjudicación por un monto que superaba los USD \$100 000,00; los demás talleres que no obtuvieron el contrato se adhirieron a la producción asociándose informalmente para cumplir con la cantidad destinada a la provincia de Bolívar (anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019).

La participación de actores de la localidad se potenció en el año 2010 cuando HD fue transferido al IEPS, esto se debió a que dicha institución contaba con técnicos en territorio en cada provincia, lo que facilitó la identificación de actores, brindarles asesoramiento y acompañamiento para lograr su participación en calidad de proveedores. En Bolívar se visitó todos los cantones de la provincia invitando a los artesanos que deseen ser parte de este proceso para que produzcan las prendas, entregándoles la tela y demás insumos, porque los seis talleres que estuvieron en un inicio no lograrían cumplir en el tiempo establecido. Fue un trabajo de equipo entre los artesanos y la institución pública para democratizar la participación de más actores aun sin contar con la herramienta de la FI y confiando mucho en las capacidades y honestidad de las personas que se vincularon a confeccionar por primera vez en la provincia para HD (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019).

Los uniformes en ese entonces no estaban catalogados y tenían características diferentes, el kit se componía por pantalones de gabardina para los hombres y falda de

gabardina para las mujeres, camiseta polo, chompa y pantalón de calentador; la tela era de color azul, el diseño llevaba un estampado de HD. Se diferenciaban los uniformes de hombres y mujeres por el pantalón y la falda, se realizaban dos compras en la misma época, en la Dirección Provincial de Educación Hispana y en la Intercultural Bilingüe; el kit de uniformes para el sector bilingüe contenía blusas y anacos bordados para las niñas y pantalón y poncho para los niños, a pesar de la diferencia de prendas entre los kits se manejaba el mismo precio, la estrategia que asumieron los actores para solventar este inconveniente fue ajustarse al presupuesto y buscar telas que sean útiles para esos productos; lo cual compensó el cambio parcial de las prendas sin perder la identidad (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019; anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019).

El presupuesto por kit de uniforme escolar no tuvo mayor variación en el tiempo; pero el tipo de tela sí, en el inicio se usaba tela jean, luego gabardina y posterior flece; de la misma manera en la contratación bilingüe, en algunos períodos solo se confeccionó el calentador con las camisetas y posterior se retomó la elaboración de los anacos basados en el diseño tradicional, pero con otras materias primas que se ajusten al presupuesto; por ejemplo la bayeta es de tela “carolina herrera” y no es de paño, los bordados de las blusas son sencillos, no son como los que usan las indígenas de la localidad, son imitaciones que alcanza a cubrir el bajo presupuesto destinado para la compra de uniforme escolares (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019; anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019).

### ***Análisis de articulación de política social y económica***

Una manera muy inteligente de cambiar el paradigma que lo social y lo económico se atiende por separado es fusionarlos, el novedoso planteamiento rompió con el asistencialismo de entregar recursos directamente a un solo beneficiario, se creó una nueva forma de hacer política juntando lo social y lo económico; se logró garantizar uniformes para los niños que estudian y la generación de trabajo para el sector artesanal, afectando a los dos sectores. Igualmente se fortaleció más esta propuesta porque vino acompañada de fomento que incluyó el acompañamiento, crédito y capacitación desde la institucionalidad pública.

La investigación de HD es congruente con los resultados de otras investigaciones realizadas en Sudamérica y Ecuador sobre la compra pública, porque es un mecanismo de inclusión tal como lo es en la compra de alimentos que afronta varios problemas como la SSA, la reducción de la pobreza y a su vez generación de empleo para personas vulnerables,

favorecen a dos sectores diferentes, niños que acceden a los alimentos y productores que son proveedores de los mismos. De esta manera se confirma que el mercado público solidario es una manera diferente de intervención del Estado realizando un gasto eficiente, que no solo está medido cuantitativamente, sino que valora y promueve otros aspectos.

En la compra pública de HD fueron posibles los siguientes resultados: (a) la redistribución porque se permitió que el dinero llegue a más personas de una manera justa, dando la oportunidad de participación a los artesanos locales; (b) la equidad por alcanzar un reparto de contratos según las capacidades productivas medidas por la cantidad de trabajadores, así como por el conocimiento que poseen y la experticia; (c) la solidaridad con la producción nacional, apoyando a las unidades económicas familiares en cada provincia del país que promueven la dinamización económica; (d) la justicia con el establecimiento de un precio que les permita tener una utilidad a pesar de producir a pequeña escala; (e) se han institucionalizado las políticas que nacieron de ideas, se plasmaron en la planificación nacional y poco a poco se hicieron formales estando presentes en la normativa jurídica; se operativizaron con mecanismo como la FI y el CDI, pero como todo proceso es un camino de aprendizaje y continua construcción, las figuras de compra se fueron ajustando en el camino; (f) el destino de los recursos confirmaron la voluntad del Gobierno por trabajar con este sector y lo reafirmó al ampliar las líneas de producción en la rama textil e incrementando el presupuesto.

Los actores que participaron también obtuvieron logros, demostraron poseer principios y valores que les permitió entregar la producción a la cual se comprometieron, (a) confianza entre todos los que participaron porque distribuyeron el contrato sin haber procesos instrumentales, (b) unión porque se juntaron todos para conseguir su objetivo de participar en las compras públicas en calidad de proveedores, (c) compromiso de entregar la producción a tiempo y en las características definidas, (d) organización por saber distribuir el contrato entre todos los talleres, que va de la mano con acciones de compra de insumos, distribución de materia prima, recolección del producto, empaque y entrega, (e) autogestión, por movilizarse, insistir, preparar la documentación, conseguir todos los requisitos incluidos las pólizas de seguros, (f) actores propositivos porque presentaron alternativas de otras telas en las que se podía trabajar para conseguir mayor similitud de los productos para el sector

bilingüe, de esta manera utilizaron el mismo presupuesto y no dieron paso a reemplazar los anacos y blusas bordadas que permiten mantener la identidad.

#### **4.1.2 Análisis de cambio de política desde sus instrumentos**

##### **4.1.2.1 Instrumentos de nodalidad**

En los instrumentos de nodalidad de HD están los PND que desde el año 2007 proponen la instauración de un nuevo sistema económico, en donde uno de los ejes era el trabajo y eliminación de inequidades sociales, con estrategias de inclusión económica y social, distribución y redistribución, basados en principios de solidaridad, reciprocidad e intercambio (Senplades, 2008). Se buscó alcanzar el desarrollo con la regulación y organización del mercado aterrizado en los programas de la compra pública, se planteó la inclusión productiva con HD definiendo un para su ejecución desde Mineduc, tenía dos objetivos, fomentar la matriculación escolar y vincular a los artesanos de la confección textil para producir uniformes escolares (Senplades, 2008).

En el PNBV 2009-2013, se planteó que el Estado además de regular los mercados realiza acciones de redistribución para alcanzar la justicia económica, uno de los procesos propuestos es la compra pública para estimular en los territorios el desarrollo productivo, el impulso de las actividades económicas de las unidades económicas asociativas, incrementar los montos de compra pública para mipymes en un 45% y como finalidad instaurar el SESS (Senplades, 2008). El PNBV 2013-2017, propuso que las compras públicas sean estratégicas para la evolución de la matriz productiva, que se privilegie la compra de productos nacionales dirigida a los sectores prioritarios y que los productos sean manufacturados localmente; así también se planteó fijar un margen de reserva de mercado público para la dinamización económica local, de las mipymes y actores de la EPS (Senplades, 2013).

Las ADS corresponden a la nodalidad y fueron establecidas desde el año 2007, se consideraron como parte del desarrollo social y la inclusión económica para reducir la exclusión y las inequidades. En su propuesta plantearon apoyar a los pequeños productores y la asociatividad impulsando el acceso a la CPI bajo condiciones más equitativas, brindando asistencia técnica y capacitación (MCDS, 2007). En el 2009 se cuenta con la ADS 2009-2011, que replanteó la política pública para vincular al sector EPS, buscaba alcanzar una sociedad justa y equitativa estableciendo el enlace de lo social con lo económico, mediante políticas públicas que fomenten el desarrollo, la inclusión económica y social basada en

relaciones sociales, producción, y distribución democrática y solidaria. La nueva política de inclusión fomentaba el autoempleo, con trabajo estable y justo (MCDS, 2010).

La política pública prevista es más completa, pretende fortalecer las capacidades del sector de la EPS, fomentar el acceso a activos productivos, al financiamiento y ha mercados públicos y privados, a la contratación pública se la ve como una oportunidad para continuar con los Programas Socio Productivos, utilizando la herramienta de contratación FI, estableciendo el instrumento técnico que la operacionalice (MCDS, 2010). En la ADS 2012-2013 continuó la propuesta de la inclusión económica, que garantice la igualdad de condiciones para que quien desearan participar en la compra pública lo hicieran porque es un instrumento dinamizador en favor de las EPS (MCDS, 2012).

La ADS del 2017, reconoció la política de desarrollo económico y social como instrumento potente de movilidad social ascendente, porque promueve el desarrollo de capacidades personales, asociativas, productivas y financieras bajo otra lógica de la organización de la producción, se pensó en la EPS como multidimensional (MCDS, 2017b).

#### **4.1.2.2 Instrumentos de autoridad**

En el año 2008 se creó el instrumento fundamental que dio paso al cambio estructural en la historia del país, la CRE, se introdujo la concepción de la economía como SESS y reconoció al sector invisibilizado de la EPS, en su apartado de la política fiscal contiene el tema de las compras públicas manifestando que debe ser eficiente y operar en función de la responsabilidad social y ambiental, favoreciendo la compra a productores de la EPS y de las mipymes (CRE, 2008b). En el mismo año como instrumento necesario para las adquisiciones del Estado se emitió la legislación para las compras públicas, que introdujo el producto novedoso de FI, bajo otras condiciones diferentes a las realizadas con anterioridad. Con el paso de los años se fue reformando la ley y se incorporan artículos que desagregan más esta terminología (Loncp, 2008a).

En el 2009 se emitió la Lorsa, que también refiere temas de compra pública de alimentos a pequeños productores y a las asociaciones de productores (Lorsa, 2009). Al 2010 se creó el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (Copci), en el título de desarrollo productivo de la EPS plantea que el fomento y fortalecimiento se lo propondrán mediante programas y proyectos, entre ellos menciona a la compra pública (Copci, 2010). En el año 2011 se promulgó la Loeps, articula a la compra pública como una medida de

fomento, en la que se establezcan márgenes de preferencia y en coordinación con el IEPS definirán productos de adquisición bajo las compras públicas (Loeps, 2011).

Otros instrumentos normativos para la CPI fueron las resoluciones sobre la FI, establecieron los primeros procedimientos que operativizaron los procesos de compra por FI, definieron terminología como localidad, incorporaron criterios de veeduría, vincularon al sector de la EPS, definieron precios fijos sin tendencia a la baja que fue lo que le diferenció a este instrumento de los otros, además propuso criterios de inclusión que valoraban la asociatividad, la calidad y condiciones vulnerables (Instituto Nacional de Contratación Pública [Incop], 2011). Así mismo, la FI en el año 2014 dio un gran paso, se tecnificó con el establecimiento de los CDI, que normalizaron a los productos, este procedimiento remplazó a la FI tradicional e integró características novedosas de catalogación de actores, permitiendo acceder a las órdenes de compra de adquisición de productos con la firma de convenio marco legalizado por una sola vez. Este instrumento rompió los esquemas, redujo relaciones y facilitó el acceso a más proveedores.

#### **4.1.2.3 Instrumentos de tesoro**

Desde el año 2007 en el que se crea HD se estableció el presupuesto de compra de uniformes escolares para todo el país; se inició en USD \$2,5 millones de dólares de presupuesto, de los cuales se ejecutó un 87%; en el año 2008 la inversión asciende a USD \$21,1 millones de dólares, en el año 2009 se reduce drásticamente a USD \$14,7 millones de dólares; en el año 2010 vuelve a incrementarse la inversión en USD \$22,7 millones de dólares; durante este período del año 2007 al 2010 las figuras de compras de uniformes escolares han sido la licitación, la menor cuantía y cotizaciones como se muestra en la Tabla 8 del Anexo 4, procedimientos en los que los adjudicados fueron las personas que ofrecían el precio más bajo, sin embargo al ser los procesos territorializados existieron numerosos contratos y de alguna manera se consiguió la participación local.

En el año 2011 con la realización de las ferias inclusivas, la inversión fue de USD \$15,9 millones de dólares, una tendencia a la baja del recurso utilizado para la compra; sin embargo, el número de contratos se triplicó en relación a los años anteriores según se muestra en la Tabla 6 del Anexo 4. La información sobre el monto específico ejecutado en HD no se encuentra consolidado y fue un reto ubicar los resultados en diferentes documentos. La compra pública de HD para el año 2012 fue de USD \$30,8 millones de dólares y para el 2013

fue de USD \$33,4 millones de dólares (Llerena, 2013). De los siguientes años se tomó los datos de los informes de rendiciones de cuentas del IEPS, para el año 2014 el monto de adjudicación fue de USD \$34,4 millones de dólares más USD \$2,0 millones de dólares de la confección de otras prendas de confección textil; en el año 2016 las compras ascendieron a USD \$43,7 millones de dólares para el programa (IEPS, 2015, 2016, 2017). El monto aproximado total en el período 2007-2016 fue USD \$245 994 978,70<sup>1</sup>.

Si bien el recurso económico destinado para HD estuvo siempre, no existió un reporte oficial y consolidado que refleje el histórico del programa, tampoco se contó con los detalles del proceso de compra como el número de contratos y no se supo cuantas personas han trabajado en cada proceso en calidad de proveedores y trabajadores. Por los montos que se manejaron la compra pública fue un instrumento potente y no solo la confección textil, sino todos los productos que se ha logrado catalogar y vincular a proveedores locales.

#### **4.1.2.4 Instrumentos de organización.**

HD tuvo sus inicios en el MCDS por creación, pero la ejecución de compra y operación fue desde el Mineduc, también han intervenido otras instituciones que siempre estuvieron apoyando en el proceso, el IEPS que desde el año 2010 brindó acompañamiento e incluso proporcionó sus servicios a los actores con sus tres direcciones agregadoras de valor en el fortalecimiento de capacidades, fomento de condiciones y creación de espacios de comercialización (Ibarra, 2012). Otra institución que en cierta medida contribuyó al HD es la SEPS con el otorgamiento de personerías jurídicas a los grupos asociativos o cooperativos que deseaban constituirse jurídicamente.

#### **4.1.3 Análisis de la trayectoria histórica**

Todos los instrumentos, así como las variables que intervinieron fuertemente o en menor medida en HD provocaron ajustes en lo largo del tiempo. Los instrumentos de autoridad que son las leyes y reglamentos fueron calibrados pero se conservan e interrelacionan favoreciendo las condiciones y el mantenimiento de la CPI como se refleja en la Tabla 7 del Anexo 2; los instrumentos de autoridad normativos como resoluciones específicas para la compra pública de los mecanismos de FI y de CDI ajustaron la forma del procedimiento de contratación, con diferentes características, se inició con procesos diferentes de compra en el año 2007; sin embargo al 2011 con la FI se logró empatar las

---

<sup>1</sup> Para el año 2015 se promedió el presupuesto de todos los años y se colocó el valor de 25 millones de dólares.

especificidades del mercado público solidario con la diferenciación de condiciones que corresponden a la EPS, porque el instrumento generó relacionamiento, democratización de la compra, participación ciudadana e inclusión económica y social.

El Sercop en su búsqueda de eficiencia para el sistema de compras públicas nuevamente ajustó los instrumentos y transitó la compra de los productos de HD al procedimiento del CDI en el año 2014, se perdió la participación de las veedurías, el relacionamiento de la institucionalidad con los actores y entre ellos, se catalogaron por una sola vez y la adjudicación ya no es con la firma de contrato, sino que se emite una orden de compra que se la descarga del sistema. Rompió el proceso institucionalizado y efectivamente consiguió volver a HD como procedimiento de contratación eficiente reduciendo el uso de recurso económico y humano alineándose a la eficiencia instrumental que se enfoca únicamente en el beneficio económico (Coraggio, 2011b). La riqueza del instrumento de política pública FI logró articular aspectos sociales, porque consideró la inclusión social de los actores, recogió el aspecto político de relacionamiento con la concurrencia de los actores a eventos que cuentan con la veeduría ciudadana para el control.

Una vez que se analizó los instrumentos de política en HD en el período 2007-2016 según la propuesta de Hall el nivel de cambio que se ocasionó fue de segundo nivel u orden, porque se ajustó en el tiempo los cuatro instrumentos, las normativas jurídicas sufrieron reformas, el presupuesto se incrementó y redujo, las instituciones creadas participaron conforme a sus competencias y los documentos de planificación se ajustaron. Con respecto a las metas en poca medida presentaron un cambio, la política inició como de inclusión económica para generar trabajo vinculando a los artesanos; luego se consideró que debe alcanzar no solo la inclusión económica, sino también la social y se introdujo la concepción de mercado público solidario que está vinculado con la EPS, también se cambió la terminología de unidades pequeñas, de micro y pequeños emprendimientos a actores de la EPS.

Pero que implica la EPS, no es una conceptualización sencilla que involucra solo lo referente a lo económico, sino que también tiene que ver con el aspecto social, político y ambiental que se refleja en los actores, por ello es necesario definir las afectaciones que han surgido en estos años de ejecución de HD aterrizado a las UEP y a las OEPS que han



participado. Este aporte se lo desagregará en el acápite 4.2 con la información obtenida de los actores.

La congruencia de los resultados obtenidos con los de casos de estudio expuestos en el capítulo dos concuerdan en los hallazgos, que la trayectoria histórica es capaz de explicar las variables que han cambiado con el tiempo y permitieron institucionalizar la compra pública, en el ámbito institucional se eliminó las barreras jurídicas con la derogación de antiguas legislaciones y la introducción de nuevas; además se determinó un porcentaje de presupuesto específico destinado para el programa como se lo hizo en otros países.

#### **4.1.4 Análisis histórico de la instrumentalización de la feria inclusiva y la transición de compra mediante los catálogos dinámicos inclusivos**

La herramienta de FI se instrumentalizó en la Loncp como un mecanismo de participación incluyente (Loncp, 2008a), sin embargo, el Reglamento de la Loncp no regulaba este instrumento (Valencia, 2016). Desde la instauración de la legislación de compras públicas no usó la terminología de EPS sino de pequeños productores, podríamos decir que se consideró al sector popular; en el año 2013 con la reforma a la ley se introdujo al sector de la EPS y se establecen las FI tanto para bienes normalizados como no normalizados como se visualiza en la Tabla 7 del Anexo 2.

Desde el Incop se emitió el “Procedimiento de contratación para ferias inclusivas del Incop” (Incop, 2011), sin una claridad ni diferenciación sobre quiénes son los actores de la EPS, las preferencias recaían en tres sectores, artesanal, micro o pequeña organización y el sector cooperativista, asociativo y comunitario. En este documento se determinaron los aspectos que marcan una diferencia en los procesos de contratación como la territorialidad, se previó dos criterios sobre el lugar, a) en donde se van a utilizar los productos y b) el lugar en donde se producen estos. Situación que en HD se aplicó en cada provincia tanto en demanda como en oferta.

La FI fue el instrumento de acceso al mercado público para los productores asociativos del área rural y urbana, para mujeres y grupos prioritarios, se creó normativa regulatoria específica que facilitó su ejecución atada a capacitaciones, generación y estímulo de líneas de financiamiento, acceso a activos y factores productivos y la prevención del riesgo (Valencia, 2016). Otros criterios que se definieron en el 2011 fueron la veeduría ciudadana como una forma de control social, la definición técnica de precios unitarios sin la tendencia

a la baja, se fijó también criterios de inclusión como la asociatividad, la calidad vista desde la perspectiva de la experiencia y capacitaciones de los participantes, así como la condición de vulnerabilidad por la participación de individuos con capacidades diferentes y con edad superior a 65 años.

En agosto del 2011 con la emisión del Decreto Presidencial 841, consideró el tema de la localidad sobre la participación de actores, se reformó el Reglamento a la Loncp haciendo inclusivo a los procesos de catalogación mediante las FI, y la participación de mipymes y EPS (PRE, 2011). Continuando en la linealidad del tiempo, otra resolución para las ferias inclusivas de catalogación se expidió en el 2012 con un único artículo sobre la oficialización del modelo de pliegos de obligatoriedad de utilización para las FI (Incop, 2012).

La catalogación de confección de kits de uniformes escolares como bienes normalizados fue resuelta en el mes de junio del 2013 celebrado con la modalidad de convenios marcos con proveedores seleccionados para que las entidades contratantes adquieran directamente los bienes (Incop, 2013b). Se emite resoluciones por cada provincia aprobando los pliegos del proceso de contratación para la:

Confección de kit de uniformes escolares para estudiantes de establecimientos fiscales y fiscominocionales gratuitos de educación inicial de las zonas rurales y urbanas; de educación general básica de zonas urbanas de la Amazonía; y, de todas las escuelas del milenio para la provincia de: Bolívar (Incop, 2013b, Art. 1).

En dichos pliegos desde la convocatoria ya se veía la articulación institucional para el desarrollo de la FI con la participación de instituciones públicas entre ellas el Incop, MCDS, Mineduc e IEPS, los pliegos contenían las determinaciones específicas y especiales para la EPS, señalaban claramente que podían participar exclusivamente proveedores domiciliados en la provincia contratante, la invitación fue difundida en medios de comunicación escrito de las localidades, para el caso de la provincia Bolívar en el periódico Los Andes.

En ese entonces los kits escolares no constaban con las especificaciones técnicas actuales y tampoco tenían un solo precio, incluían prendas de falda y pantalón que diferenciaban a las niñas de los niños y de igual manera para educación básica el uniforme era distinto contemplaba camiseta de cuello, y un calentador completo con chompa y pantalón; por ello la diferencia de tres precios, uno para cada kit según su composición. Dichos pliegos fueron establecidos con una duración de 6 meses, pero realmente tuvieron

vigencia más de un año. La confección textil fue el primer proceso de catalogación inclusiva en el sistema de contratación pública; a partir de ello se dio paso a un sin número de procesos de catalogación tanto de bienes como de servicios.

Los CDI fueron diseñados y estructurados por el Sercop (2015) para que sus participantes sean exclusivamente de la EPS, OEPS y UEP, productores individuales, artesanos, micro y pequeñas unidades productivas; la herramienta se torna incluyente y exclusiva por la participación de grupos vulnerables y de atención prioritaria. Con los CDI el Sercop pretende que las entidades contratantes adquieran los productos normalizados de una manera ágil, simplificada y transparente. Al 2015 se cuenta con CDI de servicios de alimentación, pintura, limpieza, confección textil, alquiler de transporte y conexión eléctrica (Sercop, 2015a).

En un inicio la participación de los artesanos fue negativa, no aceptaban, ni confiaban en las ferias, temían que no les adjudiquen un contrato, porque sabían que los contratos llegaban solo a ciertas empresas y difícilmente los iban a considerar, los artesanos eran maquiladores y proveedores de las grandes empresas adjudicadas, sabían cómo producir productos de calidad, pero lo hacían para otros (Incop, 2013a). El rol del IEPS fue crucial en este proceso, brindaba capacitación y acompañamiento para la obtención de requisitos, actuaban en función del compromiso del Gobierno nacional para romper la resistencia desde los artesanos. Así también, se habilitaron líneas de crédito con la banca pública en ese entonces para otorgar anticipos (Incop, 2013a); los productos crediticios para la EPS fueron, créditos ferias inclusivas, crédito socio vulcanizador, crédito renova panadería, microcréditos y créditos 555 (IEPS, 2011).

Verdaderos cambios se dieron cuando los artesanos tuvieron la oportunidad de participar en las FI directamente, eliminando la intermediación e impulsando la creación de organizaciones (Incop, 2013a). También se logró desconcentrar los procesos de contratación realizándolos en cada provincia con actores locales. Es así que las FI fueron consideradas como una herramienta inclusiva porque fue posible la participación de mujeres, adultos mayores, personas con capacidades diferentes, pobres y pequeños productores; generándose la oportunidad de trabajo digno. A más del aspecto productivo la feria se convierte en un espacio de articulación, de diálogo para contar sus experiencias de unos a otros, como una expresión económica diferente cimentada en la solidaridad, equidad y justicia (Incop, 2013a).

Para las instituciones públicas la realización de una FI demanda de algunos insumos establecidos por el Sercop (2017): se necesita contar con el estudio de mercado y factibilidad, validar los productos con entidades y proveedores, así como con la metodología para determinar los precios de adhesión, lo que supone un gran trabajo y esfuerzo para el desarrollo e implementación de cada producto en este proceso.

Al 2016, se contó con 22 catálogos activos, 900 productos catalogados y con la particularidad que en los procesos los participantes fueron personas excluidas. En el Sercop también trabajaron con el tema de participación ciudadana realizando consejos consultivos territoriales y sectoriales con la concurrencia de actores de la EPS (Sercop, 2017). En el transcurso de un año, se mantiene el número de catálogos y los productos catalogados se incrementaron a 1110, (Sercop, 2018). Los procesos de contratación pública son considerados como competitivos y corresponden al comercio justo por contar con criterios preferenciales, asociatividad, utilizar la mano de obra local e insumos nacionales; es así que “la feria inclusiva es una herramienta poderosa” (Incop, 2013a).

La FI pasó de ser un proceso desarrollado independientemente por las entidades contratantes a institucionalizarse como proceso de CPI del Sercop, inició con la compra de alimentos y se afianzó con los uniformes escolares; en el afán de volver más sencillo el proceso para las instituciones contratantes se catalogó los uniformes escolares volviéndolo una FI de productos normalizados. Finalmente, la FI se convirtió en CDI hasta la actualidad.

Para el Sercop (2017) el CDI es una herramienta para impulsar la EPS y erradicar la pobreza, se presume que con las compras “con enfoque de equidad, derechos, transparencia y eficiencia”; posibilitan “generar las circunstancias que aseguren el funcionamiento de sistemas de protección integral de sus habitantes, con mecanismos de articulación entre los instrumentos de inclusión, promoción, seguridad social, y políticas económicas” (Sercop, 2017, p. 34).

Hubo un gran compromiso con el funcionamiento de los CDI, pero no se consideró que estos desnaturalizan al sector de la EPS porque a diferencia de las ferias ya no se generan relaciones entre los actores ni tampoco con las instituciones, porque todo está automatizado y a través del sistema cada quien recibe su orden de compra independientemente, sin la necesidad de compartir espacios físicos. Es así que el Sercop (2018) buscó la articulación de los actores EPS a la compra pública, pero no una articulación ni relacionamiento entre ellos.

El establecimiento de las FI por catalogación impide que las entidades contratantes evadan las compras de los productos catalogados, siendo este el único medio de contratación y dejando a un lado las FI tradicionales, a pesar de considerarse como una herramienta poderosa; desde la misma institución pública se ha coartado la utilización de este instrumento, porque los productos catalogados como los uniformes, mobiliario escolar y de oficina, servicios de alimentación, entre otros; tienen por obligatoriedad su compra exclusiva en línea con la emisión de órdenes de compra como único mecanismo de adquisición; reflejo de ello es que al 2017 apenas se han llevado a cabo 268 ferias que ascendieron a USD \$11,5 millones de dólares.

Como se había mencionado anteriormente, el Sercop está considerado internacionalmente como el más eficiente y moderno en América, de la misma manera es apreciado por el Gobierno y la institución que lo administra, recayendo en la eficiencia formal que vincula la relación medio-fin, corresponde al criterio configurado en las relaciones mercantiles de eficiencia formal con un sentido hedonista de utilidad (utilitarista). La eficiencia formal es necesaria parcialmente porque es irracional, porque no contempla las necesidades y derechos del ser humano (Hinkelammert y Mora 2009).

En el año 2016 las compras por catálogo tuvieron más presencia en confección textil con un 46%, en segundo lugar estuvo el servicio de transporte y limpieza 11% y continuó la preparación de alimentos en 9%; los actores catalogados en productos y servicios de confección textil son 8563, seguidos por proveedores del servicio de limpieza 1040 y servicios de conexión eléctrica 816 (Sercop, 2017).

Se ha logrado cambiar la realidad de las compras públicas, antes de instrumentar la feria inclusiva se usaban los procesos de licitaciones, subastas inversas para las compras de uniformes, mencionan en un documento del Incop (2013a) que se adjudicaba a 300 empresas los contratos de uniformes. Realizando la comparación con el año 2016 se dio un paso importante de redistribución por el número de proveedores vinculados, de 300 empresas a 8563 actores EPS, micro y pequeños productores.

El CDI desde el Sercop (2018) en el 2017 fue visto como una herramienta de compra pública inclusiva y exclusiva para el sector mipymes y EPS que utilizan las entidades contratantes para agilizar, simplificar y transparentar los procesos de compra con sectores vulnerables y de atención prioritaria; pues funciona como una herramienta de redistribución

territorial, las compras en el CDI corresponden en un 64,75% de adquisición a proveedores en territorio. En el mismo año las adjudicaciones por CDI fueron de USD \$428,7 millones de dólares, una mayor representatividad fue en limpieza con 21%, 17% de confección textil y en tercer lugar el 15% en preparación de alimentos. En este año el número de proveedores catalogados fueron de 16 601 a referencia del año anterior que se contaba con 13 493 se ha dado un crecimiento de 23% (Sercop, 2018).

### **Análisis del instrumento FI y CDI**

En la CPI los instrumentos FI y CDI son específicos para los actores de la EPS, se ha ido calibrando con el pasar del tiempo bajo diferentes criterios visibles; (a) territorialidad, se logró aterrizar las compras por provincia, se atendió tanto la oferta y demanda al interior de cada territorio, es decir, se compró uniformes para los niños de la provincia de Bolívar producidos por proveedores de la misma provincia, situación replicada en todo el país; (b) acceso inclusivo, estos instrumentos han permitido que se garantice la participación de muchos actores, sin discriminar su condición de pertenecer al área urbana o rural, de la misma manera los participantes no fueron discriminados por su género, tamaño, ni por ninguna otra condición, también se consideró en la contratación preferente a las mipymes y al sector de la EPS; (c) procesos vinculantes en la atención complementaria desde el Gobierno con sus instituciones fomentando al sector con estímulos de líneas de crédito, capacitación y acompañamiento, la generación de un programa integral promovió la articulación entre las instituciones para organizar los procesos según necesidades de los actores; (d) control social, se instauró la veeduría ciudadana que no permanece en el tiempo, pero en su momento formó parte del proceso formal para la contratación y se buscó otra alternativa que en la actualidad se mantiene y es vincular la participación ciudadana mediante consejos consultivos territoriales; (e) mayor cobertura de participantes por la cantidad de contratos adjudicados que año a año se han incrementado cumpliendo el principio de redistribución.

Con estas reflexiones generales de los instrumentos es posible comprobar el cumplimiento de la hipótesis específica planteada. Los mecanismos de calibración de los instrumentos de la CPI del programa HD se han ajustado bajo criterios de la EPS. Efectivamente la calibración del instrumento de autoridad FI y CDI se ha ido ajustando bajo criterios de la EPS, es una herramienta solidaria con el sector por permitir su inclusión y hacerlo de una forma complementaria con la intervención de todas las instituciones que les

han ofertado servicios. Cumple expresamente el principio de la redistribución generando contratos en cada provincia del Ecuador. También, se ata al comercio justo por el establecimiento de precio, definición de una reserva de mercado para las mipymes y EPS, la aplicación de criterios de preferencia asociativa, la preferencia del trabajo local y el uso de insumos nacionales; además, como se describió en el análisis del numeral 4.1.1 se vincula con los principios de equidad y justicia.

#### 4.1.5 Análisis de política pública con el método causal process tracing

La innovación que se aplicó en la investigación es la aplicación del método causal process tracing apropiado para analizar la política pública. Se plantea el esquema para explicar la trayectoria de cambio que ha sufrido el programa HD de la política de inclusión económica y social. Las variables independientes son los instrumentos de contratación pública representados como (X) y la variable dependiente es el programa HD definido como (Y).

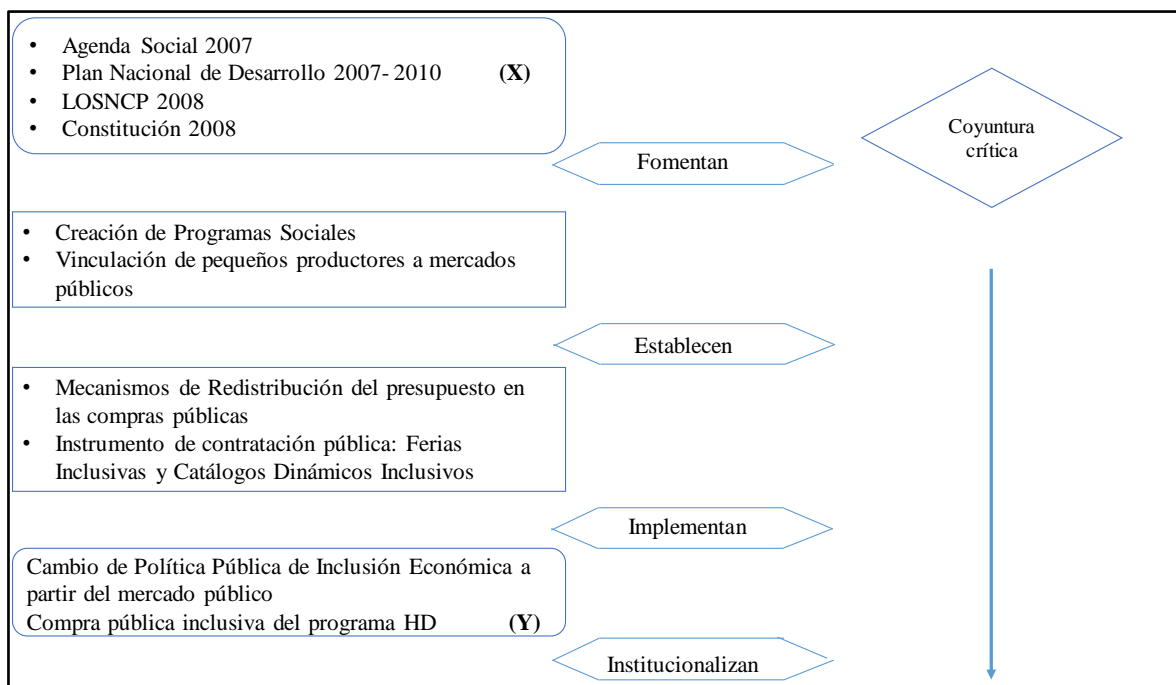


Figura 1 Cambio de política pública. Adaptado de: (Beach y Pedersen, 2011, p. 68). What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations. The three variants of process tracing methods and their uses and limitations.

En el año 2007 se introdujo cambios en el Ecuador al articular la política social con la económica (MCDS, 2017a); el instrumento principal fue la ADS 2007 que estableció y

responsabilizó al MCDS de programas de inclusión económica y social, diseñados para vincular “micro unidades productivas” con el área pública y privada, especialmente en “cadenas de compra pública” (MCDS, 2008, p. 160). La articulación del gasto gubernamental con proveedores diferenciados fue una iniciativa que dio oportunidades de inclusión económica a sectores sociales que antes no han sido considerados. Instauraron propuestas innovadoras, incluyentes y socialmente necesarias, que requerían un amparo jurídico e institucional para su funcionamiento. Al inicio del programa las nuevas ideas de hacer política pública crearon un cambio de paradigma por la coyuntura crítica que dio paso a la institucionalización formal de las ideas.

Es así que los instrumentos de información, ADS 2007 y el PND 2007-2010 se anclaron perfectamente con la idealización de lograr un quiebre de las trayectorias históricas del desarrollo, con políticas socio-económicas integrales que provoquen la inserción económica previstas en la planificación gubernamental (Senplades, 2008). En el mes de agosto del año 2008 en el Registro Oficial Suplemento 395 se publica la Loncp, que considera a los recursos públicos como dinamizadores de la economía local, generadores de “empleo, industria, asociatividad y redistribución de la riqueza”; introduce una nueva tecnología y terminología, como compra de inclusión, feria inclusiva, participación local, participación asociativa, veeduría ciudadana, contratación preferente; y prevé la inclusión de nuevos actores; artesanos, mipymes en la contratación pública, como se puede apreciar en la Tabla 7 del Anexo 2 (Loncp, 2008a, p. 1).

El instrumento de autoridad Loncp abarca elementos inclusivos que se ajustan a la articulación social-económica, formulada con ideas del PND 2007–2010 que recoge parte de los lineamientos de la ADS 2007 (Senplades, 2008). La alineación de los programas a las compras públicas y el cumplimiento de políticas sociales (Senplades, 2008) fueron un mecanismo para garantizar derechos cumpliendo dos objetivos, abastecer la demanda pública de uniformes y alimentos, y a su vez introducir pequeños productores como proveedores del Estado; (MCDS, 2008) es una estrategia con una visión integradora y con enfoque de derechos.

Se entrelazó perfectamente la Loncp con la Carta Magna por cumplir lo dispuesto en la CRE que Ecuador es un Estado de derechos, para ello las políticas públicas garantizaron su cumplimiento, se formularon bajo el principio de la solidaridad, garantizando una



distribución equitativa del presupuesto y fomentando la producción nacional para generar empleo (CRE, 2008b). La CRE tiene vigencia desde agosto del 2008, al igual que la Loncp; recogieron las iniciativas que se encontraban en ejecución haciéndolas tomar más fuerza; constitucionalmente se habla de compras públicas con “criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social”, estableciendo la priorización del sector de la EPS y mipymes (CRE, 2008b, Art. 288).

Entonces, mediante los instrumentos de planificación e instrumentos jurídicos se legitimaron las ideas que hicieron posible la cristalización del cumplimiento de los derechos de una manera integral, intereses que son de todos los ecuatorianos. La visión de incluir a pequeños productores, artesanos y organizaciones no hubiese sido viable con la legislación anterior, la antigua constitución era de derecho, no de derechos; la Ley de Contratación Pública del 2001 no especificaba quienes son los proveedores y al referirse a estos los llamaba oferentes, sin distinción alguna y tampoco preveía el tema de inclusión.

Otro aspecto que también contribuyó al cambio fueron las instituciones como instrumentos de organización del Estado. La participación del MCDS fue clave en el establecimiento y funcionalidad de las acciones, programas y proyectos socio económicos promovidos y articulados. Se generó una coordinación interinstitucional adecuada, una priorización de programas y financiamiento histórico en el área social (ver Anexo 3). Las políticas sociales se encontraban enfocadas en hacer cumplir los objetivos de las ADS, de la planificación gubernamental, de los mandatos constituciones y de las leyes creadas (MCDS, 2011).

Estos cambios de dirección de los programas sociales fueron posibles por el planteamiento de otras metas que dieron paso al rompimiento de barreras de inequidades y brindaron accesos a oportunidades, tanto sociales como económicas. Se logró pasar de ser asistencialistas a ser integrales e incluyentes con las nuevas acciones, programas y proyectos (MCDS, 2011) que buscan el cumplimiento de derechos. En la misma línea y basados en la CRE, se fueron derivando instrumentos jurídicos que continuaron con la tendencia de la inclusión económica mediante el mercado público, reconociendo al sector de la EPS y haciéndolo partícipe de las compras públicas.

En el año 2009 se expide la Lorsa que fomenta la producción agroalimentaria de productores mipymes; acompañado de herramientas de crédito, subsidio, aseguramiento,

capacitación y fomento a la asociatividad; dando preferencia a los productores para ser proveedores de los programas de abastecimiento de alimentos mediante las compras públicas (Lorsa, 2009). En diciembre del año 2010 con el Copci se procuraron “mecanismos de desarrollo productivo” bajo el principio de la inclusión a mipymes y de actores de la EPS. Para ello las entidades públicas estuvieron obligadas a definir anualmente bienes y servicios a ser suministrados por estos sectores y cumplir el establecimiento de criterios de inclusión, facilidades y simplificación de trámites (Copci, 2010, Art. 55).

En la Loeps promulgada en abril de 2011, se presentaron medidas para el fomento del sector, una de ellas fue las compras públicas con márgenes de preferencia para las organizaciones y UEP, en donde se definió como procedimiento priorizado la FI de bienes normalizados y no normalizados (Loeps, 2011). En la constitución se habló de inclusión a la compra pública para las mipymes y a actores de la EPS, en los otros documentos jurídicos usa una terminología similar para fortalecer la idea general de su vinculación como una medida de fomento, en la Loeps se habla de actores de la EPS, y en la Lorsa y el Copci de productores mipymes y actores EPS.

La falta de uniformidad al referirse al sector que se desea incluir y dar preferencia se ve presente también en Loncp, en su creación en el año 2008, hablan de artesanos, micro y pequeñas empresas y productores; en la reforma del año 2013 se introduce los términos de actores de la EPS; sin embargo, en el artículo seis sobre las compras de inclusión mantienen la terminología anterior y cuando se habla de contratación preferente en el artículo 53 amplían a la EPS individual y asociativa como se muestra en la Tabla 7 del Anexo 2 (Lonsep, 2008).

Las variables independientes X identificadas como instrumentos de autoridad y de nodalidad fueron afectadas por los mecanismos de fomento para la creación de programas sociales con otro enfoque de vinculación a pequeños productores al mercado público; establecieron como mecanismos de redistribución del presupuesto del Estado a las CPI, como se lo ha explicado en los puntos anteriores estos ajustes de inclusividad se relacionan con el principio de la solidaridad y el vincular contratos a más actores conlleva al cumplimiento del principio de la redistribución; por lo tanto tienen coherencia con la EPS porque hasta el momento se cumplen dos primordiales principios.

## **4.2 Resultados de la investigación en función del segundo objetivo**

En segundo objetivo de la investigación es identificar el efecto en las cuatro esferas de la EPS que ha generado la calibración de los instrumentos de la CPI del programa HD en los actores de la EPS, para su desarrollo es necesario levantar información de la fuente principal que son los actores que han participado en HD desde el inicio hasta la actualidad, porque ellos han sufrido los efectos de los ajustes que se dieron en los instrumentos de política pública. Los resultados alcanzados consolidan la información tabulada que arrojó la aplicación de las encuestas, fichas y entrevistas.

Siguiendo las experiencias sobre el relevamiento de información planteadas en Argentina y Brasil contemplado en el numeral 2.2.9 por los autores Coraggio, Arancibia y Deux se aplican pasos similares que incorporan pocos ajustes como la depuración de los datos, lo que permite obtener resultados con los instrumentos previstos. La información levantada corresponde a los proveedores individuales o colectivos de uniformes escolares catalogados en HD, quienes ofertan los productos de confección textil en el CDI de la Zona cinco, provincia Bolívar.

### **4.2.1 Datos generales, composición, tipo y especialización de las UEP**

Con el inicio de HD en el año 2007 se evidencia un incremento en el surgimiento de UEP de confección textil; HD en el año de inicio parte con 10 unidades y en el transcurso de los 10 años incrementan el 63%; creció su número en una cantidad importante como lo refleja la Tabla 10 y Figura 7 del Anexo 9; lo cual evidencia claramente el efecto del programa en el origen de nuevas unidades productivas. El 78% de las UEP provienen del sector de la confección textil; es decir, que la actividad económica que realizaban antes de participar en HD fue la misma como se presenta en la Tabla 11 y Figura 7 del Anexo 9; lo que, confirma que no se provocó un cambio de actividad económica; sin embargo, el surgimiento de nuevas unidades corresponde a otra causa, el 62% de las personas que antes fueron operarias cambiaron su condición a propietarias de la unidad productiva y han ingresado a HD como se indica en la Tabla 12 y Figura 9 del Anexo 9.

El cambio de condición de ser empleada de una UEP a ser propietaria implica que las circunstancias de HD permitían el acceso, porque fue posible que la persona elabore la documentación pertinente, realice el trámite y oferte en calidad de proveedor. Además, este cambio provocó un escenario diferente para el actor, el cumplimiento de la producción

adjudicada requiere acceso a medios de producción, principalmente a maquinaria, materia prima y capital de operación; lo que refleja que HD es un programa de oportunidades en el que se puede mejorar las condiciones, transitar de un rol a otro y generar trabajo propio para no depender de otra persona.

El ingreso de actores a HD fue paulatino, del año 2007 al 2010 participaron solo talleres pioneros; a partir del año 2010 a 2013 se presenta un crecimiento promedio de tres talleres por año, mientras que a partir del año 2014 el incremento en promedio es de cinco unidades, información reflejada en la Tabla 15 y Figura 12 del Anexo 9. El crecimiento de los emprendimientos no fue únicamente en número, también potenció la adhesión de los integrantes de la familia; antes de HD el 52% de UEP realizaban la confección textil solo un miembro de la familia; mientras que el ingreso a HD incrementó la participación de los familiares a un 96% con un promedio de tres miembros por emprendimiento como se indica en la Tabla 13 y 14, y Figura 10 y 11 del Anexo 9. Esta condición de UEP familiares, según Coraggio (2004) corresponden a la producción autónoma de trabajadores, la legislación ecuatoriana también coincide con esta conceptualización, refiere a los emprendimientos familiares efectuados por los trabajadores autónomos (Loeps, 2011, Art. 73 y 75).

Con HD fue posible el involucramiento de más miembros de la familia en la UEP, antes de participar en la compra pública los familiares vinculados pertenecían al núcleo familiar, comprendían el cónyuge e hijos; y, padres y hermanos información reflejada en la Tabla 14 y Figura 11 del Anexo 9. Con la incorporación a HD, se amplió la participación de la familia en los emprendimientos incluyendo a cuñados.

Los motivos de ingreso a HD tienen dos finalidades, (a) el 48% económica, las personas se vinculan por incrementar sus ingresos y tener un trabajo estable al menos por dos períodos al año que se confeccionan los uniformes para el inicio de clase en el régimen sierra y costa, (b) el 52% persigue una finalidad social de brindarle bienestar a la familia, en independizarse para no ser explotados y contar con su propia fuente de trabajo, este aspecto va más allá de un simple deseo de acumulación, tienen en mente buscar mejores condiciones para sí mismo y para la familia, información expuesta en la Tabla 16 y Figura 13 del Anexo 9.

Como se aprecia en la Tabla 20 y Figura 16 del Anexo 9, el funcionamiento de las UEP que están vinculadas a HD es permanente, el 90% están activas, se dedican a la

confección de ropa con una tendencia a lo deportivo, pero también confeccionan uniformes escolares, inclusive algunas cuentan con máquinas de bordado y confeccionan otros productos como bandas, banderas y combinan la producción con la comercialización de otras prendas como polines y camisetas con diseños; aquellas unidades que se crearon a partir de HD hacen trabajos menores como arreglos de ropa.

La introducción del programa HD dio paso a la creación de nuevas UEP, se generó un impacto económico y social, el establecimiento de una unidad significa acceso a medios de producción, movimiento de la actividad productiva, dinamización local, generación de trabajo en este caso primordialmente de la familia por la inclusión de los miembros, se convierte en una unidad familiar activa, que comparte principios. En el caso organizativo la participación en la provincia de Bolívar es baja, son cuatro asociaciones y están ubicadas en el cantón Guaranda, capital de la provincia.

#### **4.2.2 Afectaciones en la esfera económica, utilidades, acceso a activos y mejoras productivas**

Las afectaciones en la esfera económica corresponden a los medios que posibilitan alcanzar condiciones (dos Santos *et al.*, 2015) están vinculadas con la percepción de ganancias, que son direccionadas a la reinversión para la reproducción de la vida y las mejoras productivas de las UEP. Dentro de esta esfera se incluyó la generación de ingresos y en que rubros fueron utilizados; de igual manera se considera los salarios y su cancelación.

#### **Utilidades**

El 100% de las UEP manifiestan que al participar en HD han obtenido una utilidad con la participación en el programa como se muestra en la Tabla 29 y Figura 25 del Anexo 9, lo que ha provocado una mejora en su situación económica expuesta en la Tabla 31 y Figura 27 del Anexo 9; pues el 70% de unidades perciben que la ganancia alcanzada es entre el 50% y 60% como lo indican la Tabla 30 y Figura 26 del Anexo 9. Estos resultados son posibles gracias al cambio en la política, que permitió la incorporación de la EPS tradicionalmente excluida, otorgándoles la oportunidad de ser proveedores del Estado.

Conseguir una utilidad razonable es la situación que provoca la reinversión de excedentes en las unidades participantes, en la Tabla 33 y 34 y Figura 29 y 30 del Anexo 9 el 59,26% de UEP han invertido en sus viviendas y quienes no lo hicieron fue porque la vivienda era arrendada o no era de su propiedad; otros rubros en los que han invertido son:

alimentación, vestimenta, educación, servicios básicos y salud. Por lo tanto, HD contribuye para el cumplimiento de derechos y da la oportunidad a sus participantes de actuar en función de la reproducción de la vida (Coraggio, 2016).

Lo ganado además han reinvertido en el emprendimiento, lo que favorece a la mejora productiva. En la Tabla 33 y Figura 29 del Anexo 9 indican que el destino principal del recurso es para la adquisición y renovación de maquinaria; siendo así que el 92,59% de actores han invertido las utilidades para este rubro orientando los recursos a una reproducción del capital (Coraggio, 2016).

La participación en HD ha permitido que el 100% de los actores mejoren en los siguientes factores: la calidad de la producción, en el proceso productivo, en las capacidades de los operarios, en la implementación de nuevas maquinarias; y han mejorado en menor medida, pero sin dejar de ser importante en el cambio de proveedores de materia prima, el ingreso a nuevos mercados e implementación de nuevas líneas de producción como se muestra en la Tabla 35 y Figura 31 del Anexo 9. En las entrevistas se rescató el sentir de los actores que manifiestan que han mejorado con el programa y buscan todas las maneras de cumplir, porque se sienten en la obligación de ser responsables y entregar un producto en los tiempos y condiciones acordadas, lo que les ha obligado a mejorar la tecnología, reducir tiempos y ampliar horarios de producción (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

Estos adelantos que tuvieron las UEP sirvieron de una forma general para que se dé el cambio y mejora tecnológica en la línea de producción deportiva que es el campo de los participantes. “Un elástico se cosía en la recta, en cambio ahora tenemos las máquinas, para cada cosa tenemos una maquinaria, para hacer ojales, para pegar botones, antes todo era a mano” ... “en los talleres de modistas todavía están con aguja y dedal” (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019). Los actores realizaron inversiones para elevar la calidad de la producción desde que iniciaron en HD para cumplir con los términos de calidad de costura y acabados de las prendas, situación que les impulsó a complementar su unidad con nueva maquinaria, actualmente la usan y han mejorado la calidad de los productos en general y no solo en los uniformes (anónimo, comunicación personal, 19 de enero de 2019).

Con respecto a las organizaciones cuentan con maquinaria con la que trabajan, el 50% es de propiedad de las OEPS y la diferencia de propiedad individual de los socios. Y en un 75% ha sido adquirida gracias a la reinversión de la participación en HD. También las utilidades han sido una salvación, en ciertos casos han servido para cancelar deudas, incluida la del seguro social. Pues el desconocimiento de los procesos de afiliación al sistema de seguridad social facilitó cometer errores y a asumir pagos elevados, como fue el caso de uno de los actores entrevistados quién manifestó:

[...] me hicieron auditoría de todos los años que tenía yo empleadas, a todas las chicas que contrataba desde que comencé les tenía aseguradas y cuando se iban yo jamás hice el aviso de salida, entonces cuando vino auditoría me toco pagar como US\$ 30 000 (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

Los resultados económicos de las organizaciones tienen muy claro como reparten sus excedentes; el 75% de las organizaciones lo hacen de una forma equitativa; es decir, conforme al trabajo desempeñado por cada socio; el 25% lo hacen de una forma igualitaria, todos se reparten un mismo valor.

### **Composición de recursos económicos organizaciones de la EPS**

La composición de los recursos económicos de las organizaciones son 100% colectivos, la forma de procedencia es en un 75% de aporte de los socios; el 25% es conseguido por otros medios como la venta de sus productos, por crédito y por cofinanciamiento recibido por proyectos.

### **Salario**

En los pagos a las personas que trabajan en las UEP hay diferenciaciones con el trabajo formal, primero porque HD es estacional, se da dos veces al año antes de iniciar el período escolar régimen sierra y costa, además tiene plazos de entrega de uniformes máximo en 45 días calendario. Las formas de pago identificadas en la Tabla 40 y Figura 37 del Anexo 9 son: (a) 15% pago diario con un promedio de USD \$11,00, (b) 4% semanal con un promedio de USD \$120,00, (c) 37% mensual con un promedio de USD \$322,60, (d) 26% pago por obra en promedio USD \$395,00, (e) 18% no hay pago. En los casos que no hay pago es por la configuración de las unidades que son familiares y entre esposos no se cancelan un salario porque los resultados los usan para solventar todas las necesidades del hogar y no ven el beneficio de repartirse el dinero si son una sola unidad familiar.

Como lo muestra la Tabla 40 y Figura 37 del Anexo 9 la forma de pago que preponderó es el mensual, el 37% de UEP lo hicieron con un valor mínimo de USD \$250,00 y el máximo de USD \$386,00 que correspondía a una Remuneración Básica Unificada (RBU); esta pudo ser una de las razones por las cuales la mayoría de unidades perciben más del 50% de utilidades de HD, porque incluyeron el valor de los salarios que no son cancelados al interior de los núcleos familiares y todo lo asumen como ganancia. Este escenario se presenta porque el valor de pago es simbólico, como lo señalan Andrade, Cáceres y Vásquez (2014) estos valores se crean en espacios no mercantilizados y corresponden a prácticas de reciprocidad, estas tareas pueden ser de carácter familiar, comunitario u organizativo, por las que no es necesario recibir un pago. En el estudio las personas que trabajan en la unidad pertenecen al núcleo familiar, ya sean cónyuges o sus hijos, ellos no cobran ningún salario o el valor por la colaboración prestada es inferior; porque como retribución de su trabajo los recompensan cubriendo todos sus gastos, les dan techo, comida, vestimenta y educación, entonces no ven el sentido de cancelarle por su trabajo.

#### 4.2.3 Esfera social, vinculación al trabajo y seguridad social

La esfera social refiere a la equidad social centrandolo en la persona, en el trabajo, que no exista una violación de derechos, (Coraggio, 2017) en ese sentido en esta esfera se trata sobre la generación de trabajo, se mide la composición de las unidades antes de ingresar al HD con la actualidad; además se rescatan las prácticas positivas y diferentes que emergen con un enfoque de equidad (Coraggio, 2017) en HD con respecto al trabajo. Se aborda también la temática de la seguridad social como uno de los derechos del trabajador.

### Trabajo

Tabla 2  
*Número de personas que trabajan con y sin el programa HD*

Antes / Después	Número de talleres	Número de personas por taller	Mujeres	Hombres	Mestizos	Indígenas	Negros	Montuvios	Jóvenes	Adultos	Adultos mayores	Personas con capacidades diferentes
Sin el HD	27	43	36	7	35	8	0	0	11	31	1	0
Con el HD	27	127	87	40	112	15	0	0	54	70	3	0
Sin el HD		Porcentajes	83,72%	16,28%	81,40%	18,60%	0,00%	0,00%	25,58%	72,09%	2,33%	0,00%
Con el HD			68,50%	31,50%	88,19%	11,81%	0,00%	0,00%	42,52%	55,12%	2,36%	0,00%
Incremento	Cantidad	84	51	33	77	7	0	0	43	39	2	0
	Porcentual	295%	242%	571%	320%	188%	0%	0%	491%	226%	300%	0%

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS



La Tabla 2 expresa la composición del trabajo, en número, por género, la etnia y la condición etaria; el 89% de las UEP antes de ingresar a HD trabajaban una o dos personas por unidad, conformando un total de 43 personas; de ellos el 83,72% corresponden al género femenino y la diferencia al masculino; el 81,40% se consideran mestizo y el 18,60% indígenas; con respecto al ámbito generacional el 72,09% son adultos, 25,58% son jóvenes y 2,33% adultos mayores.

Ahora con HD las unidades económicas han incrementado el número de trabajadores, la mayor cantidad están conformadas por tres personas, ya no existen unidades con una sola persona; el rango de capacidad productiva de trabajo es mínimo dos personas y máximo 10 personas; en consecuencia, en una década de HD el crecimiento de personas que trabajan es del 295%, pasando de 43 personas que trabajaban sin HD a 127, con un incremento de 84 personas como se muestra en la Tablas 2. La comparación sobre la composición de los trabajadores en HD con el transcurso de los años muestra que, si bien la política de compra pública de la confección tenía un enfoque de género, como señala la Tabla 2 en un inicio el 84% de personas eran mujeres, situación que se está equilibrando en las UEP, ahora son el 69%; lo que quiere decir que el mercado público solidario contribuye a alcanzar los principios de la equidad de género, brinda las mismas condiciones de acceso a los dos géneros por ello se está equilibrando. Situación diferente sucede en las organizaciones de la EPS, el número de socios en total es de 140, compuesto por 94% de mujeres y 6% de hombres; en mayor medida tiene un enfoque para el género femenino.

La generación de trabajo es transcendental en la EPS, es su razón ser, en Ecuador así reza el principio dos de la Loeys (2011, Art. 4) “la prelación del trabajo sobre el capital [...]”; HD vinculó al 28% de los socios y también dio una articulación a personas externas a la organización en un 4%, la razón es por las capacidades que requieren para realizar el trabajo y también por la premura de tiempo en cumplir con el pedido. Sin embargo, el 100% de las organizaciones manifiestan mejoría en su calidad de vida, porque el trabajo les permite aportar a los ingresos de la familia, también les da paso a tomar decisiones en el hogar por su contribución a la economía familiar. La distribución del trabajo fue en un 75% en función de las capacidades, por las aptitudes, pero esto no quiere decir que se desvincule a las personas que tienen otros conocimientos, se les articuló a acciones más sencillas. La forma de pago fue de igual manera en un 75% según las actividades y responsabilidades asumidas

y el 25% lo hicieron de una forma igualitaria, estableciendo un mismo valor para todos. El 100% de las OEPS no discriminó por el género de sus socios, todos recibieron un trato igualitario sobre la fijación del pago, es decir, que tienen el mismo derecho hombres y mujeres lo que implica contribuir con el principio de la equidad de género (Loeps, 2011, Art. 4).

Con respecto al enfoque intergeneracional también con el paso de los años se empieza a ajustar, en el inicio la participación de los jóvenes fue del 25,58%, ahora es del 43%. En las organizaciones están integradas el 32% de jóvenes, el 63% de adultos y el 5% por adultos mayores como lo expresa la Tabla 2; dando oportunidad de participación sin discriminación de edad. Además, la composición de personas que trabajan vinculadas a HD se consideran mestizas el 88,19%, mientras que el 11,81% indígenas como lo indica la Tabla 2. La participación intergeneracional y étnica no fueron limitadas, lo que significa que con este programa los actores están accediendo a los principios de responsabilidad social y el de comercio justo (Loeps, 2011, Art. 4).

Todas las categorías han crecido considerablemente en más del 80%, siendo las más altas en la participación de hombres en un 571%, seguido por jóvenes en 491% manifestadas en la Tabla 2. Las variaciones con tendencias diferentes fueron las referentes al género, la participación de los hombres en el inicio fue del 16,28%, actualmente se encuentra en el 31,50% señaladas en la Tabla 2. Pues con ello se evidenció que la confección textil no es una rama productiva en el que trabajen solo mujeres, sino que la tendencia es el incremento de la participación de los hombres contribuyendo a la equidad de género (Loeps, 2011, Art. 4).

Las OEPS estuvieron integradas por personas en distintas circunstancias, en el ámbito de escolaridad se encontró la siguiente composición; el 2% no tiene ningún grado de escolaridad, el 50% ha alcanzado la primaria, el 51% la secundaria; el 6% la universidad y el 1% el postgrado. Estos datos nos dieron cuenta que HD fue inclusivo cumpliendo con la responsabilidad social de los principios del sector de la EPS porque no descartó la participación de las personas que no han tenido acceso a la educación; permitió que con sus capacidades aprendidas de una forma distinta a la formal se desarrollen económicamente.

El trabajo generado con el HD posee características que se apegan a la EPS y hacen posible la reproducción de la vida que demanda tiempo, esfuerzo, no tienen horarios y tampoco son remunerados (Coraggio, 2017). En HD las UEP se ajustan a la dinámica de

trabajo con horarios flexibles; el 100% de las UEP son solidarias dando permiso a las personas que trabajan si están enfermos como se indica en la Tabla 43 y Figura 40 del Anexo 9, el 85% no descuentan de las vacaciones estos permisos que por ley les corresponden; así también todas las UEP otorgan permisos a las personas que trabajan cuando sus hijos tienen eventos escolares, esta información está expuesta en la Tabla 44 y 45, y Figura 41 y 42 del Anexo 9.

Otros aspectos en los que se evidenció la solidaridad fueron en el cumplimiento de horas laborales a la semana que son 8 diarias, el 93% de las UEP cumplen con ello expresado en la y Figura 44 del Anexo 9 y en el caso de laborar por más tiempo o los fines de semana se les paga como horas extras (anónimo, comunicación personal, 02 y 12 de febrero de 2019). En el ítem que bajó el cumplimiento a un 70% como lo muestran Tabla 48 y Figura 45 del Anexo 9 fue en el respeto de descanso obligatorio de feriados y fines de semana, ello se debió a que tuvieron que cumplir el pedido y aprovechar ese tiempo de trabajo.

Las UEP además de flexibilizar las condiciones laborales otorgaron beneficios a las personas que trabajan en la producción de HD. Lo cual corresponde a otra muestra de solidaridad, más de la mitad de las unidades dan comida a quienes trabajan, sin ser una obligación ni descontarles de su remuneración, en pocos talleres se ve también la reciprocidad con la entrega de canastillas de alimentos en la época de navidad, además de uniformes para los hijos de quienes laboran convirtiéndose en una contribución para la familia, la información se encuentra procesada en las Tabla 50 y Figura 47 del Anexo 9. Esta sería una condición para pasar de un estado popular a solidarios, pues la diferenciación de la EPS con la economía tradicional son los principios o valores (Coraggio, 2011a) que se dan al interior de las unidades económicas, también es posible mencionar la confianza y reciprocidad, los trabajadores desempeñan su rol y se esfuerzan para cumplir en la producción, la manera de retribuir este compromiso es con otros recursos no económicos, pero que son representativos para los trabajadores, se practica el dar, recibir y devolver de Mauss.

La generación de trabajo y sus demás bondades han motivado para el incremento de UEP en HD, porque las personas que trabajaban de operarias han visto todos los aspectos positivos y desean llegar a ser UEP; para ello han obtenido su documentación personal y han abierto talleres para contratar directamente con el Estado. Escenario que ha causado la

escasez de personas para trabajar en calidad de operarias, ahora tienen su propio taller e ingresaron a HD, todos se han volcado por la línea de producción de uniformes y se ha dejado de lado las demás opciones de producción de corte y confección (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

El hecho que los operarios de los talleres deseen ser proveedores del Estado quiere decir que el mercado público solidario fue considerado como una oportunidad para superarse y cambiar de condición; sin embargo, la falta de innovación y mantenimiento de la misma línea de producción puede ocasionar problemas de reducción del mercado para quienes estaban primero (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

### **Seguridad social**

En la Tabla 42 y Figura 39 indica que el 59% de las UEP cancelaron el aporte al seguro social de los trabajadores y el número de personas que reciben este derecho son el 31,50% del total de trabajadores. El impago de esta responsabilidad se debe a que con el tiempo los pliegos y requisitos cambiaron, al inicio en las FI se solicitaba a los actores que presenten la planilla de afiliación al seguro social del personal mínimo de seis meses antes que se lleve a cabo el proceso, posterior con la catalogación únicamente debían presentar el aviso de ingreso a la afiliación, entonces inmediatamente que se catalogaban desafilaban a los trabajadores porque ya habían cumplido con el requisito; hoy ya no se lo pide (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019). Otra razón es que la mayoría de personas desconocían sobre el proceso de afiliación que se podía hacer el ingreso y la salida de la persona del sistema de seguridad social a cualquier momento, es decir, que pudieron afiliar al inicio de la confección y desafiliar al final con la entrega del producto terminado, debido a que los costos establecidos en las prendas incluían estos rubros; si este trabajo es estacional debería tener una figura diferenciada de contratación, así como de afiliación (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

Otro motivo es que no existía una normativa diferenciada de afiliación hacia los actores de la EPS, tanto de UEP y peor aún de organizaciones. No se contaba con un régimen especial que se ajuste a sus condiciones. El Ministerio de Trabajo (2015) emitió un documento en contestación a consultas realizadas desde el IEPS sobre el tema laboral en el que toman como argumento las falencias legales para asegurar la no obligatoriedad de afiliación expuesto en el Anexo, debido a que las acciones que un socio realiza con la

organización corresponden a acciones solidarias que no implican relación laboral en tanto no son competencia del Ministerio de Trabajo y tampoco deben ser reguladas por el Código de Trabajo.

### **Otros factores sociales de las Organizaciones de la EPS**

Otras condiciones que se dieron en las organizaciones son el tiempo destinado para el cuidado, el 25% generalmente trabajan desde casa y no existe un horario fijo, además el 75% son conscientes que en el caso de enfermedades los socios necesitan reposo y tuvieron el permiso respectivo para garantizar una buena condición de salud de los socios. Entre los factores sociales en las organizaciones estuvo presente el rol de la mujer, pues el 94% de los trabajadores fueron mujeres y el 21% ocuparon cargos directivos; el 50% de organizaciones cuentan con políticas para las mujeres por su condición de madres, cuando estuvieron en período de gestación o en situación de vulnerabilidad; las formas de contribuir desde la organización fueron: entregándoles el ajuar para el recién nacido, dándoles una canasta de abastecimiento para la dieta una vez que dan a luz, consideran el reposo de 45 días y le guardaron el trabajo de ese tiempo para que lo realice cuando le sea posible retomar el trabajo.

#### **4.2.4 Esfera política, toma de decisiones, relacionamiento y organización**

En la esfera política tiene mucho que ver la toma de decisiones, las relaciones de poder y el aspecto organizativo (Coraggio, 2017), en la práctica estos aspectos guardan estrecha relación de cumplimiento con ciertos principios de la Loeps como la autogestión, la búsqueda del buen vivir y el bien común que busca la participación democrática, la prelación de los intereses colectivos sobre los individuales que es el objetivo fundamental en las organizaciones y con el de comercio justo y consumo ético y responsable (2011, Art. 4).

#### **Toma de decisiones**

El 63% de las UEP tomaron decisiones en conjunto, ya sea con familiares directos como cónyuges e hijos o con las demás personas que forman parte de la unidad, lo que dio a conocer que no existen jerarquías, que no fue una sola persona la que decidió y tuvo el poder; en consecuencia, las decisiones fueron compartidas y se expresan en la Tabla 57 y Figura 53 del Anexo 9. De igual manera dentro de las UEP en el trabajo diario se ve una alta participación de las personas que trabajan en ellas, en un 93% de las unidades consideran la

opinión de los trabajadores en el ámbito productivo como lo muestra la Tabla 58 y Figura 54 del Anexo 9.

## **Relaciones**

Otro aspecto importante que se dan al interior de las UEP es el fortalecimiento de las relaciones, esta se genera en las actividades como comilonas que son las comidas realizadas entre un grupo de personas por motivos especiales como terminación de un trabajo específico, festejos de alguna fiesta tradicional, cumplimiento de objetivos, entre otros, el 81% de las UEP lo practicaban generalmente cuando han concluido con la confección de uniformes; otras acciones que se dieron en menor medida, pero no dejaron de ser importantes para fortalecer las relaciones fueron los festejos de días importantes para los socios que incluyen sus cumpleaños, el festejo de la navidad y otras actividades en las que se relacionan como paseos, caminatas y reuniones expuestas en la Tabla 51 y Figura 48 del Anexo 9.

La realización de actividades diferentes al trabajo no solo conlleva a mejorar las relaciones, sino que contribuye en aspectos individuales de cada persona, porque empiezan a generar sentido de pertenencia y se sienten valorados. Coraggio (2011b) reconoce que para asegurar una subsistencia con dignidad no basta la satisfacción material, sino que involucra también aspectos culturales, las expectativas, la autopercepción, ser reconocido, poseer una identidad y el sentido de pertenencia como miembro; estos aspectos también son vinculantes con el principio de la búsqueda del buen vivir y del bien común definido en la Loeys (2011, Art. 4).

Esta esfera tiene que ver con las relaciones que genera la organización tanto al interior como hacia afuera (Coraggio, 2017). También se considera los aspectos de participación, gestión y organización, así como la conformación de directivas y toma de decisiones. El 75% de las organizaciones estimula la integración de sus socios con actividades como paseos, festejos del día de la Madre, Carnaval, Navidad y el día de los Difuntos; organizan espacios en donde los socios comparten, como comilonas o bailes que son propias de la cultura, por ejemplo, cada socio trae un producto cocinado, listo para servirse y lo comparte sobre la pambamesa. En estos espacios de compartir solo participan los socios, el 25% de las organizaciones invitan a los trabajadores que no son socios, pero solo a eventos de comilonas.

Las relaciones hacia el exterior están expresas con la pertenencia a organizaciones de segundo grado (Coraggio, 2017), que son del mismo tipo o tienen algún objetivo en común.

El 100% de las organizaciones pertenecieron a la Red de la EPS de Bolívar y una de ellas también formó parte del Gruppo Salinas, este último es un organismo ubicado en dicha parroquia e integra a más organizaciones del sector de diversas áreas de la producción. Estos organismos no son específicos de confección textil, en el caso de la Red representaron al sector de la EPS en la provincia y estuvo integrada por asociaciones y cooperativas de la manufactura (confección textil, metalmecánicos y carpintería) y servicios (de limpieza, de alimentación, de la construcción).

Otra forma de relacionarse entre organizaciones fue el consumo, vinculándose entre actores de la EPS para satisfacer sus necesidades. El 25% de las organizaciones se vinculó con otras organizaciones para la provisión de materias primas y de alimentos, por ejemplo, la lana la obtuvieron a crédito de la hilandería de la parroquia Salinas, también adquirieron quesos en la Cooperativa de Producción Agropecuaria el Salinerito y lo hicieron a crédito, cuando era el día de paga a los socios por su trabajo, ellos autorizaban para que les debiten lo que fiaron en la Producoop y cancelen mediante la asociación de confección textil. Las demás organizaciones dieron a conocer que no se vincularon a sus pares porque sus insumos y materias primas únicamente lo producen empresas y para demandar alimentos u otras cosas que si abastecen las organizaciones no se han organizado.

Otros aspectos relevantes en la esfera política son la gestión y la participación. El tipo de gestión que realizaban las organizaciones es el 75% mediante la gestión colectiva y el 25% por autogestión. La participación la efectuaron el 75% de las organizaciones relacionándose con las instituciones públicas, estando presentes en foros y diálogos para ser parte de la construcción de política pública a favor de la EPS.

### **Organizativo**

El 33% de las UEP pertenecen a una organización de carácter gremial desde antes de ingresar al HD, según la clasificación de la Loeps (2011) estas organizaciones no pertenecerían al sector porque no realizan actividades económicas, sino más bien de representación, los actores están afiliados a la Junta de Defensa del Artesano en Bolívar, o a las asociaciones de modistas o gremios de artesanos. Después de ingresar a HD el porcentaje de asociarse ha incrementado al 41% tal como se aprecia en la Tabla 60 y Figura 56 del Anexo 9.

Esa baja participación en organizaciones se debió a la falta de interés en asociarse porque el 56% de las personas relacionan el asociarse con problemas, conflictos, inconformidades y piensan que la presencia de muchas opiniones diferentes no posibilita tener acuerdos ni alcanzar objetivos expuestos en la Tabla 61 y Figura 57 del Anexo 9. Sabían que al asociarse existen responsabilidades compartidas que no todos asumen y que al momento de trabajar todos presentan excusas (anónimo, comunicación personal, 19 de enero de 2019).

El 44% de la UEP manifestaron la intensión de asociarse información que consta en la Figura 57 del Anexo 9; pero el interés es de tipo económico, lo hicieron por recibir más trabajo o mayor cantidad del contrato y acceder a beneficios institucionales del sector público.

Para tener una organización, la persona que dirige tiene que ser muy desprendido de las cosas, no hacerlo solo por el interés personal, sino a nivel colectivo y muchas veces no lo ha habido [...] luego tocaba el asunto económico, ese fue el punto negativo de todos, donde no daban mano a torcer (anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019).

Al parecer las personas que están en HD desde los inicios accedieron a ser parte de una organización, pero en el camino esto fracasó, como ellos lo dicen “el dolor de cabeza que nos toca al trabajar conjuntamente, por un poquito ir dejando nuestro local”, es un problema trabajar entre más personas, porque lo hicieron por el aspecto económico, pensando que al estar asociados iban a acceder a mayores cantidades de uniformes, sin tener una visión clara y ambiciosa de los beneficios de la asociatividad, de abrirse a otros mercados (anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019).

En la esfera política también fue significativa la forma de organizarse y sus procesos. Con respecto a las asambleas generales, el 75% de las organizaciones las realizaban de forma mensual y el 25% semestral. La participación de los socios en las asambleas dio cuenta del interés de estos por conocer el estado de la organización y contribuir con la solución de problemáticas, el 82% de los socios participan en las asambleas; lo cual está bien para el buen funcionamiento de las organizaciones; caso contrario existiría desinterés y difícilmente posibilitaría mantener en pie a la organización.

Respecto a la toma de decisiones lo manejaron por aspectos, no todas las decisiones tuvieron el mismo grado de relevancia y no fueron siempre las mismas personas encargadas de decidir. Las decisiones de adquisición de activos y de endeudamiento la tomaron todos los socios en el 100% de organizaciones. El destino de los excedentes lo decidieron el 50%



los directivos y la diferencia todos los socios. Las decisiones sobre participación en contratos el 75% lo tomaron los directivos y el 25% todos los socios; mientras que la decisión sobre salida o ingreso de socios el 100% lo resolvieron los directivos. Sobre las directivas, el 75% de las organizaciones se han sentido representados étnica y culturalmente con los dirigentes elegidos. Otro dato importante en la conformación de la directiva es en género, el 79% corresponde al género femenino.

#### **4.2.5 Esfera cultural**

Esta esfera tiene que ver con la identidad, con los valores y principios; así como también con el aspecto ambiental (dos Santos *et al.*, 2015). La EPS en la conceptualización jurídica (Loeps, 2011, Art. 1) guarda relación con el aspecto cultural por su orientación al buen vivir (Ramírez, 2010) e incluye la armonía con la naturaleza: como se había mencionado en el marco teórico una característica de esta economía es la integralidad porque contempla el cuidado de la naturaleza contraponiéndose a la economía de mercado que no mide el impacto ambiental.

#### **Identidad**

Los actores que participaron en HD no tienen una comprensión sobre el significado de la EPS y su pertinencia al sector, su respuesta sobre lo que entiende por EPS no fue clara, ni concreta; el 33% lo confunden con la institución pública, dieron su respuesta enfocada en el trabajo que hace el IEPS, el 19% fueron sinceros manifestando que desconocen el término o que no se acuerdan que es; mientras que el 48% de personas lo relacionaron con el trabajo, que es algo que les permite generar ingresos de una manera solidaria para mejorar su situación económica, lo vieron como una oportunidad personal y familiar; manifestaron que esa economía es suya. Esta información fue levantada con la pregunta 38 de la encuesta y su tabulación esta expuesta en el Anexo 9.

De los encuestados el 100% se sintieron identificados como actores de la EPS, sin embargo, confundieron al sector únicamente como fuente de mejoría económica por el trabajo recibido de HD, solo se basaron en las afectaciones en la esfera económica. El 19% se consideró de la EPS porque estuvieron involucrados en el trabajo y lo vieron como indispensable, como medio de vida; el 22% se acercaron un poco más a la conceptualización de la EPS, estas personas vinculan su trabajo con valores como el compartir, la solidaridad, ayudar a los demás generando trabajo y contribuyendo a la sociedad, también resaltan la

independencia que han alcanzado al obtener sus propios ingresos y lo han hecho con sus capacidades, ya no son explotados en la maquila, no venden su fuerza de trabajo como una mercancía a otros y han logrado el acceso a medios de producción que sin HD hubiese sido imposible.

## **Ambiente**

Es importante que los valores y principios se vean reflejados ampliamente, en especial el de la solidaridad, además de practicarla con los compañeros al interior de la UEP también deben hacerlo con el ambiente (Coraggio, 2017), por ejemplo, procurando realizar reciclaje. Estas acciones están vinculadas con los principios del buen vivir, que requiere un equilibrio con la naturaleza y del comercio justo que busca mantener una responsabilidad ambiental al producir. En los resultados levantados con la encuesta el 100% de UEP se preocupó de ahorrar la energía, su forma de hacerlo fue apagando todas las máquinas y dejándolas desconectadas una vez que terminan su jornada de trabajo; el cuidado del ambiente lo hicieron con el uso de los retazos de telas, el 96% de UEP usa estos restos para hacer guaipe que es un producto que lo consiguen deshilando la tela, esos hilos se los junta y queda como una estopa que es usada generalmente en la limpieza de vehículos, este proceso lo hacían por sí mismos o a su vez regalaban o comercializan los retazos usados para el mismo fin y otros lo destinaban para el relleno de balones o para hacer ropa para muñecas, esta información está expuesta en la Tabla 59 y Figura 55 del Anexo 9.

El 93% de UEP ahorraron agua a pesar de no ser un recurso indispensable para su producción, usaron únicamente la cantidad necesaria y evitaron que se desperdicie; una preocupación que tuvieron fue con respecto a la tarifa de los servicios de agua y luz, porque les cobraron como servicio de tipo comercial por tener registrada una actividad económica en su RUC, el agua no es un insumo que sea parte del producto, sin embargo, su tarifa es más alta. Con respecto al uso de materiales de plástico, el 85% de actores procuraron reusar las fundas, las de la tela utilizaron para enviar el producto terminado. Los actores además tuvieron la iniciativa de recolectar botellas y cartones con la finalidad de contribuir con la naturaleza, lo entregaron a personas que se dedican a recolectar este tipo de materiales como se indica en la Tabla 59 y Figura 55 del Anexo 9. Una iniciativa que uno de los actores estuvo gestando fue el uso de fundas de papel que no contaminan como las de plástico, ya ha

mandado a producir 5000 fundas de papel para usar en lugar de las plásticas para la venta (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019).

Con respecto a la cultura el 100% de las organizaciones reconocen que en su producción incorporan conocimientos propios de su cultura, en el caso de las organizaciones que también incursiona en el tejido producen ropa para sus hijos y en dichas prendas se incorporan signos y símbolos propios de su cultura; las demás organizaciones en cambio manifiestan que no solo producen ropa deportiva, sino también prendas de la cultura indígena como bayetas y blusas bordadas; esta información se obtuvo con las fichas aplicadas a las OEPS. Dentro de esta esfera también estuvieron presentes los valores y principios en las organizaciones, se evidencia que existe democracia, pues el 100% de las OEPS realizaron la renovación de dirigentes cada dos años; así también el 100% de las OEPS manifestaron que los procesos de cambio de directivas, salida e ingresos de socios son transparentes y justos. La transparencia también estuvo presente en el acceso a las actas y a la rendición de cuentas; el 100% de OEPS revelaron que los socios tienen acceso a estos documentos.

Otro principio presente en las organizaciones fue el intercambio no mercantil, el 75% de las OEPS lo practican, el caso práctico fue la entrega de materia prima a los socios y ello lo devuelven en producto terminado, eliminando del proceso el uso del recurso monetario y fortaleciendo la confianza de la organización con su socio por el cumplimiento del trabajo. También practicaron el autoconsumo, produjeron prendas para su uso y el de sus familiares. Dentro de la esfera cultural en las OEPS también está presente el tema ambiental, por el principio de solidaridad con la naturaleza y la búsqueda de una producción sostenible en el tiempo que no afecte a las generaciones futuras. El 75% de las OEPS si realizaron prácticas ambientales responsables como el cuidado del agua y uso necesario de energía, manejo de desechos y reciclaje de pedazos de tela.

Una vez analizada la información obtenida de cada esfera las afectaciones que han sufrido los actores de la EPS por las calibraciones de los instrumentos de CPI del programa HD fueron en su mayoría favorables, se lograron incrementos de UEP que participaron, personas vinculadas al trabajo para la producción de uniformes, la generación de espacios para el relacionamiento el interior de las UEP, la pertenencia a organizaciones de segundo grado de las unidades asociativas y la ejecución de actividades en función del cuidado

ambiental que responden a la solidaridad con el ambiente en el que vivimos. Así se comprueba la segunda hipótesis.

### **4.3 Resultados de la investigación en función del tercer objetivo**

Se inició con la identificación de cómo se encuentra el acceso al programa HD y cuáles fueron los obstáculos que se presentaron, finalmente se propusieron alternativas de ajustes a los instrumentos de autoridad relacionados con la EPS y con la compra pública para cumplir el objetivo de proponer mecanismos de inclusión solidarios en la CPI desde la economía sustantiva.

#### **4.3.1 Del acceso de los actores a HD y la evolución de los procesos de contratación**

El 44% de los actores asimiló el acceso a HD como fácil debido a la presencia de la institucionalidad pública quién mediante sus técnicos en territorio les facilitó la información oportuna y brindó el acompañamiento necesario, otra ventaja que garantizó el acceso fue contar con la unidad económica establecida y en funcionamiento, y tener el conocimiento en el arte de la confección textil que es parte de la forma de vida de los actores como se aprecia en la Tabla 21 y Figura 17 del Anexo 9. En cambio para el 56% de UEP el acceso lo percibieron como un proceso difícil, las dificultades para ingresar a HD fueron el desconocimiento del proceso de participación, como hacer la documentación y en donde presentarla, sobre todo porque no había una oficina del Sercop en Bolívar; además los actores tenían temor por la concepción de que el ingreso era difícil, basados en el egoísmo y rumores generado entre los demás compañeros, al pedido de ayuda que hicieron recibieron respuestas negativas: “le preguntamos a mi cuñado y él se negó” (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019), “los compañeros no nos querían avisar”, “porque nos discriminaron, nos hicieron llorar, nos decían que no tenemos experiencia” información expresada en la Tabla 21 y Figura 17 del Anexo 9. Se denotó el antivalor del egoísmo entre los participantes.

En menor medida se dificultó el ingreso al programa de los actores por otras razones como no contar con maquinaria y tener que hacer créditos, esta información se expresa en la Tabla 21 del Anexo 9 que refiere a las UEP encuestadas. La vivencia de acceso de exclusión también la sintieron los actores pioneros en HD, vinieron actores de otras provincias a participar en Bolívar con los cuales no podían competir porque en ese entonces ganaba una sola persona el contrato y se usaba la puja para determinar al ganador que era el que

presentaba el menor precio en la oferta (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019; 19 de enero de 2019 y 02 de febrero de 2019).

El inicio de HD tuvo mayores inconvenientes, fue un proceso en construcción, “tuvimos muchas trabas [...] nos hacía cuesta arriba ingresar [...] se nos perdía la carpeta”, “hicimos una lucha, [...] pedíamos, exigíamos se nos atienda”; los actores hicieron muchos oficios dando a conocer las falencias que les impedían participar y acceder adecuadamente a HD, ponían en conocimiento la distribución inequitativa de contratos, el irrespeto a la localidad, la aplicación de la puja y la competencia que tenían que afrontar con la gran empresa (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019), y otro problema presente fue la denominada argolla (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019) o padrinazgo, refiere a la situación en la que son favorecidos con contratos solo ciertas personas y no efectivamente por cumplir con requisitos (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

Una vez superado el problema de competir por el precio en los procesos que gana el que ofrece a menor precio, se instauraron las FI y posterior el CDI que se mantiene hasta la actualidad. El 48% de las UEP manifiestan que participaron en las dos formas por CDI y por FI como se indica en la Tabla 22 y Figura 18 del Anexo 9, pero hay una preferencia de deseo de participación por el proceso de CDI, el 56% desean participar en esta modalidad debido a las bondades que ofrece, presentan una sola vez los documentos, todos reciben por igual la cantidad aunque sea poca, les llega la orden por el sistema y no están preocupados si se quedan fuera del proceso, esta información está expuesta en la Tabla 15 y Figura 19 del Anexo 9.

La opinión de los actores con respecto al CDI fue positivo con el enfoque de modernización, manifestaron que es magnífico por la democratización del trabajo y es un excelente sistema (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019); pero lo que está faltando es que se verifique la documentación, si se cumple o no, porque la invitación a que todos participen se fue convirtiendo en ambición de los artesanos, “en no jugar limpio, sino queriendo acaparar más para sí mismo” (anónimo, comunicación personal, 19 de enero de 2019) hoy no se verifica si poseen las maquinarias que declaran, ni el cumplimiento del pago al seguro social de al menos seis meses como era antes, “ahora se puede coger cualquier

máquina, se pone los códigos y se hace notariar que es suyo” (anónimo, comunicación personal, 19 de enero de 2019).

Con la mecanización de los procesos se facilitó las condiciones de acceso a proveedores, sin embargo, se perdió la virtud de la FI que permitía el contacto entre los proveedores y la institución pública, en donde se ponía en conocimiento la inexistencia de la unidad económica que solo se establecían para alcanzar un contrato, también se perdió el relacionamiento entre los actores y su participación representativa en las veedurías ciudadanas, en estos espacios era posible tratar los temas de talleres fantasma, a los que se les daba una cierta atención para verificar su existencia y procedencia, con ello no se permitía que el trabajo se fugue a otras provincias o que corresponda a un tercero de la misma provincia. Las unidades económicas que eran establecidas únicamente para acceder a contratos de HD fueron denominadas talleres fantasma, las personas que estaban a tras de esto fueron artesanos de otras provincias que arrendaron un espacio físico, buscaron una tercera persona para aperturar un RUC y RUP en otras provincias y lograr consolidar mayor cantidad de producción; así también lo hicieron los artesanos en la misma provincia, abrieron talleres en las mismas viviendas a nombre de sus familiares para acceder a una mayor cantidad de producción. Estas unidades solo se crearon cuando iniciaban los procesos de adjudicación, el resto del año permanecían cerradas o desaparecían (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019).

Un gran problema que persistió a pesar de la evolución de HD estuvo presente en la administración y ejecución de los sistemas para los procesos de contratación, lo conocían como “la mano negra, que siempre ha existido, el mayor error de los catálogos es que meten mano humanamente” (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019). En la actualidad funciona así, les generan un kit o dos kits de diferentes partes del país para identificar al adjudicado y direccionar los contratos a las personas que ellos quieren. “Como no se puede elegir envían un kit, un kit, hasta que le llegue a quien ellos quieren”. Otra manera en la que justifican es dando de baja la orden, colocando como justificación que el actor presenta telas que no son, cuando nunca han llevado la tela a la entidad contratante (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019). Cualquier proceso de compras necesita un control hacia la gente que ejecuta, retornar a las ferias inclusivas no es la solución, a pesar que ahí se entregaba en sobre cerrado los documentos igualmente se direccionaba, “en todo

lado hay corrupción, necesitamos más control a las personas que ejecutan” (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

Así como existen dificultades también hay cosas positivas que destacar en los procesos. Una de las ventajas que más enfatiza en las FI y que reconocen los actores es la participación, porque en las FI los actores se relacionaban entre sí, “nos reuníamos todos los compañeros, se socializaba”, aquí en la provincia nos conocíamos, veíamos quienes realmente tienen los talleres, se procuraba que el trabajo se quede en la provincia (anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019). Ahora con el CDI ya no hay comunicación entre los actores, cada quién participa por su cuenta (anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019), se desconoce quiénes están catalogados, ya no hay un control ciudadano; manifiestan que deberían participar de una manera efectiva y directa en los procesos como antes, cuando en el comité de las ferias permitían veedores (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

Conforme a esta experiencia es posible comprender que los instrumentos normativos de política pública sufrieron ajustes con el pasar del tiempo, en un inicio la aplicación de la FI fue un espacio de relacionamiento, de encuentro y facilitó la comunicación entre actores y la institucionalidad; mientras fue cambiando, los productos se catalogaron y se transformó en CDI, vinculó el uso de medios tecnológicos, simplificó procesos para ser más eficiente; lo que provocó la pérdida de las virtudes y el enfoque de EPS con la que la FI fue concebida. Siempre habrá algo en lo que se requiera ajustar la política pública porque las circunstancias son cambiantes, en los resultados relacionados al objetivo uno y dos fue posible apreciar que la política pública cumple criterios de inclusión económica y social, así como principios EPS, que comprueban la tercera hipótesis: la CPI del programa HD cuenta con mecanismos de inclusión solidarios, sin embargo, no deja de ser perfectible por los inconvenientes u obstáculos que aun presenta.

### **Obstáculos que se presentan en el programa HD**

El 100% de las UEP tuvieron obstáculos de carácter económico y financiero, el principal problema fueron los pagos, estos presentaron retrasos, que provocaron malestar en los actores; el tiempo promedio que se demoraron en pagarles una vez entregado el producto fueron entre tres y cuatro meses como lo expresa la Tabla 27 y Figura 23 del Anexo 9. Los

actores reconocen que antes los pagos eran más ágiles, cuando se realizaban los procesos desde la Dirección Provincial de Educación de Bolívar máximo se demoraban un mes en cancelarles, actualmente todo está centralizado en la zona, las oficinas se encuentran en el cantón Milagro lo que complejiza más el trámite para su gestión. Además del retraso en los pagos los funcionarios públicos solicitan que dejen a los actores sus facturas en blanco.

Los actores insistían que se agilite el pago utilizando mecanismos convencionales como llamadas telefónicas y visitas al Mineduc en Milagro, situación que fue desgastante porque no conseguían una respuesta sobre el pago y en el peor de los casos no les atendían; los funcionarios públicos para escudarse del proceso manifestaban que el problema está en el Ministerio de Finanzas y que depende de dicha institución el desembolso; pero los actores constataron que este escenario no es verdadero y que el retraso se genera en la zona porque no realizan el proceso a tiempo (anónimo, comunicación personal, 26 de enero de 2019). A parte del impago se desencadenan más gastos por viajes a la dirección zonal a insistir en la cancelación o a cambiar las facturas porque se caducan, les acarrea consecuencias con el SRI por entregar facturas en blanco. Pero lo más grave fue que los actores invirtieron para producir, no tenían liquidez y se atrasaron en los pagos de créditos, llegaron al punto de pedir dinero al chulco hasta cobrar, el último período de compra en HD del año 2018 se tardó cinco meses en pagar y que aún no les cancelaban (anónimo, comunicación personal, 19 de enero de 2019), dicha información fue constatada el momento que se levantó la información.

En el aspecto económico el obstáculo preponderante fue el dinero para cubrir las garantías y solicitar los anticipos, que afectó al 56% de los actores; seguido por el capital de trabajo en un 30% como se muestra en la Tabla 24 del Anexo 9. La obtención del anticipo como lo manifestaron fue engorroso, hasta que hagan el trámite ya se presentó la obra, ese dinero nunca llegó a tiempo, entonces prefirieron trabajar con créditos a las entidades financieras y a los proveedores (anónimo, comunicación personal, 19 de enero de 2019). Una de las formas de crédito por la que optaron fue con los proveedores entregando cheques, mismos que fue imposible cubrirlos a tiempo por el retraso de acreditación desde el Gobierno. El plazo se cumplió, los cheques fueron cobrados y no tenían fondos, los bancos les cobraron un porcentaje, en lugar de ayudarles con financiamiento hasta que tengan liquidez en las UEP “nos hundan más” (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019).



Los obstáculos en la materia prima se presentaron en los productos vinculados a HD, cada prenda a ser confeccionada tenía su ficha de especificaciones técnicas, a la cual los actores se ciñeron, pero estas otras prendas no funcionaron igual que HD, para la provisión de la materia prima (tela) no contaron con proveedores calificados, únicamente se colocó el nombre de la tela en la ficha y el actor debía conseguirla. El problema fue con ciertos productos de características especiales como por ejemplo uniformes para médicos, en la ficha técnica no hubo una claridad sobre el tipo de tela, los nombres de la materia prima fueron desconocidos para las fábricas, la sugerencia de los actores fue que se debería manejar igual que en la confección de uniformes escolares con un listado de proveedores, indicar las direcciones en donde se puede adquirir la tela y que cumpla con la ficha técnica (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019), de esta manera se garantizaría la calidad del producto.

Los créditos tanto en bancos como en cooperativas fueron muy burocráticos, una alternativa fue endeudarse con una entidad no gubernamental, fundación “Eclof” quien les ayudó con crédito del 50% de la orden de compra, fueron oportunos porque en dos o tres días accedieron al recurso y el producto se enmarcó en las condiciones de HD, entregaban el dinero a tiempo para que puedan hacer el pedido de materia prima en efectivo y tener prioridad por la alta demanda nacional, además el pago no es mensual, sino que se ajustaba a dos o tres meses después de terminar la producción que es un plazo prudente hasta cobrar por el producto entregado (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019).

Los créditos con proveedores también fueron alternativas fiables, actualmente acceden con las órdenes de compra, las empresas textiles realizaron procedimientos de cobro directamente del banco en donde les acreditan el pago con un débito autorizado por los actores (anónimo, comunicación personal, 02 de febrero de 2019). Se facilitaron los créditos con los proveedores, aunque les cobraban un porcentaje bajo y esperaban hasta que cuenten con el desembolso; la oportunidad es para clientes conocidos, las personas nuevas primero entran en un proceso de generación de confianza para que les extiendan el crédito (anónimo, comunicación personal, 12 de enero de 2019).

## **Ajustes de política pública a los instrumentos normativos referentes a la compra pública bajo mecanismos de inclusión solidarios**

Este apartado contribuye al cumplimiento del tercer objetivo de esta investigación que es proponer mecanismos de inclusión solidarios en la CPI desde la economía sustantiva. Con los resultados alcanzados en el estudio se conoció que la CPI del caso de estudio HD afecta a las esferas de la EPS y que son consistentes con los principios de este sector económico en la mayoría de las variables de forma positiva por las prácticas que se han construido y se mantienen.

Para responder la tercera pregunta de la tesis, ¿de qué manera se puede revestir el programa HD de solidaridad? fue necesario tomar en consideración las dificultades que permanecen y son sobrellevadas por los actores, la principal es la falta de diferenciación del sector de la EPS con las mipymes y ambos tienen el mismo acceso a la CPI, este obstáculo se canaliza solventarlo con el ajuste de la normativa legal mediante una propuesta de reforma a los instrumentos que se ampliará más adelante. Otro problema repercute en el ámbito financiero por la falta de liquidez que generan los retrasos en los pagos, pero para esta complicación existe normativa a favor de los proveedores indistintamente de su tipo, en la Loncp (2008) en el artículo 101 trata sobre la retención indebida de pagos, el funcionario que retarde o retenga el pago indebido puede ser destituido de su cargo y ser sancionado con una multa económica además de las acciones civiles y penales que acarreen, por lo tanto los actores pueden acogerse a esta normativa y presentar sus reclamos por escrito para denunciar los inconvenientes que se presentan en los pagos.

El problema de la inexistencia de proveedores de materia prima calificados en todos los productos textiles catalogados requiere una propuesta de trabajo articulado interinstitucional y voluntad política para llevarlo a cabo entre el Sercop, el IEPS y la Asociación de Industrias Textiles, estas instituciones pueden canalizar el proceso de calificación de proveedores de materia prima a partir de las fichas técnicas de cada producto, primero identificando las materias primas más representativas por volumen de demanda, segundo buscando a los proveedores nacionales que cumplan con la composición de la materia prima y tercero elaborando un listado que esté disponible para los adjudicados y puedan hacer la adquisición sin complicaciones, ni pérdida de tiempo. Este proceso fue

llevado a cabo en los inicios de HD y se debería replicar para los demás productos catalogados en confección textil (Ibarra, 2012).

El inconveniente de créditos que no se ajustan al sector de la EPS desde la banca pública y de las financieras de la EPS es un problema que en parte está resuelto, porque normativamente en la Loeps (2011) en el artículo 132 de las medidas de fomento en la correspondiente al financiamiento determina el beneficio para el sector con servicios financieros especializados y diferenciados; pero esta alternativa recae nuevamente en la falta de diferenciación entre los actores de la EPS y las mipymes, porque para la aplicación se necesita conocer quiénes son de la EPS, situación que va de la mano con el problema principal.

En consecuencia los instrumentos de política que se requiere ajustar para solventar el problema de diferenciación de los actores EPS con las mipymes y revestir de solidaridad al programa HD son: el instrumento jurídico Loeps, el reglamento a la Loeps y la Loncp porque son los marcos normativos que regulan al sector de la EPS y a la CPI; se deberían calibrar los articulados referentes al registro único Rueps, que figure como puerta de entrada para el acceso al financiamiento diferenciado y al fomento de la EPS con la CPI potencializando las FI acompañándola de criterios que la impulsen.

Tabla 3

*Propuesta de reformas a los instrumentos normativos Loeps y su reglamento*

<b>Loeps</b>	
<b>Texto vigente</b>	<b>Propuesta</b>
Art. 6.- Registro.- Las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, deberán inscribirse en el Registro Público que estará a cargo del <b>ministerio de Estado</b> que tenga a su cargo los registros sociales. El registro habilitará el acceso a los beneficios de la presente Ley.	Art. 6.- Registro.- Las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, deberán inscribirse en el Registro Público que estará a cargo del <b>Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria</b> . El registro habilitará el acceso a los beneficios de la presente Ley.
Art. 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley:  1. Contratación Pública.- El ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por esta Ley, en el siguiente orden: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria; y Unidades Económicas Populares.	Artículo 132.- Medidas de fomento.- El Estado establecerá las siguientes medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas por esta Ley:  1. Contratación Pública.- El ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública, márgenes de preferencia, <b>reserva de mercado obligatoria y progresiva, entre otras medidas</b> a favor de las personas y organizaciones regidas por esta Ley, en el siguiente orden: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y Unidades Económicas Populares, <b>que</b>

<p>La Feria Inclusiva será uno de los procedimientos de contratación que las entidades contratantes utilizarán para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley.</p> <p>El ente rector de las compras públicas en coordinación con el Instituto establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.</p>	<p><b>deberán poseer la certificación del cumplimiento de principios del Registro Público a cargo del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria cuyo listado será utilizado de manera obligatoria por el ente encargado de las compras públicas.</b></p> <p>La feria inclusiva será uno de los procedimientos de contratación que las entidades contratantes utilizarán <b>en forma obligatoria y progresiva, en un monto no menor al 10% del total de compras que realicen las instituciones estatales</b>, para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones sujetas a esta Ley.</p> <p>El ente rector de las compras públicas en coordinación con el Instituto establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de Feria Inclusiva y otros procedimientos.</p> <p><b>El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria en coordinación con el Servicio Nacional de Contratación Pública vigilará el cumplimiento por parte de las entidades públicas de las medidas de fomento y los mecanismos de preferencia señalados en esta Ley.</b></p>
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

**Reglamento a la Loeps**

Texto Vigente	Propuesta
<p>Art. 136.- Certificación de cumplimiento de obligaciones.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, para acceder a los beneficios que les otorgue la legislación nacional, <b>acreditarán su inscripción en el Registro Público correspondiente y adjuntarán una certificación de encontrarse activas y en cumplimiento de sus obligaciones, obtenida en la Superintendencia.</b></p>	<p>Art. 136.- Certificación de cumplimiento de obligaciones.- Las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, para acceder a los beneficios que les otorgue la legislación nacional, <b>acreditarán estar activas, en cumplimiento de sus obligaciones y la certificación en el Registro Público correspondiente.</b></p> <p><b>La certificación de encontrarse activas y en cumplimiento de sus obligaciones, será obtenida en la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria; y, la certificación en el Registro Público de cumplimiento de principios en el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria.</b></p>

Tomado de: (Loeps, 2011, Art. 6 y 132); (Rloeps, 2012, Art. 136).

Tabla 4  
*Ajustes al instrumento normativo Loncp*

Loncp	
<p>Art. 59.1.- Feria Inclusiva.- La Feria Inclusiva es un procedimiento que se utilizará preferentemente por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional,</p>	<p>Art. 59.1.- Feria Inclusiva.- La Feria Inclusiva es un procedimiento que se utilizará <b>obligatoriamente</b> por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional,</p>

<p>catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados. En este procedimiento únicamente podrán participar, en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas.</p>	<p>catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados. En este procedimiento únicamente podrán participar, en calidad de proveedores <b>en el siguiente orden de prelación:</b> i) <b>las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria que cuenten con la certificación de cumplimiento de principios del Registro Público, a quienes se otorgará al menos el 60% de la adjudicación;</b> ii) <b>las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas.</b></p> <p>La entidad rectora de la Contratación Pública, establecerá los mecanismos para el cumplimiento del procedimiento de Feria inclusiva bajo los términos establecidos en la presente ley; así como la inclusión de veeduría ciudadana.</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Tomado de: (Loncp, 2008, Art. 59.1).

## CONCLUSIONES

Finalmente, con todo lo expresado en el presente documento permite exponer las conclusiones de este trabajo de investigación que se propuso responder la pregunta ¿de qué forma la calibración de los instrumentos de CPI en el Ecuador son coherentes con la EPS, específicamente en el programa HD? Fue posible obtener resultados valiosos arrojados por la metodología mixta, en donde los datos cualitativos y cuantitativos se complementan y sustentan las apreciaciones teóricas que implicó la ejecución del programa HD en la política pública para la EPS, el estudio expone aspectos que no han sido abordados en otras investigaciones de una forma amplia con datos de todas las esferas que implica la EPS. Las conclusiones se presentan en función de los objetivos.

- Según el análisis de los instrumentos de la CPI de HD los mecanismos en los que se ha calibrado son de inclusión económica y social, y presentan características alineadas a la EPS, superó los procesos de compra tradicionales de licitación, cotización y menor cuantía con la contratación inclusiva de FI y CDI. La FI promovió la territorialidad, la participación de mujeres, grupos de atención prioritaria, contó con herramientas de control social, criterios de asociatividad y calidad, definió precios justos de una forma técnica; y se transformó en los CDI basados en la normalización de productos, los cuales efectivamente se ajustaron bajo los criterios de la EPS por ser inclusivos, por cumplir con principios de redistribución, equidad y justicia, tuvo precios definidos y dio preferencia a la compra asociativa, al trabajo local y estuvo acompañado de la intervención institucional con sus servicios. Estos resultados son la base de que la compra pública es una herramienta poderosa para la EPS y despierta la curiosidad de conocer si las demás líneas de adquisiciones bajo la modalidad de CDI como mobiliario de oficina, servicios de alimentación, de transporte, pintura y mantenimiento cumplen los criterios de la EPS y contribuyen a la consolidación del SESS.

Así también, en la calibración de los instrumentos con el uso del modelo NATO posibilitó describir de una forma clara los instrumentos del programa HD para identificar el nivel de cambio de la política pública y aplicar la metodología de rastreo de procesos en el transcurso del período 2007-2016. La utilidad de los instrumentos fue valiosa para medir el nivel de ajuste de las metas e instrumentos en esta política

pública que son de segundo orden porque se evidencian ajustes y no hubo cambios estructurales o de paradigma. También aportó sobresalientemente el modelo NATO en el rastreo de procesos porque la amplitud de información que arroja sirvió de base para explicar el cambio de la trayectoria de la política pública, en donde las variables independiente X son los instrumentos de política que fomentaron una coyuntura crítica en el año 2007 y 2008, lo que formalizó las ideas; se establecieron programas sociales y la vinculación a pequeños productores al mercado público, lo que dio paso a la implementación de mecanismos de redistribución mediante la compra pública con los instrumentos de FI y CDI; estos mecanismos afectaron a la variable dependiente Y que es el programa HD.

- Los resultados que arrojó la fusión de las metodologías cualitativa y cuantitativa en la investigación con la aplicación de encuestas, entrevistas y formularios evidencian los efectos en las esferas y la coherencia con la EPS. Los resultados generales de las UEP son el incremento de número de unidades de la confección textil vinculadas a HD en un 63%, la transición de los actores de la condición de operarios a propietarios de las unidades permitió el acceso a medios de producción para mejorar condiciones y generar trabajo propio. La conformación de las unidades creció en número de participantes siendo los principales vinculados miembros de la familia, con un promedio de tres personas por unidad.

En la esfera económica las afectaciones que han tenido las UEP son positivas y significativas, todas han obtenido ganancias y la mayoría entre el 50% y 60%; estos recursos los reinvierten para la reproducción de las condiciones de vida (Coraggio, 2017) en sus viviendas, alimentación, vestimenta, salud y educación; igualmente han mejorado en el ámbito productivo, invierten en maquinaria e innovación tecnológica para cumplir con la calidad de los productos que demanda HD. El pago de salarios lo aplican bajo diferentes figuras, el diario, a la semana, mensual y por obra; además se reveló que la administración del recurso económico en las unidades familiares no requiere una repartición del dinero o pago por laborar. La riqueza de la información levantada fue posible obtenerla con el uso de preguntas abiertas en la encuesta y la profundidad de las entrevistas para sustentar y complementar la información; de esta manera se obtuvieron datos que no han sido expresados en otros estudios similares,

sólo han expuesto información general que caracteriza a las UEP y se enfocan la mayoría en el ámbito económico; en este sentido se demuestra que la EPS es muy rica y variada por las prácticas que realizan y que es necesario profundizar o acceder a mayor información con las entrevistas a profundidad. Por lo tanto, la aplicación de metodología mixta es valiosa y contribuye en los estudios de política pública de la EPS porque revela aspectos subjetivos de los actores que en una encuesta con preguntas cerradas no es posible receptar.

En la esfera social la afectación ha sido creciente, la incorporación de personas al trabajo en las UEP se incrementó en 295%, de esta población la participación de las mujeres es preponderante, duplica al número de hombres vinculados; en las organizaciones de la EPS de igual manera prevalece la presencia de socias mujeres en un 94%. La participación intergeneracional tanto en organizaciones como en UEP en más del 50% corresponde a adultos, el grado de escolaridad en las organizaciones es del 50% de estudios de la primaria. La modalidad de trabajo que se da con el programa es flexible, en las UEP son solidarios otorgando a los miembros beneficios sin costo y viceversa se ve expresado el compromiso, la confianza y la reciprocidad; pero también hay situaciones no alentadoras, solo el 30% de trabajadores están cubiertos el seguro social.

En la esfera política el 63% de las UEP toman decisiones en conjunto, el 81% generan espacios de relacionamiento interno para fortalecer las relaciones, mientras que en las organizaciones es un 75%. En la esfera cultural se reconoce la presencia de los principios de democracia, transparencia y justicia; y, en el aspecto ambiental, el 100% de UEP ahorran energía, el 96% reutilizan los restos de la materia prima, el 85% reutiliza las fundas, en las organizaciones el 75% realizan iguales prácticas ambientales que las UEP.

Con estos resultados obtenidos de los actores EPS de la provincia Bolívar se solventa la pregunta sobre los efectos que ha ocasionado el programa HD en las cuatro esferas y se demuestra la integralidad de la EPS (dos Santos, *et all.*, 2015), las variaciones mayormente son positivas y tienden al incremento. Los resultados de esta conclusión son un referente para futuras investigaciones a ser aplicadas en otras provincias o a nivel nacional para determinar si prevalecen los efectos de HD en las cuatro esferas;



además esta información sirve para que en la institucionalidad pública mantenga y potencialice el programa HD, o formulen nuevos programas vinculados a la compra pública que fusionen el aspecto social y económico para alcanzar una redistribución de recursos en los que participe el sector económico de la EPS.

- En referencia al acceso del programa fue proporcionalmente fácil para los actores por el acompañamiento y la presencia de la institucionalidad pública, se facilitó por el dominio de la confección textil que poseen los actores; y en parte se dificultó por el desconocimiento de procesos de registro y participación. Al inicio se presentaban inconvenientes de distribución inequitativa e irrespeto a la localidad porque aún no se definían procesos inclusivos, posterior se llevaron a cabo las FI que se automatizaron trasladándose a los CDI, situación que provocó la pérdida de la virtud de relacionamiento entre actores y la ausencia de las veedurías ciudadanas. Actualmente se mantienen los CDI que se desarrollan de una forma eficiente y formal para reducir el uso de recursos.

Se logró identificar que el programa HD es excluyente en lo referente a procesos de pagos y anticipos, se tardan entre tres y cuatro meses en cancelar desde la institucionalidad pública; y tampoco se brinda servicios específicos y pertinentes en el financiamiento desde la banca pública porque no se apega a los tiempos de HD, es muy extenso el tiempo para obtener el crédito. Estas dificultades en la práctica pueden ser utilizadas de una forma proactiva para mejorar el programa HD, introduciendo condiciones de pagos preferentes y de atención inmediata en la aplicación de los CDI. Además, estos obstáculos sirven de precedente para realizar nuevas investigaciones a profundidad de los efectos que ocasiona el retraso de los pagos por parte del Estado y cuáles son los recursos a los que se acogen los actores para solventar estos problemas; así como la creación de nuevas propuestas para un buen funcionamiento en los procesos de pago.

No existe una participación exclusiva de la EPS en las CPI por la falta de diferenciación con las mipymes, por lo tanto, se requieren ajustes normativos a la Loeps, su reglamento y a la Loncp reformando los artículos de medidas de fomento de compras públicas, FI y registro único; este último también permitirá que se focalice la construcción e implementación de política pública para la EPS.

## Bibliografía

- Aguirre, J. L. (2017). Mecanismos causales y process tracing: una introducción. *Revista SAAP: Sociedad Argentina de Análisis Político*, 11(1), 147-175.
- Andrade, M. C., Cáceres M., Vásquez, A. (2014). “Cosmovisión andina, Sumak Ally Kawsay y economía comunitaria”. En Y. Jubeto, L. Gurudi, y M. Fernández-Villa, (ed.). *Diálogos sobre economía social y solidaria en Ecuador: encuentros y desencuentros con las propuestas para otra economía*. Universidad de País Vasco.
- Beach, D., y Pedersen, R. B. (2011). What is Process-Tracing Actually Tracing? The Three Variants of Process Tracing Methods and Their Uses and Limitations. *The three variants of process tracing methods and their uses and limitations*.
- Börth, J. (2013). Las compras públicas de alimentos: ¿una alternativa para la producción agrícola campesina? En J. P. Börth, y B. Argandoña (Eds.), *Las compras públicas: ¿alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina? La Paz: Agrónomos y veterinarios sin fronteras*. ISBN: 978-99954-88-16-1
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., y Mayaux, P. L. (2017). Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(3), 659-684.
- Caillé, A. (2009). “Sobre los conceptos de economía en general y de economía solidaria en particular”. En J. L. Coraggio (Org.), *¿Qué es lo económico? Materiales para un debate necesario para el fatalismo*. Buenos Aires: Ciccus
- Calderón, A. (2016). “La compra pública como herramienta de política industrial”. Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social, 199-230.
- Capano, G. (2009). “Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem”. *Journal of Comparative Policy Analysis* 11 (1), 7-31.
- Casier, L., Huizenga, R., Perera, O., Ruete, M., y Turley, L. (2015). *Manual para Agentes de Compras Públicas de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG)*. Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe. International Institute for Sustainable Development [IISD]. Recuperado el 23/08/2017 de <https://www.iisd.org/sites/default/files/publications/iisd-handbook-ingp-es.pdf>
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones [Copci] (2010). Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones. Asamblea Nacional. Registro oficial, Suplemento 351
- Constitución de la República del Ecuador [CRE] (2008b). Constitución de la República del Ecuador. Asamblea Nacional. Registro oficial 449
- Coraggio, J. L. (2004) “Economía del trabajo” En Cattani, Antonio David, Organizador: *La otra economía*. Argentina: Editorial Altamira: 151-164

- Coraggio, J. L. (2007). Introducción en J. L. Coraggio (Org.), *La economía social desde la periferia. Contribuciones latinoamericanas*, Buenos Aires: UNGS/ALTAMIRA, 17-58
- Coraggio, J. L. (2011a). *Economía social y solidaria: El trabajo antes que el capital. Ediciones Abya-Yala. Primera edición. Quito, Ecuador*
- Coraggio, J. L. (2011b). “Principios, instituciones y prácticas de la economía social y solidaria”, en J. L. Coraggio, *Economía social y solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: Abya-Yala, 345-375
- Coraggio, J. L. (2013). Las tres corrientes de pensamiento y acción dentro del campo de la economía social y solidaria. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais* [en línea], n° 15, vol. 2, 11-24. ISSN 1517-411
- Coraggio, J. L. (2016). La economía social y solidaria (ESS): niveles y alcances de acción de sus actores. El papel de las universidades. En Puig, Carlos. (Coord.), *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Bilbao: Lankopi, S.A., 15-40
- Coraggio, J. L. (27/07/2017). Charla magistral. La economía social: historicidad y relación entre economía, cultura, sociedad y política. Maestría en Economía Social y Solidaria. Cátedra Teoría de la Economía Social y Solidaria. Instituto de Altos Estudios Nacionales [IAEN]. Quito
- Coraggio, J. L., Arancibia, M. I., y Deux, M. V. (2010). Guía para el mapeo y relevamiento de la economía popular solidaria en Latinoamérica y Caribe. Grupo Red de Economía Solidaria del Perú-GRESP, 15, 49-60.
- Cruz, C. (2010). Enfoques y tipologías para la comprensión del cambio de las políticas públicas. Versión preliminar del documento para revisión y discusión.
- Cruz-Rubio, C. N. (2012). La taxonomía del cambio: enfoques y tipologías para la determinación del cambio de las políticas públicas. *Andamios*, 9(20), 297-321.
- Da Ros, G. (2007). *Economía Solidaria: aspectos teóricos y experiencias*. Unircoop, vol. 5(1): 9-27. Tomado de <http://www.saberyvida.ute.edu.ec/pdf/biblioteca/articulos/Economia-solidaria-aspectos-teoricos.pdf>
- De Sousa, B. y Rodríguez, C. (2011). Para ampliar el canon de la producción. *Otra economía*. N° 1. Recuperado el 20/12/17 en <https://naturalezaculturaypoder.files.wordpress.com/2014/01/de-sousa-y-rodrc3adguez-2012.pdf>
- Del Consejo Latinoamericano, XL Reunión Ordinaria (2014). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas: Secretaría

permanente del SELA. Tomado 20/12/17 de:  
[http://www.sela.org/media/264708/t023600006235-0-di\\_16-\\_compras\\_publicas.pdf](http://www.sela.org/media/264708/t023600006235-0-di_16-_compras_publicas.pdf)

- dos Santos, V. G., Matos Filho, J., de Araujo, M. M., Meireles, D. C., y da Silva, J. A. (2015). Do singular ao plural: indicadores de sustentabilidade na economia solidária. Opará: Etnicidades, Movimentos Sociais e Educação, 1(2), 96-107
- Dubois, A. (2002). Un concepto de desarrollo para el siglo XXI. Revista Asuntos económicos y administrativos, (8)
- Elster, J. (1994). Peças e engrenagens das ciencias sociais. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.
- Ferrín, M., (21 de diciembre de 2016). “Del productor al consumidor demanda privada e institucionalidad para el algodón”. Modelo de las compras públicas en el Ecuador, caso hilando el desarrollo. Paraguay. Marco del taller regional de expertos: Promoviendo Sistemas Agroalimentarios Sostenibles: Análisis de Avances de los Programas de Compras Públicas de la Agricultura Familiar en ALC, realizado el 6 y 7 de diciembre de 2016. Tomado el 01 de mayo de 2018 de: <https://es.slideshare.net/FAOoftheUN/compras-pblicas-de-productos-de-la-af-no-alimentarios-caso-compras-indirectas-para-fines-no-alimentarios-algodn-ecuador>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], Ministerio de Finanzas del Ecuador y Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social [MCDS] (2010). Ejecución presupuestaria en el sector social durante el período enero- diciembre 2009. Cómo va la inversión social N° 28
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia [Unicef], Ministerio de Finanzas del Ecuador y Ministerio de Coordinación del Desarrollo Social [MCDS] (2009). Anexo al boletín N° 26. Cómo va la inversión social N° 26
- Fontaine, G. (2015). Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (53), 11-30.
- Fontaine, G., y Humet, J. S. (2015). *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Gallegos, Franklin., & Minteguiaga, A. (2008). El nuevo tiempo del Estado. La política posneoliberal del correísmo. *Osal*, 22, 87-103
- Grisa, C. y Schneider, S. (2015). Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil. ISBN 978-85-386-0262-0. Tomado el 20/11/2017 de: <http://repositorio.faema.edu.br:8000/jspui/handle/123456789/1411>
- Gualavisí M. y Solan J. (2012). “Desigualdad Subjetiva”. En ¡A (Re)distribuir! Ecuador para Todos. Quito: Senplades, p. 97-116

- Guapi F. (2015). Inversión pública y su impacto en el sector social período 2007-2013 (Doctoral dissertation, Universidad de Guayaquil Facultad de Ciencias Económicas)
- Hall, P. A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 275-296
- Hall, P. A., & Taylor, R. C. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957
- Hernández, R., Fernández C. R., & Baptista, M. (2008). *Metodología de la Investigación*, 5ta Edición McGraw-Hill.
- Hidalgo, P., y Aldas, M. C. (2019). Determinantes de la generación de utilidades en las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador. Quito: IEPS.
- Hinkelammert, F., y Mora, H. (2013). “Por una economía orientada hacia la vida”, *Economía y sociedad*, Vol. 8: 5-29
- Hintze, S. (2003). Estado y políticas públicas: acerca de la especificidad de la gestión de políticas para la economía social y solidaria. En *Ponencia presentada al II Congreso Argentino de Administración pública, Sociedad*
- Hintze, S. (2010). “La política es un arma cargada de futuro” en *Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano N° 41*. CLACSO, abril 2011. Publicado en *La Jornada de México*, Página 12 de Argentina y *Le Monde Diplomatique de Bolivia, Chile y España*
- Hood, C. y Helen M. (2007). *The Tools of Government in the digital Age*, Palgrave Macmillan. Nueva York, EUA.
- Ibarra, L. I. (29 de febrero de 2012). “Sistematización del Programa Hilando el Desarrollo”. MCDS – Ecuador
- Instituto Nacional de Contratación Pública [Incop] (10 de enero de 2012). Resolución Incop N° 055 Oficializar el nuevo modelo de pliegos de uso obligatorio para realizar Ferias Inclusivas. Quito: Incop
- Instituto Nacional de Contratación Pública [Incop] (10 de junio de 2013a). Resolución Incop R.I. N° 2013 – 00000115. Quito: Incop
- Instituto Nacional de Contratación Pública [Incop] (12 de marzo de 2011). Resolución N° 47 Procedimiento de contratación para ferias inclusivas del Incop. Registro oficial 402. Quito: Incop

- Instituto Nacional de Contratación Pública [Incop] (2013b). Ecuador Compra. La revista de la contratación pública. Ferias Inclusivas. Quito: Incop
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2011). Productos crediticios ofrecidos por el Banco Nacional de Fomento para los actores de la economía popular y solidaria. Quito: IEPS
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2015). *Informe de rendición de cuentas enero – diciembre 2014*. Quito: IEPS
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2016). *Informe de rendición de cuentas enero – diciembre 2015*. Quito: IEPS
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2017). *Informe de rendición de cuentas enero – diciembre 2016*. Quito: IEPS
- Lacroix, P. y Metais, S. (2013). “Presentación”. En J. P. Börth, y B. Argandoña, *Las compras públicas: ¿alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina? La Paz: Agrónomos y veterinarios sin fronteras*. ISBN: 978-99954-88-16-1
- Laville, J. L. (2013). “Solidaridad”, en Cattani, David. *Diccionario de la otra economía*: 350-355
- Laville, J. L. (2016). La economía social y solidaria frente a las políticas públicas. En Puig, Carlos. (Coord.), *Economía Social y Solidaria: conceptos, prácticas y políticas públicas*. Bilbao: Lankopi, S.A., 41-64
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria [Loeps] (2011). Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. Asamblea Nacional. Registro oficial 444
- Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria [Lorsa] (2009). Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria. Asamblea Nacional. Registro oficial, Suplemento 583
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [Loncp] (2008a). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Asamblea Nacional. Registro oficial 395
- Llerena, G. (2013). *Las Compras Públicas como uno de los mecanismos para generar condiciones para consolidar la economía popular y solidaria*. Quito: IEPS.
- Maillet, A., y Rozas, J. (2019). Hibridación de las políticas neoliberales. El caso de la reforma a la política eléctrica en Chile (2014-2016). *Gestión y política pública*, 28(1), 207-235.
- Manzanal, M. y Schneider, S. (2011). “Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)”. *Revista Interdisciplinaria*

de Estudios Agrarios N° 34, p. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre, Buenos Aires

Max-Neef, M., Antonio E., y Hopenhayn, M. (1986). *Desarrollo a escala humana*. Una opción para el futuro. Santiago: Cepaur.

Mendell, M. (2007). La co-producción de políticas sociales en Quebec: el caso de la economía social. En M. Vuotto, *La co-construcción de políticas públicas en el campo de la economía social*, Buenos Aires: Prometeo

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS] (2010). *Agenda social 2009-2011. Cerrando brechas... Construyendo equidad*. Quito-Ecuador

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2007). *Política Nacional de Inclusión Económica y Social 2007-2010*. Quito-Ecuador.

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2008). “*Informe de Desarrollo Social 2007*”. *Pobreza, Desigualdad e Inversión Social*. Quito-Ecuador

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2011). *Informe de rendición de cuentas 2007 - 2010*. Quito-Ecuador

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2012). *Agenda social 2012-2013*. Quito-Ecuador

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2017a). *Informe de desarrollo social 2007 – 2017*. Primera edición. Quito-Ecuador: MCDS

Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2017b). *Agenda social al 2017*. Quito-Ecuador: MCDS

Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad [Mcpec] y Ministerio de Industrias y Productividad [Mipro] (2016). *Política industrial del Ecuador 2016 – 2025 más industrias mayor desarrollo*. Quito: Mipro, Mcpec

Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil [Mireb], Ministerio de Educación de Brasil [MIEB] y Oficina Regional de las Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] 2013. Panorama de la alimentación escolar y posibilidades de compra directa de la agricultura familiar en países de América Latina. Estudio de caso de Paraguay. Tomado el 17/09/2018 de: <http://www.fao.org/3/as834s.pdf>

Ministerio de Trabajo (30/09/2015). Oficio Nro. MDT-DJTE-2015-00457-OF

Muñoz, C. (2011). La economía del desarrollo y la convergencia de las ideas. Información Comercial Española, ICE: Revista de economía, (858): 57-70

- Novoa, B. (2013). Abastecimiento alimentario de los programas sociales a través del sistema de contratación pública del Ecuador. En J. P. Børth, y B. Argandoña, *Las compras públicas: ¿alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: *Agrónomos y veterinarios sin fronteras*. ISBN: 978-99954-88-16-1
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2013). Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el Marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025. La alimentación escolar como estrategia para garantizar el derecho humano a la alimentación. Tomado el 17/09/2018 de: <http://www.fao.org/3/a-as233s.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] 2016. Sistema de abastecimiento alimentario. Inclusión de la agricultura familiar en las compras públicas. Propuesta para modelos de abastecimiento agropecuario. Medellín, Colombia: FAO. ISBN 978-92-5-309025-9
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] (2017). Guía para implementar estrategias locales de compras públicas a la agricultura familiar. Bogotá, Colombia. Tomado el 17/09/2018 de: <http://www.fao.org/3/a-i7504s.pdf>
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas. FLACSO, México
- Peters, B. (1995). Gestión y Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. En gestión y política pública
- Polanyi, K. (2006). “La gran transformación”. *Fondo de cultura económica*. Buenos Aires.
- Polanyi, K. (2012). “El lugar de las economías en las sociedades”. *Textos escogidos*, Buenos Aires: CLACSO-UNGS.
- Pole, K. (2009). Diseño de metodologías mixtas. Una revisión de las estrategias para combinar metodologías cuantitativas y cualitativas. Renglones, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades (60): 37-42.
- Presidencia de la República del Ecuador [PRE] (15 de agosto de 2011). Decreto Ejecutivo N°841. Reformas al Reglamento General de la Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial No. 512, de 15 de agosto de 2011. Quito: PRE
- Programa de Provisión de Alimentos [PPA] (2009). *Informe de gestión PPA 2009*. Quito - Ecuador
- Programa de Provisión de Alimentos [PPA] (2012). *Informe Situación del Programa de Provisión de Alimentos*. Quito –Ecuador



- Ramírez, R. (2010). La transición ecuatoriana hacia el Buen Vivir. *Sumak Kawsay/Buen vivir y cambios civilizatorios*, vol. 2.
- Razeto, L. (1986). Economía popular de solidaridad: identidad y proyecto en una visión integradora. Área Pastoral Social de la Conferencia Episcopal de Chile
- Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo [Redeplan], Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], sin fecha. Experiencia Redeplan Red de América Latina y el Caribe de Planificación para el Desarrollo. Tomado el 25/11/2018 de: [https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/55154/Ecuador\\_-\\_Rivera.pdf](https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/4/55154/Ecuador_-_Rivera.pdf)
- Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria [Rloeps] (2012). Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria. Asamblea Nacional. Registro oficial 648
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33): 67-91.
- Roth, A. N. (2010). Enfoques para el análisis de Políticas Públicas. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. A. (2007). Teorías del proceso de las políticas públicas. Universidad de California, Davis. Traducción y Publicación del Proyecto de Modernización del Estado
- Samaniego, P. (2008) Informe de Desarrollo Social 2007. Pobreza, Desigualdad e Inversión Social. Secretaría Técnica del Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social MCDS. Quito Ecuador
- Santos, B., y Rodríguez, C. (2011). “Introducción: Para ampliar el canon de la producción”. En B. de Santos (Coord.), *Producir para vivir: los caminos de la producción no capitalista*. Fondo de cultura económica, México: 15-62.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2008. *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010, Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito. Ecuador.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2009. *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 – 2013*. Quito. Ecuador
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2013. *Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017*. Quito. Ecuador
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [Senplades], 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021.Toda una vida*. Quito. Ecuador

- Sen, A. (1998). Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. Cuadernos de economía (Santafé de Bogotá), 17(29), 73-100
- Servicio Nacional de Contratación Pública [Sercop] (2015a). *Manual de usuario. Régimen común incorporación de proveedores a catálogos dinámicos inclusivos existentes. Dirigido a proveedores*. Quito: Sercop
- Servicio Nacional de Contratación Pública [Sercop] (2015b). *Rendición de cuentas 2014*. Quito: Sercop. Quito: Sercop
- Servicio Nacional de Contratación Pública [Sercop] (2017). *Rendición de cuentas 2016. La compra pública es el bastión del empleo nacional*. Quito: Sercop
- Servicio Nacional de Contratación Pública [Sercop] (2018). *Rendición de cuentas de la contratación pública 2017*. Quito: Sercop.
- Servicio Nacional de Contratación Pública [Sercop], (28/02/2019). *Catálogos Dinámicos Inclusivos*. Tomado el 28/02/2019, de: <https://catalogo.compraspublicas.gob.ec/producto/5467/3/02/0>
- Singer, P. (2009). “Relaciones entre sociedad y estado en la economía solidaria”. *Revista de Ciencias Sociales Íconos* n° 33: 51-65
- Stiglitz, J. E. (2010). Regulation and Failure (Regulación y Fallas) (Spanish). *Revista de economía institucional*, 12(23): 13-28.
- Terrell, S. (2011). Mixed-methods research methodologies. *The Qualitative Report*, 17 (1): 254-280.
- United Nations International Children's Emergency Fund [Unicef] (Septiembre 2009). “Cómo va la inversión social”. Anexo al boletín N° 26. Quito. Ecuador. Publicación cuatrimestral
- United Nations International Children's Emergency Fund [Unicef] (Abril 2010). “Cómo va la inversión social”. Ejecución presupuestaria en el sector social durante el período enero – diciembre 2009. Boletín N° 28. Quito. Ecuador. Publicación cuatrimestral.
- Vaillancourt, Y. (2011) “La economía social en la co-producción y la co-construcción de las políticas públicas”, *Revista del Centro de Estudios de Sociología del Trabajo* n°3: 31-69
- Valencia, D. F. (2016). *El cambio de la política pública de inclusión económica: coyunturas y trayectorias. El caso del Programa de Provisión de Alimentos 2009-2014* (Master's thesis, Quito, Ecuador: Flacso Ecuador).

- Valencia, D. F. (2017). Políticas públicas de fomento, promoción e incentivos. En Luis G., Fernández-Villa, M., y Jubeto Y., *Políticas públicas territoriales para la Economía Social y Solidaria en Loja*. Bilbao: Hegoa, 337-451. ISBN: 978-84-89916-84-5
- Verger, A., Curran, M., y Parcerisa, L. (2015). La trayectoria de una reforma educativa global: El caso de la Nueva Gestión Pública en el sistema educativo catalán. *Educação & Sociedade*, 36(132), 675-697.
- Weber, M., Echavarría, M., & Winckelmann, J. (1964). *Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva/Wirtschaft und gesellschaft* (No. 316.282). Fondo de Cultura Económica.
- Wolf, E. (1987). Europa y la gente si historia. Traducción Agustín Bárcenas. Fondo de cultura económica, México, segunda edición.
- Yin, R. K. (1984). Caso de estudio de investigación: diseño y métodos.

## Anexos:

### Anexo 1

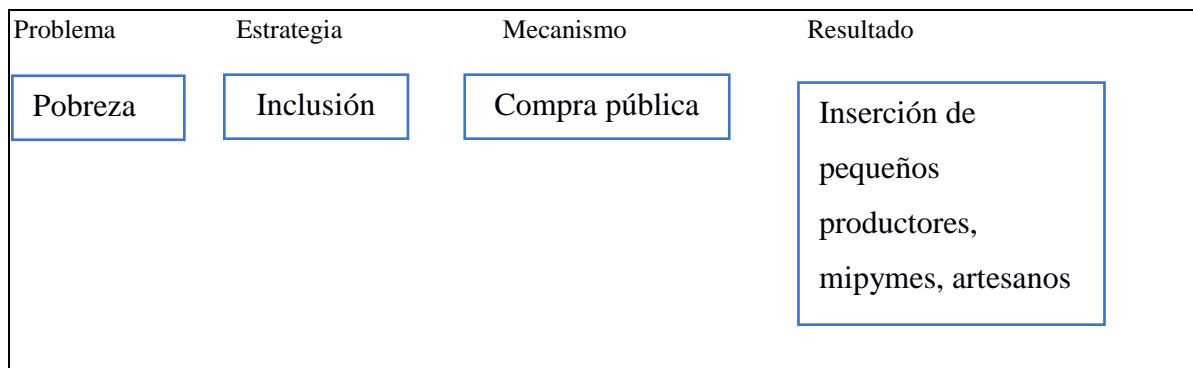


Figura 2 Problemática.

Tabla 5  
Variables del cambio de política pública

Variables	Características	CAMBIO			
		Instrumentos	Metas	Estructural	Paradigma
Instrumentos jurídicos	-Son nuevos y mantienen coherencia e interrelación entre Constitución de la República del Ecuador, Loncp, Lorsa, Loeps, Copci	X			
Instituciones públicas	-El rol del MCDS como Ministerio coordinador y articulador de acciones, programas y proyectos. Estableció metas, lineamientos y funciones claras para cumplir con derechos de una forma no tradicional al incluir a pequeños productores. -Una planificación nacional gubernamental liderada desde la Senplades, emite el PND Social 2007 con una visión de enfoque de derechos.		X	X	
Recursos económicos	-Incremento del presupuesto en el área social para reformar y plantear nuevos programas. -Priorización, jerarquización y determinación de pertinencia de programas y proyectos	X	X		
Forma de trabajo	-Con calidad, con un monitoreo de agenda, la realización de análisis, seguimiento, verificación de avance físico y presupuestario, dinamización de la ejecución presupuestaria, optimización de recursos y cumplimiento de metas. -Contratación de consultorías en programas y políticas sociales, para ejecutar un trabajo especializado y que sea evaluado.	X	X		
Instrumentos de planificación	-ADS, Planes de Desarrollo nacionales	X			
Políticas públicas	-Articulación de políticas públicas sociales y económicas, con propuestas integrales. -Derecho a la educación, con el estímulo de la entrega de uniformes gratuitos para reducir la carga del gasto a las familias; para la compra de los uniformes incluye a pequeños productores generando trabajo en las localidades y dinamizando la economía en territorio.			X	X
Planteamiento de nuevas metas	-Cambiar el SESS -Revertir la desigualdad económica -Incremento progresivo de la inversión social hasta llegar a un 33% del presupuesto -Crear acceso al trabajo estable o a emprendimientos para mejorar la situación económica		X		

	-Incrementar la participación de pymes en el PIB -Promover el acceso de mipymes a las CPI.		
Ideas	-Garantizar el trabajo estable, justo y digno con políticas de condiciones óptimas y generación de oportunidades de inclusión.	X	X
Ruptura conceptual	- <b>Modelo de desarrollo:</b> encaminado a la consecución del buen vivir, orientado éticamente por principios que guíen hacia un cambio radical. En donde se manifieste la justicia social y económica. Un modelo de desarrollo social e incluyente, Disminuir brechas sociales. - <b>Inversión social:</b> Con el incremento de recursos sociales, educación, mejor educación, mejor nutrición.	X	X
Planificación	-Desde el territorio, participativa, con veeduría ciudadana y seguimiento a la ejecución.	X	X

Tomado de: (MCDS, 2008, 2010); (Senplades, 2008, 2009, 2013, 2017).

Tabla 6

*Instrumentos de autoridad en Ecuador relacionados con la EPS y la compra pública*

Nombre	Tipo de instrumento	Registro oficial	Año/fecha y número	Estado
Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Copci)	Código Orgánico	Suplemento 351	29/12/2010	Vigente
Constitución de la República del Ecuador (CRE)	Constitución	449	20/10/2008	Vigente
Resolución Incop N° 055 Oficializar el nuevo modelo de pliegos de uso obligatorio para realizar Ferias Inclusivas	Resolución	No aplica	10/01/2012	Derogada
Resolución Incop R.I. N° 2013 – 00000115. Aprobación de pliegos para la selección de proveedores de convenio marco.	Resolución	No aplica	10/06/2013	Derogada
Resolución N° 47 Procedimiento de contratación para ferias inclusivas del Incop	Resolución	402	12/03/2011	Derogada
Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Loeps)	Ley Orgánica	444	10/05/2011	Vigente
Reglamento de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (Rloeps)	Reglamento de Ley	Suplemento 648	27/02/2012	Vigente
Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria (Lorsa)	Ley Orgánica	Suplemento 583	05/05/2009	Vigente
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Loncp)	Ley Orgánica	Suplemento 395	04/08/2008	Vigente
Decreto Ejecutivo N°841. Reformas al Reglamento General de la Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública	Decreto ejecutivo	512	2011	Vigente

Fuente: (CRE, 2008); (Loncp, 2008); (Copci, 2010); (Lorsa, 2009); (PRE, 2011); (Incop, 2011, 2012, 2013); (Loeps, 2011); (Rloeps, 2012). Fecha de actualización 31 de diciembre de 2019.

## Anexo 2

Tabla 7

Cambios en el instrumento Loncp y Reglamento en referencia a la compra pública inclusiva

<b>Loncp</b>				
<b>Año</b>	<b>Compra de Inclusión</b>	<b>Feria inclusiva</b>	<b>Contratación preferente</b>	<b>Veeduría ciudadana</b>
Creación 2008	Fase precontractual, participan artesanos, micro y pequeñas empresas locales, metodología definida por el Incop.	Entidades contratantes demandan bienes y servicios en las que participan artesanos, micro y pequeños productores, generan oportunidades y los procesos son ágiles y transparentes.  Continúa la misma definición en el art. 6.	Procedimientos de cotización y menor cuantía, privilegia a artesanos, micro y pequeñas empresas domiciliadas en la localidad cantonal.	Impulsar la veeduría ciudadana, para transparentar los procesos
Reforma 2013	Se mantiene	Se agrega el capítulo VI de feria inclusiva con un solo artículo llamándolo como un procedimiento preferente para las entidades contratantes para bienes y servicios catalogados y no catalogados.  Participarán únicamente “productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas” (Loncp, art. 59.1)	En todas las obras, bienes o servicios se prefiere la producción nacional prelación en el siguiente orden: actores de la EPS, micro, pequeñas y medianas empresas; con mecanismos de “márgenes de preferencia..., reserva de mercado, subcontratación preferente” (Loncp, art. 25.2).  La contratación preferente incluye a la EPS individual y asociativa.	Se mantiene
Reforma 2015	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
Reforma 2017	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene	Se mantiene
<b>REGLAMENTO A LA Loncp</b>				
	<b>Inclusión Económica</b>	<b>Feria Inclusiva</b>	<b>Contratación preferente</b>	<b>Veeduría ciudadana</b>
Creación 2012	Se considera a los proveedores que cumplan los criterios de inclusión de	La feria inclusiva es un procedimiento especial	Para los procedimientos de licitación y menor cuantía se tendrá preferencia con los proveedores considerados como	

---

localidad y tipo de proveedor	No se considera como restricción el monto.	micro, pequeñas empresas y sector EPS
-------------------------------	--------------------------------------------	---------------------------------------

Mecanismo de fomento para artesanos, micro, pequeños productores de servicios

---

Tomado de: (Loncp, 2008a); (Rloncp, 2011).

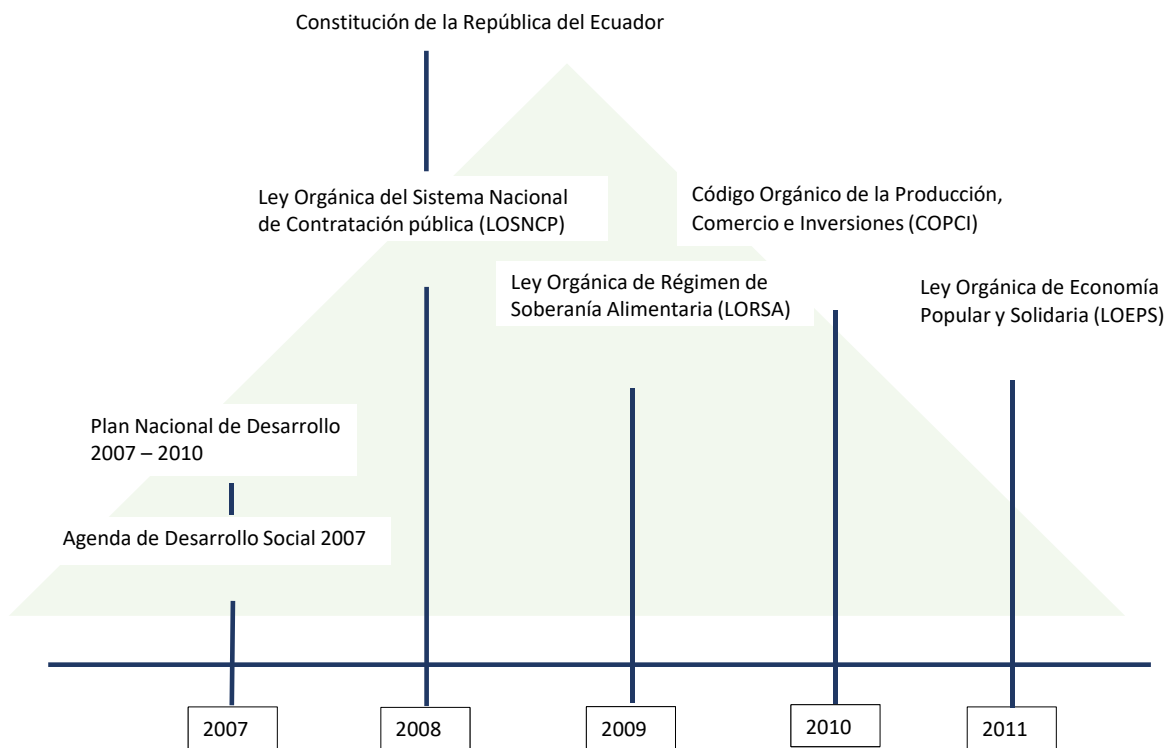


Figura 3 Trayectoria histórica de la política de inclusión económica y social. Tomado de: (MCDS, 2007); (Senplades, 2008); (CRE, 2008); (Losncp, 2008); (Lorsa, 2008); (Copci, 2010); (Loeps, 2011).

### Anexo 3

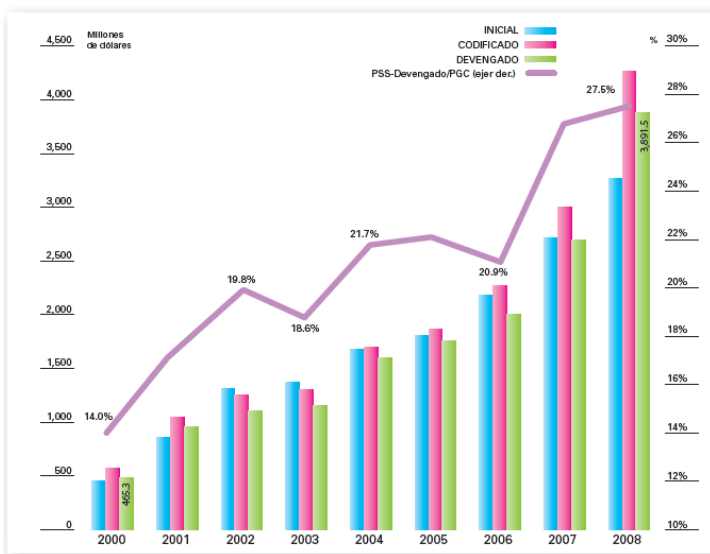


Figura 4 Evolución de la Inversión Social 2000-2008 Presupuesto inicial, codificado y devengado. Tomado de: MF/MCDS (2000-2008); (Unicef, 2009). Tomado de: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)  
 Nota: PSS/PGC=Presupuesto del Sector Social / Presupuesto del Gobierno Central (eje derecho del gráfico)  
 Nota: en millones de dólares y porcentajes

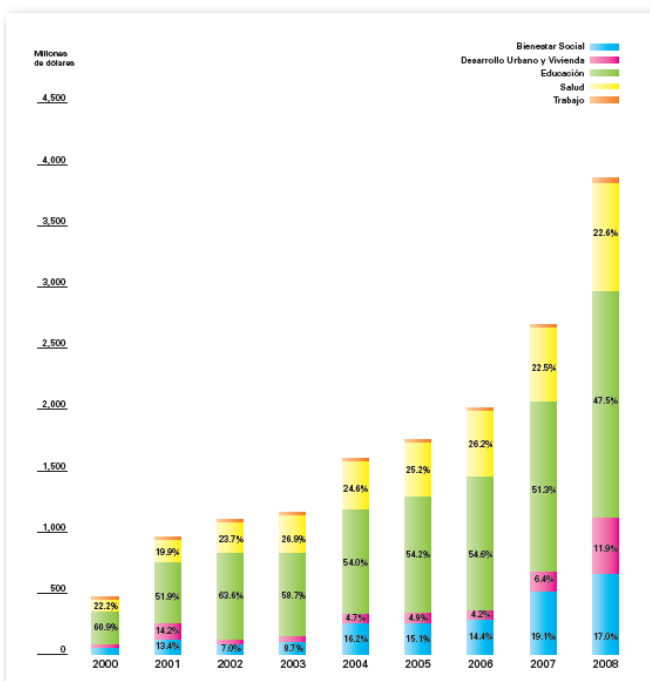
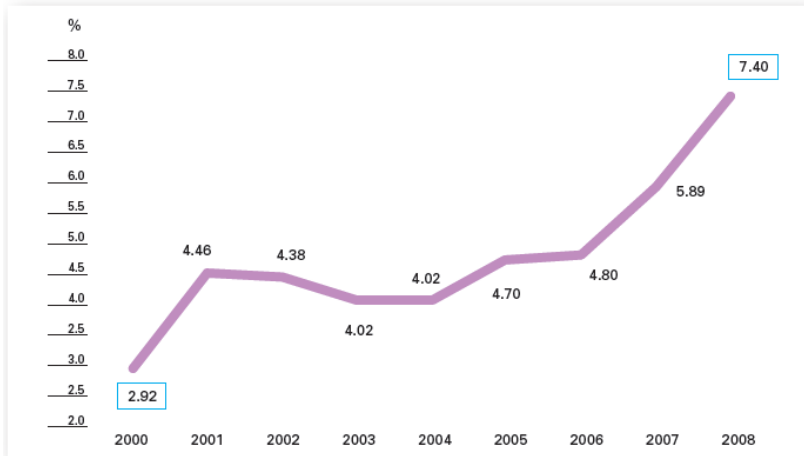


Figura 5 Evolución de la ejecución presupuestaria (devengado) en el Sector Social, por sectoriales, 2000 – 2008. Tomado de: MF/MCDS (2000-2008); (Unicef, 2009). Tomado de: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)  
 Nota: en millones de dólares y porcentajes





*Figura 6* Ejecución de la Inversión Social como porcentaje del PIB, 2000-2008. Tomado de: MF/MCDS (2000-2008), (Unicef, 2009). Tomado de: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)  
*Nota:* en millones de dólares y porcentajes

## Anexo 4

Tabla 8  
*Resumen HD 2007 - 2011*

Año	Proceso Contratación	de	Inversión Mineduc	Número de Contratos	PRESUPESTADO 2007	PORCENTAJE
2007			\$ 2,182,470.66	173	\$ 2,500,000.00	87%
2008	Licitación		\$ 21,126,562.00	352	\$ 25,000,000.00	85%
2009	Menor Cuantía Cotización	y	\$ 14,756,405.41	291	\$ 25,000,000.00	59%
2010	Menor Cuantía Cotización	y	\$ 22,706,714.33	235	\$ 25,000,000.00	91%
2011	Feria Inclusiva		\$ 15,922,826.30	1.168	\$ 25,000,000.00	64%

Tomado de: (Ibarra, 2012); (MCDS, Senplades 2008)

## Anexo 5

Tabla 9

*Compra Pública - Porcentaje de participación por procedimiento*

Procedimiento por régimen común	No. Procesos	Monto Adjudicado	% Participación
Catálogo Electrónico	68.705	1121.8	15.59%
Subasta Inversa Electrónica	18.417	1073.8	14.92%
Licitación	280	565	7.85%
Cotización	1.629	444.7	6.18%
Menor Cuantía	7.026	323.8	4.50%
Lista Corta	387	60	0.83%
Contratación Directa	2.912	54.2	0.75%
Licitación de Seguros	346	31	0.43%
Concurso Público	27	18.3	0.25%
Ferías Inclusivas	268	11.5	0.16%
Procedimiento por Régimen Especial	19092	2145.3	29.81%
Otros procedimientos	1610	1346	18.71%
<b>TOTAL</b>		7195.4	100%

Adaptado de: "Rendición de cuentas de la contratación pública 2017", de Sercop, 2018, p. 13-14, Quito, Ecuador: Sercop.

*Nota:* Montos en millones de dólares

## Anexo 6

### Encuestas aplicadas a actores EPS



#### INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (IAEN)

#### MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

La presente es una entrevista de carácter académico y servirá para contribuir con la investigación de la tesis: "Contratación pública inclusiva para la economía popular y solidaria en el Ecuador: análisis de sus instrumentos. Caso de estudio programa hilando el desarrollo periodo 2007 – 2016", desarrollada en la Maestría de Investigación en Economía Social y Solidaria efectuada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### OBJETIVO GENERAL:

Conocer el impacto y las afectaciones de los actores de la economía popular y solidaria de la confección textil al vincularse al Programa Hilando el Desarrollo.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Conocer el sentir de los artesanos en las modalidades de contratación del Programa Hilando el Desarrollo (feria inclusiva y catálogo dinámico inclusivo).

Determinar las afectaciones económicas, sociales, culturales y políticas en los actores de la economía popular y solidaria que participan en el Programa Hilando el Desarrollo.

#### INDICACIONES:

Algunas preguntas cuentan con casilleros de selección, para ello puede usar una X o un visto.

En el caso de que las contestaciones requieran ser escritas realizarlo con letra clara y entendible.

#### ENCUESTA A ACTORES DE LA EPS

1. ¿Desde cuándo tiene la unidad productiva?

\_\_\_\_\_

2. ¿A qué se dedicaba antes de participar en el Programa Hilando el Desarrollo?

\_\_\_\_\_

3. ¿Esa actividad la realizaba solo o con la familia?

\_\_\_\_\_

4. Indique, ¿Cuántos miembros de la familia participaban? ¿Y cuáles eran?

5. Indique, ¿Desde qué año participa en el Programa Hilando el Desarrollo?

2007	<input type="checkbox"/>	2008	<input type="checkbox"/>	2009	<input type="checkbox"/>	2010	<input type="checkbox"/>	2011	<input type="checkbox"/>
2012	<input type="checkbox"/>	2013	<input type="checkbox"/>	2014	<input type="checkbox"/>	2015	<input type="checkbox"/>	2016	<input type="checkbox"/>

6. ¿Cuál fue su motivación por participar en el Programa Hilando el Desarrollo?

---



---

Económica	<input type="checkbox"/>	Social	<input type="checkbox"/>	Política	<input type="checkbox"/>
Otra	<input type="checkbox"/>	Cuál: _____			

7. ¿Actualmente al encontrarse en el Programa Hilando el Desarrollo trabaja con miembros de la familia?

Sí     No    ¿Con cuántos?

¿Quiénes?: \_\_\_\_\_

8. Indique, ¿Cómo considera a su unidad productiva?

Personal     Familiar     De socios

9. ¿Su unidad productiva funciona permanentemente o solo con el Programa Hilando el Desarrollo?

Permanente     Solo para el Programa Hilando el Desarrollo

10. ¿Cómo fue el acceso al Programa Hilando el Desarrollo?

Fácil    ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

Difícil    ¿Por qué?: \_\_\_\_\_

11. Indique, ¿Por qué procedimiento ha sido contratado?

Feria Inclusiva     Catálogo Dinámico Inclusivo

12. ¿A su criterio cuales son las ventajas y desventajas de los procedimientos?

Feria Inclusiva	
Ventajas	Desventajas

Catálogo Dinámico Inclusivo	
Ventajas	Desventajas

13. Señale, ¿En el siguiente proceso de contratación bajo que modalidad le gustaría participar?

Feria Inclusiva
  Catálogo Dinámico Inclusivo

14. Dentro de las siguientes categorías ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que se presentaron para participar en el programa?

Indique la dificultad y priorice desde el 1 en adelante, 1 mayor prioridad.

<b>En el área económica ha tenido obstáculos en:</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>prioridad</b>
Capital de trabajo (dinero para materia prima, pago de mano de obra)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Dinero para cubrir las garantías y poder solicitar el anticipo	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acceso al crédito financiero (bancos o cooperativas)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acceso al crédito con proveedores (Telas, hilos)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otra: .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<b>Ha tenido obstáculos en los procedimientos:</b>	<input checked="" type="checkbox"/>	<b>prioridad</b>
Tiempo de recepción de la información	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En la elaboración de documentos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En la atención de los funcionarios públicos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
En el tiempo de duración de los procesos	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otra: .....	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



**Ha tenido obstáculos en la confección:**  Prioridad

Tiempo para la confección

Maquinaria suficiente y acorde a las exigencias del programa

Personal en cantidad y conocimientos

Disponibilidad de materia prima

Disponibilidad de la información técnica de la producción

Otra: .....

**Ha tenido obstáculos en los pagos**  Prioridad

En acceder a los anticipos y su acreditación

Los pagos son a tiempo

Cuál es el tiempo máximo que ha esperado por un pago (meses) | | | |

Ha pagado multas por retrasos en las entregas (si o no, cuánto)

**15. Señale, ¿Ha ganado una utilidad al participar en el Programa Hilando el Desarrollo?**

Si  No

**16. Indique, ¿Qué porcentaje ha ganado al participar?,** el cálculo se lo realiza al año.  
Ejemplo invierte 10.000, cobra 15.000, tiene una ganancia de 5.000 que corresponde a un 50%.

Inversión \$  Cobro \$  Porcentaje %

**17. Señale, ¿Ha mejorado su situación económica al participar en el programa?**

Si  No  ¿En qué porcentaje? %

**18. Señale, ¿En qué redistribuye los excedentes?**

Vivienda  Maquinarias  Vehículos

Otros:



**19. Indique, ¿Qué porcentajes de sus excedentes ha destinado para los siguientes rubros?**

Reinversión en el emprendimiento	<input type="checkbox"/>	Alimentación	<input type="checkbox"/>	Vestimenta	<input type="checkbox"/>
Servicios Básicos	<input type="checkbox"/>	Salud	<input type="checkbox"/>	Mantenimiento de vivienda	<input type="checkbox"/>
Activos para el hogar	<input type="checkbox"/>	Educación	<input type="checkbox"/>	Viajes	<input type="checkbox"/>
Otros: <input type="text"/>					

**20. Señale, ¿La participación en el programa le ha permitido mejorar en los siguientes aspectos?**

Mejoramiento de la calidad de producción	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Mejoramiento de los procesos de producción	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Cambio de proveedores de materias primas	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Mejoramiento de las capacidades de los operarios	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Implementación de nuevas maquinarias	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Ingresar a nuevos mercados públicos	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Ingresar a nuevos mercados privados	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
Implementar nuevas líneas de producción	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>

**Sección de la esfera social**

**21. Indique, Antes de Ingresar al programa ¿Con cuántas personas trabajaba en la Unidad domestica de producción?**

Total	<input type="checkbox"/>	Hombres	<input type="checkbox"/>	Mujeres	<input type="checkbox"/>		
Mestizos	<input type="checkbox"/>	Indigenas	<input type="checkbox"/>	Negros	<input type="checkbox"/>	Montubios	<input type="checkbox"/>
Jóvenes	<input type="checkbox"/>	Adultos	<input type="checkbox"/>	Adultos mayores	<input type="checkbox"/>		
Personas con capacidades diferentes	<input type="checkbox"/>	¿Qué tipo de discapacidad?:	<input type="text"/>				



22. Indique, ¿Cuándo participa en el programa contrata a más personal?

Total	<input type="checkbox"/>	Hombres	<input type="checkbox"/>	Mujeres	<input type="checkbox"/>		
Mestizos	<input type="checkbox"/>	Indígenas	<input type="checkbox"/>	Negros	<input type="checkbox"/>	Montubios	<input type="checkbox"/>
Jóvenes	<input type="checkbox"/>	Adultos	<input type="checkbox"/>	Adultos mayores	<input type="checkbox"/>		
Personas con capacidades diferentes	<input type="checkbox"/>	¿Qué tipo de discapacidad?:	<input type="text"/>				

23. Indique, ¿Cómo les paga a los trabajadores y cuál es el valor promedio de salario?

---

24. ¿El valor del pago difiere de acuerdo a su función?

---

25. Indique, ¿Les paga el seguro social?

Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	A Cuántos	<input type="checkbox"/>
----	--------------------------	----	--------------------------	-----------	--------------------------

26. Sobre los permisos y vacaciones: Responda con si o no.

¿Les concede permiso a los trabajadores en caso de enfermedad?	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
¿Los permisos por enfermedad son descontados de las vacaciones?	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
¿Cuándo los trabajadores tienen eventos escolares de sus hijos les concede permiso?	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
¿Se otorgan días de vacaciones que manda la ley (15 días)?	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
¿Se trabaja las horas semanales designadas por ley?	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
¿Se respeta los feriados y fines de semana de los trabajadores?	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
¿Existe flexibilidad en los horarios de trabajo?	Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
¿Otro beneficio que otorgue a sus trabajadores? ¿Cuál? .....				

27. ¿Realizan actividades que fortalezcan las relaciones de los trabajadores entre sí?

Si	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>
----	--------------------------	----	--------------------------

Comilonas	<input type="checkbox"/>	Fiestas	<input type="checkbox"/>	Deportes	<input type="checkbox"/>
Fiestas locales	<input type="checkbox"/>	Otras	<input type="checkbox"/>	Cuáles:	<input type="text"/>

28. ¿Cómo se distribuyen los Ingresos entre los miembros de la unidad doméstica?

---

29. Los Ingresos adicionales generados le han permitido mejorar las condiciones de:

Señale cada ítem y coloque un número de acuerdo a la importancia iniciando con 1 como más importante.

	X Prioridad	
Salud de los miembros de la familia	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Acceso a una mejor educación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Mejora de la vivienda	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Contar con una mejor alimentación	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Poder realizar actividades de entretenimiento y esparcimiento (viajes)	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Otra:	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Sección de la esfera cultural**

30. ¿Considera que el proceso productivo ha influido negativamente en su ambiente?

¿Conflictos entre trabajadores?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
¿Conflictos familiares?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
¿Competencia desleal por parte de los trabajadores?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
¿Ha destruido prácticas culturales?	Si <input type="checkbox"/>	No <input type="checkbox"/>
¿Otros problemas? ¿Cuál?:		

31. Indique, ¿La administración del emprendimiento es jerárquica?

Si  No

32. Indique, ¿Quién toma las decisiones?

---

33. Indique, ¿En el ámbito productivo consideran la opinión de los trabajadores?

Si  No

34. Señale, ¿Qué acciones de reciclaje o cuidado de los recursos realizan:

Telas	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	¿Cuál?:
Agujas	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	¿Cuál?:
Fundas	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	¿Cuál?:
Agua	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	¿Cuál?:
Luz	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	¿Cuál?:
Basura	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	¿Cuál?:
Otros	SI	<input type="checkbox"/>	No	<input type="checkbox"/>	¿Cuál?:

Sección de la esfera política

35. Indique, ¿Antes de ingresar al programa perteneció a alguna organización?

SI  No  ¿A cuál?

36. Indique, ¿Actualmente pertenece a alguna organización?

SI  No  ¿A cuál?

37. Indique, ¿Tiene Interés de agruparse?

SI  No  ¿Cuál es el motivo?

Preguntas finales

38. ¿Qué entiende por economía popular y solidaria?

---

39. ¿Usted se considera como un actor de la economía popular y solidaria?

SI  No  ¿Por qué?

## Anexo 7

### Entrevistas aplicadas a actores EPS



#### INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES (IAEN)

#### MAESTRÍA EN INVESTIGACIÓN EN ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA

La presente es una entrevista de carácter académico y servirá para contribuir con la investigación de la tesis: "Contratación pública inclusiva para la economía popular y solidaria en el Ecuador: análisis de sus instrumentos. Caso de estudio programa hilando el desarrollo periodo 2007 – 2010", desarrollada en la Maestría de Investigación en Economía Social y Solidaria efectuada en el Instituto de Altos Estudios Nacionales.

#### OBJETIVO GENERAL:

Conocer el impacto y las afectaciones de los actores de la economía popular y solidaria de la confección textil al vincularse al Programa Hilando el Desarrollo.

#### OBJETIVOS ESPECÍFICOS:

Conocer el sentir de los artesanos en cada una de las modalidades de contratación por las que ha transitado el Programa Hilando el Desarrollo (Feria Inclusiva y catálogo dinámico inclusivo).

Determinar las afectaciones económicas, sociales, culturales y políticas en los actores de la economía popular y solidaria que participan en el Programa Hilando el Desarrollo.

#### INDICACIONES:

Las preguntas son abiertas, requieren de la mayor cantidad posible de información.

Se sugiere que en caso de creer pertinente mencionar información que le parezca relevante lo haga.

#### ENTREVISTA A ACTORES DE LA EPS

##### 1. Cuénteme como fueron sus inicios en la confección textil:

Desde cuando tienen la unidad productiva

##### 2. ¿Se dedicaba a la confección antes de participar en el Programa Hilando el Desarrollo?

##### 3. ¿Con quienes realizaba la actividad solo o con la familia?

##### 4. ¿Quiénes participaban de la familia, en que actividades le apoyaban?

##### 5. ¿Y desde cuando participa en el Programa Hilando el Desarrollo?, ¿Cómo se enteró del programa?

##### 6. ¿Cuál fue su motivación por participar en el Programa Hilando el Desarrollo?

##### 7. ¿Actualmente al encontrarse en el Programa Hilando el Desarrollo trabaja con miembros de la familia?

8. ¿Cómo considera a su unidad productiva, persona, familiar, de socios?
9. ¿Su unidad productiva funciona permanentemente? o solo con el Programa Hilando el Desarrollo?
10. ¿Cómo fue el acceso al Programa Hilando el Desarrollo? Fácil, difícil
11. ¿Por qué procedimiento ha sido contratado? Cotización, feria inclusiva, catálogo dinámico
12. A su criterio como considera los procesos de contratación pública
  - Feria inclusiva
  - Catálogo dinámico inclusivo
  - ¿Qué ventajas o desventajas tienen?
13. ¿Qué proceso de contratación le parece mejor, feria inclusiva o catálogo dinámico? ¿Por qué?
14. ¿Cuáles fueron los principales obstáculos que se presentaron para participar en el programa?

**ECONÓMICA:**

- Capital de trabajo (dinero para materia prima, pago de mano de obra)
- Dinero para cubrir las garantías y poder solicitar el anticipo
- Acceso al crédito financiero (bancos o cooperativas)
- Acceso al crédito con proveedores (Telas, hilos)
- Otra: .....

**PROCEDIMIENTOS:**

- Tiempo de recepción de la información
- En la elaboración de documentos
- En la atención de los funcionarios públicos
- En el tiempo de duración de los procesos
- Otra: .....

**EN LA CONFECCIÓN:**

- Tiempo para la confección
- Maquinaria suficiente y acorde a las exigencias del programa
- Personal en cantidad y conocimientos
- Disponibilidad de materia prima
- Disponibilidad de la información técnica de la producción
- Otra: .....

**EN LOS PAGOS:**

En acceder a los anticipos y su acreditación

Los pagos son a tiempo

Cuál es el tiempo máximo que ha esperado por un pago (meses)

Ha pagado multas por retrasos en las entregas (sí o no, cuánto)

**15. ¿Ha ganado una utilidad al participar en el Programa Hilando el Desarrollo?**

**16. ¿Qué porcentaje ha ganado al participar?, el cálculo se lo realiza al año. Ejemplo**  
Invierte 10.000, cobra 15.000, tiene una ganancia de 5.000 que corresponde a un 50%.

**17. ¿Cómo ha mejorado su situación económica al participar en el programa?**

**18. ¿Cómo redistribuye los excedentes? Vivienda, maquinarias, vehículos**

**19. ¿Cuáles son los principales rubros a los que destina sus excedentes?**

**20. Participar en el programa le ha permitido mejorar en:**

La calidad de producción

Los procesos de producción

Cambio de proveedores de materias primas

Mejoramiento de las capacidades de los operarios

Implementación de nuevas maquinarias

Ingresar a nuevos mercados públicos

Ingresar a nuevos mercados privados

Implementar nuevas líneas de producción

**21. ¿Antes de ingresar al hilando con cuántas personas trabajaba?**

**22. ¿En el hilando contrató a más personas?**

**23. ¿Cómo les paga a los trabajadores y cuál es el valor promedio de salario?**

**24. ¿El valor del pago difiere de acuerdo a su función?**

**25. ¿Les paga el seguro social a sus trabajadores?**

**26. Cómo maneja el tema de los permisos y vacaciones:**

¿Les concede permiso a los trabajadores en caso de enfermedad?

¿Los permisos por enfermedad son descontados de las vacaciones?

¿Cuándo los trabajadores tienen eventos escolares de sus hijos les concede permiso?

¿Se otorgan días de vacaciones que manda la ley (15 días)?

¿Se trabaja las horas semanales designadas por ley?

¿Se respeta los feriados y fines de semana de los trabajadores?

¿Existe flexibilidad en los horarios de trabajo?

¿Otro beneficio que otorgue a sus trabajadores? ¿Cuál? .....

27. ¿Qué actividades realiza para fortalecer las relaciones de los trabajadores entre sí?
28. ¿Cómo se distribuyen los ingresos entre los miembros de la unidad doméstica?
29. ¿Cómo y en qué aspectos ha mejorado con los ingresos adicionales?
- Salud de los miembros de la familia
  - Acceso a una mejor educación
  - Mejora de la vivienda
  - Contar con una mejor alimentación
  - Poder realizar actividades de entretenimiento y esparcimiento (viajes)
  - Otra:
30. ¿Considera que el proceso productivo ha influido negativamente en su ambiente?
- ¿Conflictos entre trabajadores?
  - ¿Conflictos familiares?
  - ¿Competencia desleal por parte de los trabajadores?
  - ¿Ha destruido prácticas culturales?
31. ¿Cómo funciona la administración del emprendimiento?
32. ¿Quién toma las decisiones?
33. ¿Para producir consideran la opinión de los trabajadores?
34. ¿Qué acciones de reciclaje o cuidado de los recursos realizan?
- Telas      Agujas      Fundas      Agua      Luz      Basura
35. ¿Antes de ingresar al programa perteneció a alguna organización?
36. ¿Actualmente pertenece a alguna organización?
37. ¿Tiene interés de agruparse? ¿Por qué?
38. ¿A su criterio que le parece el programa hilando el desarrollo?
39. ¿Qué es para usted la economía popular y solidaria?
40. ¿Usted se considera un actor de la economía popular y solidaria? ¿Por qué?

## Anexo 8

### Oficio Ministerio de Trabajo al IEPS sobre la normativa laboral para la EPS



**Oficio Nro. MDT-DJTE-2015-00457-OF**

Quito,

Señor

Econ. Raúl Antonio Zurita Arthos

**Director General**

**INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA**

Presente.-

De mi consideración:

En atención a su oficio Nro. IEPS-DG-2015-0224-OF de 14 de agosto de 2015 ingresado a esta Cartera de Estado, mediante el cual manifiesta que:

Han sido recurrentes las consultas y quejas de ciudadanos pertenecientes a organizaciones de la economía popular y solidaria, sobre violación de derechos laborales consagrados en la Carta Magna, Códigos y leyes laborales que amparan a los ciudadanos que realizan actividades laborales y trabajos similares o iguales bajo relación de dependencia y los beneficios que por ser organizaciones de la economía popular y solidaria pueden tener en el ámbito laboral.

Las organizaciones de la economía popular y solidaria se basan en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir.

En relación a estos antecedentes, formula las siguientes consultas:

1. *“¿en el caso de los socios trabajadores de una organización de la economía popular y solidaria, que realizan actividades laborales en su organización, estos cuentan con deberes y derechos incluidos en el Código de trabajo, ley de Seguridad Social y la Constitución de la República del Ecuador? y ¿cómo deben proceder las organizaciones de la EPS para hacer efectivos esos derechos?”*
2. *“El socio trabajador de las organización de la economía popular y solidaria, que realiza actividades laborales bajo su dependencia, que tipo de relación tiene y qué clase de contrato debe suscribirse entre la organización y el socio contratado?”*
3. *“cuáles son los beneficios diseñados e implementados que flexibilizan requisitos o simplifican trámites, establezcan acciones afirmativas para fomentar el modelo social y solidario incluido en la Constitución y que se expresa en los principios de las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria?”*
4. *“¿Cuál es el procedimiento a seguir ante las autoridades, en caso de despido de un socio trabajador de una organización de la economía popular y solidaria?”*

Con este precedente debo indicar que el primer inciso del artículo 319 de la Constitución de la República del Ecuador establece que se reconocen diversas formas de organización de la producción en la economía, entre otras las comunitarias, cooperativas, empresariales públicas o privadas, asociativas, familiares, domésticas, autónomas y mixtas; en concordancia, el inciso segundo del artículo 283 de la





Constitución determina que una de las formas de organización económica es la popular y solidaria, que incluirá a los sectores cooperativas, asociativos y comunitarios.

El artículo 33 de la Constitución ibídem, dispone que el Estado garantizará a las personas trabajadoras el pleno respeto a su dignidad, una vida decorosa, con remuneraciones y retribuciones justas.

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario (LEPyS), dispone lo siguiente: *“Los actos que efectúen con los miembros las organizaciones a las que se refiere esta Ley, dentro del ejercicio de las actividades propias de su objeto social, no constituyen actos de comercio o civiles sino actos solidarios y se sujetarán a la presente Ley.”* (Lo subrayado es propio).

El artículo 9 del Código del Trabajo establece el siguiente concepto de trabajador: *“La persona que se obliga a la prestación del servicio o a la ejecución de la obra se denomina trabajador y puede ser empleado u obrero.”*; en tanto que el artículo 10 del Código del Trabajo determina el siguiente concepto de empleador: *“La persona o entidad, de cualquier clase que fuere, por cuenta u orden de la cual se ejecuta la obra o a quien se presta el servicio, se denomina empresario o empleador.”*

Con los antecedentes expuestos y de conformidad a la normativa citada, se considera:

1. Con respecto a la primera consulta, los socios de una organización de la Economía Popular y Solidaria, entre ellos celebran actos solidarios, en los cuales ninguno obtiene la calidad de trabajador o empleador, por lo que no se genera relación laboral alguna.
2. Con respecto a la segunda consulta, los socios que presten servicios en la misma organización de la que son socios, mantendrán una relación contractual social y solidaria, la cual no implica relación laboral alguna, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5 de la LEPyS, por lo que sobre dicha relación solo podrían suscribir contratos de prestación de servicios sociales y solidarios. De esto se deduce, que al no existir relación laboral entre los socios de una misma organización de Economía Popular y Solidaria, el Código del Trabajo y esta Cartera de Estado no son competentes para regular y controlar los derechos y obligaciones que se desprendan de un contrato de prestación de servicios sociales y solidarios.
3. Con respecto a la tercera consulta, los actos solidarios que se desprendan de las relaciones entre socios de una Organización de la Economía Popular y Solidaria, no son materia laboral, por lo que dichas relaciones no se acogerán a lo establecido en el Código del Trabajo y no serán susceptibles de control y regulación por esta Cartera de Estado. Por otra parte, si la Organización de la Economía Popular y Solidaria contratara trabajadores que no pertenezcan a la organización, entonces deberán cumplir con todas las obligaciones establecidas en el Código del Trabajo como un empleador ordinario, debido a que dicha norma laboral no contempla beneficios exclusivos por su condición de Organización de la Economía Popular y Solidaria. De esto se deduce que solamente mediante reformas al Código del Trabajo se podrían establecer beneficios exclusivos para dichas Organizaciones.
4. Con respecto a la cuarta consulta, al no existir relación laboral alguna entre los socios de una Organización de la Economía Popular y Solidaria, no se



configuraría el despido intempestivo entre los mismos, según la figura contemplada en el Código del Trabajo; de esto se deduce, que las relaciones entre socios deberían acogerse a lo establecido en los estatutos de cada entidad y a las regulaciones que la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria o sus entidades adscritas emitan en cuanto al procedimiento para la separación de un socio de la organización.

Corresponde relieves que la institución de la consulta, se relaciona sobre el régimen jurídico aplicable a determinadas situaciones concretas, siendo pertinente resaltar que el interesado proponente, puede estar o no de acuerdo con los criterios consignados en la absolución, puesto que por su propia naturaleza la consulta en materia laboral es no vinculantes, sin embargo, no deja de ser un instrumento de importancia, que apalancado en la buena fe del consultante y de la Administración, es un elemento para lograr seguridad jurídica y alcanzar transparencia en las relaciones entre la administración y los administrados.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi consideración más distinguida.

Atentamente,



Ab. Galo Antonio Maldonado  
**VICEMINISTRO DEL TRABAJO Y EMPLEO (S)**  
**MINISTERIO DEL TRABAJO**



INSTITUTO NACIONAL DE ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

Documento No. : IEPS-UGA-2015-0789-EXT  
Fecha : 2015-10-02 16:02:48 GMT -05  
Recibido por : Marlene Peñaherrera Bautista  
Para verificar el estado de su documento ingrese a  
<http://www.gestiondocumental.gob.ec>  
con el usuario: "9997469739"

## Anexo 9

### Resultados de las encuestas a las UEP

Tabla 10  
*Años de apertura de talleres*

Años	Frecuencia	Porcentaje
1967 – 1976	1	3.70%
1977 – 1986	1	3.70%
1987 – 1996	3	11.11%
1997 – 2006	5	18.52%
2007 – 2016	17	62.96%
<b>TOTAL</b>	<b>27</b>	<b>100.00%</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

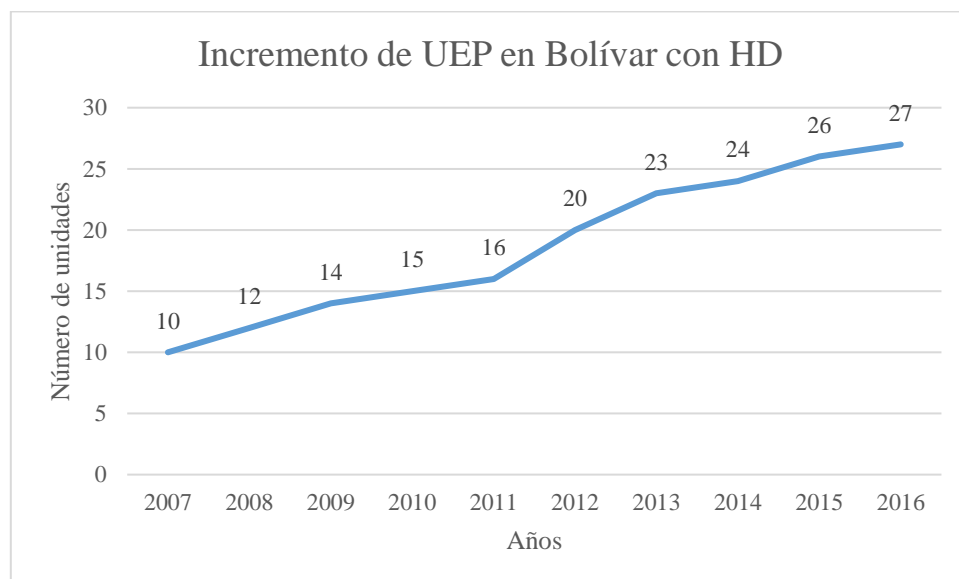


Figura 7 Incremento de UEP en Bolívar con HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 11  
*Actividad a la que se dedicaba antes de participar en HD*

Actividad	UEP
A coser	21
Agricultura	2
Ama de casa	2
Empleada doméstica	1
Transporte	1
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

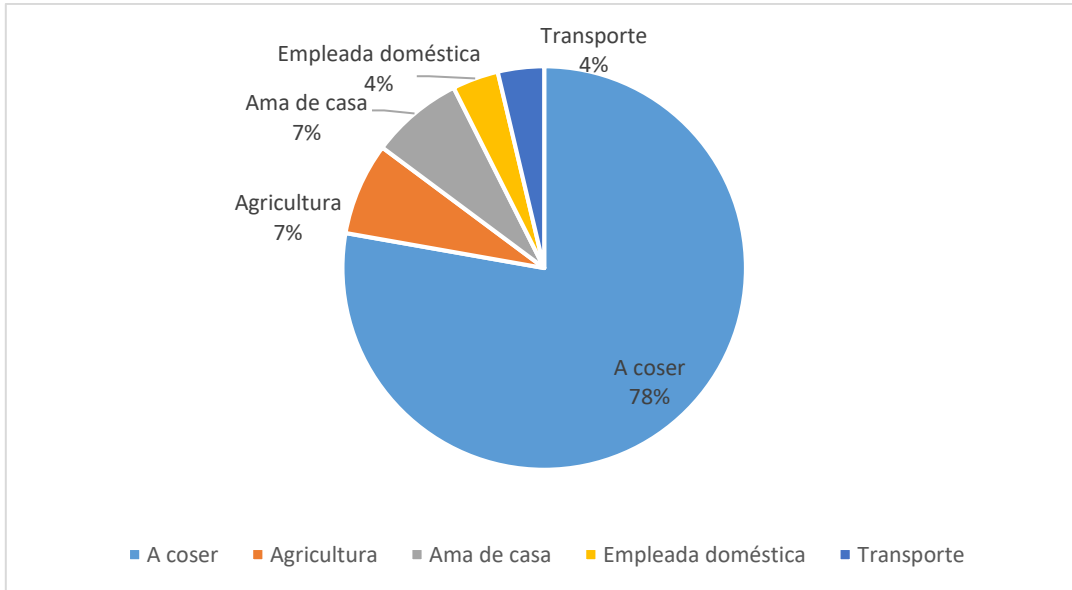


Figura 8 Actividades a las que se dedicaban antes de ingresar a HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 12  
Función que desempeñaba en el sector de la confección

Función	UEP
Operaria	13
Tenía taller	8
<b>Total</b>	<b>21</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

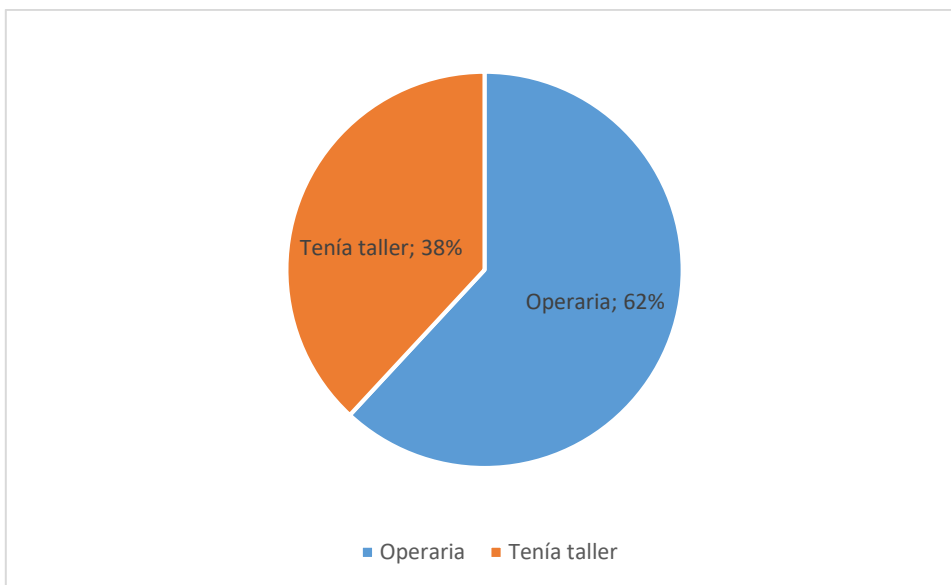


Figura 9 Función que desempeñaba antes de ingresar a HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 13

*Como realizaba la actividad*

Como realizaba la actividad	UEP
Solo	14
Con Familiares	12
Con particulares	1
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

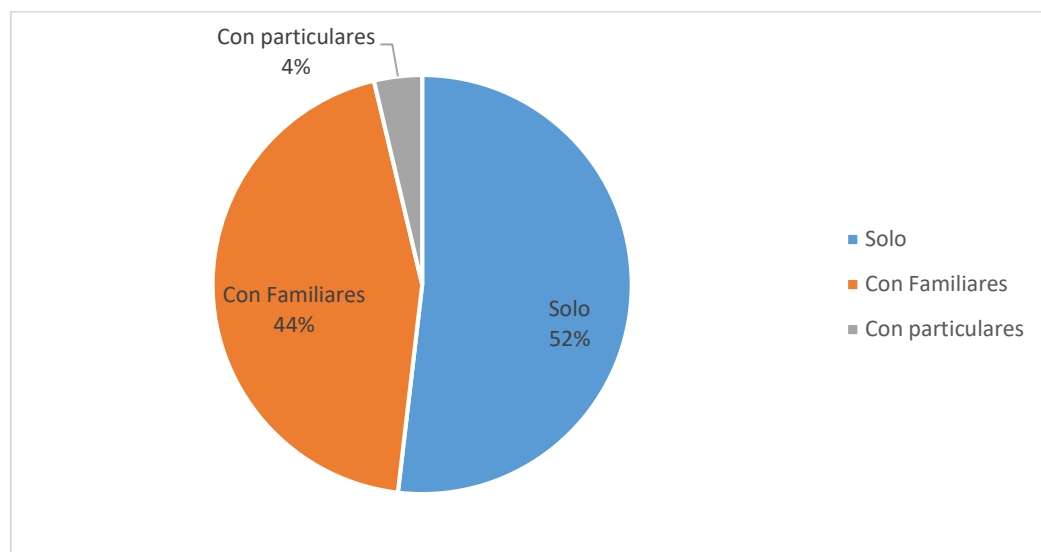


Figura 10 Con quién realizaba la actividad productiva antes de ingresar a HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 14

*Integrantes de la familia que participaban*

Número de personas	Con quién	Número de UEP
1	Solo	15
	Con el cónyuge	4
2	Con la hermana/o	2
	Con el hijo/a	1
3	Con el cónyuge	1
	Con las hijas	1
4	Con papá, mamá, hermanos	2
5	Con el cónyuge y hermanos	1
	<b>Total UEP</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

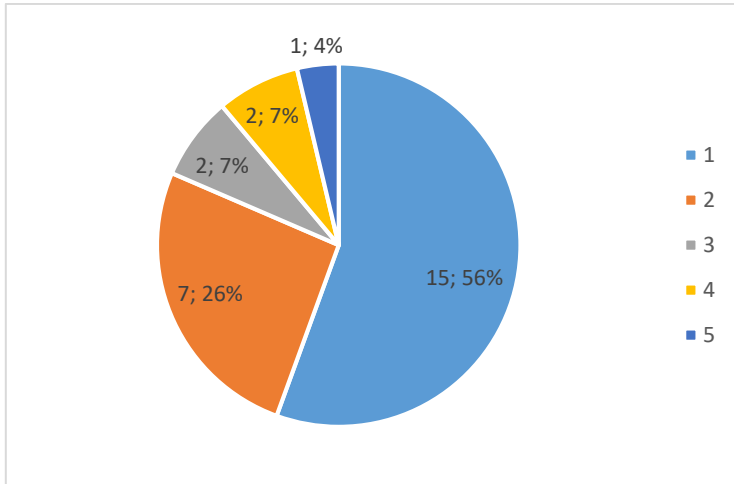


Figura 11 Integrantes de la familia que participaban. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 15  
Incremento de actores a HD por año

Años	Número de UEP	Acumulado
2010	3	3
2011	3	6
2012	2	8
2013	3	11
2014	6	17
2015	5	22
2016	5	27
<b>Total</b>	<b>27</b>	

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

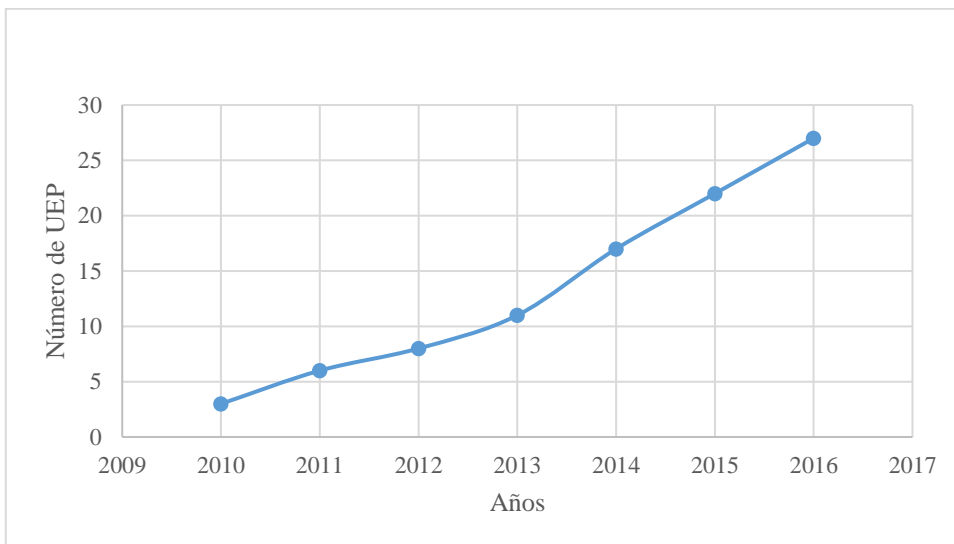


Figura 12 Incremento de actores al programa HD por año. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 16

*Motivación para ingresar HD*

Motivación	Número de UEP	Detalle
Económica	13	Necesidad de incrementar sus ingresos, contar con un trabajo estable al menos dos veces al año y cubrir deudas
Social	14	Por el bienestar de la familia, por independizarse y no dejarse explotar con la maquila, tener su propia fuente de trabajo
<b>Total</b>	<b>27</b>	

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

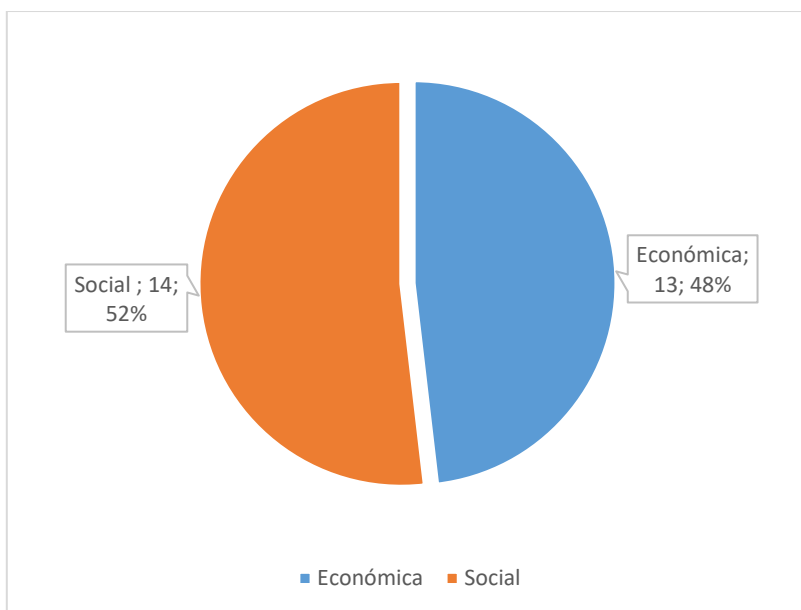


Figura 13 Motivación para ingresar a HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 17

*Trabajo con miembros de la familia*

Categoría	Número
Si	26
No	1
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 18  
Participación en las UEP

Miembros	UEP
0	1
1	2
2	6
3	8
4	6
5	3
7	1
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

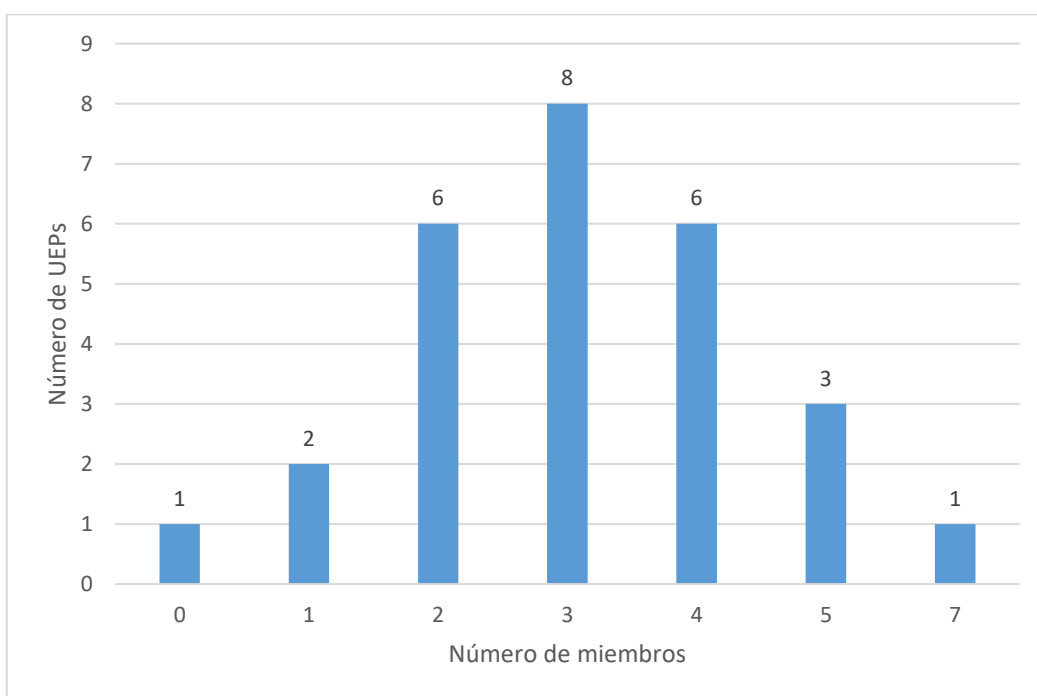


Figura 14 UEP que trabajan con miembros de su familia actualmente en HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 19  
Cómo considera a la UEP

UEP	Número
Familiar	16
Personal	11
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS



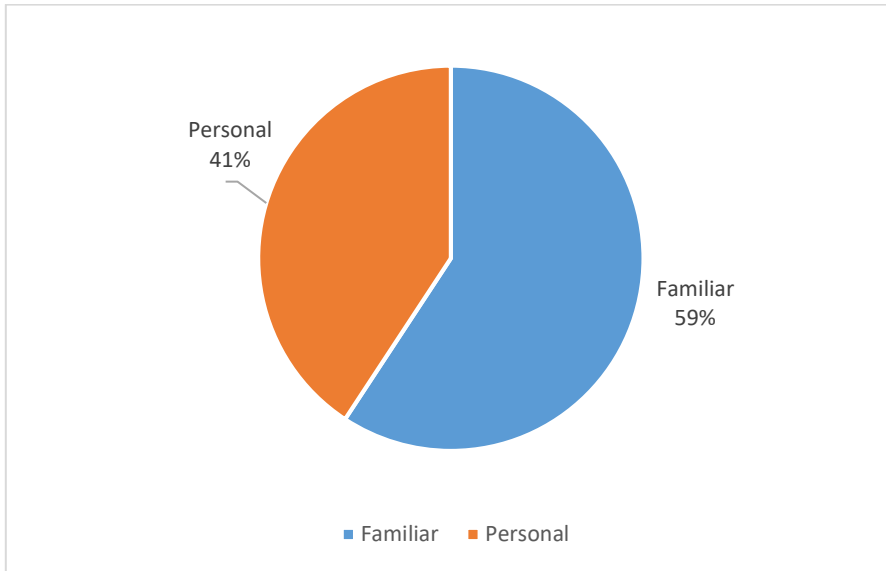


Figura 15 Cómo considera a la UEP. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 20  
UEP que laboran permanentemente

Categoría	Número de UEP
Permanente	26
No permanente	1
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

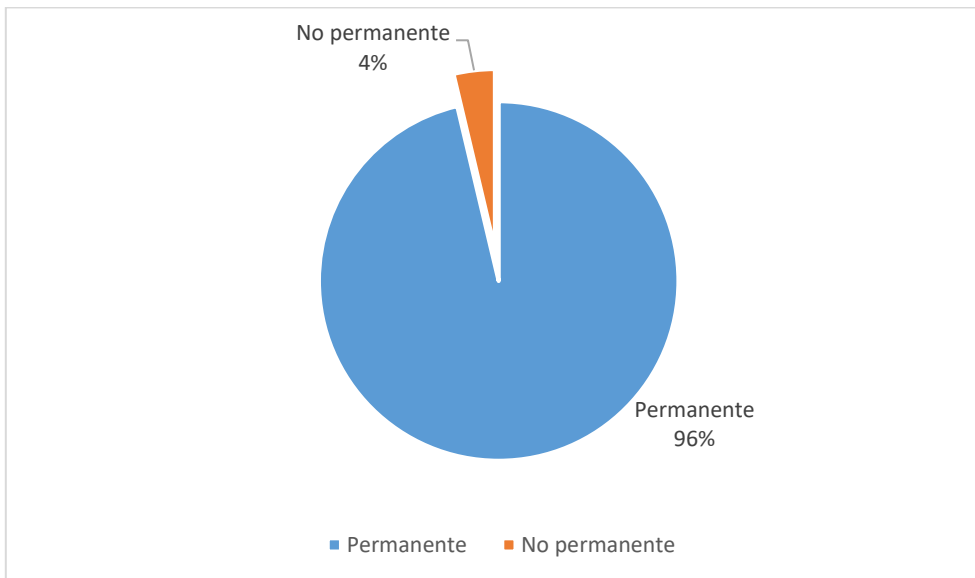


Figura 16 Número de UEP que laboran permanentemente. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 21  
*Acceso a HD*

Motivación	Número de UEP	Detalle
Difícil	15	Por el egoísmo de los compañeros que no les daban información y les decían que no van a poder. Porque no contaba con la maquinaria, no ingresaron la primera vez, la documentación se debía presentar en otra ciudad. “los compañeros no nos querían avisar”, “porque nos discriminaron, nos hicieron llorar, nos decían que no tenemos experiencia”
Fácil	12	Facilidad para acceder a la información oportuna y en la preparación de documentación; también se contaba con los conocimientos y la unidad económica
<b>Total</b>	<b>27</b>	

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

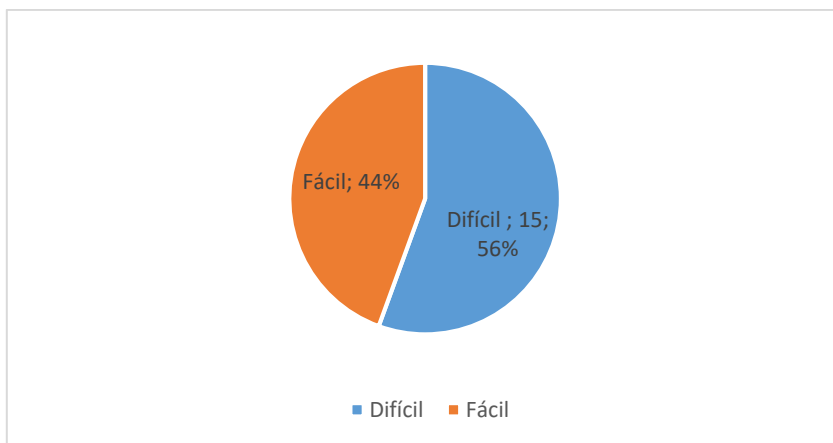


Figura 17 Acceso a HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 22  
*Procedimiento por los que ha sido contratado*

Procedimiento	Número
Catálogo Dinámico Inclusivo - CDI	10
Feria Inclusiva – FI	4
FI/CDI	13
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

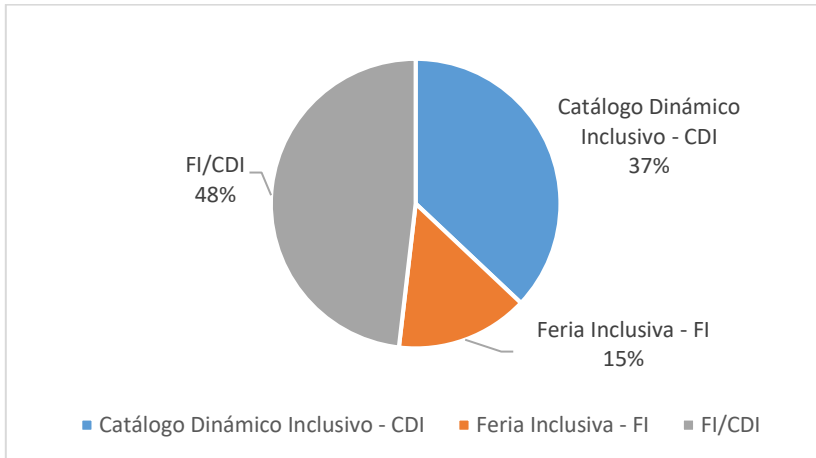


Figura 18 Procedimientos por los que ha sido contratados. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 23  
Intención de participación

Procedimiento	Número
Catálogo Dinámico Inclusivo – CDI	15
Feria Inclusiva – FI	10
FI/CDI	2
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

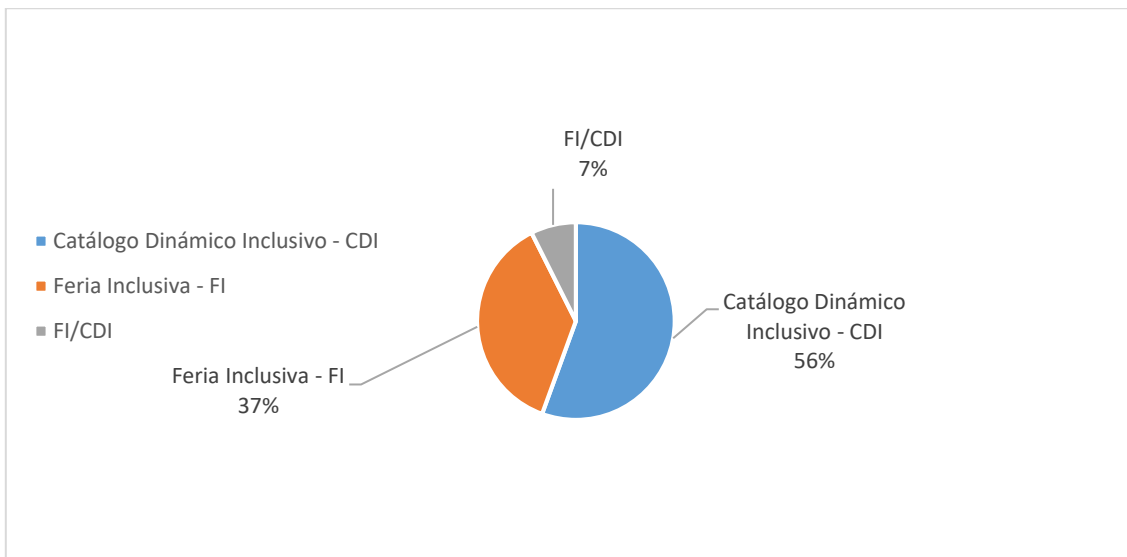


Figura 19 Bajo que procedimiento le gustaría ser contratado. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 24  
*Principales obstáculos en el aspecto económico*

Obstáculos económicos	UEP que han tenido obstáculos	
	Número	Porcentaje
Obstáculos en el área económica	20	74%
Capital de trabajo	8	30%
Dinero para cubrir garantías y solicitar el anticipo	12	56%
Acceso al crédito financiero	2	7%

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

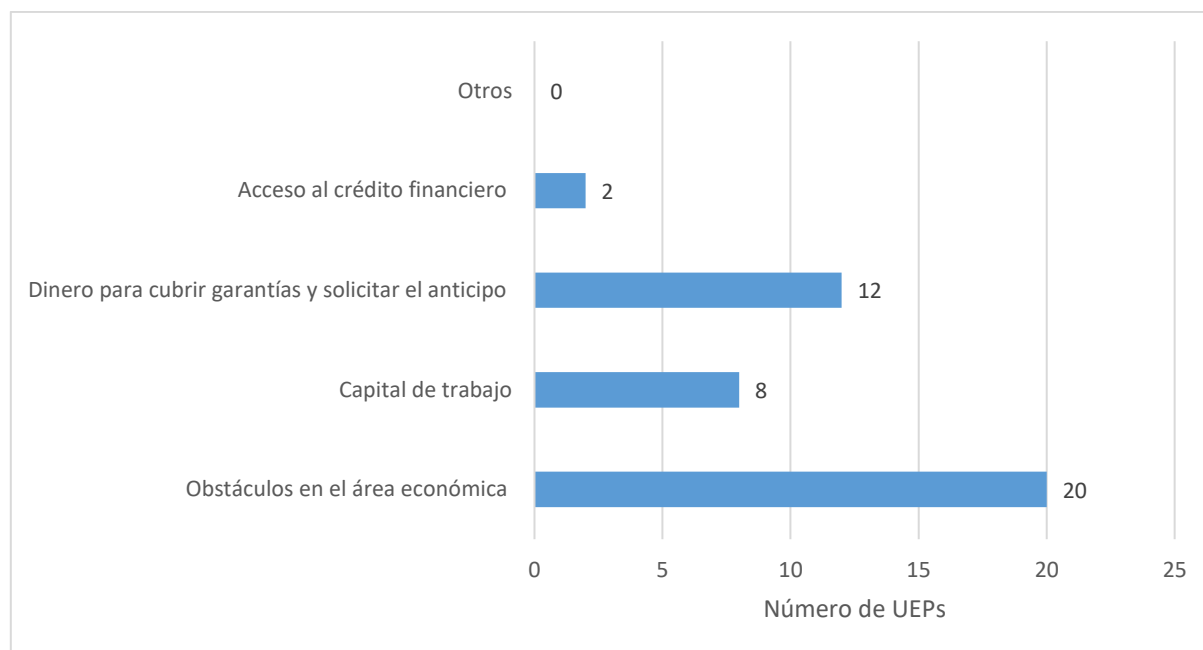


Figura 20 UEP que han tenido obstáculos económicos. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 25  
*Principales obstáculos en procedimientos*

Obstáculos en procedimientos	Si	No
Tiempo de recepción de la información	7	20
En la elaboración de documentos	8	19
En la atención de los funcionarios públicos	4	23
En el tiempo de duración de los procesos	7	20
Otros	1	26

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

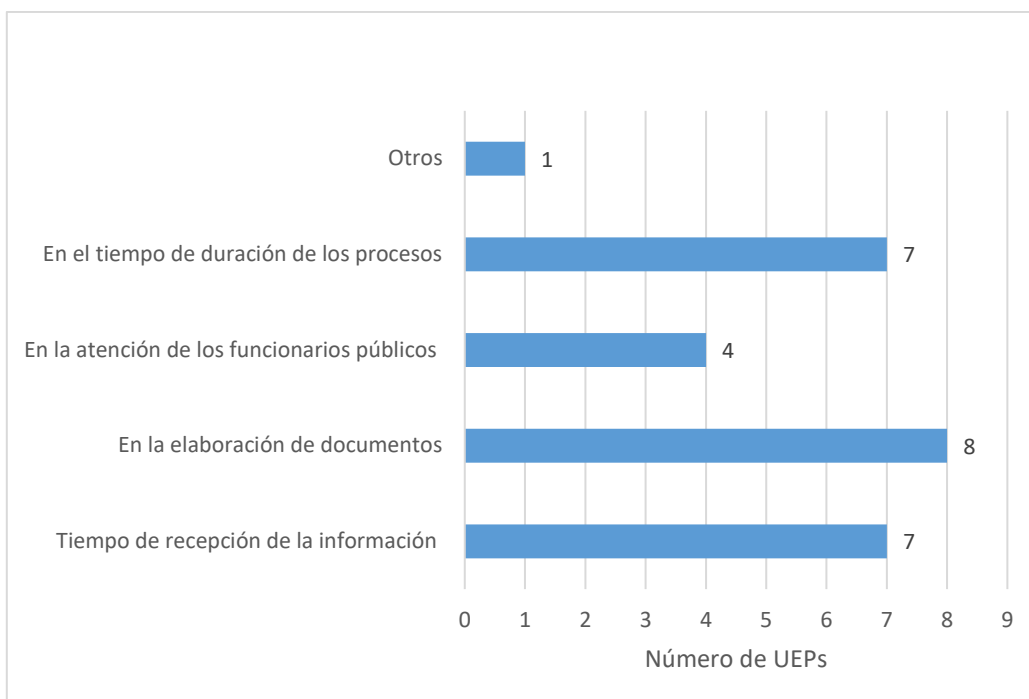


Figura 21 UEP que han tenido obstáculos en procedimientos. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 26  
Principales obstáculos en la confección

Obstáculos en la confección	Si	No
Tiempo para la confección	5	22
Maquinaria suficiente y acorde a las exigencias del programa	6	21
Personal en cantidad y conocimientos	4	23
Disponibilidad de materia prima	7	20
Disponibilidad de la información técnica de la producción	6	21
Otros	0	27

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

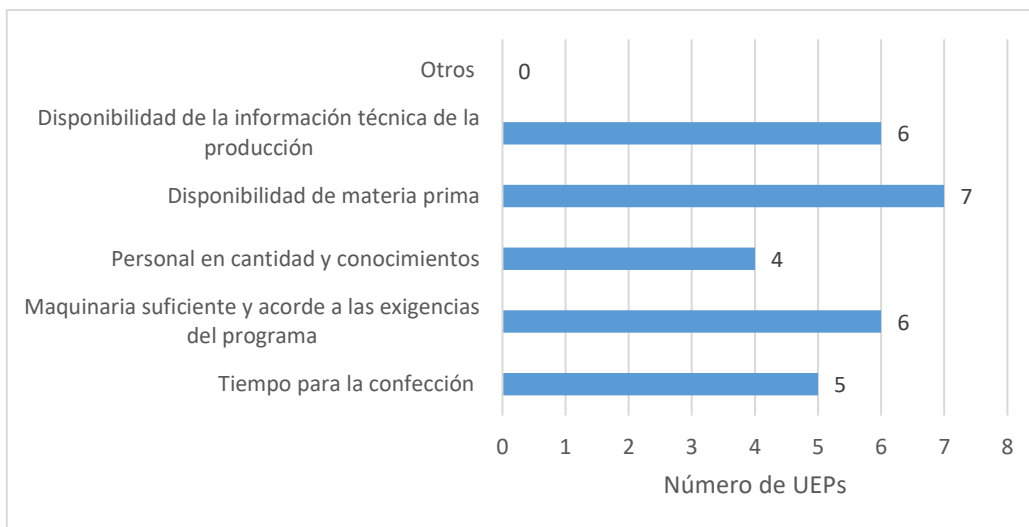


Figura 22 UEP que han tenido obstáculos en la confección. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 27  
Principales obstáculos en los pagos

Obstáculos en la confección	Si	No
En acceder a los anticipos y su acreditación	5	22
Los pagos son a tiempo	27	0
Espera por mucho tiempo los pagos	27	0
Ha pagado multas por retrasos en las entregas (si o no, cuánto)	3	24

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

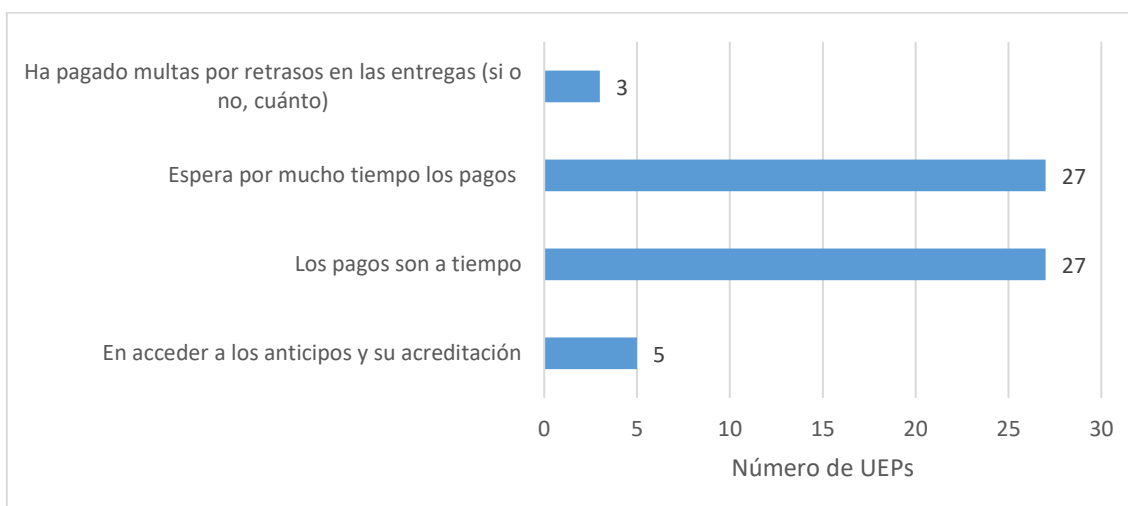


Figura 23 UEP que han tenido obstáculos en los pagos. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 28  
*Tiempo máximo que ha esperado por un pago en meses*

Meses	UEP
1	0
2	4
3	11
4	6
5	1
6	5

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

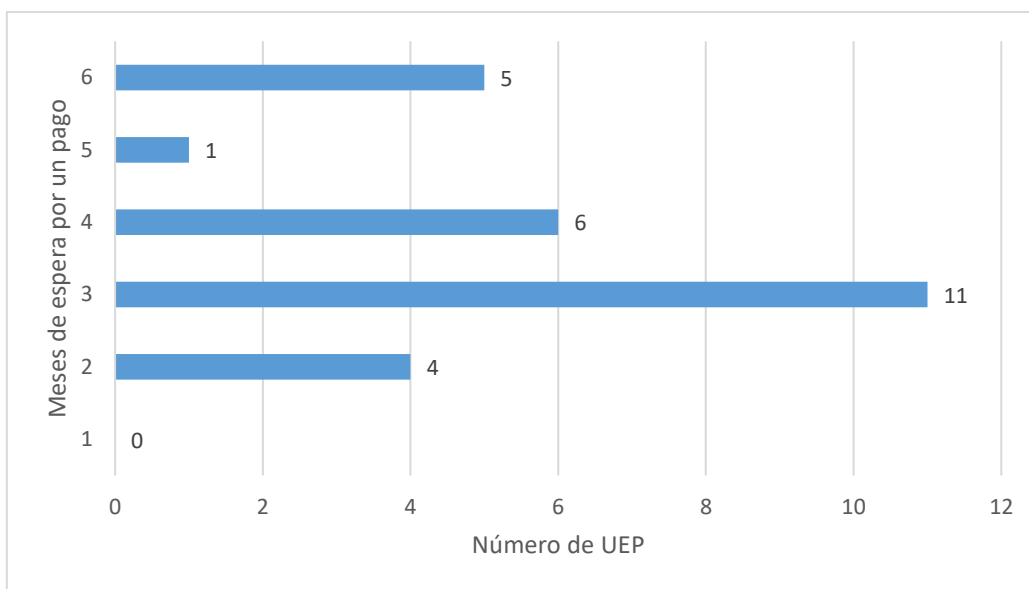


Figura 24 Tiempo máximo de espera por un pago. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 29  
*Número de UEP que han ganado con HD*

Ha ganado	Número de UEP
Si	27
No	0

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

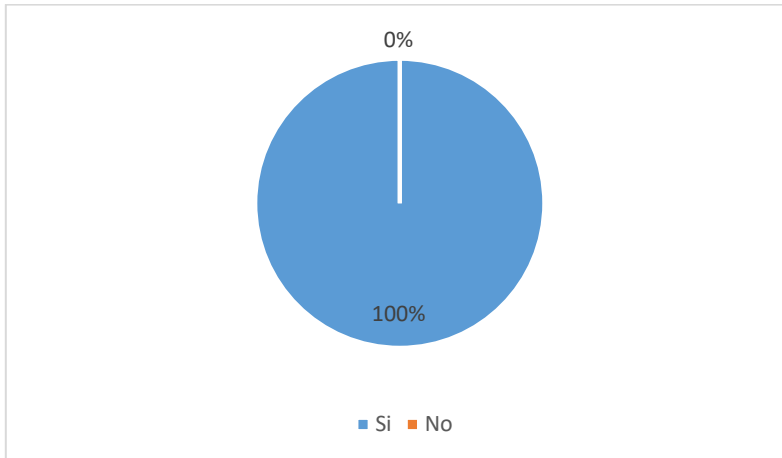


Figura 25 Número de UEP que han ganado con HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 30  
Porcentaje de ganancia percibido por las UEP

Porcentaje de ganancia	UPEs	Porcentaje	Acumulados
25%	1	3,70%	
40%	1	3,70%	7,41%
50%	10	37,04%	70,37%
60%	9	33,33%	
65%	1	3,70%	
70%	4	14,81%	22,22%
80%	1	3,70%	
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS



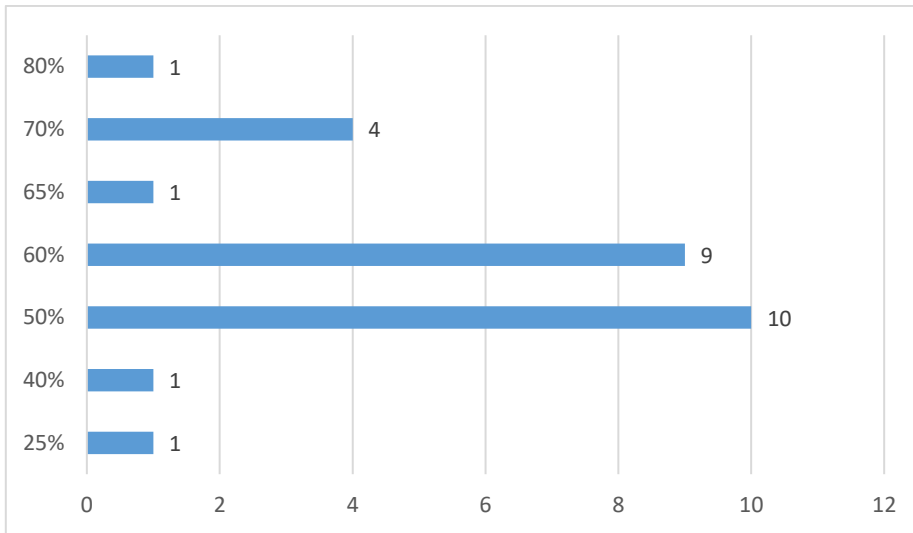


Figura 26 Porcentaje de ganancias en UEP. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 31  
 UEP que han mejorado su situación económica al participar en HD

Ha mejorado económicamente	Número de UEP
Si	27
No	0

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

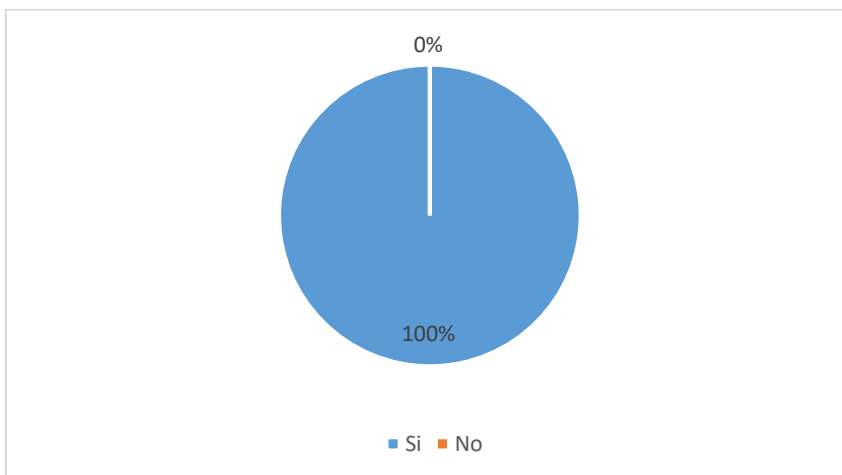


Figura 27 Número de UEP que han mejorado su situación económica al participar en HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 32  
*Porcentaje de mejora económica de las UEP*

Porcentaje	UEP	Agrupado	Porcentaje
10%	1		
20%	2		
25%	1	10	37%
30%	4		
40%	2		
50%	3		
60%	4		
70%	2	17	63%
75%	1		
80%	3		
100%	4		
<b>Total</b>	27	27	100%

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

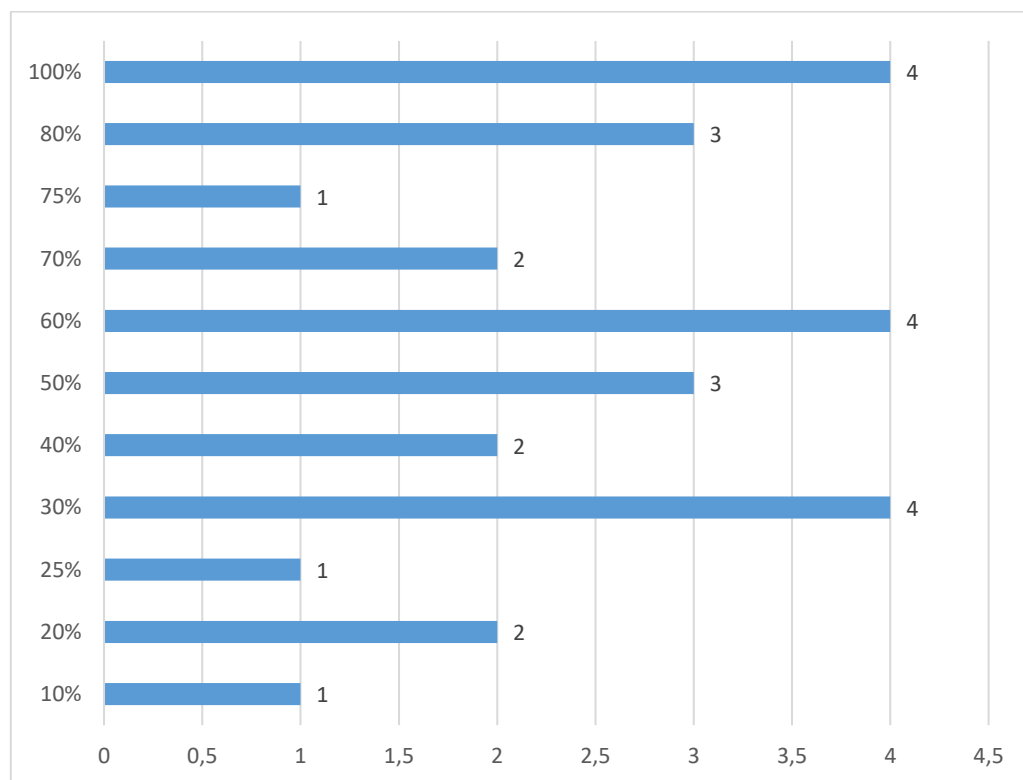


Figura 28 Porcentaje de mejora económica de las UEP. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 33  
*Rubros en los que redistribuye los excedentes*

Rubros	Si	No	Porcentaje
Vivienda	16	11	59,26%
Maquinaria	25	2	92,59%
Vehículos	4	23	14,81%
Otros	4	23	14,81%

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

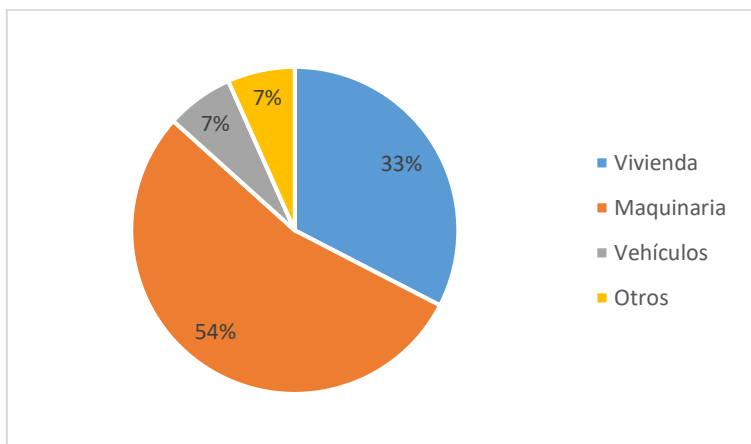


Figura 29 Porcentaje en el que redistribuyen los excedentes. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 34  
*Destino de los excedentes*

Rubros	Si	No	%
Reinversión en el emprendimiento	27	0	34%
Alimentación	25	2	13%
Vestimenta	25	2	5%
Servicios Básicos	25	2	7%
Salud	26	1	8%
Mantenimiento de vivienda	21	6	14%
Activos para el hogar	18	9	7%
Educación	20	7	10%
Viajes	7	20	2%
Otros	2	25	1%

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

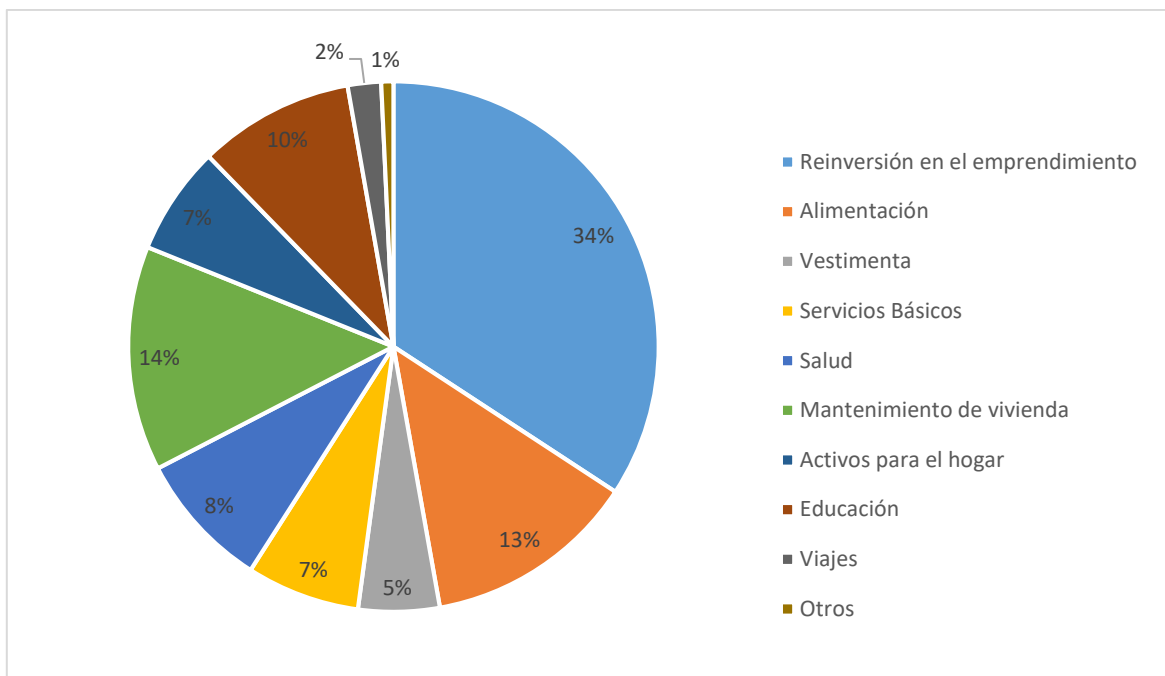


Figura 30 Porcentaje del destino de los excedentes. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 35  
Aspectos que han mejorado con HD

Aspectos	Si	No
Calidad de producción	27	0
Procesos de producción	27	0
Cambio de proveedores de materias primas	20	7
Capacidades de quienes cosen	27	0
Incorporación de nuevas maquinarias	26	1
Ingreso a nuevos mercados públicos	15	12
Ingreso a nuevos espacios comerciales privados	18	9
Implementar nuevas líneas de producción	18	9

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

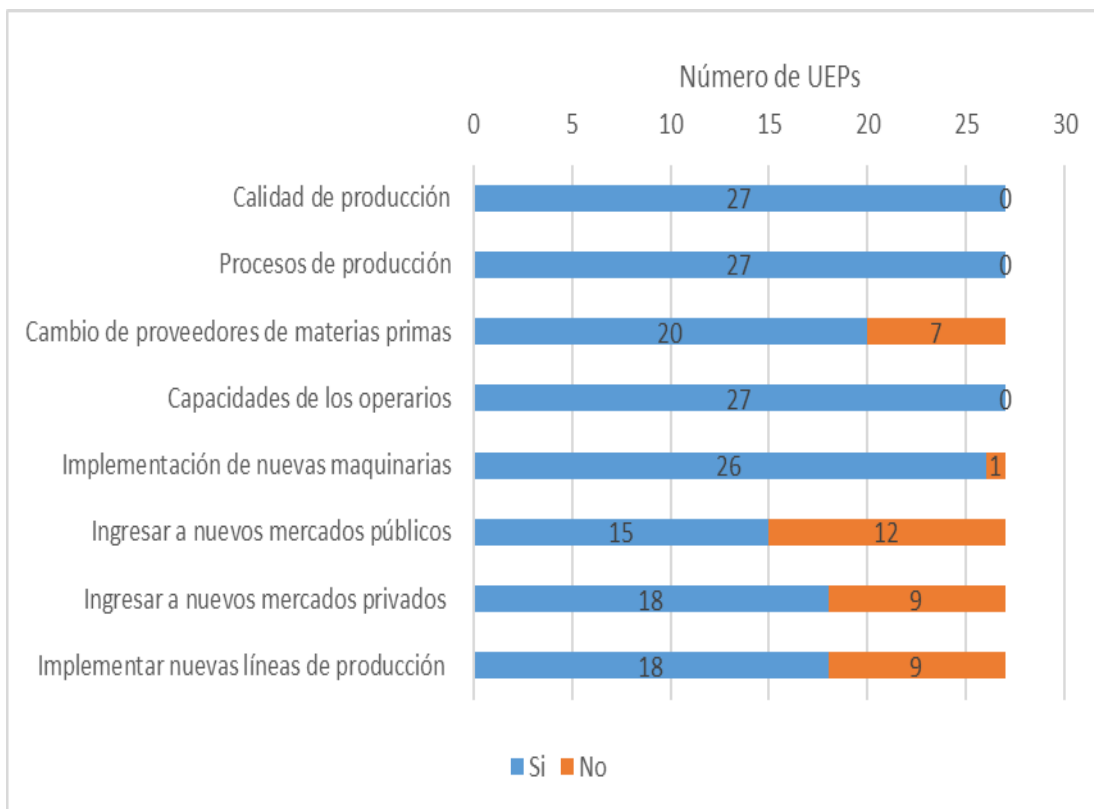
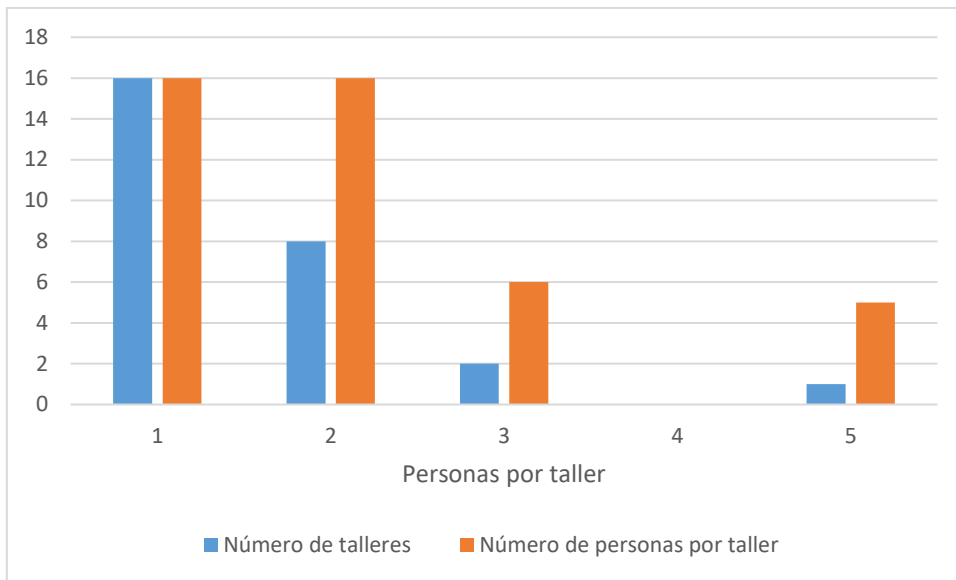


Figura 31 Aspectos que han mejorado con HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 36  
Personas que trabajaban en la UEP antes de HD

Agrupación de talleres por personas	Número de talleres	Número de personas por taller
1	16	16
2	8	16
3	2	6
4	0	0
5	1	5
Total	27	43

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS



*Figura 32* Número de personas que trabajan en las UEP antes de HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 37

Personas que trabajaron en UEP antes de vincularse a HD

Agrupación de talleres por personas	Número de talleres	Número de personas por taller	Mujeres	Hombres	Mestizos	Indígenas	Negros	Montubios	Jóvenes	Adultos	Adultos mayores	Personas con capacidades diferentes
1	16	16	13	3	13	3	0	0	3	13	0	0
2	8	16	13	3	14	2	0	0	6	10	0	0
3	2	6	5	1	3	3	0	0	2	3	1	0
4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
5	1	5	5	0	5	0	0	0	0	5	0	0
Total	27	43	36	7	35	8	0	0	11	31	1	0

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

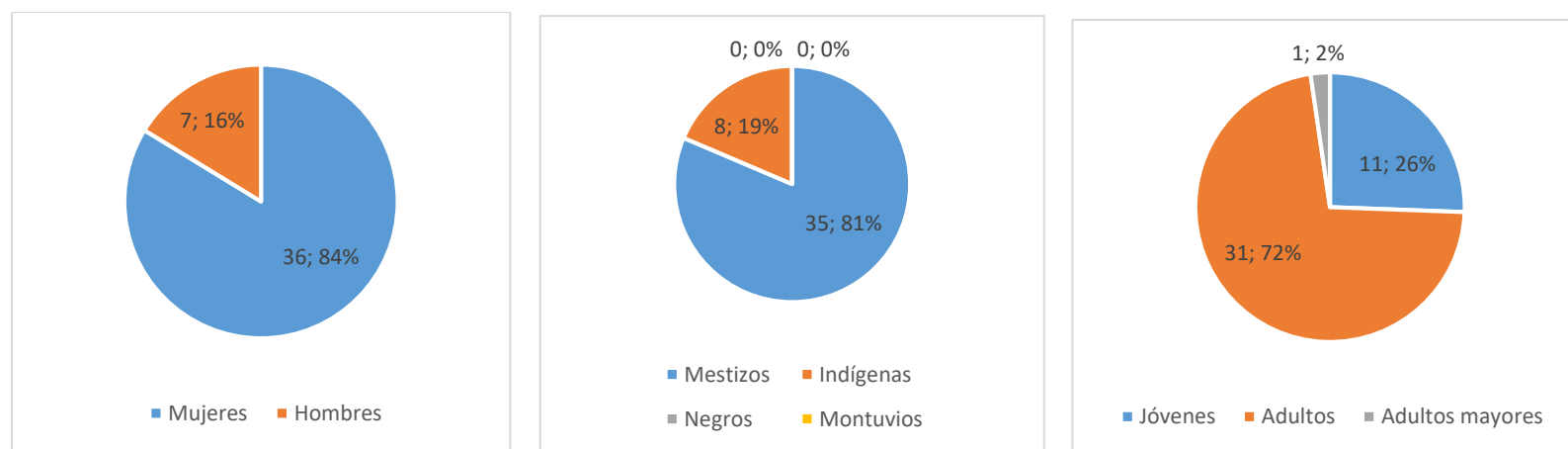


Figura 33 Distribución por género, etnia y grupo etario antes de participar en HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 38

Personas que trabajan en UEP al participar en HD

Agrupación de talleres por personas	Número de talleres	Número de personas por taller	Mujeres	Hombres	Mestizos	Indígenas	Negros	Montuvios	Jóvenes	Adultos	Adultos mayores	Personas con capacidades diferentes
2	3	6	6	0	4	2	0	0	2	4	0	0
3	9	27	18	9	27	0	0	0	9	18	0	0
4	4	16	12	4	4	12	0	0	10	6	0	0
5	3	15	4	11	15	0	0	0	5	9	1	0
6	1	6	4	2	6	0	0	0	3	3	0	0
7	3	21	18	3	21	0	0	0	7	13	1	0
8	1	8	4	4	8	0	0	0	2	6	0	0
9	2	18	14	4	18	0	0	0	11	7	0	0
10	1	10	7	3	9	1	0	0	5	4	1	0
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>127</b>	<b>87</b>	<b>40</b>	<b>112</b>	<b>15</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>54</b>	<b>70</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

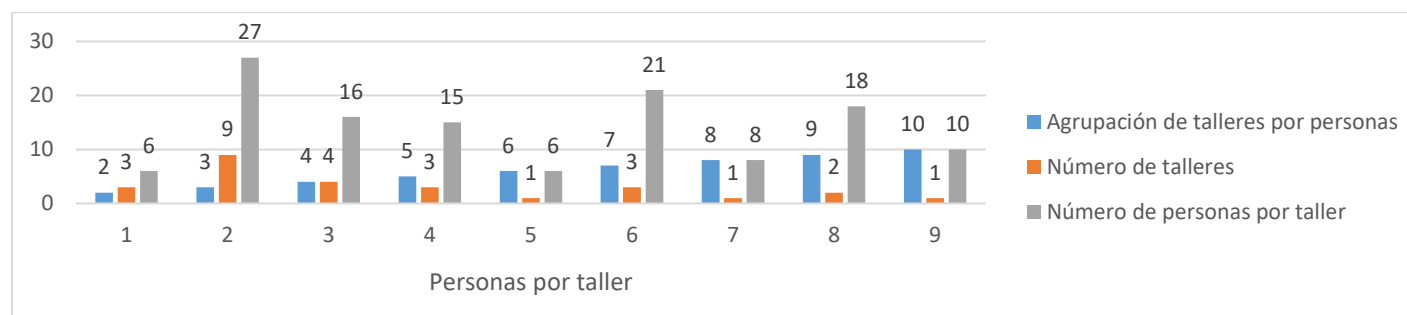


Figura 34 Número de personas que trabajan en las UEP en el programa HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS



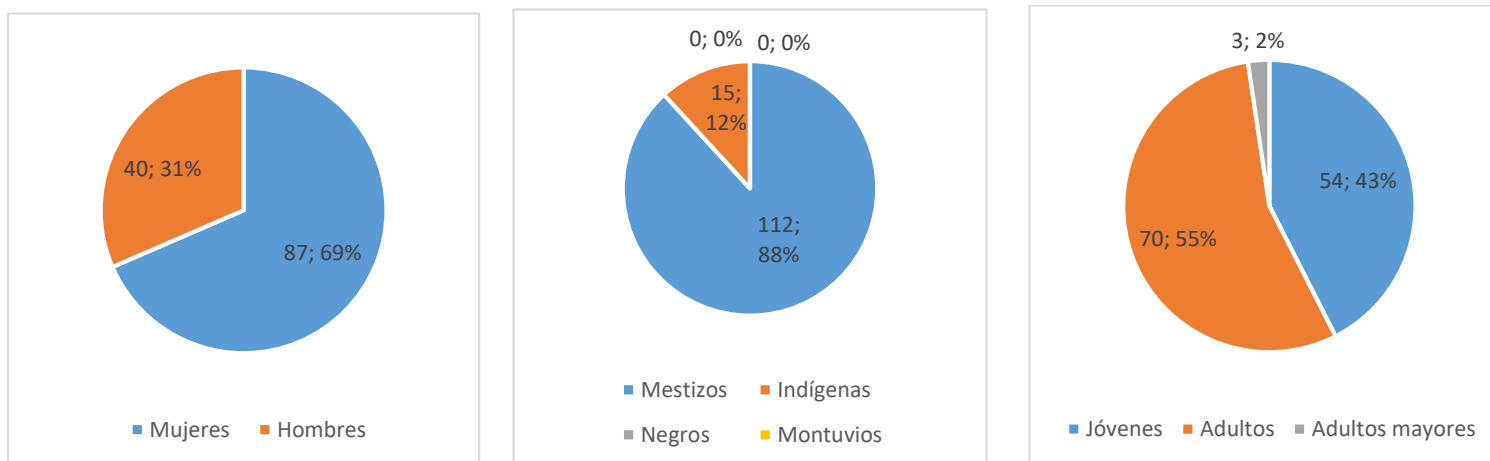


Figura 35 Distribución por género, etnia y grupo etario cuando participan en HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 39

Personas que trabajan con y sin el programa HD

Antes / Después	Número de talleres	Número de personas por taller	Mujeres	Hombres	Mestizos	Indígenas	Negros	Montuvios	Jóvenes	Adultos	Adultos mayores	Personas con capacidades diferentes
Sin el HD	27	43	36	7	35	8	0	0	11	31	1	0
Con el HD	27	127	87	40	112	15	0	0	54	70	3	0
Sin el HD		Porcentaje	83,72%	16,28%	81,40%	18,60%	0,00%	0,00%	25,58%	72,09%	2,33%	0,00%
Con el HD		s	68,50%	31,50%	88,19%	11,81%	0,00%	0,00%	42,52%	55,12%	2,36%	0,00%
Incremento	Cantidad	84	51	33	77	7	0	0	43	39	2	0
	Porcentual	295%	242%	571%	320%	188%	0%	0%	491%	226%	300%	0%

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

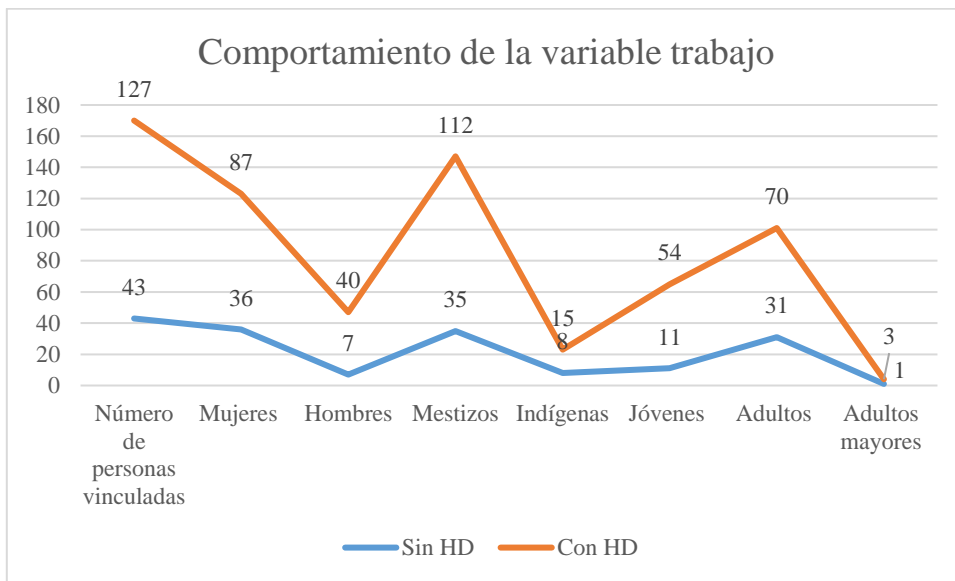


Figura 36 Variaciones en el trabajo sin y con HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 40  
Formas de pago en las UEP de HD

Formas de pago	Número de UEP	Promedio de pago	Pago mínimo	Pago máximo
Diario	4	11	10	12
Semanal	1	120		
Mensual	10	322.6	250	386
Por Obra	7	395	100	600
No hay pago	5			
<b>Total</b>	<b>27</b>			

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

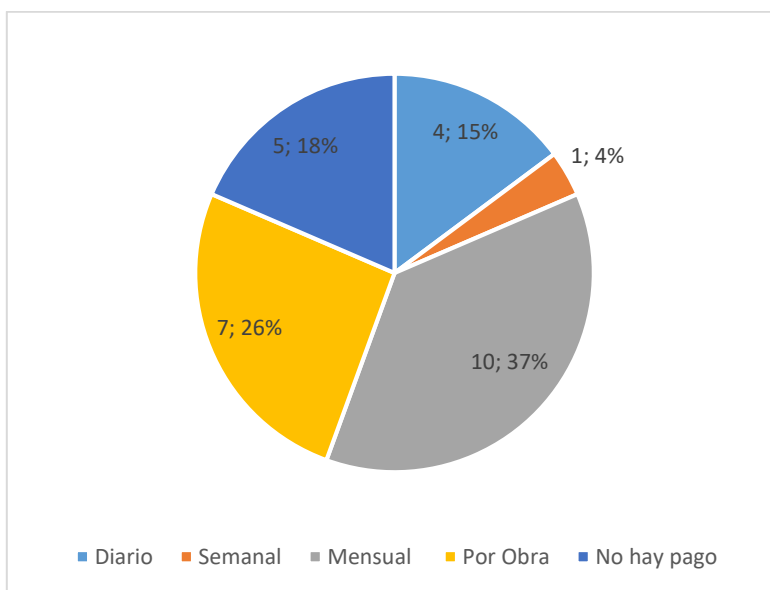


Figura 37 Forma de pago en las UEP. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 41  
*Diferencias en el pago por funciones*

<b>El pago difiere por el trabajo</b>	<b>Número de UEP</b>
Si	12
No	13
No aplica	2
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

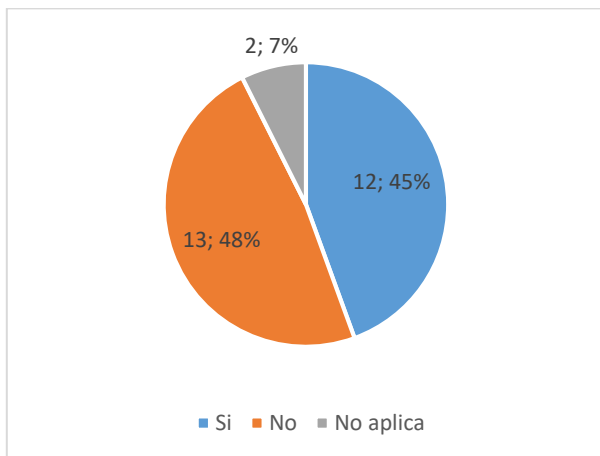


Figura 38 Diferencia en el pago por función. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 42  
*Pago del seguro social*

<b>Pago del seguro social</b>	<b>Número de UEP</b>	<b>A cuantas personas</b>
Si	16	40
No	11	0
<b>Total</b>	<b>27</b>	

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

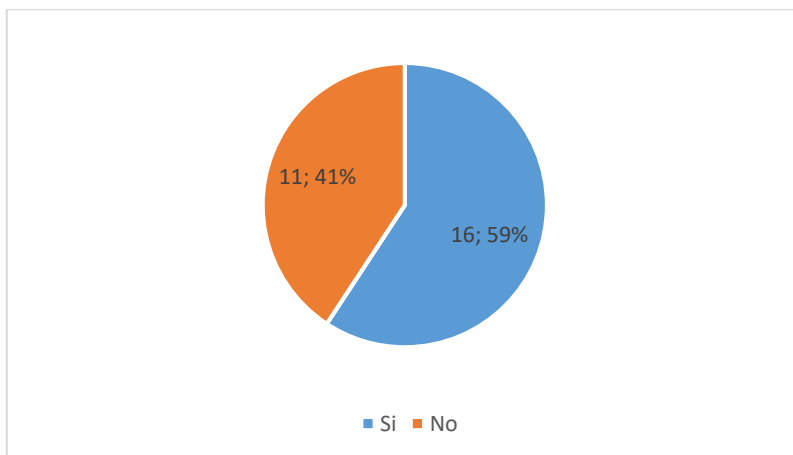


Figura 39 Pago del seguro social. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 43

*Permiso a los trabajadores en caso de enfermedad*

Concede permiso a los trabajadores en caso de enfermedad	Número de UEP
Si	27
No	0
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

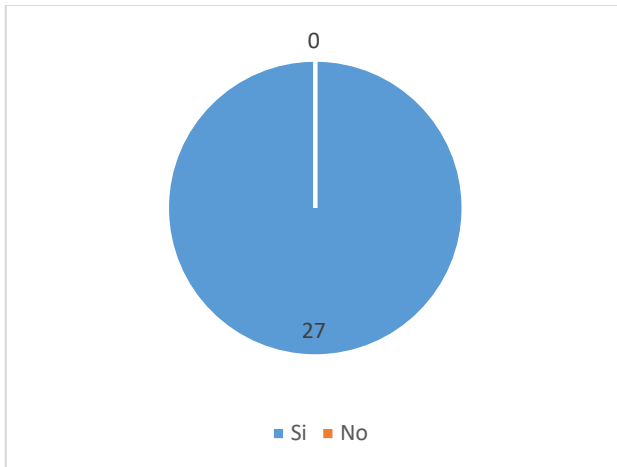


Figura 40 Permiso a los trabajadores en caso de enfermedad. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 44

*Permisos por enfermedad son descontados de las vacaciones*

Descuenta los permisos de enfermedad de las vacaciones	Número de UEP
Si	4
No	23
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

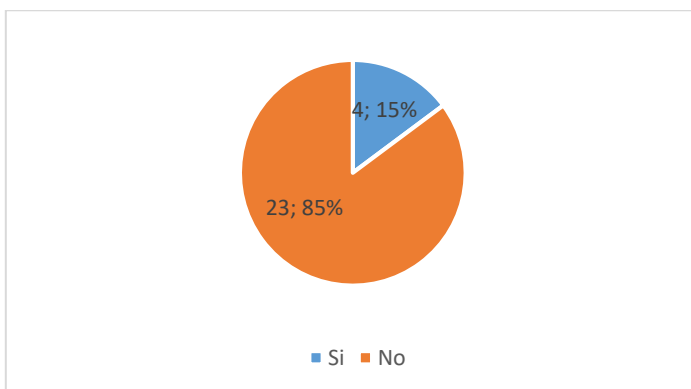


Figura 41 Permiso de enfermedad descontados de las vacaciones. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 45

*Permisos a los trabajadores para eventos escolares*

Permiso para eventos escolares	Número de UEP
Si	26
No Aplica	1
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

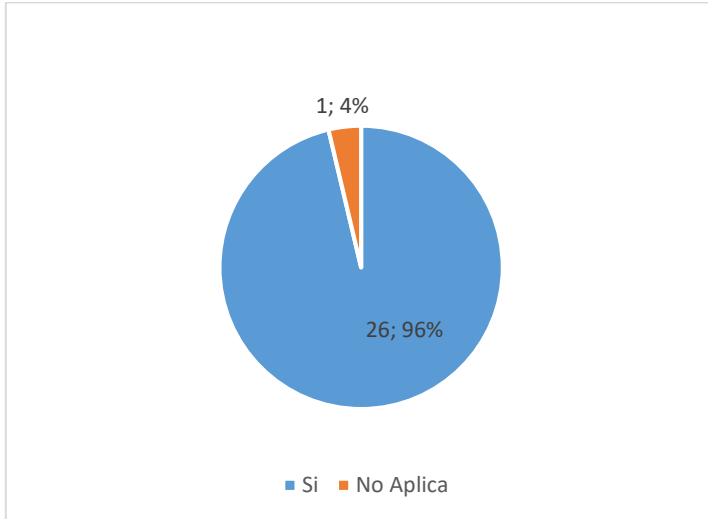


Figura 42 Permiso a los trabajadores para eventos escolares. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 46

*Otorgan días de vacaciones que manda la Ley*

Otorgan días de vacaciones correspondientes	Número de UEP
Si	5
No Aplica	22
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

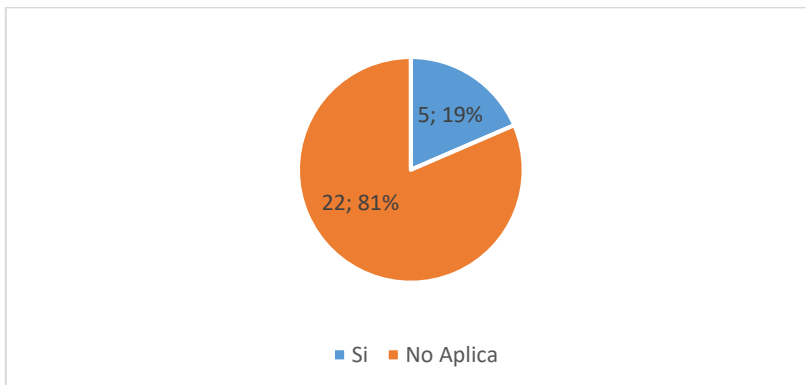


Figura 43 Otorgan días de vacaciones que otorga la Ley. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 47

*Cumplimiento de horas de trabajo a la semana*

Trabaja las horas designadas por la Ley	Número de UEP
Si	25
No	2
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

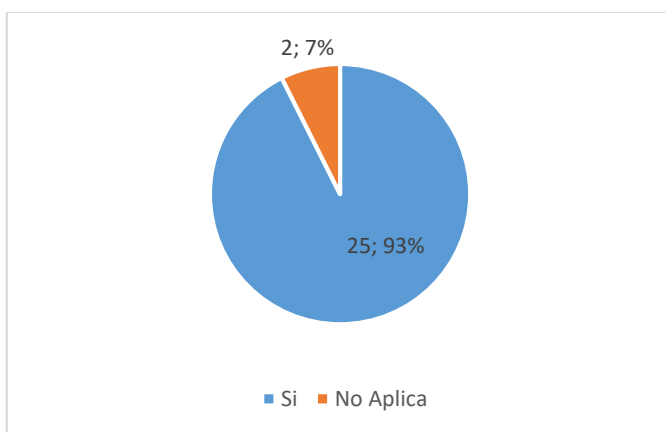


Figura 44 Cumplen las horas de trabajo a la semana. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 48

*Respeto del descanso de los trabajadores en los feriados y fines de semana*

Respeto del descanso de los Trabajadores los fines de semana y feriados	Número de UEP
Si	19
No	8
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

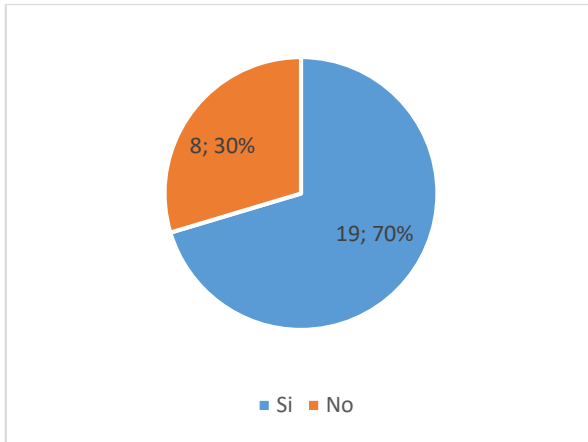


Figura 45 Respeto del descanso de los Trabajadores los fines de semana y feriados. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 49

*Flexibilidad en los horarios de trabajo*

Flexibilidad en los horarios de trabajo	Número de UEP
Si	26
No	1
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

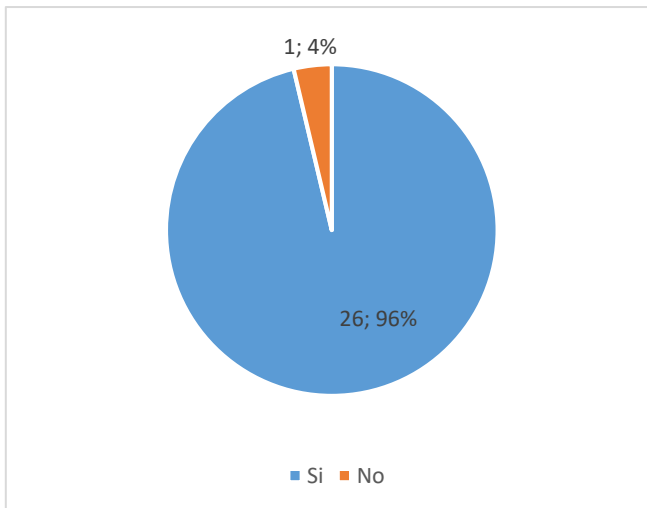


Figura 46 Respeto del descanso de los Trabajadores los fines de semana y feriados. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 50

*Beneficios que otorga a sus trabajadores*

Beneficio	Número de UEP
Comida	13
Comida más canastillas más uniformes para sus hijos	1
Comida más canastilla	2
Comida más uniformes para sus hijos	2
Otros (pagan los estudios, pagan todos los gastos)	3

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

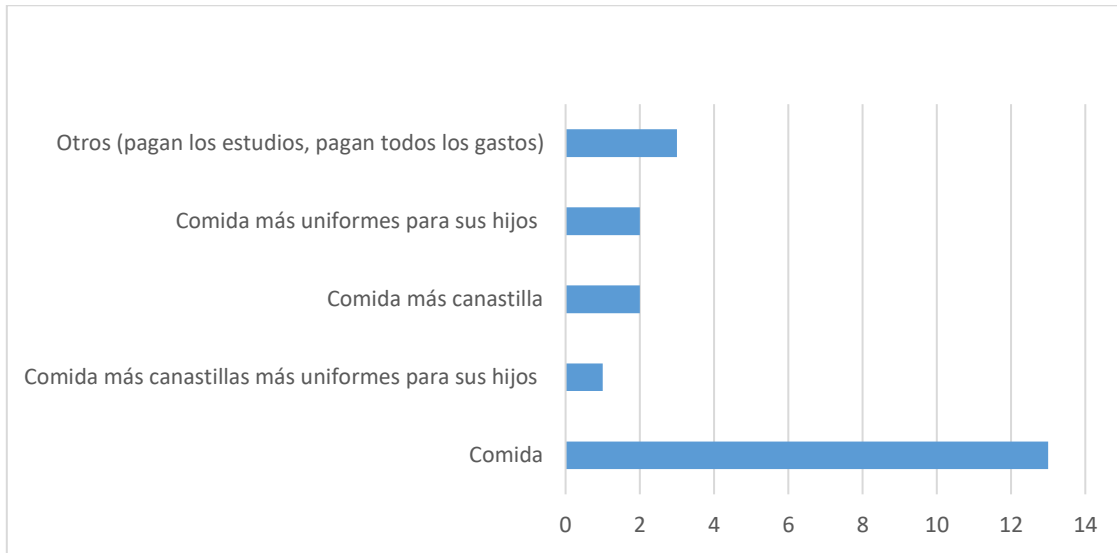


Figura 47 Número de UEP que otorgan otros beneficios a los trabajadores. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 51

*Actividades que fortalecen las relaciones*

Actividades que fortalezcan las relaciones	Número de UEP
Comilonas	22
Festejo de cumpleaños	4
Paseos	6
Caminatas	1
Reuniones	4
Festejo de la navidad	1

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS



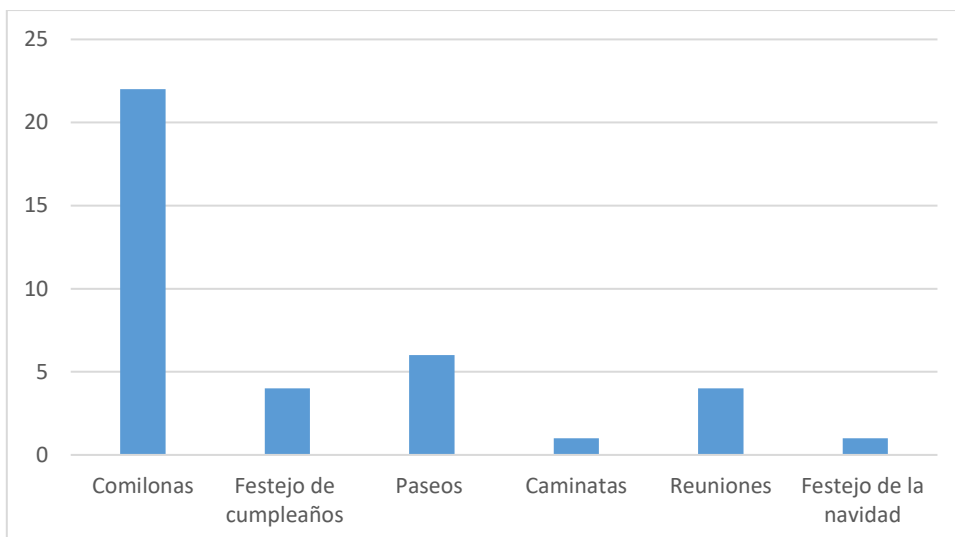


Figura 48 UEP que realizan otras actividades para fortalecer relaciones entre sí. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 52

Distribución de ingresos en la UEP

Distribuyen los ingresos	Número de UEP
Si	3
No	24
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

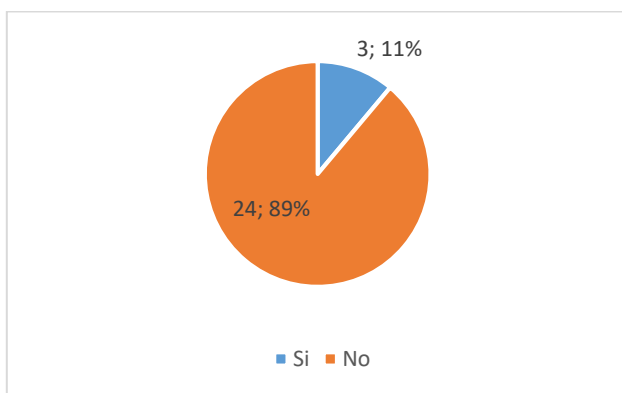


Figura 49 Distribuyen los ingresos en las UEP. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 53

Los ingresos adicionales generados le han permitido mejorar las condiciones

Rubros	Número de UEP	Prioridad
Salud de los miembros de la familia	27	1
Acceso a una mejor educación	22	2
Mejora de la vivienda	23	4
Contar con una mejor alimentación	27	3
Poder realizar actividades de entretenimiento y esparcimiento (viajes)	20	5
Otra	13	6

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

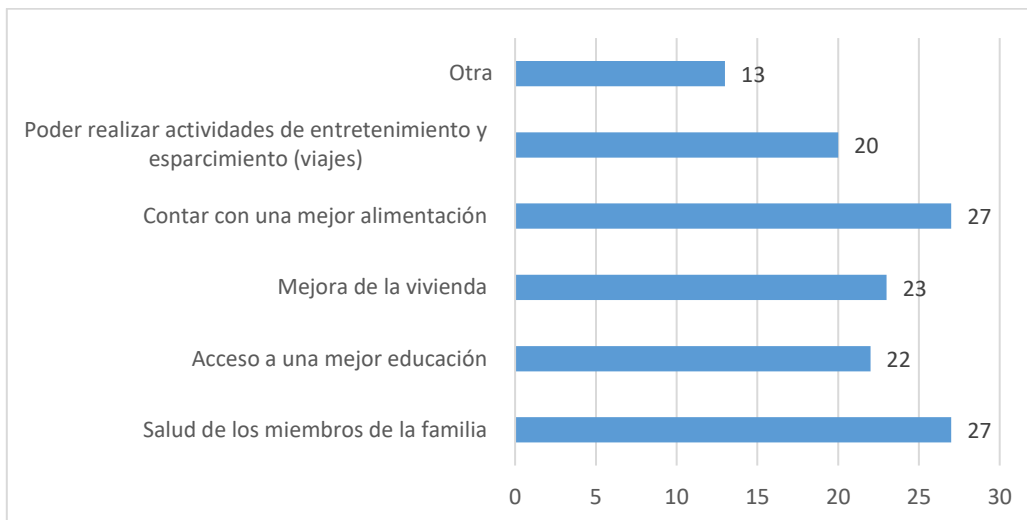


Figura 50 Rubros en los que han mejorado las UEP. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 54

Tabulación prioridad en las mejoras

Rubros	1	2	3	4	5	6
Salud de los miembros de la familia	10	7	6	4	0	0
Acceso a una mejor educación	7	8	4	4	3	1
Mejora de la vivienda	3	7	6	9	2	0
Contar con una mejor alimentación	4	3	11	5	4	0
Poder realizar actividades de entretenimiento y esparcimiento (viajes)	0	1	0	3	14	9
Otra	3	1	0	2	4	16

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 55

Influencia negativa

Conflictos	Si	No
Conflictos entre trabajadores	0	27
Conflictos con los familiares	2	25
Competencia desleal por parte de los trabajadores	3	24
Han destruido prácticas culturales	5	22
Otros problemas	5	22

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

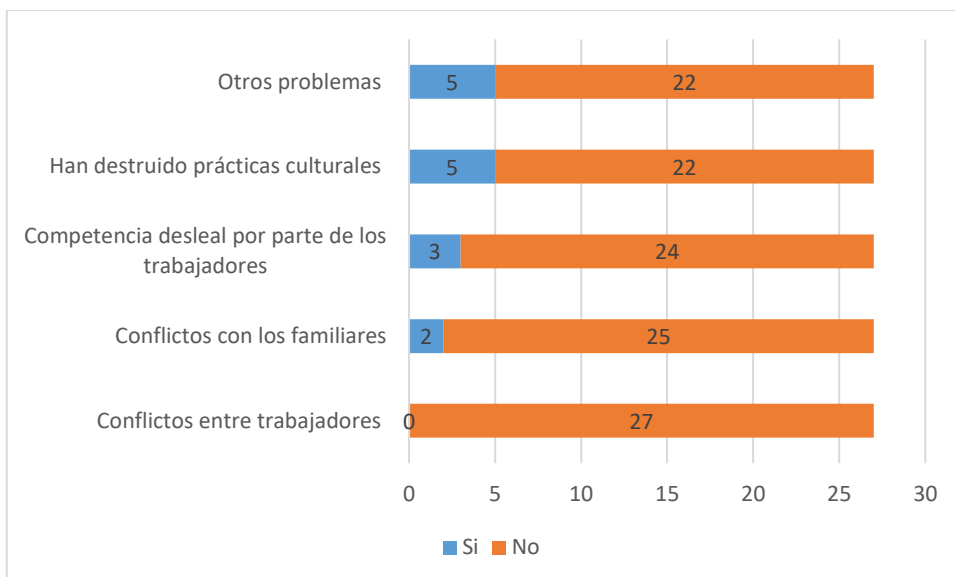


Figura 51 Conflictos o situaciones negativas que se han dado por HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 56

*Manejo de la administración del emprendimiento*

Administración jerárquica	Número de UEP
Si	14
No	13
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

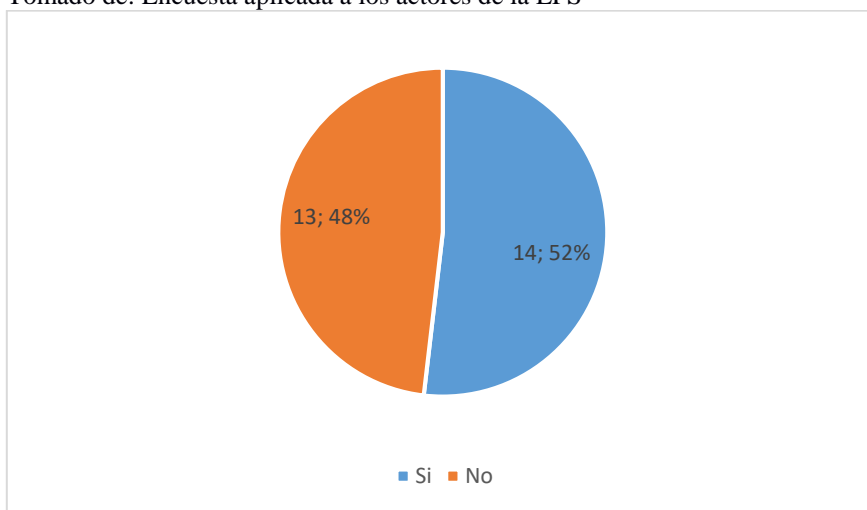


Figura 52 Administración del emprendimiento jerárquica. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 57

*Forma de tomar las decisiones*

Individualizada o en conjunto	Número de UEPs
Solo	10

En conjunto	Con los familiares directos (cónyuge, hijos)	12	17
	Con todos los que son parte de la UEP	5	
<b>Total</b>			<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

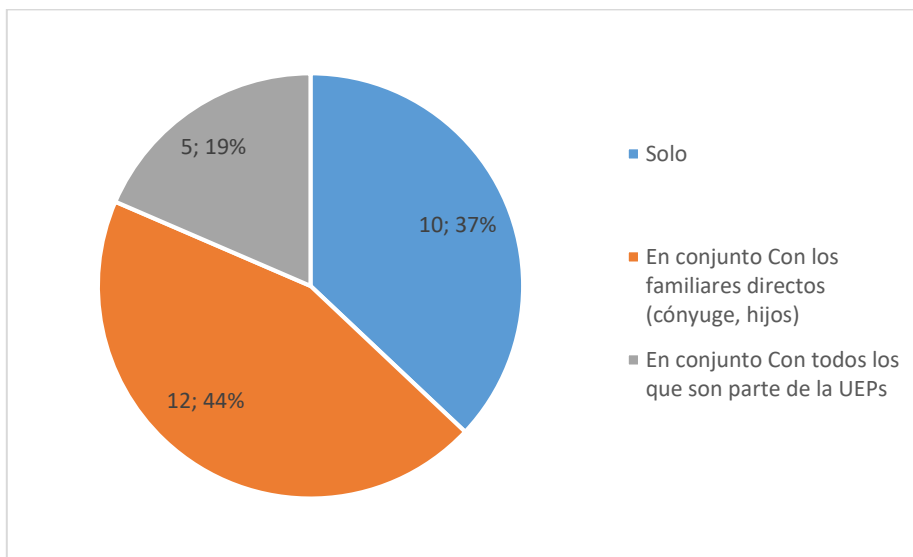


Figura 53 Forma de tomar las decisiones. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 58  
*Opinión de los trabajadores*

Considera la opinión de los trabajadores	Número de UEP
Si	25
No	2
<b>Total</b>	<b>27</b>

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

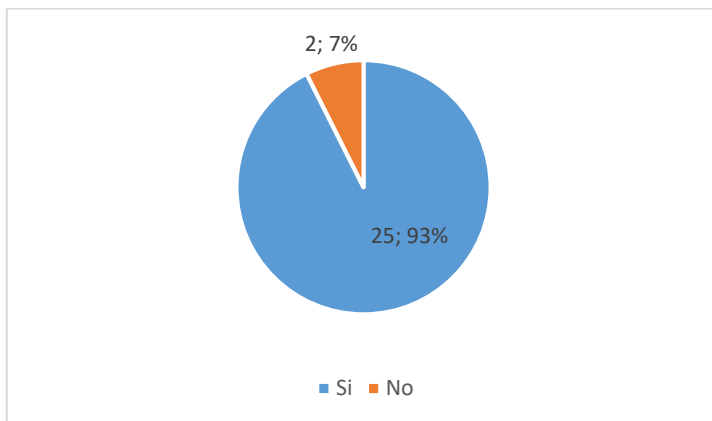


Figura 54 Consideración de la opinión de los trabajadores. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 59  
Insumos que reciclan

Reciclaje con insumos	Si	No	No	Cuáles
Telas	26	1	96,30%	Elaboración de guipe
Agujas	6	21	22,22%	Guardan en frascos para botar en la basura
Fundas	23	4	85,19%	Reúsan
Agua	25	2	92,59%	No desperdician
Luz	27	0	100,00%	Apagan toda la maquinaria a diario
Basura	4	23	14,81%	Separan lo orgánico para animales
Otros	12	14	44,44%	Recogen las botellas

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

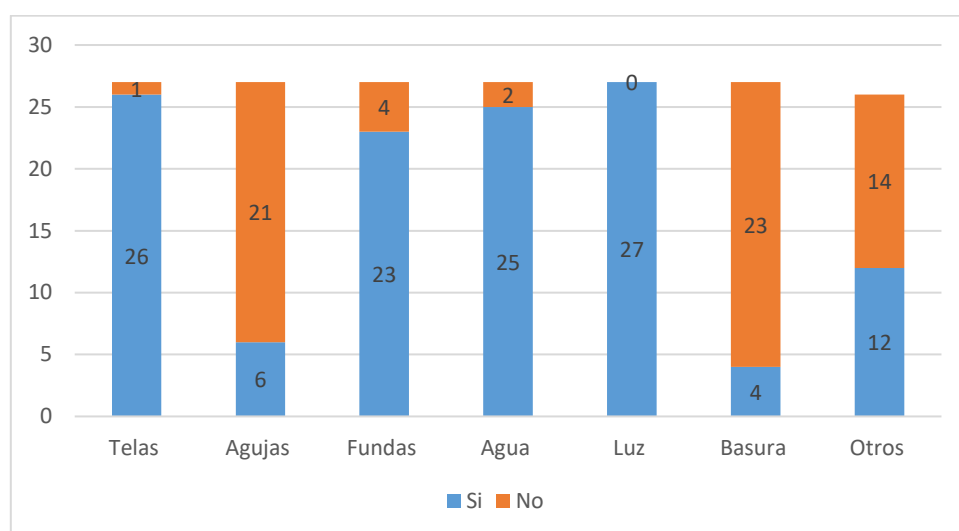


Figura 55 Insumos que reciclan. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 60  
UEP que pertenecen a una organización antes y después de ingresar a HD

Pertenecen a una organización	Si		No		Total
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	
Antes de HD	9	33%	18	67%	27
Después de HD	11	41%	16	59%	27

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

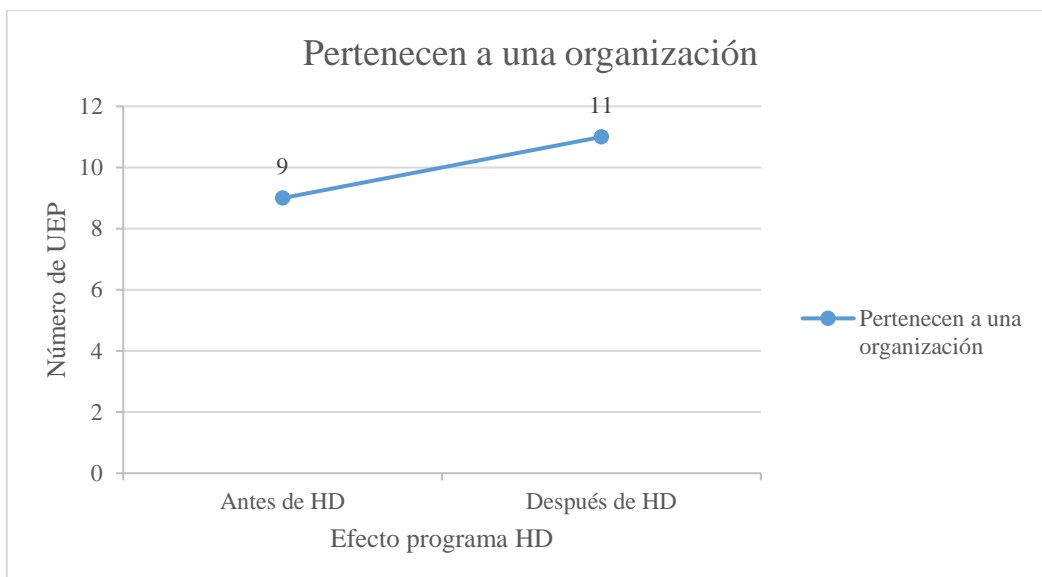


Figura 56 UEP que pertenece a una organización antes y después de ingresar a HD. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

Tabla 61  
Interés por agruparse

Tiene interés	Número de UEP	Motivo
Si	12	Porque se adquiere más trabajo en grupo y se puede acceder a beneficios de instituciones
No	15	Muchos problemas, conflictos, inconformidades, muchas opiniones diferentes
<b>Total</b>	<b>27</b>	

Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

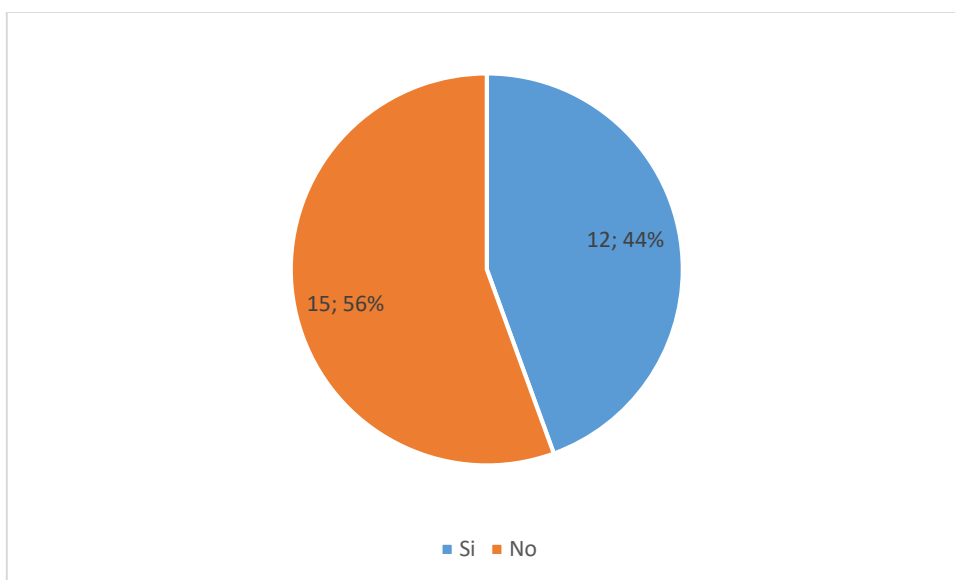


Figura 57 Interés por agruparse. Tomado de: Encuesta aplicada a los actores de la EPS

### ¿Qué entiende por EPS?

No tienen una respuesta clara ni concreta sobre esta temática, 9 personas lo confunden con la institución, dieron su respuesta enfocada en trabajo que hace el IEPS; 5 encuestados fueron sinceros manifestando que desconocen el término o que no se acuerdan que es; 13 personas lo relacionaron con el trabajo, que es algo que les permite generar ingresos de una manera solidaria para mejorar su situación económica, lo ven como una oportunidad personal y familiar; manifiestan que esa economía es suya.

### ¿Usted se considera como un actor de la EPS?

Las 27 personas encuestadas se consideran parte de la EPS por los siguientes motivos:

5 personas consideran que pertenecer a la EPS está directamente relacionado con el trabajo como indispensable, se podría decir como medio de vida.

14 personas relacionan el pertenecer a la EPS porque han mejorado su condición económica con el trabajo recibido por parte del Gobierno para confeccionar uniformes, es decir, se enfocan solo en la esfera económica. 6 personas vinculan su trabajo con valores como el compartir, la solidaridad, ayudar a los demás generando trabajo, contribuyendo a la sociedad; de ellos 4 resalta el tema de independencia que han alcanzado obtener sus propios ingresos y lo han hecho con sus propias capacidades; así como también ya no son explotados en la maquila.

2 respuestas no saben porque pertenecen a la EPS.

## Anexo 10

Tabla 62  
*Entrevistas*

N°	Fecha	Tipo de comunicación	Rol
1	12 de enero de 2019	Personal	UEP
2	19 de enero de 2019	Personal	UEP
3	26 de enero de 2019	Personal	UEP
4	02 de febrero de 2019	Personal	UEP

Tomado de: Entrevistas aplicadas a los actores de la EPS