

“INCLUSIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS”



LA EXPERIENCIA DE COMERCIALIZACIÓN DE LA ASOCIACIÓN DE PRODUCTORES Y COMERCIALIZADORES DE PRODUCTOS AGROECOLÓGICOS DEL AUSTRO (APAAUSTRO)

PROYECTO



Este folleto ha sido elaborado en el marco del proyecto Mercados Campesinos financiado por la Unión Europea bajo el contrato DCI FOOD 2010-230-269, ejecutado por Agrónomos y Veterinarios Sin Fronteras, VSF-CICDA, y en base a acciones de apoyo a la producción y comercialización agroecológica en el Austro cofinanciadas por la fundación holandesa ICCO.

El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del consorcio CEDIR, FEM, RAA y VSF-CICDA y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea



“Inclusión de los pequeños productores en las compras públicas”

La experiencia de comercialización de la Asociación de productores y comercializadores de productos agroecológicos del Austro (APAAustro)

LUGAR DE LA EXPERIENCIA: Provincia del Azuay (Cuenca)

INVOLUCRADOS: Comunidades Rurales del Austro Ecuatoriano, cantones Cuenca, Sigsig, Gualaceo, Nabón, Santa Isabel de la provincia del Azuay; El Tambo de la provincia de Cañar, Gualaquiza, Macas, Tisha de la provincia de Morona Santiago.

1. CONTEXTO SOBRE LAS COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS EN ECUADOR

A partir del 2008 entra en funcionamiento el Programa de Provisión de Alimentos (PPA), que contempla la compra de alimentos desde el Estado mediante el sistema nacional de compras públicas. Según la Constitución del país el PPA debe ser un instrumento de fomento de las economías campesinas y la soberanía alimentaria. La creación del PPA responde a las siguientes misiones (1) remplazar el Programa Mundial de Alimentos que realizaba hasta 2008 la adquisición de los alimentos para

los programas sociales y de lucha contra la desnutrición en el país, y (2) ser un aliado estratégico en la gestión operativa y logística de los programas sociales de alimentación y nutrición del Estado.

La consolidación del proceso de compras públicas por parte del PPA se dio en el año 2010, a través de la provisión a cuatro programas de distribución de alimentos: (1) El Programa de alimentación escolar del Ministerio de Educación, proponiendo ofrecer desayuno

escolar y/o almuerzo escolar a niños de los jardines y escuelas más pobres del país; (2) El Programa Alimentate Ecuador del MIES buscando disminuir la prevalencia de anemia en niños menores de 5 años, adultos mayores a 65 años y personas discapacitadas de cualquier edad.; (3) El Programa Nacional de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Salud Pública, dirigido a lactantes, niños pequeños, mujeres embarazadas y mujeres en período de lactancia con el propósito de prevenir el retardo en el crecimiento y la malnutrición; y (4) El Programa INFA del MIES, que trabaja en el fomento de la nutrición de niños de hasta 5 años de edad que asisten a los Centros de Desarrollo Infantil o Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBVs).

Mediante el PPA, el Gobierno plantea fomentar la economía popular y solidaria y la Soberanía Alimentaria tal como lo prevé la Constitución de la República del Ecuador, y plasma como sus principales objetivos: asegu-

rar el acceso a una alimentación sana y soberana para los grupos más vulnerables de la población; y fomentar la inclusión económica y social mediante políticas que faciliten la incorporación de pequeños productores como proveedores de alimentos a los programas de compras públicas.

Entre 2009 y 2010, el PPA ha permitido la incorporación de compras públicas a pequeños productores de fréjol y quinua en particular. Sin embargo a inicios de 2011 se suspendieron esas modalidades de compra mediante el PPA. Actualmente la provisión de alimentos se encuentra en un proceso de reestructuración y con un enfoque más territorializado de la compra de alimentos sobre todo para los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBVs) que son manejados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD's), así como para los cuarteles, cárceles y hospitales que también se vinculan a este modelo de compra.





2. RELATO DE LA EXPERIENCIA

La experiencia de comercialización de la Asociación de Productores y comercializadores de productos agroecológicos del Austro (APAAustro) en compras públicas, nace de un trabajo conjunto con el MIES-IEPS¹, y mediante el apoyo de dos proyectos (1) "Producción Agroecología en las provincias de Azuay y Cañar", financiado por el MIES-IEPS de Cañar y (2) "Consolidación de la oferta organizada de productos campesinos agroecológicos y circuitos alternativos cortos de comercialización en la sierra austral del Ecuador", financiado por ICCO.

Como resultado del apoyo de esos proyectos, se logró incrementar y diversificar la producción en las fincas de los socios de la organización APAAustro, lo que implicó una mayor demanda de canales y/o espacios para la comercialización de sus productos.

En este contexto, el MIES-IEPS Azuay invita la Red Agroecológica del Austro (RAA), colectivo de organizaciones agroecológicas, ONG's e instituciones públicas de apoyo, a

proveer a los Centros Infantiles del Buen Vivir (CIBVs) con los productos agroecológicos de sus organizaciones miembros. Sin embargo dados los requisitos de elegibilidad para las compras públicas, o sea tener personería jurídica, poseer RUC, RUP, estar inscrito en el INCOP (Instituto Nacional de Contratación Pública) mediante el portal de compras públicas... la RAA no pudo ser elegible y más bien se decidió que uno de los integrantes de la RAA, la APAAustro sea la encargada de proveer a los CIBVs a través del mecanismo de Ferias Inclusivas².

Una vez definida la organización que participaría del proceso de compras se da inicio a un sin número de conversaciones entre el MIES-IEPS Azuay, el INFA (Instituto de la Niñez y la Familia) representantes de la APAAustro, y directoras/es y cocineras de cada CIBVs, para relacionar la oferta disponible con la demanda de los centros, y acordar los precios de compra. Se encontraron en ese proceso de negociación inicial diferentes dificultades y en particular las siguientes:

- 1** MIES - IEPS (Ministerio de Inclusión Económica y Social - Instituto de Economía Popular y Solidaria).
- 2** Las ferias inclusivas, son "el principal mecanismo dentro del sistema de contratación pública" para generar inclusión y fortalecer a los pequeños productores del país.

- La demanda inicial de los CIBVs corresponde a productos de abasto como: arroz, azúcar, fideos, enlatados... productos de limpieza, frutas importadas (manzanas de colores, uvas chilenas, kiwi...), verduras, hortalizas, cárnicos y lácteos.
- Los CIBVs contaban con uno o máximo dos proveedores para cumplir con toda su demanda, y tener un nuevo proveedor alarga y dificulta el proceso de cobro al Estado, por los plazos de consolidación de la información y presentación de facturas por cada uno de los proveedores.
- Las producciones son estacionales (por épocas) y no se puede tener un mismo producto durante todo el año, sobre todo en el caso de las frutas
- Los volúmenes de productos demandados semanalmente por CIBVs son muy bajos, por ejemplo: de 1 a 3 atados de acelga, de 3 a 6 lechugas, de 2 a 5 libras de melloco, de 1 a 7 libras de arveja tierna... dependiendo del número de niños por centro.
- La organización APAAustro no cuenta con un centro de acopio ni cuartos fríos que garanticen un buen estado sobre todo de los cárnicos y lácteos antes de la entrega a los CIBVs.
- La organización no cuenta con movilización propia para la distribución de los productos, por lo tanto debe contratar el servicio, encareciendo el precio de los productos.



Sin embargo la necesidad de acceder a un nuevo mercado y la condiciones relativamente favorables para hacerlo, permiten que se logre consensuar acuerdos entre el APAAustro y las instituciones públicas encargadas en base a los puntos siguientes:

- Incluir a la APAAustro como nuevo proveedor de legumbres, hortalizas, frutales andinos y tropicales, granos, tubérculos, lácteos y carnes.
- Órdenes de entrega consolidadas por mes y por centro previo a la presentación de las facturas mensuales por CIBVs para la realización de los pagos,
- Tiempo de prueba de 4 semanas,
- Envío de proforma que garantice que los costos de los productos ofertados sean inferiores a los de por lo menos 2 organizaciones³ en condición de responder a la demanda.



Se da inicio al proceso de compra el 18 de abril de 2011 por parte de 3 centros: Centro Infantil Santa Ana de los Ríos, María Luisa Aguilar y Hogar Infantil número tres. Después del período de prueba, se firma el 3 de mayo entre el INFA y el APAAustro un convenio de menor cuantía de bienes y servicios⁴ con vigencia hasta el 31 de diciembre 2011. Finalmente en el caso del CEPRODIS, cuarto centro infantil comprando a la APAAustro, no se acordó ningún convenio firmado sino un acuerdo verbal entre la representante de la Subsecretaría del MIES y la representante de la organización.

Para terminar es importante considerar que actualmente el presupuesto asignado a la alimentación de cada niño en los CIBVs es de \$ud 1,05 por día. De ese monto el 25 % está destinado a la compra de productos no perecibles como: arroz, azúcar, aceite, quinua, harinas; mientras que el 75% (\$ud 0,78) se destina a la compra de perecibles distribuidos de la siguiente manera: 10% para la compra de lácteos, 30% para la compra de carnes y mariscos y 35% para la compra de legumbres, verduras y frutas.

3 Las otras dos organizaciones que emitieron proformas fueron: La asociación de productores Ally Causay de San Bartolome - Sigsig y la Asociación de productores Azhapud de Octavio Cordero

4 Palacios de Cuenca.

La Menor cuantía es un mecanismo de compra desde el estado, establecido a través de la invitación directa a los productores por montos de compra entre \$ud 4700 y 7900.

3. PRINCIPALES RESULTADOS Y VENTAJAS DE ACCEDER A LAS COMPRAS PÚBLICAS PARA LOS CIBVS

Entre los principales resultados se pueden mencionar:

- LA CREACIÓN DE FUENTES DE TRABAJO

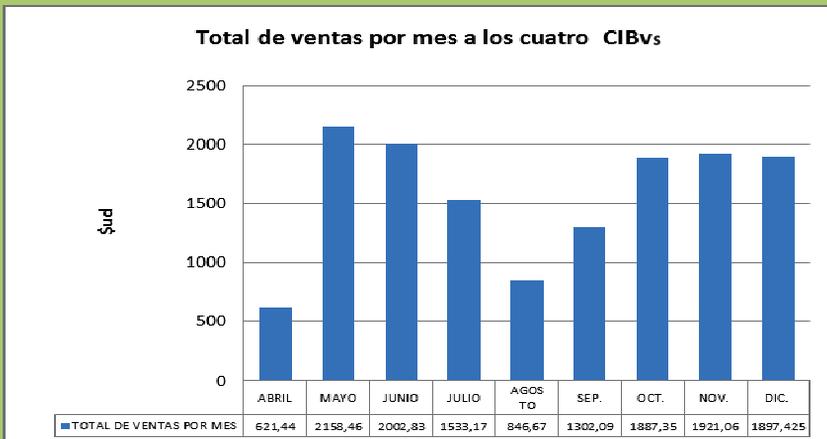
2 jornales semanales para acopio y distribución, más una persona que presta sus servicios de movilización para la distribución de los productos.

- VENTAS SEMANALES DE PRODUCTOS

La entrega de los productos a los CIBVs es semanal y segura a lo largo del mes, dado que existe un convenio firmado y/o acuerdo verbal. Sin embargo pese a la compra semanal los volúmenes demandados son mínimos y han permitido ingresos que fluctúan entre \$ud 621,44 y \$ud 2158,00.



Gráfico 1. Total de ventas por mes en dólares a los 4 CIBVs, por parte de la Asociación de productores y comercializadores de productos agroecológicos del Austro.



La disminución de las ventas en el mes de julio y agosto a nivel de los 4 centros se debe a las vacaciones escolares durante ese período, lo que incide directamente en el número de niños a alimentar diariamente. Normalmente el total de niños a alimentar en días normales de asistencia es de 290, que se reparten de la siguiente manera: CEPRODIS, 105; María Luisa, 60; Santa Ana, 80; y Hogar Número Tres, 45.

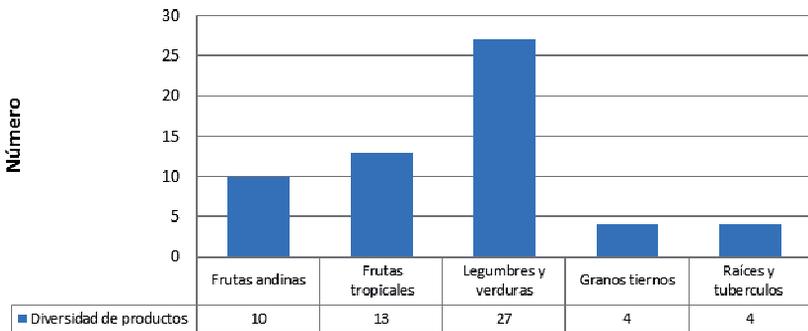
UNA OFERTA DIVERSA DE PRODUCTOS, POR LA DIVERSIDAD DE ORGANIZACIONES DE PRIMER GRADO QUE CONFORMAN LA APAAUSTRO

Si bien como organización de pequeños productores no se puede responder a toda la diversidad de productos requeridos por los CIBVs, se logra a través de las diversas organizaciones de base de la APAAustro, provenientes de diferentes pisos ecológicos, una oferta amplia de legumbres, hortalizas, frutas andinas y tropicales, granos y raíces y tubérculos...tal como se observa en el gráfico 2.



Gráfico 2. Diversidad de productos comercializados a los CIBVs según las categorías de alimentos

Diversidad de productos comercializados a los CIBv dentro de cada categoría



Tal como se ve en el Gráfico 2 la diversidad de legumbres y verduras, así como de frutas es bastante alta. Por ejemplo en el caso de las frutas los 23 tipos corresponden a: babacos, uvilla, granadillas, mora, manzanas, duraznos, gullán, peras, frutillas, tomate de árbol, guineo, aguacates, guayaba, limón, manda-

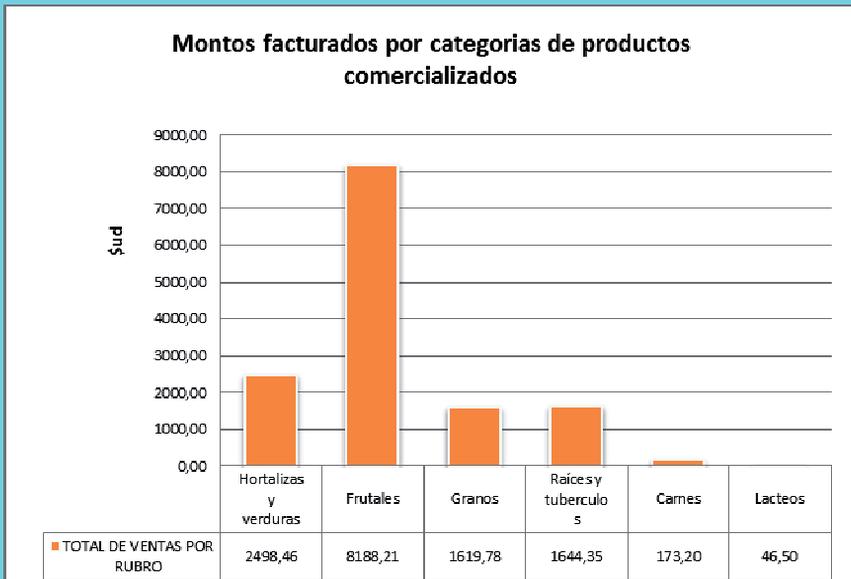
rinas, maracuyá, melones, naranjas, naranjillas, oritos, papaya, piñas y sandías. Así a nivel de la demanda de los CIBVs, las hortalizas y verduras representan el 46% de la diversidad de las ventas, y las frutas andinas y tropicales representan el 41%.

- UNA VALORIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN LOCAL, PERMITIENDO INGRESOS SEMANALES A LOS MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN QUE VENDEN SUS PRODUCTOS PARA LOS CIBVs.

Si bien la información disponible no nos permite conocer cuál es el ingreso de cada uno de los miembros de la APAAustro percibe por la venta de sus productos. El Gráfico 3 permite observar el ingreso que la organización cobra al INFA por cada una de las categorías de productos comercializados.

El principal ingreso para los productores en las ventas a los CIBVs proviene de las frutales (\$ud 8188), mucho más que hortalizas y verduras (\$ud 2498) por un mayor número de unidades requeridas por pedido, y un mayor precio unitario. Por ejemplo mientras una col tiene un precio unitario de \$ud 0,50, el precio unitario de una

Gráfico 3. Ingreso percibido por la organización a través del INFA, por cada una de las categorías de productos comercializados a los CIBVs



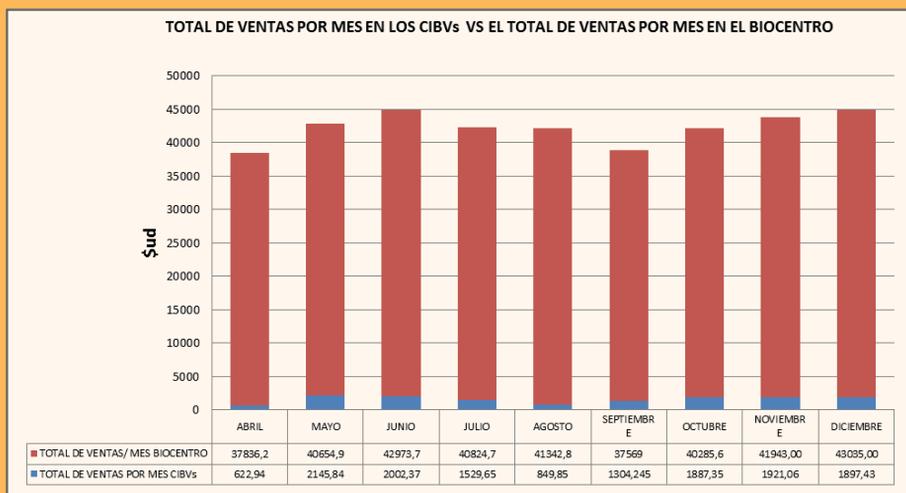
sandía, un melón, una papaya es respectivamente de \$ud 2,00, 1,50 y 4,00. Por otra parte frutas como las manzanas, granadillas, peras, duraznos... se entregan en mayor cantidad que los brócolis, coliflores, lechugas, atados de acelga...

Los valores bajos en el caso de las carnes y lácteos se debe a que solo se entregaron las 2 primeras semanas de prueba en abril. Luego se paró la entrega de esos productos a los CIBVs por ser productos fácilmente perecibles y no contar en la organización con la infraestructura y equipos adecuados para garantizar la calidad

y sanidad de esos productos.

Es interesante finalmente ir mirando la importancia en esa fase de prueba de las ventas a los CIBVs en comparación con las ventas en la Bioferia⁵ que gestiona la APAAustro. Comparando los montos facturados durante los primeros 9 meses de compras de los CIBVs a la APAAustro, frente a los montos que se generan mensualmente en un espacio como el Biocentro, podemos decir que actualmente son mínimos y en el mejor de los casos representa solamente el 5% (mes de mayo), tal como se observa en el siguiente gráfico.

Gráfico 4. Total de ventas por mes facturados por la APAAustro al INFA (venta a los CIBVs), vs el monto total de ventas por mes en el Bioferia.



* En el caso de los meses septiembre a diciembre, aún no se cuenta con datos procesados de la Bioferia, sin embargo se estima que no variarían muchos de los valores presentados para meses anteriores.

5 La feria agroecológica o Bioferia, es una de las ferias campesinas organizadas más grande del país, siendo su cifra de venta en el 2009 de \$ud 10000 por semana y de unos \$ud 500.000 en el año. Agrupa a 105 familias de productores permanentes en la feria y 500 familias que venden ocasionalmente o a través de los primeros.



4. ACTUALES LIMITANTES PARA QUE LAS ORGANIZACIONES ACCEDAN A LAS COMPRAS PÚBLICAS DE LOS CIBVs

- **Ser organizaciones Jurídicamente reconocidas**, poseer RUC, RUP y estar inscritas en el INCOP a través del portal de compras públicas.
- **Tener un inventario claro de los productos a ofertar a lo largo del año** que considere las épocas de producción; así como los precios de venta por unidad.
- **Tener una alta diversidad de productos para responder a la demanda** (frutales, legumbres, raíces y tubérculos, hortalizas, frutas, cárnicos, lácteos...), para carnes y lácteos es necesario considerar la infraestructura y equipos necesarios (centros de acopio y cuartos fríos) para la buena preservación de los alimentos hasta su entrega (lunes en la mañana) a los centros infantiles.
- **Disponer de capital de trabajo para la compra de productos**, para asegurar el pago a los productores al momento de la compra; y no cuando el INFA realiza el pago a la organización, entre 45 a 55 días luego de la entrega de las facturas.
- **Disponer de capital de trabajo para el pago de acopiadores y transporte:** al tratarse de una venta asociativa es necesario la contratación permanente de personal para el acopio y distribución de los productos. En el caso de la APAAustro fue necesaria la contratación de dos personas que se encargan del acopio y distribución a cada centro percibiendo un sueldo diario de \$10,00. En el caso del transporte este tiene un costo de \$25 por entrega a los 4 centros.
- **Tener una oferta de productos que compita con los intermediarios en cuanto a precios, y que además se ajuste al presupuesto de los CIBVs.** Como se mencionó antes la contratación de personal y transporte es necesaria, pero tiende a encarecer los costos de los productos. Por ejemplo: una piña tiene un precio de compra al productor de \$1,10 y de entrega de \$ud 1,25; una sandía tiene un precio de compra al productor de \$ud 3,50 y de entrega de \$ud 4,00; una libra de fréjol tierno tiene un precio de compra al productor de \$ud 1,20 y de entrega de \$ud 1,25...

5. PERSPECTIVAS PARA LA EXPERIENCIA: PROYECCIONES DE VENTA DESDE LA APAAUSTRO A LOS 137 CIBVs DE LA PROVINCIA



Si bien en la actualidad los montos que factura la APAAustro al INFA son en promedio de \$ud 1574 al mes, por abastecer un limitado número de centros (4) con los cuales tiene un compromiso de compra. Si consideramos que el MIES tiene como reto para el próximo año lograr acuerdos para abastecer a los 137 CIBVs existentes en la provincia, estaríamos hablando de una demanda que en dólares sería de aproximadamente \$ud 44388/mes. Ese valor es superior a lo que actualmente se vende en promedio por mes en la Bioferia, que corresponde a un monto de \$ud 42156.

De acuerdo a la información del MIES, de los 137 CIBVs, 107 están administrados por los GAD, mientras que los 30 restantes actualmente son administrados por fundaciones. El presupuesto referencial en compra de alimentos es de \$ud 1'270.209 con un total de 4374 niños.

Por lo tanto si consideramos que del \$ud 1'270.209 el 75% es para la compra

de perecibles, estaríamos hablando de un presupuesto de \$ud 952.657 por año (\$ud 79378/mes) para la compra a organizaciones de la economía popular y solidaria; que se encargarían de abastecer a los 137 CIBVs de la provincia.

Sin embargo comparando los datos anteriores vemos una diferencia de casi el doble en el segundo caso, porque actualmente los CIBVs no están comprando ni carne, ni lácteos ni mariscos a la organización, que representan el 40% de los \$ud 0,78 destinados a la compra de perecibles. Esa diferencia demuestra lo fundamental que sería para la APAAustro contar con infraestructura y equipos que garanticen la preservación y calidad de esos productos sensibles para que las organizaciones les puedan entregar a los CIBVs.

Frente a estas condiciones y en caso de llegarse a concretar las ventas a un mayor número de CIBVs, la pregunta sería ¿Están los productores de la APAustro en la capacidad de abastecer dicha demanda?.

6. REFLEXIONES FINALES: QUÉ MODELO DE COMPRAS PÚBLICAS DE ALIMENTOS PARA LA INCLUSIÓN DE LOS PEQUEÑOS PRODUCTORES

La experiencia desarrollada en 2011 con los productores agroecológicos del Austro demuestra que si es factible lograr una alianza productores-Estado para la provisión de alimentos. Sin embargo, sigue existiendo varias dudas y preguntas para la replicación y ampliación del modelo:

- **La compra pública de alimentos a pequeños productores es política de gobierno, o política de Estado, o sea significa que está asegurado su continuidad más allá de compras esporádicas (caso del PPA en 2010) o localizadas (caso de las provincias pilotos en 2011)?**
- **Si es política de Estado, de qué herramientas el Estado está dotando a las organizaciones para que estén en condiciones de satisfacer las necesidades de compra tanto en los planos productivo, organizativo, comercial, logístico, gerencial...?**
- **Cuál es el modelo alimenticio que se plantea promover desde el Estado en particular hacia los centros infantiles y colegios: alimentación balanceada (provisión adecuada de calorías y nutrientes requeridos), alimentación balanceada y soberana (considerando la valorización de los productos locales y de la inmensa agrobiodiversidad del país), alimentación balanceada, soberana y sana (considerando la calidad agroecológica de los productos y los riesgos de salud desde los productos manejados con paquetes tecnológicos altamente intensivos en agroquímicos como tomate, papa, banano, pollo...).**

Finalmente, creemos que si existe buena voluntad de ciertas instituciones o personas de apostar por una compra pública de alimentos con inclusión económica y social, no es suficiente para asegurar un cambio de modelo de abastecimiento. Ese cambio pasa, por un lado, por un verdadero diálogo previo entre las partes, los que producen, los que consumen y los que compran (en este caso el Estado) y por otro lado, por una serie de medidas de acompañamiento para que esos actores históricamente marginalizados (los pequeños productores), estén apoyados por las diferentes instituciones competentes para enfrentar sus limitaciones en convertirse en actores protagónicos de las cadenas alimenticias.



Con el apoyo de:



UNIÓN EUROPEA

