

**Curso virtual:**

**Compras públicas para la  
soberanía alimentaria en Bolivia**

**UNIDAD 3:**

**Balance de las compras públicas en Bolivia**



**Docente: Bishelly Elías**



© Bishelly Elias (2016). Unidad 3. Balance de las compras públicas en Bolivia  
Curso virtual – Compras públicas para la soberanía alimentaria en Bolivia. La  
Paz: IPDRS -Interaprendizaje. Campo virtual por la tierra y el desarrollo rural.

© Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica  
[www.sudamericarural.org](http://www.sudamericarural.org)  
[www.interaprendizaje.ipdrs.org](http://www.interaprendizaje.ipdrs.org)  
[interaprendizaje@ipdrs.org](mailto:interaprendizaje@ipdrs.org)

Av. 20 de octubre # 2396, casi esq. Belisario Salinas  
Edif. María Haydee. Piso 12  
Telf. 591-2-2115952  
Casilla N° 9052

**CURSO VIRTUAL:**  
**Compras públicas para la soberanía alimentaria en Bolivia**

**UNIDAD 3:**  
**Balance de las compras públicas en Bolivia**

**INDICE:**

1. Las compras del Estado
2. Las compras de alimentos del Estado
3. La Alimentación Complementaria Escolar - ACE
  - 3.1. La Demanda.
  - 3.2. La oferta
4. Las OECA como proveedoras del Desayuno Escolar
5. Algunas experiencias
6. Reflexiones a partir de las experiencias
7. Ampliando la perspectiva de las compras estatales
8. ¿Realmente podemos hacer políticas con las compras públicas?

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

ACE	Alimentación Complementaria Escolar
ANPE	Apoyo Nacional a la Producción
BS	Bolivianos
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
DS	Decreto Supremo
EBA	Empresa Boliviana de Almendras
EMAPA	Empresa de Abastecimiento y Apoyo a la Producción de Alimentos
FENCA	Federación Nacional de Cooperativas Arroceras
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
IDH	Impuesto Directo a los Hidrocarburos
LACTEOSBOL	Empresa Lácteos de Bolivia
ME	Ministerio de Educación
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas Públicas
MyPE	Micro y Pequeña Empresa
NIT	Número de Identificación Tributaria
OECA	Organización Económica Campesina
ONG	Organismo No Gubernamental
PCI	Project Concert International
PGN	Presupuesto General de la Nación
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PyME	Pequeña y mediana empresa
SEDEM	Servicio de Desarrollo de Empresas Públicas
SEDES	Servicio Departamental de Salud
SENASAG	Servicio Nacional de Sanidad Agropecuario
SICOES	Sistema de Contrataciones Estatales
TGN	Tesoro General de la Nación
X	Exportaciones

La normativa de compras públicas expresada a través del Sistema de Administración de Bienes y Servicios - SABS181 y otros decretos y leyes tales como los D.S. 2167, 2753 y Ley 622 entre otros, buscan promover la compra de la producción nacional, la producción local y la alimentación saludable en la Alimentación Complementaria Escolar y otros programas de compras públicas de alimentos.

En este documento partiremos analizando los ingresos y gastos del Estado de manera general y de manera específica, las compras de alimentos que realiza, haciendo énfasis en la compra de la alimentación complementaria escolar como un posible mercado para pequeños productores. Conoceremos la demanda y los principales municipios que compran, los principales proveedores y el porcentaje de participación de las organizaciones de productores rurales. Veremos algunas experiencias, discutiremos respecto a los principales puntos críticos o barreras para la participación de algunos actores en la compra pública, también ampliaremos la mirada hacia otras posibles compras públicas adicionales a la alimentación escolar. Por último, analizaremos el rol del Estado como un consumidor responsable en un marco de soberanía alimentaria.

## 1. Las compras del Estado

El **Presupuesto General de la Nación (PGN)** es la herramienta central que dispone el Estado para la asignación de recursos públicos en planes y programas de desarrollo económico y social para un determinado año. De acuerdo al Banco Mundial el presupuesto programado está generalmente sobreestimado (BANCO MUNDIAL, 2006), entonces se inicia la programación con un presupuesto que se ajusta en el transcurso del año.

El Estado Plurinacional de Bolivia durante los últimos diez años, con la nacionalización de hidrocarburos logra incrementar sustantivamente los ingresos fiscales, pasando de Bs 24.368 millones en 2005 a Bs109.041 en 2015. El incremento en 10 años es de 4 veces más, mostrando los resultados de la política fiscal.

**Tabla 1.** Ingresos del Sector Público No Financiero 2005 – 2016 (en millones de bolivianos)

Tipo de Ingreso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
<b>Ingreso Total</b>	<b>24.368</b>	<b>35.860</b>	<b>44.929</b>	<b>58.395</b>	<b>56.694</b>	<b>61.572</b>	<b>75.614</b>	<b>87.990</b>	<b>103.738</b>	<b>117.278</b>	<b>109.041</b>
Ingresos Corrientes	22.650	34.122	43.197	56.858	55.244	59.995	74.240	86.737	103.026	116.531	108.181
Ingresos de Capital	1.718	1.738	1.732	1.537	1.450	1.577	1.374	1.253	712	747	860

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

**El ingreso del sector público no financiero** comprende los ingresos corrientes e ingresos de capital.

**Los ingresos corrientes** provienen principalmente de todos ingresos tributarios, rentas, regalías, impuestos a los hidrocarburos, ventas de hidrocarburos y de las empresas y otros ingresos o transferencias corrientes del Estado.

**Los ingresos de capital** provienen prácticamente de donaciones y otro tipo de ingresos de capital.

El gasto público, también ha tenido un crecimiento sustancial en estos diez años, de Bs 26.089 en 2005 a Bs124.704 millones en 2015. De acuerdo a Arce Catacora (2016): *Este incremento es el resultado de una mayor participación del Estado en la economía, a través de empresas públicas (...), el crecimiento vegetativo en salud y educación, (...) y sobre todo por una vigorosa inversión pública.*

**Tabla 2.** Operaciones del Sector Público No Financiero 2005 – 2016 (en millones de bolivianos)

Tipo de Ingreso	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)
<b>Ingreso Total</b>	<b>24.368</b>	<b>35.860</b>	<b>44.929</b>	<b>58.395</b>	<b>56.694</b>	<b>61.572</b>	<b>75.614</b>	<b>87.990</b>	<b>103.738</b>	<b>117.278</b>	<b>109.041</b>
<b>Egreso Total</b>	<b>26.089</b>	<b>31.727</b>	<b>43.144</b>	<b>54.478</b>	<b>42.585</b>	<b>59.256</b>	<b>74.232</b>	<b>84.702</b>	<b>102.363</b>	<b>124.947</b>	<b>124.704</b>
Egreso corriente	18.256	22.158	30.103	39.236	40.947	44.519	52.119	59.446	67.908	80.670	84.528
Egreso de capital	7.833	9.569	13.041	15.242	1.638	14.737	22.113	25.256	34.455	44.277	40.176
<b>Superavit/ Déficit</b>	<b>(1.721)</b>	<b>4.133</b>	<b>1.785</b>	<b>3.917</b>	<b>14.109</b>	<b>2.316</b>	<b>1.382</b>	<b>3.288</b>	<b>1.375</b>	<b>(7.669)</b>	<b>(15.663)</b>
Egreso Total/PIB	34%	35%	42%	45%	35%	43%	45%	45%	48%	55%	55%
Egreso corriente/PIB	24%	24%	29%	33%	34%	32%	31%	32%	32%	35%	37%
Egreso de capital/PIB	10%	10%	13%	13%	1%	11%	13%	13%	16%	19%	18%
Egreso Total/ Exportaciones	127%	108%	127%	111%	112%	121%	116%	611%	119%	138%	201%

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas (\*) Exp. INE via [www.siiip.produccion.gob.bo](http://www.siiip.produccion.gob.bo)

**El egreso del Sector Público no financiero** equivale al GASTO PÚBLICO y se clasifica de igual manera en gasto corriente y gasto de capital.

**El gasto corriente** corresponde a cuatro aspectos: a) el pago de la deuda de servicios personales, b) los gastos en bienes y servicios, c) intereses de la deuda interna y externa d) transferencias corrientes que incluyen las transferencias a los hogares.

**El gasto de capital** es básicamente la inversión realizada o la formación bruta de capital fijo.

Se puede observar que el incremento del gasto corriente incrementa 4 veces más en relación a 2005 y que el gasto de capital lo hace 5 veces más que en 2005.

El superávit o déficit es la diferencia entre ingresos y gastos. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF, 2016) señala: *Tras ocho años consecutivos de lograr superávits fiscales, Bolivia registró un déficit fiscal saludable de 3,4% del PIB en 2014 y un déficit controlado de 6,9% en 2015, ambos fueron originados por el rol más activo del Estado en la economía, a través de la inversión pública y de la política de redistribución del ingreso, con el objetivo de mantener el dinamismo de la actividad económica.*

Si vemos el gasto público como porcentaje del PIB, se ve que ha ido incrementando en los últimos años, en concordancia con la política fiscal de un Estado con mayor participación en la economía<sup>1</sup>. En el 2009, solamente Brasil y Argentina tenían indicador de gasto como porcentaje del PIB mayor a Bolivia. Este gasto viene de la mano de un mayor ingreso y ha repercutido para incentivar la economía interna y hacer frente a las crisis externas (González, 2010).

**¿Por qué el énfasis en las cuentas financieras?** Es importante conocer de dónde vienen los ingresos y como se gastan, verificar la existencia de cuentas que permitan garantizar no solo el gasto presente, sino también el gasto futuro. En ese sentido, realizaremos un análisis del gasto a mayor detalle:

---

<sup>1</sup> Pueden ver la tesis del nuevo modelo económico en el texto citado de Arce Catacora.

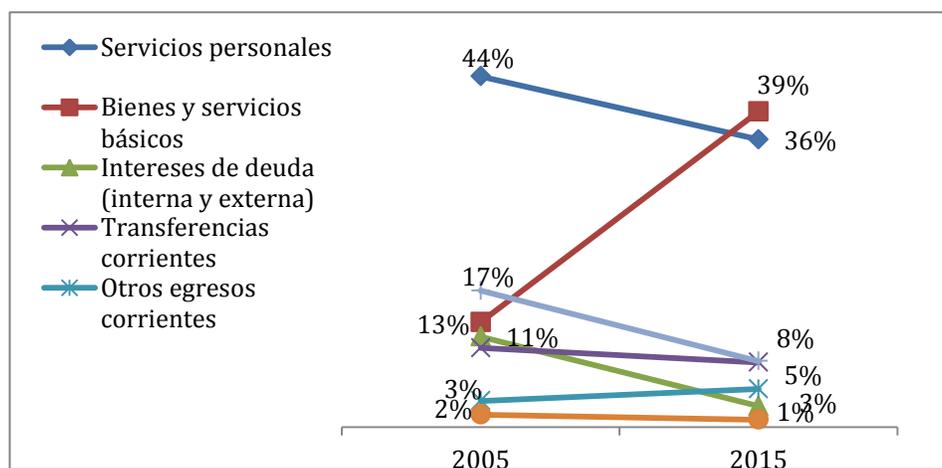
**Tabla 3. Principales partidas del Gasto Público, 2005 -2015- Variación**

Detalle	2005	2015	Variación
Servicios personales	8.007	30.400	280%
Bienes y servicios básicos	2.394	33.364	1294%
Intereses de deuda (interna y externa)	2.062	2.200	7%
Transferencias corrientes	1.805	6.823	278%
Otros egresos corrientes	594	4.016	576%
Gastos no identificados	283	769	172%
Pensiones/ Gasto corriente	3.111	6.956	124%
<b>Total</b>	<b>18.256</b>	<b>84.528</b>	<b>363%</b>
Gasto corriente/PIB	24%	37%	
Gasto corriente/X	619%	948%	
Bienes y servicios básicos/PIB	3%	15%	
Bienes y servicios básicos/X	81%	374%	

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Ha existido un incremento sustancial del gasto corriente en estos 10 años, pasando de Bs. 18.256 a Bs. 84.528, es notable el mayor incremento que se da en la adquisición de bienes y servicios básicos que incluye toda la compra de materiales, equipos y servicios que realiza el Estado, esta partida es la que denominaríamos las compras del Estado.

Si vemos el peso de cada partida dentro del presupuesto de cada año, mientras que en el 2005 los servicios personales, representaba el 44% del gasto corriente, en 2015, ese gasto representa el 36%. El gasto que tiene mayor incremento es el de Bienes y Servicios básicos que pasa de ser el 13% del gasto público a ser el primer componente del gasto público con el 39% en el 2015.

**Gráfico 1. Composición del Gasto corriente 2005 y 2015**

Fuente. Ministerio de Economía y Finanzas

Las compras públicas de bienes y servicios, hoy en día son el principal gasto corriente que realiza el Estado, equivalen al 15% del PIB y suman tres veces más las exportaciones de 2015. Son un gran mercado, que mueve la economía nacional.

## 2. Las compras de alimentos del Estado

Hasta ahora la información que se ha mostrado, se encuentra en Memorias y datos estadísticos del Ministerio de Economía y Finanzas, sin embargo tener información a detalle del gasto en alimentos, requiere de una solicitud expresa que se realice al Viceministerio de Presupuesto y Contaduría Pública, puesto que se informa de manera general de los ingresos y gastos pero no de manera específica qué es lo que se compra o a quiénes se compra.

En ese sentido, a partir de este momento trabajaremos con información del año 2011, que es el último año en el que solicitamos información de las compras públicas de alimentos<sup>2</sup>.

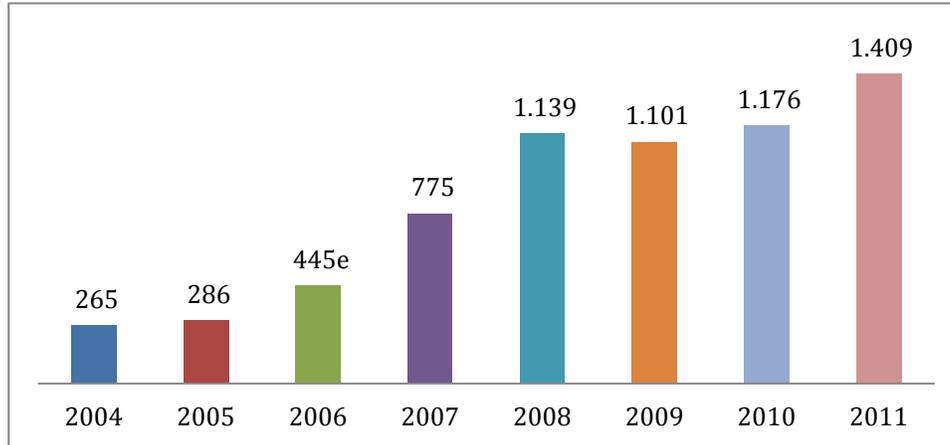
Las compras públicas de productos agroalimentarios<sup>3</sup> alcanzaron en la gestión 2011 a 1.409 millones de bolivianos, un 20% más que el año anterior, 82% más que

<sup>2</sup> La información a detalle se encuentra en el libro *Compras Públicas ¿Una oportunidad para los pequeños productores?* Julio Prudencio y Bishelly Elías

<sup>3</sup> Las Partidas Presupuestarias dentro de Bienes y Servicios consideradas como compras agroalimentarias son las siguientes: Partida 31110: Gastos Destinados al Pago de Refrigerios al Personal de las Instituciones Públicas (Incluye pago de refrigerios al personal de seguridad de la Policía Boliviana, según convenio interinstitucional), Partida 31120: Gastos por Alimentación y Otros Similares efectuados en reuniones, seminarios y otros eventos. Partida 31130: Desayuno Escolar, y la Partida 31140: Alimentación Hospitalaria, Penitenciaria, Aeronaves y Otras específicas acorde a las directrices presupuestarias de esos años.

en el 2007 y casi cuatro veces más que en 2005, siguiendo la tendencia del gasto público.

**Gráfico 2. Compras públicas de productos agroalimentarios. 2004 - 2011. En millones de Bolivianos**



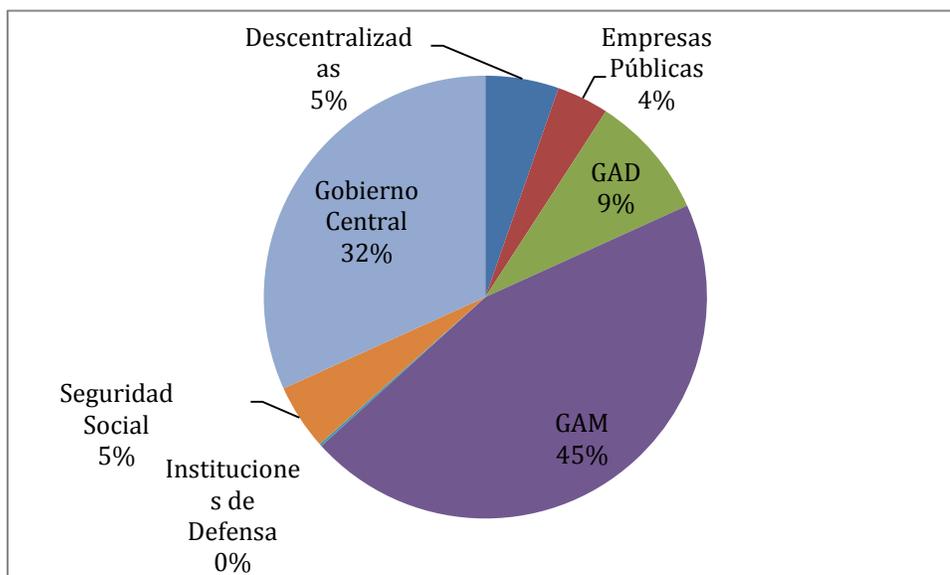
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio de Economía y Finanzas

El crecimiento del presupuesto público para estas partidas se atribuye a un mayor protagonismo del Estado en la provisión de alimentos a la población y al establecimiento de las empresas públicas que se han convertido en compradores de productos agroalimentarios a gran escala.

### ¿Qué entidades compran?

Las compras estatales de productos agroalimentarios son realizadas principalmente por los Gobiernos Autónomos Municipales (45%), El Gobierno Central (32%) y los Gobiernos Autónomos Departamentales (9%).

**Gráfico 3. Participación porcentual de los niveles nacional, departamental en las compras públicas de productos agroalimentarios (2011)**



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

Por otro lado, si queremos ver la variación de la participación de las instituciones en las compras en la Partida 311, entre 2007 y 2011, vemos que las empresas públicas son las que más aumentaron sus compras (en 169%), seguidas por las instituciones de defensa (145%), el Gobierno Central (106%) y los Gobiernos Autónomos Municipales (98%).

**Tabla 4. Gasto en la partida 311 y variación por tipos de entidad. 2007 y 2011**

Instituciones	2007	2011	Incremento 2007-2011
Entidades Descentralizadas	41,98	75,44	80%
Empresas Públicas	19,91	53,51	169%
Gobiernos Autónomos Departamentales	116,71	127,75	9%
Gobiernos Autónomos Municipales	320,48	634,72	98%
Instituciones de Control y Defensa del Estado	1,02	2,50	145%
Seguridad Social	57,09	67,47	18%
Entidades del Gobierno Central	217,69	447,61	106%
<b>Total general</b>	<b>774,88</b>	<b>1.409,00</b>	<b>82%</b>

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas

Si vemos dentro de las compras alimentarias las distintas partidas durante 2007 a 2011, el mayor gasto ejecutado se da en **refrigerios y gastos administrativos** (partida 31110), siendo el mayor gasto en promedio de los 5 años (38%). La partida 31140 **alimentación hospitalaria, penitenciaria, aeronaves y otras específicas** es la segunda más importante ya que para el quinquenio señalado representa el 29%. En Tercer lugar se encuentra la Partida 31130: **Alimentación Complementaria Escolar (ACE) con el 27%** para los cinco años.

Si bien nos vamos a enfocar en la **Alimentación Complementaria Escolar**, ACE que la realizan principalmente los gobiernos Municipales, es importante ver que los refrigerios de las entidades e instituciones, así como la alimentación de centros hospitalarios y penitenciarios son compras con un mayor presupuesto a nivel global y que también pueden promover compras sanas y de productores nacionales, tanto a nivel municipal, departamental y nacional.

### **3. La Alimentación Complementaria Escolar - ACE**

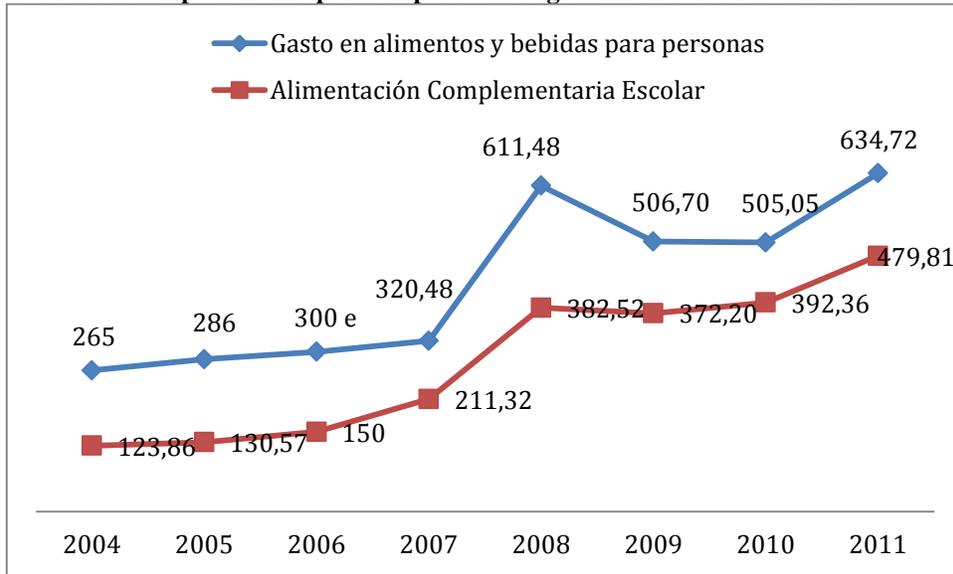
#### **El producto**

La Alimentación Complementaria Escolar – ACE es la alimentación suministrada en las escuelas, a cargo de los Gobiernos Municipales. De acuerdo al Ministerio de Educación la ACE tiene como meta: “Contribuir a hacer efectivo el derecho a los alimentos y educación, mejorar el desempeño educativo y el estado nutricional de los niños mediante la provisión de alimentos adecuados, saludables y culturalmente apropiados, y promover el desarrollo económico local en Bolivia” (ME, 2013).

La misma Constitución Política encuadra la alimentación escolar como una estrategia para apoyar el acceso de las y los niños con menos posibilidades económicas a la educación (art. 82.1). En este sentido, la ACE contribuye con el objetivo general de aumentar la cobertura y la retención en la escuela desde la niñez temprana hasta la educación secundaria (ME, 2010). Por el otro lado, la Ley 141 de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el artículo 20 prioriza la alimentación escolar como medio para fomentar la producción y el procesamiento local de alimentos nutritivos por medio de las compras locales a los pequeños agricultores (Sidaner y Torrez, 2012).

La Alimentación Complementaria Escolar se provee de manera descentralizada, es la principal compra de los municipios representando el 75% del gasto en la partida de alimentos y desde 2004 a 2011 ha crecido en 287%, mostrando su importancia.

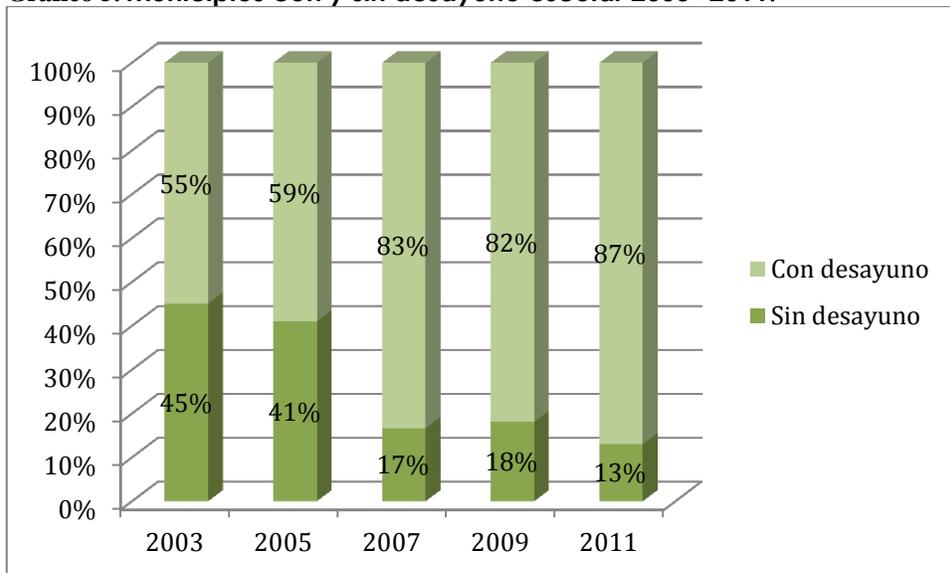
**Gráfico 4. Compras municipales en productos agroalimentarios 2007 -2011**



Elaboración propia. Fuente MEF

Para el año 2011 el 87% de los municipios tenían cobertura de Alimentación Complementaria Escolar, mientras que el 2005, el porcentaje alcanzaba al 59%, por lo que se espera que la tendencia sea que la gran mayoría de los municipios otorgue la ACE.

**Gráfico 5. Municipios con y sin desayuno escolar 2003 -2011.**



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

No obstante la cobertura, a menudo la provisión del servicio es irregular. En 2008, un estudio llevado a cabo en 71 municipios demostró que solamente el 54% de las municipios proporcionó Alimentación Complementaria Escolar, ACE en cada jornada escolar, siendo la razón principal el presupuesto inadecuado para cubrir el año escolar completo (Garafulic et al., 2008).

### 3.1. La Demanda

Los principales demandantes son los Gobiernos Autónomos Municipales. Bolivia cuenta con 339 municipios, que se dividen en categorías dependiendo del número de habitantes. Los municipios tipificados en la Categoría A tienen población menor a 5000 habitantes, los municipios de la Categoría B son aquellos que tienen entre 5001 y 15.000 pobladores, los clasificados en la Categoría C tienen una población de 15.001 a 49.999 personas y los municipios que entran en la Categoría D están formados por 50.000 o más. Existe una relación positiva entre tamaño de municipio y presupuesto: Los municipios categoría "D", han gastado 310 millones de bolivianos que representan el 78% de los recursos asignados para la adquisición del Desayuno Escolar. Le siguen los municipios de categoría "C" que han ejecutado 103 millones, equivalente al 21%. Los municipios categoría "B", han dispuesto 50 millones (15%) y los municipios categoría "A" ejecutaron 15 millones de Bolivianos (4%). El siguiente cuadro, muestra que los municipios más pequeños tienen menor cobertura en el Desayuno Escolar con relación a los municipios más grandes, pese a que esos municipios (Categorías A Y B) son los que tienen mayores índices de desnutrición, de pobreza y/o de deserción escolar.

**Tabla 5. Compras de ACE según categoría de municipios 2007 – 2011 (en millones de Bs)**

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

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

A nivel departamental, el eje central: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, representarán el 63,5% del presupuesto destinado a la Alimentación Complementaria Escolar. Si vemos por municipios son las ciudades capitales las que asignan un mayor presupuesto para el desayuno escolar:

**Tabla 6. Municipios con mayor presupuesto devengado en ACE. 2011**

2011	
Municipio	Devengado
1205 Municipalidad de El Alto de La Paz	76.146.224,89
1701 Municipalidad de Santa Cruz de La Sierra	62.997.949,90
1301 Municipalidad de Cochabamba	41.147.661,68
1201 Municipalidad de La Paz	32.846.681,07
1101 Municipalidad de Sucre	19.856.891,86
1401 Municipalidad de Oruro	18.595.264,81
1601 Municipalidad de Tarija	15.535.482,84
1302 Municipalidad de Quillacollo	8.538.142,87
1312 Municipalidad de Sacaba	7.213.716,61
1501 Municipalidad de Potosí	6.645.162,21

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Si vemos por fuente de financiamiento, el 75% del presupuesto tiene como fuente principal el IDH, 22,4% el TGN, 7,3% donaciones y un 4,5% recursos especiales.

Con la nueva Ley 622 de Alimentación complementaria escolar de 2014, los municipios tipo A y B pueden realizar compra directa y a pequeños productores. Antes, de acuerdo a los datos registrados para 2011, el 76,5% de las contrataciones se las realizaba mediante licitación pública, 23,3% Modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo y un 0,2% como contratación menor.

Sin embargo, si vemos los municipios por categoría, los municipios de la categoría "D" son los que en su mayoría optan por la licitación pública como principal modalidad de contratación del Desayuno Escolar (60%); aunque también se observan modalidades mixtas, en las que parte de los productos son adquiridos bajo la modalidad de Apoyo Nacional a la Producción y Empleo, ANPE y Compras Menores. El caso del municipio de Tarija es un ejemplo de ello, porque

licita una parte del servicio y la complementa con la adquisición por compras menores a pequeños productores y algunas PYME, con la intermediación de Equipos de Gestión en las Unidades Educativas. Las otras categorías "C" "B" y "A", se inclinan por adquisiciones bajo la modalidad ANPE principalmente, por las Compras Menores, y finalmente por la Licitación Pública.

**Tabla 7. Tipo de contratación por categoría municipal**

Municipios	A	B	C	D
Licitación pública	5	11	38	16
ANPE	73	135	87	12
Compras Menores	60	84	50	7
<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>137</b>	<b>89</b>	<b>17</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Antes de pasar a ver la oferta nos detendremos un poco a ver el producto. La Alimentación Complementaria escolar, que tiene un nombre genérico, puede ser muy distinta, en un municipio urbano o en uno rural.

*“Cada municipio decide acerca de las modalidades y tipos de menú. Las modalidades de la alimentación escolar dependen principalmente del presupuesto asignado, las prioridades municipales, la demanda social, y la ubicación de la municipalidad en un área urbana o rural. Por ejemplo, algunos municipios proporcionan desayunos tres días a la semana y almuerzos en los otros dos días, mientras que otros con mayor presupuesto proporcionan las dos raciones todos los días.*

*En las áreas rurales, la ración que proveen los Municipios puede ser complementada por otros socios. Las ciudades capitales tienden a proveer alimentos procesados listos para consumir, mientras que en las áreas rurales los alimentos son preparados en las escuelas por los Consejos Educativos Social Comunitarios, conformados por miembros de la comunidad. Por lo general, los menús son diseñados por estos consejos y nutricionistas, a veces con el respaldo técnico de las ONG y el PMA, en base a los productos disponibles al nivel local”.* (Torres, 2013)

En el 2005, se hizo una clasificación de las modalidades de compra en función al tamaño de los municipios, de esta manera:

**Ciudades Capitales del Eje:** *En estas ciudades capitales, los productos otorgados por el desayuno escolar son en general transformados, procesados y enriquecidos, exceptuando la fruta. Se entregan entre 100.000 y 180.000 raciones diariamente y están a cargo de empresas como PIL, Delicia, La Francesa y otras, las cuales deben cumplir con altos requisitos de calidad, pues es una de las principales exigencias de los gobiernos municipales.*

**Ciudades intermedias y otras capitales.** *En ciudades intermedias hemos observado que la dieta se diversifica incluyendo productos del lugar. Por ejemplo, se introducen nuevos productos, además de leche y yogurt se incluye la producción local como el api, arroz con leche, tojorí, gualele, somó, chicha, tarwi y/o variedad de frutas. Las raciones diarias varían de 8.000 a 40.000 y los días de entrega varían entre 100 y 200.*

**Municipios Pequeños:** *Estos gobiernos municipales cuentan con muy poco presupuesto destinado al Desayuno Escolar, debido a esto se otorgan pocas raciones al año, muchos de los insumos para elaborar los productos del desayuno son comprados en mercados o almacenes y luego estos son preparados por los padres, a través de las juntas escolares, o son algunas ONG o Programas (Programa Mundial de Alimentos u otros) los que apoyan ya sea con el presupuesto, con insumos para la elaboración de productos, o cierto grupo de productos (Harina fortificada) destinada para elaborar el desayuno, incluso en algunos existe un aporte propio de los padres de familia. (Elías, 2005)*

Aunque las descripciones son de distintos años, muestran que existe una gran variedad de alimentación escolar, en función al presupuesto, cobertura, área y tipo de dieta de cada contexto territorial.

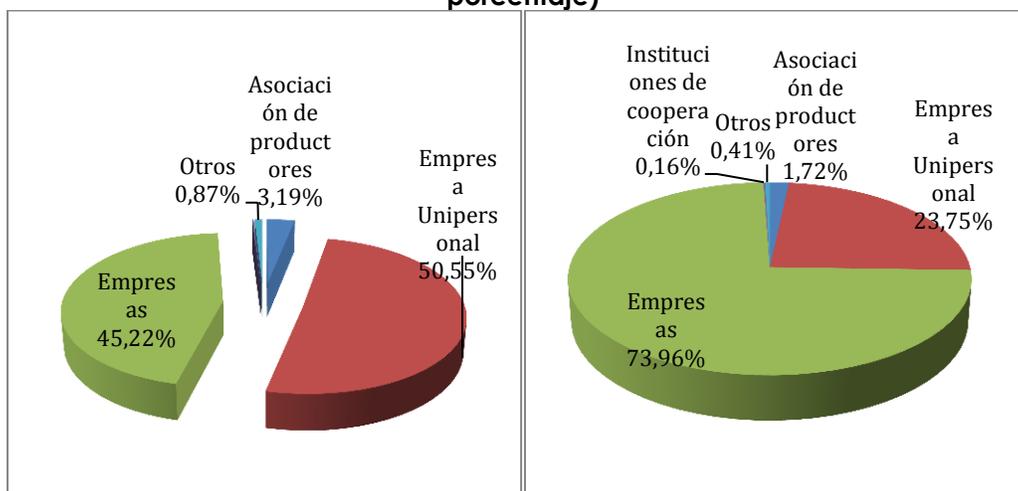
### 3.2. La oferta

Según información oficial del SICOES<sup>4</sup> para 2007 a 2012, los proveedores de la ACE a nivel nacional son las empresas o sociedades anónimas, empresas unipersonales, OECA, instituciones y otros<sup>5</sup>. Un análisis de los proveedores de alimentos para el Desayuno Escolar en base a la información obtenida del SICOES muestra lo expresado en el gráfico siguiente.

---

<sup>4</sup> En el SICOES se coloca la información de contratación de las modalidades de licitación y ANPE, informando sobre el tipo de proveedor y en algunos casos, los bienes contratados. La información encontrada para el periodo 2007 – 2011 equivale al 54% de las contrataciones y el 61% del monto de Desayuno Escolar de los Gobiernos Autónomos Municipales.

<sup>5</sup> **Empresas** abarca a las distintas empresas reconocidas como sociedad anónima y/o sociedad de responsabilidad limitada; **Empresas Unipersonales** abarca a todos los proveedores que figuran solo con un nombre, como microempresas, o proveedores unipersonales; **las OECA** abarca a las asociaciones de productores, cooperativas, las CORACA y otras organizaciones de productores; **las Instituciones** comprende a las fundaciones, instituciones u ONG que proveen el servicio de Desayuno Escolar; y **Otros** comprende a otro tipo de empresas (constructoras/auditoras) que han prestado algún tipo de servicio para la provisión de la ACE).

**Gráfico 6. Tipo de Proveedores de la ACE por número y monto de contrato 2007 -2012 (en porcentaje)**

Elaboración propia. Fuente SICOES, 2012

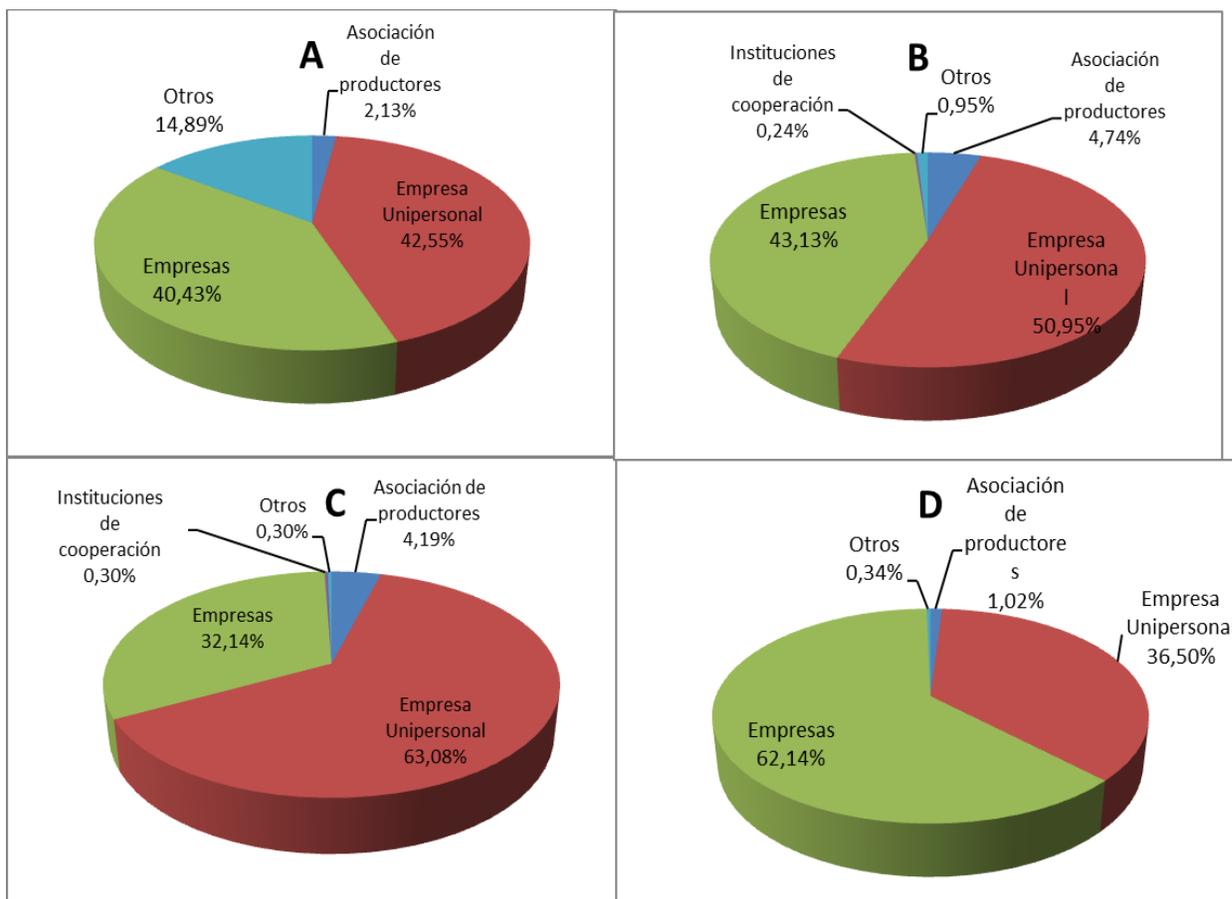
De manera general, los principales proveedores del Desayuno Escolar son dos actores: a) las empresas que representan el 45% de los contratos y el 73% del monto total y b) las empresas unipersonales que representan el 50% de los contratos, aunque solo el 23.7% del presupuesto ejecutado. Las asociaciones de productores representan el 3% de los contratos y el 1.72% del valor asignado y las instituciones de cooperación.

El análisis de los principales proveedores por categoría municipal muestra que los municipios categoría "D" (más de 50 mil habitantes) adquieren el 62% de sus compras de las empresas, y un 36% de las empresas unipersonales. Las organizaciones de productores (OECA) solo proveen un 1.02%. En los municipios categoría "C" (entre 15 y 50 mil habitantes) se da una relación inversa, optan más por las contrataciones a empresas unipersonales (63%), y en menor cantidad a las empresas grandes (32%).

Las OECA tienen una participación significativa aunque no llegan al 5%. Los municipios categoría "B" (entre 5 y 15 mil habitantes) compran principalmente de empresas unipersonales y luego de empresas societales. En los municipios de categoría "A" es casi proporcional la compra entre los dos tipos de empresas. Los contratos con las OECA son mayores en los municipios categoría "B" que en ninguna otra categoría. Mientras que en los municipios categoría "A", son

mayores los contratos para otro tipo de empresas (constructoras u otras) para garantizar la provisión de la Alimentación Complementaria Escolar<sup>6</sup>.

**Gráfico 7. Tipo de proveedores por categoría municipal. 2007 -2012**



Elaboración propia. Fuente SICOES

La evolución de compras entre 2007 y 2012 se muestra favorable para la categoría EMPRESAS que han aglutinado, no la mayoría de los contratos; pero, sí la mayoría de los montos asignados. Por otro lado, dentro de las diez primeras empresas que proveen la Alimentación Complementaria Escolar, no se encuentra ninguna empresa unipersonal, aunque sí una empresa de productores. Para tener una visión más completa y amplia de la situación, se ha realizado un ranking para

<sup>6</sup> En la mayoría de los casos, son construcciones de comedores, cocinas o depósitos de alimentos en las escuelas.

distinguir las 10 primeras empresas que lideran estas compras, desde el año 2007 al 2012, según monto contratado, con los siguientes resultados:

**Tabla 8. Diez empresas con a mayor cantidad de ingresos obtenidos (2007-2012)**  
**Total 2007-2012**

<b>Empresa</b>	<b>Monto</b>
<b>SOALPRO S.R.L.</b>	219.431,958?
<b>Industria Alimenticia Fagal S.R.L.</b>	67.050.911,07
<b>PIL Andina S.A.</b>	55.450.202,58
<b>Sociedad industrial Nuevo Milenio S.R.L</b>	54.250.487,28
<b>LACTEOSBOL Y ASOCIADOS</b>	53.118.274,69
<b>La Francesa</b>	52.634.008,91
<b>Delizia Ltda.</b>	36.592.532,12
<b>Industrias Lácteas La Paz S.R.L.</b>	24.363.829,05
<b>PANCRIS S.R.L.</b>	23.548.996,8
<b>BANA BENI S.R.L.</b>	21.243.236,29

Elaboración propia. Fuente SICOES, 2012.

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

BANABENI, que figura como empresa S.R.L. en los datos del SICOES (y representa el 1% de las compras de la ACE) pertenece a la OECA “Unión de Asociaciones de Productores Agroecológicos de Alto Beni”, UNABENI, que desde el 2003 provee banano ecológico al Desayuno Escolar. Es la única OECA que figura en este listado, comercializa banano de 16 asociaciones y agrupa a 1 000 productores ecológicos. Se transformó en empresa S.R.L. para cumplir los requisitos exigidos y tener un mejor acceso a las compras públicas.

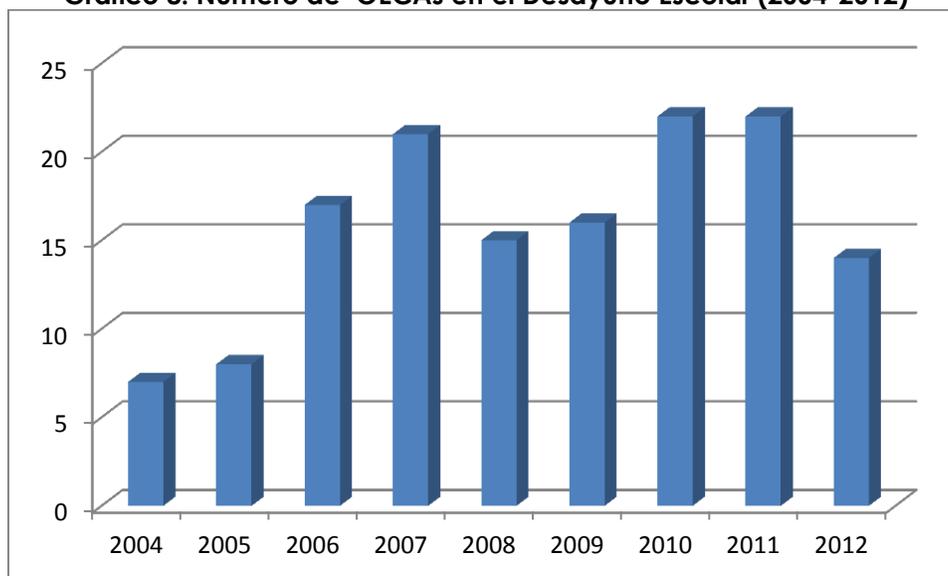
La empresa pública nacional estratégica LACTEOSBOL (Lácteos Bolivia) 38 que de acuerdo al registro SICOES inicia sus actividades en el Desayuno Escolar recién el año 2011, rápidamente se ha colocado como una de las principales proveedoras de ciertos municipios: abastece a municipios del Chapare (Cochabamba) y a los municipios cercanos a sus plantas en Achacachi (La Paz) y Challapata (Oruro).

#### **4. Las OECA como proveedoras del Desayuno Escolar**

Las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígenas y Originarias, OECA —actores principales del desarrollo económico local— tienen una pequeña participación en la alimentación escolar, por ejemplo en el 2011 sólo el 3% de los contratos y el 1.7% del monto asignado, pese a las preferencias normativas (existentes a 2011) era provisto por OECAS. A este año todavía existen barreras en la oferta y en la demanda, después de casi 10 años de haberse incluido a los pequeños productores como posibles proveedores de las compras públicas.

Se vuelve importante entonces, el que las nuevas normativas, sobre todo de alimentación escolar y de preferencias de compra tengan un seguimiento a su cumplimiento pues, si en diez años no ha habido mucho cambio, ¿Cómo garantizamos que lo haya?

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

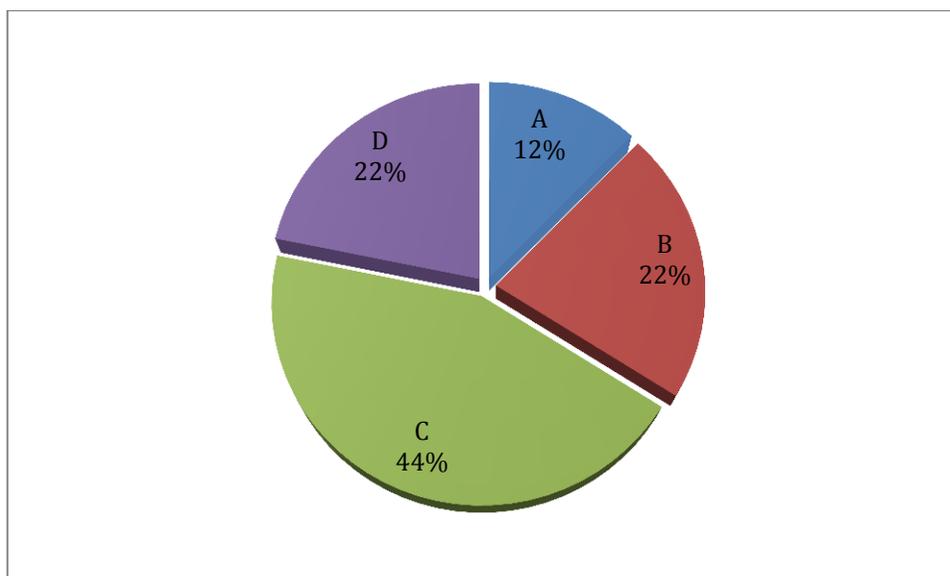
**Gráfico 8. Número de OECA en el Desayuno Escolar (2004-2012)**

Elaboración propia. Fuente CIOEC

Como se puede observar, la cantidad de las OECA participantes en el Desayuno Escolar ha ido en aumento desde la gestión 2004, teniendo su mayor participación durante los años 2007, 2010 y 2011. Sin embargo, también se ve que en algunos años su participación va disminuyendo, al ver las experiencias, nos detendremos a analizar el porqué de esto..

### **Las OECA proveedoras por categoría municipal y por departamento**

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

**Gráfico 9. Provisión de la ACE por OECAS por categoría municipal**

Elaboración propia. Fuente CIOEC

Si lo anterior se analiza por departamento, sorprende la cantidad de contratos realizados por las OECA en el departamento de Chuquisaca, que con el apoyo de algunos programas<sup>7</sup> y en distintos periodos, han coadyuvado para que se realicen contrataciones a favor de este tipo de organizaciones. Pese a ello, la apertura de la normativa de compras estatales a la participación de los pequeños productores no ha sido condición suficiente para que éstos accedan al Desayuno Escolar. El incremento del presupuesto de compras alimentarias y Desayuno Escolar en los presupuestos municipales no ha incidido en la misma magnitud en la participación de los pequeños productores.

Un análisis a detalle de a que municipios venden las OECA identificadas, muestra que estos repiten año a año, municipios como Tiraque, el Choro, Challapata, Alcalá, Cotagaita o Vitichi, han comprado más de una vez parte o toda la Alimentación Complementaria Escolar a distintas OECA en este periodo (2007 - 2011).

También con las experiencias que vamos a mostrar se ha comprobado que municipios compran a OECA que no se han identificado como tal en la

<sup>7</sup> Mancomunidad Chuquisaca Centro y/o Mancomunidad de la Alimentación Complementaria Escolar, Coordinadora de Integración de Organizaciones Económicas Campesinas, CIOEC-Chuquisaca.

adjudicación (UNABENI), que no se ha registrado en el SICOES (Tarija o Tiahuanacu) debido a que se realiza una compra menor.

En el trabajo de CIOEC (2009) sobre las capacidades y oportunidades de las OECAs, se señala en una muestra de tres departamentos, las debilidades institucionales de estas para acceder a las compras públicas, como la baja disponibilidad de facturas (24 %) y cuentas bancarias para recibir los pagos (62 %). El 2007 de 778 OECAs registradas en el censo nacional ejecutado por la CIOEC: 30 cuentan con tarjeta empresarial (4 %), 115 con registro sanitario (15 %), 133 con NIT (17 %), 14 entregan facturas (2 %).

## 5. Algunas experiencias

Aunque en el documento abordaremos dos experiencias específicas, haremos un repaso a algunas experiencias de compra de Alimentación Complementaria Escolar, ACE a organizaciones de productores, para ver de manera general, oportunidades, limitaciones, desafíos que podamos encontrar, comparando estas experiencias con otras que tengamos cercanas.

### **UNABENI – 2012: Una OECA exitosa**

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



UNABENI se presenta en las convocatorias usando sus diferentes figuras legales: BANABENI (Centro de comercialización del Alto Beni) y UNAPO (Unión Asociación

de Productores Orgánicos S.R.L.). En 2012 UNAPO licitó legalmente un contrato, aunque los trabajadores y productores son los mismos.

Su principal cliente es el Gobierno Municipal de La Paz – GMLP (categoría D) que realiza un contrato de tipo “Licitación cíclica por contratación bianual por macrodistritos”, es decir que UNABENI debe entregar las raciones en cantidad suficiente, dividiendo su entrega entre los 7 macrodistritos de la ciudad. En 2012 la demanda fue de 1 666 552 raciones de banano. El GMLP fija los estándares y UNABENI, debe cumplirlos. Los más difíciles de cumplir son la calidad ecológica del producto, el tamaño y estado de maduración uniforme, los altos volúmenes demandados y la periodicidad de entrega.



Fuente: <http://unabeniecologico.blogspot.com/>

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

- a. Productor 1 genera casi el 100% de su ingreso por venta de banano, en 2011 entregó 3 300 cajas a 14 Bs. cada una, obteniendo un ingreso anual de 46 200 Bs. Por ello, ha debido entregar entre 70 a 75 cajas/semana. Dividido entre los 10 meses<sup>8</sup>, resulta un ingreso de 4 600 Bs./mes.
- b. Productor 2, una productora grande entrega alrededor de 32 cajas/semana, aproximadamente recibe entre 17.000 a 18.000 Bs. anuales, durante los 10 meses se promedia a 1 750 Bs./mes.
- c. Productor 3 , un productor mediano entrega alrededor de 20 cajas/semana, por caja se paga 15 Bs. en 2012 por lo que aproximadamente el socio recibe entre 12 000 y 15 000 Bs. anuales, durante los 10 meses se promedia a 1 300 Bs./mes.
- d. Productor 4 (base), productora pequeña cuyo principal ingreso no es el banano, entrega 8 cajas/semana, genera alrededor de 5 500 Bs. anuales, durante los 10 meses se promedia a 550 Bs./mes.

La empresa ha conseguido financiamiento realizar un subproducto que es la harina de banano. Este producto se puede adicionar a otras raciones para el Desayuno Escolar (valor agregado), o se puede vender a empresas como materia prima de alimentos.

Las dificultades del caso son: i) la lejanía del área productiva con los municipios y la mala situación de los caminos, ii) el poco contacto de los socios con la directiva y el desconocimiento de lo que sucede con su banano después de su venta, iii) las disputas entre los directivos de las distintas instancias: UNABENI, BANABENI y UNAPO, iv) la sobreproducción del banano ya que para que el 100% se venda al Desayuno Escolar se necesitarían más contratos con más municipios, v) diciembre, enero y febrero son meses de muy poca ganancia, vi) los productores creen que no se ofrece un precio justo para un banano que por ser ecológico demanda más trabajo para su cultivo, y vii) todavía no se ha diversificado lo suficiente, por su presencia territorial BANABENI podría ofrecer cítricos en invierno, y aunque existe demanda la organización no tiene las condiciones para ofrecer un producto acorde a lo requerido.

### **El municipio de Tarija: los equipos de gestión**

El desayuno escolar en Tarija está funcionando desde 2003. Aprovechando del vacío legal sobre la alimentación complementaria escolar (a 2012) y la autonomía municipal, el Gobierno Autónomo Municipal de Tarija - GAMT decidió crear su propia política de manejo de desayuno escolar.

---

<sup>8</sup> Se consideran 10 meses, ya que solo hay demanda de febrero a noviembre por el cronograma escolar.

En 2003, decidió favorecer la contratación a Micros y Pequeñas Empresas, MyPES y Pequeñas y Medianas Empresas, PyMES locales como proveedores de las raciones para el desayuno escolar. Esta decisión ha sido tomada para promover la creación de empresas familiares en Tarija y para diversificar la oferta de productos alimenticios para el desayuno escolar.

Además de esta decisión de favorecer a las empresas familiares locales, el gobierno municipal puso en marcha un modo de administración de la alimentación escolar implicando los padres de familia y los profesores, **los equipos de gestión**. Cada equipo de gestión está conformado por dos padres de familia y dos profesores de una unidad escolar. El equipo de gestión cambia cada año. Su papel es de elaborar los menús, contratar a las MyPES o PyMES locales para abastecerse y distribuir cada día las raciones a los alumnos de la unidad educativa.

El funcionamiento de los equipos de gestión es distinto en las unidades rurales y urbanas. Los equipos urbanos tienen que gestionar la distribución cotidiana del desayuno escolar; es decir, tienen que contratar a MyPES o PyMES para abastecerse de las raciones correspondientes a esta merienda. Los equipos rurales también tienen que gestionar el desayuno escolar pero, a la vez, tienen que atender al almuerzo, pues los alumnos permanecen en la escuela hasta las tres de la tarde.

Sin embargo, el presupuesto por alumno es el mismo, independientemente de que el alumno pertenezca a una escuela rural o urbana. La consecuencia de este funcionamiento es que los equipos rurales tienen que ser inventivos para poder cumplir con la alimentación escolar e incluir la participación activa de los padres de familia de la comunidad. Cada mes, los padres de familia tienen que pagar una cuota de 6 Bs. por alumno para pagar a la cocinera. Además, pueden participar aportando verduras o carne para el almuerzo.

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

Se han desarrollado un gran número de PyMES y MyPES activas pasando de 40 a 140 empresas familiares registradas, es decir una mayor oferta, sin embargo, las contrataciones a estas empresas son menores (<20 000Bs) esto es un freno grande al desarrollo de estas empresas, sobre todo para sus proyecciones de inversión y de evolución.

El funcionamiento de la ACE en el medio rural depende del funcionamiento comunitario. El control social en este caso es doble, por una parte viene de la construcción misma del equipo de gestión, y de otra parte, viene del apoyo permanente que dan los padres de familia de la comunidad. Existe un descontento en los equipos de gestión respecto al presupuesto que no es suficiente y es necesario solicitar a los padres de familia una cuota/participación para asegurar el desayuno. Por otro lado la implicación en el equipo de gestión es voluntaria y los gastos que asumen no son cubiertos. El presupuesto municipal solo puede ser destinado a la compra de alimentos.

Rasgos a destacar: La evolución de la cobertura del Desayuno Escolar a todos los alumnos del sector rural y urbano se debe a una presión social de los padres de familia.

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

### **Tiwanaku: la relación AMPACH/Municipio**

Antes del 2007 en Tiwanaku, la ONG Intervida se encargaba un 100% del desayuno escolar. Sin embargo en 2007, esta ONG salió y el GAM tuvo que buscar otra alternativa.

La ONG Acción Contra El Hambre (ACH) y la asociación OMAK (Organización de las Mujeres Aymaras del Kollasuyu) empezaron un proyecto de desarrollo productivo con una organización de mujeres en la comunidad de Huacullani. Esta organización, AMPACH (Asociación de Mujeres Productoras Aymaras de la Comunidad de Huacullani) empezó con una planta de transformación de leche para hacer yogures. Sin embargo, la Asociación no tenía salida al mercado. Entonces, a partir de 2009, con la voluntad de la alcaldesa y la coordinación de ACH y OMAK, AMPACH empezó a vender sus yogures al municipio para el desayuno escolar.

A partir de 2010, la asociación CUNA (financiada por el PMA) propuso a AMPACH un proyecto de desarrollo productivo para construir una panificadora para la asociación y capacitar las hermanas de AMPACH para producir el pan. Este proyecto se acabó en abril del 2012 con la inauguración de la panificadora.

El funcionamiento de la alimentación es más o menos así. El municipio de Tiwanaku se ha dividido en 5 núcleos educativos. La ración sólida de cada núcleo esta abastecido por el mismo proveedor que es la empresa La Española. La ración líquida está abastecida por las asociaciones de productores respectivas de cada núcleo. Por ejemplo, en el núcleo educativo de Huacullani es AMPACH que está a cargo de abastecer la ración líquida. Los menús son los mismos a lo largo del año escolar. Son elaborados por la oficina de la Complementación Alimentaria Escolar del gobierno municipal, conjuntamente con las juntas escolares.

Uno de los principales frenos para esta experiencia son las resistencias de género que han sido muy fuertes, el Mallku, conjuntamente los esposos, han dificultado la existencia de la asociación AMPACH y su relacionamiento con el municipio. La presión social vivida por las socias de AMPACH, en sus casas por sus esposos y en su comunidad por el Mallku, han complicado su implicación en la Asociación. Sin embargo, aunque resulte paradójico, a nivel de las zonas, las subcentrales han reconocido el interés de la asociación AMPACH y su relación mercantil con el municipio, en pro de la comunidad. Así, el Consejo de Control Social y Participación Popular hace presión sobre el gobierno municipal para que continúe esa relación. A este nivel, se logra una sostenibilidad de la relación, aunque haga falta un marco legislativo para proteger las asociaciones de pequeños productores y productoras.



Fuente: <http://es.wfp.org/historias/bolivia-microempresarias-aymaras-proveen-3500-panes-al-d%C3%AD-las-escuelas>

Se observa que los actores estatales, están presentes solo a la escala nacional y municipal. La sostenibilidad de esta experiencia es muy discutible frente a este problema de ausencia de actores estatales y, al revés, la fuerte presencia de actores que en el futuro pudieran estar ausentes.

A nivel territorial, tanto del municipio como de la comunidad, se observa una falta de coordinación entre los principales actores. Por ejemplo, las juntas escolares y las asociaciones de productores casi no coordinan, cuando ambos actores son clave para la alimentación complementaria escolar.

A través de este análisis se puede concluir que la alianza entre AMPACH y el municipio de Tiwanaku, para el 2011, ha sido muy circunstancial. La creación de esta alianza ha dependido de la presencia de muchas ONG y asociaciones externas, además de la buena voluntad política de la alcaldesa y del nuevo alcalde en el 2011. Por lo que no es fácilmente reproducible. Las condiciones que permitieron a AMPACH nacer, fortalecerse y crear las diferentes relaciones, no pueden ser iguales para cada asociación y en cada municipio. Sobre todo en un contexto de disminución de la cooperación internacional.

Con respecto a las relaciones de género, las mujeres de la Asociación tuvieron fuertes resistencias tanto por parte de sus compañeros/maridos como por parte de las autoridades originarias, que desvalorizaban y dificultaban su trabajo en la Asociación. Su iniciativa significa romper con la división sexual del trabajo, tan presente en todos los sistemas socio-culturales, y a partir de ello (es decir, sin la tutela de sus maridos y autoridades) salir del ámbito doméstico para participar de las relaciones del ámbito público, lo que conlleva para las mujeres poder adquisitivo propio, mayor autonomía y toma de decisiones. En resumen, a través de la creación y funcionamiento de su Asociación, las mujeres generaron herramientas propias para su empoderamiento, tanto individual como colectivo.

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

## **6. Reflexiones a partir de las experiencias**

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

Desde la demanda, es decir desde los Gobiernos Autónomos Municipales, se observa que apertura hacia las OECA o hacia la producción local no es condición suficiente para que ésta se haga efectiva. Dado que no existe obligatoriedad de comprar a los pequeños productores, los municipios optan por

no hacerlo. Sólo a través de la presión de las OECA, o si existe voluntad política de los miembros del Consejo Municipal o del Ejecutivo, se establecen las preferencias para las organizaciones de productores. Lo común es que se obvian las preferencias para los pequeños productores o para los productos de procedencia local en los Documentos Bases de Contratación.

Para los productores, es decir desde la oferta, los principales obstáculos a la entrada los requisitos para participar en licitaciones de estas características, dado que existe una concentración de las compras en las licitaciones públicas (76% en el 2012), para las cuales son necesarias las garantías de seriedad de propuesta, los requisitos de formalización de la organización, (desde el Número de Identificación Tributaria, NIT, hasta cuenta bancaria) y otros requisitos con los que muchas OECA o PyMEs no cuentan.

Una vez los productores han ingresado a este mercado, no existe garantía de permanencia, el próximo año el GAM volverá a licitar o a comprar y tendrá que volver a competir, si por algún motivo no pudieron cumplir en la logística de entrega ya sea una sola vez, o se tuvo un producto que no estuvo en óptimas condiciones, tienen pocas probabilidades de volver a ser contratados.

**Limitaciones.** De acuerdo a Soriano, 2006, las principales limitaciones para los productores rurales son:

**Recuadro 6: Limitaciones identificadas<sup>29</sup>**

- A. La demanda del CB para productos y/o servicios de los productores pobres no sería tan amplia
- B. Severas deficiencias de comunicación de la demanda a las organizaciones
- C. Dificultades de las organizaciones para comprender el pliego de especificaciones y hacer una propuesta técnica y económica adecuada.
- D. Insuficiencias técnico – políticas en algunas reparticiones públicas
- E. Obstáculos procedimentales y burocráticos
- F. Bajo nivel de competitividad de los productos de las organizaciones
- G. Temporalidad de la demanda del CB
- H. Requerimientos importantes de capital y recursos adicionales
- I. Prácticas clientelares

- A. Demanda Limitada.** Ante la demanda de productos del Estado, lo que puede ofertar la producción nacional, la producción de MyPES y PyMES, o de Organizaciones de productores es mínimo. Por ello, es que la norma indica la preferencia, pero está en manos de cada entidad el aplicarla.
- B. Deficiencias de comunicación.** El SICOES ([www.sicoes.gob.bo](http://www.sicoes.gob.bo)) es la plataforma oficial a través de la cual se informa de las licitaciones y compras públicas, sin embargo no todas las organizaciones de productores, MyPEs y PyMEs, conocen o utilizan esta plataforma y tampoco ha se conoce de alguna campaña de difusión específica de la misma para llegar a un mayor número de proveedores locales, OECAs, MyPEs o PyMEs.
- C. Pliegos y propuestas.** Los documentos base de contratación, DBC y las propuestas técnicas requieren cierta experticia que no todas las empresas, cuentan, dado su tamaño o especificidad, y debido a esta limitante, las propuestas no son presentadas o las que se presentan no llegan a cumplir los requisitos exigidos.
- D. Insuficiencias técnicas y/o políticas del personal a cargo.** En algunos casos, no se conocen las normas y no se aplican, en otros el personal responsable de la contratación, el colocar márgenes de preferencia significa una revisión más a detalle, realizar ciertos cálculos que se prefieren obviar.
- E. Obstáculos procedimentales y burocráticos,** desde el lado de la oferta solicitar las preferencias requiere de registros o certificados adicionales como el de Costo Bruto de Producción o el Registro de PROBOLIVIA, que para empresas fuera de La Paz, o las ciudades del eje, toma mayor tiempo y costo acceder a ellos.
- F. Bajo nivel de competitividad de los productos,** Muchas veces no llegan a cumplir las características solicitadas, o los precios son mayores al presupuesto público.
- G. Temporalidad.** En el caso de Alimentación Complementaria Escolar, es un periodo de 10 meses al año, sin la certeza de otorgarse el próximo año, por lo que son contratos de corto plazo e inciertos a futuro.
- H. Requerimiento de capital.** Dados los trámites y plazos de pago en las entidades públicas, los proveedores deben contar con capital para realizar entregas, previendo un periodo de al menos tres meses hasta el primer pago y no todas las empresas pueden realizarlo.
- I. Prácticas clientelares.** En algunos casos, existen acuerdos o "caseros" a los que se espera dar las contrataciones y se adapta el DBC a estos, haciendo que realmente sea difícil la entrada a nuevos proveedores.

Muchas de estas limitaciones, no han variado sustancialmente, y existen otras más para quienes desde la práctica viven estos procesos.

**Fortalezas y Potencialidades.** Asimismo, existen bastantes oportunidades para participar, así como experiencias que han contribuido a modificar la norma, es el esfuerzo de productores, gremios que consideran que las compras estatales todavía puede ser un mercado importante para los productores nacionales.

- Algunas experiencias muestran como el trabajo en alianzas entre OECAs para atender el servicio, con variedad de productos aprovechando las capacidades diferenciadas de cada uno de los socios, considerando además, que algunas organizaciones ya cuentan con infraestructura, equipamiento y mecanismos de comercialización
- Las experiencias de Municipios como Tarija y Tupiza, que han dado vuelta al servicio por compras menores con pequeños productores, que interactúan a partir de las demandas de la Unidades Educativas, con una alta variedad de productos, pequeños volúmenes, pagos mensuales, y un activo rol de los municipios, en el fortalecimientos técnico y administrativo de sus socios (PP-UE), control de la calidad e inocuidad de los alimentos.
- La experiencia de La Paz, con resultados muy valiosos en el campo del desarrollo humano y el trabajo en alianzas entre empresas industriales y pequeños productores.
- La disponibilidad de una norma básica del sistema de adquisición de bienes y servicios con preferencias para pequeños productores.

## **7. Ampliando la perspectiva de las compras estatales**

Aunque la ACE es una gran oportunidad de compra para los pequeños productores locales, no es la única. Abrir las posibilidades de compra pública a un mayor número de posibilidades, empezar a proponerlas, exigir las e imaginarlas es lo que ha hecho que tengamos los avances que tenemos hoy, pero aún hay tarea pendiente.

### **Algunas ideas posibles**

#### **► Subsidio de Lactancia**

El subsidio de lactancia normal no es una compra pública, sino es el aporte de las empresas por los/las trabajadores en gestación y durante el primer año de vida del nacido. Es un mercado muy atractivo ya que NO EXISTE una licitación. Las organizaciones de productores y empresas deben presentar algunos requisitos: NIT, FUNDEMPRESA, Registro Sanitario – INLASA, Licencia de funcionamiento y análisis de laboratorio del producto (SEDES o SENASAG) al Instituto Nacional de Seguros de Salud, INASES cada primer semestre de año para ser incorporados en el Subsidio.

Actualmente (2016) los proveedores son 51 empresas privadas nacionales y 4 públicas de Producción nacional, y más de 60 productos. Se entregan entre 20.000 a 35.000 paquetes/mes.

**Ventaja:** El subsidio está indexando al Salario Mínimo (Bs. 1.788 para 2016 pero crece cada año), los pagos a proveedores los realiza la empresa adjudicada en la distribución (En los últimos años, la Empresa Boliviana de Almendra -EBA).

**Oportunidad:** Se puede regionalizar para que las empresas provean lotes más pequeños, a nivel departamental y poder cubrir la demanda. Existen OECAS que ya participan en este mercado.

- **Subsidio Universal Prenatal** Con la finalidad de contribuir a mejorar la salud materna y reducir la mortalidad neonatal, a través del D.S. 2480 se crea el Subsidio Universal. En 2015 el Servicio de Desarrollo de las Empresas Públicas Productivas, SEDEM a través de sus empresas EBA y LACTEOSBOL, entregó 69.465 paquetes de productos especiales a 40.000 mujeres gestantes, cada paquete tuvo un costo de Bs 300.

**Oportunidad:** Este subsidio si es una compra pública, a cargo de las empresas proveedoras, en ese sentido, organizaciones de productores podrían acercarse al INASES (encargado de definir qué productos entran) y/o al SEDEM (encargado de comprar y distribuir) para poder participar.

- **Ministerio de Defensa y Policía Nacional:**

Estas entidades hacen compras recurrentes 2 o 4 veces al año de arroz, azúcar y harina. También realizan compras anuales de uniformes, calzados para sus funcionarios. Para ellas no existe una obligatoriedad de compra nacional, aunque si aplican los factores de preferencia vigentes, sería más que suficiente.

**Ventajas:** es un mercado recurrente, tenemos la oportunidad de participar más de una vez al año. Es una gran venta.

**Oportunidad:** Conocer las fechas de licitación e informarles de las preferencias y la importancia de la compra de producción nacional. OECAS y MYPES ya han participado de este mercado (Federación de Cooperativas Arroceras, FENCA – 2014).

**► Hospitales, servicios de salud y penitenciarios**

Los hospitales dependen de municipios (1er y 2do nivel) y de gobernaciones (3er nivel) ¿Cómo se proveen de alimentos?, ¿Cómo realizan sus comprar? Y como desde los pequeños productores, microempresarios se podría proveer alimentos, uniformes, ropa de cama etc., habría que indagar más y mejor para ver si puede ser una oportunidad.

**► Empresas públicas**

Existen varias empresas públicas en funcionamiento que son dinamizadoras de los complejos productivos: EBA: Compra Almendra a productores en la Amazonía, Responsable del Subsidio de lactancia. LACTEOSBOL: Compra lácteos en Achacachi, Chapare, San Lorenzo, Challapata y cítricos en Chapare y Caranavi. QUIPUS: Compra de accesorios para computadoras, tabletas, para sus promociones. EMAPA: Compra/ consignación de productos para los SUPEREMAPA. INSUMOS BOLIVIA: Compra de palmito y piña a productores del Chapare. Fideicomiso para las exportaciones de pequeños productores.

**Ventajas:** Productores primarios pueden vender a la empresa transformadora.

**Oportunidad:** Estas empresas, por su naturaleza de empresa pública tiene que realizar compra de los pequeños productores.

### ¿Realmente podemos hacer políticas con las compras públicas?

Las compras públicas de productos nacionales contribuyen al desarrollo de la economía del país. Las compras públicas locales y hacia pequeños productores contribuyen a que se genere una mayor redistribución de ingresos entre los distintos actores de la economía.

El tipo de productos que el Estado compra podría contribuir a fomentar un tipo de desarrollo sostenible o no y otro tipo de economía (nacional o extranjera). Algunas preguntas que nos podemos hacer para ver la coherencia entre el discurso y la práctica institucional:

- Si los refrigerios de una institución son generalmente pollo frito y coca cola, significa que no le importa la calidad ni el origen de lo que consumen sus funcionarios o invitados.
- Si todo el papel que utiliza la institución fuese reciclado, significaría que se preocupa por disminuir su huella en el medio ambiente.
- Si la compra que realiza prefiere, producción nacional, tal vez mas instituciones comprarían computadores y celulares ensamblados en Bolivia.
- Si la entidad prefiere entregar bonos de supermercado, en vez de entregar productos nacionales en sus regalos navideños, significa que no le importa la procedencia de lo que compra.

Las instituciones se han enfocado en realizar políticas, programas y proyectos que logren un resultado al menor costo posible, enmarcadas en el Sistema Nacional de Administración de Bienes y Servicios, SABS.

En la SABS la preferencia de compra de producción nacional se ha introducido en el 2003, la compra a productores locales y la prohibición de transgénicos para la ACE en el 2009, y el incremento de preferencias a productores hasta 50% en el 2016. ¿Cuál es la política detrás de estas normas? ¿Cuál la meta que se quiere lograr?

Es importante pasar de la norma a la práctica a través del involucramiento de las instituciones como consumidores responsables. Algunas preguntas que nos podemos hacer para mirar dentro de las prácticas institucionales:

- La política de austeridad de la entidad X, busca que los gastos en servicios (luz, agua, gas, teléfono e internet) sean lo más eficientes posible, así como el uso de impresoras, papel y fotocopias, sea lo indispensable y clasifica la basura que genera para reciclar la mayor cantidad de desechos. De esta manera contribuye a disminuir sus gastos de operación, pero también contribuye a disminuir su huella en el medio ambiente y promueve un consumo eficiente de servicios y recursos,
- La política de compra con igualdad de oportunidades de la entidad Y, promueve que exista equidad de género entre los distintos proveedores

que necesita, es así que un 46% de los servicios y bienes que adquiere son provistos por empresas a cargo de mujeres.

- La entidad Z que trabaja en el acceso a tecnología para MyPEs y Organizaciones de productores, tiene como meta realizar el 30% de sus compras a este tipo de empresas, el año pasado, además de los servicios de limpieza, refrigerio, fotocopiadora, realizó la compra de 500 despulpadoras de café, a la asociación de metalmecánicos de El Alto, este año comprara 3000 tambores para la recolección de miel a la asociación de Cochabamba.

La promoción de la compra de productos nacionales, a MyPEs y/o pequeños productores, si bien está establecida por norma hacia las instituciones públicas, no son las únicas entidades que pueden hacerlo. Si volvemos a ver los ejemplos y cambiamos entidad pública, por empresa, fundación u otro tipo de organismo, vemos que sin necesidad de norma, es también posible promover este tipo de compra como una política institucional o en el marco de la responsabilidad social empresarial. Podemos inclusive mirar ahora dentro de nuestra casa y en nuestros hábitos... ¿A qué tipo de desarrollo estamos contribuyendo con nuestra compra y a qué tipo de economía?

Los cambios que se han dado en las normas de compra pública vienen muchas veces de la experiencia de organizaciones de productores motivadas a superar las trabas que tenían para proveer al Estado, en otras de la voluntad política de entidades que han podido ver más allá de la norma, cuando no existía o era limitativa y han logrado favorecer la producción local, la compra de productos nacionales y el desarrollo de su región, porque ese es el resultado final de las compras públicas. De esta manera, si tenemos una norma favorable, debemos buscar que se cumpla, pero también podemos mirar más allá de ella, a partir de experiencias de otros países o de la búsqueda de coherencia entre teoría y práctica.

Dos conceptos que se pueden tener en cuenta son: La compra pública sostenible, que adicionalmente a buscar productos locales o nacionales, busca que estos no tengan un impacto negativo en la sociedad o en el medio ambiente y se vuelve un **consumidor responsable**, ya que realiza la elección de los productos y servicios no sólo en base a su calidad y precio, sino también por su impacto ambiental y social, y por la conducta de las empresas que los elaboran.

**Compra pública sostenible:** que es la **compra ética+ compra ecológica + compra social**

**Ética:** La inserción de criterios éticos sobre las condiciones de producción y/o comerciales. Ej. Respeto de los Derechos Humanos y laborales, pago de un precio

justo a los productores, el fomento de la equidad de género, la no explotación infantil y las condiciones laborales dignas.

**Ecológica:** La inserción de criterios ambientales en la selección del producto y/o la empresa proveedora, con el objetivo de reducir el impacto negativo en la salud humana y la degradación medioambiental.

**Social:** inserción de criterios para la protección de grupos en riesgo de exclusión social. Favorecer a empresas que incluyen en su plantilla personas en riesgo de exclusión social que son de pequeños productores, que promueven el uso de tecnologías limpias y/o la equidad de género.

### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Arce Catacora Luis. *El modelo económico social comunitario productivo boliviano*. Luis Alberto Arce Catacora. 2016.

Banco Mundial. *Buen Manejo del dinero público, rindiendo cuentas a la gente*. 2006.

CIOEC. Censo Nacional de OECAS. 2007

CIOEC. Las Organizaciones Económicas Campesinas en el desarrollo del País. 2012.

Elias, Bishelly, *Compro Boliviano, evaluación de la aplicación del decreto*. CIPCA.2005

FAMSI. El Comercio Justo en las compras públicas. (Sin dato)

Fondo Social Europeo. Ecodaptate, Estudio de impacto de la compra sostenible en la administración local. (Sin Fecha)

Garafulic et all. Estudio sobre el Marco normativo y experiencias de apoyo a productores. Producto 3. ConsultoraSistemática. 2009

González, Ivonne. *Indicadores del Sector Público: Gasto Público en América Latina*. CEPAL 2010.

Leray, Aurelien. Alianzas entre municipios y organizaciones de productores para el desayuno escolar. En Prudencio Julio, Elías Bishelly. *Compras Públicas ¿Una oportunidad para los pequeños productores?*  
AVSF 2013

Ministerio de Economía y Finanzas. *Memoria de la economía boliviana 2015*. MEF. 2016

Prudencio Julio, Elías Bishelly. Compras Públicas ¿Una oportunidad para los pequeños productores? AVSF, 2013.  
[https://www.avsf.org/public/posts/1653/compras\\_publicas\\_alimentos\\_pequenos\\_productores\\_andinos\\_avsf\\_2014\\_vc.pdf](https://www.avsf.org/public/posts/1653/compras_publicas_alimentos_pequenos_productores_andinos_avsf_2014_vc.pdf)

Sidaner Emilie, Torrez Sergio. Bolivia: Alimentación Complementaria Escolar (ACE) Emilie Sidaner y Sergio Torres. PMA. 2012

Soriano Rodolfo y Tapia Mario . Limitaciones de los pequeños productores para acceder a mejores mercados. El caso del Compro Boliviano. Pro-Rural 2006. PMA

Thellaeche, Javier; Mercado, Geovana; Körner, Jana. Las compras públicas: ¿alterna va de mercado para la agricultura familiar campesina? En Prudencio Julio, Elías Bishelly. Compras Públicas ¿Una oportunidad para los pequeños productores? AVSF 2013

Turpin, Maria Elena. A Alimentação Escolar como Fator de Desenvolvimento Local por meio do Apoio aos Agricultores Familiares. 2009

**Videos:**

Política de seguridad alimentaria en Japón

<http://www.youtube.com/watch?v=ok3ykR2GHCC>

El futuro de la alimentación está en tus manos

[https://www.youtube.com/watch?v=gsaks\\_hRcM](https://www.youtube.com/watch?v=gsaks_hRcM)

Logros Compra pública <https://www.youtube.com/watch?v=LU5h8mphUqY>

Compra pública verde <https://www.youtube.com/watch?v=6KF9nEoG7pk>

Compra pública ética

<https://www.youtube.com/watch?v=0v1a5wD7wKU&list=PLe5XWwkAL3awFMjUDCciqQMan0Xlzl7Gc>