



PROCESS TRACING Y POLÍTICAS PÚBLICAS: EL CASO DEL PROGRAMA HILANDO EL DESARROLLO EN ECUADOR

PROCESS TRACING AND PUBLIC POLICIES: THE CASE OF THE SPINNING DEVELOPMENT PROGRAM IN ECUADOR

Arturo Luque González
Universidad Técnica de Manabí
arturo.luque@utm.edu.ec

María del Carmen Aldas Vargas
Instituto de Altos Estudios Nacionales
marialdasvargas@gmail.com

Paul Renato Solís Benavides
Universidad Técnica de Manabí
paulsolisb@yahoo.com

RESUMEN

El process tracing en las políticas públicas permite rastrear casos identificando las variables indirectas que afectan a la variable directa. En este artículo se analiza el estudio de caso del Programa Hilando el Desarrollo (PHD) en Ecuador entre los años 2007-2016. Para ello se realiza un análisis de los procesos de compras públicas inclusivas en Ecuador y se examina la categorización de los instrumentos de política pública en el modelo NATO (instrumentos de nodalidad, autoridad, tesoro y organización) vinculándolos con los principios de la política sectorial para la Economía Popular y Solidaria (EPS). Para dar respuesta a la hipótesis planteada se utiliza el rastreo de procesos de política pública concluyendo que las variables explicativas identificadas ocasionaron inferencia causal en el programa de políticas públicas analizado.

PALABRAS CLAVE

Process tracing, análisis de política pública, modelo NATO, inferencia causal, programa hilando el desarrollo, economía popular y solidaria

Fecha de recepción: 13/03/2021

Fecha de aceptación: 23/08/2021

Fecha de publicación: 29/11/2022

ABSTRACT

Process tracing in public policies allows the tracking of cases and the identification of the indirect variables that affect the direct variable. This article analyzes the case study of the Spinning Development Program (SDP) in Ecuador between 2007-2016. To this end, an analysis was carried out of inclusive public procurement processes in Ecuador; the categorization of public policy instruments in the NATO model (instruments of nodality, authority, treasury and organization) was also examined, linking these to the principles of sectoral policy for the social and solidarity economy. In response to the hypothesis, the tracking of public policy processes was used, concluding that the explanatory variables identified led to a causal inference in the public policy program analyzed.

KEYWORDS

Process tracing, public policy analysis, NATO Model, causal inference, program spinning development, Social and Solidarity Economy

CÓDIGOS JEL: A13, B55, H43, L31,
M14, O35

1. INTRODUCCIÓN

En Ecuador a partir del año 2007 se inicia una nueva forma de gobernar el país además de introducir un cambio en sus políticas públicas. Se introducen novedosos aspectos tanto en el fondo como en la forma a la hora de plantear y ejecutar las políticas públicas estableciendo relaciones entre las dimensiones sociales y económicas con la finalidad de fomentar un sector relegado y no reconocido en sus inicios conformado preeminentemente por artesanos y pequeños productores. Es a partir del año 2008 cuando fue referido constitucionalmente como el sector económico de Economía Popular y Solidaria (EPS)¹. Con ello se visibiliza un sector que durante años permaneció tras la figura del cooperativismo; también se habla en la Constitución de la República del Ecuador (CRE) sobre la forma de gestionar los recursos públicos disponiendo su realización de una manera más eficiente, además de priorizar la producción nacional junto al impulso de los procesos de EPS (Asamblea Nacional, 2008b, art. 283 y 288). En el sector de la EPS durante más de una década se han implementado un sinnúmero de programas, proyectos, productos y políticas públicas para su conformación y despliegue. Una de las estrategias realizada para promover la actividad económica de los actores fue convertirlos en proveedores del Estado a través de políticas públicas de compra inclusiva teniendo como una de sus máximas expresiones de mayor representatividad y permanencia la confección de uniformes escolares, actividad realizada bajo el paraguas del PHD. El programa se presenta como una alternativa a la hora de promover procesos de inclusión económica y movilidad social para los ciudadanos en los sectores de atención prioritaria dedicados al trabajo textil, democratizando con ello los procesos de compra pública al convertirse los mismos en proveedores directos del Estado². Con ello se pretenden generar condiciones sociales, económicas y de trabajo dignas y estables vinculando su trabajo con la universalización educativa en el país además de alinear los objetivos para alcanzar el “Buen Vivir³”.

1 Public Strategy and Eco-Social Engagement in Latin American States: An Analysis of Complex Networks Arising from Their Constitutions. *MDPI Sustainability*, 12(20), 8558, pp. 1-29; doi:10.3390/su12208558

2 Gestión pública socialmente responsable: Caso hilando el desarrollo en Ecuador. *Revista Venezolana de Gerencia RVG*, 24(2), 285-307

3 En concreto el Buen Vivir consiste en “La satisfacción de las necesidades, la consecución de una calidad de vida y muerte digna, el amar y ser amado, el florecimiento saludable de todos y todas, en paz y armonía con la naturaleza y la prolongación indefinida de las culturas humanas. El Buen Vivir supone tener tiempo libre para la contemplación y la emancipación, y que las libertades, oportunidades, capacidades y potencialidades reales de los individuos se amplíen y florezcan de modo que permitan lograr simultáneamente aquello que la sociedad,

El fomento de este tipo de procesos de economía social es posible llevarlo a cabo a partir de una coyuntura económica y política propicia, además de la conformación de determinados instrumentos de gestión y control con objetivos y metas en sus procesos de políticas públicas (Hall y Taylor, 1996, 939-940, Hall, 1993, 87-99), de ahí que los instrumentos y sus variaciones sean articulados a partir de la proyección, linealidad de elementos y eventos socioeconómicos a partir de tres niveles, 1) los de primer orden se refieren al ajuste de instrumentos y los logros que se conservan, 2) los cambios de segundo orden que modifican los instrumentos y las metas que lo hacen posible de manera parcial o total y 3) generar un cambio estructural alterando los instrumentos y las metas, es decir desarrollando una nueva manera de hacer política alcanzando con ello un cambio de paradigma en sus políticas transformadoras (Hall, 1993, 87-99, Howlett, 2019, 1897-1898). Una mayor claridad en los cambios se explica a partir de las ideas, su evolución y presencia, tal circunstancia no es posible analizarla de manera independiente, van de la mano de las instituciones que hacen posible esos cambios junto al análisis de los elementos irradiadores que ejercen de igual modo como elementos facilitadores.

Los mecanismos de causalidad que se presentan entre variables son de carácter cualitativo (Fontaine, 2015, 12-13, 22) y se expresan en las discusiones de las causas (Beach y Pedersen 2019, 53-73, 2017, 2-3; Falletti, 2016, 455-457). Si una variable es causada por otra, esto se explica mediante su secuencia en el tiempo para formar un mecanismo a través de las fuerzas que transmiten. Se identifican las variables explicativas y en lugar de comparar los casos como se realiza de manera recurrente, el método utilizado analiza en profundidad las variables a través de *process tracing* siendo en la actualidad una tendencia para el análisis por su precisión, así como por los resultados obtenidos en procesos de inferencia causal (Bril-Mascarenhas, Maillet y Mayaux, 2017, 660-661, 680-682; Collier, 2011, 823-824, 828-829).

El caso de estudio elegido para esta investigación de políticas públicas sectoriales para la EPS es el PHD⁴. Este programa entra en funcionamiento en el año 2007 y forma parte de las adquisiciones gubernamentales diferenciadas de hecho, a partir del año 2011 se toma la decisión de implementar el programa a través de Feria Inclusiva (FI) como mecanismo de

los territorios, las diversas identidades colectivas y cada uno -visto como un ser humano universal y particular a la vez- valora como objetivo de vida deseable (tanto material como subjetivamente y sin producir ningún tipo de dominación a un otro)". Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013. <https://educacion.gob.ec/que-es-el-buen-vivir/>

4 Servicio Nacional de Contratación Pública <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/hilando-el-desarrollo-sierra-y-amazonia/>

-En Pichincha, el proceso de elaboración de uniformes escolares en el marco del "Programa Hilando el desarrollo 2014-2015", empezó con la primera socialización a los artesanos del sector de la confección interesados en participar del programa. Vinculándose 156 nuevos actores de la Economía Popular y Solidaria, con un total de 358 artesanos participantes de esta iniciativa. El monto invertido para la contratación fue de alrededor de USD. 2'000.000,00 favoreciendo a un total de 29.547 niños, niñas y adolescentes beneficiarios de estos uniformes que accederán también a educación gratuita. <https://www.economiasolidaria.gob.ec/hilando-el-desarrollo-fomenta-el-acceso-a-la-educacion-y-la-inclusion-economica-y-social/>

contratación directa. Mediante este mecanismo los actores y organizaciones de la EPS no compiten explícitamente por precios, sino que ofertan su capacidad de producción a un precio establecido por el Estado a todos por igual, circunstancia que hace que los procesos de competencia sean llevados a cabo de manera directa por la calidad del producto y no por el precio como sucede en la economía de mercado. El programa inició con la confección de uniformes escolares y se mantiene hasta la actualidad, es un referente al participar proveedores de las 24 provincias del Ecuador; además ha ampliado su gama de productos a diferencia de otras líneas que no tuvieron continuidad. El PHD se ejecuta en la actualidad a pesar de todos los ajustes por los que ha pasado el sistema de compras públicas, así como por la debilidad político-económica del país en especial entre los años 2017-2020⁵. En un principio la compra preferente se realizaba teniendo presente las FI, automatizándose en la actualidad a la modalidad de Catálogo Dinámico Inclusivo (CDI). Por otro lado, se han desarrollan otras líneas de productos y servicios catalogados entre los que destacan metalmecánica, limpieza y el servicio de alimentación, que son los que cuentan con mayor presencia, aunque no tienen la permanencia y continuidad en la demanda de productos, mientras que los uniformes escolares son demandados dos veces al año; al inicio del año escolar una vez en régimen sierra y la otra en régimen costa, además tienen trabajo constante de las demandas de otros productos de lencería hospitalaria y uniformes de trabajo principalmente.

La finalidad del presente trabajo comprende entre sus objetivos i) analizar la trayectoria del PHD a partir de la identificación de instrumentos de política pública, ii) medir la intensidad del cambio de las políticas públicas teniendo presente que puede ser analizado desde varios enfoques metodológicos como el racionalista en donde priman las tomas de decisiones, el cognitivista que identifica problemáticas analizando discursos legitimadores y el institucionalista que le da gran importancia a las instituciones y iii) explicar el accionar social así como sus posibles irradiaciones teniendo presente los neo institucionalismos así como los procesos de cambios irreversibles al ser un conjunto de secuencias de eventos históricos que van marcando la línea de cambio (Fontaine, 2015; Fontaine y Humet, 2015).

2. SURGIMIENTO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS INCLUSIVAS EN SUDAMÉRICA E INSTITUCIONALIZACIÓN EN ECUADOR

En Brasil a partir de los años 90 se reconoce la agricultura familiar como una categoría política con entidad propia y capacidad suficiente de cambio recibiendo por ello especial atención a este tipo de procesos. A partir de ahí se introducen políticas públicas que vinculan el aspecto social y productivo para tener en cuenta este sector planteando soluciones innovadoras (Manzanal y Schneider, 2011, 12-14, 22-23). Los factores claves de este cambio se producen por la participación de actores sociales de una forma organizada como la llegada del nuevo gobierno en el año 2002 y la

5 Análisis del levantamiento indígena de 2019 en Ecuador: Entre la respuesta legal y el Lawfare. Revista Nullius, 1(1), 18-45.

innovación en la articulación de procesos entre productores y el Estado. Es ahí donde el Estado compraba los alimentos a productores para ser entregados a los hospitales y a las escuelas, proceso que se institucionalizó con el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) en el 2003 (Grisa y Schneider, 2015, 36-39, 146). El PAA marcó una diferencia en las compras gubernamentales al promover la agricultura familiar abasteciendo de alimentos a la población vulnerable; esta propuesta propició el cambio en la legislación hacia una ley que establece que el 30% de los recursos federales sea destinado a la compra de alimentos y de paso insta a los agricultores a participar como proveedores del Gobierno; en primera instancia se adquieren los alimentos para escuelas y posteriormente se amplió a hospitales, cuarteles, cárceles, universidades y guarderías llegando a concentrar a 140.000 proveedores agricultores.

Esta práctica se caracterizó por romper paradigmas sobre la agricultura familiar señalando que no era de calidad o ser de poco alcance; con ello se resignificó el sector alcanzando una justicia social a través de la redistribución de recursos estatales logrando la participación de la mayor cantidad agricultores con su producción bajo conceptos culturales y tradicionales. Pero no solo fue la promoción de la compra-venta, sino que se acompañó de medidas de fijación de precios un 30% más elevados, medidas de fomento para garantizar la calidad además de estimular la producción agroecológica y orgánica. La experiencia y puesta en marcha de una política pública diferente fue un referente para otros países de América que utilizaron procesos de compra pública como herramienta de dinamización local y de redistribución de recursos (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, 2016, 49-51). Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paragua y Perú realizaron la compra de alimentos con la finalidad de superar la pobreza a través del estímulo a las economías locales. Cabe señalar que la redistribución es el mecanismo para trabajar con grupos desatendidos, abrir mercados y fomentar la producción hacia un desarrollo sostenible; en Ecuador al igual que en Bolivia se empieza a trabajar con la compra pública de esta manera y se fue institucionalizando a partir de la nueva legislación que inició con la emisión de las constituyentes (Börth, 2013, 197-199; Lacrois y Metais, 2013, 11-26).

En el año 2007 en Ecuador se reprodujo la estrategia de las compras públicas. Esta iniciativa surge con un Gobierno que inicia su período de mandato con una acción de gobierno plena. Se plantearon cambios estructurales en la forma de llevar a cabo la política social vinculando el impacto social a nuevos sectores y plasmando con ello las ideas en el Plan Nacional del Buen Vivir a través de objetivos de fomento productivo impulsados desde los procesos de compra pública. Se vinculó al sector artesanal y a productores de alimentos bajo el instrumento de compra FI que por sus características era diferente a un proceso tradicional de compra. En el año 2008 se regularon estas nuevas ideas de vinculación de política social y económica con la creación de normativa jurídica a partir de la CRE con el reconocimiento expreso de políticas de EPS en su articulado. Junto a esto se desarrolló legislación sobre procesos de compras públicas privilegiando las adquisiciones a las Mipymes (micro, pequeñas y medianas empresas) y a

los Actores de la Economía Popular y Solidaria (AEPS), con ello se vinculó al sector de confección textil mediante la producción de uniformes, los servicios de limpieza, alimentos, fabricación de muebles de madera y metalmecánica (Calderón, 2016, 206, 211, 220 - 221).

Otro instrumento que sirvió de guía en el desarrollo de los procesos de compra pública fue la Agenda Social (AS). Aquí se plantearon políticas públicas de inclusión socioeconómica promoviendo la eliminación de la pobreza con el acceso productivo a programas de inclusión económica articulados a través de compras públicas. Se generaron oportunidades de acceso económico a sectores no incluidos como es el caso del PHD ligando los artesanos de la confección textil a procesos más justos, más éticos y más solidarios. Se produjeron uniformes escolares para todas las escuelas públicas del país, prendas que recibieron los niños y niñas más pobres; de esta manera el Gobierno cumplía el rol de fomentar la producción artesanal y de contribuir a las familias con este aliciente para disminuir los gastos en educación (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social MCDS, 2008, 160, 182-184). Es mediante estos procesos sociales como se vinculan las políticas con la economía al realizar intervenciones eficientes, fomentando la educación y promoviendo la inclusión productiva (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social 2008, 162-163, Senplades, 2009, 85-86).

El PHD se realizó en todo el Ecuador logrando ejecutar las compras en cada provincia promoviendo la dinamización económica local. El Ministerio de Educación (Minedu) ejecutaba el proceso de compra de uniformes a los artesanos locales y entregaba los uniformes a los niños y niñas en las escuelas; el primer año de las compras al 2007 el presupuesto fue de 2,5 millones, en el año 2008 se multiplicó en 10 veces con 25 millones, a partir de la compra de uniformes se amplió la línea de confección textil a lencería hospitalaria (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2008, 183). Los procesos de compra pública utilizados para las adquisiciones en los primeros años fueron licitaciones en el 2008, cotización y menor cuantía en el 2009 y 2010 (Ibarra, 2012, 2); este último proceso es el que se refiere a compras preferenciales pero no cuenta con un precio fijo y definido, solo existe un adjudicado y está normado en el Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008) en la que se reconoce la contratación a Mipymes y a artesanos, además establece las adquisiciones locales.

En el año 2009 bajo los programas sociales se inició la adquisición de alimentos logrando una inclusión económica de pequeños productores con el proceso de contratación de las FI, esta figura logró realizar 235 contratos con proveedores de las categorías Mipymes y AEPS en el año 2010 y 1168 contratos en el 2011 (Programa de Provisión de Alimentos PPA, 2009 1-9, 2012, 1-26). El instrumento FI sirvió como referente para ser empleado en las compras de uniformes escolares realizados en cada provincia con actores de la localidad desde el año 2011 al 2014, posteriormente se automatiza a través del instrumento CDI que inicia con los uniformes escolares, pero se amplía a otros productos de la misma línea textil hospitalaria, uniformes de trabajo, accesorios y de otras como mobiliario escolar y de oficina en metalmecánica, servicios de limpieza a oficinas y hospitales, servicios de alimentación para

hospitales y para centros de desarrollo infantil (SERCOP, 2015, 13-14). Este mecanismo permite generar órdenes de compra directa a los proveedores para su producción, en el caso particular de los uniformes escolares se dan contratos a todos los actores catalogados, se divide la demanda de una forma proporcional y todos están beneficiados para producir en calidad de proveedores. Este instrumento se encuentra vigente y es el referente de compra inclusiva en el Ecuador (SERCOP, 2017, 71-72).

3. METODOLOGÍA: IDENTIFICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA AJUSTADOS SEGÚN EL MODELO NATO

En el presente trabajo se realiza un análisis en profundidad de los instrumentos de política pública identificando su evolución temporal con la finalidad de conocer cómo se han ajustado para su implementación e institucionalización. La profundización de la investigación de este caso permite obtener las explicaciones del cambio de la política pública y la definición de las variables causales. Este análisis se aplica en Ecuador durante el período 2007-2016 correspondiente a una década.

Para reunir la información y sustentar la investigación desde la metodología del *process tracing* se han seguido los siguientes pasos, 1) identificar la trayectoria histórica del surgimiento de las compras públicas inclusivas en Sudamérica y en el Ecuador, 2) tipificar los instrumentos de política pública que sustentan el programa 3) categorizar los mismos de acuerdo a la clasificación de instrumentos del modelo NATO para así realizar un análisis de coherencia con los principios de la EPS correspondientes a la política sectorial, 4) determinar el nivel de cambio de la política pública en el transcurso de los 10 años de análisis, 5) establecer una trayectoria histórica del programa identificando las variables causales que explican su consolidación e institucionalización para comprobar la hipótesis principal: *conocer si la implementación de herramientas de gestión influye de manera determinante en el cambio de las políticas públicas relacionadas con compras inclusivas focalizándose el estudio partir del análisis del caso del PHD.*

La taxonomía de los instrumentos de política pública según Hood y Margetts (2007, 5-6) contemplan herramientas administrativas definidas como el modelo NATO; *Nodalidad* que corresponde a la información gubernamental procesada y disponible, *Autoridad* referida a la normativa jurídica por los poderes que tienen el Gobierno, *Tesoro* concierne al recursos económico que posee el Estado para cumplir sus funciones y *Organización* como la capacidad de organizarse con el establecimiento de instituciones y definición de funciones.

3.1. INSTRUMENTOS DE NODALIDAD

En el PHD los instrumentos de nodalidad están reflejados en la planificación nacional que constan en los Planes Nacionales de Desarrollo establecidos desde el año 2007; el sistema económico nacional se desarrolla con las características de ser solidario y sostenible, circunstancia que implica reducir las inequidades y contar con el trabajo como uno de sus ejes vinculando el

aspecto económico al social con la finalidad de realizar una redistribución de recursos bajo los principios de solidaridad, reciprocidad e intercambio. Una de las estrategias para conseguir cristalizar estas propuestas diferentes consiste en introducir regulaciones y organización de mercados. El PHD es resultado de las regulaciones del mercado público apuntando hacia una inclusión productiva y del desarrollo de los territorios con la participación de los pequeños productores en la compra pública. En el año 2009 se propuso un incremento del 45% al presupuesto destinado para las compras inclusivas, así como privilegiar la producción nacional y local además de definir una reserva de mercado destinada para las Mipymes y AEPS (Senplades, 2008a, 93, 2013, 304).

Además de los planes nacionales también se desarrollaron AS relacionadas al PHD, estas buscaban el desarrollo social partiendo de la inclusión económica bajo el precepto de distribución democrática y solidaria (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, 2010, 4-6, 2012, 63-65). El planteamiento de la compra pública inclusiva fue una propuesta amplia que comprendía el fomento de los actores con intervenciones que ofrecían crédito, asistencia técnica y acceso a activos productivos. La operacionalización de la compra pública en estas condiciones definió un proceso diferenciado que tuvo estas consideraciones y se lo hizo con el procedimiento de FI. Este instrumento garantizaba condiciones de accesibilidad para la participación de sectores artesanales, Mipymes y de la EPS. La AS del 2017 reconoció a la política socioeconómica como un instrumento fuerte de movilidad social ascendente por sus características y resultados en el fomento de capacidades productivas, asociativas, financieras valorando al sector económico de la EPS no solo económicamente, sino de carácter multidimensional (Ministerio Coordinador de Desarrollo Social - MCDS, 2010,5-6, 21-22, 2012, 63-66, 2017a, 2, 2017b, 74).

Con los instrumentos de nodalidad fue posible plasmar una planificación que detallaba la manera de conseguir resultados diferentes con medidas diferenciadas, acciones que en Ecuador nunca antes habían sido consideradas cambiando las formas de hacer las cosas con el involucramiento de más actores facilitando el acceso al mercado público y garantizando condiciones para que se cumpla con el objetivo de que los AEPS lleguen a ser proveedores del Estado con productos de calidad abasteciendo a su vez las cantidades demandadas en todo el país.

3.2. INSTRUMENTOS DE AUTORIDAD

En Ecuador se actualiza toda la normativa jurídica a partir del año 2008, se establece la Asamblea Nacional Constituyente que ejerce el poder legislativo y capacidad para conformar legislación nacional. El documento raíz es la CRE donde claramente se define la estructura económica del país planteándolo como un sistema económico social y solidario compuesto por los sectores público, privado, mixto y de la EPS; además en lo referente a la política fiscal referida al uso del recurso económico del Estado trata sobre las compras públicas eficientes debiendo estar ligadas a la responsabilidad social y

ambiental⁶, para su cumplimiento establece que se priorice las compras nacionales, a las Mipymes y a los AEPS (Asamblea Nacional, 2008a, art. 25.2).

En el mismo año 2008 se elaboró la legislación concerniente a las compras públicas bajo las nuevas premisas gubernamentales. Se crearon y definieron nuevos procesos de contratación, el que se relaciona con la EPS es la FI; en el año 2009 se expidió la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA) la cual refiere a la compra pública de alimentos y la inclusión a pequeños productores (Asamblea Nacional, 2009, art. 13 y 14). En el año 2010 se emitió el Código Orgánico de la Producción Comercio e Inversiones (COPCI) que también buscaba promover el fomento y fortalecimiento del sector productivo y propone el uso de la compra pública como mecanismo (Asamblea Nacional, 2010, art. 22). Transcurridos 3 años de promulgación de la CRE se creó la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) y también determinó a la compra pública como una medida de fomento con márgenes de preferencia (Asamblea Nacional, 2011, art. 132).

Normativa legal de menor jerarquía ha sido expedida para la aplicación de la compra diferenciada. En el año 2011 se emite la Resolución - Incop - 047 de FI que detalla parámetros específicos de este proceso, define localidad, establece la veeduría, fija precios, valora la asociatividad, la calidad y condiciones de vulnerabilidad (INCOP, 2011, art. 1, 2, 7 y 12). Estos criterios presentados en este tipo de procesos fueron los aspectos que diferencian de las otras formas de compra desde el Estado. En el año 2014 este proceso mantuvo ciertos criterios, llevándose a otro nivel. Se sistematizó con la catalogación de los productos efectivizándose los procesos a través del sistema de compras públicas con el proceso de CDI.

La regulación de las compras públicas inclusivas no partió desde el surgimiento de la vinculación de Mipymes y AEPS, fue un proceso que se fue ajustando en el tiempo hasta su automatización y generación de órdenes de compra desde el sistema hacia el proveedor reduciendo el tiempo de compra y evitando la presentación de documentos en casa proceso, de esta manera se contribuye a uno de los objetivos de la compra pública que es la eficiencia.

3.3. INSTRUMENTOS DE TESORO

Desde que se conformó el PHD, se destinaron recursos para la compra de uniformes, en el 2007 por 2,5 millones de dólares, en el 2008 2,1 millones, en 2009 14,7 millones, el 2010 22,7 millones y en el 2011 se ejecutaron 15,9 millones (Senplades, 2008a, 89-90); no fueron valores que mantuvieron cierta tendencia ya que en el 2009 y 2010 se incrementan considerablemente mientras que en el 2011 tendieron a reducirse; pero en relación con el primer año se visibiliza el aumento en 6 veces. En referencia a las formas de compra, el presupuesto para los uniformes en los 5 primeros años del programa se utilizaron diferentes mecanismos de adquisición como menor

6 Gestión pública socialmente responsable: Caso hilando el desarrollo en Ecuador. Revista Venezolana de Gerencia RVG, 24(2), 285-307

cuantía, cotización y licitación. De manera paralela el PPA implementó otro mecanismo de compra para los alimentos, para ello establece el proceso de contratación con FI siendo una experiencia exitosa por la vinculación de la mayor cantidad de pequeños productores a la compra pública con 235 contratos en el 2010 y 1168 en el 2011 (Ibarra, 2012, 2).

El presupuesto del PHD en sus inicios fue administrado por el Minedu y MCDS, en el año 2009 pasó al sector educación después de haber sido administrado por el sector social (Unicef, 2010, pp. 14-15). Cuando el programa estuvo a cargo del MCDS fue donde se promovió y se impulsó la participación de artesanos, Mipymes y organizaciones. El MCDS contaba con presupuesto destinado para la promoción de los programas, para ello llevo a cabo acciones de articulación con las instituciones afines a los procesos, realizó seguimiento, dio directrices sobre el manejo de los programas sociales y veló por el buen uso de los recursos que estén enmarcados en las políticas públicas nacionales de optimización de recursos.

En el año 2010 cuando los programas socio productivos se encontraban implementados y en funcionamiento, el MCDS los transfiere a las instituciones responsables de ejecución; el presupuesto del PHD continúa siendo manejado desde el Minedu, pero el fomento y promoción es entregado al Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), además se había construido una propuesta de reglamento de FI para continuar con los procesos de compra pública inclusiva y favorecer a pequeños productores y a grupos asociativos (MCDS, 2011, 7).

No existen estadísticas históricas completas sobre el PHD de ahí que se analicen las cifras emitidas por el IEPS que es la institución que trabaja con los AEPS. En el año 2012 se destinaron 3,8 millones y para el 2013 3,4 millones de dólares respectivamente (Llerena, 2013, 34); en el año 2014 se adjudicaron 3,4 millones y 2, millones en otros productos de confección textil; una vez que se institucionalizó el PHD se abrió el mercado público para la compra de más prendas demandadas por entidades públicas en el portal de compras públicas, en el año 2016 las compras ascendieron a 43,7 millones (IEPS, 2015, 12, 2016, 18-20, 2017, 17).

Transcurridos 10 años desde la implementación del PHD, el monto de distribución para este grupo de actores correspondió a alrededor de 245 millones de dólares, recursos que no han sido direccionados para las grandes empresas y tampoco han sido entregados en la modalidad de subsidios, sino que han promovido el sector productivo y han permitido la participación de personas que se dedican a la confección textil en todo el territorio ecuatoriano, además de generar trabajo a nivel familiar, individual o asociativo; se logró que los recursos económicos circularan localmente y se activó la dinámica económica en los territorios. Las personas que trabajaron produciendo uniformes u otros productos de confección textil contaron con un ingreso para cubrir sus necesidades.

3.4. INSTRUMENTOS DE ORGANIZACIÓN

La institucionalidad que estuvo detrás del PHD fue el MCDS en su creación estableciendo las pautas de compra diferenciadas, aunque el presupuesto

estuvo a cargo del Minedu; esta institución realizaba la compra y distribución de los uniformes, sin embargo se articularon otras acciones con diversas instituciones, la Junta Nacional de Defensa del Artesano (JNDA) en los primeros años identificó a los artesanos para invitarlos a participar. Cuando el programa fue transferido al IEPS, esta institución identificó a más actores e igualmente los articuló vía procesos de compra pública fortaleciendo sus capacidades, además de brindar acompañamiento y seguimiento en los procesos (MCDS, 2011, 7; Ibarra, 2012, 4-5).

El IEPS por sus funciones de promoción y difusión realizaba acciones de articulación tanto con las instituciones públicas como privadas. Trabajó articuladamente con el Minedu y Sercop para la definición de precios, elaboración de pliegos de contratación y la construcción de las fichas técnicas; con el sector privado mantuvo reuniones de trabajo y con los proveedores de materia prima nacionales para establecer las características y composición de las telas además de previsión del abastecimiento de materia prima y crédito directo con los actores; así también buscó líneas de financiamiento en ese entonces con el Banco Nacional de Fomento (BNF), con cooperativas de ahorro y crédito y mediante fundaciones que otorgaban créditos diferenciados.

El BNF creó una línea específica de crédito para el PHD, pero no contaba con agilidad en la entrega de los recursos, el dinero lo recibían tarde y en ocasiones cuando los procesos ya habían terminado, fue una acertada iniciativa generar productos financieros diferenciados, pero no se acoplaban a las necesidades de los actores que requerían disponer de los recursos económicos de una forma ágil y con un período de gracia de al menos 3 meses hasta producir los uniformes, entregarlos y recibir el pago. Además, el instrumento del contrato con el gobierno no fue considerado como una garantía de venta segura y retorno de la inversión con excedente. En este sentido los servicios gubernamentales de financiamiento no son compatibles con el PHD y no se ajustan a las necesidades a pesar de los esfuerzos por adaptar un producto crediticio.

Otra institución involucrada en la compra pública es la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (SEPS), institución que se encarga de otorgar personería jurídica a las asociaciones, cooperativas y organizaciones del sector comunitario. Cuando se creó la SEPS al ser una institución nueva y encargarse de los procesos de las organizaciones no fue muy ágil a la hora de facilitar las personerías jurídicas⁷, se tardaba demasiado, alrededor de 1 año; sin embargo, con el paso del tiempo fue mejorando su sistematización reduciendo los tiempos para creación de organizaciones.

7 En el año 2017, el SEPS mediante resolución IGT-IGJ-ISNF-DNLSNF-2017-066 emite la Revocatoria de Personería Jurídica de Organizaciones del Sector No Financiero. En concreto se efectúa la revocación de 164 organizaciones del SNF que no culminaron con el proceso de constitución. <https://bit.ly/31P4aBv>

3.5. ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS NATO

La identificación de los instrumentos dentro de cada una de sus categorías se ha realizado en base a la linealidad del tiempo, en concreto del período del 2007 al 2016, de esta manera es posible analizar como el PHD inició, como evolucionó y finalmente como se ha institucionalizado y estandarizado en Ecuador.

Desde el año 2007 se cambió de paradigma con el nuevo gobierno al mando del nuevo presidente D. Rafael Correa Delgado. Se pensó en una forma diferente de hacer las cosas, de implementar nuevas estrategias no tradicionales atendiendo a los dos extremos de las compras públicas. Esta política fusionó el aspecto social con el económico. Mediante el aspecto social se adquieren los uniformes y se entregaron a estudiantes de escuelas públicas para motivar su matriculación y reducir la carga de los padres en los gastos escolares; mientras que por otra parte, los proveedores de uniformes no eran empresas tradicionales de grandes tiradas de producción textil las cuales producían en base a procesos de economía de escala con materiales importados de menor costo con la finalidad de optimizar la producción y reducir el precio total del proceso y por tanto del producto final. Las personas involucradas en este proyecto fueron pequeños productores de cada localidad, es decir, artesanos con maquinaria poco especializada y que poseían conocimiento para confeccionar prendas de vestir en pequeñas cantidades y a medida. La elección de otros productores distintos a las tradicionales empresas fue lo que marcó la diferencia en la forma de adquirir los productos desde el Gobierno en base a una nueva organización en sus políticas públicas.

Esta idea fue plasmada en instrumentos de planificación que se fueron actualizando. Se designaron responsabilidades a instituciones en el sector social para su ejecución y se destinó presupuesto teniendo presente que no existían herramientas procedimentales para la ejecución de esta nueva alternativa de compra. A pesar de tal circunstancia, se fue construyendo el camino procedimental con el día a día al igual que la legislación adyacente. Los tres instrumentos de arranque fueron nodalidad, tesoro y organización. El proceso de ajustes que fueron sufriendo los instrumentos tenían el objetivo claro, sabían a donde llegar y cuál era el resultado que se esperaba de ellos así se construyeron procesos de compra que cumplieran las condiciones de esta política pública como fueron las FI que se calibraron hasta llegar a los CDI.

Tanto en la FI como el CDI tienen la capacidad de visibilizar ciertos principios que mercado público solidario ha ido generando, como la distribución y redistribución de recursos. El dinero que es recaudado por el Estado se usa para realizar acciones como la adquisición de productos; la entrega de uniformes a las niñas y niños pivotan en la base de ser la distribución del recurso al recibir en bienes una parte del dinero recaudado; en cambio la redistribución se consigue al contratar a los AEPS para recibir el recurso monetario de una forma diferente, se genera un contrato para entregar el producto y una vez que se ha recibido la satisfacción los uniformes se procede al pago, este dinero llega a cada uno de los proveedores sean

estos individuales o colectivos. Los mismos que cuentan con trabajadores que son personas independientes o familiares evidenciando que es a través de este método cuando el recurso económico estatal llega a más personas mediante una actividad productiva y no simplemente como una entrega directa de recursos económicos o de algún bien.

Otro principio que se ve reflejado en el PHD es la justicia social, los contratos que se generan están destinados a AEPS y a Mipymes, en donde el precio del producto cuenta con un porcentaje de utilidad establecida. No tienen que competir por el precio quienes desean participar; el programa no es diseñado para que participen sistemas productivos de producción en serie o maquilas, sino unidades económicas que cuenten con la maquinaria básica y el conocimiento, proveedores que se arriesguen a producir para el Gobierno en condiciones en donde puedan ganar y generar trabajo en la localidad. La solidaridad también está presente en la compra pública, en el PHD una de las premisas es que la materia prima sea de producción nacional, es decir, que no solo se compran los productos terminados producidos en el territorio ecuatoriano, sino que la tela también debe ser producida en el país y los productores son por lo tanto empresas. En cambio, la solidaridad con el territorio a nivel local se ve reflejada en las compras a nivel de provincia porque únicamente participan como proveedores los productores pertenecientes a dicha localidad.

El PHD de manera implícita busca equidad, la cantidad de compras de uniformes por provincia es realizada en función de la demanda que tienen todas las unidades educativas en el consolidado por provincia y para el proceso de compra todos los proveedores que han sido catalogados reciben una cantidad adjudicada; esta no es lineal, los proveedores asociativos reciben un poco más por sus capacidades productivas respetando la consideración de la asociatividad que es valorada en este tipo de procesos; mientras que los proveedores individuales también pueden ofertar por su capacidad productiva representada en cantidad de trabajadores y maquinaria. Otro rubro que les permite tener mayor cantidad de recursos es la calidad, siendo esta medida entre otros indicadores por la capacitación que poseen los trabajadores y trabajadoras, para ello cuando presentan los documentos en el Sercop adjuntan los certificados de capacitación en procesos de confección. Quienes obtienen mayor puntuación en los aspectos anteriormente señalados, adjudican mayor cantidad de uniformes ya sea por asociatividad, capacidad productiva o calidad además de presentar especial atención a posibles reclamos en todo el ciclo de logística inversa.

Dentro del proceso no todo fue positivo, en los primeros años los procedimientos de contratación obligaban a los participantes a bajar los valores de las propuestas de venta porque los precios no eran fijos y los procesos de compras públicas en general tienen un sentido eficientista de comprar mayor cantidad de productos con menores costos para alcanzar ahorro económico al Estado, de la misma manera los procesos iniciales no fueron aterrizados en las localidades, las compras se las realizaba nacionalmente y podían participar actores de cualquier parte del país independientemente de la localidad a la que llegarían los uniformes.

Para ir solventando las problemáticas presentadas se fueron ajustando los instrumentos de contratación, a través de la calibración en las instituciones, tanto en la planificación como en el presupuesto y en la normativa, han sido cambios que han ido perfeccionando el proceso de compra pública sin embargo la meta de incluir a sectores de la EPS y a Mipymes sigue presente. En consecuencia, al considerar la teoría de Peter Hall (1993, 87-99) de los niveles de cambio de la política pública analizada desde los instrumentos en el período 2007 - 2016 cabe señalar que los 4 instrumentos se han ido calibrando alineándose con la política socioeconómica teniendo como objetivo unas metas claras y concisas de redistribución de riqueza que no han sido alteradas. Su horizonte ha sido generar inclusión de pequeños productores y de AEPS para incrementar el trabajo en las localidades y tener mayor dinamización de la economía.

4. ANÁLISIS DEL PROGRAMA HILANDO EL DESARROLLO BAJO EL RASTREO DE PROCESOS

Una vez examinado el nivel de cambio que se ha logrado en la política pública a través del estudio del PHD con la trayectoria histórica de cada uno de sus instrumentos de acuerdo al modelo NATO se profundiza en el análisis del objetivo general de la investigación consistente en analizar la trayectoria del PHD.

La aplicación del *process tracing* parte de la identificación de variables, las independientes (X) son aquellas que influyen en la dependiente (Y), según Beach y Padersen (2017) se generan los mecanismos causales por la influencia que tienen, la misma que es sistemática, por lo tanto cada variable (X) explica cómo afecta a la variable (Y); es decir, a través de este método se obtiene en un rastreo de procesos cómo se llega al resultado (Y). De igual manera el análisis de caso con la metodología *process tracing* permite generalizar los argumentos de las explicaciones causales y conlleva a conocer las causas de los eventos (Ricks y Liu, 2018, 842-843, 846; Yin, 1994, 7-9).

Los cambios que se dan en los instrumentos inician con la presencia de nuevas ideas para hacer política socio-económica, que genere oportunidades para la inserción económica, siendo una de las estrategias la compra pública con el PHD, desde el año 2007 se implementan instrumentos de nodalidad que a través de la planificación establecen las líneas de trabajo (MCDS, 2017a, 2-3). Los dos principales mecanismos son la AS 2007 y el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 bajo la responsabilidad del MCDS; a partir de ello se empieza con la transformación normativa en la legislación para las compras públicas y la CRE. Esta coyuntura crítica de cambio de ideas en la forma de hacer política llevó a la elaboración de legislación formalizando las ideas como políticas de Estado que quedarán establecidas y serán aplicadas independientemente del gobierno de turno.

En la LONCP se plasma que el gasto de los recursos públicos es un mecanismo para dinamizar la economía en las localidades y generar "empleo, industria, asociatividad y redistribución de la riqueza", además se dispone como formas de contratación la FI, contratación preferente dirigida

a artesanos y Mipymes (Asamblea Nacional, 2008a, art. 25). Esta legislación se alinea con la planificación y programas socio-económicos previstos en el instrumento de planificación nacional, cuenta con elementos inclusivos, así mismo esta ley orgánica concuerda con el mandato constitucional sobre los mercados que deben fomentar condiciones y oportunidades y priorizar las compras a los AEPS (Asamblea Nacional, 2008a, art. 288, 336).

Con los instrumentos de autoridad se legitiman las ideas y se deja de lado la antigua forma de contratación que no reconocía la tipología de proveedores por su tamaño ni naturaleza, únicamente refería a proveedores y no contaba con procesos inclusivos ni preferentes. Todas estas acciones fueron impulsadas desde un ministerio de gobierno sólido y con poder de decisión que se encontraba al mando de los programas sociales, el MCDS; dicha institución no solo propuso las políticas públicas sino que identificó los mecanismos de articulación institucional, puso en marcha los programas a través de un presupuesto históricamente superior a los que se han destinado para el área social, en los años 2000 al 2006 el presupuesto no superaba los 2 millones de dólares; mientras que en el año 2007 su ejecución es de más de 2,5 millones y en el 2008 se ejecuta 3,8 millones (Unicef, 2009, 4-7; MCDS, 2008, 182-186).

Los programas tuvieron otros lineamientos que fracturaron el modelo asistencialista que se venía desarrollando para dar paso a intervenciones integradoras con capacidad endógena de reducir procesos de inequidad. Se fomentó el trabajo con las unidades de pequeños productores en el arranque pero a partir del reconocimiento del sector de la EPS en la CRE se introdujo la terminología en las demás legislaciones, exceptuándose la LORSA que promulgaba el impulso de productores agroalimentarios Mipymes con la vinculación a la compra pública de los programas de adquisición de alimentos y demás herramientas de fomento como el financiamiento, promoción y fortalecimiento de capacidades (Asamblea Nacional, 2009, art. 2, 14).

En el año 2010 se continuó con la promulgación de legislación que incluye procesos de EPS. En el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) se buscan "mecanismos de desarrollo productivo" con la inclusión de Mipymes y AEPS en la adquisición de bienes y servicios públicos basados en una planificación anual, las instituciones deben cumplir con criterios de inclusión en los procesos de compra como otorgar facilidades a los proveedores, y simplificar trámites (Asamblea Nacional, 2010, Art. 55). En el año 2011 se emite la LOEPS que rige al sector cooperativo, asociativo, comunitario y a unidades económicas populares; los objetivos son "reconocer, fomentar y fortalecer" el sector, potenciar sus prácticas económicas, "instituir el régimen de derechos, obligaciones y beneficios", en el ámbito "del fomento, promoción e incentivos", se reconocen que los privilegios no serán menores a los que gocen otros sectores. Sobre las medidas de fomento que corresponden a este tema de investigación son los procesos de contratación pública en primer lugar los que establecen de manera obligatoria la implementación de procesos de contratación con márgenes de preferencia para los AEPS, la figura de FI es uno de los procedimientos de priorización

para la adquisición de productos de la EPS normalizados o no normalizados (Asamblea Nacional, 2011, Art. 3, 8, 132).

En las legislaciones está presente la EPS, pero su nombre como tal fue instituido en la Constitución al igual que su nexo con la compra pública; en los instrumentos LOEPS y COPCI, se utiliza la misma terminología para referirse al sector y como medida de fomento establecen la compra pública, en cambio en la LORSA desde su emisión hasta la fecha se refieren a los productores como micro, medianos y pequeños, no dando ajustes a este instrumento. En la LONCP creada en el mismo año que la CRE para referirse a los proveedores se utilizó la terminología de artesanos, micro y pequeñas empresas en la reforma del 2013 y después de la emisión de la legislación especializada sobre la EPS se ajusta la terminología introduciendo a los AEPS, lo que da cuenta del reconocimiento e importancia del sector.

Las variables independientes X que pertenecen a los instrumentos de nodalidad y autoridad han sido ajustadas en el tiempo como parte de las políticas públicas socioeconómicas implementadas. El fomento se direccionó desde la contratación pública con los programas sociales y su posterior ampliación a otros productos. De esta manera el PHD o variable Y ha sufrido calibraciones en el tiempo, los mecanismos causales han afectado para su configuración actual y se ha consolidado. Ya no es solo un programa de compras de uniformes, se encuentra catalogado en el Sistema Nacional de Contratación Pública y es el medio oficial de adquisiciones que dio paso no solo a la compra de productos de confección sino de otras líneas incluido los servicios.

Los instrumentos de nodalidad y de autoridad fomentaron la creación y establecimiento de programas sociales con la vinculación de pequeños productores y AEPS. Se establecieron mecanismos de redistribución definidos con características especiales como las FI y el CDI, de esta manera se logró el cambio de la política pública de inclusión económica con el mercado público institucionalizando con ello el PHD.

Las adquisiciones desde el Gobierno al sector de la EPS en el PHD posibilitaron el uso eficiente de los recursos por los múltiples beneficios que arrojó:

A nivel gubernamental se alcanzó una adecuada dirección e implementación del programa desde el MCDS, coordinó con instituciones públicas Minedu, Sercop, leps, JNDA para definir e implementar acciones. Logró vincular a un sector que históricamente no ha sido considerado como un proveedor del Estado.

Con respecto a los AEPS, inició con la valoración del conocimiento y trabajo que desempeñan como localmente convirtiéndoles en productores para el Estado que ofertan uniformes escolares en cantidades y calidad acorde a las necesidades. Se garantizó al menos 10 años un mercado seguro que implica tener ingresos para ser invertidos en la familia y en la actividad económica; dicho recurso económico al llegar al actor dinamiza la economía nacional y local con las compras de materias primas, insumos, pago a las personas que intervienen en la producción y uso de los recursos en la localidad para abastecer distintos tipos de necesidades. Adicionalmente

se motivó a cambiar la forma de producción de confección a la medida por producción en tallas con patrones, introducirse en el uso de tecnología con la sistematización de los procesos, provocando la utilización de computadores e internet para participar y acceder a órdenes de compra. Fue un camino de aprendizajes en los que se encontró también dificultades a las que no estaban acostumbrados, tener tiempos exactos de entrega de la producción, no tener acceso a capital de trabajo de una forma ágil, organizarse entre productores para lograr que la producción sea realizada en la localidad.

También se instauraron principios y prácticas de distribución y redistribución de recursos, valoración de la localidad, una visión diferente de competir por capacidades de producción y no por la baja de precios, el uso de una forma diferente de recursos del Estado pagando un precio justo que englobaba el costo de producción más un porcentaje de ganancia; la valoración de la producción nacional mediante la compra de materia prima más representativa que en este caso es la tela fabricada en el Ecuador en las condiciones y especificaciones que requería el programa.

5. CONCLUSIONES

La nueva forma de hacer política pública con la hibridación socioeconómica reconoció la EPS como sector económico. Dirigió las compras públicas hacia este sector económico invisibilizado, dio paso a la redistribución de recursos del Estado a través del mercado público solidario, estableció precios con un enfoque de comercio justo, además promovió la participación de una mayor cantidad de actores en cada localidad valorando la capacidad técnica y productiva de los proveedores. Los ajustes que se dieron en los instrumentos procedimentales permitieron la adjudicación a todos los actores que participaron generando contratos en el caso de las FI y órdenes de compra con los CDI. La distribución de la producción en la localidad generó trabajo en cada unidad de producción individual, familiar o asociativa, fortaleciendo la inclusión productiva.

La instrumentalización de nodalidad, autoridad, tesoro y organización se fueron calibrando para incidir en el sector económico de la EPS alineándose a los principios de solidaridad, redistribución, justicia social y equidad, pero manteniendo su meta clara a la hora de fomentar la producción del tercer sector económico del Ecuador teniendo un nivel de cambio en los instrumentos de segundo orden. Con esta política de compra pública inclusiva se evitaron importaciones de productos innecesarios al obligar a utilizar materia prima nacional reduciendo así los procesos de acumulación, desposesión y expulsión además de evitar el clientelismo a la hora de entregar un producto o recurso como donación buscando la manera de que quienes participan lo hagan a través de sus capacidades.

Cada idea plasmada en los documentos de planificación fueron el camino para el uso de recursos y para la creación de programas ejecutados desde las instituciones respectivas fomentando con ello las prácticas productivas de los actores e institucionalizando a nivel nacional sus procesos de promoción en la CRE y en desarrollo de legislación específica existente, circunstancias

que dan cuenta de la explicación causal del PHD donde infirieron cada una de las variables.

Como líneas futuras de investigación a este trabajo cabe la necesidad de examinar los demás procesos de compra pública inclusivos así como los elementos de verificación y control. Se deben incluir los aspectos intangibles, así como el alcance y la profundidad de los indicadores propuestos evitando redundancia e irrelevancia. De igual modo, la situación actual irradiada por los procesos de Covid-19 convierte en irrelevante a buena parte de las relaciones ecosociales existentes debiendo ser analizadas y reconfiguradas por parte de la sociedad, así como por parte de las administraciones públicas. La EPS concentra una gran heterogeneidad, especificidad y transversalidad debido al gran número de culturas, lenguas, territorios e identidades. Destaca la división existente en Ecuador entre costa, sierra y Amazonía, de ahí la necesidad de crear y adaptar todo tipo de herramientas públicas a las realidades existentes evitando caer en la generalidad como así señala su CRE del año 2008, la cual abre la puerta a la coexistencia pacífica de un país de países.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Asamblea Nacional (2008a): Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [LONCP].
- Asamblea Nacional (2008b): Constitución del Ecuador, 2008.
- Asamblea Nacional (2009): La Ley Orgánica de Régimen de Soberanía Alimentaria [LORSA].
- Asamblea Nacional (2010): Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones [COPCI].
- Asamblea Nacional (2011): Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria [LOEPS].
- Beach, D. (2017): Process-tracing methods in social science. In *Oxford research Encyclopedia of politics*. Disponible on line en <https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-176>
- Beach, D., & Pedersen, R. B. (2019): *Process-tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Börth, J. (2013): Las compras públicas de alimentos: ¿una alternativa para la producción agrícola campesina? En J. P. Börth, y B. Argandoña (Eds.), *Las compras públicas: ¿alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina? La Paz: Agrónomos y veterinarios sin fronteras*. ISBN: 978-99954-88-16-1
- Bril-Mascarenhas, T., Maillet, A., y Mayaux, P. L. (2017): Process tracing. Inducción, deducción e inferencia causal. *Revista de ciencia política* (Santiago), 37(3), 659-684.

- Calderón, A. (2016): La compra pública como herramienta de política industrial. *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*, 199-230. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40863/1/S1601309_es.pdf
- Collier, D. (2011): Understanding process tracing. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Falleti, T. G. (2016): Process tracing of extensive and intensive processes. *New Political Economy*, 21(5), 455-462.
- Fontaine, G. (2015): "Lecciones de América Latina sobre las dimensiones racionales, cognitivas e institucionales del cambio de políticas" *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (53), 11-30.
- Fontaine, G., y Humet, J. S. (2015): *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Anthropos.
- Grisa, C. y Schneider, S. (2015): *Políticas públicas de desenvolvimiento rural no Brasil*. ISBN 978-85-386-0262-0. Tomado el 20/11/2017 de: <http://repositorio.faema.edu.br:8000/jspui/handle/123456789/1411>
- Hall, P. A. (1993): Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25(3), 275-296. Doi: 10.2307/422246
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. (1996): Political science and the three new institutionalisms. *Political studies*, 44(5), 936-957. Doi: 10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x
- Hood, C. y Margetts, H. (2007): *The Tools of Government in the digital Age*, Palgrave Macmillan. Nueva York, EUA.
- Howlett, M. (2019): *Designing public policies: Principles and instruments*. Nueva York: Routledge.
- Ibarra, L. I. (29 de febrero de 2012): "Sistematización del Programa Hilando el Desarrollo". MCDS - Ecuador
- Instituto Nacional de Contratación Pública [INCOP] (2011): Resolución N° 47 Procedimiento de contratación para ferias inclusivas del Incop. Quito: Incop
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2015): Informe de rendición de cuentas enero - diciembre 2014. Quito: IEPS
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2016): Informe de rendición de cuentas enero - diciembre 2015. Quito: IEPS
- Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria [IEPS] (2017): Informe de rendición de cuentas enero - diciembre 2016. Quito: IEPS
- Lacrois, P. y Metais, S. (2013): Presentación. En J. P. Börth, y B. Argandoña, *Las compras públicas: ¿alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* La Paz: Agrónomos y veterinarios sin fronteras. ISBN: 978-99954-88-16-1

- Llerena, G. (2013): Las Compras Públicas como uno de los mecanismos para generar condiciones para consolidar la economía popular y solidaria. Quito: IEPS.
- Luque, A., Merino, V. E. y Solís, P. R. (2019): Gestión pública socialmente responsable: Caso hilando el desarrollo en Ecuador. *Revista Venezolana de Gerencia RVG*, 24(2), 285-307
- Luque, A., Poveda, C. y Hernández Zubizarreta, J. (2020): Análisis del levantamiento indígena de 2019 en Ecuador: Entre la respuesta legal y el Lawfare. *Revista Nullius*, 1(1), 18-45.
- Luque, A., y Casado, F. (2020): Public Strategy and Eco-Social Engagement in Latin American States: An Analysis of Complex Networks Arising from Their Constitutions. *MDPI Sustainability*, 12(20), 8558, pp. 1-29; doi:10.3390/su12208558
- Manzanal, M. y Schneider, S. (2011): "Agricultura Familiar y Políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010)". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* N° 34, p. 35-71, CIEA, FCE, UBA, ISSN 1514-1535, 1er semestre, Buenos Aires
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS] (2010): "Agenda social 2009-2011. Cerrando brechas... Construyendo equidad". Quito-Ecuador
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2008): "Informe de Desarrollo Social 2007". Pobreza, Desigualdad e Inversión Social. Quito-Ecuador
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2011): "Informe de rendición de cuentas 2007 - 2010". Quito-Ecuador
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2012): "Agenda social 2012-2013". Quito-Ecuador
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2017a): "Informe de desarrollo social 2007 - 2017". Primera edición. Quito-Ecuador: MCDS
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social [MCDS], (2017b): "Agenda social al 2017". Quito-Ecuador: MCDS
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] 2016: Sistema de abastecimiento alimentario. Inclusión de la agricultura familiar en las compras públicas. Propuesta para modelos de abastecimiento agropecuario. Medellín, Colombia: FAO. ISBN 978-92-5-309025-9
- Programa de Provisión de Alimentos [PPA] (2009): "Informe de gestión PPA 2009" Quito -Ecuador
- Programa de Provisión de Alimentos [PPA], (2012): "Informe Situación del Programa de Provisión de Alimentos". Quito -Ecuador
- Ricks, J. I., & Liu, A. H. (2018): Process-tracing research designs: a practical guide. *PS: Political Science & Politics*, 51(4), 842-846.

- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2008, a: "Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010, Planificación para la Revolución Ciudadana". Quito. Ecuador
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2009: "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009 - 2013". Quito. Ecuador
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo [SENPLADES], 2013: "Plan Nacional del Buen Vivir 2013 - 2017". Quito. Ecuador
- Servicio Nacional de Contratación Pública [SERCOP] (2015): "Rendición de cuentas 2014". Quito: Sercop.
- Servicio Nacional de Contratación Pública [SERCOP] (2017): "Rendición de cuentas 2016". *La compra pública es el bastión del empleo nacional*. Quito: Sercop
- United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (Septiembre 2009): "Cómo va la inversión social". Anexo al boletín N° 26. Quito. Ecuador. Publicación cuatrimestral.
- United Nations International Children's Emergency Fund [UNICEF] (Abril 2010): "Cómo va la inversión social". Ejecución presupuestaria en el sector social durante el período enero - diciembre 2009. Boletín N° 28. Quito. Ecuador. Publicación cuatrimestral.
- Yin, R. K. (1984): Caso de estudio de investigación: diseño y métodos. (1^a ed.). Beverly. Hills, CA: Sage Publishing.

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Todos los autores han contribuido por igual en la investigación.

FINANCIACIÓN Y AGRADECIMIENTOS

Esta investigación no ha contado con financiación alguna.