



GRUPO
EMPRESARIAL
CEAS

ESPECIALISTAS

Participación de la Micro y Pequeña empresa así como de los actores del sector de la economía popular y solidaria en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP). y su influencia para el cambio de la Matriz Productiva.

Juan Fernando Aguirre R.

**PARTICIPACIÓN DE LA MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA ASÍ COMO DE LOS
ACTORES DEL SECTOR DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN EL
SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SNCP) Y SU INFLUENCIA
PARA EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA**

AUTOR:

Juan Fernando Aguirre Ribadeneira

Mayo de 2014

DEDICATORIA Y AGRADECIMIENTO

A todas las hermanas y hermanos esparcidos por el mundo en especial a quienes, a pesar de las duras jornadas, siguen esperanzados en los nuevos días que vendrán, se esfuerzan, luchan, celebran y cantan.

Agradezco a las compañeras y compañeros del Servicio Nacional de Contratación Pública, sin ellos no habría sido posible este trabajo.

INTRODUCCIÓN	
Motivación de la Investigación	4
Hipótesis de la Investigación.....	7
Objetivos Generales y Específicos	7
CAPITULO I	
EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SNCP)	9
1.1 Diagnóstico General del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP antes de la expedición de la actual Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP	11
1.2 Nuevo marco legal a partir del año 2008	14
1.3 SERCOP organismo rector y su incidencia en la mejora del gasto público.....	15
1.4 Regímenes de contratación pública.....	16
1.5 Implementación del SOCE	21
CAPÍTULO II	
PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA HACIA EL BUEN VIVIR.....	24
2.1 La Matriz productiva	24
2.2 Marco Normativo.....	29
CAPÍTULO III	
LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA	33
3.1 Definición.....	36
3.2 Implementación de diversos mecanismos de preferencia y capacitación	41
3.3 Inconsistencias en la categorización de proveedores	43
CAPÍTULO IV	
LOS ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA.....	46
4.1Cuál es el rol de las EPS como proveedores en la contratación pública a efectos de la aplicación de las preferencias o incentivos señalados por la Ley.....	49
CAPÍTULO V	
LA INCLUSIÓN DE UNIDADES PRODUCTIVAS AL MERCADO PÚBLICO	51
5.1 Márgenes de preferencias a la producción nacional para MIPYMES y EPS.....	51
5.2 Dificultades en el acceso a los procedimientos de contratación pública	52
5.3 Promoción del emprendimiento: Ferias Inclusivas.....	55
5.4 La Subcontratación.....	56
5.5 Incremento de la competitividad y el cambio de la matriz productiva	59
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	66
BIBLIOGRAFIA.....	70

TABLA DE ABREVIATURAS

Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones	COPCI
Constitución de la República del Ecuador	CPE
Economía Popular y Solidaria	EPS
Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria	IEPS
Ley de Consultoría	LC
Ley de Contratación Pública	LCP
Ley Orgánica de Administración Financiera y Control	LOAFYC
Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	LOSNCP
Micro y Pequeñas Empresas	MYPES
Micro, Pequeñas y Medianas Empresas	MIPYMES
Producto Interno Bruto	PIB
Plan Anual de Contrataciones	PAC
Procuraduría General del Estado	PGE
Registro Único de Proveedores	RUP
Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	RGLOSNCP
Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo	SENPLADES
Servicio Nacional de Contratación Pública	SERCOP
Sistema Nacional de Contratación Pública	SNCP
Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador	SOCE
Unidades Económicas Populares	UEPS
Valor Agregado Ecuatoriano	VAE

Motivación de la Investigación

Actualmente para nadie es desconocido el importante papel que cumplen las micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo económico del país, en efecto, ellas constituyen aproximadamente el 95% de las unidades productivas, generan alrededor del 60% del empleo y participan del 50% de la producción del país, datos demostrativos de sus fortalezas; sin embargo, es necesario también señalar, como debilidades, el hecho de que todavía no cuentan con tecnología y maquinaria suficiente o adecuada a las exigencias productivas, la débil o escasa capacitación de su personal, la insuficiente capacidad productiva y sobre todo el incipiente acceso al financiamiento para estos emprendimientos y la insuficiencia de los recursos de crédito que se destinan por parte del capital financiero.

Hernando De Soto en su obra *El Otro Sendero*¹, señaló las características de los sectores de la “economía informal en el Perú”, conocida por otros, como economía negra, escondida o marginal; su particular interpretación neoliberal de las causas de la miseria y la injusticia social, así como de la incapacidad productiva de los países del tercer mundo, proponiendo la necesidad de volver la mirada a un gran segmento de la economía que se encuentra “(...) invisible, marginado y hasta criminalizado” por las sociedades y los gobiernos. Estando en desacuerdo en lo fundamental con las premisas del mencionado autor, rescato que dicho estudio sirvió para generar un debate sobre el modelo de desarrollo económico de nuestros países y sobre todo para que se visibilicen a los sectores populares que desarrollan actividades productivas en la denominada “economía informal” a fin de establecer líneas de gestión pública que favorezcan su inclusión como actores económicos decisores del desarrollo social, económico y político. Para nosotros la miseria es congénita a un sistema irracional e injusto que ha priorizado al capital sobre las aspiraciones y necesidades del ser humano.

¹ Soto, H. (1987). *El Otro Sendero: La Revolución Informal*. Bogotá, Ed. Printer Colombiana, 6^a. Edición.

El Ecuador ha apostado a un proyecto social y económico que supone una transformación profunda de la sociedad. Esta visión da cuenta de un sistema económico social y solidario, que reconoce al ser humano como sujeto y fin, y que se integra por formas de organización pública, privada, mixta, popular y solidaria. En la organización privada se da prioridad y preferencia a los emprendimientos que provienen de las MIPYMES y en su forma “popular y solidaria” se ha incluido a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios; en general, aquellos que efectúen “actos solidarios” de repartición en lugar de “actos de comercio” en los que el lucro individual toma primacía. Dichas apuestas de cambio fueron materia de discusiones sobre el modelo de desarrollo del país y su sistema económico en los debates efectuados al calor de las sesiones de la Asamblea Constituyente de Montecristi (2007 – 2008) y que finalmente fueron plasmadas en el nuevo pacto social reflejado en el texto de la Constitución de la República aprobada mediante referéndum y que se publicó en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

En este contexto, la contratación pública toma relevancia al ser una herramienta dinamizadora de la economía al alinearse al gran desafío gubernamental del cambio de la matriz productiva, que implica el fortalecimiento de la producción nacional a fin de contar con bienes o productos que incorporen en su elaboración componente ecuatoriano, ya que el hasta ahora incipiente desarrollo industrial, carente incluso de industrias básicas, ha sido uno de los principales limitantes para que el Ecuador alcance su desarrollo que garantice el Sumak Kausay o “Buen Vivir”. La Carta Fundamental estableció la existencia de dos ejes fundamentales para la contratación pública: a) la preferencia a la producción nacional y b) en particular aquella, producción nacional, que provenga de la economía popular y solidaria y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas; aspectos constitucionales que también forman parte del marco legal previsto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Posteriormente, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 35, de 29 de diciembre de 2010, en el artículo 55, estableció como obligación de los organismos y dependencias de las funciones del estado, aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones. Por lo tanto, corresponde a

todas las entidades contratantes del sector público establecer criterios de inclusión para micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), en los procedimientos establecidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública - SNCP²; otorgándoles todas las facilidades para que cuenten con una adecuada información sobre los procesos en los cuales pueden participar de manera oportuna; procurar la simplificación de los trámites para su intervención como proveedores del Estado; y, definir dentro del plan anual de contrataciones (PAC), los bienes, servicios y obras que puedan ser suministrados y ejecutados por las MIPYMES.

Los beneficios antes mencionados, a favor de las MIPYMES se han hecho extensivos a los actores de la economía popular y solidaria - EPS, de conformidad con la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, publicada en el Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

El presente trabajo tiene como propósito fundamental analizar el impacto de la participación de las micros y pequeñas empresas así como de los actores del sector de la economía popular y solidaria en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y su influencia para el cambio de la matriz productiva.

Actualmente, el marco regulatorio busca favorecer la inclusión en la contratación estatal, sin embargo hay que admitir que son varios los procedimientos de contratación pública que aún no permiten hacerlo. Consideremos por un instante, por sus propias características, el "(...) **régimen especial**; las compras de **ínfima cuantía** por la frecuencia y urgencia; el **catálogo electrónico** donde se considera el producto y sus condiciones comerciales de forma exclusiva independiente del oferente, la **subasta inversa** donde esencialmente son procesos de puja por el precio y los procedimientos de **consultoría** que son excluyentes por excelencia"³

² El Sistema Nacional de Contratación Pública es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planteamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes.

³ Vizcaino, G. (2013). *Ensayo: Las Compras Públicas como Instrumento del Buen Vivir*. Quito, SERCOP.

Hipótesis de la Investigación

La manifestación más significativa de las actividades económicas desarrolladas por los sectores populares, se halla en la actividad comercial informal, las microempresas personales y en las pequeñas empresas familiares. Las actividades específicas de comercio y producción son múltiples y abarcan todo tipo de insumos.

De un total de 171.753 proveedores inscritos en el sistema público de información y habilitación para contratar con los organismos y dependencias del Estado, denominado Registro Único de Proveedores – RUP, el 55% está habilitado (94.717) en el portal institucional para comercializar bienes, obras y servicios. De este grupo, 89.762 corresponden a MIPYMES, las cuales pueden ya tener acceso al mercado de la contratación pública.

La subcontratación es el mecanismo de mercado mediante el cual una empresa contratista u organizadora (por lo general grande) encarga a otra subcontratada (por lo general pequeña) la producción de partes, componentes o su ensamble, que luego se incorporan en un producto que venderá la primera.

A fin de analizar el impacto de su participación en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y su influencia para el cambio de la matriz productiva, se debería considerar la participación contractual de MIPYMES como subcontratistas.

Objetivos Generales y Específicos

A fin de reflexionar sobre las posibilidades reales de resolver los problemas, y definir criterios o parámetros de evaluación, se plantean los siguientes objetivos:

Objetivo general:

Verificar y dimensionar el grado de cumplimiento de los principales objetivos planteados con la implementación del SNCP, a través del SERCOP como su organismo rector y

demostrar su incidencia en la mejora del gasto público, en la distribución de los egresos que realiza el Estado y su factor dinamizador de la economía.

Objetivos Específicos:

- a. Analizar y cuantificar los niveles de inclusión y preferencias para micro y pequeñas empresas en los procesos de contratación.
- b. Examinar la categorización por tamaño de proveedores: micro, pequeñas, medianas y grandes empresas.
- c. Analizar las principales dificultades que existen al acceso de los procedimientos de contratación pública por parte de las MIPYMES y los actores de la economía popular y la economía solidaria.

EL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SNCP)

Los sistemas de contratación pública se crearon con el objetivo de optimizar los procesos de ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios del sector público, para lograr una adecuada administración de los fondos del Estado y reducir los riesgos de malas prácticas o corrupción inherentes a la presencia de personal decisorio en los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades estatales. Los procedimientos pueden resultar complejos e incluyen múltiples etapas (ver nota 1)⁴.

Siguiendo sustancialmente lo señalado por Rozenwurcel y Bezchinsky, en la obra *Compras Públicas en América Latina y el Caribe - Diagnósticos y Desafíos*, la intervención del Estado se puede enfocar en tres grandes retos:

(...) En primer lugar, la de lograr una adecuada transparencia de los procedimientos involucrados por vía de mejoras en el sistema de supervisión pública. En segundo término, la de promover una mayor eficiencia en la calidad y costos de los bienes y servicios que debe adquirir el gobierno para desempeñar sus múltiples funciones. Finalmente, la de utilizar su enorme poder de compra para promover la innovación y el desarrollo empresarial.⁵

Sin embargo, participo del criterio que el sistema de contratación del estado constituye una poderosa herramienta de gestión de políticas públicas para favorecer la democratización de las adquisiciones, en términos de inclusión social, esto es, favorecer a

⁴ **NOTA 1:** A los fines de este trabajo, se considera un sistema de compras públicas al conjunto de políticas, normas, principios, procedimientos, actores y prácticas relativos a las diferentes fases del proceso de contratación pública; mediante el cual se posibilita: 1) la definición de requerimientos y programación de la compra; 2) los procedimientos de selección de proveedores y adjudicación del contrato; y 3) la ejecución y gestión del contrato.

⁵ Rozenwurcel Guillermo & Bezchinsky Gabriel (2012), *Compras Públicas en América Latina y el Caribe - Diagnósticos y Desafíos*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de San Martín. Pág. 11

través de políticas públicas eficientes la redistribución de la riqueza social. Asimismo, está destinada a los sectores que tradicionalmente no han estado considerados en las prácticas de contratación pública, me refiero a los micro y pequeños proveedores así como lo que en Ecuador y otros lugares del mundo, se denominan actores pertenecientes a los sectores de la economía popular y solidaria.

Por lo dicho, un correcto desempeño de los sistemas de contratación pública es clave para el buen funcionamiento de una economía y su desarrollo, pues a más de que las contrataciones que efectúa el estado incluye una inmensa y variada demanda de bienes y servicios, ésta representó en el año 2013 el 11,6% del Producto Interno Bruto nominal que ascendió a USD 93.577'288.000,00. Justamente por esa relevancia social y económica, no se trata simplemente de una cuestión técnica; sino que el diseño del sistema de contratación pública implica un importante desafío para el modelo de gestión e intervención y desarrollo estatal.

A más de cinco años de la creación del Sistema Nacional de Contratación Pública – SNCP en el Ecuador, su consolidación es una evidencia que se traduce en el crecimiento sostenido de la transaccionalidad, la continua innovación de nuevas utilidades, así como la mayor inclusión de actores económicos, y el ahorro respecto del presupuesto inicial de las contrataciones previstas por las entidades públicas que obligatoriamente lo utilizan.

Tabla N°1 – Proveedores Registrados y Habilitados - 2013

PROVEEDORES REGISTRADOS	
TOTAL 2008	23.372
TOTAL 2009	52.736
TOTAL 2010	31.344
TOTAL 2011	22.969
TOTAL 2012	20.753
TOTAL 2013	20.579
TOTAL PROVEEDORES REGISTRADOS	171.753

PROVEEDORES HABILITADOS	
TOTAL 2008	13.207
TOTAL 2009	24.286

TOTAL 2010	13.553
TOTAL 2011	11.142
TOTAL 2012	15.763
TOTAL 2013	16.766
TOTAL PROVEEDORES HABILITADOS	94.717

ENTIDADES HABILITADAS

TOTAL 2008	1.007
TOTAL 2009	2.935
TOTAL 2010	787
TOTAL 2011	502
TOTAL 2012	507
TOTAL 2013	205
TOTAL ENTIDADES HABILITADAS	5.948

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.

ELABORACION: El Autor

1.1 Diagnóstico General del Sistema Nacional de Contratación Pública -SNCP antes de la expedición de la actual Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP

Hasta antes de la expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP en el año 2008, en el Ecuador, los procedimientos de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios que efectuaban las diferentes entidades del Estado, se sometía al siguiente marco legal:

EVOLUCIÓN MARCO REGULATORIO CONTRATACION PÚBLICA ECUADOR

<ul style="list-style-type: none"> ➤ La Ley Orgánica de Hacienda promulgada en el año 1863 que, con varias reformas, estuvo vigente hasta 1927. Disponía que el Poder Ejecutivo, antes de la celebración de cualquier contrato, debía publicarlo por el periódico oficial o en una hoja suelta.⁶
<ul style="list-style-type: none"> ➤ La codificación de 1960, la cual contemplaba el requerimiento, existente hasta la actualidad, de contar con una partida presupuestaria y disponibilidad de fondos, previo a la celebración de un contrato que exija egresos de fondos públicos. En esta Ley se exigía instaurar un procedimiento licitatorio para todo contrato que excedía la cantidad de doscientos mil sucres (S/. 200.000,00) y la

⁶ Pérez Camacho, E. (2006), *Derecho Administrativo: La administración pública ecuatoriana en el siglo XX*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

publicación de las bases aprobadas por la Junta de Licitaciones, en el Registro Oficial o en los periódicos del lugar. ⁷
➤ Mediante Decreto Supremo número 679, publicado en el Registro Oficial número 159, del 27 de agosto de 1976, se expidió la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas, reformada en virtud de los Decretos Supremos números 1633 y 2399, publicados en los Registro Oficiales números 386, de 25 de julio de 1977, 596 de 30 de mayo de 1978.
➤ La Ley número 165, publicada en el Registro Oficial número 762, de 11 de junio de 1984
➤ Los Decretos Leyes números 15 y 22, publicados en los Registros Oficiales números 258, de 27 de agosto de 1985 y 434, de 13 de mayo de 1986; y, el artículo 51 de la Ley No. 72, publicado en el Registro Oficial No. 441 de 21 de mayo de 1990.
➤ La Ley de Contratación Pública de 1990, sustituida por la Codificación No. 000, publicada en Registro Oficial 272 de 22 de Febrero del 2001. Se sujetaban a las disposiciones de esta Ley, el Estado y las entidades del sector público - según las definía la Ley Orgánica de Administración Financiera y Control – LOAFYC, la cual contemplaba la ejecución de obras, la adquisición de bienes, así como la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría (publicada en Registro Oficial 136 de 24 de febrero de 1989 y codificada por Codificación No. 24, publicada en Registro Oficial 455 de 5 de noviembre del 2004).
➤ Adicionalmente a este marco normativo, se sumaban los reglamentos internos de contratación que cada Entidad Contratante expedía unilateralmente, sin seguir un mismo patrón. Esto implicaba que cada entidad maneje los procedimientos de contratación de manera distinta, dificultando las labores de los organismos de control y la participación de los ciudadanos a través de veedurías.

FUENTE: Copyright © 1988 - 2014. LEXIS S.A.

ELABORACION: El Autor

Solo una parte de los contratos del Estado se celebraban a través de procedimientos establecidos en la Ley de Contratación Pública de 1990, ya que existían múltiples exenciones para la aplicación de la norma *ut supra*, así como las exoneraciones continuas dictadas por el Congreso Nacional para obras específicas. Adicionalmente, se aplicaban otras normativas en variadas materias de contratación pública, como servicios públicos, minería, aprovechamiento forestal, explotación petrolera, laboral, etc.

La contratación pública era considerada apenas como una herramienta necesaria para asegurar el funcionamiento de las distintas entidades gubernamentales y la atención se focalizaba meramente en que los procedimientos se adecuaran a las normas legales vigentes y el gasto no superara las asignaciones presupuestarias dispuestas. Los procedimientos se distinguían por su cuantía y la norma legal disponía que cada entidad contratante emita su propio reglamento cuando el presupuesto se fijaba por debajo de una determinada cuantía mínima; en el caso ecuatoriano correspondía al procedimiento denominado Concurso Privado de Precios.

⁷ Pérez Camacho, E. (2006), *Derecho Administrativo: La administración pública ecuatoriana en el siglo XX*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.

Por separado existía la Ley de Consultoría, cuyo ámbito comprendía la prestación de servicios profesionales especializados destinados a identificar, planificar, elaborar o evaluar proyectos de desarrollo en sus niveles de pre-factibilidad, diseño u operación; además la supervisión, fiscalización y evaluación de proyectos, la asesoría y la asistencia técnica, elaboración de estudios, económicos, financieros, de organización, administración, auditoría e investigación.

La práctica demostró al poco tiempo, que muchos aspectos no fueron contemplados en la ley, lo que a su vez produjo la multiplicidad de consultas a la Procuraduría General del Estado - PGE, pese a lo cual no se superaron todos los problemas.

No existía una planificación anual de las contrataciones, en el que con anticipación se pudieran programar los procesos de contratación que se realizarían durante el año fiscal y conocer el destino del presupuesto asignado a cada entidad contratante.

De igual manera, no existía un registro único de proveedores a nivel nacional; cada entidad contratante manejaba procesos de calificación con la que creaban una base de datos de proveedores, lo cual atentaba a los principios de igualdad, de oportunidad, de participación y libre competencia.

El uso de la tecnología para llevar a cabo los procesos de contratación no estaba en la agenda del Estado, entonces, lo previsible se concretaba en que las invitaciones y trámite de los diferentes concursos, se las efectuaba de manera documental o física.

Los términos de referencia, documentos precontractuales o bases de los concursos, no seguían el mismo patrón, es decir, cada entidad contratante los elaboraba según su manera particular. (Zuñiga Rendón 2012)⁸.

Todo esto favoreció la idea de que la contratación pública era un tema absolutamente procedimental, sin que se pueda observar un elemento sistémico de planificación,

⁸ Zuñiga Rendón, C. (2012), *La Contratación Pública en el Ecuador*. Ecuador: Universidad Católica de Guayaquil. Revista Jurídica / <http://www.revistajuridicaonline.com>.

ejecución, evaluación y control, peor aún que con las contrataciones estatales se podría articular mecanismos de medición de impactos en la producción industrial, actividades comerciales, desarrollo social, económico o ahorros en los costos previstos de los proyectos de inversión pública.

1.2 Nuevo marco legal a partir del año 2008

Una política pública consistente en materia de contratación pública, como en cualquier otro ámbito, requiere de leyes y normas que establezcan un marco regulatorio claro, pero también, al mismo tiempo, de una autoridad responsable, con atribuciones y límites conocidos.

Desde el año 2008, el país cuenta con un nuevo texto constitucional que incorpora innovaciones para la contratación pública y su gestión en las políticas públicas. Un cambio sustancial que acompaña este mandato es la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP, que dispone la centralización de la contratación en un sistema nacional.

Art. 288 Constitución de la República del Ecuador.- *Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.*

La LOSNCP, publicada en el Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008, norma los procedimientos de contratación de obras, bienes y servicios incluidos los de consultoría; recogiendo los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional. Su valor en la práctica dependerá en mucho de su aplicación por parte de los funcionarios públicos llamados a aplicar las adquisiciones que requiere el estado para el cumplimiento de los servicios públicos y emprendimientos que está obligado a prestar o ejecutar.

En este nuevo esquema, hemos pasado del anterior sistema, en el que estaban sometidas a la Ley de Contratación Pública varias instituciones públicas que contrataban obras, bienes y servicios, salvo que una ley especial hubiera previsto la excepción de una entidad en la aplicación de la mencionada ley, a la de que todas las contrataciones que cuente con financiamiento o fondos públicos deben observar los procedimientos previstos en este nuevo cuerpo normativo, sean o no entidades públicas.

Concomitantemente, se empiezan a utilizar herramientas informáticas que permiten mayor agilidad, publicidad y transparencia en los procedimientos, facilitando un mayor control ciudadano de los diferentes procedimientos y un mayor impulso a la economía nacional.

Constituye un avance significativo la entrada en vigencia de la Ley Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (octubre 2013), a través de la cual se crea el Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, en lugar del Instituto Nacional de Contratación Pública - INCOP, con nueva institucionalidad y mayores atribuciones legales para profundizar el cambio en la matriz productiva (énfasis en la compra de la producción nacional) y la inclusión social.

La Ley Reformatoria publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 100 del 14 de octubre de 2013, pone a tono a la sociedad, a los proveedores y las entidades contratantes con la transformación de la matriz productiva destinada a fortalecer la adquisición de bienes, obras y servicios ecuatorianos, y, con inclusión social, con actores de la economía popular y solidaria - EPS y MIPYMES.

1.3 SERCOP organismo rector y su incidencia en la mejora del gasto público

La existencia de un único órgano rector es fundamental para el éxito de cualquier sistema de contratación pública. Si el sistema carece de un organismo central con suficientes recursos, autonomía, jerarquía, facultades (como mínimo, de planeamiento, regulación, dirección, información, capacitación, control y sanción) y apoyo político del más alto nivel posible, la contratación pública no podrá constituirse en un área estratégica para el desarrollo del país y para el fortalecimiento del sistema democrático.

En el marco de incentivar la producción nacional, la productividad y la competitividad sistémicas, el SERCOP ha venido expidiendo normativa para que en la contratación pública se consideren criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional. Para el efecto se han desarrollado mecanismos pertinentes para el control del componente nacional agregado en la adquisición de bienes y servicios, así como la determinación de desagregación tecnológica en la ejecución de obras.

1.4 Regímenes de contratación pública

La Ley, para definir los procedimientos que deben aplicarse, hace una distinción entre bienes y servicios normalizados⁹; bienes y servicios no normalizados; y, obras y servicios de consultoría. También sobre contrataciones que se efectúan por régimen común, régimen especial y procedimientos especiales. En función de esta distinción se identifican los siguientes procedimientos:

A. RÉGIMEN COMÚN O GENERAL

I. PROCEDIMIENTOS DINÁMICOS (bienes y servicios normalizados)

- a. COMPRA POR CATÁLOGO (bienes y servicios normalizados con Convenios Marco suscritos e incorporados al catálogo electrónico)
- b. SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA (bienes y servicios normalizados no catalogados)
- c. SUBASTA INVERSA PRESENCIAL

II. PROCEDIMIENTOS COMUNES (bienes y servicios no normalizados, y obras)

- a. LICITACIÓN
- b. COTIZACIÓN
- c. MENOR CUANTÍA
- d. ÍNFIMA CUANTÍA

⁹ Bienes y Servicios Normalizados: Objeto de la contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallan homologadas y catalogadas.

- e. FERIAS INCLUSIVAS

III. PROCEDIMIENTOS DE CONSULTORÍA

- a. CONTRATACIÓN DIRECTA
- b. CONTRATACIÓN MEDIANTE LISTA CORTA
- c. CONTRATACIÓN MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO

B. RÉGIMEN ESPECIAL

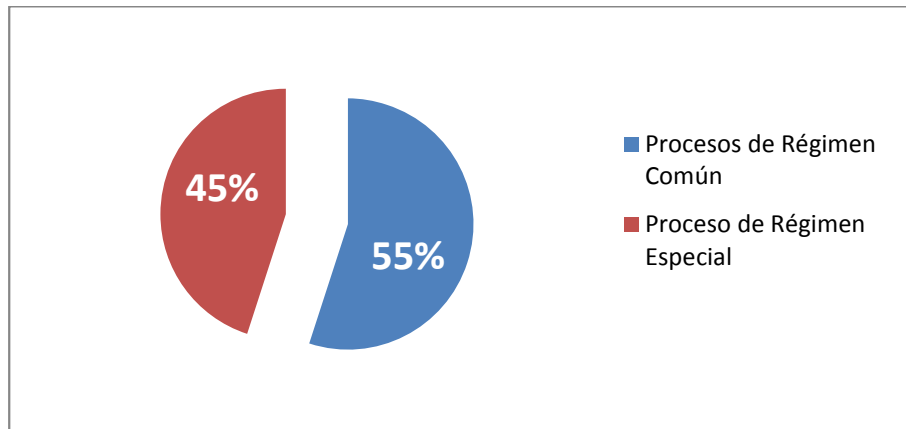
Las contrataciones que deben efectuarse mediante este Régimen Especial están determinadas en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

C. PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

- a. CONTRATACIÓN INTEGRAL POR PRECIO FIJO
- b. CONTRATACIONES EN SITUACIONES DE EMERGENCIA
- c. ADQUISICIÓN DE BIENES INMUEBLES
- d. ARRENDAMIENTO DE BIENES INMUEBLES

Los montos que el estado invirtió en el año 2012, cerca de 9.857 millones de dólares de los Estados Unidos de América estuvo destinada a la ejecución de obras, adquisición de bienes, servicios y consultoría, y; en el año 2013, el valor fue de USD 10.842'826.619, convirtiéndose así en el más importante generador de empleo y desarrollo productivo en el país. Las entidades contratantes han seguido los procedimientos de régimen común en los que el estado ha invertido, en ese mismo año, la cantidad de USD 5.952 millones aproximadamente que representa 55% de la contratación pública anual, demostrando así que el sistema favorece la libre competencia, competitividad y la transparencia, conforme se muestra a continuación:

Grafico N°1 – Procesos de adjudicación por tipo de régimen -2013
Monto total USD 10.842'826.619,00



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

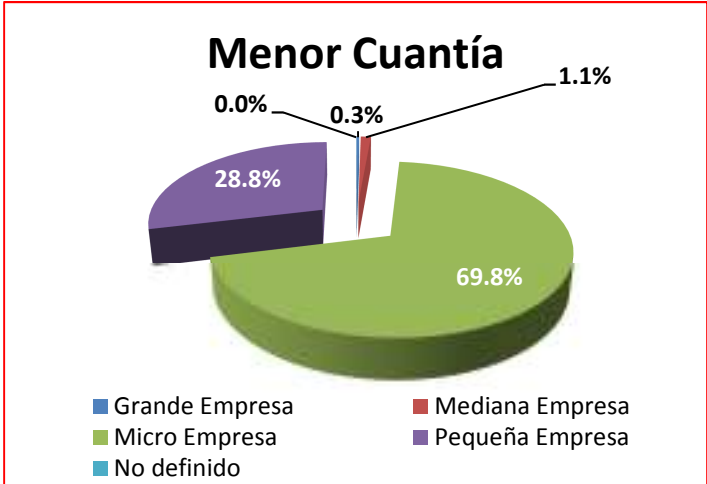
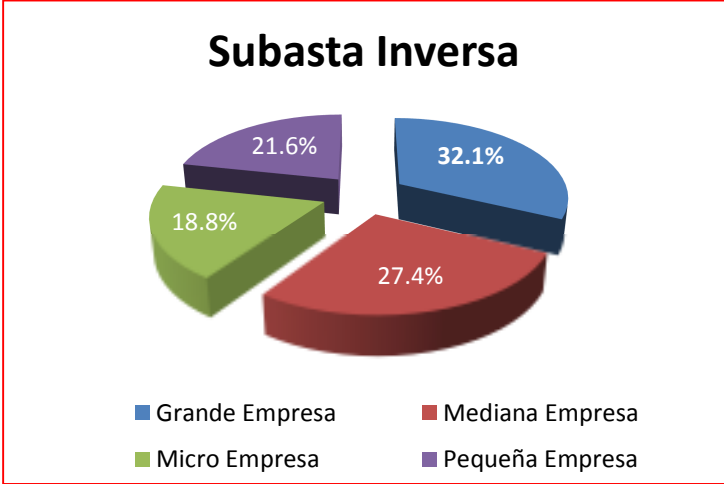
En el 2013, de los 141.589 procesos llevados a través del portal de contratación pública del estado www.compraspublicas.gob.ec, la participación de MIPYMES en el SNCP alcanzó los 73.547 procesos, representando el 52%, y; del monto de USD 4.238 millones en los que a través de la herramienta informática se puede identificar el tamaño del proveedor que participa, aproximadamente el 40% ha sido adjudicado a estos sectores.

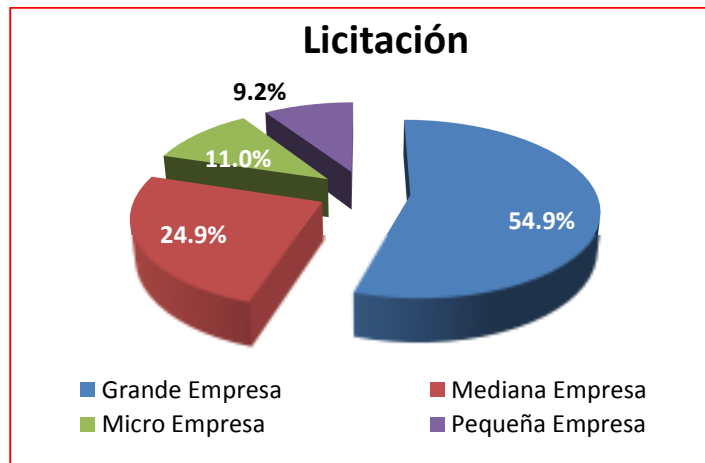
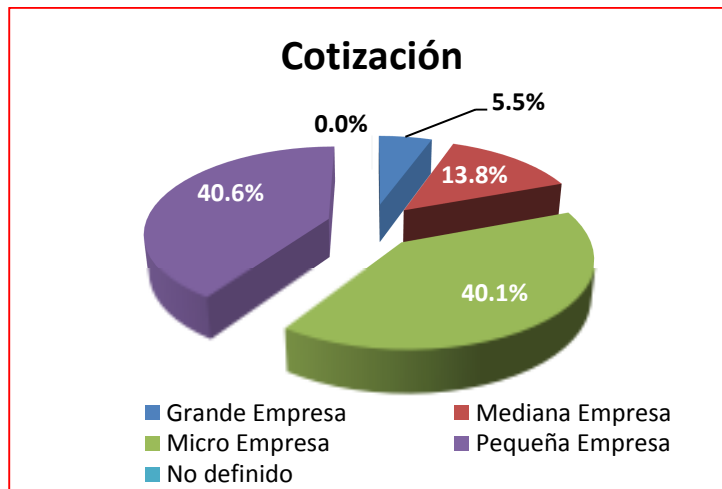
Tabla N°2 – Montos y número de procesos adjudicados - 2013

Tamaño proveedor	Monto Adjudicado	# Procesos
Microempresa	1.627.397.649	32.787
Pequeña	1.230.709.931	19.988
Mediana	1.380.739.903	20.772
Resto	6.603.979.136	68.042
Total Mipymes	4.238.847.483	73.547
TOTAL	10.842.826.619	141.589

En los siguientes gráficos se puede evidenciar la participación de MIPYMES en los procedimientos de contratación de subasta inversa (67.8%), menor cuantía (99.7%), cotización (94.5%) y licitación (45.1%), en función del monto adjudicado:

Grafico N°2 – Participación de Mipymes en 2013





FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

Como dato relevante, diremos que en el año 2013, de los 29.502 proveedores que resultaron adjudicados sumados todos los procedimientos de contratación que prevé la LOSNCP, 28.578 fueron MIPYMES esto es el 97%. Otra observación que vale resaltar, es la relación inversa que existe entre la participación de MIPYMES y los montos de contratación, mientras más altos son los montos de contratación, menor es la participación de las MIPYMES. Por ejemplo en Licitación de obras, procedimiento que se sigue cuando los montos son mayores a USD 1 millón, dado los requisitos de experiencia, patrimonio, material y mano de obra las mipymes, éstas, tienen una brecha para cumplir con los requerimientos y en general se termina adjudicando a una empresa grande. Por el contrario, en procesos de Menor Cuantía, con montos menores a USD 68 mil, como en la prestación de servicios de mantenimiento o instalación de equipos eléctricos en su

mayoría son adjudicados a mipymes, ya que para estos procesos cumplen con los requisitos de capital, material y mano de obra.

1.5 Implementación del SOCE

El artículo 21 de la LOSNCP determina que el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) será de uso obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley, y será administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública. El portal institucional www.compraspublicas.gob.ec contiene, entre otras, el Registro Único de Proveedores - RUP, el listado de las instituciones y proveedores del SNCP, los diferentes procedimientos de contratación previstos en la ley incluido el catálogo electrónico, los informes de las entidades contratantes, estadísticas, registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos, la información sobre el estado de las contrataciones públicas y es el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico para la contratación pública.

A diario, las entidades contratantes del estado realizan operaciones de contratación pública destinadas a cumplir las funciones que la sociedad le ha encomendado para la satisfacción de las necesidades públicas, así en el año 2013, se publicaron en el portal 468 procedimientos para conocimiento y participación de futuros ofertantes; fueron cursadas 235.331 invitaciones electrónicas de avisos de convocatorias a proveedores registrados en el Registro Único de Proveedores RUP; se adjudican 590 procedimientos de contratación por un monto promedio total de USD 45'178.444,00.

Sin embargo con todas las bondades que hemos enunciado, los usuarios del portal se encuentran con la problemática que se detalla a continuación:

- a. La documentación e información ingresada por las entidades contratantes en el portal de contratación pública no se encuentra estandarizada, lo cual dificulta la obtención y explotación de los datos y perjudica la calidad de información.
- b. La información contenida en especificaciones, pliegos, ofertas y calificación no pueden ser aprovechadas al máximo por el Sistema de Contratación Pública, para

búsquedas, análisis y seguimiento, debido a que en su mayoría son documentos adjuntados en formato no tabulares.

- c. El desarrollo de especificaciones, pliegos, ofertas y actas de calificación se ha vuelto complejo, consumen recursos y tiempo aun cuando estos documentos comparten información durante todas las fases del proceso precontractual.
- d. Procesos de contratación fallidos, al no poder transferir documentos habilitantes al portal en lugares donde la velocidad de transmisión de datos no es óptima o por la no entrega de ofertas físicas en el lugar y tiempo señalado por la entidad contratante.

1.5.1 Catálogo Electrónico y Subasta Inversa: Situación Actual

El portal institucional permite que las entidades contratantes elijan del Catálogo Electrónico productos normalizados que ya han sido objeto de selección y adjudicación por parte del SERCOP, habiéndose establecido en los respectivos convenios marco las condiciones comerciales, plazos de entrega y precio de los bienes y servicios seleccionados y que serán catalogados. Ello permite favorecerse del precio por economía de escala, sin embargo todavía quedan asuntos de mejora como un mayor desarrollo en el sistema de búsqueda de los productos, selección y comparación entre las propuestas de los distintos proveedores, mejoras de condiciones económicas de productos catalogados. De forma similar la etapa denominada como puja, en el proceso de Subasta Inversa Electrónica, no cuenta con elementos técnicos actuales, que mejoren la visualización de esta etapa crítica dentro de la contratación pública.

La problemática con que se encuentran los usuarios del SOCE, con respecto de estas herramientas, se pueden resumir de la siguiente manera:

- a. La visualización de los productos en el Catálogo no es amigable y la búsqueda de los mismos no es la más eficiente.
- b. La navegación actual por el módulo de Catálogo, no permite ubicar productos de forma rápida.
- c. Una vez ubicado el producto requerido, la comparación de las ofertas se la debe realizar de forma manual; en muchas ocasiones copiando los resultados de las

búsquedas en hojas de Excel; para luego tener una matriz que permita decidir la opción acorde a lo requerido.

- d.** Se requiere una mayor versatilidad para catalogar productos con empresas ubicadas en determinados territorios a fin de impulsar la contratación y desarrollo local.
- e.** Profundizar las contrataciones por catálogo artesanal, a fin de lograr mayor inclusión de MIPES y EPS.
- f.** Búsqueda de adquisiciones realizadas, seguimiento de órdenes deficientes y reportes de condiciones de entrega y cumplimientos de contratos.
- g.** Visualización de resultados, en línea, poco amigables.
- h.** Puja por proceso y no por ítem de la compra.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CONTRATACIÓN PÚBLICA HACIA EL BUEN VIVIR

2.1 La Matriz productiva

La Constitución de la República del Ecuador del año 2008 posiciona a la planificación y a las políticas públicas como mecanismos para la consecución de los objetivos del Buen Vivir y la garantía de derechos. El Estado, a través del Gobierno Nacional, ha asumido como prioridad la erradicación de la pobreza, la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución equitativa de los recursos y la riqueza como condiciones fundamentales para alcanzar el Buen Vivir (ver notas 2 y 3)¹⁰.

El artículo 280 de la Constitución determina que el “Plan Nacional para el Buen Vivir”, es el instrumento en el que se sujetan las políticas, programas y proyectos públicos, la programación y ejecución del presupuesto del estado, y la inversión y la asignación de los recursos públicos. El plan apuntala a un proceso de transformación estructural del Ecuador en el largo plazo.

¹⁰ **NOTA 2:** Las concepciones del Buen Vivir (Sumak Kawsay) son ideas contemporáneas surgidas de intelectuales indígenas y no indígenas que han establecido como fundamental las relaciones armónicas entre los seres humanos y la naturaleza en las sociedades indígenas. El Buen Vivir también se ha convertido en un discurso político que desconoce las intensas transformaciones del mundo indígena, lo que tiene como consecuencia el fundamentalismo y la instrumentación del concepto. La definición del Buen Vivir en las Constituciones de Ecuador y Bolivia introducen una transformación en las concepciones vigentes sobre los derechos sociales y culturales. Además, la emergente propuesta del “*Bien Común de la Humanidad*”, encuentra temas de contacto con el Buen Vivir relacionado con la organización social y política colectiva; los principios éticos de una utopía realizable. (Houtart. F.)

NOTA 3: La forma cómo se organiza la sociedad para producir determinados bienes y servicios no se limita únicamente a los procesos estrictamente técnicos o económicos, sino que también tiene que ver con todo el conjunto de interacciones entre los distintos actores sociales que utilizan los recursos que tienen a su disposición para llevar adelante las actividades productivas. A ese conjunto, que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos, se denomina Matriz Productiva.

La nueva matriz productiva incluye un desarrollo industrial dinámico, flexible, vinculado a las necesidades locales y a las potencialidades derivadas de los bioconocimientos y de las innovaciones científicas y tecnológicas.

Se han identificado catorce (14) sectores productivos y cinco (5) industrias estratégicas para el proceso de cambio de la matriz productiva del Ecuador, los cuales serán los que faciliten la articulación efectiva de la política pública y la materialización de esta transformación.

SECTORES PRODUCTIVOS

BIENES	1) Alimentos frescos y procesados
	2) Biotecnología (bioquímica y biomedicina)
	3) Confecciones y calzado
	4) Energías renovables
	5) Industria farmacéutica
	6) Metalmecánica
	7) Petroquímica
	8) Productos forestales de madera
SERVICIOS	9) Servicios ambientales
	10) Tecnología (software, hardware y servicios informáticos)
	11) Vehículos, automotores, carrocerías y partes
	12) Construcción
	13) Transporte y logística
	14) Turismo

FUENTE: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, 2014.

ELABORACION: El Autor

INDUSTRIAS ESTRATÉGICAS

1.)	Refinería Metano, butano, propano, gasolina, queroseno, gasoil • Proyecto Refinería del Pacífico
2.)	Astillero Construcción y reparación de bancos, servicios asociados • Proyecto de implementación de astillero en Posorja
3.)	Petroquímica Urea, pesticidas herbicidas, fertilizantes, foliares, plásticos, fibras sintéticas, resinas • Estudios para la producción de urea y fertilizantes nitrogenado • Planta Petroquímica Básica
4.)	Metalurgia (cobre) Cables eléctricos, tubos, laminación • Sistema para la automatización de actividades de catastro seguimiento y control minero, seguimiento control y fiscalización de labores a gran escala.
5.)	Siderúrgica Planos, largos • Mapeo geológico a nivel nacional a escala 1:100.000 y 1:50.000 para las zonas de mayor potencial geológico minero.

FUENTE: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, 2014.

ELABORACION: El Autor

Al menos seis leyes, de acuerdo al Gobierno Nacional, se consideran básicas para impulsar la transformación del aparato productivo del país. Para cambiar esto se busca diversificar la producción, generar valor agregado, sustituir selectivamente importaciones e incrementar la oferta exportable, lo cual requiere, entre otras cosas, normas jurídicas y actividades de promoción industrial que incentiven el cambio.

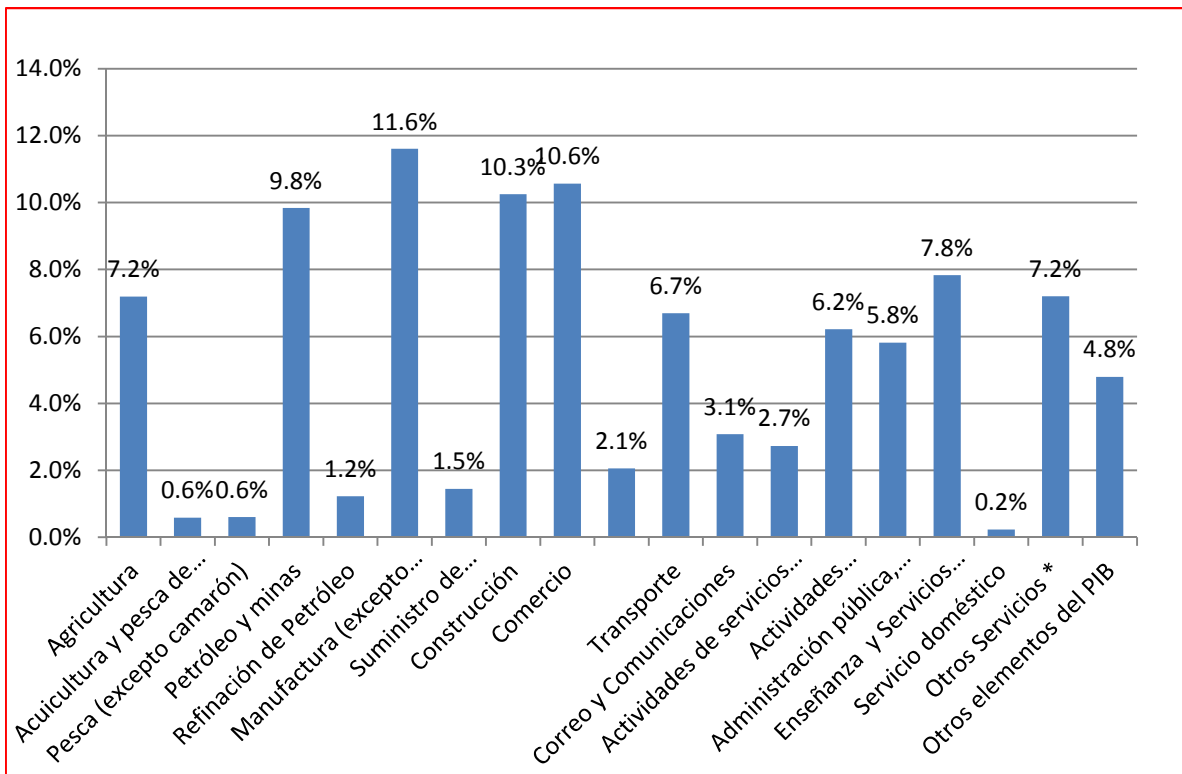
Para esta reforma estructural, se han determinado cambios en todo el ciclo económico, lo que implica el tránsito hacia una nueva matriz productiva; “(...) *el paso de un esquema primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada y eco eficiente, así como los servicios basados en los conocimientos y la biodiversidad.*”¹¹

Cabe recordar, que de los USD 32.366 millones a que asciende el presupuesto general del estado en el año 2013, apenas \$7.690 millones son destinados a inversión, y de estos \$6.253 millones son deuda, es decir, 4.4% de lo que producimos (con petróleo o con impuestos) el Gobierno lo invierte y el resto lo consume.

De los sectores que conforman el Producto Interno Bruto, los relevantes para la economía ecuatoriana son manufactura, comercio, construcción, petróleo, minas y agricultura, en ese orden, que componen aproximadamente el 50% del PIB 2013.

¹¹ República del Ecuador (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.

Gráfico N°3 – Sectores económicos del PIB en el 2013



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

Para realizar los cambios en la matriz productiva será necesario que el sector industrial haga esfuerzos adicionales para reducir en un alto grado la dependencia de los productos de las exportaciones primarias y se trabaje un proceso de innovación y valor agregado.

Ahora bien, dentro del objetivo 11 del Plan Nacional 2009 – 2013, el Gobierno Nacional se propuso como meta “(...) *establecer un sistema económico social, solidario y sostenible*”; y, como política 11.2, “(...) *ampliar y flexibilizar las compras públicas, dando prioridad a proveedores asociativos rurales y urbanos, en particular a mujeres y personas de grupos de atención prioritaria...*”.

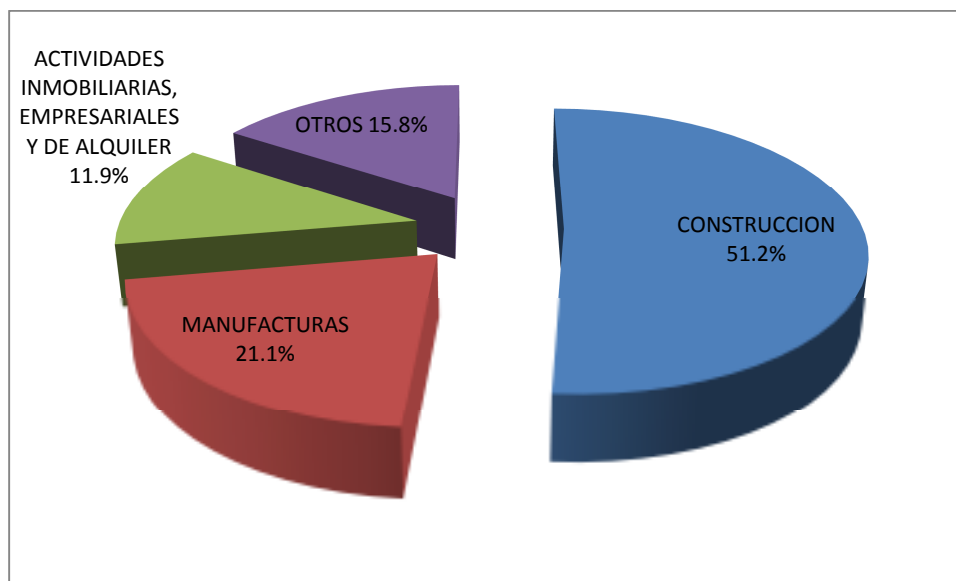
La contratación pública y la forma en que se llevan a cabo los distintos procedimientos de adquisición previstos en la ley, pueden tener múltiples implicaciones económicas, sociales y ambientales. Las adquisiciones gubernamentales pueden ser utilizadas como

herramienta de política para promover diversos objetivos en materia económica (estimulando determinados tipos de empresas y sectores considerados estratégicos, así como el desarrollo de economías regionales y locales), ambiental (facilitando procesos productivos consistentes con la sostenibilidad ambiental) y social (en términos de inclusión, favoreciendo la participación y preferencias hacia las MIPYMES y EPS).

En el siguiente gráfico podemos observar que:

- a. Las actividades económicas más relevantes en la contratación pública son: construcción, manufacturas y actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler¹², en ese orden.
- b. Estas actividades representan más del 80% de las compras públicas en el Ecuador.

Gráfico N°4 – Contratación pública por actividad económica - 2013



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

En la contratación pública, conforme lo prevé el artículo 288 de la Constitución, debe privilegiarse la adquisición de productos nacionales a través de un análisis exhaustivo del

¹² Actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, de acuerdo a la base de datos del SERCOP, incluye: Asesoramiento técnico, asesoramiento empresarial (consultorías), actividades de investigación y seguridad, alquiler de equipos de transporte, etc.

mercado nacional, para verificar la capacidad de producir los bienes y servicios requeridos, para ello, se ha diseñado la declaración de los proveedores del valor agregado ecuatoriano en los productos que ofrece. Solo en el caso de que el VAE sea igual o superior al 40% tratándose de bienes y al 60% tratándose de servicios se considera que el bien o el servicio es producido nacionalmente, y; por consiguiente, objeto de participación preferente en la contratación estatal. Asimismo, esta producción nacional debe ser provista en términos de inclusión, para que se pueda dar preferencia a los MIPYMES o EPS, nuevos actores en los procesos productivos generadores de valor agregado que incide positivamente en la distribución de la riqueza.

Dentro del programa de contrataciones estatales, para conseguir un cambio de la matriz productiva, el órgano rector en materia de contratación pública, ha expedido una serie de normativa con una clara voluntad institucional y jurídica para fortalecer la economía popular y solidaria –EPS–, y las micro, pequeñas y medianas empresas –MIPYMES– en la estructura productiva.

2.2 Marco Normativo

- a.** El numeral 2 del artículo 284 de la Constitución de la República establece como uno de los objetivos de la política económica, el incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas. El artículo 288 ibidem manda que en las compras públicas se priorice los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.
- b.** El artículo 334 de la norma suprema prescribe que el Estado promoverá el acceso equitativo a los factores de producción para lo que deberá, entre otras acciones, desarrollar políticas de fomento a la producción nacional en todos los sectores, en especial para garantizar la soberanía alimentaria y la soberanía energética, generar empleo y valor agregado.
- c.** El último inciso del artículo 55 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, y el artículo 117 del Reglamento a la Estructura de Desarrollo

Productivo de Inversión, señalan que los beneficios previstos en el Código de la Producción y en sus reglamentos, respecto de MIPYMES y en el ámbito de la contratación pública, serán plenamente aplicables respecto de los actores del sector de la Economía Popular y Solidaria;

- d. De conformidad con lo contemplado por los numerales 1 y 4 del artículo 9 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, entre otros, garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional del Buen Vivir y dinamizar la producción nacional.
- e. El artículo 79 de la LOSNCP y artículo 120 de su Reglamento General prevén, respecto de la subcontratación, que ésta se realice de preferencia con pequeñas y micro empresas, siempre que estén habilitadas en el RUP; en el caso de la subcontratación con contratistas extranjeros, éstos deben comprometerse a brindar capacitación y transferencia de tecnología a los subcontratistas nacionales.

En este contexto, al año 2013, el Registro Único de Proveedores – RUP, ha permitido que aproximadamente 94 mil proveedores se encuentren habilitados para participar activamente en los procedimientos de contratación que llevan adelante las entidades públicas.

Imagen N°1 – Principales proveedores

¿Quiénes son los principales proveedores? (1)

Se plantea que la producción nacional, local y de la economía popular y solidaria abastezca las compras públicas.

	Fuente	Proveedores	Uso de los recursos	Conclusiones
Actualmente	Inversión Pública	Multinacionales Grandes Proveedores Nacionales / Intermediarios	<ul style="list-style-type: none"> * Importaciones * Imposibilidad de desarrollo de producción nacional * Acumulación en instrumentos financieros 	Inversión pública usada en reproducción del esquema de acumulación
Propuesta	Inversión Pública	Producción nacional - productores locales, EPS	<ul style="list-style-type: none"> * Efectos multiplicadores del gasto * Efectos redistributivos * Posibilidades de producción nacional * Estímulo a demanda agregada: utilización de capacidad instalada * Estímulo a la inversión privada 	Inversión pública usada en construcción del Buen Vivir
			<ul style="list-style-type: none"> * Subcontratación * Escaso impacto redistributivo 	
			<ul style="list-style-type: none"> * Importaciones de insumos * Transferencia tecnológica 	

Fuente: Senplades- Diseño editorial másQmenos.

FUENTE: Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo - SENPLADES, 2014.

ELABORACION: Diario El Telégrafo

A fin de profundizar el cambio, el entonces Instituto Nacional de Contratación Pública – INCOP (hoy SERCOP), expidió la Resolución Nro. INCOP-2013-00089 para la priorización de las ofertas de bienes, servicios y obras de origen ecuatoriano en los procedimientos de contratación pública, el 28 de junio de 2013.

Estas disposiciones son de aplicación obligatoria para todas las Entidades Contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y para todos los procedimientos de contratación pública establecidos en la LOSNCP para la adquisición o arrendamiento de bienes y prestación de servicios; así como para los de ejecución de obras cuyo presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente a licitación de obras, ya sean los que se realicen mediante los procedimientos dinámicos o comunes, como los sujetos al régimen especial, inclusive los realizados a través del giro específico del negocio.

Complementariamente, el organismo rector ha emitido las siguientes resoluciones para la transformación de la Matriz Productiva:

RE- INCOP-2013-090	05/07/13	Disposiciones respecto a las contrataciones de bienes sujetos a los principios de Vigencia Tecnológica, establecidas en el Decreto Ejecutivo No. 1515 y Resolución INCOP-2013-085.
RE- INCOP-2013-092	24/07/13	Ampliar la Resolución INCOP No. RE-2013-089 que contiene las normas para la priorización de las ofertas de bienes, servicios y obras de origen ecuatoriano en los procedimientos de contratación pública.
RE-INCOP-2013-094	25/07/13	Expedir las siguientes regulaciones para la adquisición de uniformes para los servidores administrativos del sector público.
RE-INCOP-2013-095	26/07/13	Regulaciones con relación a la aplicación, metodología y verificación de cumplimiento de los resultados de los estudios de desagregación tecnológica en la contratación de obras.
RE-INCOP-2013-096	26/07/13	Normas para la aplicación, ejecución y verificación de cumplimiento del Valor Agregado Ecuatoriano en las adquisiciones de bienes y servicios.
RE-INCOP-2013-097	26/07/13	Normas para la ejecución de procedimientos de menor cuantía de bienes o servicios.
RE-INCOP-2013-098	26/07/13	Normas para incentivar la contratación de bienes obras y servicios de origen ecuatoriano en el proceso de cotización.
RE- INCOP-2013-099	26/07/13	Norma de subcontratación de micro y pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria para la ejecución de rubros de obra
RE- INCOP-2013-100	26/07/13	Normas que regulan la asociatividad temporal para efectuar compras corporativas entre entidades contratantes.

FUENTE: Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2013.

ELABORACION: El Autor

LA MICRO, PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA

Según el Informe Emprendimientos en América Latina del Banco de Desarrollo de América Latina, son América Latina y Asia Oriental las regiones que aparecen como las de más actividad emprendedora con tasas cercanas al 17%, mientras que en el mundo desarrollado, dicha tasa es de aproximadamente el 6%.

(...) Existen vastos sectores de individuos que trabajan en pequeños negocios informales, básicamente autoempleados o trabajadores por cuenta propia, con un muy bajo nivel de productividad y capacidad de generación de ingresos. La mayoría de estos emprendedores de subsistencia no tienen perspectivas de expandir sus actividades, generar empleo y aumentar sostenidamente la producción.¹³

La mayoría de autoempleados y pequeños empleadores han escogido ser microempresarios ya que no tienen posibilidades de crecer ni de ganar salarios más altos y no reportan mayores niveles de satisfacción que en las ocupaciones asalariadas.

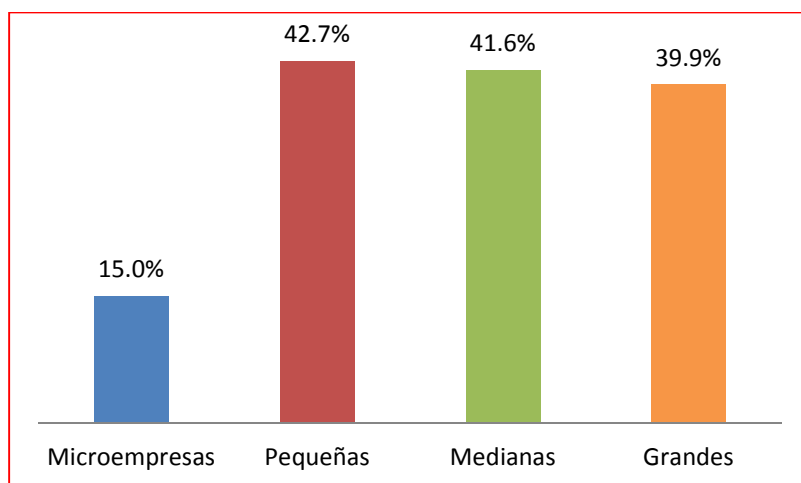
En el Ecuador existe la necesidad de una intervención pública efectiva e importante dirigida a la promoción del emprendimiento que permita no solamente mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía, sino también potenciar las posibilidades de crecimiento a largo plazo.

Las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) son un conjunto muy heterogéneo de agentes. Dentro de este grupo se encuentran aquellas que son de subsistencia, hasta empresas medianas exportadoras muy dinámicas. Se caracterizan, en su mayoría, por disponer mano de obra intensiva, escasa en tecnología y mal capitalizada.

¹³ CAF. (2013) *Emprendimiento en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá. Corporación Andina de Fomento

Con relación a la importancia que tienen las MIPYMES en la economía nacional, hay coincidencia en que son el sector mayoritario en número, sin embargo ello no significa que la participación en la contratación pública sea en las mismas proporciones.

Gráfico N°5 – % Participación de proveedores por tamaño - 2013

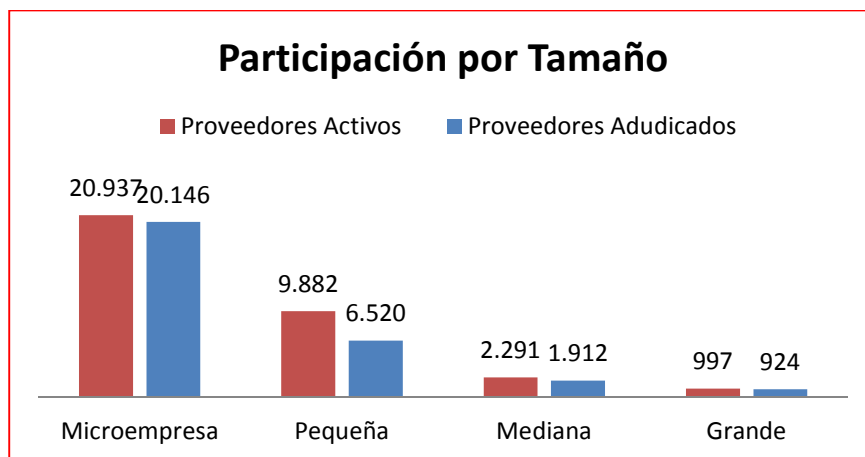


FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

El gráfico N°5 muestra la participación por tamaño de los proveedores registrados, es decir de los proveedores que están activos en el mercado público. Las microempresas representan el mayor número de proveedores registrados (140.046), sin embargo, su participación activa en el mercado es apenas el 15% de este grupo, esto es, solo 21.007 proveedores han sido adjudicados en los distintos procedimientos de contratación estatal. Si, sumamos el total de proveedores registrados como MIPYMES (168.711), estos alcanzaron una participación del 20%, es decir, únicamente 33.110 proveedores categorizados como MIPYMES resultaron adjudicados, evidenciando así que hace falta mayor incentivos para la inclusión y participación de estos grupos.

Resulta evidente que el 80% restante está destinado actualmente, a pesar de todos los esfuerzos que ha realizado el SNCP y las políticas de inclusión social y preferencias a MIPYMES, a aquellos que están categorizados como grandes proveedores.

Gráfico N°6 – % Participación por tamaño de proveedor - 2013



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

El acceso a fuentes de financiamiento es fundamental para el nacimiento, desarrollo y supervivencia de las unidades productivas de cualquier naturaleza. Las fuentes de financiamiento son múltiples y resulta común que los emprendedores obtengan fondos de diversos orígenes, incluidas aquellas de carácter informal para los emprendimientos más pequeños. A veces no son conocidas las líneas de crédito o en otros casos los requisitos no están al alcance de una MIPYMES.

Los programas de incentivo al desarrollo de las MIPYMES se enfocan en su mayoría, en sectores puntuales de la producción y/o de la industria nacional, por lo que para acceder a ellos, las MIPYMES del sector deberán probar que su producto es de origen nacional.¹⁴

¹⁴ De conformidad con el artículo 6 número 21 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, “Origen Nacional” se refiere a las obras, bienes y servicios que incorporen un componente nacional en los porcentajes que sectorialmente se definan por parte del Ministerio de Industrias y Competitividad, de conformidad a los parámetros y metodología establecidos en el Reglamento de la presente Ley.

Esto se realiza de formas diversas. En algunos países, se encontró que las Entidades Contratantes son las responsables de verificar el origen nacional del bien y/o servicio que están comprando.

En otros casos, como en el ecuatoriano, el certificado de origen a los bienes y/o servicios en cuestión es de responsabilidad del organismo estatal que certifica la calidad de MIPYMES y el cumplimiento de las condiciones que impone la normativa.¹⁵

En los procedimientos de contratación pública que se lleva a cabo en el Ecuador, las Entidades Contratantes deben efectuar un estudio en la fase precontractual, para propiciar la participación local de artesanos, de la micro y pequeñas empresas y de los actores pertenecientes al sector de la economía popular y solidaria en los procedimientos regidos por la LOSNCP, acorde con la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública. Las conclusiones de la compra de inclusión deben verse reflejados en los pliegos.

3.1 Definición

De acuerdo al artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión, y al artículo 106 del Reglamento a la Estructura de Desarrollo Productivo de Inversión, para la definición de los programas de fomento y desarrollo empresarial, se han clasificado a los proveedores de la siguiente manera:

- *Microempresa.- Es aquella unidad productiva que tiene entre 1 y 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de cien mil dólares de los Estados Unidos (US \$. 100.000,00).*

¹⁵ Mediante Decreto Ejecutivo No.1516 de 15 de julio de 2013, se transfirieron al Instituto Nacional de Contratación Pública – INCOP, las facultades previstas en los numerales 10 y 21 del artículo 6 y artículo 25 de la LOSNCP, y artículo 102 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, relacionado con la determinación de Desagregación Tecnológica y Origen Nacional.

- *Pequeña Empresa.- Es aquella unidad productiva que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre cien mil uno y un millón de dólares de los Estados Unidos (US \$. 100.001,00 – \$ 1'000.000,00).*
- *Mediana Empresa.- Es aquella unidad productiva que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre un millón uno y cinco millones de dólares de los Estados Unidos (US \$. 1'000.001,00 – \$ 5'000.000,00).*

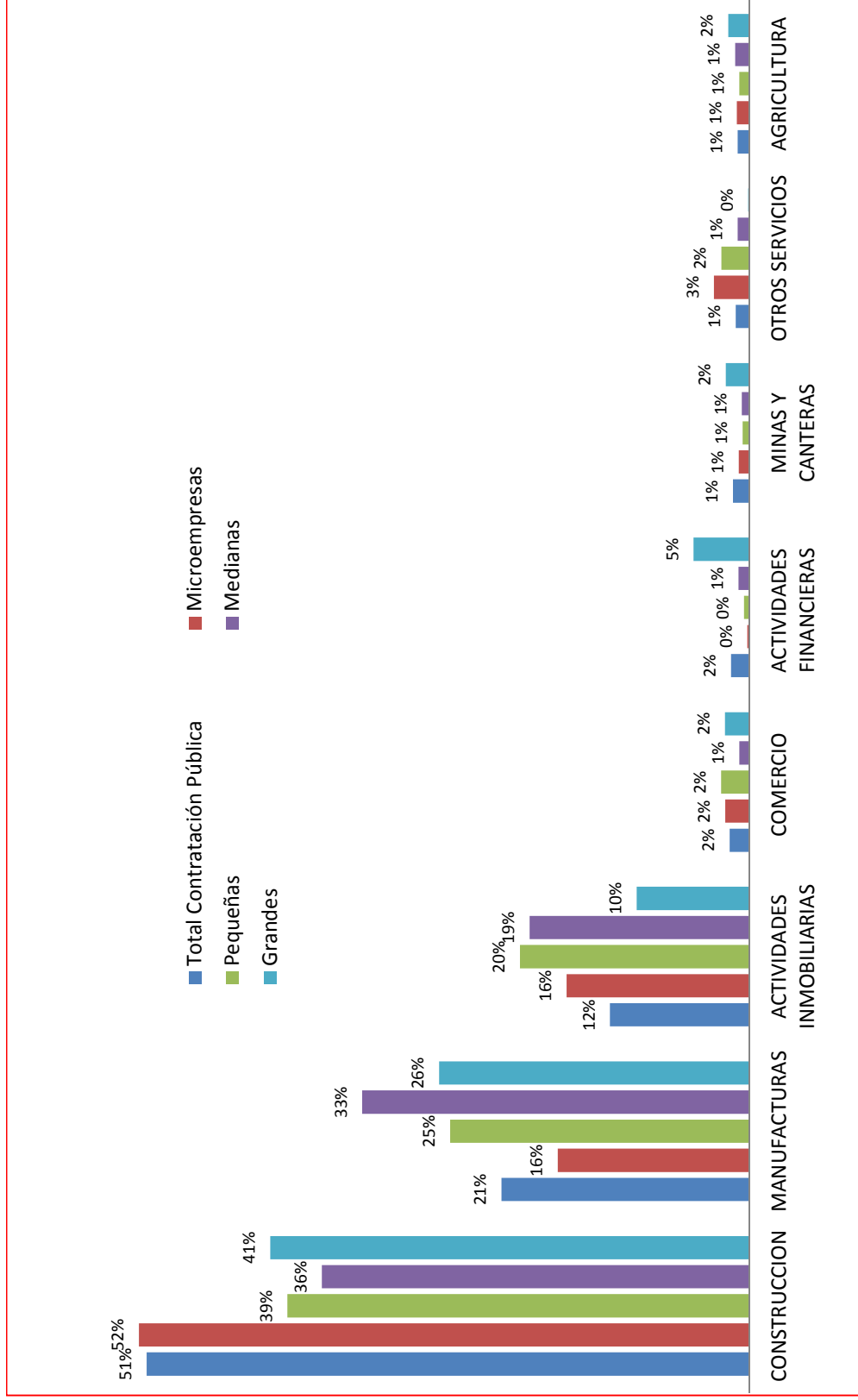
Aunque las definiciones nacionales acerca de qué se considera MIPYMES no son homogéneas, las magnitudes permiten aproximarnos a una idea bastante precisa del peso de este segmento de empresas en las economías.

*(...) Todo emprendimiento surge de la decisión de uno o varios individuos de establecer su propio negocio. Estas decisiones dependen no solamente del entorno económico e institucional en el cual se toman, sino también de aspectos idiosincráticos de los individuos que, en última instancia, afectan el potencial de los emprendimientos.*¹⁶

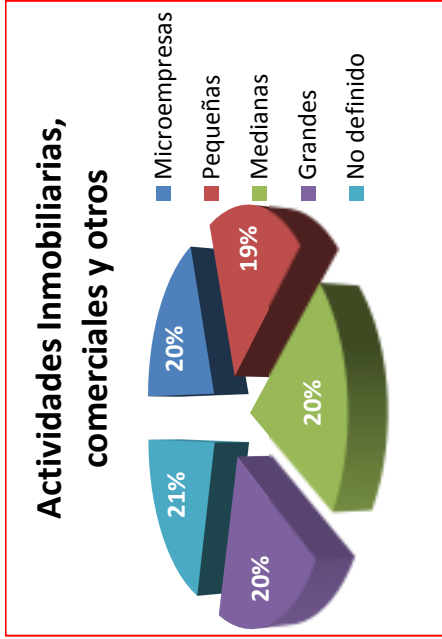
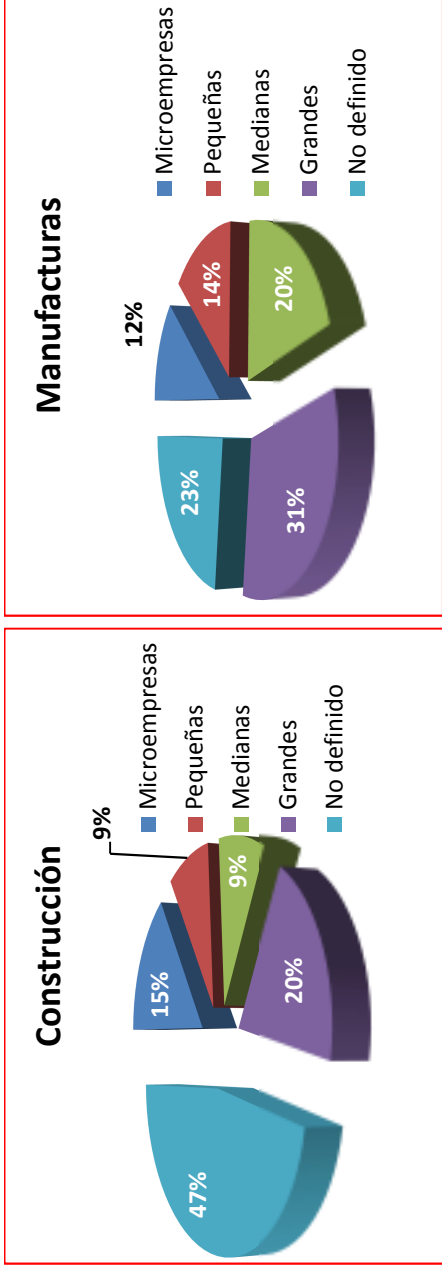
Las actividades económicas con mayores montos de contratación para MIPYMES son Construcción, Manufacturas, Actividades Inmobiliarias, comerciales y otros, manteniendo el comportamiento general de la contratación pública, conforme se desprende del siguiente gráfico:

¹⁶ CAF. (2013) *Emprendimiento en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá. Corporación Andina de Fomento

Gráfico N°6 - Actividades Económicas por tamaño del proveedor



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

- En Construcción las MIPYMES contratan el 33%.
- En Actividades Inmobiliarias, comerciales y otros las MIPYMES contratan el 59%.
- En Manufacturas las MIPYMES contratan el 46%.

Tabla N°3 Ranking de participación de Mipymes en actividades específicas

RANKING MICROEMPRESAS			RANKING PEQUEÑAS			RANKING MEDIANAS		
Actividad Económica Especifica	Valor Adjudicado 2013	%	Actividad Económica Especifica	Valor Adjudicado 2013	%	Actividad Económica Especifica	Valor Adjudicado 2013	%
CONSTRUCCION DE EDIFICIOS COMPLETOS O DE PARTES DE EDIFICIOS; OBRAS DE INGENIERIA CIVIL.	\$ 775,174,419.61	47.6%	CONSTRUCCION DE EDIFICIOS COMPLETOS O DE PARTES DE EDIFICIOS; OBRAS DE INGENIERIA CIVIL.	\$ 442,659,415.39	36.0%	CONSTRUCCION DE EDIFICIOS COMPLETOS O DE PARTES DE EDIFICIOS; OBRAS DE INGENIERIA CIVIL.	\$ 482,168,796.09	34.9%
ACTIVIDADES DE ARQUITECTURA E INGENIERIA Y ACTIVIDADES CONEXAS DE ASESORAMIENTO TECNICO.	\$ 91,213,550.05	5.6%	OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES N.C.P.	\$ 63,775,865.42	5.2%	ACTIVIDADES DE INVESTIGACION Y SEGURIDAD.	\$ 85,086,546.96	6.2%
OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES N.C.P.	\$ 51,151,791.04	3.1%	ACTIVIDADES DE ARQUITECTURA E INGENIERIA Y ACTIVIDADES CONEXAS DE ASESORAMIENTO TECNICO.	\$ 41,509,773.05	3.4%	OTRAS ACTIVIDADES EMPRESARIALES N.C.P.	\$ 50,932,486.06	3.7%
FABRICACION DE MUEBLES DE CUALQUIER MATERIAL.	\$ 28,719,837.55	1.8%	ACTIVIDADES DE LIMPIEZA DE EDIFICIOS.	\$ 32,988,652.18	2.7%	FABRICACION DE PRODUCTOS FARMACEUTICOS, SUBSTANCIAS QUIMICAS MEDICINALES Y PRODUCTOS BOTANICOS.	\$ 46,775,792.67	3.4%
RESTAURANTES, BARES Y CANTINAS.	\$ 27,173,869.18	1.7%	ACTIVIDADES DE INVESTIGACION Y SEGURIDAD.	\$ 27,130,500.47	2.2%	ACTIVIDADES DE ARQUITECTURA E INGENIERIA Y ACTIVIDADES CONEXAS DE ASESORAMIENTO TECNICO.	\$ 43,027,971.42	3.1%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.

ELABORACION: El Autor

- La construcción de edificios y obras civiles es la actividad específica con mayor contratación para las MIPYMES.
- Una actividad particular para empresas medianas es la de fabricación de farmacéuticos, mientras que las microempresas tiene una participación particular en la actividad de fabricación de muebles y la provisión de comida.

3.2 Implementación de diversos mecanismos de preferencia y capacitación

Siguiendo a Gastón Concha, en la obra de José Saavedra¹⁷, referente al Modelo de Madurez de los Sistemas Electrónicos de Compras Públicas se establece la importancia de implementar las buenas prácticas conducentes a la inserción de las MIPYMES en la contratación pública.

Se destacan como buenas prácticas, la implementación de mecanismos de preferencia y capacitación.

I. Mecanismos de preferencia

- a.) Reserva de mercado.- Consiste en destinar una parte determinada de los llamados para adquisiciones del Estado para que compitan exclusivamente las MIPYMES. Se puede establecer que sea un porcentaje determinado de las compras de cada entidad contratante o que sean las compras de bienes de determinado sector industrial o productivo que se quieran promover o desarrollar

- b.) Preferencia en el precio.- Se establece que en la competencia entre bienes nacionales e importados o entre bienes producidos por MIPYMES y empresas que no califiquen como tales y dentro de cierto margen de variación, se considerará un porcentaje de preferencia al producto nacional o al producto de MIPYMES a los efectos de la comparación.

En algunos países se ha mencionado la preferencia a la industria nacional como preferencia a las MIPYMES, en otros existe un porcentaje de preferencia de las MIPYMES frente a otro producto nacional de empresa no MIPYME y otro porcentaje cuando estas están en competencia con productos extranjeros.

¹⁷ Saavedra. J. (2.010) *Mejora en el Acceso de las Mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en las políticas de compra del sector público*. Buenos Aires. Programa ICT4GP. Universidad Nacional San Martín.

Hay variantes en cuanto a si dentro del margen de preferencia se adjudica directamente al oferente MIPYME o si se le da la opción de igualar la oferta ganadora.

- c.) Licitación exclusiva.- Cuando se realiza un llamado a licitación para cubrir las necesidades de cierto producto y el llamado se dirige exclusivamente a las empresas productoras de dicho artículo, no participando por lo tanto aquellas empresas que solo lo comercializan.
- d.) Subcontratación.- En este caso se establece que los subcontratos que deba realizar la empresa adjudicataria para cumplir con el objetivo del contrato, se realizarán con MIPYMES.
- e.) Ferias Inclusivas.- Es el caso particular de reserva de mercado en Ecuador y se realiza con carácter regional. Las ferias inclusivas buscan incluir a pequeños proveedores de obras, bienes o servicios mediante un proceso ágil y transparente en las compras públicas del Estado de bienes estandarizados y cuyo costo no supere la base para el concurso público de ofertas.
- f.) Umbrales.- Los umbrales son determinados montos en dinero que se establecen en ocasión de la firma de tratados de comercio entre dos países, por encima de los cuales regirán las cláusulas del tratado y el tratamiento igualitario de las partes, preservando las contrataciones públicas que se realicen por montos inferiores al umbral para las empresas nacionales con lo que se favorece la competitividad de las MIPYMES.
- g.) Desarrollo de proveedores.- Se realiza desarrollo de proveedores cuando, ante la necesidad de proveerse de determinado producto que no se encuentra en plaza o no reúne los requisitos técnicos necesarios, el organismo contratante convoca a los potenciales proveedores para comunicarles sus necesidades y brindarles la posibilidad de adecuar sus procedimientos productivos a aquello que el estado desea adquirir.

Con la expectativa de obtener el contrato, las empresas tratarán de llegar a los estándares establecidos beneficiándose a sí mismas y a la economía en general.

II. Capacitación

Se recomienda mantener la capacitación continua a MIPYMES como forma de eliminar barreras de acceso a la contratación gubernamental difundiendo las buenas prácticas aplicadas en la materia y las ventajas de formar parte del sistema. Esta capacitación debe implementarse utilizando todas las herramientas de tecnología de la información disponibles asegurando el acceso a la misma a todas las MIPYMES ya sea en forma presencial o virtual. Se valoró positivamente la capacitación brindada en coordinación con las organizaciones gremiales empresariales.

3.3 Inconsistencias en la categorización de proveedores

Dentro de los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) se encuentran el garantizar la transparencia, calidad de gasto público, y eliminación de la discrecionalidad en la toma de decisiones previstas para la contratación pública, para ello se han desarrollado una serie de herramientas informáticas que permiten automatizar los procedimientos de contratación.

Las primeras herramientas que entraron en funcionamiento en el SNCP fueron Subasta Inversa Electrónica, Licitación y Catálogo Electrónico, para el caso en que no fuera posible contratar por ninguno de los procedimientos antes mencionados se creó la herramienta Publicación Normal. Al mismo tiempo y con el propósito de registrar los procedimientos de contratación que antes de la publicación y vigencia de la LOSNCP (agosto del 2008), no se encontraban finalizados, así como para aquellos que fueron adjudicados sin utilizar las herramientas antes mencionadas se crea Publicación Especial.

A partir de mayo del 2009 entran en funcionamiento las herramientas Cotización y Menor Cuantía, lo cual permitiría reemplazar el procedimiento de Publicación Normal.

En enero del 2013 entra en vigencia la Resolución INCOP-2013-00081 que aprueba el uso obligatorio de 15 nuevos procedimientos de contratación para gestionar de mejor manera todos aquellos procesos que fueron adjudicados por Régimen Especial. Esta resolución tenía por objeto prescindir de la herramienta Publicación Especial y con ello aumentar y mejorar la calidad de información de los procesos de contratación pública gestionados por Régimen Especial.

Una de los principales problemas en Publicación Especial es la falta de información veraz de los proveedores, esto es producto de un registro sin verificación, validación ni control del proceso *per-se* que se realiza sin gestionar las fases precontractuales y contractuales en el SOCE. La utilización de Publicación Especial es de relevancia en contratación pública puesto que en esta herramienta se publican contratos con alta importancia para el Estado.

Tabla N°4: Inconvenientes en proveedores adjudicados en Publicación Especial

Proveedores adjudicados	N°	%
Total proveedores	9,873	100%
Proveedores con letras en RUC	13	0.1%
No registrados en el RUP	2,693	27%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

La información de todos y cada uno de los proveedores adjudicados por Publicación Especial no es un dato informático procesable en el SOCE, es decir es un registro de información sin validación.

Esta particularidad de la herramienta no permite identificar ciertas características del proveedor como es el caso del tamaño proveedor, lo cual ha repercutido en la omisión en el análisis de US \$. 3,547 millones de valor adjudicado.

Se pudo identificar a 9,873 proveedores adjudicados, de estos el 27% no se encuentran registrados en el RUP, esto demuestra la discrecionalidad que existe para adjudicar a

proveedores que no se encuentran en el RUP, y la dificultad existente con la información registrada.

Tabla N°5: Inconvenientes en categorización de proveedores

Tamaño Proveedor	Adjudicado	%
Microempresa	\$ 1,627,397,649.45	15%
Pequeña	\$ 1,230,709,930.92	11%
Mediana	\$ 1,380,739,903.11	13%
Grande	\$ 2,734,992,306.94	25%
NO DEFINIDO	\$ 3,868,986,828.60	36%
TOTAL	\$ 10,842,826,619.01	100%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.

ELABORACION: El Autor

De acuerdo a la tabla anterior, el análisis de proveedores de la Contratación Pública no contempla el 36 % de la misma, de este monto la mayoría pertenece a procesos gestionados por Publicación Especial.

LOS ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

La Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, y su Reglamento, tienen como antecedente la Constitución Política de 2008, que en su Art. 283 reconoce el sistema económico social y solidario.¹⁸

El Artículo 1 de la norma *ut supra* lo define así:

Para efectos de la presente Ley, se entiende por economía popular y Solidaria a la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital.

Este cuerpo legal define el campo de acción de todos los actores de la economía popular y solidaria: las organizaciones del sector comunitario, asociativo y cooperativo. Es un nuevo modelo que también exige el compromiso de los participantes para la profundización y cambio del modelo económico.

Sectores	Características	Objetivos
Comunitarios	Son aquellas vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidad étnica, culturales, de género, urbanas rurales, comunas, pueblos, nacionalidades	Buscan producir, comercializar, distribuir y el consumo de bienes o servicios, en forma solidaria y auto gestionada.
Asociativos	Asociaciones conformadas por personas que realizan actividades económicas similares o	La meta es producir, comercializar y consumir bienes y servicios, auto abastecerse de materia prima,

¹⁸ El sistema económico es social y solidario y se integra por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria y las demás que la Constitución determine. El artículo 309 de la Constitución de la República señala que el sistema financiero nacional se compone de los sectores público, privado y del popular y solidario.

Sectores	Características	Objetivos
	complementarias.	insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes o comercializar su producción.
Cooperativistas	Sociedades de personas que se reunieron de forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales. Es una empresa de propiedad conjunta y democrática.	El objetivo debe indicarse claramente en el estatuto. Debe ser concreto y referirse a una sola actividad económica: producción, consumo, servicios, vivienda, y, ahorro y crédito.
Unidades Económicas Populares	Organizaciones que se dedican a la economía de cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas, talleres artesanales y aquellas organizaciones o asociaciones promovidas por ecuatorianos en el exterior con familiares en el territorio nacional, o de los migrantes que regresaron.	Se dedican a actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad.

FUENTE: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2014.

ELABORACION: El Autor

En consecuencia, la normativa busca apoyar, impulsar y fomentar la organización económica de las personas, para que desarrollen procesos productivos, de intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios.



FORMAS DE ORGANIZACIÓN DE LA EPS (LOEPS)



EPS: Economía Popular y Solidaria

SFPS: Sector Financiero Popular y Solidario

FUENTE: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2014.

ELABORACION: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2014.

Para impulsar y promover la actividad económica en el sistema de Economía Popular y Solidaria se trabaja con el Sector Financiero Popular y Solidario (SFPS), que acoge a cooperativas de ahorro y crédito, asociaciones solidarias, cajas, bancos comunales y cajas de ahorro.

El siguiente cuadro presenta un análisis comparativo de los principios y características que permiten identificar a las organizaciones de la EPS y del SFPS, y distinguirlas de las corporaciones privadas:



FUENTE: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2014.

ELABORACION: Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2014.

El Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria - IEPS es una entidad adscrita al Ministerio de Inclusión Económica y Social que propone y ejecuta la política pública,

coordina, organiza y aplica los planes, programas y proyectos que contribuyen a la construcción del Sistema Económico Social y Solidario y del Sumak Kawsay.

Hasta el momento a la EPS están afiliadas unas 479.735 pequeñas unidades productivas, divididas en 447.200 emprendimientos unipersonales y familiares, y 32.535 organizaciones cooperativas, asociativas, comunitarias y organismos de integración local, zonal y nacional, según estadísticas presentadas por la titular del Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS).

El IEPS adelanta un proceso de preinscripción de actores vinculados a este sector, entre ellos, el área textil, metalmecánica, madera, catering, proveedores de limpieza de edificios y oficinas, para que estos puedan ofertar bienes y servicios a las entidades contratantes del Estado.

4.1Cuál es el rol de las EPS como proveedores en la contratación pública a efectos de la aplicación de las preferencias o incentivos señalados por la Ley

El Fortalecimiento de los actores de la Economía Popular y Solidaria es un proceso que impulsa la participación, educación, formación y organización de los diferentes actores, con enfoque de equidad, derechos, transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos económicos, sociales, culturales y ambientales.

Asociado al Registro Único de Proveedores RUP, se está desarrollando un registro de socios y accionistas cuya finalidad es la de identificar aquellos actores de la Economía Popular y Solidaria que participan en procesos de contratación pública y transparentes posibles conexiones entre accionistas de las empresas a fin de evitar malas prácticas comerciales.

Punto de partida: Ferias Inclusivas

Mecanismo para inclusión de los pequeños actores de la economía popular y solidaria (EPS)

Inclusión

- Convocatorias a EPS (capacidad productiva)

Territorialidad

- En cantones participantes

Catálogo electrónico artesanal de **proveedores de servicios** con mayor alcance de *inclusión y territorialidad utilizando Ferias Inclusivas*: artesanía, electricidad, limpieza, confección de lencería hospitalaria, mobiliario de oficina, uniformes, etc. lo que genera desarrollo local sin perjuicio de realizar compras a gran escala en base a requerimientos de las Entidades Contratantes.

LA INCLUSIÓN DE UNIDADES PRODUCTIVAS AL MERCADO PÚBLICO

5.1 Márgenes de preferencias a la producción nacional para MIPYMES y EPS

El Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP, es el organismo de derecho público, técnico, regulatorio, con autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria, con personalidad jurídica propia, que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador.

En el marco de incentivar la producción nacional, la productividad y la competitividad sistémicas, el SERCOP ha venido expidiendo normativa para que, en las compras públicas, se consideren criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional. (Ver Capítulo III). Para el efecto se han desarrollado mecanismos pertinentes para el control del componente nacional agregado en la adquisición de bienes y servicios, así como la determinación de desagregación tecnológica en la ejecución de obra.

El SERCOP, dentro de sus políticas, ha definido la participación nacional y márgenes de preferencia, acorde con lo establecido en el Reglamento General de la LOSNCP, a través de criterios de preferencia a favor de las MIPYMES, a través de alguno de los siguientes mecanismos:

1. Márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores;
2. Criterios para contratación preferente establecidos en el artículo 52 de la Ley;
3. Siempre que, luego de las evaluaciones de ofertas, exista la posibilidad de adjudicar a una MIPYME y a otro proveedor que no tenga esta calidad, se preferirá a aquella;
4. Posibilidad de que las MIPYMES mejoren su propuesta para que puedan igualar o superar la oferta de otros proveedores, luego de la evaluación de ofertas;

5. Inclusión, en el catálogo electrónico, de bienes o servicios provenientes de MIPYMES, artesanos o actores de la economía popular y solidaria para que sean adquiridos preferentemente por las Entidades Contratantes. El procedimiento de selección a emplearse por parte del SERCOP para esta catalogación es la Feria Inclusiva.

Las preferencias para las micro, pequeñas y medianas empresas se aplican en función de que su oferta se catalogue como de origen nacional, por el componente nacional que empleen, de tal manera que no se otorgan estos beneficios a meros intermediarios.

Los beneficios, a favor de las MIPYMES se hacen extensivos a actores de la economía popular y solidaria - EPS, de conformidad con la ley.

Tabla N°6 – Participación de los proveedores por tamaño 2013

Tamaño Proveedor	Proveedores Registrados	Proveedores Activos	Proveedores Adudicados	% Participación
Microempresa	140.043	20.937	20.146	15.0%
Pequeña	23.156	9.882	6.52	42.7%
Mediana	5.505	2.291	1.912	41.6%
Grande	2.496	997	924	39.9%
Total	171200	34.107	29.502	17.2%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

5.2 Dificultades en el acceso a los procedimientos de contratación pública

Entre los principales obstáculos, se encuentran:

- a) Restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales;
- b) Insuficiente capacidad individual de producción para poder abastecer demandas de cierta envergadura;
- c) Limitada disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción;

- d) Atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados, que afectan negativamente a las pymes con menor solidez financiera;
- e) La exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, que obstaculiza la participación de pymes que no disponen de tales instrumentos, y,
- f) La informalidad. Las exigencias de documentación, demoras y costos involucrados en la creación de una pyme suelen ser elevados.

En esta lógica, citando a José Saavedra,¹⁹ se detectan barreras al ingreso y/o permanencia de las MIPYME en las compras públicas tales como:

- Problemas de sustentabilidad. Por un problema de capacidad productiva, cuando una MIPYME contrata con el Estado, en muchos casos sucede que trabaja exclusivamente para cumplir con ese contrato ya que generalmente el Estado demanda cantidades grandes. Por ello, si la Entidad Contratante no cumple con los pagos en fecha se genera un problema de sustentabilidad, pelagra la continuidad de la actividad de la empresa y, en algunos casos al cierre.

- Informalismo. Los costos de ingresar en la formalidad son elevados y no aseguran el acceso a las compras públicas. Al ser empresas en desarrollo se caracterizan por:

- Requerir de exigencias técnicas, de calidad y legales.
- Escasa capacidad de negociación.
- Inexistencia de estrategias globales de internacionalización
- Débiles encadenamientos productivos - materias primas
- Costos elevados por desperdicio de materia prima.
- Insuficiente cantidad productiva para exportar.
- Inadecuación de la maquinaria y procedimientos propios a las normativas de calidad exigidas en empresas grandes.

¹⁹ Saavedra. J. (2.010) *Mejora en el Acceso de las Mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en las políticas de compra del sector público*. Buenos Aires. Programa ICT4GP. Universidad Nacional San Martín.

- Exigencias y demoras para la creación de una MIPYME. La multiplicidad de documentación necesaria para abrir una empresa es costosa y lenta, todo esto debe hacerse antes de poder ser adjudicatario en un procedimiento de compra.

Este gasto tanto en tiempo como en dinero, desalienta la inserción en el sistema por la dificultad de evaluar la posibilidad cierta de obtener un beneficio a cambio del mismo. Por otra parte, los procedimientos de contratación pública tienen matices en cuanto a exigencias particulares en los pliegos de condiciones, todo lo cual genera inseguridades a la hora de contratar y también costos en asesoramiento y documentación que si deben ser trasladados a los precios dejan fuera de la competencia al pequeño proveedor que se mueve con un margen de utilidad más escaso que las empresas grandes.

- Financiamiento, a veces no son conocidas las líneas de crédito o en otros casos los requisitos no están al alcance de una MIPYME.

- Capacidad de producción limitada que puede no llegar a satisfacer los requerimientos de los contratos con el estado.

- Atraso en los pagos, por parte de la administración pública genera problemas de iliquidez para la empresa.

- Exigencia de garantías, imposibilidad de inmovilizar dinero o valores para garantizar el cumplimiento de un contrato durante un prolongado periodo de tiempo.

- Acceso al mercado. La dificultad que tienen las MIPYMES para acceder al mercado de las compras públicas a competir con empresas grandes se encuentra en que estas últimas ya tienen una posición dominante por el conocimiento del mismo, por haber adaptado su operativa a las exigencias de los procedimientos precontractuales del Estado, por la posibilidad de influir en las decisiones de políticas de compras.

- Carga impositiva. Los costos por gravámenes en que necesariamente debe incurrir una MIPYME (por impuestos, aportes a la seguridad social, seguros, etc.) para trabajar en la

formalidad constituyen un gasto fijo muy elevado para los bajos niveles de producción de una MIPYME.²⁰

- Falta de capital. Las MIPYMES generalmente tienen actividades que son intensivas en mano de obra, lo cual implica costos fijos importantes con relación a los márgenes de utilidad que manejan; ello dificulta la posibilidad de obtener fondos para invertir con el objetivo de incorporar avances tecnológicos, certificaciones de calidad o capacitaciones para lograr la inserción en el mercado de las compras públicas.

- En los tratados de libre comercio firmados por los distintos países, se ha podido constatar que no se han planteado mecanismos de salvaguarda especial para las MIPYMES. Los principios básicos de la legislación internacional, el de trato nacional y el de nación más favorecida, así como la inclusión de umbrales a partir de los cuales operarán los acuerdos de contratación pública en general, parecen funcionar como mecanismo de salvaguarda para este segmento del mercado.

5.3 Promoción del emprendimiento: Ferias Inclusivas

Por el mecanismo de reserva de mercado se crearon las Ferias Inclusivas, que son procedimientos que desarrollan las entidades contratantes, sin consideración de montos de contratación, para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios. Las invitaciones para las Ferias Inclusivas deben publicarse, además del portal institucional de compras públicas, en un medio impreso, radial o televisivo del lugar donde se realiza la feria. Las mismas observan el procedimiento de contratación que para el efecto ha dictado el Servicio Nacional de Contratación Públicas – SERCOP.

Casos:

²⁰ Aunque en nuestro país está en procedimiento la aplicación de las normas NIIFS para PYMES es importante estudiar y analizar los criterios e impactos de las NIIFS enfocados en PYMES.

- Feria Inclusiva dirigida a productores de sombreros de Paja Toquilla.- El proceso se desarrolló del 01 al 16 de abril de 2012 y estuvo dirigida a productores de sombreros de paja toquilla de la provincia de Manabí. Alcanzándose al momento los siguientes resultados:

Nombre de Categoría	Productos	Monto
Serv. Confección Sombreros Paja Toquilla	4700	\$105,280.00

- Hilando el Desarrollo.- Se constituyó en una nueva forma para que artesanos participen en la elaboración de uniformes escolares, mediante el Programa Hilando el Desarrollo. La convocatoria realizada por el INCOP reunió a 1.141 artesanos de 16 provincias, quienes presentaron sus ofertas de capacidad productiva para confeccionar más de 549 mil kits escolares, generando así no solo trabajo e inclusión económica, sino también el mejoramiento de la calidad de vida de los participantes. Al momento se cuenta con los siguientes resultados:

RESUMEN DE ADJUDICACIONES - 22/08/2013

TOTAL ADJUDICADO	\$ 13'626.442,46
Kits adjudicados	521.276
Participantes	1.141
Calificados / adjudicados	915
Órdenes de Compra	18.518

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

5.4 La Subcontratación

La subcontratación es el mecanismo de mercado mediante el cual una empresa contratista u organizadora (por lo general grande) encarga a otra subcontratada (por lo general pequeña) la producción de partes, componentes o su ensamble, que luego se incorporan en un producto que venderá la primera. La subcontratación permite a la gran empresa reducir los costos de factores, aumentar la productividad o mejorar la flexibilidad.

La subcontratación se entiende como una forma de cooperación entre dos empresas por medio de un contrato comercial, con el objetivo de incrementar el nivel de beneficio de ambas. Sin embargo, para lograr el crecimiento a más largo plazo, no sólo la integración es importante sino la capacidad de innovación que estimule la integración. En este sentido, el papel que desempeña la subcontratación como medio de difusión del conocimiento tecnológico y gerencial la hace muy atractiva para el subcontratista (Pernice, 2000).

Por ende, la subcontratación es un elemento fundamental para incrementar la competitividad de las microempresas y pequeñas empresas cuando favorece dos condiciones:

- 1) La generación de mayor valor agregado en sus productos, y
- 2) La capitalización de sus ganancias en un mayor nivel de inversión.

A fin de analizar el impacto de su participación en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y su influencia para el cambio de la matriz productiva, se debería considerar la participación contractual de micro y pequeñas empresas como subcontratistas.

Mediante Resolución Nro. RE-INCOP-2013-00099, de 23 de julio de 2013²¹, el entonces Instituto Nacional de Contratación Pública – INCOP, expidió la norma de subcontratación de micro y pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria para la ejecución de rubros de obra. El ámbito de aplicación se enmarca en los procedimientos de licitación de obras y en aquellos de régimen especial, incluido el giro específico del negocio, en los que el presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente al de licitación de obras.²²

²¹ Mediante Resolución INCOP No. RE-2Q13-Q000089 de 28 de junio de 2013, el Instituto Nacional de Compras Públicas - INCOP, expidió las disposiciones para la priorización de las ofertas de bienes, servicios y obras de origen ecuatoriano en los procedimientos de contratación pública

²² Valor según Presupuesto Inicial del Estado 2014: US.\$ 34.300.637.010,37

<u>Procedimiento</u>	<u>Coefficiente</u>	<u>Monto</u>	
Licitación de obras	0,00003	\$ 1.029.019,11	En adelante

Las entidades contratantes deben establecer obligatoriamente el parámetro de calificación denominado *subcontratación con MYPES o EPS's*, por el que se otorgan hasta cinco (5) puntos en la evaluación de la oferta, al oferente que cumpla las siguientes condiciones:

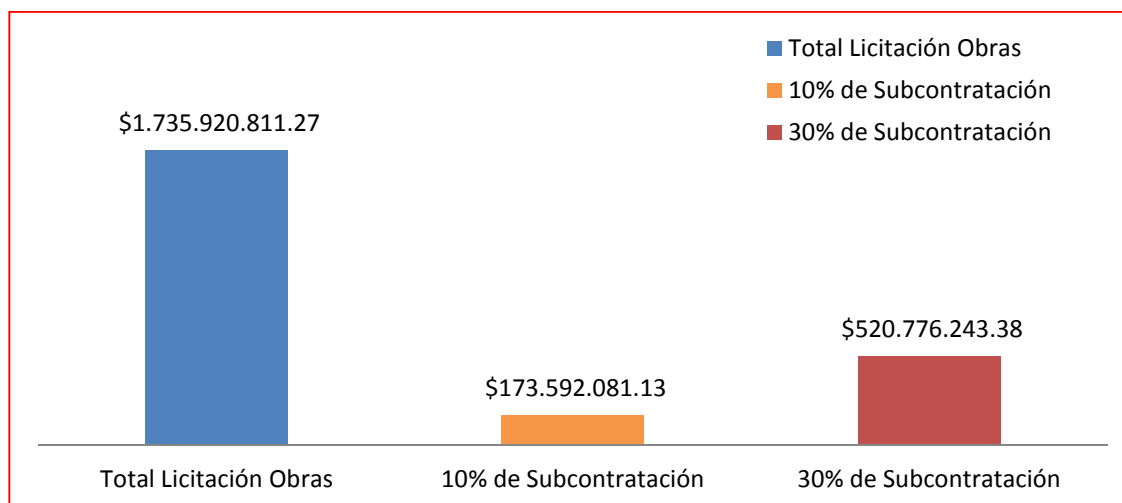
- a) Que establezca en su oferta el compromiso de subcontratar a proveedores categorizados como micro y pequeñas empresas o actores del sector de la economía popular y solidaria, domiciliados en la localidad en la que realizará el proyecto, rubros de ejecución de obra, cuya sumatoria no puede superar el 30% del monto total de su oferta económica. En caso de que las obras se ejecuten en varias localidades, los subcontratistas podrían ser elegidos de las localidades en las que se ejecute el proyecto.
- b) Que identifique a través del Formulario correspondiente, a los proveedores que serán subcontratados y los rubros de la oferta que serán ejecutados por el o los subcontratistas, cumpliendo el porcentaje de participación nacional determinado en su oferta conforme el estudio de desagregación tecnológica.
- c) Que se comprometa a subcontratar con los proveedores definidos la ejecución de rubros por un monto no menor al diez (10) por ciento del valor total de su oferta económica.
- d) Que el o los subcontratistas propuestos en la oferta se encuentren registrados y habilitados en el Registro Único de Proveedores (RUP).

La asignación del puntaje establecido por esta resolución, se realiza en función del mayor porcentaje de subcontratación con micro y pequeñas empresas o actores del sector de la economía popular y solidaria que hubiera sido propuesto.

Corresponde al fiscalizador de la obra contratada, verificar el efectivo y real cumplimiento del porcentaje de subcontratación ofertado para ser ejecutado con micro y pequeñas empresas o actores de la economía popular y solidaria. En cada informe de aprobación de planilla consignará el grado de cumplimiento por parte del contratista, y adjuntará

copias de los contratos o facturas que acrediten la ejecución de los rubros a cargo del o los subcontratistas.

Gráfico N°7 – Subcontratación de Obras a MYPES



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

- A partir de la Resolución INCOP – 099, la subcontratación de obras se convertirá en un instrumento más de inclusión al igual que Menor Cuantía y Cotización.
- En base a los montos de licitación de obras en el existe un potencial de inclusión para micros y pequeñas empresas por subcontratación de \$174 millones a \$521 millones.

5.5 Incremento de la competitividad y el cambio de la matriz productiva

Conforme se desprende del cuadro adjunto, el tamaño relativo que tiene la contratación pública en la economía del Ecuador, es la siguiente:

Tabla N°7: Contratación Pública vs. PIB Real y Nominal

Año	Contratación Pública (CP)	Producto Interno Bruto (nominal)	Producto Interno Bruto (real)
2010	\$ 7,053,172,298.92	\$ 67,513,700,000.00	\$ 56,481,000,000.00
2011	\$ 9,857,369,693.80	\$ 76,769,700,000.00	\$ 60,883,000,000.00
2012	\$ 9,887,510,407.51	\$ 84,039,900,000.00	\$ 64,009,000,000.00
2013	\$ 10,842,826,619.01	\$ 93,577,228,000.00	\$ 66,599,171,114.53

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

La importancia relativa que tienen los gobiernos en sus respectivos mercados como consumidores representa una oportunidad importante para apalancar el desarrollo de un mercado de bienes y servicios sustentables. Su alto poder de compra define una importante responsabilidad de los gobiernos en las características del crecimiento y desarrollo que desea impulsar, en cuanto a su equilibrio en el largo plazo de las dimensiones económicas, sociales y ambientales.

Transformar la matriz productiva es uno de los retos más ambiciosos del país, lo que le permitirá al Ecuador, superar el actual modelo de generación de riqueza: concentrador, excluyente, basado en recursos naturales (materias primas) y el excesivo extractivismo, por uno democrático, incluyente y fundamentado en el conocimiento y aprovechamiento de las capacidades de las y los ecuatorianos.

En este escenario, la contratación pública en toda su extensión constituye un elemento fundamental de apoyo al objetivo trazado toda vez que, siendo el Estado uno de los mayores demandantes de bienes y servicios, al amparo de las regulaciones y directrices adecuadas pasará a constituirse en la piedra angular sobre la que con acciones concretas se construya la transformación de la Matriz Productiva.

Hasta julio del año 2013 los procesos de Subasta Inversa Electrónica eran los únicos que estaban sujetos a la incorporación del Valor Agregado Ecuatoriano-VAE, pero desde el mes de agosto se añadió los procesos de Menor Cuantía, Cotización, Licitación y Giro Especifico de Negocio y se automatizó el anexo del VAE por parte de los proveedores en el Sistema Nacional de Contratación Pública.

Durante los meses de agosto a diciembre de 2013, el monto adjudicado subió en un 41% mientras que el número de procesos subió en más del 40%. Dado a la importancia de estas cifras y proyecciones, el apoyo del SERCOP mediante estas resoluciones es significativo para el fomento de la producción nacional y alineamiento al objetivo nacional de cambio de la matriz productiva.

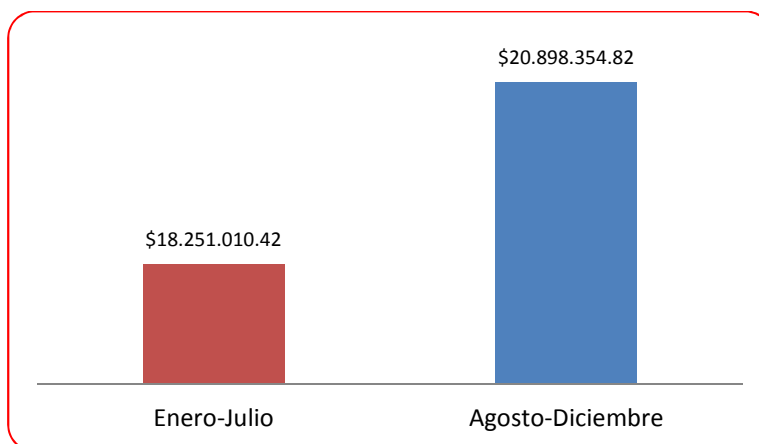
En base a las distintas resoluciones que han sido referidas en este documento, el SERCOP fomentó la participación e inclusión de micro y pequeñas empresas-MYPES en los procesos de **Menor Cuantía y Cotización**, en bienes y servicios a partir del mes de agosto del año 2013.

Tabla N°8 - Monto Adjudicado Menor Cuantía: Ene-Jul vs. Ago-Dic 2013

TIPO PROVEEDOR	MONTO ADJUDICADO	ENERO-JULIO	AGOSTO-DICIEMBRE
Resto	\$ 7,562,938.94	\$ 3,750,589.78	\$ 3,716,955.44
MYPES	\$ 232,248,847.07	\$ 127,757,072.95	\$ 104,491,774.12
Total	\$ 239,811,786.01	\$ 131,507,662.73	\$ 108,208,729.56
Promedio Mensual MYPES	\$ 19,354,070.59	\$ 18,251,010.42	\$ 20,898,354.82
% Adjudicado MYPES	96.85%	97.15%	96.57%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

Grafico N°8 – Montos Adjudicados a MYPES por mes



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

Tabla N°9 - Procedimientos Menor Cuantía: Ene-Jul vs. Ago-Dic 2013

TIPO PROVEEDOR	N° PROCESOS	ENERO-JULIO	AGOSTO-DICIEMBRE
Resto	447	232	215
MYPES	13.407	7.281	6.126
Total	13.854	7.513	6.341
Promedio Mensual MYPES	1.117	1.040	1.225
% N° Procesos	96.78%	96.91%	96.61%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

Considerando el número de procesos y montos adjudicados, desde agosto del año 2013, se evidenció mejores niveles de participación y de inclusión de MYPES. Más de \$9 de cada \$10 contratados por Menor Cuantía de bienes y servicios fue destinado a MYPES, de igual manera estos actores adjudicaron cerca del 97% de los procesos. A partir de agosto el promedio mensual de la contratación de menores cuantías destinada a MYPES incrementó en \$1.5 millones mientras que en número procesos incrementó en cerca de 200 procesos, lo que presentó una alza aproximada del 15%. Para el 2014 se prevé similares o mejores niveles de participación para MYPES y un monto de adjudicación superior a los **\$250 millones**²³ en procesos que incorporen VAE.

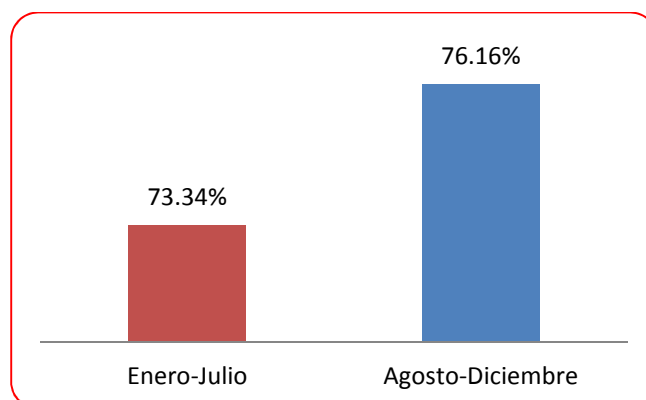
Tabla N°10 - Monto Adjudicado Cotización (bienes y servicios) 2013

TIPO PROVEEDOR	MONTO ADJUDICADO	ENERO-JULIO	AGOSTO-DICIEMBRE
Resto	\$ 47,132,965.36	\$ 29,573,452.32	\$ 17,559,513.04
MYPES	\$ 137,440,690.81	\$ 81,340,622.73	\$ 56,100,068.08
Total	\$ 184,573,656.17	\$ 110,914,075.05	\$ 73,659,581.12
Promedio Mensual MYPES	\$ 11,453,390.90	\$ 11,620,088.96	\$ 11,220,013.62
% Adjudicado MYPES	74.46%	73.34%	76.16%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

²³ Estimación en base al promedio mensual de agosto a diciembre.

Grafico N°9 - % Adjudicado a MYPES



FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

Tabla N°11 - Procesos Cotización: Ene-Jul vs. Ago-Dic 2013

TIPO PROVEEDOR	N° PROCESOS	ENERO-JULIO	AGOSTO-DICIEMBRE
Resto	315	196	119
MYPES	978	587	391
Total	1293	783	510
Promedio Mensual MYPES	82	84	78
% N° Procesos	75.64%	74.97%	76.67%

FUENTE: Dirección Nacional de Estudios e Investigación, Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, 2014.
ELABORACION: El Autor

En el caso de Cotización de bienes y servicios, desde agosto del año 2013, se evidenció una similar tendencia en la participación y de inclusión de MYPES, con respecto a los meses previos. Más de \$7 de cada \$10 contratados por Cotización fue destinado a MYPES, representando el 75% de los procesos. A partir de agosto el promedio mensual de las cotizaciones destinadas a MYPES no presentó variación significativa. Vale resaltar que el porcentaje del monto adjudicado para MYPES tuvo un incremento cercano al 3%. Para el 2014 se prevé similares o mejores niveles de participación para MYPES y un monto de adjudicación estimado de **\$150 millones**²⁴, en procesos que deberán incorporar VAE.

A fin de coadyuvar en la transformación de la Matriz Productiva del Ecuador a través del fomento a la producción ecuatoriana y la inclusión de las Micro y Pequeñas Empresas

²⁴ Estimación en base al monto total adjudicado a MYPES en el 2013

(MYPES) y actores de la Economía Popular y Solidaria (EPS), incorporando Desagregación y Transferencia Tecnológica, recomendamos las siguientes estrategias:

- Priorización del Valor Agregado Ecuatoriano
- Incorporación de la Subcontratación en licitación obras
- Profundización de la Desagregación tecnológica
- Introducción de la Compra Plurianual
- Privilegiar a los pequeños proveedores en cotización, menor cuantía
- Exactitud del tamaño del proveedor
- Catalogación de bienes / servicios bajo criterios inclusivos
- Incorporación de transferencia tecnológica
- Impulso a las compras corporativas

Mejorar sustancialmente el Portal Institucional COMPRASPUBLICAS, a cargo del SERCOP, a fin de darle total transaccionalidad de tal forma que se facilite la gestión, seguimiento y evaluación de la contratación pública.

Estrategias:

- Transaccionalidad del Portal.- Interacción entre el SERCOP, entidades contratantes y oferentes o contratistas de tal forma que la gestión de la contratación pública se haga íntegramente a través del portal institucional, incorporando toda la información en documentos electrónicos.
 - Elaboración de contratos
 - Pagos de anticipos y planillas en línea
 - Actas de entrega recepción
 - Cálculo de multas, retrasos o cumplimiento de cronogramas de ejecución contractual, etc.
 - Georeferenciamiento de la obra pública contratada.
- Implementación de herramientas complementarias dedicadas a solventar las necesidades de los actores del sistema.
- Mejora integral de las herramientas para la gestión de los procedimientos de Régimen Especial.

- Incorporación de un módulo de ejecución contractual.
- Introducción de un módulo presupuestario, PAC, PAI y fase preparatoria de los procedimientos de contratación.
- Construcción de bancos de datos de precios tanto para obras como para bienes y servicios, para efectos de referenciación.
- Incorporación de un módulo para la gestión de contrataciones financiadas con préstamos y cooperación internacional
- Incorporación de la Firma Electrónica
- Incorporación de un módulo de reclamos y recursos administrativos.
- Ampliar la interoperabilidad del Registro Único de Proveedores con las principales bases de datos del Estado.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Lo expuesto en los capítulos previos brinda enseñanzas sobre los dilemas que enfrentan los procedimientos de contratación pública en el Ecuador.

1. A partir del año 2008, se impulsó una reforma de gran envergadura en el sistema de contratación pública en todos los niveles gubernamentales. La reforma apuntó a aumentar la eficacia y la eficiencia de las contrataciones estatales. Al mismo tiempo utilizaba el Internet para incrementar la transparencia y la competencia entre proveedores. El desarrollo de un sistema de contratación eficiente puede mejorar sustancialmente la gestión de un gobierno, facilitando la planificación de los recursos públicos.
2. El objetivo de esta reforma fue mejorar los resultados y no sólo los procedimientos. Actualmente hablar de la contratación pública no solo significa procedimientos de contratación y menor precio en las adquisiciones públicas; sino también planificación anual de todas las entidades públicas para organizar la oferta de bienes y servicios de los proveedores, reglas de inclusión de sectores emergentes de la economía social, democratización y redistribución de los recursos generados por el Estado, priorización en la adquisición de los productores ecuatorianos, base centralizada de información del gasto público, normalización de los requerimientos de la compra del estado, determinación del ahorro público con procesos competitivos y en tiempo real.
3. La contratación pública “orientada socialmente” es la posibilidad de perseguir objetivos de políticas de desarrollo económico, inclusión social, sostenibilidad ambiental, oportunidad, reducir desigualdades y finalmente, justicia social. Este es el nuevo enfoque de la contratación pública estratégica. Esta visión concuerda con la corriente que se ha visto impulsada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la cual ha recibido el respaldo mayoritario y definitivo de las Directivas comunitarias.

i. Por este motivo se ha mostrado como una vía idónea para promover valores que trascienden del mero carácter finalista que persigue, ya que se ha postulado que “las políticas públicas de contratación pública se nos presentan como fenomenales instrumentos a través de los cuáles, con pleno respeto por supuesto a la juridicidad, es posible contribuir de manera directa y tangible a un mayor compromiso social (...)”²⁵

4. Un desafío en los procedimientos de contratación pública está dado por cómo evitar la caída en la calidad de los bienes y servicios provistos por quienes resultan seleccionados como contratistas del sector público. Aumentar la participación de las MIPYMES en los procedimientos de compras públicas, puede inducir una mayor competencia, a su vez, contribuir al crecimiento de estas empresas, que tradicionalmente cumplen un importante rol en el desarrollo del país.
5. Las MIPYMES son generadoras de empleo y desarrollo en las economías, motivo por el cual se trata de protegerlas y multiplicarlas. La preferencia en el precio parece ser el mecanismo más generalizado, ya que incluye a todas las MIPYMES; en cambio la reserva de mercado o el desarrollo de proveedores tiende a beneficiar temporalmente a determinados sectores seleccionados particularmente por sus características o por necesidades puntuales de mercado.
6. La manifestación más significativa de la economía popular se halla en la actividad comercial, las microempresas personales y en las pequeñas empresas familiares. Las actividades específicas de comercio y producción son variadas y abarcan todo tipo de insumos que mayoritariamente son demandados por el resto de la población.
7. El procedimiento para que estos sectores sociales puedan acceder a la contratación con el Estado son las ferias inclusivas, que se las define como un evento realizado al cual acuden las entidades contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios que generan oportunidades a través de la

²⁵ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., “La contratación del sector público como política pública”, en AA.VV. (Dir. J. José Pernas García), *Contratación pública estratégica*, Editorial Aranzadi, Navarra, 2013, p.40.

participación de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para la adquisición de bienes y servicios.

8. El Programa “*Hilando el Desarrollo*” se constituyó en una nueva forma para que artesanos participen en la elaboración de uniformes escolares. La convocatoria realizada por el SERCOP reunió a 1.141 artesanos de 16 provincias, quienes presentaron sus ofertas de capacidad productiva para confeccionar más de 549 mil kits escolares, generando así no solo trabajo e inclusión económica, sino también el mejoramiento de la calidad de vida de los participantes.
9. Analizada la información proporcionada por el SERCOP, los convenios marco, al acumular transacciones y volverlas más esporádicas y por volúmenes mayores, cuentan con ventajas a la hora de dificultar los acuerdos colusivos.

En este contexto se recomienda:

1. Para que una MIPYME pueda vender al sector público, la formación de consorcios de empresas pequeñas y las políticas de subcontratación, resultan una alternativa viable para aminorar el problema de economías de escala. Concomitantemente, medidas de tipo financiero deben adoptarse para facilitar el acceso de MIPYMES, no debiendo establecerse exigencias de capacidad financiera demasiado elevadas que restrinjan su participación.
2. Se sugiere la planificación de la contratación en lotes para aquellos casos en los que exista una presunción fuerte sobre la participación de las MIPYMES y/o actores de la economía popular y solidaria, teniendo en cuenta los posibles costos en términos de eficiencia productiva.
3. La promoción de las MIPYMES y actores de la economía popular no se agota en la transformación del sistema, requiere de una intervención más activa de parte del Estado. Podría dictarse normativa a fin de lograr:

- a. Exclusividad en las contrataciones públicas de bienes, servicios y obras hasta determinado monto;
 - b. preferencia para las MIPYMES en caso de paridad en las contrataciones,
 - c. la posibilidad de que sean subcontratadas por empresas de mayor tamaño ganadoras de contrataciones públicas;
 - d. reconocer legalmente la posibilidad de asociación entre proveedores para participar conjuntamente en procesos a los que individualmente, por su magnitud o complejidad, se les dificultaría postular;
 - e. establecimiento de una serie de locaciones específicas que provean la infraestructura necesaria para participar en las compras públicas, las cuales podrían estar equipadas de forma que las empresas pudiesen llevar a cabo las ofertas y, al mismo tiempo, consultar con personal especializado que los asistiese.
4. Resulta indispensable la actualización de información sobre la acreditación de la condición de MIPYME que verifique el cumplimiento de los requerimientos que fije la ley, pudiendo determinarse ventas, personal ocupado, capitalización u otros, velando para que el dinero invertido por parte del Estado en las preferencias, no se aplique en aquellas que estén controladas por otra empresa que supere los límites establecidos o pertenezca a un grupo económico.
5. Mantener la capacitación continua a MIPYMES y actores de la economía popular como forma de eliminar barreras de acceso a las contrataciones gubernamentales difundiendo las buenas prácticas aplicadas en la materia y las ventajas de formar parte del sistema. Esta capacitación debe implementarse utilizando todas las herramientas de tecnología de la información disponible, asegurando el acceso a la misma a todas las MIPYMES ya sea en forma presencial o virtual.

BIBLIOGRAFIA

1. Baldeón B., I. (2012), *Sistema Nacional de Contratación Pública* (Tercera Edición). Quito, Ecuador: Tallpa Publicidad.
2. CAF. (2013) *Emprendimiento en América Latina: Desde la subsistencia hacia la transformación productiva*. Bogotá. Corporación Andina de Fomento
3. Cisneros, H. (2013, marzo). Inteligencia de negocios en la Contratación Pública. *Revista Ecuador Compra*. (Edición No. 5), pp. 12, 13.
4. Galarza Alarcón, E. (1988), *Metodología de la Investigación* (Cuarta Edición). Quito, Ecuador: Vértice Studio.
5. García Gómez de Mercado, F. & Cebrian Herrenz, L. & Navalpotro Ballesteros, T. & Rubio Pérez de Acevedo, P. & Yáñez Díaz, C. & Pereña Pinedo, I. (2011), *Manual de Contratación del Sector Público: Estudio sistemático de las obligaciones de la hacienda pública, los contratos y convenios de la administración y del resto del sector público*. Granada: Comares Editorial.
6. Guamialamá, E. (2013, marzo). Responsabilidad Social: Desarrollo Económico y conciencia sostenible. *Revista Ecuador Compra*. (Edición No. 2), pp. 10, 11.
7. Lamprea Rodríguez, P. (2007), *Contratos Estatales*. Bogotá, Colombia: TEMIS.
8. Matallana, E. (1995), *Manual de Contratación de la Administración Pública*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
9. Moraga Klenner, C. (2012), *Contratación Administrativa*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
10. Murillo González, M. & Consuegra Taham, F. (2009), *Manual de Contratación Administrativa: Preguntas y Respuestas*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Ibañez.
11. Pérez Camacho, E. (2006), *Derecho Administrativo: La administración pública ecuatoriana en el siglo XX*. Ecuador: Corporación de Estudios y Publicaciones.
12. República del Ecuador (2009), *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural*. Quito, Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo – SENPLADES.

13. Rozenwurcel Guillermo & Bezchinsky Gabriel (2012), *Compras Públicas en América Latina y el Caribe - Diagnósticos y Desafíos*. Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de San Martín.
14. Rivas Ordoñez, L. & López Jácome, N. (2009), *Interrogantes y Respuestas sobre la Nueva Ley de Contratación Pública* (Segunda Edición). Quito, Ecuador: Talleres de Nina Comunicaciones.
15. Saavedra. J. (2.010) *Mejora en el Acceso de las Mipymes a las compras gubernamentales a través de reforma en las políticas de compra del sector público*. Buenos Aires. Programa ICT4GP. Universidad Nacional San Martín.
16. Soto, H. (1987). *El Otro Sendero: La Revolución Informal*. Bogotá, Ed. Printer Colombiana, 6ª. Edición.
17. Sozzo, G. (2005), *Antes del Contrato: Los cambios en la regulación jurídica del período precontractual*. Buenos Aires, Argentina: Lexis Nexis Argentina S.A.
18. Vizcaino, G. (2013). *Ensayo: Las Compras Públicas como Instrumento del Buen Vivir*. Quito, SERCOP.
19. Zuñiga Rendon, C. (2012), *La Contratación Pública en el Ecuador*. Ecuador: Universidad Católica de Guayaquil. Revista Jurídica / <http://www.revistajuridicaonline.com>.

Legislación

1. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.
2. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008.
3. *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Suplemento No. 588 de 12 de mayo de 2009.
4. *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial Suplemento No. 351 de 29 de diciembre de 2010.
5. Resoluciones varias del Servicio Nacional de Contratación Pública y del Instituto Nacional de Contratación Pública.

FIRMA ORIGINAL DEL AUTOR

Fecha de entrega: Quito, 22 mayo de 2014

Juan Fernando Aguirre Ribadeneira