



GRUPO
EMPRESARIAL
CEAS

ESPECIALISTAS

Las compras públicas cimientos del
buen vivir.

Gustavo Vizcaino Cabezas

Gustavo Vizcaino Cabezas



**“Las compras públicas cimientos del
buen vivir”**

El presente documento analiza los problemas de acceso al sistema de compras públicas por parte de los actores de la economía popular y solidaria; analiza los instrumentos, los procesos de contratación y plantea algunas propuestas políticas, jurídicas, operativas y financieras para favorecer la inclusión económica como condición necesaria para avanzar hacia el Buen Vivir.

RESUMEN EJECUTIVO:

A partir del año 2008 en Ecuador, con la vigencia de la Constitución que manda cambiar el sistema económico, de un sistema de mercado a un sistema inclusivo y de garantía de derechos, el Estado y la sociedad hemos tenido que cambiar varias de las perspectivas y visiones sobre nuestras relaciones económicas y sociales.

En este sentido se han dado importantes pasos en la política pública, uno de ellos, que tiene mucha potencia, es la creación del sistema único de contrataciones con el Estado, con el cual se aspira a más de ofrecer mayor transparencia, agilidad y ahorro de recursos en estos procesos, que sirva como un mecanismo de inclusión de sectores tradicionalmente marginados del entorno social y económico: minorías étnicas, mujeres, pequeñas empresas, discapacitados, sectores marginales, etc.

Pero a pesar de estos visibles cambios estructurales, aún no se ha logrado una inclusión sistemática, de magnitud en la contratación pública, principalmente porque aún persisten algunos obstáculos, como son la falta de precisión conceptual y jurídica sobre lo que se entiende por economía popular y por economía solidaria, y cómo construir un modelo que permita avanzar hacia un modelo económico solidario, según manda la Constitución.

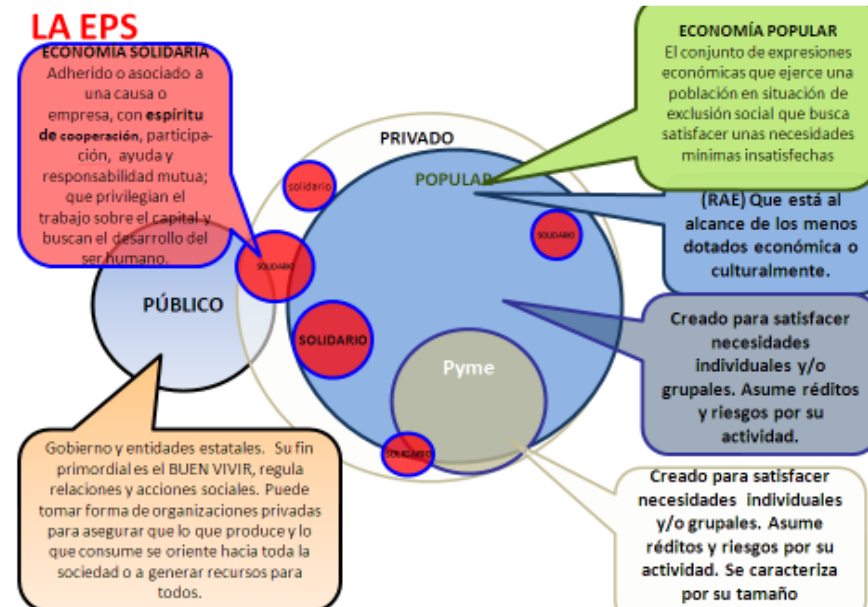
El presente estudio propone una conceptualización clara sobre lo que representa cada uno de estos modelos económicos, y cómo diseñar acciones en cada una de ellos con miras a lograr la sociedad del Buen Vivir que tanto anhelamos.

Se plantean tres objetivos sustanciales:

- 1. Analizar las principales dificultades que existen para el acceso a los procesos de compras públicas por parte de los actores de la economía popular y de la economía solidaria.*
- 2. Diseñar una propuesta de inclusión que contenga herramientas, acciones, políticas y reformas al sistema y a los diferentes tipos de procesos, conservando los principios de ser sistemáticos, ordenados, competitivos y especialmente, permanentes, para que permitan una real inclusión en cada uno de ellos.*
- 3. Proponer una serie de acciones a lo largo de los procesos de contratación, a la luz de favorecer la transición sostenida de la economía popular a la economía solidaria, utilizando el sistema de compras públicas como la base sólida sobre la cual construir el Buen Vivir de la sociedad.*

DIFICULTADES DE ACCESO A LAS COMPRAS PÚBLICAS

La nueva Constitución del Ecuador⁽¹⁾ plantea a la administración pública una serie de retos complejos, uno de ellos es el cambio estructural de la concepción de economía de mercado a una de garantía de derechos, orientada a la búsqueda permanente del Buen Vivir⁽²⁾ de los ciudadanos, dando prioridad a quienes tradicionalmente fueron excluidos del entorno social y económico: minorías étnicas, mujeres, pequeñas empresas, discapacitados, etc. Además define que los sistemas económicos en Ecuador ya no son los tradicionales: público, privado y mixto, sino cinco, que en conjunto darán vida al sistema



Fuente y elaboración: el autor

económico , y son: 1) la economía pública, que la hace el Estado a través de todas sus instituciones y empresas; 2) la economía privada o tradicional, que la hacen las empresas,

grandes o pequeñas, cuya racionalidad principal es el lucro con su respectiva acumulación y concentración de riqueza; 3) la economía mixta, cuando concurren capital público y privado, o mezclan dos o más de estos sistemas 4) la economía popular, compuesta por la población que realiza actividades económicas de subsistencia, autoconsumo y acumulación simple y 5) la economía solidaria, que incluye una gran variedad de formas económicas fruto de la autogestión, el asocio solidario, el cooperativismo o cualquier otra forma de unión surgida por la necesidad de sobrevivencia, la oportunidad, el identificar problemas comunes, la afinidad de gestión, etc.⁽³⁾

Un cambio sustancial que acompaña estos mandatos es la Ley de Contratación Pública, que dispone la centralización de las compras en un sistema nacional, y ordena a toda entidad elaborar un Plan Anual de Contrataciones, cuyas demandas deben ser comunicadas públicamente, eliminando además una serie

¹ Vigente desde el 2008

² El concepto del “buen vivir” es muy amplio y parte de la versión indígena ancestral, el “Sumak Kawsay”, que propone medidas de equilibrio y complementariedad entre los seres humanos. Es una condición inalcanzable en términos individuales. Señala que la repartición de la riqueza debe ser para todos y todas.

³ Tocachi, Cuaderno de ideas, 2011

de requisitos discrecionales, que antes, imponía cada contratante a cada proveedor y proceso, lo que creaba importantes barreras de entrada a los proveedores. Actualmente al obtener el Registro Único de Proveedor del Estado RUP⁽⁴⁾, un proveedor está en capacidad de contratar con cualquier entidad.

Gracias a estas leyes, desde el año 2008, se han emprendido múltiples acciones en pos de lograr que los distintos actores tanto de la economía popular como de la solidaria, tradicionalmente excluidos de la gestión pública, se incluyan y se beneficien: se ha creado el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria (IEPS), adscrito al Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES); se ha formulado la Ley de Economía Popular y Solidaria; se han creado la Agenda de la Revolución de la Economía Popular y Solidaria y la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria, y se han emprendido algunos proyectos emblemáticos, como la buena manufactura, hilando el desarrollo, el buen alimento y los buenos servicios. En febrero de 2011, el Instituto de Contratación Pública expide la resolución 047-2011: "Procedimientos de contratación específicos para realizar ferias inclusivas" ⁽⁵⁾.

En términos cuantitativos los procesos inclusivos han crecido desde el arranque del sistema por el SERCOP (Sistema Oficial de Contratación Pública); no obstante, en la práctica, las experiencias comerciales entre estos dos actores aun son marginales, incipientes, limitadas, poco sistematizadas y menos tienen el carácter de institucionalizadas, por lo que es necesario analizar las dificultades que se han presentado para proponer acciones:

Dificultades conceptuales y culturales.

Cuando se trata de: economía popular, economía solidaria, micro, pequeña y mediana empresa (Pymes), trabajadores autónomos, comerciantes autónomos, trabajadores informales, artesanos, pequeños productores, campesinos, desempleados, informales, etc. tanto en los instrumentos legales como en la formulación de programas y proyectos de política pública, existe una falta de precisión y una frecuente confusión que en muchos casos no ayuda al fomento que se pretende, o lo que es más grave, en varias ocasiones, apoya y fortalece a grupos que no están marginados, en detrimento de los realmente excluidos, debido a que, tal vez por facilidad, se ha preferido tratar a todos estos grupos, como si todos fuesen la misma cosa.

Quizá uno de los elementos que ha contribuido a esta confusión es la muy publicitada obra: El Otro Sendero ⁽⁶⁾ donde se plantea que la economía de los informales podría ser el camino para salir del subdesarrollo. De Soto proponía la necesidad de volver los ojos a un gran segmento de la economía que se

⁴ Este registro debería ser único aunque aun varias organizaciones suelen requerir certificaciones o calificaciones adicionales.

⁵ Las ferias inclusivas son un tipo de procesos de contratación que busca dar preferencias para la inserción de las micro, pequeñas y medianas empresas dentro del mercado de contratación pública como proveedores de bienes o servicios

⁶ Soto, 1989

encontraba invisible, marginado y hasta criminalizado por las sociedades, las autoridades gubernamentales y particularmente municipales, porque “afeaba” el aspecto de las ciudades, porque no estaban registrados ante ninguna autoridad y tampoco pagaban formalmente tributos por su actividad económica. Esta visión da cuenta de una gran población con amplia creatividad, pobre, marginada y que, para su subsistencia, demandaba la eliminación de barreras a su actividad. El Estado debía flexibilizarse, brindar oportunidades para que los informales accedan libremente a los mercados, permitan la incorporación de nuevos actores comerciales y así dar paso a la creación de fuentes de empleo, ingresos, consumo y finalmente al desarrollo.

Por esto, para muchos, cuando se habla de Pymes, de microempresa, de trabajadores autónomos, de economía popular o solidaria, viene la idea de gente pobre, sin posibilidades de ofrecer cosas importantes, con limitadas capacidades intelectuales, productivas, económicas, y cuyas relaciones comerciales con ellos son desiguales, por lo que los contratantes deben darles una oportunidad, ofrecerles una canonjía en el plano filantrópico, ya que se encuentran desvalidos, precisan de ayudas y concesiones. Este quizá es uno de los prejuicios más significativos, pues los contratantes se predisponen a ofrecer actividades de mínimo valor agregado, de ínfimas cuantías, a veces tan sólo para complacer su responsabilidad social; no se piensa en hacer negocios de envergadura ni en crear relaciones comerciales convenientes para ambas partes.

Este estudio insiste en la importancia de clarificar los términos popular, solidario, comunitario, asociativo, cooperativo, artesanal, MIPYME, Pyme, etc. Ya que tanto en el marco jurídico como en las políticas, prácticas y proyectos se suele utilizarlos como sinónimos o complementarios:

INSTRUMENTO JURÍDICO	REFERENCIA	POR LA ACTIVIDAD	COMPRAS PÚBLICAS
CONSTITUCIÓN	Sistema popular y solidario	Sin referencia	Prioridad a MIPYME y EPS
LEY SOBERANÍA ALIMENTARIA	Economía social y solidaria / Sector popular y solidario	Microempresario / microempresa en economía popular y solidaria	
COOTAD	Popular y solidaria / social y solidaria Indistintamente	Fomentar el asocio entre pequeños	
LEY EMPRESAS PÚBLICAS	Economía popular y solidaria		Contratar a actores de la eco. Popular y solidaria para prestar servicios.
CÓDIGO PRODUCCIÓN	Economía popular y solidaria / Popular, solidaria y comunitaria / sistema popular y solidario	MIPYMES para inclusión a compras públicas.	Inclusión en PAC compras a MIPYMES / impulsar asociatividad / registro en SERCOP / Incorporar políticas de inclusión económica
LEY COMPRAS PÚBLICAS	Actores de la EPS y MIPYMES		Compras de inclusión, contratación preferente, ferias inclusivas: acceso a artesanos, profesionales, registro de componente nacional /
LEY DE EPS	conjunto de formas y prácticas económicas, individuales o colectivas, auto gestionadas por sus propietarios	Define comunitario, cooperativo y asociativo	

REGLAMENTO LEY EPS			SERCOP definirá obras, bienes y servicios a ser adquiridos
-------------------------------	--	--	--

FUENTE: varios instrumentos jurídicos

ELABORACIÓN: El autor

“El concepto de economía popular y solidaria está contenido en varias leyes códigos y aunque es relativamente nuevo, no contiene una terminología común en su marco jurídico, peor en el ámbito operativo” (7)

Esta propuesta plantea que es sustancial conceptualizar cada uno de los modelos económicos, ya que tienen sus propias características, potencialidades y limitaciones, y una conceptualización y caracterizaciones precisas permitirán diseñar acciones más efectivas y directas.

MICRO	PEQUEÑA	MEDIANA	GRAN	EMPRESA
ARTESANÍA / MANUFACTURA		MANUFACTURA		INDUSTRIAL
INDIVIDUAL (CUENTA PROPIA incluye profesionales) / FAMILIAR /	ASOCIO BÁSICO / FAMILIA / OTROS	ASOCIO ENTRE PERSONAS / USO MANO DE OBRA PARTICULAR	ASOCIO POR CAPITAL / USO MANO DE OBRA / TECNOLOGÍA / PARTICIPACIÓN MERCADO	COMERCIAL / AGRÍCOLA / SERVICIOS / PESCA
ECONOMÍA POPULAR				
		ECONOMÍA SOLIDARIA		
		COMUNITARIO / ASOCIATIVO / COOPERATIVO		
		MIPYME		
		PYME		

FUENTE: varios instrumentos jurídicos

ELABORACIÓN: El autor

1. Las actividades empresariales pueden ser de varios tipos: comerciales, agrícolas, de servicios, pesca, etc.
 - 1.1. Las actividades empresariales, a menor tamaño, corresponden a las actividades micro empresariales, desarrolladas por una sola persona: trabajadores por cuenta propia, quizá con el apoyo de algún familiar (cónyuge, hermanos...) y sus negocios suelen tener características de coyunturales, de supervivencia.
 - 1.2. Las pequeñas empresas pueden contar con más de un propietario, existe una primera intención de asocio (son sociedades de personas generalmente familiares), su establecimiento es más estable, se incluye a la familia, pero también considera a particulares, como empleados parte del negocio.
 - 1.3. Las medianas empresas, por su misma envergadura, incluyen como socios a conocidos (no solo familiares), mantienen necesariamente a particulares como empleados.
 - 1.4. Las grandes empresas suelen ser sociedades de capital, ya no de personas, es decir, el dinero aportado es más importante que la persona que tiene interés en el negocio; su presencia y participación en el

⁷ Ramiro Viteri, Fortalecimiento de las capacidades del Gobierno ecuatoriano para el diseño y ejecución de políticas y programas sociales. Consultoría proyecto ATN/OC-11586 EC, ATM/NI-11585-EC

mercado es muy importante, a veces decisiva, utilizan más la tecnología y la organización prima por sobre las personas.

- 1.5. Quizá una clasificación diferente puede darse en las empresas manufactureras, las cuales pueden ser de tipo artesanal o industrial; artesanal (cuando son más intensivas en mano de obra sobre las máquinas, por esto lo artesanal se relaciona más con la micro y pequeña empresa, aunque no es exclusivo) y de tipo industrial (las máquinas se imponen sobre la mano de obra), donde más existe en las medianas y grandes empresas; en las grandes empresas, es complejo encontrar de artesanía...
2. Las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) incluye los segmentos específicos.
3. Las PYMES (pequeñas y medianas empresas)
4. La economía popular que está para la mayoría de la población, como se analizará más adelante, debe incluir a los segmentos de micro y pequeña empresa.
5. La economía solidaria, como aquella que debe implicar a más de uno para poder llamarse como tal, como lo veremos también más en detalle, por su nombre necesariamente debe excluir a la microempresa, ya que ésta es de una sola persona, mientras que la solidaridad implica ser social o más de uno.

La Economía Popular

Para la Real Academia de la Lengua ⁽⁸⁾, le corresponde a un importante segmento de la población que está en desventaja, se diferencia de la economía privada en que ésta es más del pueblo, menos formal, menos estructurada y menos técnica.

La economía popular surge como resultado de las crisis económicas, políticas y sociales. Es un polo económico alternativo muy distante del sector privado tradicional, que nace fundamentalmente por la existencia de dos factores:

- 1) La presencia de unos niveles bajos de ingresos familiares generalizados en la población y
- 2) la necesidad de encontrar nuevas actividades y acciones que procuren evitar los signos de pobreza y exclusión (Romero).

Y está definido **como el conjunto de expresiones económicas que ejerce una población en situación de exclusión social en busca de satisfacer unas necesidades mínimas insatisfechas**. En este sentido la economía popular se caracteriza por lo siguiente:

- a) La participación de la mayoría de los miembros de una familia en el

⁸ RAE. Economía popular es la que está al alcance de los menos dotados económica o culturalmente;

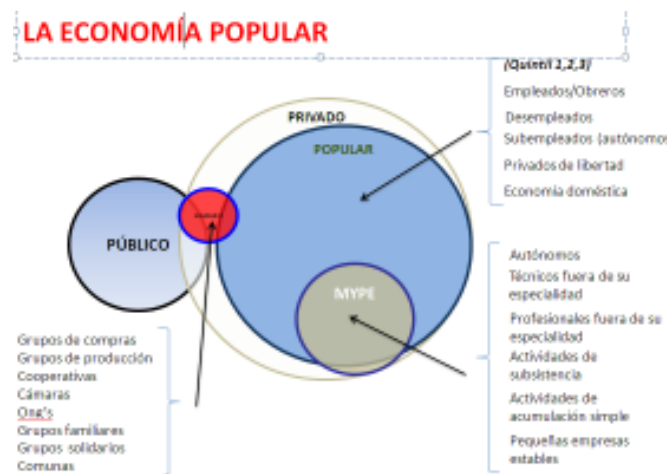
- proceso de producción, comercialización o venta de bienes.
- b) La existencia de una frágil base de capital económico.
 - c) El ejercicio de las actividades económicas alejados de los marcos formales, tanto jurídicos como fiscales.
 - d) La inexistencia de detallados patrones de gestión empresarial, y
 - e) La precariedad de los ingresos que reportan las actividades ejercidas.

En pocas palabras, se puede decir que la economía popular es el instrumento que posee la población excluida socialmente para enfrentar medianamente los efectos que producen los bajos niveles de ingreso familiar, la ineficaz distribución de los ingresos nacionales y las desigualdades que genera el orden económico establecido.

La manifestación más significativa de la economía popular se halla en la actividad comercial informal, 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. Por otra parte, el diagnóstico de este sector, muestra que si bien la economía popular ha logrado que los niveles de exclusión social y de desigualdad no se profundicen en la población, también es cierto, que la orientación que le han dado los estados latinoamericanos a esta actividad, no ha sido la más conveniente.

Nyssens, Fonteneau y Salam Fall proponen que se pueden distinguir cinco tipos de actividades dentro de la economía popular:

- a) Unas Organizaciones de economía popular (OEP): Ellas se desarrollan frecuentemente en la comunidad y el barrio, su campo de acción está ligado al consumo, la producción y la distribución de bienes y servicios. Las OEP nacen de la iniciativa de un grupo de personas que buscan satisfacer un conjunto de necesidades propias, sobre la base de la explotación de sus propias fuentes y la ayuda mutua.



Fuente y elaboración: el autor

- b) Las microempresas: Son unidades de producción y/o de comercialización de bienes y servicios, de tipo familiar (en donde eventualmente se produce la contratación de personas externas a la familia).

- c) Las iniciativas individuales: A diferencia de la micro-empresa familiar,

nacen de una sola persona, que busca darse su propio puesto de trabajo sin la implicación directa de terceros.

- d) Las estrategias de Asistencia: personas que tienen como recursos las instituciones de la caridad, etc.
- e) Las actividades ilegales: personas que se dedican al tráfico de drogas, hechos delictivos, robos, etc.

Para finalizar el tema de la economía popular, estos autores señalan que pueden existir entre la economía social y la economía popular prácticas de economía solidaria, es decir, que la convergencia de estos dos polos de la

economía supondrían para América Latina, el fortalecimiento de un modelo económico más racional, más productivo y más equitativo que allane el camino para un desarrollo y crecimiento más equilibrado de la región.



Los actores de la economía popular forman parte del sector privado, y dentro de él, pueden tener varias clasificaciones, así: artesanos, cuando el trabajo manual es más representativo que el que realizan las máquinas; manufactureros, cuando el trabajo mecánico es más representativo que el manual; comerciantes, cuando su tarea es de intermediación de productos entre el fabricante y el consumidor; y prestadores de servicios, cuando lo que se ofrece es intangible y es provisto por quién lo produce.

Fuente y elaboración: el autor

Tomar en cuenta que el ser popular no es lo mismo que informal, y mucho menos ilegal, ya que puede formalizarse por varios mecanismos; ni marginal o de pobres, pues en este sistema económico hay muchos que han logrado generar condiciones económicas muy superiores a otros, a pesar de que se presenten como “pequeños comerciantes, productores, agricultores, etc.” El sistema económico popular también se caracteriza porque su objetivo financiero y los intereses personales se anteponen sobre objetivos de solidaridad.

Como se puede apreciar, la economía popular no necesariamente implica economía solidaria, es más, es muy poco común encontrar economía popular y solidaria operando de manera simultánea.

Problemática economía popular

Etre algunos problemas típicos de la economía popular tenemos:

Formalización.- Los costos y las complejidades de los trámites para la formalización son los principales y más visibles impedimentos de ingreso al mercado en este sector, por lo que sus integrantes prefieren evadir, en tanto sea posible, la formalidad.

Redistribución y empleo.- Partes importantes de la problemática que caracteriza al sector y le perpetúa en su condición económica, son la redistribución de los ingresos y la generación de nuevo trabajo: Generalmente, por un principio de conservar los logros comerciales adquiridos y prolongarse en ellos, se esclavizan de esas actividades en los mismos lugares de trabajo, esquinas comerciales, clientes, espacios públicos, etc. con el fin de evitar que otros tomen las ventajas que ellos lograron. Así se reproduce el modelo informal en condiciones precarias.

Laboral.- Como los actores de este sector suelen trabajar en la informalidad, es común que ni el principal de la actividad esté cubierto por la seguridad social, mucho menos sus colaboradores, familiares y relacionados. Con esto, no sólo que se incumple con las garantías laborales establecidas, sino que hay un alto riesgo de caer en otras ilegalidades: pagos por debajo de los salarios mínimos permitidos, eliminación de beneficios sociales, explotación laboral, maltrato implícito y explícito, violencia, entre otros.

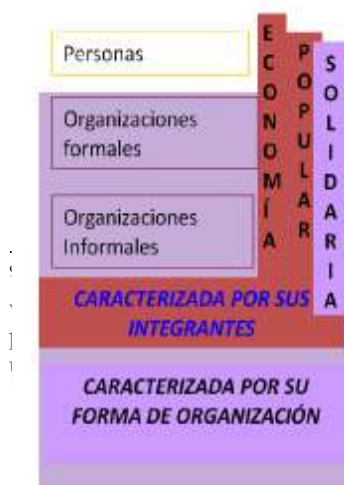
Acceso a mercados.- Este es quizá uno de los aspectos más visibles y claros que caracterizan a este tipo de economías. Debido a las dificultades de asociarse y formalizarse, el poco peso político que individualmente representan, les impide gestionar licencias, permisos y beneficios, por lo que con mucha frecuencia son víctimas de mafias informales que se adueñan de espacios públicos, crean pagos y contribuciones arbitrariamente que deben ser cumplidos por los más vulnerables, pues de lo contrario deben enfrentar a círculos violentos y mafias poderosas que no les permiten operar y les impiden el acceso al trabajo.

Sostenibilidad.- En la economía popular, el logro de espacios públicos ganados, así como de otras ventajas comparativas logradas, provocan un círculo vicioso que, para mantenerlos, deben transmitirlos a sus descendientes desde muy temprana edad, por lo que ellos deben abandonar la educación, y no logran identificar otras alternativas productivas diferentes que les permitan un mejor nivel de vida ⁽⁹⁾

Economía Solidaria

Su definición y tratamiento es un tanto más complejo que el de la economía popular. Conceptualmente a la solidaridad se la define como “adhesión

circunstancial a la causa o a la empresa de otros”⁽¹⁰⁾. En este contexto, economía solidaria es un modelo de organización donde las actividades económicas son desarrolladas con el objeto de cooperar unos con otros en igualdad de condiciones, para lograr satisfacer necesidades y mejorar sus condiciones sociales



En la actualidad se presentan incluso nuevas modalidades de poder, económico, donde a más de ocupar a familiares (esposa, hijos), les ni sociales a población vulnerable: inmigrantes, menores de edad

y económicas. Es decir, siempre persigue un beneficio social común, privilegia al ser humano como objeto y fin de su asocio, cuyas actividades económicas, son sólo un medio para alcanzar objetivos comunales, no el fin mismo de la organización, y cuya utilidad no termina en las personas participantes en su producción, sino que abarca a todos los asociados, a sus familias y a la comunidad en general.

La economía solidaria formalmente puede adoptar una amplia gama de figuras jurídicas: cooperativas, gremios, asociaciones, patronatos, fundaciones, organizaciones no gubernamentales, grupos de compras, grupos de productores, grupos familiares, grupos solidarios, comunas, juntas, etc.

Bajo la presente propuesta entendemos como economía solidaria, aquella que se realiza entre dos o más personas⁽¹¹⁾ “co-operando” en un modelo de organización donde las actividades productivas son desarrolladas por sus integrantes unos con otros, en igualdad de condiciones para lograr satisfacer necesidades y mejorar sus condiciones de forma equitativa, horizontal y armónica.

Para el análisis de estos varios tipos de organizaciones en función de su nivel de solidaridad, es necesario excluir dos de ellas que son:

Compañías o empresas.- Dado que su finalidad expresa es el lucro y la generación de ganancias financieras para sus socios; estas organizaciones no cuentan con elementos solidarios o bien, esa solidaridad está limitada a los socios de ella y se encuentran ponderadas por el monto de los aportes y contribuciones; es decir, que el individuo no es lo importante sino los recursos que ellos aportan para el funcionamiento de la sociedad de capital.

Membretes solidarios.- Este tipo de organizaciones requieren utilizar un membrete jurídico, solidario para esconder tras de sí, la evasión de la legislación fiscal y del trabajo, para encubrir evasión tributaria y relaciones obrero patronales que violan los derechos de los trabajadores.

Para las demás organizaciones que pudieran componer la economía solidaria puede presentarse de varias formas jurídicas (o incluso sin formalidad jurídica) para su análisis el reto es llegar a conocerlas y validarlas no por lo que dicen ser, sino por lo que hacen, cómo funcionan y lo que persiguen. La propuesta de clasificación puede ser:

Economía solidaria.- Le corresponde al nivel más avanzado de la solidaridad, puede tomar forma de una cooperativa, comuna o asociación, se orienta a la ayuda mutua, buen vivir de todos los relacionados, procura de forma permanente la inclusión social y ampliar la cobertura horizontal, entre productores similares, y vertical hacia sus familias, vecinos y comunidad en general. Quizá a esta clase le corresponden las empresas sociales bajo el

¹¹ Hay que insistir en que este sistema económico excluye la realización de actividades de tipo individual y solamente existe donde hay al menos dos personas.

concepto de Mohameed Yunus.

Empresa comunitaria Nivel 2.- Corresponde a una actividad comunitaria principal para la ejercio de una actividad productiva (única) de sus integrantes. Es decir, que esta empresa está a cargo de generar los recursos necesarios para sostener su actividad y la de sus integrantes. Nótese que no se habla de ampliación de cobertura, ni de inclusión de otros.

Empresa comunitaria Nivel 1.- Este es un nivel de organización solidaria ya que corresponde a un grupo productivo asociado para ejercer actividades productivas comunes y de forma conjunta; como organización busca generar mayores ingresos económicos para sus integrantes; reconociéndose sin embargo que esta actividad no es la única, ni la principal de sus integrantes, ni de la organización.

Acciones a favor de otros.- Esta modalidad organizativa correspondería a grupos de personas que constituyen su organización con miras a apoyar a terceros en su competencia en el mercado; como ejemplo tenemos a muchas ONG's cuya intervención externa busca que otros: discapacitados, campesinos, excluidos, y/o minorías compensen su desventaja en el mercado al momento de acceder o mantenerse en el mercado.

Sociedades para acciones específicas.- Como ejemplo tenemos actividades como ahorro, crédito, compras conjuntas, ventas conjuntas, etc. este tipo de sociedades son voluntarias y adicionalmente se vinculan a las actividades productivas de sus integrantes apoyándoles en la consecución de ventajas comparativas y/o competitivas por su asocio y trabajo en conjunto; sin embargo, no son permanentes ni integrales se limitan a servicios solidarios.

Protección defensa, (gremio).- Esta modalidad estaría en el penúltimo lugar de la solidaridad (tomando de más solidario a menos solidario), esta sociedad estaría conformada por los maestros, oficiales y aprendices de una misma profesión u oficio, está regida por ordenanzas o estatutos especiales. Según la Academia de la Lengua, le corresponde el conjunto de personas que tienen un mismo ejercicio, profesión o estado social, la finalidad de este tipo de organizaciones es algo más que una unidad formal para el ejercicio de la actividad, pretende cubrir otros ámbitos del trabajo y las relaciones internas y externas, también se caracteriza porque su conformación, la permanencia de los socios, su ingreso y salida obedece a la voluntad de los integrantes y no está definido por norma legal su existencia ni operación.

Organizaciones para ejercer actividades.- esta forma asociativa sería la menos solidaria de las existentes, le corresponde la necesidad que tienen sus integrantes para poder realizar sus actividades productivas; por ejemplo: cooperativas de transporte, gremios de profesionales: abogados, contadores, ingenieros, arquitectos, médicos ... Si bien su forma y orientación es hacia el auto apoyo, este no deja de ser forzado por el marco jurídico y formal, porque los integrantes solamente esperan de esta sociedad un carné o membresía que les permita operar.

Problemática de la economía solidaria.

La problemática de la economía solidaria también tiene sus particularidades diferentes de la economía popular:

Visibilizarían / caracterización.- Es un tema complejo, si bien hay indicios de lo que debe ser la economía solidaria, jurídicamente en Ecuador no se logra definir con precisión. En las normas jurídicas no se delimita con claridad qué es la economía solidaria, cómo medir el grado de solidaridad en la organización y sus integrantes. De tal modo que si bien el marco jurídico busca favorecer, compensar, apoyar, incentivar al sector; hay muchas organizaciones creadas para acogerse a estos beneficios sin estar precisamente inmersos en él. Hay muchas organizaciones creadas con membretes solidarios, sin que persigan un bien social solidario, encerrándose en prácticas de economía popular o economía privada, que lo que pretenden en el fondo es lucrar de sus miembros o simplemente cumplir con una formalidad legal para la obtención de prebendas para sus integrantes. Por este motivo es que aún no se ha logrado que las organizaciones que son solidarias dejen de ser tratadas como privadas, se les exige una serie de requisitos propios de empresas privadas con fines de lucro que aumentan sus costos y dificultan su operación; mientras que a algunas que no son solidarias, son tratadas como populares y gozan de beneficios que no les corresponden perjudicando al bien común y el Buen Vivir.

Redistribución y empleo.- Para la economía solidaria también hay una serie de conflictos en el ámbito de la redistribución y el empleo. Por un lado habría que entenderse que la organización se crea para beneficio común y social. Al medir los resultados de la gestión hay que considerar que no se va a medir rendimientos económicos y buscar lucro por repartir; sino la creación de condiciones para el buen vivir de sus integrantes con un impacto social. Por otro lado, el del empleo, entendiendo que una persona no puede ser empleado de su socio o viceversa, se perfila un conflicto jurídico⁽¹²⁾ cuya solución no es fácil, implica profundas reformas jurídicas.

Acceso a mercados.- Este tema se vincula claramente a los dos anteriores. Por política del gobierno se pretende preferir e incluir a los actores de la economía popular y de la economía solidaria a mercados públicos, para que ellos dispongan de mejores oportunidades y precios, ayudando así a romper con la intermediación y monopolios, que generalmente explotan al productor y a los actores de la cadena productiva. Por ello muchos actores de la economía solidaria se han inscrito en modelos como comercio justo, sello verde, etc. para dar mensajes al mercado del origen de la producción, la reducción de intermediarios en la cadena, acceder en mayor cuantía en mejores condiciones al mercado, etc. Pero, a pesar de esto, la presencia en el mercado de la economía solidaria no es mayor, ni se ha aplicado una metodología que dé cuenta de cómo este acceso al mercado permite ir construyendo el modelo solidario que se busca.

Comercial.- Comercialmente hay complejidades tanto para el sector como para

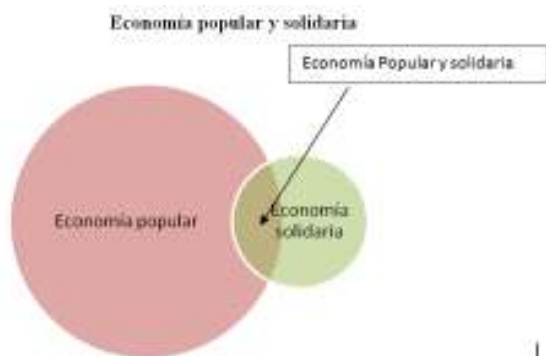
¹²Sobre la base del modelo capitalista neoliberal de una relación patrono - obrero y de socio que aporta capital y obtiene una retribución en numerario, por esa inversión financiera

la competencia. Dado que son productos y servicios de bajo volumen, al no lograr economías de escala, sus costos y márgenes son altos para poder operar y hacer atractiva la propuesta para los productores, cubrir los costos de intermediación (que generalmente son de la organización solidaria) y mantener volúmenes y calidades uniformes para satisfacer permanentemente mercados atractivos.

Sostenibilidad.- La dificultad productiva de sostener una producción uniforme, cubrir los costos de intermediación y competir en mercados de precios, sin contar con un verdadero modelo de construcción solidaria, hace que las organizaciones caigan fácilmente en los modelos tradicionales, explotadores, reproductores de la intermediación comercial existente en la economía capitalista. Por esto hay que diseñar el camino para construir la economía solidaria e ir formando nuevas generaciones de organizaciones capaces de sostener el modelo.

Economía popular y solidaria

Cuando se utiliza el término “Economía Popular y Solidaria”, hay que tener especial cuidado, ya que se estaría hablando de aquel segmento de la economía que a más de ser popular es también solidaria. Es decir, que excluye a la economía popular no solidaria y también a la economía solidaria que no es popular. Esto no es sólo un juego de palabras: se sabe que hay segmentos populares no solidarios, por ejemplo muchas microempresas, grupos informales e ilegales, cuya operación no se asemeja en nada a los criterios



Fuente y elaboración: el autor

vertidos sobre solidaridad; así como también hay grupos que tienen modelos solidarios y no son precisamente populares, por ejemplo: Junta de Beneficencia de Guayaquil, muchas fundaciones, corporaciones y ONG's, cooperativas, etc.

Una vez analizados estos elementos conceptuales podemos determinar las

principales dificultades que tienen los integrantes de la economía popular y economía solidaria para ser proveedores del sector público:

Dificultades operativas:

Las limitaciones operativas que suelen presentarse son:

1. Las ferias inclusivas deben ser publicadas en medios de comunicación, alternativos, adicionales a los del SERCOP.
2. Como hemos mencionado el esfuerzo administrativo institucional para gestionar cada proceso inclusivo, no guarda proporción con la cantidad de

procesos, montos ni personas incluidas.

3. Los funcionarios públicos entrevistados que tienen conocimientos sobre compras públicas, si bien han recibido capacitación por parte del SERCOP acerca de las prioridades establecidas en la ley para los sectores de economía popular y solidaria, la mayoría de ellos aún desconocen los procedimientos técnicos que hacen posible la participación de ferias inclusivas.

4. Las condiciones de planificación y programación con que ha venido funcionando el sector público, hacen que los Planes Anuales de Contratación (PAC) no sean muy efectivos. Es común que las entidades demanden de manera emergente bienes y servicios que los actores populares y los solidarios se ven imposibilitados de atender, así se valora más a los proveedores capaces de responder de forma inmediata a sus necesidades, y estos suelen ser las grandes empresas ya establecidos.

5. Otra importante limitación operativa es el acceso al portal de compras públicas y las reales opciones de interactuar con él.

6. Cuando una Pyme ha logrado acceder a un contrato con una entidad pública, el próximo obstáculo a vencer es el cumplimiento de las especificaciones establecidas. Dificultades como: plazos, atributos de calidad, volúmenes, oportunidad, logística para entrega, firmas de recepción, supervisión de los productos o servicios provistos, madurez empresarial para invertir en mejoras cualitativas de los bienes, incluso apoyo administrativo para cumplir con externalidades de Contraloría,

7. Por último, se suma a esta problemática la percepción final de la experiencia, pues al hacer los análisis: financieros, comerciales, operativos y por supuesto organizativos no siempre los resultados son satisfactorios.

Limitaciones financieras:

1. En la fase precontractual un obstáculo importante a superar son las garantías; ya que nunca han estado ligados al sector bancario ni han tenido experiencias directas como deudores o como garantes, por lo que les resulta imposible ser sujetos de crédito, por tanto están limitados de conseguir avales de parte de las instituciones financieras.

2. Es común que los actores de la economía popular acostumbren mantener la economía empresarial mezclada con la economía doméstica, pero al momento de entablar una relación con una entidad estatal, donde están de por medio los anticipos, ya sea a nivel personal o como sociedad, hay la necesidad de comprometerse y comprometer a sus socios en el uso disciplinario y estricto del dinero, utilizándolo como pasivos, no como ingresos disponibles discrecionalmente.

3. También, al finalizar la contratación suele presentarse otro obstáculo, que siendo de tipo cultural, termina afectando las finanzas de la Pyme y la experiencia comercial. Tiene que ver con la liquidación de la relación contractual; ya que los comerciantes suelen estar acostumbrados a recibir el pago de forma inmediata después de entregados los bienes y servicios materias del contrato ⁽¹³⁾.

13 En muchos casos el hecho de no recibir billetes, sino un transferencia bancaria hace que los vendedores especialmente en el campo consideren que no han “visto el beneficio”

Limitaciones jurídicas:

Como ya se mencionó, en casi todos los instrumentos jurídicos existentes en la legislación de gestión pública ecuatoriana, se confunden o se mezclan los conceptos de economía popular y economía solidaria; en muchos casos, a efectos de evitarse complicaciones, les tratan como sinónimos; de modo que las limitaciones en el ámbito jurídico están relacionadas a la falta de precisión en los conceptos al momento de redactar instrumentos legales, lo que vuelve imposible la aplicación práctica de los postulados de transparencia, competitividad. En ocasiones las regulaciones terminan impidiendo la libre formación de empresas por el servicio que prestan; por ejemplo para limpieza y mantenimiento ⁽¹⁴⁾

Otras limitaciones

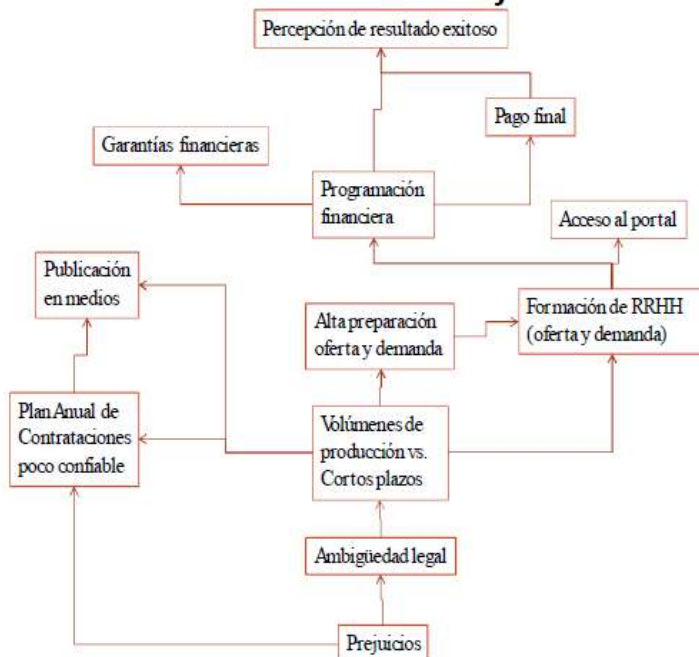
Hay que considerar otros factores por los cuales existe dificultades en la inclusión, por no decir “perpetúan la exclusión” en los procesos de compras públicas, entre estos elementos podemos mencionar:

Tamaño.- Teóricamente todos los productores y prestadores de servicios deben obtener trato justo equitativo e igualitario, sin embargo, no todos los proveedores se encuentran en igualdad de condiciones para que, recibiendo un trato similar, estén en condiciones de competir por lograr un contrato con el Estado; por lo que se debe recurrir a discriminación positiva para compensar esta diferencia.

Experiencia.- La “experiencia” es una muralla, muchas veces infranqueable que en varios los procesos se demanda de los participantes; en ocasiones se plantea la necesidad de documentar experiencias: con la misma institución, con el mismo tipo de trabajos (aunque sea la primera vez que se ejecute una obra o

servicio como el que se está publicando). Bajo este argumento generalmente se tiende a concentrar contratos en los mismos grupos empresariales, los cuales como si tuvieran un derecho adquirido cierran

Limitaciones de acceso al mercado público.



como su objeto social, debe resolución No. 047-2011 del

rentes o servicios de origen mediaros son excluidos de la tratante una responsabilidad contar con un procedimiento

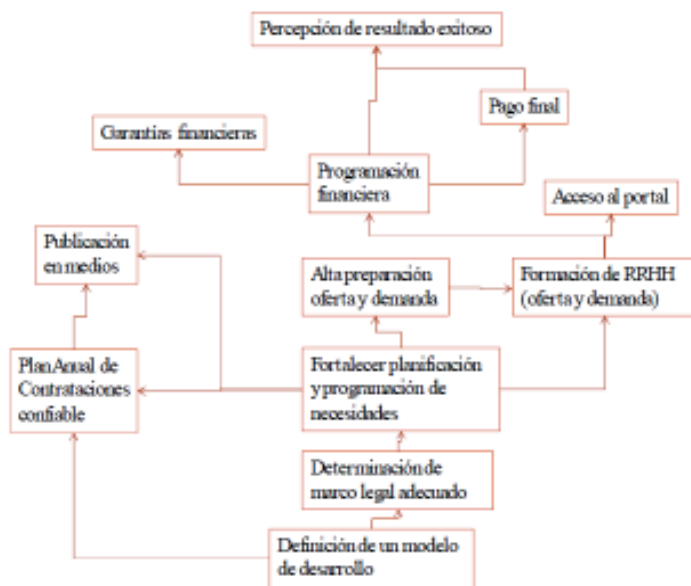
oportunidades en particular a nuevos proveedores en el sistema. Dado que las personas no nacen con experiencia y ésta suele ser una de las barreras de ingresos más grandes y complejas de vencer, en particular para comerciantes, manufactureros, agricultores, industriales, profesionales, muchas personas privadas de la libertad al volver a la actividad privada, minorías, discriminados por enfermedades, o quienes se incorporan a la actividad particular por desempleo, despido del sector público o privado; se torna estratégico bajar esta barrera de ingreso al mercado público diseñando medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad. ⁽¹⁵⁾

Condiciones geográficas.- La ubicación geográfica se utiliza muchas veces como un elemento de exclusión, cuando se solicita la entrega de documentos físicos en un lugar definido y en un tiempo en particular, o se considera éste como un elemento de acción afirmativa (dando preferencia a habitantes de un sector, que no necesariamente es excluido) y limitando a otros oferentes a participar.

PROPUESTA DE INCLUSIÓN.

Dado que las políticas del sistema de compras públicas ⁽¹⁶⁾ son:

Legalidad: Todo contrato debe enmarcarse dentro de lo que prescribe la Constitución y todas las leyes pertinentes.



Fuente y elaboración: el autor

Trato Justo: para todos los oferentes / proveedores

Igualdad: Mismas condiciones ante la ley de todos los participantes

Calidad: Satisfacción de requisitos y necesidades institucionales.

Vigencia Tecnológica: Actualización de acuerdo a avances científicos

Oportunidad: Satisfacción de la necesidad en el momento adecuado

¹⁵ Inciso 2 Art. 11 Constitución.

¹⁶ Art. 4 Ley Orgánica del sistema de contratación pública

Concurrencia: Propender una participación sin obstáculos

Transparencia: Información disponible y accesible para el público

Publicidad: Difusión para incrementar la concurrencia

Participación Nacional: Preferencia a productos nacionales con mano de obra nacional.

Hay una política que nos parece sustancial incluirla en las ya antes anotadas y que están en la Ley; es la política de diversidad, ya que promovería la democratización de la contratación pública, y combatiría la concentración por frecuencia y volumen con el mismo proveedor.

***Diversidad:** Se procurará en tanto sea posible incluir a nuevos proveedores buscando distribuir la contratación pública tanto en montos como en frecuencia a los diversos proveedores.*

Operativamente, la propuesta conceptual de inclusión parte por delimitar un margen explícito de preferencia para el proveedor; esto implicaría definir los parámetros sustanciales de producto/servicio/obra como: precio, calidad, volumen, plazos, condiciones comerciales, etc. que pudieran merecer la calificación mayoritaria (70 – 80%) y la diferencia (entre 30% y 20%) para calificar al proveedor, priorizando allí los criterios de la inclusión que proponemos con mayor detalle a lo largo de este documento. De esta forma, asignando el mayor porcentaje al bien o servicio, garantizamos que lo que se ofrece a los contratantes cumple con las necesidades (genéricas y esperadas) declaradas y que al favorecer a un proveedor con respecto a otros, no se lo hace en detrimento a las políticas del sistema, que fueron antes anotadas.

PARA ECONOMÍA POPULAR: Se define un incentivo temporal puntual y único para la inclusión de los integrantes de la economía popular, consistente en la preferencia en el primer proceso de contratación pública que le sea adjudicado en el sistema y una preferencia parcial para el primer proceso de contratación adjudicado en cada organización del sistema. Si esta propuesta se hace realidad, lograríamos que todos los proveedores alguna vez puedan ser beneficiados de esta preferencia tanto para el sistema en general como para la institución contratante en particular; sin embargo, permitirá que toda persona que realice actividades económicas, esté en condiciones de ser contratada por el Estado en una primera instancia para luego lograr que esa contratación sea más sistemática y sostenible. Los objetivos entonces de iniciar una relación con el Estado serían:

1.- Favorecer la formalización del sector: impulsar a que obtengan su RUC, RUP, acreditación, permisos de funcionamiento (actividad, lugar de trabajo) y acceder a toda la tramitología necesaria para poder ser proveedor del Estado.

2.- Bajar las barreras de ingreso al mercado: individualmente ninguna persona debería requerir de apoyo, auspicio, favor, socio o gestión de nadie por acceder a un contrato con el Estado, se combatiría el logro de posiciones

indefinidas previamente logradas, rompiendo la contratación permanente de los mismos proveedores de bienes y servicios.

3.- Ampliar la base de oferentes de una entidad, bajo esta propuesta, cuando una entidad deba escoger un proveedor (una vez superados los parámetros sustanciales de calificación) se orientará por el criterio de inclusión (permitirle el acceso al primer contrato) tanto como oferente del sistema de compras públicas como de oferente en la misma institución.

4.- Promover que al menos una vez todos los ecuatorianos y ecuatorianas puedan contratar con el Estado y ser proveedores.

5.- Evitar que se generen criterios de discriminación positiva de forma discrecional y especialmente de forma permanente para uno o varios grupos de proveedores en detrimento de los demás.

6.- Aportar con elementos de una caracterización objetiva y precisa del sector a efectos de evitar imprecisiones, inequidades y/o sobreprotección.

Preferencia por nivel de solidaridad

Sin perder de vista que para la segunda y consecutivas contrataciones se pretenderá:

1.- Tener una participación más competitiva, al hacer que los proveedores pierdan la preferencia y deban competir contra los demás.

2.- Exigir que hayan cumplido con las normas y buenas prácticas empresariales, afiliación de sus trabajadores, pago de impuestos, formalización...

3.- Que se incluyan en procesos de mejora empresarial, capacitación, asistencia técnica, etc.

Los procedimientos de contratación son una herramienta potente para ir promoviendo y gestando una economía solidaria a través de preferencias cuidadosamente estudiadas y orientadas.

PARA ECONOMÍA SOLIDARIA: Se define políticas de incentivo por el tipo de organización conformada, pretendiendo ir hacia un modelo cada vez más incluyente y solidario; de igual forma se promueve la inclusión permanente de personas de las minorías a las organizaciones en la economía solidaria.

Incentivo a las organizaciones.- Sobre este aspecto es indispensable conocer y caracterizar a la organización, sobre este aspecto no necesariamente debe primar la conformación jurídica, es más, para medir su grado de solidaridad, proponemos analizar otros aspectos como: su giro, su naturaleza y su dinámica así:

ECONOMÍA SOLIDARIA.- (100% de preferencia)

- a) Trabajo permanente y sistemático
- b) No se limitan al ámbito económico
- c) Modelo solidario busca el buen vivir de todos miembros, familia, comunidad.

EMPRESA COMUNITARIA PRINCIPAL.- (80% de preferencia)

- a) Actividad esencial para la economía y dinámica local
- b) Todos los integrantes comparten los beneficios y riesgos de la actividad
- c) Gestión es ampliamente participativa y solidaria.

EMPRESA COMUNITARIA/COOPERATIVA.- (75% de preferencia)

- a) Participación voluntaria
- b) Actividad productiva no es principal, complementan su economía.
- c) Conciben para acciones específicas puntuales.

ACCIONES A FAVOR DE TERCEROS INTERVENCIÓN EXTERNA.- (60% de preferencia)

- a) Son ONG'S: fundaciones, corporaciones
- b) Apoyar a terceros (sus beneficiarios, usuarios, clientes)
- c) Con carácter de permanente
- d) Definen nuevos productos y servicios para buscar el desarrollo de sus beneficiarios.

ACCIONES PRODUCTIVAS ESPECÍFICAS.- (50% de preferencia)

- a) Acciones para favorecer el ejercicio productivo de sus integrantes
- b) Busca reducir desventajas comparativas con relación a otras.
- c) Cuentan con servicios productivos como: ahorro, crédito, tecnologías para acabado de productos, almacenamiento, asistencia técnica, etc.
- d) Acciones de auto apoyo que individualmente no pueden acceder

PROTECCIÓN /DEFENSA.- (40% de preferencia)

- a) Participación es voluntaria
- b) Actividades varias: social, cultural y/o deportivo.
- c) Acciones limitadas puntuales coyunturales y específicas.

EJERCER ACTIVIDADES.- Características distintivas (30% preferencia)

- a) Se constituyen formalmente para poder servir como cascarón o paraguas que cubra a los productores o prestadores
- b) La afiliación es indispensable para ejercer la actividad comercial.
- c) Las asambleas son ocasionales.
- d) La Participación esporádica.
- e) Poca rotación de dirigentes.
- f) Integrantes deben pagar una cuota o membresía periódica.

PONDERACIÓN POR GÉNERO

Incentivo a los integrantes de las organizaciones.- A efectos de evitar que las organizaciones sean solamente membretes solidarios vacíos de gente, se propone un aditamento en la fórmula de cálculo de su preferencia de hasta el

40% de la preferencia, en función de sus integrantes y de cómo se vaya evolucionando esta organización en términos de inclusión y solidaridad, así:

POR GÉNERO.- Dado que nos interesan organizaciones que no discriminen y que tiendan a componerse paritariamente (hombres y mujeres sin discrimen), la propuesta es restar en términos relativos, del grupo mayoritario de género al grupo minoritario (siempre que sea diferente de 0) el valor resultante se ponderaría por el porcentaje de preferencia así:

Ejemplo de ponderación de preferencia por género

Item/ organización	Organización A	Organización B	Organización C
Hombres	100%	50%	10%
Mujeres	0%	50%	90%
Diferencia relativa mayoría menos minoría (siempre que la minoría sea mayor que 1)	0	50-50	90-10
% de preferencia (*tabla)	0	100	20
Fórmula	$0 * 40 \text{ ptos.}$	$100\% * 40 \text{ ptos.}$	$20\% * 40 \text{ ptos.}$
Valor de preferencia	0.0	40	8

Fuente- elaboración: el autor

POR SUS INTEGRANTES.- En otros elementos de sus integrantes, los cálculos y estimaciones pueden ser más sencillos, se obtendría la participación porcentual de los miembros de las organizaciones (o beneficiarios) que corresponderían a las minorías o grupos vulnerables por razones: étnicas, físicas, mentales, condiciones de salud, nivel académico, etc. Frente al total; acá es fácil identificar que cuando se trata con grupos de doble o triple vulnerabilidad por cada uno de esos factores se tomaría una participación mayor. Es claro entonces que para obtener mayor preferencia las organizaciones deben buscar formas y mecanismos de ampliar la cobertura y con ello lograr un mayor impacto. Según este modelo conceptual, el primer paso a dar para incluir con éxito a proveedores de la economía popular a la gestión pública, es cambiar la forma en que se concibe a las economías popular y solidaria, dejando de considerarlas como de “pobres” que demandan de concesiones o, en el otro extremo, esperando de ellas un comportamiento competitivo a ultranza, olvidando que en realidad se encuentran con importantes desventajas comparativas y competitivas. Por esto se propone desarrollar conceptualmente modelos favorables a los actores tradicionalmente no favorecidos, mediante una política pública clara que promueva y genere las condiciones para ir construyendo una economía solidaria como una respuesta estructural de largo plazo que solvente la construcción de un nuevo modelo de desarrollo y de una sociedad equitativa.

a.) Inclusión por tipo de procesos.

Si bien las políticas públicas buscan favorecer la inclusión en las compras estatales hay que reconocer que varios de los procesos no permiten hacerlo; por ejemplo: el régimen especial por sus propias características ⁽¹⁷⁾, las compras de ínfima cuantía que en muchos casos ya se hace para el sector por su frecuencia, urgencia y porque no le interesa mucho al sector privado, el

¹⁷ Según el Art. 2 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Se realiza entre entidades públicas, por lo que no cabe la inclusión ni preferencias.

catálogo electrónico donde se considera el producto y sus condiciones comerciales de forma exclusiva sin consideraciones del oferente, la subasta inversa donde esencialmente son procesos de puja por el precio y los procesos de consultoría que son excluyentes por excelencia; algunos de estos procesos analizaremos con detenimiento más adelante.

Quizá uno de los principales problemas de inclusión de la economía popular y la economía solidaria a la demanda pública, tiene que ver con que se pregunta ¿qué puede ofrecer? Cuando quizá lo que debería plantearse es ¿cómo podemos lograr que en todos los diferentes tipos de procesos podamos lograr la plena inclusión? Sabemos que hay algunos procesos en los que se podría proponer factores de preferencia como los antes propuestos y esos pudieran funcionar; sin embargo para otros procesos, que por sus características requieren un tratamiento particular, tenemos:

Ferias inclusivas: El objetivo fundamental de este tipo de procedimientos es que se logre la inclusión y generalmente es así, sin embargo, cuando el mismo tipo de proceso se utiliza para el mismo grupo se puede caer en un abuso de concentración de ventajas que pudiera provocar un efecto de favoritismo que es contrario al que inspira a estos procesos; por lo que, en esta propuesta se plantea, que la feria inclusiva debe realizarse hasta un vez por proveedor y contratante; es decir, proponemos que se incluya en la regulación de este procedimiento la prohibición de su repetición, ya que una buena experiencia de inclusión pudiera terminar privilegiando indiscriminadamente al mismo grupo en perjuicio de otros que pudieran estar en condición de exclusión.

Potencialidades para la realización de ferias inclusivas:

Entre las potencialidades que favorecen el que muchas unidades productivas accedan a contratos con el sector público tenemos:

- Requerir un solo instrumento para estar registrado RUP (Registro Único de Proveedor)
- No hay límites a los bienes y servicios que se pueden canalizar a través de ferias inclusivas.
- Es probable que los oferentes de bienes y servicios, asumiendo una actitud proactiva, propongan a los demandantes del sector público contratar con ellos vía ferias inclusivas.

Limitaciones a las ferias inclusivas:

A más de las limitaciones generales anotadas anteriormente, para el caso de ferias inclusivas tenemos:

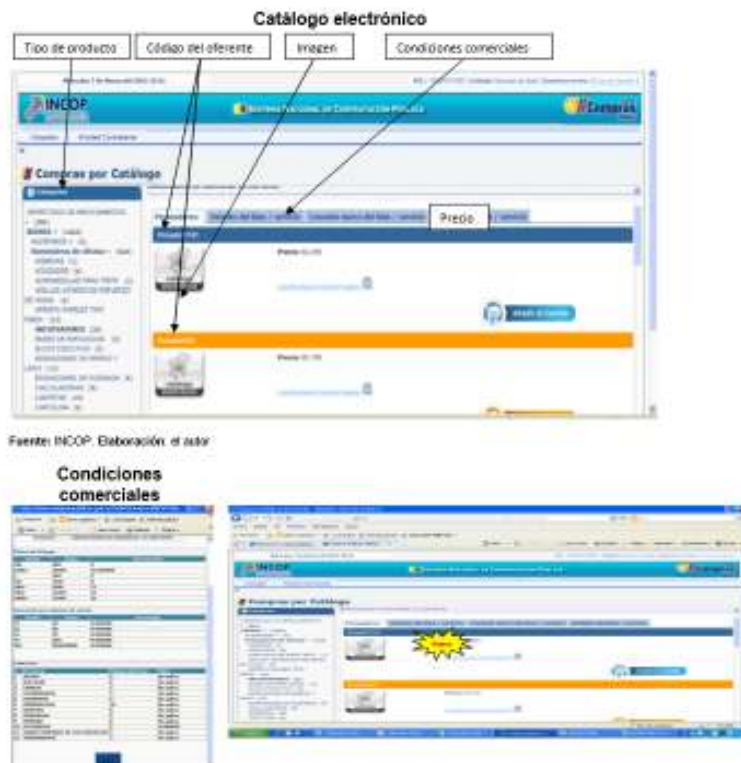
- Desconocimiento de lo que es el RUP, y las facilidades de obtenerlo.
- Los actores de la EPS no cuentan con suficientes habilidades ni cultura para acceder a los procesos inclusivos.
- El esfuerzo institucional: preparación de pliegos, difusión, acompañamiento, contratación, seguimiento, etc. por lograr cada

proceso inclusivo, no guarda proporción con la cantidad de procesos que debe manejar una organización; por lo que resulta más sencillo hacerlo por procesos tradicionales.

- Para las pocas personas que han participado en el proceso de organización y ejecución de ferias inclusivas; al referirse a ellas expresan satisfacción personal, pero no por el hecho de la feria, ya que realizarlas generalmente implica una multiplicación de su trabajo operativo, el cual no siempre se compensa por el riesgo de que el proceso fracase o posteriormente pueda tener algún tipo de observación por los organismos de control.

Subasta Inversa Electrónica.- Este es un tipo de procedimiento dinámico en el cual no vemos espacio mayor para generar políticas de inclusión, sino solamente el momento de evaluar a los postulantes, allí se puede utilizar los elementos antes anotados y permitir que la puja fluya con normalidad; dado que en estos procesos prima el interés económico, finalmente la adjudicación se dará a la mejor oferta económica.

Catálogo Electrónico.- Bajo este mecanismo el demandante “ubica” en el catálogo el producto que requiere y sin tener contacto con el oferente realiza su pedido; las pantallas que se utilizan para estos procedimientos son así:



Fuente: INCOP. Elaboración de autor

Las recomendaciones sobre este tipo de procedimientos son: 1) es necesario que se pueda tener fotografías del producto a ser escogido y no solo íconos para la selección y 2) proponemos que se señale con otro color o con un llamativo de forma que el adquiriente sepa que se le pudiera dar preferencia, una vez superados los atributos de calidad del producto a ser adquirido.

Esta recomendación implicaría, en el caso del SERCOP, manejar en su base de datos de proveedores (que sabemos que la tiene) un campo adicional para aquellos proveedores que son nuevos o que siendo antiguos no han tenido pedidos, por lo que el sistema los promueve hasta obtenerlos. También para las instituciones debería haber una base de datos de proveedores adjudicatarios de contratos y pedidos de forma que se pueda acudir a buenas prácticas de no concentrar pedidos en los mismos proveedores y se dé oportunidad a nuevos en la organización.

Consultoría.- Los procesos de consultoría son por principio excluyentes, quizá por el prejuicio que se tiene sobre la economía popular y economía solidaria de que sus integrantes son personas sin preparación profesional, sin capacidad de contratar grandes cosas y cuyo accionar debe limitarse a productos y servicios habilitantes de apoyo y soporte, mientras que los contratos grandes importantes, agregadores de valor se destina a profesionales especializados, empresas consultoras internacionales. Los procesos de consultoría se clasifican en tres: Contratación directa, lista corta y concurso público.

La contratación directa.- La hace una entidad de forma directa, única y exclusiva con una persona profesional o jurídica para la realización de uno o varios productos valorados. Sus límites están definidos por la Ley en función del presupuesto general del Estado (el valor que cambia cada año). Nótese que este es el procedimiento más limitado que existe en esta modalidad; implica que para poder tener un contrato así, el profesional o la persona jurídica, deben ser conocidos por la entidad y haber conseguido que se le formule una invitación como proveedor único y exclusivo. Todos los demás quedan por fuera de este “concurso”.

La Lista corta.- Esta modalidad implica que el contratante realiza una invitación de entre 3 y 5 posibles proveedores, y entre ellos compiten por la contratación. Esta modalidad implica unos márgenes de entre 60 y 400 mil dólares. Bajo esta modalidad y montos, una minoría de las unidades de producción en el país podría acceder y sólo podrían hacerlo cuando sean invitadas, ya que no hay forma de auto invitarse.

El Concurso público.- Este opera para montos superiores a las cifras anteriores y está abierto a la participación de todos quienes tengan interés en estos procesos. Según los datos del INEC, en el censo del 2010, a esos montos de contratación sólo pudieren acceder entre el 2 y 3% de las unidades productivas, es decir, uno solamente puede participar competitivamente en consultoría si se enfrenta a las grandes empresas que facturan más de 6 cifras medias por año.

Bajo estas modalidades, la mayoría de los profesionales recién graduados, los profesionales que no tienen contactos en el sector público y las organizaciones consultoras tanto de la economía popular como de la solidaria, están excluidas de estos procesos. Para la inclusión en procesos de consultoría recomendamos optar por una de las siguientes opciones:

a) Crear un eslabón intermedio entre la contratación directa y la lista corta y entre esta y el concurso público, así:

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN PARA MODALIDAD DE CONSULTORIA

Consultoría	Contratación Directa	Menor o igual a \$ 36.552,97
	Contratación competitiva	Entre \$ 36.552,98 y \$ 274.147,33
	Lista Corta	Entre \$ 274.147,34 y \$ 548.294,67
	Concurso Público	Mayor a \$ 548.294,68

Fuente - Elaboración: el autor

Esta propuesta facilitaría el que las entidades puedan hacer contrataciones directas al consultor que estimen pertinente, su monto corresponde al 70% del valor establecido en la actualidad. Se crea un nivel intermedio (competitivo) donde cualquier consultor puede presentar ofertas (nótese que la competitividad empieza desde niveles bajos). La lista corta se establece entre montos mayores (70% del techo anterior y hasta dos veces su valor), y el concurso público empieza desde ese techo, entonces sí se consagra la competencia por los proyectos grandes entre los grandes competidores.

b) Una segunda opción puede ser permitir que en la contratación directa y en la lista corta exista la posibilidad de una auto invitación, en cuyo caso en la consultoría se volvería siempre competitiva desde los niveles bajos, pero esto pudiera funcionar solamente si se observarían los márgenes de preferencia antes propuestos.

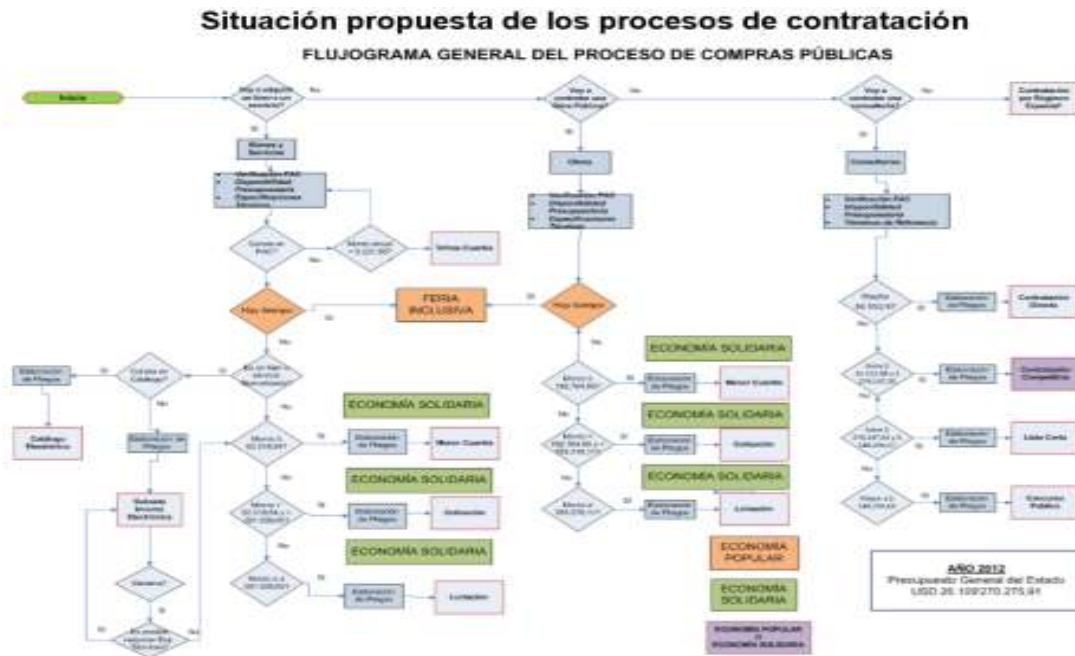
De esta investigación se concluye que el factor clave de inclusión en la contratación pública es el tiempo; muchos integrantes de la economía popular y de la economía solidaria, estarían en condiciones de participar muy competitivamente si pudieran conocer con la antelación debida sobre las oportunidades comerciales existentes, si los demandantes de bienes o servicios estarían en capacidad y condiciones de formalizar esa necesidad mediante procesos anticipados de contratación y si los oferentes consiguieran el apoyo técnico organizativo y financiero para hacerlo. Este estudio define que la sincronía es la clave.

Para arrancar con un proyecto sostenible de ensamble de la oferta y demanda es necesario realizar intervenciones tanto en la oferta como en la demanda y hay que hacerlo a lo largo del proceso de contratación, es decir, mirándolo desde la planificación, el proceso en sí mismo, sin perder de vista la elaboración del bien o la prestación del servicio según el caso.

Para la articulación de la economía popular y la economía solidaria, es necesario contar con agentes especializados que vayan construyendo esta articulación. Un modelo de preferencias como el propuesto en este estudio puede ir dando las pautas sobre las cuales se pueda ir construyendo estratégicamente acciones inclusivas para las entidades del sector público.

b.) Instrumentos de inclusión.

En la actualidad los procesos de compras públicas no están visibilizados los procesos de ferias inclusivas, (ni como obra, ni como servicio ni como consultoría) por lo que se entiende que podrían estar en cualquiera de ellos. Tampoco se visibiliza el tema de la economía popular y economía solidaria; no está claro, cómo se hace la inclusión, ni en qué procesos es posible hacerlo. Por ello proponemos el cuadro esquemático siguiente de permita visualizar ambos elementos.



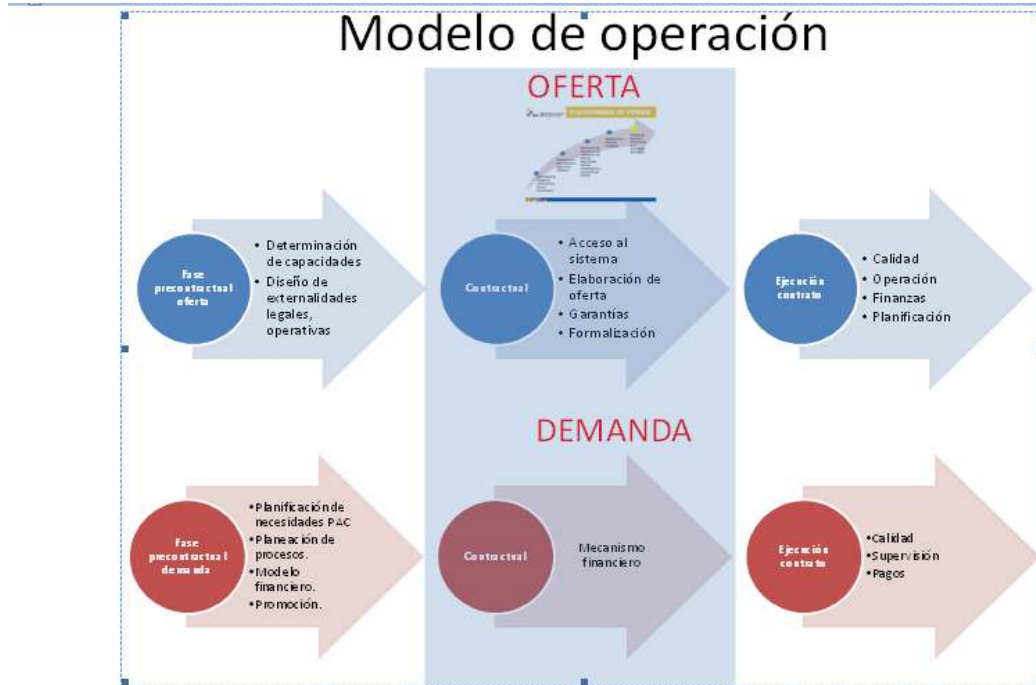
Fuente- elaboración: El autor.

En esta propuesta se puede apreciar que todos los procesos inclusivos deben estar identificados en el PAC (Plan Anual de Contratación); en los procesos de ínfima cuantía (que se entienden como urgentes, de bajo valor y necesidad inmediata) se debe operar como en la actualidad; y los procesos de régimen especial, de igual forma, tendrían un tratamiento particularizado de acuerdo a lo que manda la ley. Para los demás procesos proponemos crear una nueva condicionalidad, “hay tiempo”; generalmente cuando los procesos deben ser atendidos de forma inmediata, dejan realmente poco espacio a hacerlo por feria inclusiva o planificar elementos que permitan dar preferencia a la economía solidaria, es acá donde toma lugar la necesidad de programar con mayor anticipación los procesos para que tanto oferta como demanda puedan crear la posibilidad de articularse.

Las ferias inclusivas entonces para actores de la economía popular, podrían servir para obras, bienes y servicios planificados; para consultoría las únicas opciones que vemos viables, es alguna de las dos antes anotadas como propuesta y que serían aplicables tanto a economía popular como para la solidaria. De este esquema se desprende entonces (una vez más) que la clave está en la programación de las adquisiciones y que el esfuerzo mayor estaría

en sincronizar la necesidad institucional con la capacidad de preparación, acceso y respuesta por parte de la demanda, es decir, capacidades que si no se las tiene se las puede crear.

c.) Sistema de inclusión a las compras públicas.



Fuente- elaboración: El autor.

Varias instituciones públicas han logrado experimentar lo que es la compra inclusiva, sin embargo, debemos estar conscientes que esa inclusión aún es casuística, discrecional, marginal y cuyos costos financieros y operativos aún son bastante más altos que lo que representa la compra tradicional para las entidades contratantes; por lo que el reto en este documento es definir la metodología, afinar los instrumentos y crear las condiciones para una relación comercial permanente, sencilla, eficiente y competitiva.

Para arrancar con un proyecto sostenible de ensamble de la oferta y demanda es necesario realizar intervenciones tanto en la una como en la otra, y hay que hacerlo a lo largo del proceso de contratación. Es decir, mirando al proceso en sí mismo desde la planificación, sin perder de vista la elaboración del bien o la prestación del servicio según el caso, y hasta la liquidación del contrato.

Para la articulación de las Pymes con el Estado, es necesario contar con una entidad especializada (puede ser el IEPS o algunas ONG's) para ir construyendo esta articulación. Por otro lado la unidad al interior de la entidad demandante, deberá programar las contrataciones con la suficiente antelación para que permita esta inclusión; así:

1.- Fase precontractual.

Adecuaciones al Plan Anual de Contrataciones (PAC)

Hay que evitar la costumbre de que la entidad contratante defina de forma discrecional qué procesos otorga a las Pymes. El instrumento adecuado para ello es el PAC, pero requiere algunas adecuaciones formales: precisión en la partida presupuestaria, estandarización del detalle de producto, unidad de medida y el costo unitario referencial. Esta información permitirá definir con claridad la necesidad; también la especificación del momento en que se requiere el bien o servicio, ya que esto dará elementos de oportunidad de la compra, lo que permitirá la comunicación con los oferentes para que ellos puedan gestionar y planificar realmente su oferta.

Con esta información sistematizada, las acciones y roles que cumplirían los principales actores serán:

UNIDAD DE PROGRAMACIÓN DE CONTRATACIONES:

Cuyas funciones para este propósito serían:

- Planificar las adquisiciones identificando los tiempos en los cuales se requerirá algún bien o servicio, los atributos de calidad y el presupuesto referencial.
- Coordinar con las entidades (o unidades) demandantes la elaboración de los pliegos (instrumento legal que define las condiciones comerciales, el modelo de contrato, los factores de calificación, plazos, etc.).
- Asignar recursos financieros que permitan financiar la producción o prestación del servicio con la antelación debida.
- Programar la adquisición y sincronizar la oferta con la antelación debida⁽¹⁸⁾
- Coordina con la entidad especializada (IEPS), para que mediante esta entidad se proceda a desarrollar la fase técnica de articulación oferta y demanda.

Rol de la entidad especializada.

Conociendo la demanda, debe verificar los pliegos, alinearse muy bien con la necesidad de la entidad contratante y manejar indicadores específicos con atributos de calidad de los productos y servicios materia de la contratación. Una acción muy importante es la programación específica junto con las organizaciones ofertantes, para saber con claridad las fechas en que los procesos serán subidos al portal de compras públicas, y así los oferentes podrán también planificar su participación.

También deberá capacitar y sensibilizar a los técnicos de la entidad demandante sobre la importancia social de las ferias inclusivas, sobre los criterios técnicos - sociales que favorecen la economía solidaria, sobre la importancia de la adecuada programación de las adquisiciones, que constituye un elemento relevante para favorecer la competencia en el mercado.

¹⁸ Hay entidades que pudieran incluso hacer contrataciones corporativas, reduciendo así los costos de transacción o compensándolos por el volumen.

Adicionalmente deberá gestionar y coordinar el registro, funcionamiento y operación de veedores (¹⁹) que garanticen la transparencia y eficiencia de estos procesos. Los veedores podrían también ser participantes de programas de formación, cerrando con eso un círculo de formación en la práctica y de acercamiento oferta-demanda.

Promocionar los procesos a los oferentes.

Es necesario armar una estrategia comunicacional que de forma permanente logre llegar con un lenguaje adecuado, simple y directo a las unidades de producción, informando sobre las oportunidades comerciales de este tipo de procesos y sobre las necesidades y modalidades de contratación.

Crear condiciones para la participación.

Una función primordial de la entidad especializada, debería ser lograr que las unidades de producción puedan estar en condiciones legales, financieras, técnicas (productivas) y tecnológicas para una participación efectiva. Para apoyar en esta etapa, deberá suscribir un contrato de cooperación con los proveedores, de forma que las reglas de juego para la creación de esas condiciones establezca los costos, subsidios y condiciones del servicio, para asegurar tanto la articulación oferta demanda, como el pago por un servicio provisto por la entidad.

Condiciones legales: Deberá asegurarse que todos quienes tienen interés en participar en los procesos, cuenten con su documentación en regla: Registro único de Contribuyentes (RUC), Registro Único de Proveedor del Estado (RUP), permisos legales por el tipo de actividad, disponer de facturas actualizadas y estar en la lista blanca del SRI (²⁰)

Condiciones financieras: Deberá capacitar a los oferentes en técnicas financieras, de forma que los productores estimen de forma objetiva sus costos de producción, sus propios costos empresariales, elaboren un flujo de caja, realicen una estimación del costo y beneficio tanto en lo personal como en la organización del contrato que están queriendo alcanzar. Sepan sobre la preparación, consecución y costos de garantías bancarias requeridas para la participación y presentación cuando sean adjudicatarios de un contrato. En varios casos, los participantes no estarán en condiciones financieras de obtener la garantía referida, por lo que este podría ser otro servicio que se pudiera prestar directamente o conseguir a través de una alianza estratégica con una entidad especializada, cuyo costo debería contemplarse dentro del contrato de cooperación a que nos referíamos con anterioridad.

Condiciones técnicas: la entidad especializada programará talleres, cursos,

¹⁹ Esta es una figura que consta en la resolución del SERCOP para garantizar que haya transparencia en los procesos de contratación inclusiva.

²⁰ El Servicio de Rentas Internas (SRI) cuenta con una página web donde se puede revisar periódicamente si un contribuyente está al día en sus obligaciones.

material didáctico y localidades donde trabajar en la programación de la producción, tanto para bienes como para servicios. En el caso de actividades comerciales, deberá dar soporte en la programación de abastecimiento, acercamiento y acuerdos con proveedores habituales o nuevos, garantizando las cuotas o volúmenes, y recursos humanos necesarios de acuerdo a las características de la demanda a la que estén apuntando. La entidad especializada deberá garantizar que la sumatoria de los productos o servicios de los oferentes, sea al menos igual a la demanda que tendría la entidad contratante, de no ser así, el proceso pudiera caerse, generando desconfianza en el modelo propuesto.

Condiciones tecnológicas: Estas se refieren no solamente a la capacidad de participar activamente e interactuar con el portal de compras públicas, sino al conocimiento de las enormes ventajas y posibilidades del uso y manejo de la tecnología como una herramienta sustancial de modernización de sus procesos, formas más eficaces de hacer las cosas, comunicación inmediata con el entorno directo y con el mundo, obtención de información relativa a sus negocios, etc.

Condiciones organizativas: La forma de organización deberá ser una condición para cumplir con formalidades, entender y hacerse cargo de sus trámites, decidir sobre la modalidad organizativa adecuada que fortalezca el ir creando una economía solidaria con actores en condiciones similares. En este punto hay que considerar que, de acuerdo a esta propuesta, las Pymes podrán acceder a ventajas para el primer proceso, e ir las reduciendo sistemáticamente para una sostenibilidad del modelo.

2.- Fase calificación.

Durante los procesos de contratación (entiéndase esta fase como la que transcurre entre la publicación de un proceso hasta su adjudicación), la entidad especializada además de todas las funciones que debe cumplir, debe cuidar los tiempos, ya que errores o demoras pueden provocar la caída de los procesos, y ser la causa de una experiencia de inicio fallida que desanime tanto a la empresa contratante como a los actores de la economía popular y solidaria, arruinando toda esta política pública de inclusión.

Acciones con los oferentes: Se deberá capacitar o informar a los oferentes sobre el uso de herramientas e instrumentos necesarios para la contratación: documentos, formularios, muestras, equipos de cómputo, acceso a internet etc. y coordinar con ellos el inicio de los procesos, el seguimiento a los plazos, el cumplimiento exitoso de los contratos, el finiquito de los mismos y su participación en próximas oportunidades.

Acciones con la Demanda: La acción más delicada es la calificación de veedores y la entrada en operación de ellos, la entidad especializada será un agente clave en la conformación, operación y apoyo de los veedores, tanto para oferentes como para demandantes de los bienes y servicios. Podrá llevar a cabo otras acciones con la demanda, no tan complejas ni demandantes, ya

que el sistema del SERCOP controla tiempos y accesos al sistema, califica hasta el último momento a oferentes, de suerte que ninguno de ellos se encuentre con impedimento de participar. Los demandantes podrán darse cuenta que con planificación y programación adecuada, se puede conseguir una oferta variada y de calidad en productos y servicios que requiere el sector público.

3.- Fase adjudicación.

La entidad especializada acompañaría en los procesos de calificación, tanto a demandantes como a veedores, verificará el cumplimiento de formalidades y asegurará transparencia en el actuar, fortaleciendo el aprendizaje de los participantes.

Con la oferta, una vez recibida la notificación de la adjudicación, deberá acompañar a que las formalidades y plazos se cumplan. Si hubiera proceso de negociación, convalidación de errores, entrega de garantías, etc. deberá coordinar el fiel cumplimiento de formalidades y acordar un contrato de asesoría que permita acompañar en el proceso desarrollando un programa específico de apoyo y seguimiento.

Una vez que el contrato sea adjudicado, la entidad especializada podría cobrar, en alguna medida, los recursos invertidos en esta gestión; de común acuerdo con las formalidades contractuales entre la oferente y el contratante, que asegure un proceso exitoso, posibilitando proyectar la participación de nuevos actores en nuevos procesos.

4.- Fase ejecución.

Un evento aun no muy visibilizado y que pudiera generar graves problemas es la terminación unilateral de los contratos. Terminar como contratista incumplido con el Estado, o que alguna de las dos partes pierda confianza en la otra, de modo que no se quiera dar otra oportunidad de trabajo, provocaría que toda la propuesta de inclusión se pierda, por lo que hay que evitar asumir que el objetivo es la adjudicación del contrato, mientras que lo que proponemos es el cumplir exitosamente con éste. Para lo cual se recomienda:

Apoyar con los mecanismos de seguimiento. Sabemos por varias experiencias que el seguimiento a la provisión de un producto o a la prestación de un servicio, puede significar para la entidad contratante una tarea adicional importante si se trata de varias pequeñas empresas, ya que en lugar de supervisar a un contratista y entenderse con una empresa grande con experiencia y probada capacidad, debe supervisar a varios operadores, con diferentes estructuras, mecanismos internos de comunicación, formas de producir, ubicaciones, etc. Lo propio acontece al momento de tramitar pagos, certificar el cumplimiento de los contratos y una serie de tareas operativas complejas, engorrosas que suelen provocar en los administradores de los contratos, el deseo de simplificar la tarea contratando actores grandes y bien conocidos en lugar de varios oferentes pequeños.

La tarea para la entidad especializada, como podemos ver, es compleja, pero debe afrontar este reto en función del enorme beneficio social, desarrollando para cada caso capacidades particulares y especiales, sistematizando tanto como sea posible el apoyo a la administración de los contratos y generando ahí un valor agregado clave en el sostenimiento de relaciones muy enriquecedoras y de gran impacto para el país, así como una referencia que pudiera ser copiada a otras realidades.

Con la Oferta: Con la oferta la tarea será mucho mayor y tendrá varias aristas necesarias de intervención:

La primera muy visible es el acompañamiento a la producción del bien o servicio materia del contrato. Para ello deberá contar con asistencia de supervisores conocedores de la naturaleza de éste. El acompañamiento garantizará el cumplimiento a cabalidad de las condiciones contractuales, asegurará los atributos de calidad pactados y/o apoyará en la toma de medidas preventivas o correctivas necesarias con la Pyme responsable del mismo.

Otra tarea importante es el apoyo administrativo para que el contrato avance sin dificultades en temas como:

- La administración de los fondos. Generalmente la entidad contratante ofrece un anticipo del contrato, para lo cual la pyme contratante requerirá apoyo en la administración de este capital de trabajo, evitando que el empresario lo considere un ingreso o un fondo para otros gastos (21).
- El cumplimiento de obligaciones. Ahora deberán afrontar obligaciones laborales, tanto remuneraciones mensuales como los beneficios que implican planificación y programación financiera, tributarias, manejo de costos fijos: arriendo, servicios básicos, gastos de administración, etc.
- La provisión de materiales. Esta programación suele no ser visibilizada y puede crear problemas de cantidad o calidad de insumos, materiales o recursos para la producción.
- La solución de conflictos. No es nada raro que estas complejidades impliquen más de un conflicto interno entre los empresarios participantes. Es común mucho entusiasmo para emprender, satisfacción al lograr el contrato, pero grandes frustraciones al momento de afrontar problemas que no los previeron, no los conocen y que en muchos casos no están en capacidad de resolverlos. La participación de la entidad especializada puede ser decisiva, pues los problemas internos podrían trascender a los contratantes con consecuencias, a veces, irreversibles.

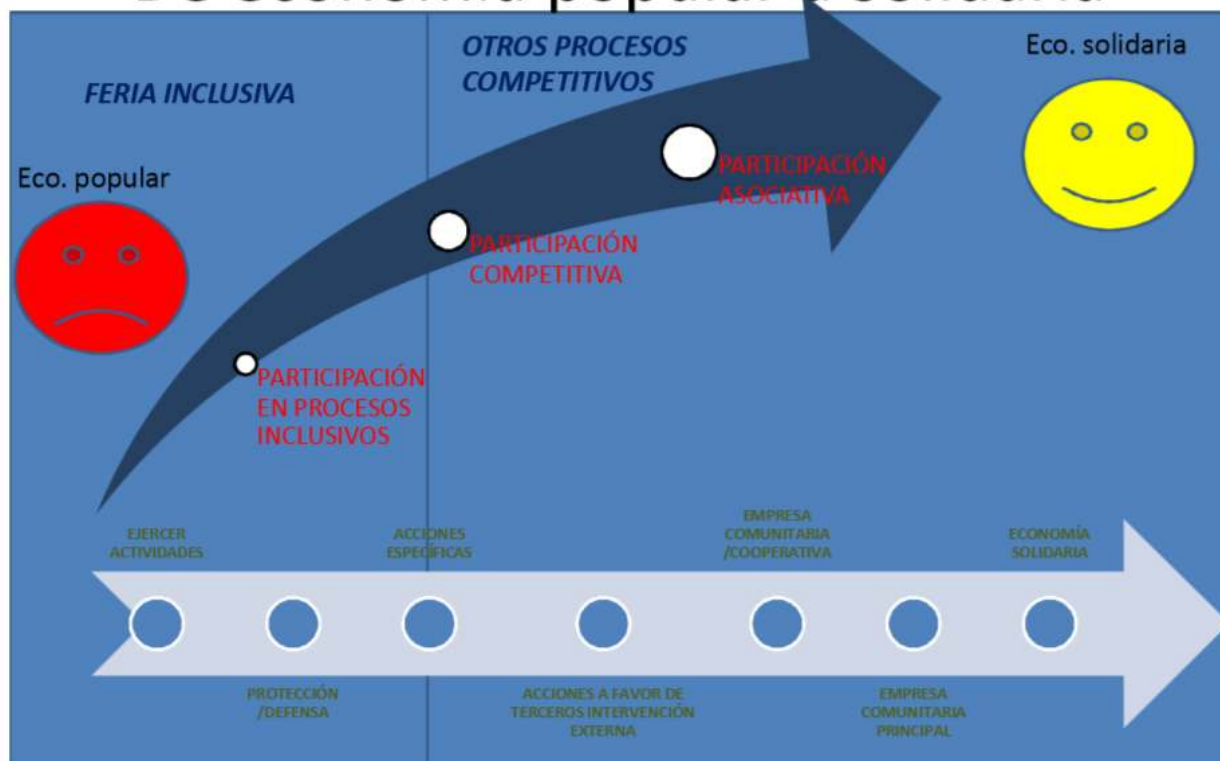
Otra acción sustancial de la entidad especializada debe ser el apoyo a la

²¹ recuérdese que en muchos casos se trata de personas que han estado acostumbradas a mezclar los recursos personales con los de la empresa, o a recibir una mensualidad y no tienen habilidades en temas administrativos y financieros

proyección de la empresa o al impulso personal. El contrato con el Estado permitirá tener márgenes financieros interesantes que pudieran satisfacer al contratado con una sola buena experiencia, y la intención es generar relaciones sostenibles y permanentes de los proveedores con el Estado. Por ello el acompañamiento es estratégico en la planificación de las finanzas, en la visión empresarial, en la construcción de la economía solidaria, en el fortalecimiento del asocio, en la necesidad de utilizar los beneficios como medios para ir logrando el buen vivir de los empresarios, sus familias, sus trabajadores y la sociedad en su conjunto.

Una vez que se logre cimentar una relación comercial fluida, sostenida e incluyente entre la contratante y las pequeñas empresas, se habrá dado un paso gigante no solo para el acercamiento productivo en términos de redistribución de la riqueza, la desconcentración de contratos y adquisiciones, la dinamización de estos sectores y, muy especialmente, para ir incluyendo a nuevos actores a la economía pública, en diversificar las oportunidades comerciales a nuevos actores, de forma que se visualice con claridad una economía solidaria posible, que solvete el camino al Buen Vivir, consagrado en la Constitución ecuatoriana como una herencia justa para las nuevas generaciones.

De economía popular a solidaria



Fuente- elaboración: el autor

TRANSICIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR A LA ECONOMÍA SOLIDARIA.

El reto del acceso de las Pymes al sistema de compras públicas a más de ser un factor dinamizador que logre que más personas puedan comercializar con compradores importantes, debe ir generando las condiciones para la transición de una economía popular (de beneficio privado) a una economía solidaria (de bien común). El proceso propuesto es:

Primera etapa: Fortalecer las ferias inclusivas

Favorecer la participación de agentes tradicionalmente marginados de la contratación pública, apoyando y fortaleciendo a las Pymes que no han tenido oportunidades de contratar con el Estado. En esta etapa bien puede ser que el oferente sea o no asociado a cualquier forma de organización, lo importante es lograr su vinculación a la contratación pública y la necesidad de su formalización como un proveedor del Estado.

Segunda etapa: Fortalecer las relaciones comerciales – solidarias

Una vez que la Pyme ya tenga una experiencia como proveedora del Estado, se exigirá para las siguientes participaciones, un mejoramiento progresivo desde la perspectiva productiva, a la vez que se irá ofreciendo mayor preferencia mientras se vincule a organizaciones con mayor grado de solidaridad, con un esquema como se lo presentó anteriormente.

MEDICIÓN DEL IMPACTO Y PERSPECTIVAS

En esta propuesta es posible medir muchos elementos y de múltiples formas, sin embargo, para ser austeros en indicadores y lograr contar con resultados iniciales objetivos proponemos los siguientes:

- 1.- Nuevos proveedores.
- 2.- Cantidad de procesos para economía solidaria.
- 3.- Cantidad de procesos iniciados con al menos 2 cuatrimestres de anticipación.
- 4.- Monto de contratación por economía popular y solidaria frente al total.

Indicadores de desempeño propuestos

El modelo propuesto puede ir dando las pautas para que las actuales y futuras generaciones de Pymes se conviertan en dinámicos actores económicos para con la gestión pública, favoreciendo la desconcentración de contratos y apoyando a que la contratación pública se fortalezca como una poderosa herramienta de dinámica económica y social.

El rol que se propone de una entidad especializada, es estratégico, y sin importar si la entidad sea pública o privada, es necesario su permanencia para sincronizar a sus actores.

Un solo instrumento de registro, evitar duplicaciones y nuevos requisitos...

PROCESOS:	Tipo de contratación	EP	ES	Observación
Bienes y Servicios Normalizados	Catálogo Electrónico	base de compradores (preferencia a no clientes)	forma parte de la ES (nivel)	
	Ínfima Cuantía			
	(Si el producto no se encuentra en Catálogo)			
	Subasta Inversa Electrónica			
	Menor Cuantía	base de compradores (preferencia a no clientes)	forma parte de la ES (nivel)	
	(Si el producto no se encuentra en Catálogo)			
	Cotización			
	(Si no es posible aplicar procedimientos dinámicos)			
	Licitación			
	(Si no es posible aplicar procedimientos dinámicos)			
Bienes y Servicios No Normalizados	Menor Cuantía			
	Cotización			
	Licitación			
Obras	Menor Cuantía			
	Cotización			
	Licitación			
	Contratación Integral por Precio Fijo			
Consultoría	Contratación Directa			Incluir la modalidad inclusiva/auto invitación
	Lista Corta			Incluir la modalidad inclusiva/auto invitación
	Concurso Público	base de compradores (preferencia a no clientes)	forma parte de la ES (nivel)	
Feria inclusiva			60%	40%
	sobre el nivel de preferencia 30%		Nivel de solidaridad	(cruce con elementos transversales género, discapacidad, etnia, privados de libertad, minorías, enfermedades...)
primera vez	60%	Acceso al sistema de compras públicas		género (%minoría*80)
	40%	Acceso a la institución contratante.		
subsecuentes		experiencia		
		evidencia de formalidad		

GLOSARIO

IEPS: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria

SERCOP: Servicio Nacional de Contratación Pública

MIES: Ministerio de Inclusión Económica y Social.

PAC: Plan Anual de Contrataciones

Pyme: Pequeña y mediana empresa

RAE: Real Academia de la Lengua

RUP: Registro Único de Proveedor del Estado

BIBLIOGRAFÍA

- (1989). The Other Path. En H. d. Soto. Harper & Row Publisher.
- (2011). Documento conceptual y aportes metodológicos para el desarrollo de la economía solidaria. En D. M. Quito.
- Constitución del Ecuador. (2008).
- Diccionario de la lengua española. En R. A. RAE.
- <http://ericfochoa.wordpress.com/2011/02/22/entendiendo-la-eps/>
- Ley Orgánica de la economía popular y solidaria y del sector financiero popular y solidario. (2011).
- Soto, H. d. (1989). The Other Path. En H. d. Soto. Harper & Row Publishers.
- Tocachi, E. O. (22 de febrero de 2011). Cuaderno de ideas. Obtenido de