




GRUPO
EMPRESARIAL
CEAS

ESPECIALISTAS

La Compra Pública y la transformación de la
Matriz Productiva del Ecuador en el marco de la
dolarización.

Jaime Santiago Mejía Andrade

Jaime Santiago Mejía Andrade



**“LA COMPRA PÚBLICA Y LA
TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ
PRODUCTIVA DEL ECUADOR EN EL
MARCO DE LA DOLARIZACIÓN”**

Introducción. –

A lo largo de su historia el Ecuador ha enfrentado épocas de bonanza (boom cacaoero, petrolero) así como profundas crisis que han desafiado la resistencia de su economía (crisis bancaria de 1999). Lo cierto es que a la fecha, los índices económicos parecen acompañan el pregonado éxito del gobierno de la revolución ciudadana, el cual ha sido criticado por unos y elogiado por muchos. No es materia de este documento realizar una valoración en positivo o en negativo del tema político, sino expresar la íntima relación que existe entre el sistema de la dolarización, la transformación de la matriz productiva y la compra pública.

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, al 2013 el Ecuador ocupa el lugar 12 entre 19 economías latinoamericanas en función de su PIB per cápita con un valor de USD5 627, el primer lugar lo ocupa Chile con USD16 273 y el último es Haití con USD827. Aparentemente la economía nacional se ha estabilizado en la última época, sobre todo si la comparamos con la década de los 90.

Sin embargo, los importantes avances del Ecuador representan para su población nuevos desafíos en esa larga y constante carrera por el progreso. La dolarización es un puntal indiscutiblemente de aquello, pero su importancia no está exenta de bemoles que deben ser atendidos por el régimen de turno, sobre todo en el marco de pasar de una economía primaria extractivista hacia una de producción de bienes y servicios de valor agregado.

En ese sentido la normativa ecuatoriana en materia de contratación pública: a la cabeza la Constitución del Ecuador y en la base las Resoluciones expedidas por el Servicio de Contratación Pública –SERCOP-, pretenden dar impulso a la transformación de la matriz productiva a través de la compra pública, con preferencia en los bienes y servicios de origen ecuatoriano.

La transformación de la matriz productiva no implica tan solo el paso de un modelo a otro, conlleva un desafío en la mentalidad de los ecuatorianos (acostumbrados siempre a que lo extranjero es mejor), y la sustitución progresiva de las importaciones. Todo ello con el evidente sostenimiento de una economía dolarizada que cada vez demanda mayor cantidad de dólares en circulación.

El presente documento constituye un análisis, desde mi criterio por supuesto, de esa íntima relación que existe entre el sistema de la dolarización, la transformación de la matriz productiva y la relevancia de la compra pública respecto de los dos ámbitos anteriores.

1. La dolarización en el Ecuador. -

1.1. Contexto económico - histórico ¹

Para efectos del presente trabajo, considero relevante realizar una breve síntesis de las profundas transformaciones que ha tenido el Ecuador en las últimas 4 décadas. Hasta los años sesenta tenemos un país mayoritariamente rural y agrícola, que con el descubrimiento y la posterior explotación de significativos yacimientos petroleros a comienzo de los setenta, le permitió desarrollar un rápido proceso de industrialización y urbanización durante esa década.

El inusual ingreso de divisas por exportaciones petroleras así como el agresivo endeudamiento externo desde 1976 (consecuencia el segundo del primero), causaron graves desequilibrios en la economía nacional que, en conjunción con otros factores externos, desembocaron en la crisis económica de 1982. En el año de 1992, y luego de tres programas de

¹ Parte del presente acápite fue tomado de: Mejía A. Jaime. REESTRUCTURACIÓN Y REPOSICIONAMIENTO DEL PARTIDO UNIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA – NUEVO ACUERDO POPULAR EN EL ECUADOR (UDC-NAP). Trabajo para el Master de Estudios Políticos Aplicados, junio 2011. Pág. 13-20.

ajuste² (a esta etapa se la conoce como “década perdida”³), la economía ecuatoriana pareció estabilizarse y, para fines de 1994, las expectativas económicas eran indudablemente promisorias: a diciembre de ese año la inflación que estaba en el orden del 60% había bajado al 25% sin causar una significativa contracción del aparato productivo. Las reservas de divisas crecían y una estricta política fiscal daba credibilidad a todo el plan económico del régimen de la época.

Con una economía estable el ahorro financiero subió significativamente, lo que trajo consigo una alta demanda de créditos tanto para consumo como para inversión que pudo ser cubierto sin dificultad por la banca nacional. Para analistas como Vicente Albornoz (1999), este alto endeudamiento, derivado del ambiente de optimismo reinante en esos momentos en el país, es un punto clave para entender los eventos posteriores, pues a mayor nivel de endeudamiento de una economía, mayor es su vulnerabilidad a cambios en la tasa de interés y, como se verá más adelante, esta alta vulnerabilidad fue uno de los principales factores para explicar la fuerza con que los eventos de 1995 golpearon al Ecuador.

Los principales shocks que afectaron a la economía ecuatoriana en 1995 fueron los siguientes: la guerra con el Perú (representó un gasto extraordinario para el Estado equivalente al 2% del PIB); la crisis energética debida a la sequía que afectó durante el tercer trimestre de 1995 a la vertiente oriental de la Cordillera de los Andes; los efectos de la crisis mexicana o efecto tequila que afectaron la percepción de los inversionistas sobre América Latina en general y les llevaron a retirar inversiones de toda la región.

Todos estos factores se sumaron a hechos inesperados que golpearon aún más la escuálida economía ecuatoriana: el fenómeno de "El Niño" que causó enormes estragos en la agricultura y la infraestructura del país

² Sobre los desequilibrios en la década de los 70 y la llamada "Enfermedad Holandesa" ver De la Torre (1987) y Marshal (1988).

³ Albornoz G. Vicente. ¿LA SEGUNDA "DÉCADA PERDIDA" DEL ECUADOR? Revista América Latina *Hoy No.* 22, agosto 1999. Pág. 49.

(pérdidas por USD2 600 millones, es decir más del 12% del PIB nacional); la caída del precio del petróleo (principal fuente de ingresos estatales), que pasó de un promedio de USD16,7 por barril entre 1996 y 1997, a USD9,4 en los primeros ocho meses de 1998; y, la crisis asiática que afectó al Ecuador tanto por la disminución en la demanda de los bienes exportados a ese continente como por la caída de los precios de esos productos.

Producto de estos hechos, para finales del año 1999 la situación económica del Ecuador era insostenible, la inflación estaba en el orden del 60% y la cotización del dólar había pasado de 4 500 sucres al inicio de la gestión de Jamil Mahuad a 25 000 sucres por dólar. Todo esto derivó en que el régimen de Mahuad decidiera dolarizar la economía del país, hecho que, como veremos, a la postre le brindaría estabilidad y posibilidades de desarrollo al Ecuador pero anclado a condiciones muy rígidas.

1.2. Los efectos de la dolarización

En términos estrictamente económicos, la dolarización significó para el Ecuador principalmente:

- Una disminución de la inflación: pasó del 91% en el año 2000 a 2,7% en el 2013⁴,
- Un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto: pasando de USD16 000 millones en el año 2000 a USD90 000 millones en el 2013⁵,
- El avance en el PIB *per cápita*: pasó de USD1 324 en el año 2000 a USD5 425 en el año 2013⁶,
- Una tasa de crecimiento económico sostenido: en un promedio del 4% anual.

⁴ Fuente Instituto Nacional de Estadísticas y Censo.

⁵ Fuente Banco Central del Ecuador.

⁶ Fuente Banco Mundial en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>

Es decir, pese a que en el discurso del año 99 se anunció que la decisión de dolarizar la economía ecuatoriana constituía “*un salto al vacío*”⁷, las cifras macroeconómicas hablan de resultados que, fríamente, demuestran que el *salto al vacío* tuvo efectos positivos en la moribunda economía del Ecuador.

Sin embargo, para economistas como Jeffrey Sachs (Estados Unidos) y Felipe Larraín (Chile), la dolarización es más una “camisa de fuerza” que una salida viable para las economías latinoamericanas. De acuerdo con estos autores, la imposibilidad de devaluar la moneda para incentivar las exportaciones, la dependencia a los Estados Unidos y la necesidad de mantener un balance presupuestario son elementos que constituyen un verdadero reto para los regímenes que adoptan un sistema como este⁸.

Adicionalmente, el crecimiento económico del país no significó necesariamente el mejoramiento de las condiciones de vida de un sector importante de la población que históricamente ha sido relegada, en particular pequeños y medianos productores de bienes y servicios a nivel nacional.

La ausencia de inversión en materia social, sumado a los bajos estándares de calidad en la educación, la falta de tecnificación del talento humano y la incipiente infraestructura del país, anclaron al sistema de la dolarización a factores exógenos peligrosos y volátiles como: el precio internacional de las materias primas, las remesas enviadas por los migrantes del exterior, y los precios del petróleo. En esa variable la industrialización del Ecuador fue un tema particularmente desatendido.

Con esta base, es indudable que la dolarización ha obligado al Ecuador a mejorar su manejo de las finanzas públicas y buscar incentivar la llegada de inversión extranjera de calidad, a fin de sostener el flujo suficiente de

⁷ESPINOSA, Simón (2006): Presidentes del Ecuador. Revista Vistazo, Ecuador.

⁸ Informe CONSULTORES ESTRATÉGICOS ASOCIADOS CIA. LTDA., 9 de abril del 2014.

dólares para el óptimo funcionamiento de la economía. Para el país el desafío significa, en términos simples, que los dólares que entran sean más de los que salen.

Desde el año 2000 gobernantes de casi todas las tendencias políticas fueron huéspedes de Carondelet, y a pesar de sus marcadas diferencias ideológicas todos ellos han coincidido, hasta la fecha, en una premisa: *salir de la dolarización tendría un costo mucho más alto que mantenerla*. Es por ello que varias reformas estructurales han sido necesarias con el afán de salvaguardar la fragilidad de una economía basada en moneda extranjera, pero en mi opinión, ninguna otra con la ambición ni la profundidad de transformar la Matriz Productiva del Ecuador.

La transformación de la Matriz Productiva es un tema tan amplio como complejo, pero no es difícil adivinar que el objetivo pretendido por el gobierno del Economista Rafael Correa Delgado necesite valerse de múltiples instrumentos de política económica como la compra pública. Compra que como veremos, es más que la simple provisión y adquisición de bienes, obras y servicios por parte del Estado: es un arma fundamental, compleja y necesaria para el sostenimiento de la dolarización y la transformación del aparato productivo ecuatoriano.

2. La matriz productiva y su transformación. –

De acuerdo con la Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo -SENPLADES-⁹, el Ecuador es un país que produce bienes y servicios con

⁹ La Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo es la Institución pública encargada de realizar la planificación nacional en el Ecuador, de forma participativa incluyente y coordinada para alcanzar el Buen Vivir previsto en la Constitución ecuatoriana. (<http://www.planificacion.gob.ec/la-secretaria/>).

muy poco valor agregado, lo que trae como consecuencia que los productos con un alto componente tecnológico, deban ser importados. Esta situación pone al país a merced de varios enemigos de su economía dolarizada: vulnerabilidad frente a los precios internacionales de este tipo de bienes, balanza comercial desfavorable (al ser más lo que compramos que lo que vendemos al extranjero), y una fuerte salida de divisas de la economía.

Consciente de aquello, el actual régimen ha establecido dentro del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017¹⁰ -PNBV-, el denominado Objetivo 10: IMPULSAR LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA. Este objetivo, que a primera luz suena algo abstracto, es en resumen el incentivar el crecimiento de la industria ecuatoriana con el apoyo de la inversión pública, a fin de que se tecnifique en la producción de los bienes y servicios que demanda la economía ecuatoriana, con los más altos estándares de calidad.

Pero ¿Qué es la Matriz Productiva?, de acuerdo con el -PNBV- la Matriz Productiva es: *“un conjunto que incluye los productos, los procesos productivos y las relaciones sociales resultantes de esos procesos”*; y su transformación constituye un proceso mediante el cual el Ecuador pretende pasar del patrón de especialización primario exportador y extractivista a uno que privilegie la producción diversificada, ecoeficiente y con mayor valor agregado, así como los servicios basados en la economía del conocimiento y la biodiversidad¹¹.

La transformación de la matriz productiva supone un cambio de las estructuras tradicionales de producción, en las cuales se ha privilegiado la acumulación de un grupo reducido de actores de la economía en detrimento de otros que, al no tener la especialización técnico – científica,

¹⁰ El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, representa la postura política definida y constituye la guía de gobierno que el país aspira tener y aplicar en los próximos cuatro años. (Fuente: Resumen PNBV 2013-2017. Pág. 14)

¹¹ SENPLADES, Transformación de la Matriz Productiva, año 2012.

ni los recursos para la producción de bienes, perpetúan situaciones de exclusión y pobreza en amplios márgenes de la población¹².

Para ello, fomentar altas tasas de crecimiento con efectivas medidas que reduzcan la brecha tecnológica, así como la generación de encadenamientos territoriales de producción de bienes y servicios de valor agregado y alta calidad, son puntales que buscan la generación de empleo de calidad, igualdad social y autosuficiencia en la provisión de bienes y servicios para el consumo local.

Los ejes para la transformación de la matriz productiva, de acuerdo con SENPLADES, giran en los siguientes aspectos:

1. Diversificación productiva basada en el desarrollo de industrias estratégicas y el establecimiento de nuevas actividades productivas. Esto con la finalidad de ampliar la oferta de productos ecuatorianos y reducir la dependencia del país a productos del exterior.
2. Agregación de valor en la producción existente mediante la incorporación de tecnología y conocimiento en los actuales procesos productivos de biotecnología (bioquímica y biomedicina), servicios ambientales y energías renovables.
3. Sustitución selectiva de importaciones con bienes y servicios que el país ya produce y/o que seríamos capaces de sustituir en el corto plazo.
4. Fomento de las exportaciones de productos nuevos, diversificando el destino internacional de los productos de origen ecuatoriano provenientes de actores nuevos, particularmente de la economía popular y solidaria.

¹² Particularmente: pequeños y medianos artesanos, empresas, negocios y unidades productivas en las distintas provincias del país.

Todo esto supone el mejoramiento de la infraestructura del país, como son: carreteras, puertos y aeropuertos, servicio de seguridad y saneamiento; así como el establecimiento de incentivos para la inversión privada de calidad y agentes estatales reguladores de las relaciones de mercado (Superintendencias, Agencia de Regulación, entre otras). De igual forma, el crédito y el financiamiento destinado al sector productivo, constituyen otro elemento importante de este proceso.

Adicionalmente, el contexto legal en el que se encuadre todo este complejo proceso ha demandado de varias reformas legales que abarquen todos los ámbitos: tributario; de regulación y control de poder de mercado; de la producción, el comercio y la inversión; la educación; la planificación; las finanzas públicas; la contratación pública, entre otras.

Tan importante es la estrategia para la transformación de la Matriz Productiva, que en orden de importancia ocupa el tercer lugar en jerarquía de planificación, luego de la Constitución de la República y el Plan Nacional del Buen Vivir; señalando a la compra pública como el instrumento de política económica que privilegia a la adquisición de productos nacionales, permitiendo la importación únicamente en caso de que se verifique un análisis exhaustivo del mercado nacional.

El desafío implica la conformación de nuevas industrias y la construcción de nuevos sectores con alta productividad, competitivos, sostenibles, sustentables y diversos, profundizando la inversión pública, impulsando la contratación pública y promoviendo la inversión privada, siempre con una visión de planificación a largo plazo.

Bajo ese esquema, el objetivo 10 del –PNBV- plantea varias políticas y lineamientos estratégicos a fin de alcanzar la transformación de la matriz productiva, entre los más relevantes podemos citar:

- ✓ Diversificación y generación de mayor valor agregado en la producción nacional.

- ✓ Promoción y generación de tecnología en la producción primaria de bienes intermedios y finales.
- ✓ Diversificación y generación de mayor valor agregado en los sectores prioritarios que proveen servicios.
- ✓ Impulso de la producción y la oportunidad de forma sostenible y sustentable, fomentando la inclusión y redistribuyendo los factores y recursos de la producción en el sector agropecuario, acuícola y pesquero.
- ✓ Fortalecimiento de la economía popular y solidaria –EPS-, y las micro, pequeñas y medianas empresas -MYPES- en la estructura productiva.
- ✓ Impulso de la inversión pública y la compra pública como elementos estratégicos del Estado en la transformación de la matriz productiva.
- ✓ Impulso de las condiciones de competitividad y productividad sistémica necesarias para viabilizar la transformación de la matriz productiva y la consolidación de estructuras más equitativas de generación y distribución de la riqueza.

A todas luces queda claro que la tantas veces mencionada transformación de la matriz productiva, constituye una política pública y un eje transversal en los objetivos nacionales, y por tanto torna de vital importancia elementos como la compra pública, pues como veremos adelante, la compra de bienes y servicios de origen ecuatoriano por parte del Estado, constituyen un importante mecanismo de redistribución de la riqueza, de estímulo al consumo, y de mantenimiento y generación de las divisas que son vitales para el sostenimiento del esquema de dolarización.

Desde el punto de vista de la compra pública, las adquisiciones Estatales buscan enfocarse en la participación de las empresas¹³ que incluyan en sus ofertas el valor agregado nacional más elevado y, en el mediano plazo, estructurar industrias capaces no solo de satisfacer con producto ecuatoriano la demanda local sino también exportarlo a distintos mercados a nivel mundial. La consecuencia¹⁴: balanza comercial favorable, ingreso de divisas frescas, inversión privada de calidad, empleo de calidad y redistribución del capital, con un claro efecto en el sostenimiento de la dolarización.

3. La compra pública como instrumento de política económica. –

Con el marco de la dolarización y la transformación de la matriz productiva, es menester entrar ahora en el análisis de la compra pública como ese instrumento de política económica que coadyuve con la sostenibilidad del modelo económico ecuatoriano.

3.1. Breves antecedentes de la contratación pública ecuatoriana. –

Hasta hace menos de dos décadas, uno de los principales problemas que afrontaba el Estado ecuatoriano en el ámbito de la contratación pública, consistía en la existencia de una multiplicidad de cuerpos normativos que regulaban los procedimientos de contratación realizados por las entidades contratantes. De hecho, al revisar el cuarto inciso del artículo 4 de la Ley de Contratación Pública codificada –vigente hasta el 4 de agosto de 2008- en los procedimientos cuya cuantía era inferior al valor que resultaba de multiplicar el coeficiente 0,00002 por el Presupuesto Inicial del Estado, existían tantos reglamentos de contratación como entidades contratantes habían, pues en estos casos, le correspondía a cada entidad emitir las normas reglamentarias pertinentes para dicho efecto¹⁵.

¹³ Empresa en el sentido más amplio de la palabra: cualquier unidad productiva.

¹⁴ Consecuencia entendida como el ideal a ser alcanzado por las reformas propuestas.

¹⁵ Informe CONSULTORES ESTRATÉGICOS ASOCIADOS CIA. LTDA., 9 de abril del 2014.

Era tal el galimatías de contratar con el Estado ecuatoriano que los proveedores de bienes y servicios debían registrarse como tales, en todas y cada una de las Instituciones en las cuales pretendían vender sus productos, esto sin mencionar que la engorrosa burocracia a la que estaban sometidos los procesos, derivaban en casos de corrupción o imposibilidad de culminar con éxito la compra de bienes y servicios necesarios para el funcionamiento del aparato Estatal. Resultado: ineficacia e ineficiencia de la compra pública, despilfarro de recursos, en fin falta de aprovechamiento de los efectos de la compra pública.

Otro de los aspectos de generaba gran preocupación en la contratación pública, era lo que algunos tratadistas como Inés María Baldeón han denominado como la fuga del derecho administrativo, que se plasma en el hecho de que las compañías mercantiles y demás instituciones de derecho privado, -que administraban y estaban constituidas por capital accionario público-, no debían aplicar las normas que regulaban a la contratación pública, y por tanto sus acciones se encontraban sometidas al régimen común previsto en el derecho privado.

Ambos temas fueron normados a través de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública –LOSNCPP- publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008, cuyo contenido tiene por objeto la protección de los recursos públicos con independencia de la naturaleza jurídica de quien los maneje; y, en la misma línea, terminar con la atomización de cuerpos normativos en las distintas entidades contratantes, unificando en una sola ley todos los procedimientos de contratación de obras, bienes y servicios que realicen las diversas entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la LOSNCPP, entre las cuales constan las compañías mercantiles, las corporaciones, asociaciones o sociedades civiles que posean recursos públicos, siempre que su capital, patrimonio o los recursos que se les asignen esté integrado en el 50% o más con participación estatal¹⁶.

¹⁶ Ídem.

Por primera vez el gobierno Ecuatoriano creó un organismo al que denominó Instituto Ecuatoriano de Contratación Pública –INCOP-, actual Servicio de Contratación Pública –SERCOP-, como una entidad de derecho público, técnico y autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria, capaz de ejercer la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública¹⁷ y poner a la compra pública en el marco de los instrumentos estratégicos de la economía nacional.

Actualmente los resultados obtenidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública hablan muy bien de la planificación que existe sobre el tema, así como su real incidencia en los objetivos del –PNBV- y su capacidad de incidir positivamente en otros factores decisivos como la balanza comercial. Aún quedan temas pendientes es cierto, pero haber pasado de la mala palabra que constituía contratar con el Estado, a una compra pública pensada como herramienta económica y social, ciertamente significa un gran avance.

Lo que es indudable es que la contratación pública dejó de ser una rama exclusivamente jurídica, o circunscrita únicamente a abogados o doctores en jurisprudencia, para derivar en un proceso interdisciplinario en el que participan el Derecho, la Economía, las Finanzas, las Políticas Públicas, entre otras¹⁸.

3.2. El impacto de la compra pública en la economía ecuatoriana

¹⁷ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Art. 10.- Créase el Servicio Nacional de Contratación Pública, como organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal será el Director General o la Directora, quien será designado por el Presidente de la República.

El Servicio Nacional de Contratación Pública ejercerá la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública...

¹⁸ Tomado de la conferencia “LOS RETOS DE LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA”, dictada por Inés María Baldeón Barriga con motivo de las Jornadas Académicas organizadas en Quito los días 29, 30 y 31 de octubre de 2013, por el Instituto de Derecho Administrativo IDEAS y la Universidad Andina Simón Bolívar.

La contratación pública en el Ecuador, desde el año 2009 hasta lo que va del año 2014, ha desembolsado por la adquisición de bienes y servicios alrededor de USD40 000 millones¹⁹. Una cifra de esa envergadura representa casi el 50% del Producto Interno Bruto del país por el año 2013, y un 120% del total del Presupuesto General del Estado aprobado para el año 2014.

Si hablamos en términos anuales, las cifras que destina el Estado Ecuatoriano a la compra de bienes y servicios necesarios para su funcionamiento representa en promedio un 15% el PIB y el 40% del total del Presupuesto General del Estado. En una economía como la ecuatoriana, el impacto de un desembolso tan grande de recursos no puede estar sujeto a vaivenes como los enunciados en los antecedentes históricos de la contratación pública sino que requiere de verdadera planificación y un marco jurídico y técnico que incida positivamente en la economía.

Para tener una idea aún más clara, el valor de la compra pública en el periodo 2009 a 2014 representa más del 70% de toda la recaudación tributaria realizada en el país en el mismo periodo de tiempo. Un país dolarizado como el Ecuador no puede dejar al azar una fuente tan preponderante de divisas, ni tampoco ignorar su posible incidencia en los objetivos señalados en los acápites del presente ensayo.

Las compras públicas se han convertido, tal como lo señala el Jorge Arias²⁰:

“...en uno de los elementos fundamentales de la economía nacional, siendo el medio a través del cual se dinamiza la balanza comercial interna y que permiten definir las políticas de incentivo a la producción

¹⁹ Fuente: Reportes Sistema de Contratación Pública en <http://portal.compraspublicas.gob.ec/incop/analisis-sercop/>

²⁰ Arias. Jorge. VALOR AGREGADO ECUATORIANO Y DESAGREGACIÓN TECNOLÓGICA, HERRAMIENTAS DE IMPULSO AL SECTOR PRODUCTIVO NACIONAL. Revista ecuadorcompra No. 6, noviembre 2013. Pág. 8.

nacional y preferencias a aquellos proveedores cuyos productos son de origen ecuatoriano...”.

De acuerdo con -SENPLADES-, el sistema de contratación pública había sido tradicionalmente enfocado a contratar principalmente con multinacionales, grandes proveedores nacionales e internacionales, e intermediarios. El dinero desembolsado por el Estado tenía como destino la importación de los productos, ignorando siquiera la posibilidad de desarrollo de la producción nacional, subcontratando en temas menores a empresas nacionales, lo que derivaba en un escaso impacto redistributivo, perpetuando un esquema de acumulación en pocas manos.

Con la transformación de la matriz productiva, lo que pretende el gobierno ecuatoriano, además de los efectos señalados sobre la dolarización, es fomentar la producción nacional y local de los actores de la economía popular y solidaria, buscando efectos multiplicadores del gasto como: redistribución, posibilidades de producción nacional, estímulo de la inversión privada, y el fomento de la transferencia de tecnologías al país.

Pero ello, a más de la dificultad que entraña en un país tan poco industrializado como el nuestro, representa un desafío normativo que enfoque a la contratación pública en la compra de bienes y servicios de origen ecuatoriano, o al menos que procure preferir en sus procedimientos de contratación a aquellos proveedores que sean capaces de ofertar la mayor cantidad de valor agregado ecuatoriano.

3.3. Preferencia por la participación nacional.

Desde el punto de vista normativo, la preferencia por la participación nacional en el ámbito de la contratación pública, constituye un tema novedoso que enmarca la visión de instrumento económico – político y social a la compra pública.

Como hemos señalado, el -PNBV- vigente para el periodo 2013-2017, establece como uno de los objetivos principales del Gobierno ecuatoriano el impulsar la transformación de la matriz productiva²¹, a través de la conformación de nuevas industrias y la promoción de nuevos sectores con alta productividad, competitivos, sostenibles, sustentables y diversos, con visión territorial y de inclusión económica en los encadenamientos que genera.

En el mismo sentido, en el documento se establece como lineamiento específico el profundizar la inversión pública como generadora de condiciones para la competitividad sistémica²², impulsando la contratación pública y promoviendo la inversión privada en el Ecuador.

Esta política se alinea a lo ordenado en la Constitución del Ecuador que en su artículo 276 establece que el régimen de desarrollo tiene como uno de sus objetivos la construcción de un “*sistema económico justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo*”. Para ello, el Gobierno ha considerado como uno de los elementos de la mentada transformación el incentivar, a través de varios instrumentos legales, la producción nacional de bienes y servicios, con especial énfasis de los actores de la denominada economía popular y solidaria²³.

Uno de esos instrumentos legales y de política económica constituye la compra pública por parte del Estado ecuatoriano. En ese sentido, el artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador ordena:

²¹ Resumen Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017, p. 77.

²² De acuerdo con el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, la inversión pública genera condiciones para fomentar la competitividad sistémica: cualificación del talento humano, innovación de productos y procesos, ampliación y mejoramiento de la infraestructura de soporte (carreteras, conectividad, logística, entre otros).

²³ La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero define en su Art. 1 a la economía popular y solidaria como: *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.*

“Art. 288.- 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.”

Es decir, para el gobierno del Ecuador constituye una política pública, con base constitucional y de planificación para el desarrollo del país, el incentivar la producción nacional a través de los procedimientos de contratación pública, lo cual se concreta en la evaluación de las ofertas con la aplicación de los denominados márgenes de preferencia a favor de los proveedores que acrediten tener dicha participación nacional, el mismo que será evaluado en atención al mayor porcentaje de valor agregado ecuatoriano que estos propongan; es decir, obtendrá mayor preferencia la oferta que tenga el más alto porcentaje de valor agregado ecuatoriano determinado y las demás propuestas tendrán una valoración inversamente proporcional.

En este sentido, el artículo 6 número 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) señala que se entiende por participación nacional a: *“Aquel o aquellos participantes inscritos en el Registro Único de Proveedores cuya oferta se considere de origen nacional”*. Por su parte, el número 21 de la misma norma legal señala que el origen nacional: *“Se refiere a obras, bienes y servicios que incorporen un componente nacional en los porcentajes que sectorialmente se definan por parte del Ministerio de Industrias y Competitividad²⁴, de conformidad a los parámetros y metodología establecidos en el Reglamento de la presente Ley”*.

Es decir, para que un proveedor pueda tener participación nacional y enmarcarse en lo dispuesto en la normativa citada, se requiere que en la

²⁴ Cabe señalar que esta Cartera de Estado cambió su denominación a Ministerio de Industrias y Productividad “MIPRO”.

obra, bien o servicio que va a ejecutar, incorpore componentes nacionales, sin que se establezca como requisito que el proveedor sea nacional. Dicho de otro modo, las obras, bienes o servicios de las compañías de nacionalidad ecuatoriana no son *per se* de origen nacional, ni tampoco se excluye de esta categoría a las obras, bienes o servicios, por el mero hecho de ser producidos por las compañías que no tengan nacionalidad ecuatoriana²⁵.

De esta forma, independientemente de la nacionalidad de la compañía, es totalmente posible que cualquier persona jurídica habilitada para operar en el Ecuador, pueda acceder a los márgenes de preferencia de la participación nacional, en caso de que en la obra, bien o servicio que provee incorpore componentes nacionales dentro de los márgenes establecidos por el Ministerio de Industrias y Productividad –MIPRO- lo cual está contemplado en la Resolución No. RE-2013-089, de 28 de julio del 2013 expedida por el SERCOP, en la cual se dispone que las entidades contratantes en los procedimientos de contratación de bienes, obras y servicios realizarán la convocatoria a proveedores que tengan su domicilio fiscal en el Ecuador, que oferten bienes y/o servicios de origen ecuatoriano.

Adicionalmente, mediante oficio No. MIC:E-F-201-2008-SCI de 6 de noviembre de 2008 enviado al INCOP –actual Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP-, el MIPRO determinó el origen nacional en los siguientes términos:

1. “Origen nacional de un bien: Cuando un bien incorpore un agregado nacional igual o superior al 40% del costo”.
2. “Origen nacional de un servicio u obra: Si el oferente es una persona natural o jurídica domiciliada en el país donde ejerza sus actividades

²⁵ De acuerdo con el doctor Roberto Salgado, las compañías de nacionalidad ecuatoriana son aquellas que se constituyen al amparo de lo dispuesto en la normativa del Ecuador, mientras que aquellas sociedades constituidas bajo leyes extranjeras, pese a estar domiciliadas en el país, mantienen la calidad de extranjeras.

sustanciales, y más del 60% de su oferta represente el costo de la mano de obra, materias primas e insumos nacionales”.

Posterior a ello, el Director Ejecutivo del Instituto Nacional de Contratación Pública -INCOP-, actual Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP-, aclaró lo señalado por el MIPRO para el ámbito de la contratación pública, a través de varias Resoluciones, siendo la disposición transitoria primera de la Resolución No. RE-2013-089 del 28 de junio de 2013 emitida por el SERCOP, la que a la fecha señala que:

“Hasta que el Instituto de Contratación Pública determine los valores de agregado nacional por sectores de la economía ecuatoriana o la metodología que corresponda, se utilizarán los siguientes umbrales mínimos a cumplir en la provisión de bienes y servicios para que sean considerados de origen ecuatoriano en los procedimientos de contratación pública:

Valor agregado sectorial para bienes: 40% de valor agregado ecuatoriano.

Valor agregado sectorial para servicios: 60% de valor agregado ecuatoriano.”

Como se puede determinar, tanto de las normas legales como de las resoluciones y acuerdos expedidos por el MIPRO y por el SERCOP, para obtener los beneficios de la participación nacional no es necesario que el proveedor sea nacional; sino que, en definitiva, se requerirá:

Para el caso de bienes: Que el bien tenga un componente nacional de al menos el 40%.

Para el caso de servicios: Que el servicio tenga un componente nacional de al menos el 60%.

La determinación del porcentaje del componente nacional la realiza el propio proveedor a través del formulario del cálculo del porcentaje del valor agregado ecuatoriano que forma parte de los pliegos, el cual sirve justamente para calcular el porcentaje del valor agregado nacional respecto al costo de producción (desagregado por el elemento de costo)²⁶.

Es decir, en la actualidad, es el mismo proveedor el que realiza y presenta el cálculo del porcentaje del valor agregado nacional respecto de lo que representa el costo de haber producido el bien (el costo no contempla el margen de utilidad del proveedor), estando sujeto a sanciones legales en caso de faltar a la verdad en la oferta presentada.

Es tal el impulso de la normativa de contratación pública hacia la producción nacional, que el artículo 5 de la Resolución No. RE-2013-0000089, expedida por el SERCOP establece que:

“En los procedimientos de contratación, cuando existan proveedores con domicilio fiscal en el Ecuador, que oferten obras, bienes y/o servicios de origen ecuatoriano y otros cuyas ofertas sean de origen extranjero, las entidades contratantes calificarán y continuarán los procedimientos exclusivamente con la oferta u ofertas de obras, bienes y/o servicios de origen ecuatoriano; las demás ofertas serán descalificadas por incumplir con el porcentaje mínimo que determina el origen ecuatoriano de las obras, bienes y servicios; conforme la presente resolución. Siempre que las ofertas de obras, bienes y servicios cumplan con el porcentaje mínimo de componente ecuatoriano, se deberá aplicar los márgenes de preferencia previstos en los pliegos, correspondiendo el máximo puntaje a la oferta con mayor porcentaje de componente ecuatoriano y a las demás en forma directamente proporcional”.

Es decir, en caso de que una sola de las ofertas presente un valor agregado ecuatoriano igual o superior al mínimo establecido (40% en bienes y 60%

²⁶ Informe CONSULTORES ESTRATÉGICOS ASOCIADOS CIA. LTDA., 9 de abril de 2014.

en servicios), excluye por sí sola la participación de cualquier otra que no alcance tal porcentaje, al ser consideradas como de origen extranjero. Y, en caso de que varias ofertas igualen o superen el margen señalado, la que tenga el porcentaje de participación más alta obtendrá el máximo puntaje y las demás en forma proporcional a ésta.

Sin embargo, el SERCOP –consciente de la incipiente industrialización del Ecuador- ha previsto en la misma Resolución No. RE-2013-0000089 en su artículo 6, lo siguiente:

“Únicamente cuando en los procedimientos de contratación no hubiere oferta u ofertas de obras, bienes y/o servicios consideradas de origen ecuatoriano, las entidades contratantes continuarán el procedimiento con las ofertas de obras, bienes o servicios de origen extranjero. En este caso, las ofertas de origen extranjero que ofrezcan el mayor porcentaje de componente ecuatoriano, obtendrán los márgenes de preferencia por valor agregado ecuatoriano previsto en los pliegos, correspondiendo el máximo puntaje a la oferta con mayor porcentaje de agregado ecuatoriano y a las demás en forma directamente proporcional.”

Dicho de otro modo, cuando no hay una sola oferta de origen ecuatoriano, la entidad contratante puede continuar con la evaluación de las ofertas extranjeras; y, aún bajo ese supuesto, en la evaluación se deberá otorgar el mayor puntaje a aquella que presente el mayor valor agregado ecuatoriano.

3.4. Desafíos de la compra pública con preferencia a la producción nacional

Sin duda esto es un avance importante en la estrategia de focalizar la compra pública en la producción de bienes y servicios de origen ecuatoriano. Sin embargo, las cifras relativas a la producción nacional como tal, hacen actualmente inviable la plena aplicación de estas disposiciones,

pues de acuerdo con la SENPLADES²⁷, en las compras públicas del periodo 2010 – 2011 del 100% de las adquisiciones únicamente 48% tenía algún componente de origen nacional, mientras que el 52% es totalmente de producción extranjera (sin ningún valor agregado nacional).

Y, de acuerdo con el mismo informe, del total del 100% de la compra pública el 88% es componente importado. Es decir, en nuestro país el valor agregado ecuatoriano no alcanza los porcentajes previstos en la normativa para ser considerados como de origen ecuatoriano.

Este hecho presenta una serie de desafíos que deben ser solventados por el legislador, la autoridad de control y la participación de los actores económicos involucrados en la contratación pública. En opinión de varios especialistas²⁸ en contratación pública, el paso dado por el régimen respecto del valor agregado ecuatoriano constituye un avance necesario para lograr la tan anhelada transformación de la matriz productiva, que no admitía mayor espera.

En mi criterio, la implantación de márgenes de preferencia a bienes y servicios de origen ecuatoriano en contratación pública, sin contar antes con un proceso sostenido de industrialización del Ecuador, presenta un sin número de retos que señalo a continuación:

1. El actual SERCOP juega un papel fundamental como ente rector en materia de contratación pública pero su estructura aún sigue siendo insuficiente para ejercer una efectiva rectoría de los procesos de contratación pública, más aún si consideramos que los montos de compra que maneja anualmente el Estado Ecuatoriano representan más de la décima parte del PIB y casi la mitad del Presupuesto General del Estado.

²⁷ SENPLADES, Subsecretaría de Inversión Pública, presentación del proyecto INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA DEL ECUADOR, año 2012.

²⁸ RUMAZO, Luz Marina. Especialista en Contratación Pública y actual coordinadora de contratación pública en Consultores Estratégicos Asociados Cia. Ltda. Entrevista en Quito el 1 de abril de 2014.

2. El segundo, consecuencia del primer reto, es el margen de discrecionalidad que posee el proveedor a la hora de presentar en su oferta el cálculo del valor agregado ecuatoriano respecto del costo de producción de los bienes y servicios. Esta puede ser una peligrosa ventana de fraude a la ley para que proveedores inescrupulosos establezcan en su oferta márgenes irreales de valor agregado ecuatoriano, con la finalidad de beneficiarse de los márgenes de preferencia, en detrimento de aquellos que presentan un porcentaje real de componente nacional.
3. Lo anterior constituye una peligrosa amenaza para el cumplimiento de los objetivos que pretende la compra pública en el marco de la dolarización y de la transformación de la matriz productiva, pues la ejecución del presupuesto previsto para compra pública no estaría llegando a quienes realmente apuestan por el componente nacional en la producción de bienes y servicios.
4. Considero que el MIPRO, junto con el Servicio de Rentas Internas (a través del monto de importaciones declaradas), el Ministerio de Relaciones Laborales, y el SERCOP, deberían elaborar un estudio, complejo pero ciertamente indispensable, del valor agregado ecuatoriano que existe actualmente en la economía ecuatoriana respecto de cada sector productivo. Esto con el afán de evitar y precautelar lo señalado en los acápites anteriores, tornando imposible para los proveedores, presentar en sus ofertas un valor agregado ecuatoriano mayor al máximo establecido en dicho estudio.

Evidentemente los porcentajes deberán ser actualizados luego de un cierto periodo de tiempo, considerando los avances que alcance cada uno de los sectores de la economía nacional. Es imposible alcanzar un 100% de componente ecuatoriano en la totalidad de los bienes y servicios que circulan en la economía, pero alcanzar un desarrollo articulado de la industria considero que sería un avance fundamental en la entrada del Ecuador en la modernidad.

5. Al ser esta temática relativamente nueva y en proceso de construcción, la capacitación del talento humano involucrado en la compra pública se hace indispensable para su efectiva aplicación tanto desde el punto de vista jurídico, como económico y social. Fomentar el sentido común y el análisis por encima de la sola ritualidad burocrática en los procedimientos de contratación.
6. Un tema transversal a la contratación pública pero de particular relevancia para la aplicación de la compra preferente, es una participación más activa de la Contraloría General del Estado, llevando a cabo procesos de control previo y concurrente de los procedimientos de contratación: estableciendo matrices de riesgo en función de montos, perfiles de proveedores y entidades contratantes.

Mantener el control posterior es importante, pero en mi opinión un control permanente y previo se hace necesario a fin de precautelar los intereses públicos y hacer efectivos los objetivos de una contratación pública en el marco de la transformación de la matriz productiva.

7. Agilizar los procedimientos de contratación, minimizar los trámites internos en cada entidad contratante, fortalecer el portal de compras públicas, la digitalización de los documentos, el control efectivo de las irregularidades, deben ser temas que no pueden descuidarse para la aplicación de la compra preferente y de cualquier otro aspecto que involucre la compra pública de bienes y servicios.

Con esta base, solo el tiempo entregará los datos suficientes que nos permita valorar con objetividad los avances que el país alcance en cuanto a la transformación de la matriz productiva, hasta tanto considero que las políticas públicas citadas en el presente documento constituyen un producto necesario, casi indispensable para el sostenimiento de una economía dolarizada.

Finalmente, la “camisa de fuerza” que es un sistema de dolarización representa un reto real para el gobierno que tiene entre sus ejes de acción el mantener una economía sana, que enfoque su crecimiento en el desarrollo integral de las personas (buen vivir), de los sectores económicos históricamente relegados, que elimine las diferencias sociales y fortalezca los encadenamientos productivos ligados a pequeñas y medianas unidades productivas. Hacia allá queremos ir, hacia esperamos llegar.

4. Breves conclusiones. –

1. La dolarización es un sistema que demanda el flujo constantes de divisas para el funcionamiento de la economía. En ese contexto la dependencia de las importaciones constituye una amenaza al sostenimiento del modelo en el tiempo, más aún si nuestras exportaciones son únicamente de materia prima y no de bienes y servicios de valor agregado.
2. Independientemente del acierto o error que fue la dolarización, sus resultados macroeconómicos de la última década demuestran que la estabilidad brindada por la divisa extranjera han sido preponderantes en el importante desarrollo del Ecuador en los últimos años.
3. Sin la generación de industria nacional que produzca bienes y servicios con un alto porcentaje de valor agregado, la inversión pública en infraestructura (carreteras, aeropuertos, servicios de saneamiento), será insuficiente para el desarrollo del país y su entrada en la modernidad.
4. El modelo primario exportador del Ecuador ha llegado a un agotamiento peligroso que hace inaplazable el impulso de la industria de bienes y servicios de alto valor agregado, en el marco adecuado de respeto a las personas y el medio ambiente.
5. La compra pública, por su peso en la economía nacional, constituye un instrumento muy poderoso de política económica que interviene de

forma importante en varios de los objetivos previstos en el Plan Nacional del Buen Vivir.

6. La preferencia de la compra pública por los bienes y servicios de origen nacional es una estrategia perfectible y en desarrollo, que implica la construcción de un marco jurídico y técnico que hagan efectiva su aplicación en la economía nacional.
7. La capacitación y control en materia de presentación y valoración del valor agregado ecuatoriano en bienes y servicios, constituye un tema urgente de ser solventado tanto a nivel de proveedores como de entidades contratantes.
8. El fortalecimiento del Servicio Nacional de Contratación Pública y del portal web de compras públicas, es sin duda un elemento fundamental no solo de la compra pública preferente sino del óptimo funcionamiento del sistema nacional de contratación pública.
9. Como ha quedado demostrado, el sistema de la dolarización, la transformación de la matriz productiva y la compra pública preferente, constituyen elementos de un mismo frente: desarrollo sostenido con énfasis en la satisfacción de las necesidades de la población ecuatoriana.
10. Lo establecido en el presente documento constituye un verdadero reto para los actores de la economía ecuatoriana. La producción de bienes y servicios con alto valor agregado nacional, es un desafío que implica un cambio de mentalidad en los habitantes del Ecuador.
11. Pese a que el tiempo es el que definirá a la postre si el rumbo tomado es el correcto, el costo de no avanzar en la industrialización del Ecuador es mucho más alto que el tomar decisiones como la compra pública preferente y la limitación de las importaciones.

Quito, abril de 2014.

Bibliografía

1. Constitución de la República del Ecuador.
2. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
3. Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas.
4. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria del Sistema Financiero.

5. Plan Nacional del Buen Vivir 2013 – 2017.
6. Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
7. Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública.
8. Portal informático de la Superintendencia de Compañías.-
www.supercias.gob.ec.
9. Portal informático del Servicio de Rentas Internas. www.sri.gob.ec.
10. Portal institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública.
www.compraspublicas.gob.ec.
11. SENPLADES: Transformación de la Matriz Productiva. 2012.
12. Instituto Nacional de Estadísticas y Censo – INEC.
13. Banco Central del Ecuador.
14. Fuente Banco Mundial en:
<http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.PCAP.CD>
15. Mejía A. Jaime. REESTRUCTURACIÓN Y REPOSICIONAMIENTO DEL PARTIDO UNIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA – NUEVO ACUERDO POPULAR EN EL ECUADOR (UDC-NAP). Trabajo para el Master de Estudios Políticos Aplicados, Madrid, junio 2011.
16. Sobre los desequilibrios en la década de los 70 y la llamada "Enfermedad Holandesa" ver De la Torre (1987) y Marshal (1988).
17. Albornoz G. Vicente. ¿LA SEGUNDA "DÉCADA PERDIDA" DEL ECUADOR? Revista América Latina Hoy No. 22, agosto 1999.
18. Informe CONSULTORES ESTRATÉGICOS ASOCIADOS CIA. LTDA., 9 de abril del 2014.
19. ESPINOSA, Simón (2006): Presidentes del Ecuador. Revista Vistazo, Ecuador.
20. Conferencia "LOS RETOS DE LA REFORMA A LA LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA", dictada por Inés María Baldeón Barriga con motivo de las Jornadas Académicas organizadas en Quito los días 29, 30 y 31 de octubre de 2013, por el Instituto de Derecho Administrativo IDEAS y la Universidad Andina Simón Bolívar.
21. ARIAS, Jorge. VALOR AGREGADO ECUATORIANO Y DESAGREGACIÓN TECNOLÓGICA, HERRAMIENTAS DE IMPULSO

AL SECTOR PRODUCTIVO NACIONAL. Revista ecuadorcompra No. 6, noviembre 2013.

22. SENPLADES, Subsecretaría de Inversión Pública, presentación del proyecto INVERSIÓN PÚBLICA PARA LA TRANSFORMACIÓN DE LA MATRIZ PRODUCTIVA DEL ECUADOR, año 2012.
23. RUMAZO, Luz Marina. Especialista en Contratación Pública y actual coordinadora de contratación pública en Consultores Estratégicos Asociados Cia. Ltda. Entrevista en Quito el 1 de abril de 2014.