

Análisis de las compras públicas como ventaja competitiva para los actores de la economía popular y solidaria

Analysis of public purchases as a competitive advantage for the actors of the popular and solidarity economy

Autor:

Ing. Juan Carlos Mogrovejo Peñaloza (juan.mogrovejo@unae.edu.ec)

Institución: Universidad Nacional de Educación, Azogues; Ecuador.

Resumen

Las reformas normativas en el sistema nacional de compras públicas, en la última década, han permitido aumentar la transparencia en las operaciones, mejorar la relación calidad-precio, promover la competencia y perfeccionar la gestión de los procesos de compras, a través de la simplificación y estandarización de trámites, incluyendo las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC).

Para que el diseño de un sistema de compras públicas sea competitivo y atractivo requiere que se integre las leyes y normativas sobre compras públicas para el fomento del apoyo a la participación nacional, que sustituya las importaciones mediante la implementación de mecanismos que garanticen la priorización de encadenamientos productivos locales por parte de los diferentes niveles de gobierno, instituciones del Estado y las empresas públicas. De tal forma, que se puedan establecer sistemas de compras públicas eficientes y transparentes capaces de construir una herramienta de desarrollo nacional que sea un agente dinamizador de la transformación productiva, en función de los sectores prioritarios.

Palabras Claves: compras públicas, entidades contratantes, proveedores, SERCOP, ventaja competitiva.

Abstract

Regulatory reforms in the national public procurement system over the last decade have made it possible to increase transparency in operations, improve value for money, promote competition and improve the management of procurement processes through simplification and standardization of procedures, including Information and Communication Technologies (ICT). In order for the design of a public procurement system to be competitive and attractive, it is necessary to integrate the laws and regulations on public procurement to promote support for national participation, to substitute imports through the implementation of mechanisms that guarantee the prioritization of linkages local production by the different levels of government, state institutions and public enterprises. Thus, we can establish efficient and transparent public procurement systems capable of building a national development tool that is a

dynamic agent of the productive transformation, depending on the priority sectors.

Keywords: public procurement, contracting entities, suppliers, SERCOP, competitive advantage.

Introducción

En la actualidad, se ha incentivado la gestión pública para satisfacer las necesidades de las personas en los territorios e incentivar la participación nacional sobre todo de los actores de la economía popular y solidaria, a partir de las compras públicas.

En tal sentido, en el año 2008 se aprueba y publica la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), coincidiendo con la promulgación de una nueva Constitución de la República; en la cual, dentro de su política fiscal se reconocen los criterios para la contratación por parte de las entidades que conforman el sector público ecuatoriano. Es así, que en el artículo 288 de la Constitución del Ecuador se establece que: *“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”*. (Asamblea Constituyente, 2008)

Con lo cual, la política de Estado relacionado con compras públicas se identifica con la necesidad de desarrollar la Matriz Productiva en los diferentes sectores de la economía, pues las empresas que se desarrollan en este ámbito, contribuyen a que el Estado pueda adquirir los recursos a un costo menor de que si se importaran.

Por lo tanto, la investigación se centra en un estudio sobre el comportamiento de la gestión pública mediante un análisis proactivo para la toma de decisiones, pues de esta manera, se da respuesta al problema científico siguiente: ¿Cómo mejorar la información en la gestión pública para la sociedad?

Para ello, se aplica la investigación cualitativa y de tipo descriptiva, en aras de desarrollar un estudio sobre la gestión pública y analizar su impacto en el análisis proactivo y la toma de decisiones oportunas.

Desarrollo

Las compras públicas, su impacto y evolución

Uno de los principales instrumentos de la política fiscal, presenta tres funciones principales según (Musgrave, 1959): i) estimular y estabilizar la economía; ii) redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables y, iii) asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad. En estos tres principios, se refleja básicamente lo que la constitución de la República del Ecuador establece sobre su política fiscal, y particularmente sobre las compras públicas.

Es indudable que las compras públicas en el Ecuador han tenido importantes avances en los últimos años, como una actividad significativa del Estado reflejado en su Producto Interno Bruto (PIB).

En tal sentido, el concepto de compra pública ha evolucionado hasta llegar a entenderse como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y, generar no sólo egresos al Estado, sino un dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo. De esta manera, la gestión pública contribuye a un mayor desarrollo a diferentes niveles de dirección, ya sea a: nivel nacional, provincial, territorial, zonal e incluso cantonal y de comunidades.

Al respecto, la contratación pública, ha tenido un gran impacto en la economía ecuatoriana, así es como para el año 2015 representó el 7,37% del PIB y el 20,32% del Presupuesto General del Estado Inicial (PGE). Los datos correspondientes a 2016 muestran que la compra pública representó el 7,08% del PIB y el 22,84% del PGE, como lo muestra la siguiente tabla:

Tabla1. Evolución de la Contratación Pública, PIB, y PGE

Año	Contratación Pública (CP)	Presupuesto General del Estado (PGE - INICIAL)	Producto Interno Bruto (PIB-NOMINAL)
2010	\$ 7.053.172.299	\$ 21.282.062.279	\$ 69.555.367.000
2011	\$ 9.857.369.694	\$ 23.950.249.957	\$ 79.276.664.000
2012	\$ 9.887.510.408	\$ 26.109.270.276	\$ 87.924.544.000
2013	\$ 10.842.826.619	\$ 26.109.270.276	\$ 95.129.659.000
2014	\$ 8.197.628.394	\$ 34.300.637.010	\$ 102.292.260.000
2015	\$ 7.379.760.332	\$ 36.317.119.043	\$ 100.176.808.000
2016	\$ 6.813.681.569	\$ 29.835.098.321	\$ 96.217.929.000

Fuente: información tomada de SERCOP 2016

Lo cual indica, que el Estado, a través de su poder de compra, posee una capacidad y una necesidad de influir en el diseño de políticas públicas de desarrollo, que fomentan la producción y comercialización de bienes y servicios adecuados, en términos sociales, ambientales y económicos.

Por su parte, de acuerdo al informe de rendición de cuentas del año 2016, del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) muestra importantes resultados alcanzados, para la compra pública, se ha generado confianza para la producción ecuatoriana, se ha estandarizado más de 2600 bienes y/o servicios, dando seguridad y participación a los emprendedores y empresarios nacionales, con ahorro en recursos humanos y económicos para las entidades contratantes.

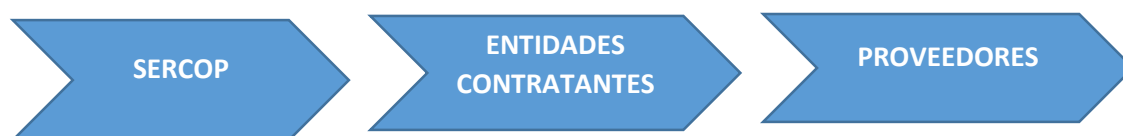
A tal punto, que el (Banco Mundial, 2017), reconoció al sistema de compras públicas como el más moderno y eficiente de América del Norte y del Sur, mediante un estudio denominado “Evaluación Comparativa de Contratación Pública 2017”, el cual mide la forma en que 180 países realizan negocios entre los sectores público y privado, fomentándose el desarrollo y la productividad en la sociedad. De esta manera a continuación se hace un análisis de la gestión pública en el Ecuador.

Metodología empleada en el estudio realizado

En este apartado, se inicia por el análisis de la Contratación pública, procedimientos y márgenes de preferencia. Considerándose para ello, que las compras o contratación pública de acuerdo con el numeral quinto del artículo 6 numeral de la LOSNCP la definen como: *“Contratación Pública: se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría”*. Procedimientos que tienen como principios la *“legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional”* de acuerdo con el art. 4 de la LOSNCP (Asamblea Nacional, 2008).

Para entender la programación de los procedimientos de contratación pública esencial se debe identificar primeramente quiénes son los actores principales que realizan estas actividades, entre los que destacan:

Esquema 1. Actores de la contratación pública



Fuente: elaboración propia

Relacionado al esquema, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), como órgano rector de la contratación pública (define la normativa y políticas para las contrataciones), que conjuntamente con las entidades contratantes (adquieren los bienes y servicios), que son todas las instituciones definidas en el artículo 1 de la LOSNCP, y, los proveedores del estado que son las personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras que se han registrado y habilitado en el Registro Único de Proveedores (RUP), dejándose como actividad fundamental a éstos último la garantía de que lleguen los productos y bienes a las instituciones en el menor tiempo posible para ser gestionadas con destino a la sociedad.

Al hablar de estos últimos, es necesario hacer una clasificación de acuerdo al artículo 16 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RGLOSNCPP), en el cual, se hace una distinción entre micro, pequeña y medianas empresas, entendiéndose como tales, aquellas que cumplan los parámetros establecidos de conformidad con el artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI).

Al respecto, el Gobierno Nacional a través de su legislatura promueve e incentiva la participación de actores de la economía popular y solidaria en los procesos de adquisición de bienes, obras, contratación de servicios incluidos los de consultoría que requiere para satisfacer las necesidades de la población. De esta manera, la transparencia, la priorización y promoción de la producción ecuatoriana, sustitución de importaciones, la desagregación tecnológica y la transferencia de tecnología son los principales ejes en los que se ha venido trabajando, constituyéndose en prioridades para realizar un trabajo eficiente, eficaz y efectivo en la gestión pública social,.

Asimismo, se ha promovido acciones para fomentar trabajo y desarrollo, puesto que son más de 285.500 proveedores registrados hasta diciembre 2016, con la

política pública implementada para fomentar la contratación de la economía popular y solidaria y microempresa, esto significó que el 94% de los registrados pertenezcan a estos sectores.

Una de las herramientas de mayor impulso a las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMES) es el Catálogo Electrónico, en el cual solo participan productores ecuatorianos, ofertando actualmente más 1.800 productos en los 27 catálogos distribuidos en 7 categorías. Pues, por norma el principal procedimiento de contratación pública, es a través de Catálogo Electrónico, de conformidad con el art. 46 de la LOSNCP *“Obligaciones de las Entidades Contratantes.- Las Entidades Contratantes deberán consultar el catálogo electrónico previamente a establecer procesos de adquisición de bienes y servicios. Solo en caso de que el bien o servicio requerido no se encuentre catalogado se podrá realizar otros procedimientos de selección para la adquisición de bienes o servicios, de conformidad con la presente Ley y su Reglamento”* (Asamblea Nacional, 2008).

De la misma manera, se observa que en el 2016, el monto total de contratación pública alcanzó \$ 6.813 millones de dólares; de los cuales, aproximadamente \$ 3.711 millones (54%) se realizaron mediante procedimientos de régimen común y \$ 3.102 millones (46%) por procedimientos de régimen especial.

Tabla 2. Monto Adjudicado por tipo de contratación

Tipo de Régimen	Tipo De Contratación	Monto Adjudicado en \$	
		2015	2016
Común	Subasta Inversa Electrónica	1.866.302.947,82	1.160.905.452,66
	Licitación	1.074.245.558,95	836.782.358,53
	Cotización	591.785.187,67	339.832.619,37
	Menor Cuantía	451.729.321,15	229.445.427,81
	Catálogo Electrónico	337.319.656,45	383.599.295,20
	Contratación directa	122.524.476,74	52.421.917,49
	Lista corta	118.510.940,82	61.051.383,00
	Ferías Inclusivas	60.514.656,01	27.455.964,63
	Concurso Público	50.082.814,45	42.720.864,31
	Licitación de Seguros	29.384.154,53	23.525.590,62
Total régimen común		4.702.399.714,59	3.711.552.695,17
Especial	Publicación Especial	816.724.985,49	1.707.064.263,78
	Contratación interadministrativa	525.997.981,94	605.839.597,08
	Contrataciones con empresas públicas internacionales	312.996.811,41	187.065.630,70
	Bienes y Servicios únicos	191.009.426,96	232.079.277,44
	Comunicación Social	157.960.480,18	121.924.981,30
	Giro específico del negocio	475.477.876,11	97.300.136,25
	Repuestos o Accesorios	112.101.589,73	62.012.518,27
	Obra artística, científica o literaria	43.781.891,41	42.786.758,67

Contratación de Seguros	28.239.450,45	32.794.013,58
Asesoría y Patrocinio Jurídico	11.546.836,76	8.889.089,59
Cont. de Instituciones financieras y de Seguros del Estado	904.893,26	2.865.209,86
Transporte de correo interno o internacional	618.394,04	1.507.397,58
Total régimen especial	2.677.360.617,74	3.102.128.874,10
Total	7.379.760.332,33	6.813.681.569,27

Fuente: tomado de SERCOP 2016

Los montos adjudicación por catálogo electrónico en el año 2016 fueron más de 383 millones, registrándose un incremento 13,71%, respecto del año 2015 que fue 337 millones. A pesar de la recesión económica mundial, la participación de la pequeña y mediana empresa en la compra pública ecuatoriana se incrementó en los 2 últimos años, evitándose de esta manera la salida de divisas por la compra de productos a emprendedores que tienen altos porcentajes de Valor Agregado Ecuatoriano, y se proyecta al 2018 la sustitución de importaciones hasta por 370 millones en la adquisición de productos que antes eran importados, y ahora se producen por la pequeña y mediana empresa (PyME). En el último año (2016), se percibe que SERCOP ha incrementado su apoyo y asistencia a los emprendedores para la conformación de uniones provinciales de la Economía Popular y Solidaria, con el objetivo de fortalecer sus capacidades y beneficios como proveedores del Estado, mediante la aplicación de diferentes políticas como la preferencia a los bienes y servicios de origen ecuatoriano a los emprendedores de este sector, tal como consta en el artículo 25 de la LOSNCP. A su vez, en cuanto la preferencia local y nacional a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano respecto a las ofertas de origen extranjero, existe un mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, mediante la aplicación de mecanismos, tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, subcontratación preferente, entre otros.

Para la aplicación de las medidas de preferencia se utiliza el siguiente orden de por niveles:

1. Actores de la economía popular y solidaria:
2. Microempresas;

3. Pequeñas empresas; y
4. Medianas empresas

Resultados del Estudio

El principal desafío que enfrentan las naciones del mundo es conseguir que el proceso de globalización se convierta en una fuerza positiva. Se tiene el reto de lograr que sus beneficios se distribuyan de forma equitativa, con el fin de abatir la desigualdad económica y social que asechan al mundo. En este sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), son propósitos de desarrollo humano fijados por 189 países miembros de las Naciones Unidas (Cumbre del Milenio, 2000). En el año 2015 los estados miembros realizaron una evaluación de los progresos realizados, extendiendo la lista de objetivos, ahora llamados los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

El Objetivo Sostenible 12 propugna: “Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles”. El objetivo del consumo y la producción sostenibles es hacer más y mejores cosas con menos recursos, incrementando las ganancias netas de bienestar de las actividades económicas mediante la reducción de la utilización de los recursos, la degradación y la contaminación durante todo el ciclo de vida, logrando al mismo tiempo una mejor calidad de vida. Inclusive, el ODS 12.7, establece específicamente que los gobiernos deben propender por asegurar prácticas de compras públicas que sean sostenibles y alineadas con las políticas y prioridades nacionales.

En el caso de Ecuador, se ha dedicado un significativo esfuerzo en la identificación de marcos políticos para la promoción y desarrollo de su política fiscal, política que genera una ventaja competitiva para los actores de la economía popular y solidaria y a las micro, pequeñas y medianas empresas. Entendiéndose por ventaja competitiva, a la ventaja que una compañía tiene respecto a su competencia (Porter, 1990) .

Estas empresas tienen la capacidad de ofertar sus bienes y servicios directamente en el catálogo electrónico del SERCOP, de lo cual, en orden de prelación es la primera opción de contratación, en igual sentido al participar en procedimientos de contratación dinámicos sus ofertas obtienen porcentajes de preferencia respecto de las grandes empresas. Adicional a esto, se ha ejecutado

la estandarización de normas que consiste en la normalización del mayor número de bienes y servicios a través de la homogenización de las características de dichos productos, de forma que puedan ser catalogados, dándose lugar a una mayor participación por parte de los proveedores y ahorro en recursos humanos, económicos y materiales a las instituciones requirentes.

Asimismo, a través del catálogo electrónico las entidades contratantes agilitan, simplifican y transparentan sus procesos de adquisición de bienes y servicios. Además, se favorecen con una amplia gama de productos, marcas y condiciones comerciales establecidas. El acceso directo al mercado de compras generado por las entidades contratantes, beneficia a los proveedores estableciendo ahorro de costos de venta asociados al Estado, la posibilidad de mejorar la calidad del servicio y la automatización del proceso de venta y el proceso logístico de entrega.

Conclusiones

Las diversas reformas que han experimentado las leyes y procedimientos en varios países de América Latina y el Caribe en materia de compras públicas, con mayor intensidad en la última década, han incorporado no solo nuevas herramientas tecnológicas, sino una serie de ajustes a nivel operacional, buscándose optimizar los trámites de contratación para convertirlos en procesos transparentes y confiables. En este sentido, la vulnerabilidad de América Latina y el Caribe a los desastres naturales ha sido incorporada a la normativa sobre compras públicas ante situaciones de emergencia, facilitándose los procesos de compra de bienes y servicios de manera expedita. Esto se ha podido corroborar en el funcionamiento de los diferentes gobiernos como por ejemplo, las acciones tomadas después del paso del Huracán Irma por varios países, como: Puerto Rico, República Dominicana y Cuba.

Bajo el actual esquema de globalización, la competitividad constituye un elemento fundamental para las entidades productivas. Procedente de la innovación, se observa el surgimiento y/o mantenimiento de la ventaja competitiva de cada país, considerándose que debe aplicarse en cada organización. De la misma manera, las compras públicas representan una actividad estratégica para el Estado, en la cual se conjugan elementos

ambientales, tecnológicos, sociales y comerciales, impulsando la incorporación de sectores sociales vulnerables como herramienta de desarrollo nacional

Los principios progresistas aplicados a la compra pública dan vida a los ejes de acción que refleja el trabajo por el Estado, donde se incluyen entre otras la: estandarización de las normas de contratación pública, liquidez para pequeños proveedores e inclusión económica solidaria, transferencia de tecnología, sustitución de importaciones, desarrollo de ética y transparencia.

En general, los actores de la economía popular y solidaria, y las PyMES, representan el principal proveedor potencial del Estado, con lo cual, se desarrollan políticas para garantizar su participación en los procesos de compras públicas, tomándose en cuenta su capacidad productiva y financiera.

Finalmente, no obstante a pesar de los esfuerzos realizados por mejorar los contextos de la contratación pública, aún falta por hacer en cuanto a mejora continua se refiere en la adquisición de bienes y servicios, ya que no debe centrarse en el solo trámite administrativo de ubicar el mejor proveedor en relación al precio ofertado, sino también, hay que tomar en cuenta el ciclo de vida del producto o servicio, desde la elección del mismo hasta su consumo o finalización.

Referencias Bibliográficas

Asamblea Constituyente. (20 de Octubre de 2008). *Constitución Política de la República del Ecuador*. Montecristi, Manabí, Ecuador: Registro Oficial.

Asamblea Nacional. (04 de Agosto de 2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito, Pichincha, Ecuador: Registro Oficial.

Banco Mundial. (2017). *Evaluación Comparativa de Contratación Pública. América Economía*.

Cumbre del Milenio. (Septiembre de 2000). *Objetivos de Desarrollo del Milenio*. New York, New York, Estados Unidos de América.

Musgrave, R. A. (1959). *La Teoría de la Hacienda Pública: Un Estudio en Economía Pública*. New York, Estados Unidos de América: McGraw-Hill.

Porter, M. E. (1990). *Ventaja competitiva de las Naciones* (Tercera Edición ed.).
Buenos Aires, Argentina: Vergara.