

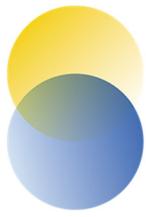


33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa

La Economía Popular y Solidaria como Sujeto Prioritario de la Contratación Pública en Ecuador

Javier Caicedo Salcán
Universidad de Valencia
jacaisal@alumni.uv.es



Resumen

Por primera vez en Ecuador, una Constitución de la República (2008) garantiza el pleno derecho de participación de los actores de la Economía Popular y Solidaria en las compras públicas del Estado; hecho que nunca había sucedido en anteriores Constituciones. En este caso muy particular, su reconocimiento es de gran importancia dentro de la agenda pública debido a que estos actores han sido relegados y minimizados desde hace muchas décadas atrás. Asimismo, al ser parte prioritaria de la contratación pública, les permiten acceder a la redistribución de la riqueza vía transferencia de bienes y servicios. Dicho esto, el objetivo de este trabajo es dar a conocer la importancia de la Economía Popular y Solidaria en la contratación pública y como la misma se ha ido abriendo espacio para poder acceder a contratos en el mercado público.

Palabras clave: Economía Popular y Solidaria, Constitución de la República, Compras Públicas, Proveedor, Contratos.

Abstract

For the first time in Ecuador, a Constitution of the Republic (2008) guarantees the full right of participation of the actors of the Popular and Solidarity Economy in public purchases of the State; a fact that had never happened in previous Constitutions. In this very particular case, their recognition is of great importance within the public agenda because these actors have been relegated and minimized for many decades. Also, being a priority part of public procurement, they allow them access to the redistribution of wealth through the transfer of goods and services. That said, the aim of this work is to publicize the importance of the Popular and Solidarity Economy in public procurement and how it has been opening up space to access contracts in the public market.

Keywords: Popular and Solidarity Economy, Constitution of the Republic, Public Procurement, Supplier, Contracts.



Expanded abstract

The Popular and Solidarity Economy as a Priority Subject of Public Procurement in Ecuador

According to the Constitution of the Republic of Ecuador of 2008, in its art. 288: “Public purchases will comply with criteria of efficiency, transparency, quality, environmental and social responsibility. National products and services will be prioritized, in particular those from the popular and solidarity economy...”.

Although the Constitution (2008) clearly provides that all those who are part of the Popular and Solidarity Economy have direct priority to participate in the public procurement portal; This mandate had to be developed later based on: i) the legal recognition of the organizations of the Popular and Solidarity Economy through the creation of the Organic Law of Popular and Solidarity Economy (2011), and ii) when the preference of its contracting in the Organic Law Reformatory to the Organic Law of the National System of Public Contracting (2013).

It is essential to mention that the Organic Law of the National Public Procurement System was created in August 2008, two months before the new Constitution of Ecuador was published (October 2008); For this reason, there was no reference to the Popular and Solidarity Economy in any article of the Public Procurement Law, even less did it mention the preference that these actors had in terms of the fact that in public contracting they should be the first to be taken into account. bill. This fact motivated that five years later, that is, in the year 2013 the Law was reformed to include them as preferential subjects of public contracting.

For this reason, the purpose of this study is to analyze the regulatory framework that regulates the preference of public procurement of the organizations of the Popular and Solidarity Economy. In addition, we are interested in knowing which entities of the Popular and Solidarity Economy have benefited from this average, what has been the volume of contracting affected and in which sectors mainly.

To this, we could state that, the access of the organizations of the Popular and Solidarity Economy to public contracting, has been made possible thanks to the preference attributed to it by the Constitution of Ecuador. Thus, since 2008, the date on which the National Public Procurement Service was created, the organizations of the Popular and Solidarity Economy are potential suppliers of the public administration, however, their participation in public procurement has been insignificant, and it has only taken place in some economic sectors.

To determine which sectors of the Popular and Solidarity Economy are the ones that participate the most with their offer of products and services in public procurement, statistical data will be analyzed from 2014 to 2021, which is available on the official web portal of the National Public Procurement Service.

Finally, this analysis shows how a legal measure such as the one analyzed is not enough to promote the Popular and Solidarity Economy, if it is not accompanied by others such as the improvement of information and the training of the actors, in order to take advantage of the opportunities that preferential access to public procurement offers them.



1. Introducción

La Economía Popular y Solidaria (en adelante EPS) es un sector que desde antes de octubre de 2008 no era considerada como una parte fundamental de la economía nacional. Se podría decir que era un sector invisible, carente fuerza económica y con poca posibilidad de generar empleo estable y digno. Esta creencia se hizo eco en la sociedad ecuatoriana, sobre todo porque se creía que solo las empresas tradicionales o capitalistas eran las únicas que podían traer bienestar en las familias y generar crecimiento económico en el país; pues este pensamiento estuvo lejos de la realidad de lo que vivía el Ecuador.

Para cambiar esta dinámica, se hizo necesario un cambio en la estructura institucional del país. Primero se trabajó en una nueva Constitución de la República que fue aprobada en octubre de 2008, y luego se tuvo que crear y publicar nuevas leyes que beneficien a toda la ciudadanía ecuatoriana. Más allá de beneficiar a las empresas tradicionales, se instauró un cambio profundo en el modelo económico tradicional, pasando a un sistema de economía social y solidaria. Pero la Constitución (2008) no sólo que transformó al sistema económico más humano y solidario; sino que, estableció preferencia para que el sector de la Economía Popular y Solidaria participe directamente ofertando sus productos y servicios en la compra pública estatal. Esta priorización hacia este sector nunca en la historia había ocurrido.

Desde el año 2008 en adelante, las instituciones del Estado solo tenían que ejecutar este mandato, y para ello, se publicó varias normas entre ellas: la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante LOSNCP) (2008); Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (en adelante LOEPS) (2011). Ambas leyes reforzaron aún más la presencia de la EPS en el proceso de contratación pública de bienes y servicios.

Por lo anteriormente mencionado es intención de este artículo, comprender la situación por la cual ha venido atravesando el sector de la EPS para poder llegar a ser proveedor del Estado. Para ello se analizará la normativa vigente y el proceso que tuvo que pasar para que se consolidara en el mercado público. En este documento también se hace un análisis de los datos estadísticos sobre los montos adjudicados a la EPS en los últimos ocho años.

2. El artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador

Con la entrada en vigencia de la nueva Constitución de la República (en adelante CR) en el año 2008, la Economía Popular y Solidaria toma gran protagonismo dentro de la política pública. Primero, porque por primera vez a la economía nacional se le atribuye que el sistema económico es social y solidario reconociendo al ser humano como



sujeto y fin de la economía¹. Asimismo, manifiesta que, el sector público y el sector privado no son los únicos que dinamizan la economía, pues, es necesario que un tercer sector compuesto por Asociaciones, Cooperativas y el Comunitario formen parte del aparato productivo nacional mediante la oferta de sus productos y servicios.

En sí, en Ecuador todos los que realicen una actividad económica lícita pueden participar en una economía abierta de mercado; pero, no todos pueden acceder al mercado público², y en este caso existe un sector muy específico que la Constitución de la República (2008) le otorga primacía por sobre la empresa capitalista, este sector es el de la EPS que tiene el derecho preferente para que el Servicio Nacional de Contratación Pública (en adelante SERCOP) adquiera de acuerdo a las necesidades de las instituciones públicas bienes y servicios de las organizaciones de la EPS.

Por tanto, esta primacía de la EPS en las compras públicas se afianza en el artículo 288 de la CR (2008), la misma dice que: “Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, 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”.

Además, la Constitución determina que para ejecutar todo proceso de compra pública esta debe ser planificada anualmente en base a las necesidades de las instituciones que conforman el Estado.

En Ecuador el Plan Nacional de Desarrollo es un instrumento muy importante que orienta el quehacer de las instituciones públicas, ayuda el Gobierno a ejecutar los programas y proyectos y a realizar una adecuada compra de bienes o servicios. Dicho Plan ha servido para que desde el año 2007 el sector de la EPS sea incluido en los procesos de compras públicas. Por ejemplo, en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017, uno de sus objetivos es “Consolidar el sistema económico social y solidario, de forma sostenible”, lo que permite que todas aquellas personas que forman parte de las organizaciones de la EPS puedan acceder a los beneficios que ofrece el Estado y particularmente al sistema de contratación pública. Inclusive uno de los lineamientos estratégicos que propone el Plan es definir un margen de reserva de mercado en la compra pública a fin de dinamizar a la EPS, esto bajo consideraciones de absorción

¹ Art. 283 de la Constitución de la República del Ecuador (2008).

² Entiéndase por mercado público al que esta administrado por el SERCOP mediante el portal web de compras públicas.



de la producción nacional, oferta y capacidad productiva de los proveedores (Baldeón, 2014).

3. La Contratación Pública en el Ecuador

La contratación pública es un procedimiento que llevan a cabo todas las instituciones públicas estatales con la finalidad de satisfacer las necesidades priorizadas de obras, bienes y servicios (Viscarra, 2021:14). Para ello, el sector público planificará anualmente todos sus requerimientos y dará a conocer sus demandas a través del portal web de compras públicas a las diferentes empresas privadas para que participen con la oferta de sus bienes y servicios.

A pesar que desde hace décadas atrás la compra pública ya se regulaba mediante ley (Ibid., 2014), no es, sino a partir de agosto del año 2008 cuando se crea la LOSNCP que los procedimientos de la contratación pública se vuelven más ágiles por la sistematización de los procesos de compra; se precisan transparentes porque facultan el manejo óptimo de los recursos (Vaicilla, et al, 2020) y, participativos debido a que no discrimina a ningún proveedor por más pequeño que este sea. Inclusive, la ley ordena a sus instituciones públicas a que, en la compra de bienes o servicios se tenga preferencia por la producción nacional pues la misma fomenta la generación de empleo, la creación de la industria local, activa y fortalece la asociatividad y redistribuye la riqueza en las zonas donde se adquieran dichos productos o servicios.

Consecuentemente, los contratos públicos se mueven dentro de un marco muy regulado que persigue preservar los principios que han de observarse en la contratación pública (García, 2015:123). Uno de estos principios³ es la transparencia y, para ello el portal web de compras públicas creado en 2008, ha servido para garantizar el “buen manejo de los recursos públicos”, así como la libre participación de los proveedores interesados en vender sus productos o servicios. En cuanto al proceso de participación, el proveedor nacional o extranjero puede a través del portal web optar por cualquiera de los tres procesos generales de contratación: el de Régimen Común; Régimen Especial y Otros Procedimientos. Dentro de cada uno de estos procesos generales existen otros subprocesos que son: por ejemplo, dentro del Régimen Común esta: la Subasta Inversa Electrónica; Catálogo Electrónico; Licitación, Cotización, Menor Cuantía y Licitación de Seguros; Consultorías y las Ferias Inclusivas. En el Régimen Especial, hay procesos de: Contratación Interadministrativa; Publicación

³ Art. 4., de la LOSNCP (2008). Estos principios son: el de legalidad, trato justo, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.



Especial, Bienes y Servicios Únicos, Obra artística, Científica o Literaria; Giro Específico del Negocio de Empresas Públicas, entre otras. Y, en Otros Procedimientos tenemos: las Adquisiciones por Emergencia; Ínfima Cuantía y Arrendamiento / Adquisición de Bienes Inmuebles.

En este caso no trataremos de analizar cada de una ellas pues nos tomaría mucho tiempo, pero si podemos adelantar que los actores de la EPS pueden participar en todos estos procesos sin restricción alguna; sin embargo, el subproceso al que más accede la EPS es al Catálogo Dinámico Inclusivo.

4. Las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria y su derecho a participar en la Compra Pública

Antes de octubre del año 2008 la EPS compuesta por: Asociaciones, Cooperativas, sector Comunitario y las Unidades Económicas Populares, no eran consideradas como parte esencial y promotora de la economía nacional. Los bienes que producían y los servicios que prestaban producto de su fuerza de trabajo carecían de calidad debido a la falta de capacitación técnica, tecnológica y administrativa, lo que a la final se traducía en bajos ingresos, abandono de la actividad que realizaban, o buscaban emprender en otro tipo de negocio. Estas deficiencias del sector de la EPS le hacían perder competitividad frente a las empresas tradicionales y con ello se desvanecía toda posibilidad de adjudicarse un contrato público en el mercado estatal.

Esta situación “cambió” a partir de la publicación de la CR (2008) cuando se viabiliza el camino para que las organizaciones de la EPS tengan una justa y verdadera representación social, política y económica dentro de la agenda pública. Para cumplir este mandato, era necesario crear otras normas que dieran prioridad a los actores de la EPS en la compra pública, para ello en el año 2011 se publica la LOEPS.

Según el art. 1 de la Ley, esta define a la EPS como la “forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, ...”, con el fin de satisfacer las necesidades de sus socios y la de terceros, generar ingresos producto del intercambio comercial basado en los principios de comercio justo, solidaridad, cooperación y reciprocidad.



Además, la Ley sugiere que, quienes participen activamente de la actividad económica deberán privilegiar al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad⁴ con el objetivo de alcanzar el buen vivir.

Dado que el buen vivir es un concepto muy presente en la CR (2008), y que la misma fomenta que todos y todas participen por igual en lo que la Constitución ordene, lo mismo se espera de las instituciones públicas, esto es, que apoyen al crecimiento sostenido de las organizaciones de la EPS mediante la participación preferente y de ser el caso la adjudicación de contratos públicos.

En efecto, para asegurar su participación en las compras públicas, la LOEPS (2011) en el Capítulo I, artículo 132, determina varias medidas de Fomento a favor de las personas y organizaciones de la EPS. Una de ellas es, la Contratación Pública. Esta manifiesta que “el ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por esta Ley, en el siguiente orden: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria; y Unidades Económicas Populares”.

Además, la Ley instrumenta procesos de participación pública como la “Feria Inclusiva” con la finalidad de priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados de las organizaciones de la EPS.

4.1. Proceso regulatorio de participación de la Economía Popular y Solidaria en la Compra Pública

El proceso para regularizar a la EPS como proveedor del Estado empieza a partir de su reconocimiento en la Constitución de 2008. Cabe aclarar que este beneficio no era posible hasta antes de entrar en vigencia la nueva Constitución, inclusive antes de octubre del 2008 no tenían ni la más mínima oportunidad para que ganasen un contrato público; pues, todos los contratos eran adjudicadas a las medianas y grandes empresas capitalistas nacionales o extranjeras.

Pero la participación y la adjudicación de contratos a la EPS ya no dependía de la CR, pues, el problema venía de la LOSNCP (2008) que fue promulgada en agosto de 2008 y la CR entró recién en vigencia en octubre de 2008; es decir; en este caso la LOSNCP no recogía lo que disponía la Constitución, esto es, que en los procesos de compras públicas se priorizara la producción de bienes y servicios de origen nacional, sobre todo de aquellos provenientes de la EPS.

⁴ Art. 1., de la LOEPS (2011).



Este desfase jurídico dejaba a la EPS por fuera de la contratación pública y seguía beneficiando a las grandes empresas tradicionales. Para cambiar este hecho, se tuvo que reformar la LOSNCP (2008) la misma que se efectuó en octubre de 2013. En dicha reforma se dispuso que: “En todos los procedimientos previstos en la presente ley, se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore 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”⁵. Aunque se realizó la reforma a la Ley, tuvo que pasar cinco años sin que estas organizaciones pudieran gozar de la preferencia que la Constitución las otorgaba.

En cuanto a la aplicación de las medidas de preferencia, la LOSNCP (2013) establece el siguiente orden de prelación: 1. Actores de la EPS; 2. Microempresas; y, 3. Pequeñas empresas. Pero, no basta con tener un orden de preferencia si las organizaciones de la EPS carecen de factores como: limitada capacidad tecnológica, falta de capacitación del talento humano, acceso a crédito con bajas tasas de interés. Aunque existen más factores que las pone en desventaja de las grandes empresas, estas últimas siempre obtendrán los contratos de mayor presupuesto.

Ahora, estas medidas de preferencia hacia las organizaciones de la EPS, también han recibido fuertes críticas por parte del sector empresarial capitalista, pues según este sector habría una afectación a varios de los principios básicos previstos en el artículo 4 de la LOSNCP respecto a la igualdad y libre competencia (Baldeón, 2014).

A pesar de que las medianas y grandes empresas se han opuesto a este tipo de preferencias, se debe tener muy en cuenta que, de todas las formas de organización⁶ que tiene la EPS, no todas participan en la compra pública. Y las que más participan y gana contratos públicos son las Asociaciones en cuyas actividades sobresalen los servicios de limpieza, los servicios de alimentación, la confección textil y el servicio de reparación y mantenimiento de instalaciones. En el caso de las Cooperativas, solo un pequeño grupo de cooperativas de servicio de transporte de mercancías les adjudican contratos; las demás no acceden a esta preferencia debido a ciertos factores internos y externos que limitan su participación.

Entonces, está claro que el sector de la EPS no se hace con la totalidad de los contratos que oferta el Estado. Por el contrario, participan y ganan solo en áreas muy básicas y de poca especialización. En cambio, las medianas y grandes empresas son las que acceden a los contratos con presupuestos muchos más altos.

⁵ Art. 25.2., de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2013.

⁶ Asociaciones, Cooperativas, sector Comunitario, y las Unidades Económicas Populares.



4.2. Las Ferias Inclusivas y el Catálogo Dinámico Inclusivo

Con resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, el Servicio Nacional de Contratación Pública, resolvió expedir el Reglamento de Ferias Inclusivas (en adelante FI) y de Catálogo Dinámico Inclusivo (en adelante CDI). Según la Resolución antes citada, la FI es un “procedimiento de contratación destinado exclusivamente a la participación de actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas que ofrecen bienes y servicios de producción nacional normalizados o no normalizados”. Es decir, el deber ser de las ferias inclusivas está encaminado a contratar de manera directa y exclusiva por parte del Estado a organizaciones de menor tamaño (Guerrero, 2016).

En cuanto a la programación y socialización de la FI, ésta la deben realizar las entidades contratantes públicas ya sea de forma presencial o a través cualquier mecanismo informático.

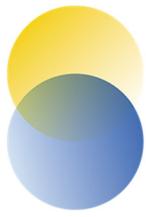
La participación de la EPS en el portal compas de compras públicas, dependerá de tres requisitos básicos: 1. Disponer de un número de RUC que lo emite el SRI; 2. Contar con el Registro Único de Proveedores (RUP) que la otorga el SERCOP; 3. Ser actores de la EPS; y/o, ser micro o pequeñas empresas productoras o prestadoras de servicios. La Resolución también incluye en las FI a los proveedores pertenecientes a grupos vulnerables, y/o a grupos de atención prioritaria.

Entonces, con la FI lo que se trata es que, las entidades públicas contratantes prefieran adquirir aquellos bienes y servicios del lugar o zona donde se ofrece el servicio o se produjeran los bienes. Es decir que, aquellas organizaciones de la EPS que estén residiendo en su lugar de origen y ofrezcan bienes o servicios, tendrán mayor oportunidad de ser contratadas, y, sólo en caso de que no existan proveedores locales, la entidad contratante buscará en otros cantones o provincias del país sólo los bienes o servicios que necesiten.

En cuanto al CDI, este es administrado por el SERCOP. Su finalidad consiste en: 1. Elaborar la ficha técnica de productos contratados por FI; 2. Incorporar automáticamente a proveedores que cumplan los requisitos mínimos establecidos para cada ficha técnica de FI; y, 3. Convocar a la FI⁷.

Otra de las facilidades que presenta el CDI es que, en caso de que se requiera incorporar nuevos productos en una categoría ya existente en el CDI, el SERCOP notificará a los proveedores que estén en la base de datos de la institución para que provean de los productos demandados por el SERCOP de acuerdo con la capacidad de producción que tengan las organizaciones de la EPS. Lo mismo sucede con la prestación de servicios, esto dependerá de la capacidad disponible que tenga el proveedor del servicio.

⁷ Art. 18., del Reglamento de Ferias Inclusivas y Catálogo Dinámico Inclusivo, 2015.



Ahora, para determinar la capacidad de oferta con la que cuentan las organizaciones de la EPS y que a su vez estas puedan seguir ofertando sus productos y servicios, el SERCOP por medio del CDI irá descontando automáticamente de las entidades contratantes públicas las compras realizadas. Esto permite que, si algunos actores de la EPS llegan a su capacidad máxima de oferta, la entidad contratante se anticipe y busque proveedores en otros lugares.

5. Acceso a la compra pública por parte de los actores de la Economía Popular y Solidaria

En Ecuador de acuerdo a las cifras que dispone la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (2021), el sector real de la EPS está compuesta por 16.036 organizaciones entre las cuales están: Asociaciones, Cooperativas⁸ y sector el Comunitario. Además, cuentan con 522.378 socios activos. Si desagregamos a la EPS por tipo de organizaciones, tenemos que: las Asociaciones cuentan con 13.260 unidades que representan el 82,69%; por su parte el sector Cooperativo está compuesto por 2.687 organizaciones, esto es un 16,76%; y por último está el sector Comunitario con 89 actores, con una representación del 0,56%.

En cuanto a su presencia en el mercado nacional, éstas están presentes en cuatro sectores fundamentales: consumo, producción, servicios y vivienda. Por ejemplo, el sector de la producción y el sector de servicios son las que mayor representación tienen en el mercado con el 50% y el 48% respectivamente, y el sector cooperativo de vivienda apenas participa con el 2%. Ahora, de los cuatro sectores, lo que más demanda el SERCOP son los servicios de: Limpieza y Mantenimiento; Transporte; Alimentación; y, Productos de Confección Textil.

Para la adquisición de los bienes y servicios, el SERCOP cuenta con un presupuesto anual de miles de millones de dólares. Sin embargo, del total del presupuesto asignado a la contratación pública, el sector de la EPS apenas logra adjudicarse un pequeño porcentaje de este valor, lo que se demuestra que estos recursos no se distribuyen de forma equitativa entre todos los que participan de la compra pública.

⁸ Esta no incluye a las Cooperativas de Ahorro y Crédito, bancos y cajas comunales.



Tabla 1. Participación de la EPS en el Presupuesto Total de la Contratación Pública

AÑO	Presupuesto General del Estado (PGE), en Millones de USD	Presupuesto Total de Contratación Pública (CP), en Millones de USD	Monto adjudicado a la empresa privada, en millones de USD	Monto adjudicado por Catálogo Dinámico Inclusivo (CDI), en Millones de USD	CDI/CP en %
2014	34.300,60	8.197,60	8.140,50	57,1	0,69
2015	36.317,10	7.412,50	7.348,40	64,1	0,86
2016	29.835,10	6.916,40	6.792,20	124,2	1,8
2017	36.818,10	5.849,40	5.420,80	428,6	7,32
2018	34.853,40	7.000,60	6.505,10	495,5	7,1
2019	35.529,40	6.066,00	5.680,50	385,5	6,35
2020	35.498,42	5.072,50	4.873,60	198,9	3,92
2021	32.080,36	5.320,53	5.105,93	214,6	4,03

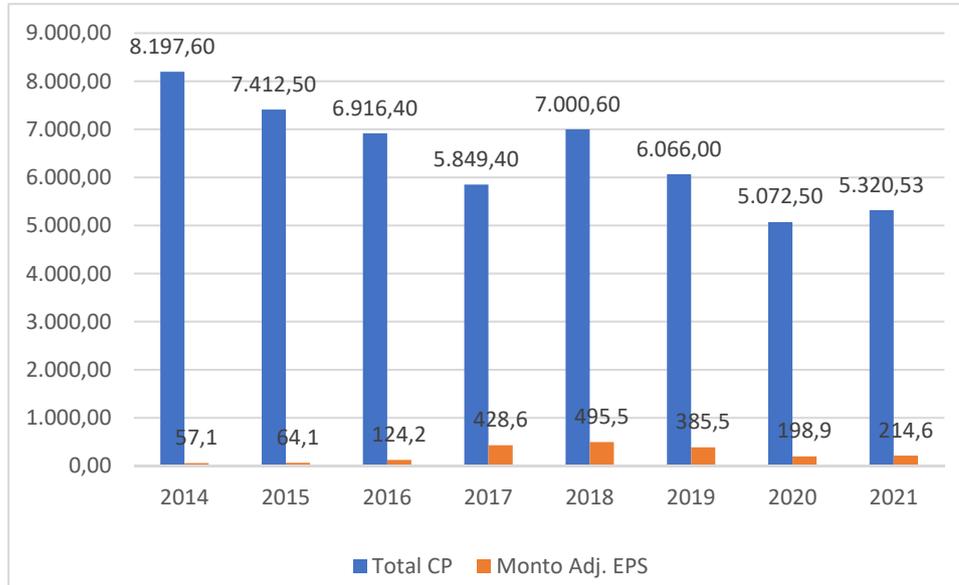
Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del SERCOP del 2014 al 2021.

Tal como nos muestra la Tabla 1, los montos adjudicados a las organizaciones de la EPS vía Catálogo Dinámico Inclusivo, son muy bajos. Por ejemplo, en el año 2014, el presupuesto del SERCOP para la compra pública de productos y servicios fue de 8.197,60 millones de USD, de esta cantidad, las organizaciones apenas pudieron acceder a 57,1 millones de USD, lo que representa un 0,69% del total del presupuesto.

En los siguientes años se puede observar que el monto adjudicado sigue incrementándose en favor de las organizaciones de la EPS. Su valor más alto en ingresos se registra en el año 2018, cuando el SERCOP contrata por un valor de 495,5 millones de USD, representando un 7,1% de los 7.000,61 millones de USD que disponía la Institución para la compra pública. En los siguientes periodos, el valor de la contratación empieza a decaer sobre todo en los años 2020 y 2021, la razón de esa caída se debe a la crisis de la pandemia del COVID-19. El monto de la contratación pública disminuye a los 198,9 millones de USD, casi la mitad de lo que se había adjudicado en el año 2019. Aunque los montos de contratación pública son bajos en favor de las organizaciones de la EPS, podemos deducir que la mayor parte del presupuesto va para las empresas que ofertan productos y servicios con mayor valor agregado.



Gráfico 1. Total Presupuesto Compra Pública vs. Monto Adjudicado a las Organizaciones de la EPS



Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del SERCOP del 2014 al 2021.

En el gráfico 1, vemos que existe una gran diferencia entre el total presupuestado para compra pública y lo que realmente acceden las organizaciones de la EPS. Esto demuestra que, la desigualdad en la distribución de la riqueza no ha cambiado durante los ocho años que toma este estudio. Además, las grandes y medianas empresas siguen siendo las que se adjudican los contratos con mayor presupuesto.

Tabla 2. Sectores de la EPS con mayor participación en la Contratación Pública

Sectores contratados	Montos adjudicados por años y en millones de USD							
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Servicio de Limpieza de Oficinas y Hospitalaria	0,00	6,99	11,8	87,91	97,6	91,7	87,8	100,3
Productos de Confección Textil	0,00	0,00	56,10	72,10	75,5	67,1	27,5	20,7
Servicio de Preparación de Alimentos	0,00	0,72	9,3	65,85	65,2	48,3	29,4	33,9
Servicios de Limpieza	79	0,00	2,7	55,94	72,2	70	23,7	27,3
Metalmecánica	0,00	0,10	8,6	22,63	14,1	9,4	23,5	6,5
Servicio de Alquiler de Vehículos de Transporte	0,00	1,04	14,0	38,75	50,4	32	0,00	0,00
Servicio de Mantenimiento	0,00	0,00	4,3	23,21	32,5	27,2	23,2	18,1

Fuente: Elaboración propia a partir de las estadísticas del SERCOP del 2014 al 2021.



En la Tabla 2, podemos encontrar a los principales actores de la EPS que mayor acceso han tenido a la contratación pública. Y como ya lo habíamos comentado, el sector servicios es el que más participa y la que más contratos gana. En este caso, los servicios de limpieza de oficinas y hospitalaria, es el rubro que más contrata el SERCOP, por un valor de 6,99 millones de USD, y en apenas tres años alcanza un contrato de 97,6 millones de USD y, para el año 2021, la cifra llega a los 100,3 millones de USD.

Los de servicios de preparación de alimentos y otros servicios de limpieza, desde el año 2015 hasta el 2018 también han incrementando su volumen de participación en la contratación pública. Sin embargo, los montos de los contratos no mantienen un nivel de crecimiento sostenido, y eso se ve reflejado en el año 2020 y 2021, cuando hay un descenso en el valor de las adjudicaciones. La misma dinámica ocurre con los demás sectores pues, el valor de sus contratos se incrementan desde el año 2015 hasta el 2018, pero en el año 2020 y 2021 sus ingresos se reducen. Con respecto a la reducción de ingresos de estos sectores, una de las causas es la crisis de la pandemia del COVID-19 que afectó a todo el planeta. Sin embargo, el problema de que las organizaciones de la EPS no puedan acceder a contratos públicos con montos altos, se debe a múltiples factores, entre estas son que su estructura productiva tiene deficiencias tanto en lo tecnológico, capacitación de personal, acceso al crédito entre otras causas.

6. Algunas causas de la baja participación de las Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria en la Compra Pública

En Ecuador las organizaciones de la EPS son actores clave que aportan beneficios a sus socios, generan empleo duradero y son resilientes a los problemas de la globalización económica; pero, existen factores como la falta de apoyo gubernamental; poca transferencia de conocimiento de las universidades públicas hacia la EPS; altas tasas de interés que limitan el acceso al crédito a la EPS, estas y otros causas, son las que no permiten a los actores de la EPS pasar a una siguiente etapa de la vida empresarial. Si a esto le sumamos la falta de especialización productiva y poco valor agregado en la producción de bienes y prestación de servicios, tenemos a una EPS que la hace poco atractiva para la contratación pública.

Por su parte la LOSNCP (2008), tampoco ayuda para que los actores de la EPS puedan tener un mayor número de adjudicación de contratos. La razón es porque la institución encargada de la compra pública amparándose en la Ley, favorece más a



proveedores que presenten precios bajos en la oferta de sus productos y servicios, esto con la finalidad de generarle un ahorro al Estado. Dicho esto, las organizaciones de la EPS no pueden competir con precios más bajos, tampoco subsistir en el mercado público, pues, de hecho, los precios de sus bienes y servicios están casi iguales al coste de producción.

Bajo esta injusta aplicación de precios, los procesos de contratación pública escogen las ofertas más beneficiosas para el Estado, y claramente, las medianas y grandes empresas son las que acceden a los contratos con mayores presupuestos, pues estas empresas están en la capacidad de soportar precios bajos dado sus economías de escala.

Entonces, resulta imposible que las organizaciones de la EPS puedan competir con precios bajos, pues estas organizaciones no buscan maximizar las ganancias en sus operaciones comerciales, sino que, tratan de que sus productos y servicios lleguen a todos aquellos que lo necesitan, empezando por sus propios socios.

Además el SERCOP no adjudica a las organizaciones de la EPS contratos de mayor presupuesto económico por diferentes razones: 1) las organizaciones de la EPS producen bienes primarios de forma artesanal; 2) la producción de bienes carecen de valor agregado; 3) su producción se caracteriza por tratarse de productos de primera necesidad (productos alimenticios); 4) los productos que ofertan las organizaciones de la EPS no suficientes para la demanda del sector público; 5) baja calidad en los productos y servicios; 6) los servicios que prestan las organizaciones de la EPS están más enfocadas en cuestiones primarias, es decir en la realización de limpieza de oficinas, hospitales, mercados, entre otros; 7) los servicios de preparación de alimentos por parte de las organizaciones de la EPS no son suficientes para abastecer al sector público; 8) las organizaciones de la EPS no se especializan en otras áreas.

Como hemos anotado, el sector de la EPS oferta productos y servicios que son muy básicos de realizar, razón por la cual no acceden a contratos de mayor presupuesto con mayor complejidad de ejecución. Y esto se debe como ya habíamos mencionado, a la falta de apoyo gubernamental, pues ni la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria y el Instituto de Economía Popular y Solidaria, que son quienes deberían reforzar las capacidades productivas de este sector, pueden aportar mucho debido que no cuentan con el suficiente presupuesto para la ejecución de proyectos que beneficie a la EPS.



7. Conclusiones

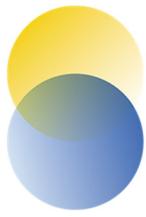
Hace casi catorce años que Ecuador redactó y aprobó una nueva Constitución (octubre 2008). En este instrumento se plasmó el sueño y lucha de muchas personas para que se reconocieran sus derechos a tener una vida digna, un empleo estable, a vivir bien y en armonía con la naturaleza. Pero para que la sociedad ecuatoriana alcance el denominado buen vivir, hizo falta que el sistema económico capitalista que rigió hasta antes de octubre de 2008, se cambie por un sistema más incluyente, más solidario y sobre todo más humano, y es justamente con la nueva Constitución cuando el sistema económico se vuelve social y solidario reconociendo al ser humano como sujeto y fin de la economía.

Pero a más de garantizar los derechos individuales de las personas, la CR (2008) reconoce por primera vez en la historia de la humanidad ecuatoriana, que la EPS es un actor clave de la economía nacional. Su presencia vino a aportar humanismo al resto de la economía capitalista, por tal motivo le concede la prioridad en el sistema económico por sobre las demás empresas de capital. Esta prioridad condujo a que las organizaciones de la EPS puedan participar directamente con sus productos y servicios en los procesos de compras públicas.

Una vez que se reconociera a la EPS en la CR (2008) como sujeto prioritario de la compra pública, lo siguiente era que las demás normas secundarias las incluyeran, una de ellas es la LOSNCP (agosto 2008), que para esa fecha la Ley no tenía en ninguno de sus artículos la presencia de la EPS; para ello, se debió reformar la LOSNCP (2013) y recién allí vincularlas al sistema de contratación pública; mientras tanto, pasaron más de cinco años que no gozaron de la preferencia que la Constitución les otorgaba.

Otra norma que vino a reforzar la presencia de la EPS en la compra pública fue la LOEPS (2011). Dicha Ley recalca una vez más que la EPS es un actor prioritario para el Estado y que se beneficiará de manera directa de la contratación pública; sin embargo, este derecho no surtía efecto en la contratación pública mientras no se reforme la LOSNCP (2008). A la final ambas leyes prosperaron y hoy la EPS puede acceder de manera directa a los procesos de la contratación pública.

Debemos manifestar que las organizaciones de la EPS no están en las mismas condiciones económicas, financieras, tecnológicas que las medianas o grandes empresas capitalistas. Por ello es necesario que el Gobierno les brinde mayor atención para que no existan trabas a la hora de adjudicarles contratos públicos. Sin embargo, debemos manifestar que una medida eficaz para la EPS fue que se creara las Ferias



Inclusivas y el Catálogo Dinámico Inclusivo. Estas herramientas son el referente principal para que las organizaciones de la EPS participen de forma directa. Sin embargo, se cree que estos procesos se podrían considerar como una barrera de crecimiento para el sector popular y solidario; pues, se les estaría haciendo creer que sólo están para producir cosas pequeñas con escaso valor agregado y que además pueden sólo pueden prestar servicios básicos como los de limpieza y alimentación.

Por último, aunque la Ley no limita a la EPS a participar en otros procesos como: subasta inversa electrónica; licitación, cotización, menor cuantía, licitación de seguros; consultorías; contratos de emergencia; ínfima cuantía, entre otros, notamos que las organizaciones de la EPS de acuerdo a sus capacidades productivas se verán impedidas de concursar debido a que se han especializado en producir bienes de primera necesidad y a ofertar servicios básicos.

Bibliografía

AUTORIDADES LOCALES CON EL COMERCIO JUSTO: El comercio justo en las compras públicas. Manual Práctico sobre Comercio Justo y Contratación Pública Responsable. Disponible en: <https://comerciojusto.org/wp-content/uploads/2020/12/Guia-El-Comercio-Justo-en-las-Compras-Publicas.pdf>

BALDEÓN, I.M. (2014): La libertad y el derecho de la competencia en el marco de la contratación pública del Ecuador. Tesis doctoral. Toledo, España.

BURZACO, M. (2018): “La contratación pública como instrumento activo de innovación social”. CIRIEC-España. Revista Jurídica N° 33/2018.

CANALDO, S. (2019): “Las cláusulas sociales en la contratación pública: un estudio de su idoneidad para el fomento de la economía social”. CIRIEC-España. Revista Jurídica N° 35/2019.

GARCÍA, J.M. (2015): “La economía social y su presencia en la contratación pública del Gobierno Vasco”. Instituto de Derecho Cooperativo y Economía Social (GEZKI), Universidad del País Vasco (UPV-EHU).

GUERRERO, G.L. (2016): Límites conceptuales para la efectiva inclusión de los actores de la economía popular y solidaria en la contratación pública en el Ecuador.

LEÓN, K.C., CASTELO, J.F., & HUERTA, O.G. (2018): “Estudio del nivel de participación de las PYMES del cantón Milagro en los procesos de contratación pública para captar nuevos negocios”. Revista Científica Mundo de la Investigación y el Conocimiento. Vol. 2 núm., especial, mayo, ISSN: 2588-073X, 2018, pp. 269-283.



MACÍAS, J. M., PEÑAFIEL, A. J., ARREAGA, G. K., & TAMAYO, J. A. (2020). “La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19”. *Revista Universidad y Sociedad*, 12(S1), 217-224.

MENDOZA, J., ROMÁN, C. & HERNÁNDEZ, M. (2019): “La Economía Social y la contratación pública: la herramienta de los contratos reservados”, CIRIEC-España, *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 97, 213-244. DOI: 10.7203/CIRIEC-E.97.14657.

NOVOA, B. (2014). Las compras públicas de alimentos en Ecuador. Abastecimiento alimentario de los programas sociales a través del Sistema de Contratación Pública del Ecuador. En Bórrh, J.P. & Argandoña, B.E. (Editores). *Las compras públicas. ¿Alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina?* FXA.

REYNA, E.L. & BENÍTEZ, J.A. (2019): “La contratación pública como mecanismo de ahorro en Ecuador”. *FIPCAEC* (núm. 2) Vol. 4, Año 4, 287-307.

SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador, 2015.

SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA: Rendición de Cuentas, años: 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020 y 2021.

VAICILLA, M.M, et al. (2020): “Transparencia y efectividad en la ejecución presupuestaria y contratación pública en los gobiernos cantonales”. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria KOINONIA* Año V. Vol V. N°10. Julio – Diciembre 2020.

VISCARRA, O.P. (2021): Evolución histórica de la contratación pública en el Ecuador y su vinculación con la planificación nacional. Tesis de Maestría Profesional en Derecho de la Contratación Pública, Quito, Ecuador.

Disposiciones Legales

Constitución de la República del Ecuador, 2008.

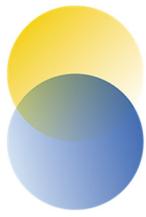
Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública, 2008.

Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, 2011.

Ley Orgánica Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2013.

Reglamento de Ferias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo, 2015.

Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2013.



33º Congreso
Internacional del CIRIEC
Valencia, 13 – 15 junio
de 2022

Nuevas dinámicas mundiales
en la era post-Covid; desafíos para
la economía pública, social
y cooperativa