

SERIE DE ENSAYOS



LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: INCLUSIÓN,  
INNOVACIÓN Y TRANSPARENCIA  
- Segundo Concurso -



SERIE DE ENSAYOS



LA CONTRATACIÓN PÚBLICA: INCLUSIÓN,  
INNOVACIÓN Y TRANSPARENCIA  
- Segundo Concurso -

Ing. Michael Mora Zambrano / Ing. Enrique Consa Ojeda / Dr. Paúl Córdova Vinuesa

® Derechos Reservados – © Copyright

“La Contratación Pública:  
inclusión, innovación y transparencia”

Autores:

Ing. Michael Mora Zambrano

Ing. Enrique Consa Ojeda

Dr. Paúl Córdova Vinuesa

Este libro ha sido protegido por derecho intelectual del Servicio Nacional de Contratación Pública, queda prohibida su reproducción total o parcial sin autorización.

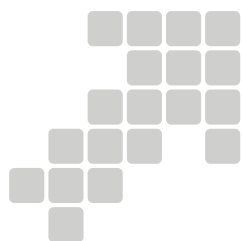
Este libro es una publicación de distribución gratuita y sin fines de lucro.

Derechos de Autor: 047129

Código ISBN: 978-9942-07-931-2

El Telégrafo EP.

Quito – Ecuador. 2015



**SERCOP**  
SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

# CONTENIDO

12	PRÓLOGO
17	<b>PRIMER LUGAR</b> Análisis e interpretación del Valor Agregado Ecuatoriano en Ofertas de la Subasta Inversa Electrónica y de la innovación como valor agregado de los bienes o servicios ecuatorianos. Introducción Desarrollo 1) Por parte de los proveedores: 2) Por parte de las Entidades Contratantes y Comisiones Técnicas: ¿Qué es el VAEO? Análisis de la Fórmula Agregado ecuatoriano de la oferta = 100% = utilidad 0 Elementos del costo de producción Componente Nacional o Valor Agregado Nacional Conclusión Recomendación
37	<b>1RA MENCIÓN</b> La transparencia de la gestión de la contratación pública que deben cumplir las entidades del Estado: empresas públicas 1. Introducción 2. Desarrollo 3. Conclusiones y Recomendaciones
55	<b>2DA MENCIÓN</b> La contratación pública: inclusión, innovación y transparencia para generar empleo



57	Contenido
58	1. Resumen
59	2. Introducción y justificación de importancia
61	3. Metodología y técnicas
61	4. Contexto: crisis civilizatoria mundial, agotamiento del modelo ecuatoriano primario exportador e impulso de compras públicas ambientalmente sostenibles
64	5. Capacidades y potencialidades de MIPYMES y pequeños emprendedores, redistribución y oportunidades inclusivas mediante la contratación pública
66	6. Alternativas para otro pacto civilizatorio e innovaciones en la contratación pública como instrumento de política inclusiva y desarrollo humano
68	7. Contratación pública, empleo, economía popular y solidaria: fortalezas, desencuentros y propósitos
69	8. Feria Inclusiva, contratación pública, sistema económico social y solidario y desarrollo de MIPYMES
70	9. Experiencias de mecanismos de inclusión y desarrollo local en la contratación pública
73	10. Impactos y resultados de la contratación pública en desarrollo económico, políticas de producción nacional y fiscales
79	11. Conclusiones sobre innovación e inclusión en la contratación pública
81	12. A manera de recomendaciones: 19 propuestas para una política pública de mejoramiento y participación de MIPYMES y actores de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en la contratación pública
89	13. Referencias
89	Fuentes Consultadas
91	Normativa Consultada



# CONTENT

94	PROLOGO
99	<b>FIRST</b> “Analysis and interpretation of vaeo of the electronic reverse auction and innovation as an aggregated value to ecuadorian goods or services”
101	Introduction
103	Development
106	1) By the providers
106	2) By the Contracting Institutions and Technical commissions
106	What is VAEO?
109	Formula Analysis
111	Aggregated ecuadorian value offer = 100% = profit 0
111	Elements of the production cost
113	National Component or Aggregated National Value
115	Conclusion
116	Recommendations
119	<b>FIRST MENTION</b> Transperancy in the procurement process that the state institutions must meet: “public companies”
121	1. Introduction
124	2. Development
133	3. Conclusions and Recomendations
135	<b>SECCONT MENTION</b>
137	Content
138	1. Summary
139	2.Introducción and Explaining its importance





141	3. Methodology and techniques
141	4.Context: world civilization crisis, exhaustion of the Ecuadorian exporting primary model and promotion of procurement environmentally sustainable
144	5. Skills and potential of MIPYMES and small entrepreneurs, redistribution and inclusive opportunities through procurement
145	6. Alternatives for another civilization pact and innovations of procurement as a tool for inclusive policy and human development
147	7.Procurement, employment, popular and supportive economy: strengths, contentions and purposes
148	8. Inclusive Fair, procurement, social and supportive economy system and development of MIPYMES
149	9. Experiences of inclusion and local development mechanisms in procurement
151	10. Impact and results of procurement in the economic development, policies of national and fiscal production
156	11. Conclusions about innovation and inclusion in procurement
158	12. By recommendations: 19 proposals for a public policy of improvement and MIPYMES participation an players from the Popular and Supportive Economy (EPS) in procurement
165	13. Sources consulted.
166	Consulted Sources
168	Guidelines Consulted



Español




# PRÓLOGO

La generación de una política pública que permita la transformación estructural de la sociedad y su dinámica solo se la puede obtener con la participación activa y constante de todos los actores. En esta articulación, el Servicio Nacional de Contratación Pública –SERCOP– como ente rector debe mantener un liderazgo innovador e incluyente, las entidades deben realizar una planificación que garantice no solo la satisfacción de las necesidades propias por las que se inicia la contratación, sino que éstas se vuelvan un dinamizador de la diversa economía local, los proveedores deben mantener una evolución y mejoramiento continuo que los mantenga competitivos y eficientes, los académicos y pensadores con la responsabilidad de aportar con ideas y proyectos renovadores así como ser un observador crítico e imparcial.

El producto de mencionada participación se debe reflejar en un sistema funcional que elimine trabas burocráticas que limitan la inclusión de nuevos oferentes, facilidad y reserva de alertas o denuncias del cometimiento de inobservancias de todo aquel que administre fondos públicos; así como, herramientas que agilicen la contratación privilegiando a los actores de la Economía Popular y Solidaria, artesanos, micro y pequeñas unidades productivas, generando oportunidades de desarrollo en base a un principio social, la redistribución de la riqueza.


Michael Mora, autor del trabajo ganador del II Concurso de Ensayos “La Contratación Pública: inclusión, innovación y transparencia” impulsado por el SERCOP, titulado: Análisis e interpretación del Valor Agregado Ecuatoriano de Oferta (VAEO) de la subasta inversa electrónica y de la innovación como valor



agregado de los bienes o servicios ecuatorianos, expone sobre el desarrollo de la industria nacional que “(...) Las compras públicas son una herramienta clave para el desarrollo, son esenciales para el logro de los objetivos económicos del Ecuador, que busca dejar atrás años de desigualdad, inestabilidad política, desestabilidad financiera, desempleo y una alta tasa de pobreza que ha venido disminuyendo por las políticas de inclusión social e inversión pública de esta nueva y refrescante corriente de un socialismo mejorado, moderno pero sobre todo que responde a la realidad de nuestro país, inversión social, capital humano, el mercado en función de nosotros las personas, el artesano, el maestro, el doctor, las madres de familia, el ecuatoriano común que se levanta cada día luchando una batalla que hace tan solo 6 años parecía perdida.

Es indispensable señalar que, un pilar fundamental que debe guiar nuestro actuar diario es la transparencia, la cual debe ser primordial para el juzgamiento y control de una sociedad que cada vez debe involucrarse más en la función pública y en la evaluación de la ética y eficiencia de sus servidores. Este juzgamiento debe extenderse además al actuar de los proveedores, que deben aportar en estas transacciones con un alto grado de ética, así como con la calidad de sus productos y servicios, prefiriendo a que sean el resultado del impulso a la producción nacional.

Enrique Conza, en su trabajo: La transparencia de gestión de la contratación pública que deben cumplir las entidades del estado: “Empresas Públicas” reflexiona que “(...) Hablando de Transparentar la Contratación por parte de las empresas públicas siendo estas entidades del estado, deberán cumplir estrictamente la Ley de Contratación Pública, su Reglamento y Resoluciones, excepto las contrataciones que se efectivicen bajo la figura de Giro Específico de Negocio; sin embargo, el hecho de tener discrecionalidad jurídica para poder contratar bajo esta última modalidad, no implica estar exentos de la Transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía”.




Las salvedades de la norma legal deben ser analizadas a profundidad y detenidamente no solo por quién las otorga sino reflexionadas por sus beneficiarios, de forma que no sean el instrumento de un actuar que puede alejarse del bienestar y la estabilidad de un sistema de contratación pública relativamente nuevo. Una sociedad crítica exige en los cambios rapidez y eficacia, pues el terreno perdido en décadas anteriores ha marcado la necesidad de una transformación profunda, pero también nos brinda la oportunidad de hacer uso de experiencias de terceros, de teorías y tecnologías ya desarrolladas y probadas. Sobre esta premisa, el desarrollo de herramientas que garanticen el acceso a la información de forma oportuna y sin restricciones permite el constante monitoreo de aquellos que busquen contribuir y garantizar el buen uso de los fondos públicos, así como con la rendición de cuentas de la eficiencia en el cumplimiento de las obligaciones y atribuciones por parte del SERCOP.

Los múltiples riesgos implícitos en las transacciones comerciales entre los proveedores y el Estado, compromete una evolución en los métodos de control, que garanticen la confianza y la oportunidad de las acciones que eliminen definitivamente ejercicios ilegales o ilegítimas. Esta será la base de un control que dote de seguridad a ambas partes, a través de sistemas informáticos funcionales, confiables y evolutivos.

Complementariamente, la inclusión de buenas prácticas y asesoramiento continuo y oportuno en el desarrollo de las fases preparatoria y precontractual, permitirá que el conocimiento de los servidores públicos y proveedores garanticen que las contrataciones se desarrollen en un marco de transparencia, objetividad y ética. Debe ser compromiso y responsabilidad de la sociedad velar por el cumplimiento de altísimos estándares de eficiencia y eficacia.

En el ensayo titulado "La Contratación Pública: inclusión, innovación y transparencia para generar empleo" desarrollado




por Paúl Córdova expone que “(...) es necesario que las políticas y estímulos existentes en la normativa sobre compras públicas no encuentren contrariedades u obstáculos de orden legal o institucional en ámbitos comerciales, tributarios, educativos, económicos, laborales, tecnológicos y de otros órdenes, que obstruyan las perspectivas para vincular la generación de empleo productivo con los procesos de contratación pública”.

No es suficiente dictaminar reglas y desarrollar instrumentos que permitan la inclusión en la compra pública, es necesario implementar herramientas que agilicen la contratación y que además garanticen la calidad en el gasto público y su ejecución, siendo el acompañamiento en el desarrollo de proveedores ineludible, promover sus unidades productivas, sus procesos, preferencias que les permitan en la contienda tener igualdad de oportunidades. Este desarrollo de estrategias les debe preparar además para competir en un campo de comercialización entre privados, para lo cual el mercado público debe ser el escalón para adquirir aquella experiencia competitiva necesaria en un mundo globalizado.

La transformación de la matriz productiva del Ecuador debe contar con el compromiso de los requirentes de obra pública, de los bienes y servicios, bajo la veeduría constante de los beneficiarios, privilegiando siempre y sobre otros la producción de manos ecuatorianas, de aquellos que cada día contribuyen con su esfuerzo y confianza a que se fabriquen dentro de nuestras fronteras, utilizando el producto de líneas intermedias también de sus pares, de la industria ecuatoriana. Para esto, las herramientas y políticas establecidas son claras, es responsabilidad ahora ejercer un control constante, un acompañamiento efectivo, una articulación entre los distintos estamentos gubernamentales que garanticen que el objetivo será cumplido en el menor tiempo posible.

Las exposiciones contenidas en este trabajo recogen propuestas que el SERCOP impulsa a través de reformas legales, tecnológicas



e institucionales que permiten el cumplimiento de los principios contenidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública –LOSNCP–, coadyuvando a mantener una constante evolución de un sistema que actualmente ha marcado un hito regional. Debe definirse la ruta de un trabajo para un cambio estructural de una sociedad que cada día aprende sobre la preferencia de lo nacional, sobre la confianza en un órgano rector de la contratación pública, en que los cambios para mejora pueden darse de forma rápida en beneficio de todos.

El Servicio Nacional de Contratación Pública agradece el compromiso y confianza de los justos y merecedores ganadores, que con sus planteamientos y razonamientos contribuyen al desarrollo de un sistema de contratación pública con grandes ambiciones y objetivos que se extienden más allá de las fronteras territoriales.





# PRIMER LUGAR

Análisis e interpretación del Valor Agregado Ecuatoriano en Ofertas de la Subasta Inversa Electrónica y de la innovación como valor agregado de los bienes o servicios ecuatorianos.

Autor: Ing. Michael Mora Zambrano

# Análisis e interpretación del Valor Agregado Ecuatoriano en Ofertas de la Subasta Inversa Electrónica y de la Innovación como valor agregado de los bienes o servicios ecuatorianos.

Autor: Ing. Michael Mora Zambrano

---

Ángel Michael Mora Zambrano, Ingeniero Comercial Bilingüe con mención en Finanzas, dedicado al sector público hace nueve años, actualmente se desempeña como Analista del Departamento de Adquisiciones de Consejo Nacional de Electricistas, Unidad de Negocio de Guayaquil, inmerso en el mundo de las compras públicas promoviendo y aportando un análisis integral de todos aquellos factores en el día a día de este mundo que se rige entre las leyes, reglamentos y su diario vivir, buscando un debate e ideas innovadoras en las Compras Públicas mediante la publicación de artículos en su blog. Deportista, futbolista, escritor, amante del buen cine, de las conversaciones largas con análisis crítico, de los buenos libros y de la comida ecuatoriana.

# INTRODUCCIÓN

La constitución de la República del Ecuador establece como uno de los objetivos de la política económica, el incentivar la producción nacional, la productividad y la competitividad sistemática.

La constitución de la República del Ecuador establece como uno de los objetivos de la política económica, el incentivar la producción nacional, la productividad y la competitividad sistemática.

Las compras públicas son una herramienta clave para este objetivo, son esenciales para el logro de los objetivos económicos del Ecuador, que busca dejar atrás años de desigualdad, inestabilidad política, desestabilidad financiera, desempleo y una alta tasa de pobreza que ha venido disminuyendo por las políticas de inclusión social e inversión pública de esta nueva y refrescante corriente de un socialismo mejorado, moderno pero sobre todo que responde a la realidad de nuestro país, inversión social, capital humano, el mercado en función de nosotros las personas, el artesano, el maestro, el doctor, las madres de familia, el ecuatoriano común que se levanta cada día luchando una batalla que hace tan solo 6 años parecía perdida... nuevos conceptos, difíciles de asimilar para mentes diseñadas, para pensar, solo en función del mercado y del capital.

Y es la inversión social y la dinamización del sector público la que han creado un desafío importante para el estado, buscar que los recursos financieros estatales destinados a la inversión social mediante la contratación pública, incluyan como actores

principales a los artesanos, productores, micros, pequeña y mediana empresa ecuatoriana, utilizando componentes nacionales y producción nacional, reactivando la economía, generando empleos, plazas de trabajo, promoviendo la industria ecuatoriana, dándola a conocer a quienes no la conocen aún y a quienes no creen que podemos producir nada, generando esperanza, ideas innovadoras para satisfacer el mercado local, lleno de productos extranjeros, generando una época de cambio, con mano de obra ecuatoriana, producto nacional con valor agregado, erigiéndonos como un país productor que busca una mejor y más justa redistribución de las riquezas, un país de desarrollo, progresista que busca el buen vivir.

El plan de desarrollo, los objetivos de transformación de la matriz productiva nacional y el SERCOP definen como política para la realización de procesos de contratación de bienes, obras y servicios incluidos los de consultoría, la contratación con oferentes o proveedores que ofrezcan una mayor incorporación de componente nacional.

Pero que significa para los productores, fábricas, entidades contratantes, proveedores y/o comisiones técnicas tener mayor agregado nacional, ¿cómo determinar el porcentaje de agregado ecuatoriano de los bienes o servicios?, ¿cómo calcularlo? y sobre todo ¿cómo interpretarlo?.

En la actualidad en los pliegos se incorporó el formulario de Valor Agregado Ecuatoriano de la oferta, y el cálculo del porcentaje de valor agregado ecuatoriano respecto al costo de producción, para determinar el VAEO.

El resultado del VAEO, para los que estamos inmersos en el mundo de las compras públicas nos invita a reflexionar, en un profundo análisis, respecto a su cálculo y sobre todo a la interpretación del resultado, ¿que representa el VAEO de todos los bienes o servicios presentados en los procesos de contratación pública del Ecuador?

# DESARROLLO

Con el paso de los años, las empresas y/o organismos públicos se han familiarizado con las compras públicas, llegando a ser la carrera de muchos servidores públicos que se han visto atraídos por los procedimientos de contratación y el estudio del complejo mundo de la contratación pública.

Se ha hecho camino al andar, se ha mejorado mucho respecto al manejo de los procesos, se han cometido errores, se ha publicado procesos de manera exitosa, se ha calificado proveedores, se ha convalidado, y hemos sido testigos de pujas inolvidables y luchadas, hemos visto la cantidad de contratos firmados por proveedores cumplidos y otros no tanto.

A muchos en nuestros inicios en este mundo, se nos cayeron algunos procesos, el portal es inclemente y no espera a nadie, tiene una semejanza al tiempo, ese que no para y que va dejándonos detrás.

Pero hay un tema donde se ha avanzado poco, por falta de curiosidad, por falta de interés o porque tal vez es un tema matemático, asignatura que muchos no manejamos muy bien, y es el tema del agregado ecuatoriano.

Las compras públicas en el Ecuador mediante su Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública determina las normas y principios para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría de manera que se regulen las adquisiciones públicas, priorizando la planificación, maximizando los recursos del estado, sirviendo como elemento dinamizador de la economía local y nacional, e identificando la capacidad ecuatoriana.

Como resultado de estas políticas el SERCOP determinó que en los procedimientos de contratación pública cuando existan proveedores con domicilio fiscal en el Ecuador, que oferten bienes y/o servicios de origen ecuatoriano y además existieran ofertas del extranjero, las entidades contratantes calificarán según el procedimiento acorde, solo con las ofertas de origen ecuatoriano.

Para determinar el agregado ecuatoriano de las ofertas presentadas en los procesos de contratación pública por parte de los oferentes, los pliegos incluyen dentro del formulario de la oferta, la sección "Valor Agregado Ecuatoriano de la Oferta" y "Cálculo del Porcentaje de Valor Agregado Ecuatoriano respecto al Costo de Producción" donde se busca el porcentaje de agregado ecuatoriano, cuyo resultado en porcentaje, define si el bien o servicio será considerado de origen ecuatoriano.

Que dice la ley respecto a un bien o servicio de origen nacional:

Origen Nacional: Se refiere a las obras, bienes y servicios que incorporen un componente nacional en los porcentajes que sectorialmente se definan por parte del Ministerio de Industrias y Competitividad de conformidad a los parámetros y metodología establecidos en el reglamento.

Según la resolución RE-2013-0000089 se establece que serán considerados bienes o servicios de origen ecuatoriano aquellos que cumplan con los siguientes parámetros:

- Valor Agregado Sectorial para Bienes: **40% de valor agregado ecuatoriano.**
- Valor Agregado Sectorial para Servicios: **60% de valor agregado ecuatoriano.**

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

Que tan importante puede ser que un bien o servicio sea considerado de origen ecuatoriano, si analizamos que la competencia más fuerte para los bienes y servicios nacionales está en el extranjero, en la oferta internacional, en países mas industrializados, por tener monedas más fuertes, o países vecinos con moneda interna ya que al no ser dolarizados podrían tener una ventaja competitiva en sus exportaciones con solo devaluar su moneda.

Vale resaltar el comportamiento de indicadores como la Balanza Comercial casi siempre negativa respecto a bienes -0.7%, servicios -1.6% años 2013 en porcentajes del BID.<sup>1</sup>

Según cifras de la SENPLADES en su estudio "El rol de las compras Públicas en el cambio de la matriz productiva del Ecuador" donde se concluye que hasta el 2012 el 88% de las compras públicas es básicamente componente importado.

Para el 2013 las compras públicas representaron el 11.6 del PIB<sup>2</sup> cerca de 10.000 millones de dólares demandados por estado.

Imaginemos porque para el 2020, podamos llegar a un 50% de compras públicas cubierto enteramente por producción nacional.

---

1 Fuente: Banco Central Ecuador.

2 Fuente: Informe Anual del Sercop 2013.

En la actualidad los procesos reflejan que las cifras estadísticas no están alejadas de la realidad, mostrando en su mayoría porcentajes inferiores al 40% o el 60%, pero ¿Que ocurre cuando el VAEO presentado en las ofertas no esta bien calculado?.

¿Cual es el impacto de un VAEO mal calculado?

Un mal cálculo del VAEO por parte del oferente tiene muchos efectos en un proceso:

Puede causar que una oferta sea considerada de origen ecuatoriano o a su vez no.

Puede causar dudas respecto del porcentaje de agregado ecuatoriano del bien o servicio, al ser diferente de los demás proveedores ofertantes.

Puede retrasar la calificación de un proceso hasta que la comisión técnica del proceso determine la veracidad del porcentaje calculado presentado por el oferente.

En un proceso donde existan varios habilitados con un VAEO menor a 40 y un proveedor calcula 40% el portal de compras públicas automáticamente lo habilitara para la puja.

Una mala interpretación del cálculo del VAEO presentado por el oferente por parte de la máxima autoridad, su delegado o la comisión técnica tiene muchos efectos en un proceso:

Puede descalificar a un oferente injustamente alegando falsedad en la información.

Puede aceptar el VAEO y habilitar a un oferente que no tiene en su bien o servicio el valor agregado ecuatoriano de la oferta que presenta.

Puede solicitar una convalidación de errores al oferente solicitando una aclaración pidiendo que justifique el VAEO.

Al momento de calcular e interpretar el VAEO tanto las entidades contratantes como los proveedores deben conocer de fondo el significado de este porcentaje.

Particularmente considero que la información del VAEO que tenemos es muy limitada tanto en su cálculo como en su interpretación; sobre todo si nos ponemos a pensar la importancia que tiene este indicador, que define si el bien o servicio es de origen ecuatoriano y que abre las puertas a que un proceso sea solo para participantes nacionales otorgando márgenes de preferencia pudiendo estos márgenes llegar a ser un factor determinante en el resultado de un proceso, y por lo tanto debería ser un tema muy claro respecto a su concepto, cálculo y sobre todo a su interpretación, y sin embargo en la practica no es así.

Suena curioso y hasta cierto punto paradójico, lo que se escucha en los cursos de contratación publica acerca del VAEO, sobre su concepto, sobre su cálculo, y sobre todo es muy interesante lo que se piensa

sobre su resultado. Los conceptos y preguntas más frecuentes son:

### 1) Por parte de los proveedores:<sup>3</sup>

“El VAEO es el agregado ecuatoriano que tiene lo que voy a vender”.

“Corresponde lo que es ecuatoriano del bien que voy a vender como proveedor.

“Es el porcentaje que me dará margen de preferencia en la puja”.

“Es un valor que realmente hasta ahora no se como calcularlo”.

“Sinceramente aún no aprendo a calcularlo”.

“A veces para no complicarme y que no me descalifiquen le pongo cero a todo”.

“Las pocas veces que lo he llenado, no se si lo he llenado bien”

¿De donde saco el valor exacto del Valor de los Servicios especializados?

### 2) Por parte de las Entidades Contratantes y Comisiones Técnicas:<sup>4</sup>

¿No se, si el valor que calculó el proveedor como VAEO está correcto?

Este proveedor tiene mas VAEO que los demás y ¿No se porque? ¿Estará bien calculado?

No se si pedirle a un proveedor que justifique su VAEO presentado en su oferta ya que lo tiene más elevado que todos los demás oferentes.

¿De donde obtuvo los porcentajes de Materia Prima para su cálculo de VAEO?

¿Lo podemos descalificar por este VAEO?

Empecemos por lo primero y lo más esencial:

### ¿QUÉ ES EL VAEO?

Es la sumatoria de los aportes individuales de cada uno de los componentes de la oferta. Su resultado es un porcentaje.

Se lo calcula multiplicando el peso relativo de cada ítem de la oferta con el valor agregado ecuatoriano de cada ítem.

---

3 Fuente: Proveedores con mucha experiencia en el mercado, que aun preguntan como calcular el VAEO.

4 Fuente: Comisiones Técnicas de procesos de varias Empresa Públicas, no cito nombres concretos.



¿Que es el peso relativo?

Es la división del precio unitario de mi oferta económica inicial con el Precio Total del presupuesto referencial.

¿Que es el valor agregado ecuatoriano de cada ítem?

Es la suma de los porcentajes de cada elemento (a,b,c,d,e) respecto al costo de producción del bien.

Ejemplo práctico de Cálculo de VAEO:

- Para la adquisición de una MESA ARTESANAL con un presupuesto referencial de \$1000.  
Presentamos en el formulario de oferta económica inicial el valor de \$900.

Realizamos el cálculo:

Peso relativo:  $900/900=1 \cdot 100 = 100\%$

Elementos del Costo de Producción:

Materia Prima A=  $50\% \$450 / 1000 (P. REFERENCIAL) = 0.45$

Mano de Obra B=  $50\% \$450 / 1000 (P. REFERENCIAL) = 0.45$

Porcentaje= 0.90

Costo de Producción: \$900

Peso relativo=  $1 \cdot XVAE \text{ Ítem} = 0.90 = 0.90 * 100 = 90\% VAEO$

DESCRIPCIÓN	ELEMENTOS DE COSTO DE PRODUCCIÓN DEL BIEN O DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO
<b>CPC</b>	1000
<b>Descripción</b>	Mesa Artesanal
<b>Cantidad</b>	1
<b>Unidad</b>	Unidad

ELEMENTO	DESCRIPCIÓN	COSTO PRODUCCIÓN	PORCENTAJE
a	% del valor de materia prima, materiales e insumos de origen ecuatoriano de aplicación directa al bien o servicio.	\$450	45 %
b	% del valor de servicios, incluidos los profesionales, prestados por personas naturales y jurídicas nacionales para la fabricación del bien o prestación del servicio.	\$450	45 %
c	% del valor de la tecnología de origen nacional aplicada en la elaboración del bien o prestación del servicio: Gastos de investigación, desarrollo y Propiedad Intelectual. (El valor proporcional utilizado para este cálculo será el resultante de aplicar el valor de amortización anual directamente en el período de fabricación del bien o prestación del servicio desarrollado, objeto de la oferta, de acuerdo a la Ley de Régimen Tributario Interno y su reglamento)	0	0
d	% del valor de servicios, incluidos los profesionales, prestados por personas naturales y jurídicas nacionales para la fabricación del bien o prestación del servicio.	0	0
e	% del valor de depreciación de equipos instalados en las plantas industriales en Ecuador empleados para la fabricación del bien, o prestación del servicio, de acuerdo a los siguientes criterios: - Para la fabricación de bienes o prestación de servicios, la depreciación no podrá ser realizada en un tiempo menor de diez (10) años para herramientas, maquinarias, equipos e instalación. - El valor de depreciación utilizado para el cálculo será el valor histórico en libros. En caso que no exista valor de depreciación, este concepto se lo realizará según avalúo de activos. - El valor proporcional utilizado para este cálculo, será el resultante de aplicar el valor de depreciación anual obtenido de la maquinaria, equipos o instalaciones en el período realmente utilizado directamente en la fabricación del bien o prestación del servicio objeto de la oferta.	0	0
<b>VALOR AGREGADO ECUATORIANO DEL PRODUCTO (%)</b>		<b>\$900</b>	<b>90%</b>

Subo al portal de compras públicas:

A= 45%

B= 45%

Y el portal de compras públicas calculará automáticamente que mi VAEO es 90%.

## ANÁLISIS DE LA FÓRMULA

Realicemos un análisis del cálculo:

- 1) Se Estableció como Oferta económica un valor muy cercano al presupuesto referencial con muy poca rebaja.
- 2) Define su oferta económica inicial como su costo de producción.
- 3) Establece que utilizará los elementos A y B (los más utilizados)
- 4) Determina valores en base a su experiencia para los elementos A y B los cuales al sumar darán como resultado el valor que asigno como costo de producción.
- 5) Y obtiene como resultado un VAEO de más de 90%

El cálculo del porcentaje de valor agregado ecuatoriano respecto del costo de producción no está analizando el agregado ecuatoriano respecto al costo de producción, al aplicar esta formula lo que esta analizando es el precio que el ofertante puede bajarse respecto del presupuesto referencial.

Que ocurre si tengo un presupuesto referencial inflado respecto a la realidad del mercado y para ganar el contrato, el oferente se olvida del costo real de producción y lo calcula en base al precio referencial bajándose solo apenas cien dólares, como lo revisamos en el ejemplo, para poder tener un mayor VAEO, cuando en realidad el costo de producción del bien o servicio era menos la mitad del presupuesto referencial.

Consideremos si en el ejemplo anterior, el proveedor hubiera optado por calcular el VAEO en base a su real costo de producción el cual es de \$400.

Para la "ADQUISICIÓN DE 1 MESA ARTESANAL" el cual tiene un presupuesto referencial de \$1000; (recordemos que este referencial esta muy por encima de lo que realmente cuesta en el mercado, por que el are requirente cotizo la mesa en un local de una mueblería muy reconocida en el país).

Según el cálculo del artesano, su VAEO sería de 40%.

Suponiendo que el proceso para la adquisición de la mesa es mediante el procedimiento de una menor cuantía de bienes y no una subasta inversa, el portal de compras públicas no lo seleccionaría en el sorteo, por que su VAEO es mas bajo que el que calculó en su costo de producción a 90%, tomando un costo de producción cercano al presupuesto referencial y que en todo caso es irreal.

Esto significa que el costo de producción de los bienes ofertados siempre será cercano al presupuesto referencial que la entidad contratante determinó para poder tener un VAEO superior.

Siguiendo esta premisa, el cálculo del agregado ecuatoriano respecto al costo de producción, sería diferente si el presupuesto referencial de un presupuesto es alto o muy bajo, ¿el resultado del cálculo será diferente?, ¿Tendríamos un VAEO diferente?

La respuesta es sencilla, no.

Los proveedores siempre buscaran que su cálculo de porcentaje de valor agregado ecuatoriano de su oferta sea lo más alto posible, sea esto superior al 90% o 100%.

Volviendo al ejemplo anterior, si mi costo de producción real es de \$400, \$500 o \$600 para la elaboración de la MESA ARTESANAL, al realizar mi cálculo de costo de producción simplemente estableceré mi oferta económica inicial lo más cercana posible al presupuesto referencial.

Podemos observar como el costo de producción de un bien o servicio puede ser variable y subjetivo, de acuerdo al análisis individual e interpretación de cada oferente. Pudiendo mi VAEO verse disminuido por mi oferta económica inicial que debo subir al portal de compras públicas, la cual puede ser relativamente baja respecto al presupuesto referencial, estableciendo de antemano lo que podría rebajarme en una futura puja, o a su vez mi VAEO puede ser alto si establezco un costo de producción muy cercano al presupuesto referencial.

Por motivos de descuentos especiales, costos de inventarios, por remate o por querer ganar un concurso, un oferente podría bajarse hasta un 50% del presupuesto referencial en bienes de origen nacional, pero al ver que disminuirá su VAEO, este desistiría de presentar una oferta económica inicial tan baja.

Un VAEO más alto, determina poca o nula utilidad, y revisando que en una subasta inversa electrónica existen las etapas de puja donde el proveedor debe bajar su oferta económica o la etapa de negociación donde deberá bajar su oferta económica en al menos el 5% del presupuesto referencial, el proveedor estaría adjudicando el contrato por un valor que no cubriría ni siquiera los costos de producción calculados y presentados en su oferta.

El costo de producción por ítem es un valor que es y será variable e irreal mientras siga teniendo relación directa con el presupuesto referencial del proceso.

Es realmente el costo de producción el resultado del calculo que realizan los oferentes al llenar el

formulario o simplemente es un valor económico que pueden ajustar para determinar un mayor o menor VAEO.

El formulario “Porcentaje de valor Agregado ecuatoriano respecto al costo de Producción” debería llamarse así o podría llamarse “Porcentaje de valor Agregado ecuatoriano respecto al costo de la Oferta”, respecto al precio que oferta el proveedor.

¿Los fabricantes de los bienes o servicios realmente muestran sus costos de producción cuando tienen un presupuesto referencial en un proceso elevado o a su vez muy bajo? La respuesta es sencilla, no.

Y los proveedores que muestran interés y se presentan a participar en los procesos de contratación pública en su mayoría personas naturales, distribuidores autorizados, sociedades anónimas, compañías limitadas, que no son fabricantes y no tienen conocimiento acerca de los costos de producción de los bienes o servicios que ofrecen, casi nunca tienen información acerca del valor de la tecnología de origen nacional aplicada en la elaboración del bien o prestación de servicio, ni tienen la información del valor de la depreciación de equipos instalados en las plantas industriales tal como se lo solicita en los elementos del costo de producción.

En base al análisis de la fórmula de cálculo del VAEO podemos definir:

- A más agregado ecuatoriano menor utilidad.
- A menos agregado ecuatoriano mayor utilidad.
- A menor costo de producción menor VAEO.

Una oferta con 100% de agregado ecuatoriano en teoría representaría que su costo de producción representa el 100 de ese VAEO.

### **AGREGADO ECUATORIANO DE LA OFERTA = 100% = UTILIDAD 0**

Un proveedor con mayor VAEO debe ser el que menos puede rebajarse en una puja o probablemente no podría rebajarse el 5% mínimo que establece la ley en una negociación de ser el único proveedor habilitado del proceso.

### **ELEMENTOS DEL COSTO DE PRODUCCIÓN**

Como se calculan los elementos del costo de producción del bien o de la prestación del servicio:

A Materia Prima
B Mano de Obra
C Valor de la Tecnología
D Valor de los Servicios incluidos los profesionales
E Depresión de equipos instalados en las plantas industriales

¿Cómo calculo estos valores?

No existe ninguna fórmula establecida por el cálculo de cada elemento.

La respuesta es lógica, “cada fabricante debe conocer como produce sus bienes o servicios y que porcentaje de agregado ecuatoriano utiliza en la elaboración de los mismos”.

¿Que ocurre con los distribuidores? Deben recurrir a los fabricantes, y ellos muchas veces no quieren definir sus costos de producción, tal vez por sentirse desnudos al revelar sus costos y por consiguiente su utilidad.

Como ya hemos visto, definir los costos de producción de un bien o servicio es muy subjetivo, motivo por el cual los proveedores para realizar el cálculo del VAEO se hacen la siguiente pregunta:

¿El bien o servicio es de origen nacional? ¿O es importado?

Si la respuesta es si; el bien es nacional, determinan el costo de producción en base al presupuesto referencial, casi siempre con un ahorro mínimo para poder tener un VAEO alto.

¿Cómo verificar que el costo de producción está bien calculado?

El costo de producción calculado por los oferentes para un proceso de contratación pública es el que ellos determinan, por lo tanto es subjetivo decir si está bien o mal calculado.

¿Cómo verificar que son reales los porcentajes de los elementos calculados?

Los valores de cada elemento de producción de un bien o servicio es variable de acuerdo a la naturaleza del mismo, por lo tanto es muy complejo determinar si el porcentaje calculado en la mano de obra es el correcto, o si el porcentaje de la materia prima es la exacta y si realmente tiene contenido nacional.

Recordemos que el COSTO DE PRODUCCIÓN es la suma de todos los gastos incurridos en la obtención de un bien o servicio por lo tanto, determinar, de la suma de estos elementos cuales son considerados de origen nacional, no es tarea fácil para un distribuidor que se dedica a vender bienes ya manufacturados o prestar servicios, o para una comisión técnica que analiza 10 ofertas presentadas en un proceso y que solo tiene 4 días para calificarlas.

El Ministerio de Industrias y Productividad deberá desarrollar mecanismos e indicadores que sirvan para determinar los porcentajes que debe determinar si un bien o servicio tiene contenido nacional y agregado nacional y si esta en el promedio del contenido nacional sectorial y su valor agregado tiene el promedio del sector.

Según el Registro Oficial N° 788 define la tabla de porcentajes de valor de agregado nacional sectorial para bienes, donde establece que las actividades económicas que tienen el 100% de valor agregado sectorial para bienes y son:

- Cultivos
- Crías
- Actividades
- Extracciones

Estos son los conceptos establecidos por el Ministerio de Industrias Y Competitividad.

### Componente Nacional o Valor Agregado Nacional

#### Contenido Nacional

Corresponde a las materias primas, materiales auxiliares, repuestos y accesorios, envases, embalajes y todos los insumos de origen nacional que se utilicen en un proceso de producción de un bien.

#### Componente Nacional del bien o Valor Agregado Nacional VAN del Bien o Servicio

Es todo el contenido nacional del bien más la mano de obra, servicios profesionales y servicios conexos e insumos.

#### Contenido Nacional Sectorial

Es el contenido nacional promedio por actividad económica.

#### Valor Agregado Nacional Sectorial

Es el valor agregado nacional promedio por actividad económica.

Si para determinar el Valor Agregado Nacional para el bien o servicio, solo se utilizan los tres componentes principales de producción que son:

**Bien:** *Materiales Nacionales + Mano de Obra Directa y Servicios Profesionales + Servicios Básicos / CT BIEN.*

**Servicio:** *Empleo Nacional + Materiales Nacionales + Servicios Básicos / CT SERVICIO<sup>5</sup>*

Por que no incluir más elementos a calificar como agregado ecuatoriano y con porcentajes adicionales como por ej.:

- La innovación;
- Productos nuevos;
- Productos con más valor agregado que otros por ej.: diseños, logos, empaques nacionales biodegradables;
- Productos amigables con medio ambiente;
- Productos que tengan mano de obra de personas con capacidades especiales;
- Productos o servicios que ofrezcan información turística del Ecuador.
- Bienes que en su producción empleen la mayor cantidad de jóvenes recién graduados.
- Registro de marcas
- Registro de patente del bien

Si analizamos las fórmulas establecidas, están encaminadas a conocer los componentes de los bienes o servicios en cuanto a su costo de producción pero también debería buscarse el verdadero agregado ecuatoriano, que se encuentra no solo en la producción, si no también en la comercialización, en la distribución, en el marketing, ya que es fácil vender una marca internacional que tiene mucha publicidad, pero una ecuatoriana es más difícil darla a conocer y crear el habito de consumo por parte de los ecuatorianos.

---

5 Fuente: Registro Oficial N° 752



# CONCLUSIÓN

No existe una forma real, clara, y concisa para determinar los elementos del costo de producción de un bien o servicio en un procedimiento de subasta inversa electrónica.

Los elementos que conforman el costo de producción de cada ítem, que se calculan en la oferta, son definidos en base al presupuesto referencial que la entidad contratante definió para publicar el proceso, y no por un cálculo real de los costos de producción.

Para el cálculo del costo de producción por parte del oferente este tiene dos escenarios posibles, si el presupuesto referencial es alto, el costo de producción deberá ser alto, para que el cálculo del VAEO sea de un 90% o 100%.

Si el presupuesto referencial es bajo, el costo de producción también deberá ser alto, para que el cálculo del VAEO siga siendo óptimo; esto nos indica que el cálculo del VAEO del costo de producción por cada ítem de bienes o servicios, por parte de los oferentes siempre estará ligado al presupuesto referencial sin importar si este es muy bueno respecto a la utilidad o por el contrario es muy bajo.

Para cumplir con el pliego es necesario llenar el formulario y el valor que se debe calcular por cada ítem es definido pocas veces por la experiencia del oferente en la producción de su bien o servicio, casi siempre el cálculo del porcentaje es acorde al presupuesto referencial y en muchos casos los proveedores solo llenan los porcentajes y no la columna del costo de producción.

El cálculo del VAEO está orientado al análisis de los costos de producción para conocer los elementos nacionales de producción de cada bien o servicio, tomando en cuenta solo los elementos de producción y no los elementos de un agregado ecuatoriano.

Se debe diferenciar los conceptos, de costo de producción de un bien o servicio, y el de agregado, son dos conceptos diferentes, teniendo claro el significado de cada uno, mediante una campaña nacional, el SERCOP por diferentes canales de comunicación, prensa, periódicos, afiches publicitarios deben complementen las charlas, conferencias y capacitaciones que ya se dictan, se debe capacitar a los fabricantes y proveedores acerca de la importancia de tener la información de los costos de producción de los bienes o servicios, ya que deben conocer el componente de cada uno de sus bienes o servicios ofertados para que de esta manera, puedan determinar, y calcular el

valor agregado ecuatoriano de la oferta y el porcentaje de valor agregado ecuatoriano respecto al costo de producción.

El SERCOP debe realizar seminarios específicos para los proveedores para conocer como se calcula el VAEO y para las entidades contratantes como se debe revisar y analizar el resultado presentado en las ofertas.

Existen muchas interrogantes y desconocimiento para calcular el VAEO, los porcentajes utilizados en el cálculo deberían ser en base a la realidad de los costos de producción, en la experiencia y/o en el conocimiento de sus productos y no basados en la búsqueda de un mejor porcentaje de VAEO.

Las entidades contratantes mediante la máxima autoridad, su delegado o las comisiones técnicas deben estar capacitadas de tal modo que el análisis del resultado del VAEO presentado en las ofertas, sea un análisis técnico, veraz, y efectivo, identificando falsedades ideológicas de manera sustentable sin caer en perspicacias, realizando una calificación del formulario del VAEO tal como lo indica los pliegos y no presto a interpretaciones varias.

## RECOMENDACIÓN

La formula del cálculo del VAEO debe ser calculada en base al costo de producción real de los oferentes y este valor debe ser lo mas cercano a la realidad posible.

Así podremos conocer el verdadero costo de producción, o por lo menos tendremos un aproximado mucho más real que el que hasta ahora, se presenta en las ofertas de los procesos.

El formulario de Valor agregado ecuatoriano de la oferta debe tener como objetivo no solo la búsqueda de los costos de producción, sino también los agregados de un bien o servicio ecuatoriano.

En el análisis del VAEO se debería tomar en cuenta además de los elementos del costo de producción, - mano de obra, materia prima y gastos indirectos- otros elementos de agregado ecuatoriano de los bienes o servicios, que en la actualidad no se está tomando en cuenta para el cálculo, el ingenio y la innovación del talento humano en la prestación de servicios, son parte fundamental de un servicio, es un valor agregado que podría diferenciar un servicio de capacitación de calidad con otro, y que bien se podría considerar dentro del agregado nacional, la generación de empleos en la

producción de un bien, la utilización de energías limpias y renovables, la creación de una marca, el registro de patentes, y porque no asignar porcentajes de valor agregado a los bienes o servicios de aquellos productores que promuevan el cambio de la matriz productiva del país.

La publicidad y el marketing son elementos agregados en la comercialización de un bien o servicio ecuatoriano, la producción de los cortes comerciales con actores nacionales, el diseño o la producción de spots publicitarios, la creación de logos, el diseño de los empaques, si son realizados por ecuatorianos podrían ser considerados como VAEO.

Existen 9 sectores claves para la sustitución estratégica de importaciones y para el fomento de exportaciones, donde se resalta la elaboración de jabones y fabricación de cuero y calzados; con la fórmula actual de cálculo de valor agregado ecuatoriano solo calcularíamos los costos de producción de la elaboración del calzado y no su agregado; tan solo en el elemento D "Valor de los servicios, incluidos los profesionales, prestados por personas naturales y jurídicas nacionales para la fabricación del bien o prestación del servicio" se podría determinar un porcentaje como valor agregado de costo de producción la innovación, pero no en la magnitud que realmente debería ser valorada; en el caso de que un fabricante nacional de zapatos deportivos desarrollara una marca y una campaña moderada de publicidad por ejemplo para los pupos que fabrica y decide patrocinar un equipo de fútbol de primera división y proveerle a toda la plantilla los pupos y zapatos deportivos que necesitan; si esta campaña es exitosa, la marca se hará famosa y sobre todo será reconocida por los ecuatorianos como un producto nacional de calidad, este agregado ingeniado por el fabricante no será considerada directamente como un agregado nacional del bien o servicio.

Samuel Pienknagura, Economista del Banco Mundial y uno de los autores del informe "El emprendimiento en América Latina: muchas empresas y poca innovación", destaca que las empresas latinoamericanas introducen productos nuevos a un ritmo menor que las empresas de otras regiones en desarrollo, avalan la idea de la falta de innovación, y que mejor manera que otorgándole un significativo margen de calificación en su VAEO a los ecuatorianos creativos que ofrecen nuevos productos al mercado.

El VAEO de todos los procesos de contratación pública debe ser utilizado como un indicador de producción nacional, y como un indicador de agregado ecuatoriano en todos los bienes o servicios ecuatorianos.

Sería fundamental que en nuestro país se considere como valor agregado ecuatoriano la innovación en cada bien o servicio, con un alto porcentaje de calificación, ya que sería el complemento ideal a la visión del cambio de matriz productiva, donde lo nuevo, los productos que aun no hemos

creado, las necesidades aún no satisfechas, lo que esta por venir, el futuro, es el final de una larga noche neoliberal, que nos enseñaba a vernos a nosotros mismos como el ejemplo de lo absurdo y del nunca en Ecuador, y ahora deben entender que hoy, el viento sopla más fuerte por el Sur, que las semillas ya se sembraron, que los pilares están mas compactos que nunca, y que después de una larga lucha la constitución ya fue reformada, las políticas de estado ya responden a la revolución y a las necesidades ciudadanas, la esperanza ha vuelto, y los ecuatorianos sin importar la edad, raza, e ideología y de cuantas batallas hayamos perdido, estamos sumados a este cambio, al progreso, y a convertirnos en el país de todos, y de todas.



# PRIMERA MENCIÓN

La transparencia de la gestión de la contratación pública que deben cumplir las entidades del Estado: “empresas públicas”

Autor: Ing. Enrique Conza Ojeda

La Contratación Pública: inclusión, innovación y transparencia

## La transparencia de gestión de la contratación pública que deben cumplir las entidades del Estado: “empresas públicas”

Ing. Enrique Conza Ojeda

---

Enrique Conza Ojeda, Ingeniero en Sistemas, docente y post-gradista en Investigación y Proyectos, generador de emprendimientos, asesora de iniciativas ciudadanas y microempresas comunitarias, actualmente cursa la carrera de Abogacía. Se ha desempeñado como intendente de proyectos y director de planificación en varias instituciones del Estado, Ministerios, Gobiernos Autónomos Descentralizados y Empresas Públicas. Publicó la “Guía de Gestión de Proyectos bajo la Ley de Contratación Pública, Intelligent Business” y fue seleccionado Veedor de los Procesos de Auditorías por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

# 1. INTRODUCCIÓN

La planificación programación y presupuesto deben tener relación directa con el Sistema de Contratación que las entidades del estado deben llevar a cabo, eliminando el desperdicio de recursos y evitando la discrecionalidad.

¡Qué sería entonces si no existieran políticas, leyes y Reglamentos que dirijan el actuar de los organismos en una sociedad!

Conocedores que cada institución del estado administra y ejecuta un presupuesto financiero cuyos lineamientos son establecidos por el marco legal del estado, es primordial potenciar el rol que las entidades del estado deben ejecutar siguiendo las directrices y disposiciones de la normativa vigente acorde a su competencia y tipo de entidad.

La política de articulación en el ámbito de la Contratación que rige para todas las entidades públicas del Ecuador, consideradas en tal concepto los organismos y dependencias del estado, organismos electorales, de control y regulación, entidades del régimen seccional autónomo, organismos y entidades creadas por la constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional, entre otras; viene efectivizando directrices en los campos de la planificación, programación, presupuesto, ejecución y adquisición de obras, bienes, servicios y consultorías. En este contexto, la transparencia de gestión en el ámbito de contratación debe primar como competencia exclusiva de cada organización estatal hacia la ciudadanía.

El Servicio de Contratación de Pública “SERCOP” (antes INCOP) es el ente rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, que tienen una tarea relevante que es la de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Sistema, consolidando procesos de contratación ágiles, eficientes y sobre todo transparentes, que garanticen la optimización del gasto público.

Una de las herramientas de transparencia emanadas por el SERCOP, lo constituye el Portal de Compras Públicas, cuyo efecto directo es ser el pan de cada día de las Administración Pública. Se debe analizar si su aplicabilidad viabiliza la transparencia en la contratación.

Otra variable necesaria de examinar con detenimiento lo constituyen los Recursos Públicos como elemento dinamizador de la economía local y nacional de manera inclusiva. En este contexto, es claro que en la actualidad el estado ecuatoriano y sus entidades en general, constituyen el mayor generador de oportunidades labores del país, amparados en el Presupuesto Inicial del Estado, brinda y oferta proyectos para que los interesados (oferentes), puedan participar en la provisión de los mismos. Por ende, la administración de los presupuestos con los que cuentan las entidades del estado, deben ser llevados con responsabilidad, ética y honestidad.

Concomitantemente, las entidades públicas son los entes ejecutores del gran escenario que se denomina Administración Pública, cuyo nivel de eficiencia implica la consecución o no de la misión o visión institucionales con implicación directa hacia la ejecutoriedad del estado. Es de gran importancia entender que en la Administración Pública, cada entidad es un eslabón de una gran cadena de valor que es el estado ecuatoriano.

Así mismo, uno de los brazos ejecutores de la Administración Pública lo constituyen las Empresas Públicas, como gestores



de sectores estratégicos, prestadores de servicios públicos y otras actividades económicas (dependiendo de su objeto de creación), que siendo parte del Estado no se deslindan de la Transparencia que deben profesar y ejecutar en pro de su desempeño.

Con estos antecedentes surgen las interrogantes ¿es suficiente el nivel de transparencia que llevan a cabo las entidades del estado en el ámbito de la contratación pública? y por otro lado, ¿Cómo se debe transparentar las contrataciones que no se enmarcan plenamente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública? La segunda interrogante se refiere a las contrataciones realizadas bajo la figura de Giro Específico del Negocio que se explican más adelante.

Las hipótesis se irán aclarando en el desarrollo del documento, cuyos resultados deben conllevar al análisis de la transparencia que las entidades del estado deben llevar para con la ciudadanía en el gran escenario de la Contratación Pública.

El presente ensayo pretende ser una guía de propuestas, recomendaciones y sugerencias para potenciar la transparencia en el ámbito de la contratación pública y su efecto en la inclusión y desarrollo económico del Ecuador, tanto para las entidades del estado (reciben asignaciones del estado) y las empresas públicas, siendo esta últimas las que puntualizaremos con mayor alcance; para lo cual se citará algunos artículos legales que serán directores y puntales para sostener y fundamentar este documento, cuyo objetivo final es generar la reflexión en el SERCOP, las entidades contratantes y proveedores, que son los actores principales de la Contratación Pública.

## 2. DESARROLLO

Antes de ejercer un cargo público debemos reflexionar sobre la responsabilidad que se está asumiendo. Esta reflexión dimensiona el trabajo que debemos realizar y el compromiso con la ciudadanía, entre ellos la rendición de cuentas. Rendir cuentas no significa visualizar el trabajo o gestión realizados en un periodo Administrativo, sino demostrar a la ciudadanía que se ha cumplido el encargo, que se ha actuado con honestidad y sobre todo que la transparencia estuvo dada durante toda la administración.

El principal veedor de la Administración Pública es la ciudadanía, por ende las entidades del estado deben asumir como filosofía práctica de desempeño, la transparencia en el desarrollo de sus funciones.

Considero que un proceso o procedimiento es transparente cuando:

- No da cabida a la duda,
- Cumple las formalidades y plazos establecidos, y
- Se enmarca siempre en normativa técnica y legal.

No debemos olvidar que existe diversidad de normativa aplicada a la administración pública y sus servidores, como son:

- La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuyos principios de aplicación lo constituyen la legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y sobre todo la participación nacional.
- Ley Orgánica de Acceso a la información Pública, que no solo permite el acceso libre por parte de la ciudadanía para con la información de la Administración Pública, sino que obliga a las instituciones que manejan recursos públicos a establecer mecanismos de rendición de cuentas.
- Ley de Participación Ciudadana, que aparte de promover la participación de la ciudadanía en todos los niveles de gobierno, implementa la rendición de cuentas en todas las instancias políticas administrativas.

- Ley de Empresas Públicas: que determina el deber que tienen las empresas de divulgar información financiera, contable, estudios comparativos, reglamentos internos entre otros.

Es entonces que existiendo un compendio de Leyes que las entidades del estado deben conocer para su correcta aplicación, e indistintamente de contar con el departamento de Asesoría Jurídica en cada institución, es muy recomendable que los servidores públicos tengan un conocimiento general de la normativa legal vigente; para lo cual, la capacitación jurídica permanente dentro de la institución podría emanar directamente de los departamentos de Asesoría Legal, y ser potenciada por las Unidades de Talento Humano. Un conocimiento jurídico aceptable del personal, viabiliza y optimiza el tiempo de ejecución de los procesos.

Al existir puestos de libre remoción en una entidad pública, los titulares de las mismas deben meditar antes de designar o llenar esos cargos, buscando un equilibrio entre la confianza y la eficiencia; me atrevo a decir que 49% de confianza y 51 % de eficiencia; pues se ha detectado que muchos cargos jerárquicos son ocupados por personas que no cumplen el perfil necesario; o teniendo el perfil necesario, no se alinean a las directrices de la máxima autoridad. Recordemos que el grado de eficiencia del personal operativo y directivo implica y repercute directamente en el titular de la entidad y por ende de la institución pública.

Administrativamente, los procedimientos que no son claros u ocupan mayor tiempo de ejecución, pueden desencadenar resultados nefastos en cualquier ámbito. Un Reglamento que no incluya todos los sucesos posibles, da permiso a las interpretaciones subjetivas provocando cuellos de botella eminentes y entorpeciendo la ejecución normal de una institución.

Para una mayor protección jurídica, las entidades del estado crean procesos y trámites que pueden llegar a convertirse en burocráticos; una política sana es la de exigir documentos y procesos que están estrictamente tipificados en la ley. Normalmente, bajo el precepto “Lo que abunda en Leyes, no estorba”, a la final puede convertirse en cuellos de botella cuando por el anclaje de una actividad o documento intermedio, detienen el óptimo desarrollo del proceso.

Antes de establecer actividades o documentos adicionales a los legalmente establecidos, se debe contraponer el tiempo y su implicación directa en el desarrollo del proceso.

Transparentar no significa abundar y mostrar que se ha generado procesos o procedimientos adicionales. La eficiencia y eficacia está dada por el tiempo de ejecución, los recursos utilizados y los resultados obtenidos.

Al hablar de Contratación, estamos refiriéndonos al Sistema Nacional de Contratación Pública que las entidades estatales deben aplicar ajustadas a una normativa estricta (ley, reglamento y resoluciones). Bajo este marco, se establece en primera instancia la Inclusión, dando oportunidad de participación a mayor cantidad de personas naturales o jurídicas para que provean obras, bienes y servicios (incluido Consultoría) ; pero esta inclusión como premisa puede quedar sin sustento, si los procesos intermedios o las entidades estatales no ejecutan la calificación de ofertas éticamente apegados a la normativa y trato justo, ni mucho menos si se descalifica a la mayor parte de proveedores haciendo uso de subjetividades que no están sustentadas jurídicamente.

Sería interesante conocer entre los procesos de Cotización o Licitación, cuántos oferentes pasan a la siguiente fase, pues se observan muchos procesos con un sólo proveedor, toda vez que la mayor parte quedan descalificados por alguna razón no necesariamente fundamentada.

El artículo Art. 23 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, referente a Convalidación de errores de forma, señala “Las ofertas, una vez presentadas no podrán modificarse. No obstante, si se presentaren errores de forma, podrán ser convalidados por el oferente a pedido de la entidad contratante...”, y concomitantemente, el segundo párrafo del mencionado artículo define los errores de forma como aquellos que no implican modificación alguna al contenido sustancial de la oferta, tales como errores tipográficos, de foliado, sumilla o certificación de documentos. Con este preámbulo, se presentan algunos casos que pueden o no ser tomados como errores de forma:

Algún Formulario sin firma del Oferente o cuando la firma registrada es escaneada e impresa en el mismo. En este menester, la duda aparece si se puede o se debe convalidar tal evento. Se observa claramente que la firma de un documento secundario no implican modificación alguna al contenido sustancial de la oferta; y en seguridad del proceso de contratación, personalmente enviaría a convalidar (que firmen en original). Este criterio emanado no necesariamente constituye la verdad absoluta, pero haciendo uso del principio de Equidad y sobre todo Inclusión, se estaría dando oportunidad a varios proveedores sin la necesidad de descalificarles del proceso por falta de una firma.

Número incompleto de Ofertas entregadas. ¿Es causal de rechazo, la oferta que no llega con el número total de ejemplares que solicita la contratante? Algunas empresas solicitan más de 3 ejemplares de ofertas. La oferta es única, por ende los otros ejemplares sería una fotocopia de la original.

Ausencia de un cronograma. ¿Se puede solicitar convalidación a un oferente para que incluya

un cronograma? El tercer párrafo del artículo 25 del RLSNCP establece “Así mismo, dentro del período de convalidación los oferentes podrán integrar a su oferta documentos adicionales que no impliquen modificación del objeto de la oferta, por lo tanto podrán subsanar las omisiones sobre su capacidad legal, técnica o económica”.

Con este antecedente legal se puede observar que algunas entidades descalifican a los oferentes que no han incluido un cronograma; surge entonces la reflexión, ¿Por qué no se les envía a convalidar para que adjunten el cronograma faltante?

Es pertinente que las entidades contratantes tomen en cuenta que la transparencia de la contratación pública puede quedar en tela de duda cuando se califique o habilite a un solo oferente; y mucho más si constituyen varios procesos de contratación con el mismo resultado, sobre todo en Obras (un solo oferente pasa a la siguiente fase).

Una posible solución a la subjetividad es que la LOSNCP o su Reglamento, amplíen la definición de errores de forma con mayores eventos, y que se incluya la definición de Contenido Sustancial de la Oferta. Todo esto porque se observa la diversidad de criterios para calificar o descalificar los oferentes, volviéndose un tema subjetivo cuando la normativa no es clara al respecto.

Lo anterior no desliga la posibilidad que en verdad existan procesos donde un solo proveedor cumple los requerimientos y que jurídicamente los otros oferentes no calificaron a la siguiente fase precontractual; por ende, es recomendable que las instituciones mantenga un archivo digital (hoja electrónica) de todos los procesos de contratación pública que visualice los resultados de la evaluación por cada proceso de contratación y todas las observaciones o inconsistencias detectadas en el proceso de evaluación de las ofertas. Este registro constituye una herramienta de seguimiento y apoyo, para atender a la ciudadanía y en especial a los oferentes a quienes se podrá explicar las razones de su calificación o descalificación. De igual manera del registro se puede diseñar una matriz de evaluación de procesos de contratación que sustentaría el Acta de Calificación.

Reflexionar que el presupuesto institucional no es nuestro y que somos solamente administradores del mismo, ayuda mucho a la hora de actuar con ética y responsabilidad.

No queremos perjudicar económicamente a nuestros hogares, igual posición debemos tener para la institución en la que la boramos; que es el ente que nos genera el alimento de cada día a través de los sueldos y salarios que somos merecedores.

La participación nacional es un puntal vital para dinamizar la economía local, y mucho más la

intervención de pequeños y medianos proveedores. Al respecto, la Constitución de nuestro país prioriza los productos y servicios nacionales, los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. La ley de contratación Pública apoya esta política y la establece bajo el esquema de Contratación Preferente. Esta situación se ve reflejada en los Modelos de Pliegos, que aunque se menciona la Preferencia que se debe dar a los Proveedores Locales, no establece precisamente los parámetros cualitativos y cuantitativos de esta preferencia. Esta realidad se observa cuando en procesos de contratación adjudicados, resultan favorecidos los grandes oferentes o en su defecto, oferentes extranjeros (cuando de licitaciones internacionales se trata).

Otro gran dilema es la definición de los parámetros de evaluación en las modalidades de contratación que la ley establece; con ello los requerimientos mínimos que muchas de las veces se convierten en camisas de fuerza muy estrechas para la inclusión, pueden coartar la participación de los oferentes. Es entonces necesario definir equilibrios entre la complejidad del proyecto a contratar y los requerimientos de los Pliegos, para dar mayor oportunidad de trabajo a los proveedores.

Algo concreto es el encontrar procesos de contratación cuya exigencia en torno al parámetro de Experiencia, lo definen mayor al 100%. Esta limitante a simple vista no tiene lógica, carece de sustento legal y falta de justicia en su aplicación.

Dependiendo de la complejidad de un proyecto se debe considerar la experiencia no hacia arriba sino hacia abajo. Esto lo ejemplifico cuando un Ingeniero Civil ha construido 2 kilómetros de cunetas, tranquilamente puede construir 4 kilómetros, sin necesidad de tener un acta que respalde los 2 kilómetros adicionales.

Así mismo, la definición de Equipo Mínimo no es el equipo total requerido, sino el equipo funcional y necesario para avanzar con el proyecto. No se puede hablar de procesos transparentes y éticos, si para un proyecto se pide un arsenal de maquinaria y equipos, ni mucho menos exigiendo la propiedad de los mismos. Para ello existe el formulario de compromisos de alquiler y compra establecido en los Pliegos (Modelos emanados por el SERCOP).

Las Consultorías, como estudios e investigaciones realizadas por profesionales especialistas, tienen algunos eventos que pueden ser mal vistos, cuando se pide "Genios" de la materia.

Dificultar el nivel de los pliegos, puede ser observado como preferencia y discrecionalidad; o en su defecto, maximizar la caída del proceso por no existir oferentes que cumplan los requerimientos exigidos.

Algo importante que muchas entidades no toman en cuenta, ni le dan la importancia necesaria, es la evaluación al Plan Anual de Contratación Pública de la institución y su evaluación. Te has preguntado ¿cuantos procesos son declarados desiertos anualmente?, ¿Cuántos procesos se cancelaron?, ¿Cuántos procesos adjudicados terminaron en el plazo inicial o con prórrogas de plazo? Y lo que es peor, ¿Cuántos veces se ha declarado desierto un mismo proceso? Los resultados pueden ser alarmantes, pero si sería necesario una retroalimentación para optimizar la contratación pública, y minimizar resultados negativos en la próxima evaluación. Para esta retroalimentación, sería oportuno considerar lo siguiente:

- Evaluar la causa que produjo la caída de los procesos de contratación
- Revisar con detenimiento las preguntas que los oferentes hacen en la fase respectiva.
- Revisar y analizar los parámetros de calificación
- Determinar si los requerimientos mínimos no son muy altos
- Analizar si los perfiles de los profesionales solicitados no son demasiado altos para la contratación requerida.

La filosofía que las entidades contratantes deben tener es que los oferentes deben participar en igualdad de condiciones, sin dar preferencia a ninguno en especial.

Lo citado en los párrafos anteriores, tiene que ver con la entidad contratante. Es pertinente entonces tomar el papel del SERCOP dentro de la Contratación.

La premura de emitir Resoluciones para subsanar vacíos legales puede ocasionar conmoción para las entidades contratantes, donde el tema “Contraloría”, se vuelve psicológico y negativo.

Ejemplo concreto es el uso obligatorio de herramientas informáticas que se ha venido gestionando para la publicación de los diversos procesos, donde muchas entidades al proceder a aplicar se encuentran con la novedad que el Portal no permite uno u otro ingreso.

Sin ahondar la problemática y con el enfoque de aporte crítico, es recomendable que antes de emitir una obligatoriedad, se pruebe y se analice la funcionalidad del portal; y en la misma medida, tomar en consideración que al existir una Ley Orgánica con su respectivo Reglamento, las herramientas informáticas que se desarrollen para viabilizar los procesos, no deben contradecir ni oponer resistencia a su aplicación.

El afán de publicar y transparentar la información relevante a un proceso de Contratación puede verse abocado a brechas informáticas que no son consideradas por Contraloría, toda vez que al existir una

resolución emanada del SERCOP que obliga su ejecución, implica que jurídicamente a partir de ese momento, todas las entidades del estado deben dar su estricto cumplimiento.

El portal de compras es una herramienta básica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación, garantiza la ejecución de compras en sus diversas modalidades de contratación. Una de estas modalidades es la Menor Cuantía en Obras, que entre los oferentes habilitados, sortea y selecciona aleatoriamente al ganador.

En este contexto surge la pregunta ¿Es en verdad aleatoria la selección del proveedor? Para minimizar las especulaciones que emanen de la ciudadanía sobre la discrecionalidad de procesos que deben ser aleatorios, se sugiere que el SERCOP anualmente realice una Auditoría Informática al Código Fuente del Portal de Compras Públicas.

Los resultados deberán ser transparentados a la ciudadanía vía internet, prensa y televisión, desvirtuando una posible inclusión de líneas de código que permita direccionar procesos cuando jurídicamente la ley obligue a la aleatoriedad.

En la misma medida, se podría considerar que dentro del equipo informático que haga esta auditoría, se incluya la participación de profesionales informáticos que laboren en reconocidas Universidades del País, excluyendo la participación de técnicos del SERCOP (No ser juez y parte).

Es pertinente que dentro de las atribuciones del SERCOP referente a la Capacitación y Asesoramiento en materia de Contratación Pública (numeral 12 del artículo 10 de LOSNCP), la institución potencie su Modelo de Gestión, para adicionar la Asesoría en el transcurso de la contratación que lleva a efecto las entidades del estado y con ello las consultas sean absueltas vía online en el menor tiempo posible, evitando demoras no justificadas.

Los pronunciamientos emanadas por el organismo rector de la Contratación pública en el Ecuador, constituirán verdaderas directrices para la obtención de procesos transparentes y legales.

Existen algunas dudas no muy claras de resolver, y que las entidades contratantes han tomado decisiones a discreción: Así tenemos:

- Cuando el costo de la oferta de los participantes habilitados/calificados sobrepasa el monto de la contratación emitido en la partida presupuestaria. ¿Se declara Desierto el Proceso? Algunas instituciones han declarado desierto y otras han continuado y adjudicado el proceso a un monto mayor al referencial.



- El oferente participante es familiar de uno de los Directores de la institución pública. En muchas instituciones, el ser mal visto esta situación, extraoficialmente les piden que no participen. Recordemos que la afectación de los familiares va ligada con la máxima autoridad, la comisión en caso de existir y los demás responsables del proceso de contratación. Análogamente, un caso puntual es la indecisión que por ínfima cuantía un titular pueda o no prestar sus servicios o proveer bienes a otra entidad. Por ínfima cuantía basta las proformas y la factura para formalizar el proceso, sin necesariamente constar en el Registro Único de Proveedores.
- Si el Plan Anual de Contratación Pública permite un registro o tupla por cada proceso de contratación que incluye: partida presupuestaria, CPC, objeto de la contratación, monto, cuatrimestre, entre otros; ¿qué pasa si un proyecto se financia con varias partidas presupuestarias? Todo esto porque el portal no permite colocar más de una partida presupuestaria. El tema puede ser confuso y podría solucionarse creando varios registros en el portal (uno por cada partida con el mismo objeto de contratación), o de manera práctica y lógica es cargar todo en el monto de contratación a la partida de mayor valor, con ello no se generaría falsas expectativas a la ciudadanía.

Muchas de estas incógnitas no se pueden resolver fácilmente con la Ley de Contratación Pública y su Reglamento; la interpretación o subjetividad para suplir la ausencia de una normal clara, puede distorsionar la ejecución del proceso, y lo que es peor, generar una mala imagen para la administración de turno de la entidad pública.

En este sentido no le vendría mal al SERCOP recibir de las entidades públicas al final de cada año, cartas que incluyan observaciones, recomendaciones y sugerencias en torno al Sistema Nacional de Contratación Pública. En la misma medida, se podría dar apertura para los oferentes, quienes constructivamente pueden acompañar cometarios que aporten a la solidez del sistema.

Con estos insumos, el SERCOP podrá analizar y canalizar ideas para ser aplicadas en la Contratación Pública, volviendo más robusto el cuerpo legal y normativo.

Existen resoluciones que aclaran y definen algunos procesos y procedimientos no configurados o detallados en la Ley y su Reglamento, las mismas que se publican en la página web del SERCOP ([www.sercop.gob.ec](http://www.sercop.gob.ec)) para su cumplimiento inmediato. Esta situación obliga a las entidades estar pendientes diariamente de la web en mención; ahora bien, si el mismo SERCOP maneja la base de datos del Proveedores y entidades Contratantes incluyendo sus correos electrónicos, sería enriquecedor y práctico que una vez sancionada una resolución, esta se envíe por email a proveedores

y entidades del estado, cuyo efecto práctico, es de mantener activos a los actores de la contratación con el conocimiento de las disposiciones emanadas.

Lo mismo sucede con las empresas públicas, quienes a más de la Contratación Pública, pueden gestionar la Modalidad de Giro Específico del Negocio, para que el SERCOP apruebe contrataciones bajo esta figura, y que según el artículo 104 del Reglamento, no están sujetas a la Ley ni su Reglamento; pero esto no es del todo cierto, debido a que en algunas resoluciones vigentes, emanadas por el mismo SERCOP, se obligan algunas formalidades a ser cumplidas en este tipo de contratación. Indistintamente que sean lógicas o justas estas disposiciones, estarían contrarias al artículo en mención.

Una situación a tener en cuenta es que las empresas públicas necesitan competir en igualdad de condiciones con sus pares privados; por tanto, si tienen que cumplir algunas formalidades el ente rector de la contratación pública emane, estaría en desventaja con respecto a las empresas privadas, sobre todo con el factor tiempo.

En ciertos exámenes especiales que la Contraloría General del Estado a efectuado a algunas empresas públicas, recomienda que las contrataciones por Giro Específico del Negocio deben publicarse en el Plan Anual de Contratación Pública Institucional; no obstante, ¿hasta qué punto es legal y lógica esta recomendación tomando en consideración que el mismo PAC dentro del Portal de Compras, incluye en sus columnas el "tipo de contratación sugerido", pero que entre las opciones presentadas no aparece la contratación por Giro Específico del Negocio? Para curarse en sano puede ser beneficioso que en la resolución de reforma del PAC, se establezca o se destaque las contrataciones por Giro de Negocio y que en la columna de "tipo de contratación", se seleccione la opción "Contratación Directa", que es una modalidad discrecional y similar al Giro; No obstante, la solución idónea es que el mismo SERCOP defina si debe publicarse o no en el PAC institucional las contrataciones por Giro Específico del negocio, y con ello Contraloría sustentaría de mejor manera sus evaluaciones, esto teniendo presente que según la Ley de la Contraloría General del estado, sus recomendaciones son de estricto cumplimiento.

Hablando de Transparentar la Contratación por parte de las empresas públicas siendo estas entidades del estado, deberán cumplir estrictamente la Ley de Contratación Pública, su Reglamento y Resoluciones, excepto las contrataciones que se efectivicen bajo la figura de Giro Específico del Negocio; sin embargo, el hecho de tener discrecionalidad jurídica para poder contratar bajo esta última modalidad, no implica estar exentos de la Transparencia y rendición de cuentas a la ciudadanía; por tanto, al no existir normativa que regule las contrataciones por Giro de Negocio, es beneficioso que las empresas públicas a través de sus Directorios, elaboren y aprueben un Reglamento que regule las

contrataciones por esta modalidad. El reglamento debe considerar algunas claves en su desarrollo:

1. Qué contratar: se identifican todas las contrataciones que el SERCOP haya aprobado como parte del Giro del Negocio de la empresa.
2. Cómo sustentar: detallar los documentos habilitantes del proceso, en este caso es muy recomendable establecer un formato matriz de Generación de Requerimiento que incluya las especificaciones técnicas del objeto de la contratación y una o más proformas que visualicen el precio del mercado.
3. Quiénes actúan: en cada proceso establecido dentro del Reglamento, se debe identificar específicamente los actores (preferible el cargo) que intervienen.
4. Selección de Proveedor: Cual es el proceso cualitativo y cuantitativo para la selección de un proveedor. Este punto es el más delicado al que se debe poner mayor énfasis, cuya transparencia debe estar de manifiesto acorde a lineamientos éticos y justos.

El ahorro que se pueda generar en las contrataciones repercute positivamente en la empresa. Es muy saludable verificar las contrataciones realizadas bajo la modalidad de contratación pública versus las contrataciones de giro de negocio para comprobar y analizar el costo efectivo y su beneficio económico.

La tendencia como empresa es demostrar que se ha hecho una compra barata, generando mayor ahorro para la institución y por ende para el estado.

Concomitantemente a la discrecionalidad, qué beneficioso y bien visto sería que se adjudiquen los procesos a diversos proveedores y no un mismo proveedor. Si podemos obtener el mismo producto al mismo precio ofertado por otro oferente (valga la redundancia), no debemos dudar en darle la oportunidad al segundo proveedor, generando oportunidad laboral y sobre todo dinamizando la economía local.

Debemos asimilar que un reglamento debe ser práctico, técnico y apegado a la normativa vigente. Por ende, su aplicación debe ser beneficiosa en cuanto a la disminución de tiempo, como a sus resultados; en otras palabras, no tiene sentido contratar por Giro de Negocio si su aplicación demora igual o más que el sistema de Contratación Pública.

Como es lógico es necesario que este Reglamento sea socializado en la institución y sobre todo

publicado en la página web de la institución, para que los proveedores conozcan previamente las reglas de la contratación de Giro Específico del Negocio que aplica la entidad contratante. En caso de existir reformas al mencionado reglamento, con el mismo objetivo se debe publicar los cambios oportunamente.

Adicionalmente, bajo ningún concepto se pretende que el Giro Específico del Negocio eluda procesos de Contratación Pública, sino que debe optimizar la contratación y mejorar la eficiencia de las entidades, llevando consigo los principios básicos de equidad, inclusión y transparencia.

No debemos olvidar que el artículo Art. 7 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, referente a "Difusión de la Información Pública", cita: "Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley se la considera de naturaleza obligatoria ...", que entre la información tipificada se encuentra: los resultados de las auditorías internas y gubernamentales al ejercicio presupuestal, el detalle de los contratos de crédito externos o internos, Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, entre otros.

Por tanto al observar que esta disposición se cumple de forma parcial, la ciudadanía debe inmiscuirse y solicitar la publicación de la información pertinente, a más de los organismos de Control, cuya competencia está tipificada en pro del cumplimiento y del debido proceso que los controlados o auditados deben ejercer.

Que gran regocijo para las autoridades que al salir de la institución, sean los servidores y la ciudadanía en general, quienes prediquen su transparencia y gestión ética; y mucho más satisfactorio que al regresar a la institución que se ha laborado, la gente (servidores públicos) te recuerden y saluden con respeto y estima, en muestra a la eficiencia y rol que desempeñaste como buen servidor público.

Finalmente, al existir un marco legal en continuo proceso de cambio y mejora, las entidades públicas deben ir a la par con el Sistema Nacional de Contratación Pública, asumiendo la administración con honradez y ética, transparentando oportunamente su gestión.

### 3. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La Ejecución de la Administración Pública no se puede visibilizar, si no se transparenta de forma sustentada la gestión pública apegada a procesos claros, legales, prácticos y óptimos.
- La Discrecionalidad no necesariamente es contratar un mismo proveedor para todos los requerimientos. La oportunidad laboral abierta, dinamiza la economía local del territorio.
- Todas las entidades públicas deben publicar la información pertinente y relevante de Contratación Pública oportunamente, es decir en el momento en que se genere la misma.
- El valor agregado de esta recomendación es que las entidades contratantes transparentan oportunamente su gestión y la ciudadanía puede verificar y conocer el estado actual de un proceso de contratación pública.
- El SERCOP debería incorporar Asesoría Técnica/Legal en línea durante la ejecución de un proceso; esto es, personal calificado jurídicamente que pueda resolver oportunamente dudas presentadas durante el proceso precontractual.
- El portal de compras públicas debe estar en constante mantenimiento y evaluación por lo menos cada año. Su efecto directo en la Transparencia es la de mostrar a la ciudadanía todo el avance de un proceso de contratación.
- En ausencia de normativa para las contrataciones por Giro Específico del negocio, es prioritario que todas las empresas públicas formalicen y publiquen un reglamento que supla esta ausencia y que dirija sistemáticamente a la institución bajo la modalidad de contratación descrita.
- Vincular y trabajar todas las normas orgánicas y relacionadas con la Administración pública, coadyuvan a solucionar vacíos legales que puedan presentarse en el desarrollo de un proceso.
- La definición de parámetros, en especial los requerimientos mínimos como la capacidad operativa y equipo técnico deben ser acorde al objeto de la contratación sin supervalorar la experiencia o capacidad exigida en los pliegos de contratación.

- Es recomendable que en los informes de Rendición de Cuentas las autoridades o titulares de las entidades del estado, incluyan un indicador que es el número de proveedores contratados anualmente versus el número de contrataciones. Su resultado es demostrar y transparentar a la ciudadanía, que se ha dado oportunidad laboral a varios oferentes, dinamizando la economía local.
- Es necesario que las entidades del estado publiquen la información exigida por la normativa legal y vigente, en sus portales web institucionales, en favor de la transparencia que deben tener para con la ciudadanía.
- \* La autoevaluación de las instituciones, en especial del Plan Anual de Contratación permite optimizar los procesos para las nuevas contrataciones.



# SEGUNDA MENCIÓN

La contratación pública: inclusión,  
innovación y transparencia para generar  
empleo

Autor: Dr. Paúl Córdova Vinueza

## La Contratación Pública: inclusión, innovación y transparencia para generar empleo

-desafíos de política pública para potenciar capacidades y oportunidades de MIPYMES y pequeños emprendedores en las compras públicas-

Dr. Paúl Córdova Vinueza

---

Holger Paúl Córdova Vinueza, investigador y académico, cuenta con posgrados en Derechos Humanos, Ciencias Internacionales, Gestión y Desarrollo Social y Derecho Constitucional. Se ha desempeñado como docente en algunas universidades del país, Director del Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia de la Universidad Central del Ecuador y como investigador del Centro Andino de Estudios Estratégicos. Es columnista de opinión en diarios nacionales y autor de varios libros, artículos e investigaciones sobre innovación constitucional, derechos humanos, reforma judicial y políticas de participación. En 2006, recibió la condecoración entregada por el Estado ecuatoriano en reconocimiento a sus aportes para las Ciencias Sociales; en 2009, obtuvo la condecoración de la Universidad Central por su contribución académica e intelectual sobre Derechos Humanos; y, en 2013, obtuvo el Premio Nacional de Ensayo del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) por su obra Propuestas para política pública en contratación estatal con enfoque de participación ciudadana y transparencia de gestión.



# CONTENIDO

1. Resumen
2. Introducción y justificación de importancia
3. Metodología y técnicas
4. Contexto: crisis civilizatoria mundial, agotamiento del modelo ecuatoriano primario exportador e impulso de compras públicas ambientalmente sostenibles
5. Capacidades y potencialidades de MIPYMES y pequeños emprendedores, redistribución y oportunidades inclusivas mediante la contratación pública
6. Alternativas para otro pacto civilizatorio e innovaciones en la contratación pública como instrumento de política inclusiva y desarrollo humano
7. Contratación pública, empleo, economía popular y solidaria: fortalezas, desencuentros y propósitos
8. Feria Inclusiva, contratación pública, sistema económico social y solidario y desarrollo de MIPYMES
9. Experiencias de mecanismos de inclusión y desarrollo local en la contratación pública
10. Impactos y resultados de la contratación pública en desarrollo económico, políticas de producción nacional y fiscales
11. Conclusiones sobre innovación e inclusión en la contratación pública
12. A manera de recomendaciones: 19 propuestas para una política pública de mejoramiento y participación de MIPYMES y actores de la Economía Popular y Solidaria (EPS) en la contratación pública
13. Fuentes consultadas.

## 1. RESUMEN

**E**ste ensayo pretende ser una propuesta sobre las orientaciones estratégicas, los retos programáticos y las dimensiones críticas de los probables contenidos para una política pública de generación de empleo y reducción de la pobreza a partir de la participación de los actores de la economía social y solidaria en la contratación pública y sus dinámicas productivas.

El trabajo señala las articulaciones y coordinaciones intersectoriales, reformas legales e institucionales y estímulos económicos, productivos, comerciales, laborales, educativos, tecnológicos, entre otros órdenes, para propiciar un conjunto de oportunidades hacia las potencialidades humanas en la prestación de obras, bienes y servicios con el horizonte de sentido hacia la transformación del modelo productivo ecuatoriano y las compras públicas. La crisis civilizatoria universal y la decadencia del esquema primario exportador ecuatoriano se presentan como los puntos de partida para justificar y pensar en otras formas de desarrollo que enfatizen las capacidades del ser humano para producir todo aquello que necesitamos como sociedad, con perspectivas de respeto a la naturaleza y la búsqueda de otras alternativas productivas, industriales, comerciales y de política económica.

En una primera parte, se aborda el contexto a partir de la descripción crítica sobre el extractivismo y la obligación que tenemos como sociedad para buscar compras públicas con mayor responsabilidad ambiental; a continuación, se hace una revisión de las complementariedades actuales y pendientes entre la contratación pública y el impulso de la economía popular y solidaria, tomando como referencia el caso de la Feria Inclusiva y describiendo también experiencias importantes de desarrollo de MIPYMES y pequeños emprendedores; le siguen los planteamientos técnicos y jurídicos para la construcción de lineamientos programáticos y ejes pragmáticos sobre una política estatal de compras públicas para la generación de empleo de estos actores en el cambio productivo y la necesidad de impulsar otras políticas prioritarias y urgentes para potenciar los pequeños productores y sus capacidades en la generación de obras, bienes y servicios, haciendo una revisión de referencias económicas e indicadores sobre el estado actual de la contratación administrativa, sus impactos y resultados en políticas económicas, desarrollo y producción nacional. Finalmente, se proponen las conclusiones y recomendaciones a manera de reflexiones críticas y propuestas viables que profundizarán el debate para los mecanismos que faciliten y coadyuven el acceso de MIPYMES y actores de la economía social y solidaria en la contratación pública.

**Palabras clave:** Contratación pública, empleo, reducción de la pobreza, innovación, MIPYMES, actores de la economía popular y solidaria, industrias, productividad, desarrollo.

## 2. INTRODUCCIÓN Y JUSTIFICACIÓN DE IMPORTANCIA

Las compras gubernamentales y la contratación pública representan procesos de desarrollo social y pueden convertirse en los grandes ámbitos estructurales para estimular e impulsar la formación de capacidades técnicas, tecnológicas, científicas e innovadoras en los individuos para crear empleo y superar nuestro esquema económico primario exportador, hacia otro de acumulación y redistribución productiva con la participación del conjunto de actores de la economía popular y solidaria para que este sistema cobre plena vigencia en el país, pero también de los medianos y grandes productores que pueden aportar con otras dinámicas económicas. Las condiciones de gobernanza global y las serias necesidades ambientales nos obligan como una responsabilidad histórica a formar otros ciclos productivos y de desarrollo que ya no se centren en procesos extractivos. Pero, para alcanzar esos propósitos, surgen varias preguntas para formular las opiniones e hipótesis que dirijan este ensayo y que se intentará responder durante su extensión:

¿Son suficientes los mecanismos existentes para potenciar el acceso de las MIPYMES y actores de la Economía Popular y Solidaria<sup>1</sup> (EPS) en los procesos de contratación estatal? ¿Son susceptibles de distorsiones los instrumentos de cálculo para la verificación de origen ecuatoriano (VAE) en los bienes adquiridos por entidades contratantes? ¿Con qué políticas fiscales, tributarias y financieras pueden articularse las políticas en contratación administrativa para la inclusión y desarrollo de pequeños emprendedores? ¿Qué herramientas pueden ser útiles para transparentar la gestión en los márgenes de preferencia en la contratación? ¿Cuáles podrían ser los aportes de los sujetos de la EPS para ofertar productos y servicios ambientalmente sostenibles? ¿Están las entidades promoviendo el desarrollo local mediante las compras gubernamentales?

Existen avances importantes para armonizar y complementar las políticas en contratación administrativa con la profundización de la EPS, como los estímulos normativos y regulatorios aprobados por el SERCOP en márgenes de preferencia para las MIPYMES, participación local (parroquial rural) y nacional, origen ecuatoriano, actores de la EPS y transferencia de tecnología; las acciones realizadas por el Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS); el Programa de Provisión de Alimentos y el Ministerio de Inclusión Social (MIES) en la promoción del mecanismo de Feria Inclusiva a través de los programas Hilando el Desarrollo y Desayuno Escolar para el Ministerio de Educación; las compras de juguetes para el MIES-Infa; la contratación de servicios para el Distrito Metropolitano de Quito con la participación de micro y pequeños productores y artesanos; la promulgación de la Ley de Economía

---

1 Según la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, en su artículo 2, expresa que “para efectos de la presente ley, integran la Economía Popular y Solidaria las organizaciones conformadas en los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como también las Unidades Económicas Populares”.

Popular y Solidaria que prioriza al sector solidario en la contratación pública; las últimas reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para institucionalizar a la Feria Inclusiva como un procedimiento de contratación que supere los eventos ocasionales empleados por ciertas entidades estatales; las políticas planteadas por el Plan Nacional del Buen Vivir en estas materias; entre otros logros que podrían citarse.

Empero, el gran reto del país está en consolidar políticas que fortalezcan y construyan un régimen de desarrollo sustentado en los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública y los lineamientos constitucionales<sup>2</sup> para la determinación protagónica de un sistema económico que formule oportunidades orientadas a convertir en agentes productivos y emprendedores al conjunto de la población ecuatoriana para ofertar obras, bienes y servicios para la activación de fuentes de trabajo digno.

Para ello, es necesario que las políticas y estímulos existentes en la normativa sobre compras públicas no encuentren contrariedades u obstáculos de orden legal o institucional en ámbitos comerciales, tributarios, educativos, económicos, laborales, tecnológicos y de otros órdenes, que obstruyan las perspectivas para vincular la generación de empleo productivo con los procesos de contratación pública.

Bajo esa visión, propondré las innovaciones y acciones necesarias para propiciar el fortalecimiento de industrias nacionales, la profundización de una sociedad de las oportunidades, emprendimientos y conocimientos, el despliegue de procesos para los sujetos de la EPS, el aprovechamiento de los saberes ancestrales y la formación contundente del talento humano, todo ello hacia la reducción de la pobreza mediante el impulso de las políticas de contratación y la reactivación de empleo<sup>3</sup>.

Si bien, el objetivo del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 establece fortalecer las capacidades y potencialidades de la ciudadanía, la propuesta de este ensayo radica en señalar los desafíos críticos y los retos pendientes en las políticas sectoriales, reformas legales e institucionales para impulsar una política pública de construcción y aprovechamiento de capacidades humanas para la generación de empleo y cuyos principales -no únicos- protagonistas puedan ser los actores de la economía popular y solidaria.

---

2 Varias disposiciones del texto constitucional crean una responsabilidad de solidaridad en las políticas públicas para propender hacia una unidad inclusiva entre Estado y Economía Popular, que puede entenderse como las condiciones materiales que pueden brindar las entidades y sus servidores para la atención de los sectores de la economía popular, no sólo como principio legal, sino como principio de gestión pública para que existan programas especiales orientados a proteger a familias de escasos recursos dedicados a actividades económicas diversas e incluirlos en dinámicas productivas; y por otra perspectiva complementaria, que las micro y pequeñas empresas se asocien en cooperación con el Estado.

3 Algunos de los postulados señalados están contemplados en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, publicado en <http://www.buenvivir.gob.ec/>, consultado el día 31/07/2014. Empero, este ensayo busca señalar los desafíos críticos, las apuestas de cambio, los retos pendientes y las dificultades coyunturales en las políticas sectoriales, reformas legales e institucionales que existen en la actualidad y otras nuevas que se proponen, para impulsar una política pública de formación del talento humano para la generación de empleo y cuyos principales (no únicos) protagonistas puedan ser los actores de la economía popular y solidaria.

¿Cuáles serían las políticas, estrategias y reformas necesarias para que los micro, pequeños y mediano productores, en ejercicio de sus capacidades y saberes ancestrales, desplieguen procesos de innovación tecnológica, científica, técnica y cultural para convertirse en los generadores de obras, bienes y servicios en los procesos de contratación pública que el país necesita para un desarrollo inclusivo y el impulso de actividades productivas para dinamizar las fuentes de empleo?

### 3. METODOLOGÍA Y TÉCNICAS

Para el presente ensayo, se utilizará el método histórico, con el fin de conocer los antecedentes de experiencias sobre modalidades de contratación con actores de la EPS como la Feria Inclusiva, también para conocer el estado actual y algunos datos de evolución en los últimos años de la contratación pública con relación a las políticas y dinámicas productivas del país; se utilizará también el método comparativo, para conocer las orientaciones e inconvenientes de algunas políticas públicas en materia de contratación y sectores relacionados con ciencia, tecnología, innovación, tributos, desarrollo comercial y productivo, intentando paralelamente la búsqueda de información en las entidades que han implementado esas políticas.

Aquellos métodos se complementarán con el deductivo para establecer los desafíos y retos más relevantes a manera de conclusiones y recomendaciones, a partir de las necesidades más evidentes e influyentes para la contratación estatal, la generación de empleo y la reducción de la pobreza hacia un esquema de potenciar capacidades y oportunidades de las personas. Es menester indicar que el análisis mediante el cual se efectúa una separación de las distintas partes que componen el objeto de este ensayo, con la finalidad de articular sus relaciones, fortalezas y consecuencias determinantes, fue sustentado con criterios prospectivos de la investigación.

Las técnicas a emplearse consistirán básicamente en la investigación documental y otras fuentes bibliográficas para la obtención de información y los sustentos respectivos.

### 4. CONTEXTO: CRISIS CIVILIZATORIA MUNDIAL, AGOTAMIENTO DEL MODELO ECUATORIANO PRIMARIO EXPORTADOR E IMPULSO DE COMPRAS PÚBLICAS AMBIENTALMENTE SOSTENIBLES

España, Grecia, Portugal, Italia y otros países nos conmueven y nos duelen con sus medidas para salir de una crisis que la denominan económica. Recortes presupuestarios a los programas sociales, despidos masivos en entidades públicas y privadas, cifras inéditas en ascenso de desempleados y subempleados, suicidios por afrontar desahucios y políticas de ajuste económico, cuyo denominador común esconde un rescate directo a ciertos sectores bancario-financieros de esos países, con ayudas que serán pagadas por el Estado y la sociedad.

Por lo tanto, más que una crisis, terminará volviéndose en una estafa, porque no solamente que se asume colectivamente las deudas y despilfarros bancarios, sino que se lo hace a costa de los sacrificios de la comunidad, para salvar a los grandes culpables de la recesión.

A pesar de esto, las decisiones últimas adoptadas por sus gobiernos siguen cuestionadas, por su inocultable inclinación para seguir amparando a estos sectores, evidenciando el dominio del capital bancario-financiero sobre las necesidades de la sociedad, radicando ahí el corpus institucional del tipo de Estado que responde a las corporaciones bancarias y negocios que manejan las finanzas privadas.

Un escenario similar lo vivimos con el salvataje bancario y la crisis económica durante los últimos años de la década de los 90.

La vigencia del capitalismo mundial ha demostrado que el 1% más rico de la población mundial recibe el 99% del ingreso mundial. La confluencia de varias crisis: económica, alimentaria, ambiental y social, nos demuestra su capacidad exterminadora para las posibilidades de vida armónica en el planeta y su característica central: la preponderancia del capital sobre los problemas de los pueblos y la naturaleza (Falconí: 2014).

Por ello, hace falta forjar otras formas de producción que reconozcan los derechos de los pueblos y la naturaleza para revertir los procesos de acumulación de la globalización del capital financiero y nos promuevan alternativas efectivas para desarrollar empleo y trabajo a partir de las capacidades y potencialidades humanas.

La implementación de una economía social y solidaria requiere un pactosocietal que apueste y radicalice un Estado fundamentalmente redistribuidor; que permita avanzar hacia el impulso de libertades y oportunidades para producir hacia la inclusión social y redistribuir hacia la producción, para eliminar un conjunto de jerarquías, prebendas, inequidades y espacios de poder privados, desde los que se sostienen los principales cauces de dominación y exclusión político-económica en el Ecuador.

Una gran discusión actual en el país reside justamente en cómo enfrentar y salir del neoliberalismo – precisamente por sus efectos nocivos, pero, ¿sin quedarnos en ellos?-, y si los medios a utilizarse deben ser parte de él o alejarse por completo de sus arquetipos de funcionamiento.

En esa corriente de debate surge el cuestionamiento: si para modificar el modelo de acumulación económica existente podemos seguir reproduciendo sus prácticas organizativas.

¿Es posible salir de la economía primario exportadora sin salir de ella?, empero ante ese dilema, aparecen otros igual de conflictivos: ¿Superar el extractivismo es superar el capitalismo? ¿Se puede

construir otro modelo de desarrollo recurriendo al extractivismo? ¿Más economía extractivista para abandonarla?

Los períodos de reforma estatal dirigidos a replantear sus relaciones de poder y toma de decisiones no son suficientes.

Estas dinámicas deben encontrar su principal asidero en los procesos organizativos de las vertientes populares y plebeyas de nuestros pueblos y nacionalidades. Esto permitiría avances en inclusión social y participación política de estos sectores.

El extractivismo fue capaz de crear un sistema cognitivo, propio del capitalismo, en el que se fueron desarmando las capacidades innovadoras de las personas y se reforzó la altísima dependencia del esquema productivo a la explotación de los recursos naturales.

Por ello, crear otro sistema cognitivo pasa por construir los medios de transición indispensables hacia una economía social de las potencialidades humanas y el impulso de empleos productivos sustentados en el conocimiento y capacidades de las personas, en lugar de ahondar mayores afectaciones a los ecosistemas.

Nuestros países han alcanzado ciertos quiebres económico-productivos orientados a alterar su matriz constitutiva de desarrollo, empero, aún tenemos desafíos pendientes para transformar la estructura de la riqueza social y de su usufructo, así como problemas en su construcción.

Si bien las políticas públicas de los gobiernos progresistas latinoamericanos han estado direccionadas a tocar la estructura de propiedad de los medios de producción y de la riqueza pública, es indispensable buscar aquellas que perturben y alteren la estructura distributiva del excedente económico y modifiquen el modo de producción.

Mientras en Europa los países en recesión buscan salidas que agudizan la dictadura del mercado, acá debemos dar señales claras de crear otros modelos de desarrollo.

Pero pensar estas variantes también pasa por ubicar cómo afrontamos dos aspectos cruciales: primero, en qué medida seguimos implementando lógicas de producción que reproducen la división internacional del trabajo; y segundo, la vigencia de la etapa extractivista en estas economías del sur; cuando ambos parámetros mantienen la dependencia hacia la dominación capitalista mundial.

Sobre estos temas se encuentran aportes de Álvaro García Linera, vicepresidente del Estado

Plurinacional de Bolivia, en su último libro, "Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal patrimonial y acumulación capitalista", cuando sostiene lo siguiente:

"Es ingenuo creer que el extractivismo, el no extractivismo o el industrialismo son una vacuna contra la injusticia, la explotación y la desigualdad, porque en sí mismos no son ni modos de producir ni modos de gestionar la riqueza. Son sistemas técnicos de procesamiento de la naturaleza mediante el trabajo y pueden estar presentes en sociedades precapitalistas, capitalistas o sociedades comunitaristas. Únicamente dependiendo de cómo se usen esos sistemas técnicos, de cómo se gestione la riqueza así producida, se podrá tener regímenes económicos con mayor o menor justicia, con explotación o sin explotación del trabajo" (2012: 107).

Emir Sader coincide en su blog con la afirmación de García, respecto a que superando el extractivismo no vamos a superar el capitalismo, enfatiza que los problemas actuales de nuestras naciones giran en torno al desarrollo económico y la protección ambiental, lo cual vuelve más interesantes estos ciclos políticos y destaca que el uso de los medios materiales, que ahora generan riqueza para distribuirla, crearán después una nueva base material no extractivista.

He reseñado estas orientaciones para demostrar que nos corresponde discutir qué tipo de sociedad queremos con miras a proponer qué políticas buscamos: extractivista capitalista, precapitalista, poscapitalista; o no extractivista capitalista, no capitalista, poscapitalista.

Este es un tema vital para la búsqueda de alternativas y por un modelo de desarrollo propio. Sin perder de vista que el extractivismo no debe ser un fin, la clave está -en estos momentos- en la distribución social de la riqueza generada, para ese fin ¿es posible pensar en mecanismos necesarios para aminorar impactos en el medio ambiente?.

Hay que proponer que el debate considere lo siguiente: ¿Debemos o no superar el extractivismo y cómo? ¿Estamos utilizando equitativamente los recursos generados? ¿Estamos promoviendo instrumentos y medios post-extractivistas? ¿Cómo podríamos radicalizar las políticas de redistribución para que los recursos provenientes del extractivismo puedan crear mayor justicia social y los medios productivos necesarios para profundizarla?

## **5. CAPACIDADES Y POTENCIALIDADES DE MIPYMES Y PEQUEÑOS EMPRENDEDORES, REDISTRIBUCIÓN Y OPORTUNIDADES INCLUSIVAS MEDIANTE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Las políticas redistributivas representan una herramienta objetiva con miras a definir las fuentes de ingresos económicos que necesita el Estado, para responder ante las necesidades -estructuralmente-



postergadas, por el auge de un modelo estructural de acumulación fundamentalista del capital.

Pero, esas políticas no son suficientes, hace falta crear condiciones para el desarrollo de actividades productivas y mayores incentivos para impulsar las capacidades de MIPYMES y pequeños emprendedores hacia la formación de unidades productivas, industrias y empresas; y tales procesos deben afincarse en el despliegue de políticas educativas para el impulso de capacidades humanas como los verdaderos objetivos de desarrollo.

La dualidad indispensable consiste en mayor responsabilidad de la acción pública estatal para mejorar la vida de las personas, mediante políticas redistributivas que modifiquen el principal problema para alcanzar el derecho a la igualdad: las y los ciudadanos no nacen libres, iguales e independientes en sus condiciones para el desarrollo; empero, también en políticas que desaten cadenas de producción hacia los emprendimientos, las iniciativas creativas para producir y el fomento sostenido de oportunidades para depender de nosotros mismos y no de factores únicamente extractivistas.

Necesitamos promover emprendimientos, pero sin descuidar que existen asimetrías en servicios y obras para la expansión de potencialidades humanas de actores de EPS; necesitamos de políticas económicas que puedan promover las oportunidades inclusivas y productivas, pero sin creer que solamente es responsabilidad del Estado crear medios que democratizen los factores de producción, sino también de actores privados y de la sociedad para lograr consensos por otro tipo de acuerdos productivos donde procesemos los siguientes dilemas:

¿Producimos para redistribuir o para acumular? ¿Redistribuimos para producir o producimos para profundizar inequidades? ¿Queremos que los mercados generen riqueza para que el Estado se encargue de redistribuir solo con asistencialismos subsidiarios de política social?

Si bien es primordial una institucionalidad con competencias suficientes para responder a los postulados del buen vivir, tampoco se trata de pensar que el Estado es el principal agente que resuelva los problemas económico-productivos, sino de la intervención de actores público-privados para incitar estrategias conjuntas en la programación de políticas, reconociendo que en la actualidad aún existen obstáculos y trabas desde entidades públicas que impiden crear nuevos líderes y emprendedores capaces de ofertar bienes y servicios que la sociedad requiere.

En tal sentido, las políticas necesitan mayor deliberación y participación social para alcanzar una mayor expansión y accesos para el ejercicio de derechos, sin desconocer que aún faltan políticas para su universalización y medios de evaluación más eficientes. Las políticas con exclusiones en su

formulación no logran procesos sostenidos de cohesión social, sino mayor fragmentación y falta de compromisos para su implementación.

Las políticas productivas y en compras públicas merecen en su diseño y evaluación de más presencia de diversos actores, tanto los de la EPS como los grandes sectores económicos y empresariales que pueden aportar en la identificación de falencias y dificultades que provienen de excesivos controles que no facilitan configuraciones democráticas de la gestión pública, sin descuidar una gran interrogante: ¿Queremos sociedades que buscan el individualismo utilitario del libre mercado o la solidaridad recíproca para pensar en el desarrollo compartido de capacidades y potencialidades humanas?

Sin descuidar también que la discusión de las políticas productivas y democráticas para el impulso de empleo no pueden desconsiderar los problemas de justicia social.

Por ello, para la realidad del país no es pertinente pensar en una recuperación de la sumisión mecánica a ubicar todo en la dinámica oferta-demanda-precio por la siguiente razón: las políticas sustentadas en la liberalización del comercio, de los mercados y de la desregulación del sistema económico no enfrentan los problemas estructurales de desigualdad socioeconómica en el país.

No podemos reproducir las condiciones de inequidad y exclusión social en el acceso a derechos, servicios y oportunidades, ni tampoco alcanzar las libertades económicas sin lograr la satisfacción de necesidades básicas.

El desarrollo inclusivo y la innovación de las políticas públicas radicarían en estimular e impulsar las condiciones materiales para las potencialidades y capacidades de las MIPYMES y pequeños emprendedores, atendiendo las desigualdades en el ingreso y la distribución de la riqueza, y sin dejar intactas las condiciones injustas de desarrollo.

## **6. ALTERNATIVAS PARA OTRO PACTO CIVILIZATORIO E INNOVACIONES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INCLUSIVA Y DESARROLLO HUMANO**

El desarrollo se ha construido a partir de visiones excluyentes y desiguales para los derechos de los pueblos y la naturaleza. La búsqueda de un modelo de desarrollo propio y sus alternativas requiere alterar y reinventar los sistemas económicos, políticos, culturales y ambientales de dominación hegemónica, incluso repensar aquellos imaginarios y prácticas en torno a la vida, la producción, el consumo y las maneras en que nos relacionamos como individuos y nuestras necesidades.

Existe un concepto de desarrollo asociado al imaginario de un modo de vida sustentado en la

economía de consumo, y que ha creado prácticas y subjetividades orientadas a legitimar la reproducción social basada en la mercantilización de los derechos y servicios, la privatización de oportunidades, la exclusión para el desarrollo de capacidades y el sometimiento de la condición humana a los propósitos y bondades del capital –en su perspectiva de ponerle un precio a todo acto humano y de constreñirlo a la lógica de la oferta-demanda-costo-.

Frente a ese canon capitalista del desarrollo –para asegurar la autoexpansión capitalista-, nuestro país debe construir otro paradigma: una alternativa al desarrollo capitalista, que interpele las condiciones actuales de producción y privilegie el estímulo de capacidades y oportunidades para MIPYMES y pequeños emprendedores con responsabilidad ambiental e incentivando las fortalezas productivas de estos actores para vincularlos con el conjunto de políticas públicas para el desarrollo humano.

Es una necesidad, pero también una decisión de responsabilidad para frenar el modelo acumulador y depredador que impera en el mundo. Pensar otro desarrollo es disputar la construcción de un nuevo pacto civilizatorio.

Necesitamos una política pública que rectifique el concepto y las visiones de desarrollo hacia un enfoque inclusivo, entendido como satisfacción de derechos, igual acceso a oportunidades y condiciones compartidas para producir.

No se trata de vivir todos de la misma forma, sino bajo la expansión de iguales derechos para promover potencialidades humanas, oportunidades sociales y alternativas para el talento de las personas, así como el respeto a las libertades públicas para que puedan producir.

Una política pública en desarrollo inclusivo e innovación debería tener como uno de sus propósitos: la potenciación de capacidades humanas y la profundización de políticas redistributivas para alcanzar la articulación de la economía social y solidaria con las políticas en materia de compras públicas.

Sin embargo, conviene también puntualizar que estas políticas deben reconocer y coadyuvar todas las expresiones laborales, comerciales o industriales de sectores que pueden tener diferencias y disensos con relación a enfoques del PNBV o del texto constitucional, pero que merecen de respuestas y oportunidades para innovar, producir y crear empleo.

La innovación radica en que hace falta un desarrollo que pueda crear otras estrategias y objetivos en las políticas, para reformularlas en la perspectiva de que el talento y potencialidades de los individuos se conviertan en ejes articuladores y generadores de nuevas riquezas y potenciadores de las compras

públicas, con su correspondiente redistribución hacia mayores mecanismos incluyentes que corrijan las desigualdades<sup>4</sup>.

No es posible un nuevo pacto civilizatorio sin la búsqueda de otros referentes y paradigmas para la vida, el desarrollo y la innovación.

## **7. CONTRATACIÓN PÚBLICA, EMPLEO, ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA: FORTALEZAS, DESENCUENTROS Y PROPÓSITOS**

A partir de 2008, la Constitución del Estado amplía y renueva el enfoque del régimen económico y su relación con la contratación pública mediante la incorporación de las siguientes configuraciones constitucionales: 1) Definir el sistema económico como social y solidario; 2) Reconocimiento constitucional de la economía social y solidaria; 3) Impulso de la producción nacional y sus vínculos con el sistema económico; y, 4) La promoción de las compras públicas y priorización de micro, pequeñas y medianas unidades productivas para la prestación de servicios y bienes nacionales. En ese mismo año, se promulga la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública que pretende desarrollar algunos de esos postulados en las regulaciones de esta materia y su incidencia con el aparato productivo.

Al acercarnos a cumplir 6 años de vigencia del texto constitucional y la legislación en materia de contratación administrativa, se evidencian algunos esfuerzos para el fomento de la economía social y solidaria con respecto a la contratación pública y la participación ciudadana, siendo el caso más relevante el de las Ferias Inclusivas (FI).

A pesar de ser una herramienta útil para los propósitos de la política económica y fiscal en el estímulo de iniciativas de micro, pequeñas y medianos actores productivos; el sistema nacional de contratación pública y el modelo productivo aún requieren de mayor participación nacional de MIPIMES para la prestación de obras, bienes y servicios, por lo que la existencia de las FI se vuelve insuficiente y escaso para generar todas las dinámicas necesarias para el desarrollo de la economía social y solidaria.

Cabe señalar también que si bien la FI se presenta como una herramienta que posibilita la articulación de la organización y participación social con la contratación pública, es pertinente la creación de otras herramientas que permitan impulsar mayores implicaciones de la sociedad civil en los procesos de contratación pública con la economía social y solidaria.

---

<sup>4</sup> El desarrollo inclusivo como una estrategia y alternativa debe también profundizar los mecanismos de transparencia, así como mayor control administrativo y horizontal de los contratos públicos.

En esta perspectiva, cabe indicar que la normativa sobre participación ciudadana en el país no contiene instrumentos o herramientas concretas para el desarrollo de actividades productivas o de emprendimientos económicos. Si bien la legislación participatoria contiene algunos mecanismos para el control social hacia distintas expresiones del mercado, las políticas económicas y fiscales<sup>5</sup>, no existen mecanismos específicos para el desarrollo de actividades productivo-económicas, como sí es el caso de la FI, y existen escasos estímulos e incentivos necesarios que propicien la organización social con ese propósito a lo largo de la normativa sobre participación ciudadana.

Al contrario de aquello, la normativa sobre el impulso para este tipo de mecanismos y su relación con la contratación estatal ha surgido como parte del ejercicio de las atribuciones de otras entidades como el Instituto Nacional de Contratación Pública (ex INCOP y ahora SERCOP) y sus correspondientes regulaciones.

Esta fue la entidad encargada de dar forma y proyectar a la FI como mecanismo de participación ciudadana que se constituiría a partir de tres ejes importantes: a) Organización y participación popular; b) Instrumento para el desarrollo de la producción nacional en la contratación pública; y, c) La inclusión de sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios en el sistema económico social y solidario.

## 8. FERIA INCLUSIVA, CONTRATACIÓN PÚBLICA, SISTEMA ECONÓMICO SOCIAL Y SOLIDARIO Y DESARROLLO DE MIPYMES

A continuación, expondré una visión crítica de los alcances y desafíos pendientes del mecanismo de Ferias Inclusivas con relación a tres ámbitos relevantes de las políticas públicas en el país: 1) El sistema de economía popular y solidaria; 2) la contratación pública; y, 3) la participación ciudadana, todos en proyección a las grandes innovaciones que requiere la transformación productiva nacional.

Para cumplir tal propósito, empiezo por ubicar la fundamentación operativa de este mecanismo, y a continuación pasar revista de la descripción de experiencias importantes que nos permitan identificar los principales aportes y dificultades para los tres ejes de análisis y qué tipo de incidencia produce en ellos.

¿Cómo es el funcionamiento de la Feria Inclusiva? ¿Cuáles son sus aportes para la economía social y solidaria? ¿Cuáles son las dificultades para la implementación de las FI? ¿Cuáles son las contribuciones y hallazgos de las FI para la participación ciudadana? ¿Pueden ser las FI un mecanismo de control social al mercado de bienes y servicios? ¿Cuáles son los inconvenientes actuales para las FI?

---

5 Veedurías, observatorios y otros mecanismos para la participación y control social.

El presente análisis busca contestar a esas preguntas para describir un estado de situación de estos procesos en el Ecuador, con la revisión de algunas experiencias al respecto, más las grandes necesidades sobre políticas y estrategias que puedan dar un giro a las políticas públicas con Ferias Inclusivas.

La Feria Inclusiva se presenta como una herramienta de contratación pública que busca activar los actores del sistema económico social y solidario, es decir, a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios con relación a las pequeñas, micro y medianas unidades productivas.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su artículo 6, numeral 13, establece que “es un evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios”. Las competencias del INCOP –ahora SERCOP- están definidas en el artículo 10 de la LOSNCP y a partir de su responsabilidad en la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), se define como un ente encargado de administrar y desarrollar el Sistema Oficial de Contratación Pública, para lo cual dicta las normas legales que se requieran.

De conformidad con la Resolución Nro. 047-2011<sup>6</sup>, que trata el Procedimiento de Contratación para realizar Ferias Inclusivas, lo define como un procedimiento que podrá ser utilizado por toda entidad contratante, para adquirir bienes y servicios de producción nacional<sup>7</sup> normalizados o no normalizados, incluidos aquellos servicios que tengan por objeto único y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente.

## 9. EXPERIENCIAS DE MECANISMOS DE INCLUSIÓN Y DESARROLLO LOCAL EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

A continuación, presento algunas experiencias de contratación pública con inclusión de actores de

---

6 Los bienes y servicios que se vayan a contratar deben constar en el Plan Anual de Contrataciones y se lo puede hacer en una o más ferias inclusivas. Las entidades públicas deberán notificar al INCOP –ahora SERCOP-, en un término de 15 días antes, para la asistencia técnica sobre la realización de una o más ferias inclusivas, indicando los detalles de organización (lugar, monto total a contratar según objeto u objetos de contratación y el tipo de asistencia que se solicita). Los proveedores participantes son únicamente las personas naturales o jurídicas, individualmente consideradas, asociadas legalmente o con compromiso de asociación o consorcio, que estén habilitados en el RUP y que se sujeten a las siguientes condiciones: 1.- Formar parte del sector artesanal, según las disposiciones legales respectivas; 2.- Ser micro o pequeña organización de producción o de prestación de servicios, en los términos establecidos en la normativa respectiva; o, 3.- Formar parte del sector de economía popular y solidaria, según las normas correspondientes, siempre que sean productores, fabricantes o prestadores de servicios de origen nacional. Para definir el ámbito territorial de la FI, la entidad pública contratante deberá considerar dos aspectos: a) El lugar donde se va a utilizar el bien o se va a prestar el servicio; o, b) El lugar en donde se producen los bienes demandados. En base a ese ámbito territorial, solamente los proveedores domiciliados en el podrán participar.

7. Los bienes y servicios de carácter nacional se sujetan a las definiciones del Ministerio de Industrias y Productividad y constan en el portal web del INCOP.

EPS para el desarrollo local:

1) El Programa Mercado Público Solidario coordinado por el MCDS, desde la Subsecretaría de Gestión de Programas y Proyectos Socio Productivos, tiene como finalidad facilitar el acceso de los sujetos y organizaciones de la economía popular y solidaria al mercado de compras públicas, a través del fortalecimiento de capacidades, acceso a activos e información, promoción de mejores prácticas y gestión del conocimiento como insumo para el fortalecimiento de la política pública de los sectores más vulnerables, así como de los sectores la economía popular y solidaria. Como parte de la implementación, se han llevado a cabo varias actividades, entre las que pueden citarse están las siguientes:

1.- Acercamiento de instituciones públicas en territorios sobre el mercado público solidario; 2.- Búsqueda de alternativas de financiamiento a través del sistema financiero popular y solidario; 3.- Capacitación y escuela de economía popular y solidaria; 4.- Presentación de productos de consultorías al respecto; 5.- Adquisición de material didáctico para el MINEDU; y, 6.- Hilando el Desarrollo, ciclo sierra<sup>8</sup>. Cabe destacar que el MCDS, conjuntamente con instituciones como el MIES, IEPS, MINEDU, SRI y ex INCOP, aportaron con cooperación interinstitucional para la ejecución del proyecto Hilando el Desarrollo, durante el año 2011, para su ejecución en 15 provincias, mediante la realización de 21 Ferias Inclusivas.

2)El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social contrató por la modalidad de Feria Inclusiva para el servicio de transporte del personal operativo JAMA-PEDERNALES 2013, con un presupuesto referencial de \$40.800,00 más IVA, en el año 2013, con la finalidad de que participen productores y/o fabricantes que pertenezcan a las micro o pequeñas unidades de producción; artesanos legalmente reconocidos; asociaciones de artesanos, micro y pequeño proveedores o compromisos de asociación; y, organizaciones que sean parte de la economía social y solidaria<sup>9</sup>.

3) El programa Hilando el Desarrollo consiste en que los artesanos del país presentan sus ofertas para la confección de uniformes con la finalidad de ser contratados por el Estado mediante las Ferias Inclusivas.

Por citar algunas cifras, en el año 2013, el Ministerio de Educación contrató a asociaciones de artesanos para la confección de uniformes de zonas populares y rurales de ese año, en la Zona 5 (Santa Elena, Los Ríos, Galápagos, Bolívar y Guayas) se entregaron 200.894 kits realizados por 282 artesanos con un presupuesto de \$ 5'205.858,41.

8. Para mayor información y detalles consultar en <http://es.scribd.com/doc/59388766/Microsoft-Word-Reporte-MPS-Marzo2011>, consultado el día 20 de agosto de 2014.

9. Para mayor información y detalles consultar en [http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/s-transporte\\_jama\\_.pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/01/s-transporte_jama_.pdf), consultado el día 20 de agosto de 2014.

En Loja y El Oro se entregaron 59.440 uniformes escolares realizados por 182 artesanos; y en la Zona 8 (Guayaquil, Durán y Samborondón) participaron 113 artesanos que confeccionaron 70 mil kits a un monto aproximado de 1'800.000 dólares<sup>10</sup>.

La institución estatal se encargó de comprar directamente a los microempresarios artesanales que tenían sus talleres y, que de paso, fueran beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano (BDH)<sup>11</sup>.

4) El Ministerio de Industrias y Productividad organizó la ejecución de cinco ferias inclusivas de servicios para el 2011. Este acto se llevó cabo en la Primera Feria de Servicios Inclusivos organizada por el Municipio de Quito. Esta estrategia buscó vincular a microempresarios en los contratos de servicios que necesita el Gobierno local<sup>12</sup>.

El encuentro se desarrolló el martes 9 de noviembre de 2011 y para ese proceso se invirtió USD 500.000. En la feria, las entidades municipales que realizaron contrataciones son el FONSAL y CONQUITO, la primera contó con un presupuesto de USD 516.650 y la segunda con USD 30.000 para contratar servicios de limpieza para los centros comerciales del ahorro, mantenimiento de las instalaciones, jardinería y uniformes. El monto total de los contratos es de alrededor USD 550.000. Un total de 13 microempresas ofertaron sus servicios de limpieza, mantenimiento, albañilería y confección<sup>13</sup>.

5) El Ministerio de Inclusión Económica y Social desarrolla Ferias Inclusivas para comprar alimentos destinados a la nutrición escolar, casas de salud, los programas para madres de padres infantes y otras entidades que se encuentran bajo su responsabilidad.

---

10. El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), a través del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), capacitó y brindó asistencia técnica a los pequeños artesanos que por medio del programa Hilando Desarrollo y sus ferias inclusivas participaron por primera vez de la compra pública. Para mayor información, consultar diario El Telégrafo sobre Ferias Inclusivas para la Confección de Uniformes, en portal web del diario: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/ferias-inclusivas-para-la-confeccion-de-uniformes.html>, publicación del 12 de enero de 2012, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013; de igual forma, también se sugiere revisar la publicación de diario El Telégrafo sobre Uniformes Escolares se entregaron en Zonas Rurales y Populares, en portal web del diario: <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/uniformes-escolares-se-entregaron-en-zonas-rurales-y-populares.html>, publicación del día 4 de mayo de 2013, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013 y consultada el día 20 de agosto de 2014.

11. En uno de los talleres participantes, se confeccionaron alrededor de 9.000 prendas que equivalieron a 1.639 kits de uniformes escolares dirigidos a edades entre los 4 y los 15 años, correspondientes a educación inicial y básica. En total, el Ministerio de Educación destinó 8'622.222,41 dólares para la confección de 330.334 kits de uniformes, realizados por 577 artesanos vinculados a la costura. El programa Hilando el Desarrollo es uno de los ejemplos más importantes de contratación por Feria Inclusiva que funciona desde 2011 en varias provincias del país.

12. Para mayor información y detalles, consultar el enlace <http://cedet.ec/homeCedet/noticias.php>, revisado y consultado el día 20 de agosto de 2014.

13. El Instituto de Compras Públicas (ex INCOP) y el Servicio de Rentas Internas SRI brindaron charlas e información a los microempresarios interesados. La Feria de Servicios Inclusivos permitió insertar a los microempresarios en el mercado público como proveedores de bienes o servicios, además de promover su participación mediante un procedimiento público inclusivo de calificación y adjudicación. Por citar el caso de la Asociación de Empleadas Domésticas Aurora de la Libertad, esta organización buscaba ofrecer servicios de limpieza en los Centros Comerciales del Ahorro. Esta asociación cuenta con 2200 mujeres organizadas a nivel nacional y en Quito tienen 600 personas.



Mediante su Programa de Provisión de Alimentos, desde el año 2010, se contrata para adquirir harinas para coladas, galletas tradicionales y fortificadas, granola y hojuelas, sal, azúcar, panela, arroz, fréjol, entre otros productos. Antes existía un contrato con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas hasta el año 2009, que según el análisis del MIES era un procedimiento lento, caro y con algunas dificultades, y se basaba en sistemas productivos monopolísticos y que favorecía a intermediarios.

Ese contrato tenía algunos problemas para el Estado<sup>14</sup> y terminó su vigencia para contratar mediante la modalidad de FI con otros procesos de inclusión y participación social a los actores de la EPS.

6) El Ministerio de Inclusión Económica y Social Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca (MAGAP), ejecuta su programa “Fomento a la Producción de Quinua”, que se desarrolla en las provincias de la Sierra.

En este marco, se realizaron Ferias Inclusivas de Quinua en algunas ciudades, durante el año 2012, donde el MAGAP adquirió el grano seleccionado, que luego fue distribuido a los agricultores con el propósito de mejorar la productividad del “Grano de Oro”.

## **10. IMPACTOS Y RESULTADOS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN DESARROLLO ECONÓMICO, POLÍTICAS DE PRODUCCIÓN NACIONAL Y FISCALES**

A continuación, se revisan cifras del estado actual de la contratación pública para precisar los grandes objetivos e inconvenientes en los contextos del sistema económico social y solidario y las políticas existentes sobre varios ámbitos.

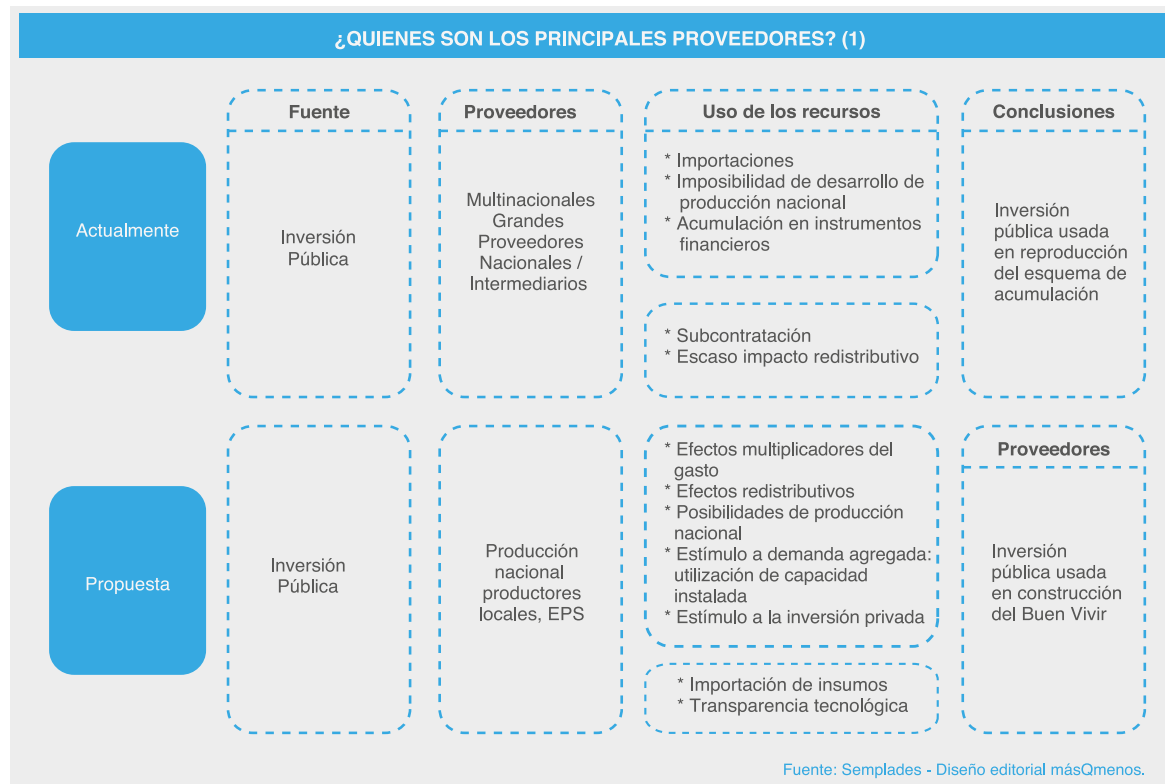
Según cifras obtenidas de varias fuentes como el ex Instituto Nacional de Contratación Pública, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Finanzas, Banco Central y otras instituciones, voy a describir algunas referencias sobre el estado actual de la contratación pública en cuanto a varios ámbitos como desarrollo económico, producción nacional y política fiscal a partir de la relación con las compras gubernamentales, qué es lo que más se compra, qué instituciones son las que más compran, la adjudicación de contratos, las diferencias entre componente nacional y extranjero, entre otros datos relevantes:

---

14. Para mayor información, consultar en diario Hoy, “Oportunidad para pequeños productores”, artículo de Gonzalo Ortiz Crespo, publicado el día 31 de agosto de 2010 y disponible en el portal web: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/oportunidad-para-pequenos-productores-427553.html>, consultado el día 6 de noviembre de 2013.

En 2011 representaron el 11,4% en el Producto Interno Bruto (PIB) y el 36,9% en el presupuesto inicial de ese año. Es decir, alrededor de 10 mil millones de dólares (9.860 millones).

**Cuadro No. 1: Principales proveedores**



Fuente y elaboración: Revista MásQmenos<sup>15</sup>

Los 10 mil millones superaron al monto de todas las exportaciones no petroleras de banano, cacao, flores y atún que salieron a diferentes destinos mundiales y alcanzaron 9.377 millones, según el proyecto emblemático Inversión Pública para la Transformación de la Matriz Productiva del Ecuador.

15. Consultar en <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada y visitada por última ocasión el día 20 de agosto de 2014.

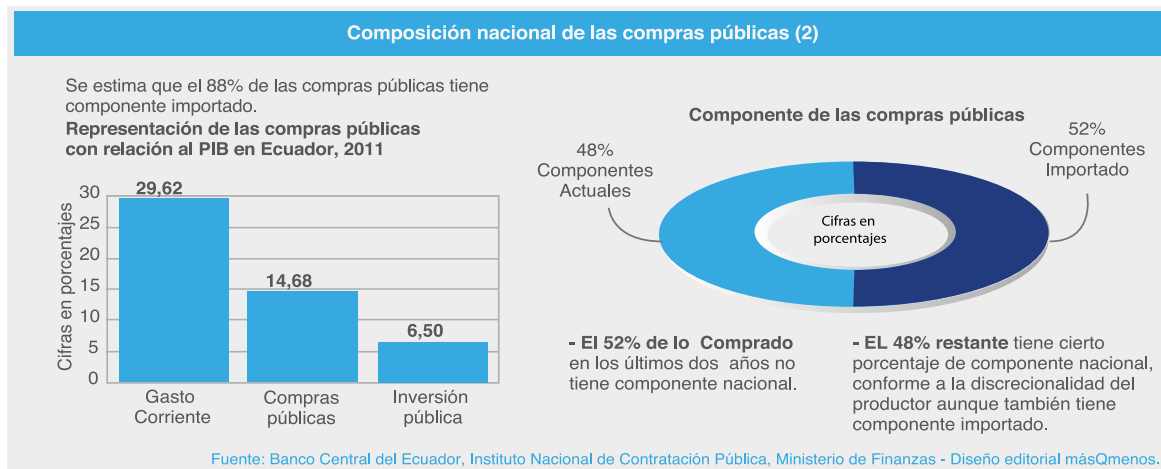
En 2008, esa relación fue de 7.098 millones de exportaciones no petroleras y apenas 122 millones de transacciones del ex INCOP.

Pero en 2009, empiezan a sentirse los primeros síntomas de una contratación pública que favorece más al intermediario y al importador, y no prioriza la producción nacional, cuando las compras ascendieron a 4.079 millones, y subieron a 7.057 millones en 2010 frente 7.817 millones de exportaciones.

El Estado ecuatoriano realiza adquisiciones por 400 millones de dólares anuales solo en alimentos y 100 millones en textiles.

Sin embargo, los productos y materiales no son abastecidos por el mercado nacional, sino que se importan en un 88%, quedando apenas el 12% para adquisiciones locales. En cifras reales, el 88% significa 8.000 millones de dólares en operaciones anuales en el exterior, incluidas las operaciones por régimen especial, conforme datos del Ministerio de Finanzas y del Servicio Nacional de Aduanas (Senae)<sup>16</sup>.

### Cuadro No. 2: Composición nacional de las compras públicas



Fuente y elaboración: Revista MásQMenos<sup>17</sup>

16. Para mayor información, consultar en (2013) Revista Económica MASQMENOS, edición publicada el día 29 de julio de 2013, en diario El Telégrafo, portal web <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013.

17. Consultar en <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada y visitada por última ocasión el día 20 de agosto de 2014.

En efecto, entre 2010 y 2011, el componente importado de la compra pública llegó al 52% de lo adquirido en los últimos dos años; mientras que el 48% restante observa cierto porcentaje de elemento ecuatoriano, de acuerdo a la discrecionalidad del productor, aunque también registra captaciones en el exterior. Solo la provisión de alimentos tuvo un componente internacional cercano al 59% en 2011.

Cifras de la Senae que maneja el proyecto Inversión Pública para la Transformación de la Matriz Productiva, revelan que las importaciones directas realizadas por las entidades públicas en 2011 fueron de 3.000 millones de dólares.

La entidad que más negocia componentes, materiales, químicos, maquinaria y, sobre todo combustibles, es EP Petroecuador, con el 71%. Le sigue la Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec) con el 9%; la Corporación Eléctrica Nacional (Celec) con el 7%; EP Petroamazonas con el 5%; el Ministerio de Salud Pública con el 3%; y con el 5% restante, otras instituciones. En ese 5% se encuentran el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, la aerolínea TAME, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Universidad Técnica Particular de Loja, la Unidad Eléctrica de Guayaquil, Dirección de Registro Civil, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Policía Nacional, el Instituto Geográfico Nacional y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, entre otras entidades.

**Cuadro No. 3: Importaciones directas desde instituciones públicas en 2012**



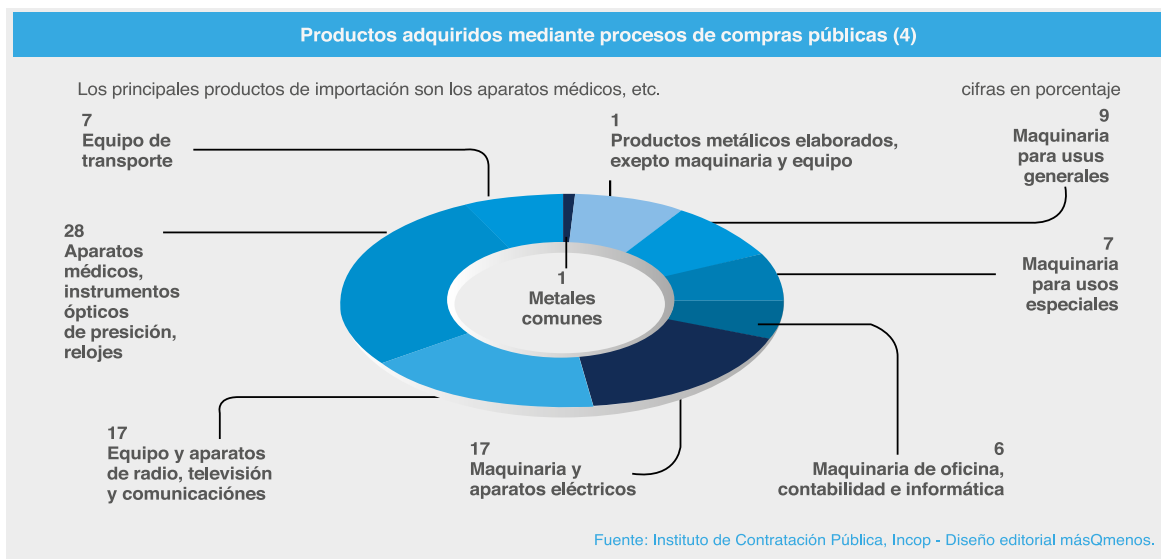
Fuente y elaboración: Revista MásQMenos<sup>18</sup>

18. Consultar en <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada y visitada por última ocasión el día 20 de agosto de 2014.

Las estadísticas del ex INCOP evidencian que importamos más aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, así como relojes, con el 28% del total de compras.

Se disputan el 17%, maquinaria y aparatos eléctricos, junto con los equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones; el 9% es para maquinaria de uso general, y el 6% para maquinaria de oficina, contabilidad e informática.

**Cuadro No. 4: Productos adquiridos mediante procesos de compras públicas**



Fuente y elaboración: Revista MásQMenos<sup>19</sup>

En lo que respecta a la adjudicación de contratos, datos del ex INCOP, divulgan que 62 empresas concentran 5.077 millones de dólares del monto adjudicado, que es más del 50% del total de la compra pública y al 104% del Plan Anual de Inversiones inicial de 2012.

De igual manera, el 55% del total de las operaciones públicas fue conferido a empresas grandes,

19. Consultar en <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada y visitada por última ocasión el día 20 de agosto de 2014.

cuyas ventas anuales sumaron 5.466 millones; mientras que a la microempresa se le otorgaron 1.922 millones, tanto por procesos convencionales como por la modalidad de ínfima cuantía, régimen especial y emergencia. La pequeña empresa obtuvo 1.429 millones; la mediana, 1.041 millones; y un grupo no definido alcanzó 1 millón.

Estas cifras suman 9.859 millones de dólares. De este último rubro, 5.162 millones corresponden a procesos convencionales, y 4.697 a ínfima cuantía, régimen especial y emergencia.

Según un estudio, el proyecto Inversión Pública para la Transformación de la Matriz Productiva, hace un año, encontró que la inversión de 10 mil millones de dólares provenientes del Estado se transa con 15 mil proveedores de origen multinacional, muchos de ellos intermediarios, y 5.000 millones de dólares están en manos de 55 empresas de ese tipo, algunas especializadas.

En lo que se refiere al componente nacional y extranjero, la normativa vigente señala que un producto nacional tiene un componente mínimo del 40% y el 60% es extranjero. Sin embargo, los oferentes tienen el incentivo de eludir esta normativa.

En el caso de bienes, el componente importado declarado es del 65%, por lo que existe un alto nivel de elusión en las declaraciones.

Según el proyecto del Gobierno denominado Inversión Pública para la Transformación de la Matriz Productiva, "el 88% de los bienes que compra el Estado a través del Servicio Nacional de Compras Públicas (Sercop) tiene componentes importados, es decir, que algunas de sus partes o todo el producto es comprado en el extranjero y traído al país"; esta información es ratificada por un estudio de SENPLADES, en el que se afirma que "el 72% de los bienes que elabora el país son primarios, el 21% industriales y 7% son servicios. Pero en un plazo de 30 años se espera lograr que el 30% sean industriales, 30% de servicios y 40% de artículos primarios"<sup>20</sup>.

En la revisión de las cifras del balance alimentario de 2012 (Arauz, 2014), el Ecuador importó 0,4% de frutas, 54,6% de legumbres, 36,4% de hortalizas y 24,3% de cereales de consumo. Se estima que el Estado adquiere \$ 300 millones anuales en alimentos crudos, procesados y preparados<sup>21</sup>.

---

20. Para mayor información ver diario El Universo, 88% de compras estatales tienen partes importadas, en el portal web del diario <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/11/07/nota/1690606/88-compras-estatales-tienen-partes-importadas>, publicación del día 7 de noviembre de 2013 y revisada durante el día 7 de noviembre de 2013.

21. Para mayor información, revisar el estudio de Arauz A. "Las compras públicas impulsan la transformación productiva" en la Revista MásQMenos de diario El Telégrafo, publicada en la edición del día 30 de junio de 2014, disponible en el enlace <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-compras.html> y consultado el día 20 de agosto de 2014.

## 11. CONCLUSIONES SOBRE INNOVACIÓN E INCLUSIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

Es indispensable plantearnos como país las políticas y estrategias que permitan definir las innovaciones para mejorar la contratación administrativa, así como discutir aquellos aspectos que afronten algunas dificultades como la escasa articulación de empresas públicas con actores de economía social y solidaria en ciertos proyectos; las razones por las cuales la concreción de incentivos tributarios para pequeños agentes productivos aún tiene tareas pendientes; los motivos de insuficiente producción nacional en las compras públicas; entre otros temas, con el propósito de proponer y debatir qué políticas necesitamos para desarrollar industrias y producción nacional para la generación de empleo, así como las definiciones en el modelo productivo y su cambio: ¿postcapitalista? ¿postneoliberal? ¿cómo profundizar los vínculos entre políticas de ciencia, tecnología e innovación con las políticas de impulso a actores de economía social y solidaria y cuáles son sus desafíos más urgentes? ¿bajo qué parámetros podríamos evaluar las últimas reformas a la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública con relación a estas temáticas?<sup>22</sup>.

11.1 Las Ferias Inclusivas son mecanismos de participación de los actores de la economía popular y solidaria con la intervención de instituciones estatales que se encargan de definir los procedimientos y condiciones de contratación, y puede constituirse en un instrumento para promover políticas de inclusión económica-social mediante las facilidades para promover la participación de micro y pequeño productores en las compras públicas, pero, fundamentalmente, en la medida en que logremos construir condiciones materiales en los ámbitos tributarios, económicos, administrativos, educativos, tecnológicos y humanos para convertirlos en agentes protagónicos de las dinámicas productivas.

11.2 La Feria Inclusiva es una herramienta que puede contribuir al desarrollo de programas que prestan servicios sociales y fomentan la ampliación de servicios, para lo cual se organizan eventos públicos dirigidos a unidades productivas de distintos sectores según la necesidad de contratación, a fin de que en un espacio común los y las interesados presenten sus ofertas. Bajo esa perspectiva, también son espacios donde se generarían oportunidades para comprar bienes y servicios que necesitan las entidades del Estado, a fin de mejorar las capacidades socio-productivas, oportunidades económicas sociales y reducir los niveles de exclusión y de inequidad del mercado público.

También son procesos interesantes de deliberación pública y participación en las compras

---

22. Con la reforma a la LOSNCP del año 2013, se incorporan elementos como la definición de metodologías para la Feria Inclusiva, así como la simplificación del acceso al sistema para micro, pequeñas y medianas empresas y sujetos de la economía social y solidaria en la contratación administrativa.

públicas, porque los y las participantes reciben información y exponen sus productos, se registra y califica a los representantes de la veeduría social – en caso de existir-, se realiza la recepción, apertura, convalidación y evaluación de ofertas; para finalmente realizar la adjudicación y firma de contratos con las personas seleccionadas.

Sin duda, todos estos procesos mejoran las políticas públicas en su conjunto y los instrumentos para ofertar bienes y servicios; sin embargo, necesitamos otras herramientas en las modalidades contractuales que contengan una naturaleza social similar a la Feria Inclusiva, y de la adaptación normativa y legal para que en otro tipo de procesos de contratación se garantice la intervención de actores de EPS.

11.3 En 2011, las adquisiciones del Estado sumaron 10 mil millones de dólares, más que todas las exportaciones no petroleras del país, y si consideramos que el 88% de compras públicas está destinado a productos importados y generados en el exterior, podríamos señalar que los recursos de esas compras estatales no se reinvierten en industrias y productores nacionales. Entre enero de 2010 y diciembre de 2013, el mercado de compras públicas del Ecuador sumó más de \$ 37.000 millones, un monto similar a todas las exportaciones privadas (no petroleras) en el mismo período<sup>23</sup>.

11.4 Las grandes empresas tienen mayores ventajas y prevalencia en las compras públicas, y pondrían en desventaja a las pequeñas, micro empresas y a los actores de la economía popular y solidaria.

11.5 Las cifras sobre el balance alimentario y las importaciones revelan las deficiencias de la política agrícola y de soberanía alimentaria, por cuanto necesitamos fortalecer estas políticas para la autosuficiencia alimentaria y para producir aquello que consumimos, sin destinar nuestros ingresos en mayores importaciones alimentarias que pueden destinarse a proyectos de transferencia tecnológica e innovación.

11.6 Algunos estudios demuestran las condiciones inferiores en que se encuentran las MIPYMES con relación a las grandes empresas, por lo que la no inclusión de ese sector

---

23 Para mayor información, ver los datos de Arauz A. "Las compras públicas impulsan la transformación productiva" en la Revista MásQMenos de diario El Telégrafo, publicada en la edición del día 30 de junio de 2014, disponible en el enlace <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-compras.html> y consultado el día 20 de agosto de 2014; y, el reportaje de "Las exportaciones no petroleras aumentaron 7,3% hasta mayo de 2014", publicado en la revista MásQMenos, de diario El Telégrafo, en la edición del día 4 de agosto de 2014, disponible en el enlace <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-exportaciones-no-petroleras-aumentaron-un-73-hasta-mayo-de-2015.html> y consultado el día 20 de agosto de 2014.



en la compra pública afecta directamente al empleo, por cuanto la tendencia marginal a la generación de mano de obra es mucho más alta en aquellos sectores.

11.7 En la actualidad, las Ferias Inclusivas y los márgenes de preferencia que reconoce el Sistema Nacional de Contratación Pública a los micro y pequeños productores, así como a los actores de la ESS, ha permitido alcanzar un número importante de contratos y montos adjudicados a estos grupos emprendedores, pero es indispensable entender la necesidad de impulsar dimensiones multisectoriales e interdisciplinarias a las políticas en compras públicas.

## **12. A MANERA DE RECOMENDACIONES: 19 PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA PÚBLICA DE MEJORAMIENTO EN ACCESO Y PARTICIPACIÓN DE MIPYMES Y ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA (EPS) EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

La construcción de una economía social de las capacidades y emprendimientos humanos y el diseño de políticas en compras públicas que se comprometan con la reducción de la pobreza podrían considerar los siguientes planteamientos:

**12.1** Las dificultades de las Ferias Inclusivas consisten en que son poco utilizadas por las entidades públicas y tampoco tienen la obligación para utilizar este procedimiento, al menos por un número determinado de veces por año, siendo muy irregular y discrecional su utilización e implementación.

Es indispensable también crear los programas necesarios para que las empresas públicas puedan desarrollar diversos procesos de contratación con Ferias Inclusivas para el desarrollo de la industria nacional, aprovechando la estrategia de la sustitución de importaciones con el propósito de producir en el país aquellos productos que traemos del exterior, pero creando condiciones de planificación, inversión en tecnología e innovación, procesos de capacitación, incentivos económicos, entre otros.

**12.2** Necesitamos desarrollar estudios e investigaciones sobre los productos que utilizan los proveedores del Estado en lo que respecta a componentes nacionales e importados, y a partir de eso fortalecer la intervención de los actores de la economía popular y solidaria para el desarrollo de las Ferias Inclusivas. Esos estudios permitirán identificar tres tipos de productos: aquellos productos nacionales generados en el país; los productos importados; y, los nacionales obtenidos por abastecedores que importaron, para definir qué tipo de tecnologías, ciencia, infraestructura y maquinarias hacen falta desarrollar en nuestros productores y MIPYMES. Para ello, es urgente y prioritario promover políticas que atiendan las necesidades específicas de los

actores de la economía social y solidaria como las siguientes: a) Bajos niveles de inversión: como consecuencia de no disponer de capital de trabajo y almacenamientos de inventarios existentes, activos fijos mínimos, patrimonio mínimo para acceder o no a créditos, no disponen de recursos de preinversión, y las condiciones asfixiantes de crédito los hacen casi inalcanzables; b) Insuficiente innovación tecnológica: como resultado de las capacidades mínimas que los lleva a producir cantidades pequeñas, altos costos, irregularidad en la producción y baja calidad; c) Insuficiente especialización y tecnificación: como consecuencia de improvisaciones en procesos operativos y administrativos, falta de procesos sustentables y sostenibles, escasa innovación de diseños y propuestas, bajo interés en las demandas del mercado y perspectivas de clientes<sup>24</sup> (Freire, 2014: 67 y ss).

**12.3** Convendría revisar el esquema del porcentaje del cálculo del Valor Agregado Nacional respecto del costo de producción, en el desglose por elemento de costo, por cuanto pueden suscitarse algunos datos no confrontados con la realidad por parte de información entregada por oferentes, y eso puede dar lugar a ciertos beneficios y desventajas.

Haría falta también la creación de un catálogo bienes nacionales para ayudar a precisar la información en cuanto a los porcentajes y evitar subjetividades.

En el caso de procesos de Subasta Inversa Electrónica, hay oferentes que presentan información en los formularios de agregado nacional con imprecisiones o datos no contrastados y verificados en procesos de adquisición de bienes que no justifican o demuestran un valor de agregado nacional alto o inexistente, perjudicando a otros oferentes que sí demuestran y comprueban un porcentaje básico de valor de agregado nacional.

Cabe considerar que debido a los márgenes de preferencia para MIPYMES en Subasta Inversa Electrónica, las grandes empresas acuerdan con personas naturales o conforman pequeñas empresas a nombre de un tercer sujeto para beneficiarse con la aplicación de márgenes de preferencia nacional, o evitar su aplicación en contra de una empresa grande.

En consecuencia, es pertinente analizar la presencia de mayores regulaciones a la información entregada en la Subasta Inversa Electrónica con relación a obtener beneficios de los márgenes de preferencia, como también en cuanto a las variaciones o imprecisiones para evadir esos

---

24. Freire Alvarez, L. E. (2014). La participación de los actores de la economía popular y solidaria en la contratación pública en el Ecuador, a partir de la vigencia de la ley organica del sistema nacional de contratación pública -LOSNCPP-, tesina para la Especialización de Contratación Pública y Administración del Estado, Universidad Central del Ecuador, Quito, pp. 67 y ss.

márgenes<sup>25</sup>; estudiar también la posibilidad de que esta clase de procesos pueda realizarse para distintos tipos de agentes productivos (micro, pequeñas, medianas) para asegurar igualdad de oportunidades y evitar distorsiones en la participación y presentación de ofertas (Vistín, 2013: 42 y ss).

Tomando en consideración que la Subasta Inversa Electrónica es uno de los procedimientos más empleados en el país, conviene hacer algunos ajustes y regulaciones a su implementación. La disposiciones legales son pertinentes, pero varias experiencias de entidades públicas demuestran que no se elaboran especificaciones técnicas y comparables en igualdad de condiciones, con términos de referencia exactos, cuantificables y verificables; y, son los operadores de compras públicas los que declaran que los bienes bajo concurso son homologados y aplican la subasta inversa, utilizando pliegos que son copias de formatos sin estandarizar y homologar los bienes<sup>26</sup>.

Esto conlleva a que ciertos proveedores se beneficien con falsas homologaciones y con declaraciones en la oferta de que se cumple con los requerimientos de los pliegos, y estos al tener especificaciones poco precisas que no se verifican antes ni después, pueden ganar la subasta con precios mínimos y productos deplorable, afectando a proveedores responsables y que merecerían otras oportunidades (Cargua, 2014: 2 y ss). En consecuencia, es menester fortalecer los controles para que las características o especificaciones de pliegos en estos procesos puedan ser homogéneas, cuantificables, comparables y verificables en igualdad de condiciones, para que los bienes y servicios puedan ser homologados y normalizados con la finalidad de que la puja funcione de manera óptima.

**12.4** Necesitamos adecuar varios aspectos del Sistema Nacional de Contratación Pública para generar oportunidades a las MIPYMES, porque ciertos instrumentos del Sistema están pensados para recibir ofertas de obras, bienes y servicios de las grandes empresas nacionales y extranjeras que pueden proponer condiciones diversas de producción con bajos precios y mejor calidad, desconociendo los esfuerzos de los pequeños emprendedores; de igual manera, el Sistema está diseñado para responder a condiciones de igualdad y auténtica competencia, pero aún no están completamente institucionalizados los incentivos para los micro y pequeño emprendedores en cada uno de los procesos de contratación.

---

25. Vistín Moya, C. (2013). Vulneración de principios de contratación pública con la incorporación de los márgenes de preferencia nacional en la subasta inversa electrónica ecuatoriana. (Tesis inédita para la Especialización Superior de Contratación Pública y Administración del Estado). Universidad Central del Ecuador, Quito: Ecuador, pp. 42 y ss.

26. Cargua Villalva, P. H. (2014). Manual metodológico para la aplicación de los procedimientos dinámicos en la contratación pública ecuatoriana. (Tesis inédita para la Especialización Superior de Contratación Pública y Administración del Estado). Universidad Central del Ecuador, Quito: Ecuador, pp. 2 y ss.

**12.5** Es oportuno revisar las políticas de producción y contratación en el país con el propósito de señalar las estrategias e incentivos que no permiten la compra de productos que pueden ser generados en el país, para que no sean adquiridos a importadores; así como determinar qué tipo de políticas nos hace falta para producir y generar lo que consumimos y demandamos en el país.

**12.6** Cabe señalar que si bien el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones establece el beneficio en impuesto a la renta para las Pymes, en la posibilidad de deducir en un 100% agregado, los gastos de capacitación técnica, mejora de la productividad, asistencia tecnológica, difusión comercial, entre otros, por el lapso de 5 años; empero, hasta la actualidad no contamos con la reglamentación o normativa legal obligatoria que permita viabilizar y concretar este incentivo. En detrimento de aquello, las grandes empresas cuentan con una serie de deducciones, exoneraciones, reducciones, tarifas impositivas preferenciales, entre otras cosas, que ubican en desigualdad de condiciones para competir a las MIPYMES.

**12.7** Si queremos profundizar la economía social y solidaria, debemos generar procesos y emprendimientos que vayan orientados a incrementar las exportaciones, la productividad, el valor agregado y generar mayores fuentes de empleo mediante la articulación de las políticas de contratación pública con la reconversión productiva. Si no damos prioridad en políticas para los pequeños actores productivos con orientaciones de generar y producir lo que el país necesita, seguiremos consumiendo y comprando bienes y servicios del exterior. Cuando el Estado gasta en sus compras un valor (alrededor de 12.000 millones anuales) que prácticamente alcanza lo obtenido por exportaciones no petroleras, ¿estaríamos afirmando que los ingresos del país en este sector vuelven a salir al exterior mediante la contratación de los productos importados?

**12.8** Necesitamos impulsar la transferencia y desarrollo de nuevas tecnologías para potenciar los encadenamientos productivos locales como verdaderos potenciales de desarrollo nacional, para lo cual también se requieren el desarrollo de otras industrias básicas, como siderúrgica, petroquímica, metalúrgica, biotecnológica y artillera.

Necesitamos discutir como país qué tipo de productos deben importarse, a qué sectores pertenecen y en qué temas hay que trabajar a profundidad para desarrollar, en forma específica, las industrias nacionales.

**12.9** Es pertinente la sustitución de importaciones de alimentos para consumo humano (primarios y procesados) justamente para dar cumplimiento al mandato constitucional sobre la tarea del Estado para abastecerse y proveer de alimentos culturalmente óptimos, producidos

localmente y privilegiando a los micro y pequeño productores como actores de la economía solidaria, reduciendo de esta manera los gastos en importaciones de alimentos que pueden producirse y generarse en el país.

**12.10** Necesitamos desatar procesos fuertes de integración y comercio en la región para vincularlos a políticas de compras públicas con la finalidad de obtener ventajas, negociaciones en bloques, precios beneficiosos, encadenamientos productivos intrarregionales, desarrollo productivo en adquisiciones de medicamentos, el comercio de insumos y bienes intermedios, sistemas de compras regionales y mejores condiciones en la competencia de bienes primarios.

**12.11** Es imprescindible fortalecer sectores como el florícola, cacaotero y textil para diversificar y ampliar sus mercados; para ello, es menester profundizar en políticas de desarrollo del conocimiento del saber hacer (know how), las relaciones con los clientes, los procesos operativos, la calidad, la duración, la competitividad, la tecnología de la información; entre otros aspectos, que contribuirán al valor agregado de diferentes productos de exportación, así como apoyar a los pequeños emprendedores en estos sectores con esas políticas.

**12.12** Pueden ser útiles los márgenes de preferencia y los estímulos normativos para la territorialización en mecanismos de inclusión y desarrollo local en las compras gubernamentales, pero mientras no se revisen los modelos de gestión de las administraciones municipales en materia tributaria, las MIPYMES y los pequeños emprendedores encontrarán obstáculos económicos y productivos para producir bienes y servicios en los territorios.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) olvidó algunos capítulos y contiene ciertas disposiciones defectuosas que no resuelve uno de los problemas centrales de los GAD: la desigualdad, discrecionalidad e ineficiencia en que actúa la administración tributaria de estos gobiernos al procesar y regular diversos impuestos, tasas y contribuciones especiales, los cuales están insuficientemente normados por el Cootad -y en ciertos casos, hasta en sentido distinto del Código Orgánico Tributario-, y generan un problema no menor: la descripción de estos tipos tributarios dificulta la atención de las competencias de los gobiernos locales y crea contrariedades en relación a los principios constitucionales del régimen tributario. Las acciones realizadas en materia de impuestos prediales urbano y rural no son las más óptimas por las condiciones volubles para la formación y mantenimiento de datos catastrales; los impuestos de alcabala y a la utilidad generan aspectos económicos que afectan las actividades comerciales de bienes inmuebles; los impuestos de patente y del 1.5 por mil sobre los activos totales dificultan la gestión administrativa; el impuesto a los espectáculos públicos requiere ciertos ajustes para

mejorar su gestión, porque hay casos que pueden resultar más costosos de lo que genera el tributo; el impuesto a los vehículos presenta novedades preocupantes como la existencia de otro impuesto nacional sobre la misma materia o lo que sería un doble gravamen; hace falta más definiciones y precisiones sobre regulaciones a las tasas en base al costo prorrateado de prestación del servicio; y, finalmente, en el caso de las contribuciones especiales o de mejoras es indispensable establecer las normas para simplificar la determinación del monto de tributo, según el caso de ejecución de obra pública y los beneficios a propietarios de bienes inmuebles<sup>27</sup>.

Esta breve revisión evidencia un aspecto de fondo: hay aspectos de la gestión y normativa tributaria en GADS que generan afectaciones a las actividades realizadas por MIPYMES y, por ende, a sus derechos; así como también inciden en el tipo de servicio y atención que prestan las entidades seccionales.

Los nuevos desafíos, así como actuales autoridades, que se gestan en las localidades deben tomar reparos sobre los inconvenientes del régimen municipal tributario, por cuanto su actualización y mejoramiento puede convertirse en herramienta de estímulo para MIPYMES y pequeños emprendedores.

**12.13** Debemos apuntar a políticas que cambien las adquisiciones que hace el Estado y que fortalezcan a nuestros proveedores locales, porque para los actuales proveedores es mucho más fácil comprar a las multinacionales porque son las que importan, no desarrollan la producción nacional, acumulan instrumentos financieros y subcontratan.

Cuando el Estado paga a varios de ellos, subcontratan a la producción local y utilizan un método que sirve para reproducir la acumulación de capital transnacional.

**12.14** Es oportuno desarrollar estudios que identifiquen cómo mejorar los porcentajes en cuanto al valor agregado de los productos nacionales y aquellos bienes que necesitan materia prima internacional, según el sector y el bien, para determinar las necesidades reales para la relación entre compras públicas, producción nacional y empleo de MIPYMES.

**12.15** Los actores de la economía social y solidaria también responden a un esquema legal de

---

27 Para mayores detalles revisar Montaña Galarza C. y Mogrovejo Jaramillo J. C. (2014). Derecho Municipal Tributario Ecuatoriano, Corporación Editora Nacional: Quito; y también Córdova H. P. (2014). Los desencuentros de los GAD con la legislación tributaria municipal, en <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/los-desencuentros-de-los-gad-con-la-legislacion-tributaria-municipal.html> Consultado el día: 1/08/2014.

organización social y participación que requiere profundizar los incentivos políticos para su desarrollo, por lo que algunas regulaciones normativas como aquellas contempladas en el Decreto Ejecutivo No. 16 de 2013, denominado Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, más contiene elementos restrictivos a la organización social -como las causales de disolución o las exigencias económicas para crear organizaciones y asociaciones-, antes que parámetros que estimulen el tejido social y sus actores. En el caso de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, encontramos un conjunto de dispositivos para ejercer la participación sin propiciar mecanismos de incidencia real en las políticas públicas, en el control al mercado y a la economía, es decir, son espacios con escasas capacidades de decisión de la ciudadanía en el andamiaje estatal y de su sistema económico, sin estímulos ni procesos que puedan vincular a las organizaciones sociales con el desarrollo de iniciativas o emprendimientos que activen la economía social y solidaria.

**12.16** Se requiere profundizar las políticas de compras públicas con visiones estratégicas, ordenadas, planificadas e inteligentes de sustitución de importaciones con procesos de transferencia tecnológica para impulsar mayores componentes nacionales en el consumo intermedio, el valor agregado y la reactivación de empleo.

**12.17** Otro elemento importante para la innovación consiste en crear condiciones para el desarrollo de iniciativas productivas como la depuración de trámites y racionalización de excesivos permisos administrativos que se convierten en restricciones para el impulso y formación de nuevos agentes productivos.

Es oportuno crear un sistema digitalizado para la obtención de este tipo de aprobaciones con la finalidad de unificar bases de datos de entidades públicas y establecer flexibilizaciones según el tipo y ámbito de MIPYMES para su funcionamiento.

**12.18** Son interesantes los logros alcanzados en las políticas actuales de educación superior, empero, éstas han estado más dirigidas a universidades y escuelas politécnicas, y se requiere de incrementar los procesos de acompañamiento y seguimiento a los institutos superiores, técnicos, tecnológicos, pedagógicos, de artes y conservatorios porque son los que pueden cooperar en procesos de ciencia, tecnología y capacitación para MIPYMES y actores de la EPS. Otro punto pendiente está en dedicar mayores esfuerzos para apoyar las iniciativas y necesidades de las universidades ya existentes en materia de investigación, tecnología e innovación, puesto que los aportes técnicos y científicos no van a provenir únicamente de las instituciones nuevas, sino también de aquellas que han empleado largos procesos de tiempo, inversiones y preparación en sus distintos proyectos y actividades.

Es imprescindible fortalecer los procesos de articulación, coordinación y acompañamiento en las políticas de educación superior con las políticas en compras públicas, nuevos emprendimientos y producción nacional.

**12.19** Una política pública de desarrollo inclusivo también tiene que mirar y considerar la situación de los más pobres entre los pobres de una sociedad: las personas privadas de libertad.

Mientras no logremos definir políticas de reinserción social con metodologías y estrategias productivas, el olvido de sus derechos y calidad de vida será una recurrente problemática que no abona para la reducción de la pobreza.

Es oportuno plantear lineamientos e instrumentos de gestión para la formulación de una política pública sobre rehabilitación y reinserción social, que identifique los desafíos para cambiar la calidad de vida de la población carcelaria, los mecanismos de proyección con la transformación productiva del país y las necesidades de la sociedad.

Pero también cabe plantear otros enfoques y dinámicas que puedan contribuir en modificar las situaciones de vida de la población penal. Existen experiencias interesantes, como el caso de Brasil, en que las personas privadas de libertad pueden recibir compensaciones de reducción de penas al desarrollar actividades de formación y capacitación personal como la lectura de un libro, lo cual equivale a que por cada libro leído se reduce un día de prisión de la persona detenida, con una verificación mínima de evaluación sobre esa asimilación pedagógica. Bajo esa orientación, es indispensable adoptar medidas como las que recomiendo a continuación:

**a)** La creación de nuevos institutos superiores técnicos y tecnológicos que puedan desarrollar las capacidades y potencialidades de los internos de los centros en ámbitos que puedan aportar con la conversión productiva y que incluso puedan ubicar sus talleres en lugares contiguos a las cárceles, así como el fortalecimiento de algunos institutos existentes que puedan ofrecer estos servicios para incorporarlos como agentes productivos de la EPS y como micro emprendedores.

De igual manera, sería oportuno que las instituciones de educación superior puedan ofrecer cursos de educación continua sobre asignaturas relacionadas con el desarrollo de MIPYMES a personas privadas de libertad y sus familiares.

**c)** La implementación de programas agrícolas con el contingente laboral (mano de obra) de las personas privadas de libertad y el impulso de emprendimientos en esa materia.



### 13. REFERENCIAS

Cargua Villalva, P.H. (2014). Manual metodológico para la aplicación de los procedimientos dinámicos en la contratación pública ecuatoriana. (Tesina inédita para la Especialización Superior de Contratación Pública y Administración del Estado). Universidad Central del Ecuador, Quito: Ecuador.

Córdova, H.P. (2013). Derechos sin Poder Popular. Quito: Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia de UCE y Centro Andino de Estudios Estratégicos.

Falconí F. (2014, 23 de abril). La civilización del capital. El Telégrafo. Recuperado de <http://www.telegrafo.com.ec/opinion/columnistas/item/la-civilizacion-del-capital.html>. Consultado: 31/07/2014.

Freire Alvarez, L. E. (2014). La participación de los actores de la economía popular y solidaria en la contratación pública en el Ecuador, a partir de la vigencia de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP-. (Tesina inédita para la Especialización Superior de Contratación Pública y Administración del Estado). Universidad Central del Ecuador, Quito: Ecuador.

García Linera, A. (2014). Geopolítica de la Amazonía. Poder hacendal patrimonial y acumulación capitalista. La Paz: Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia.

Montaño Galarza C. y Mogrovejo Jaramillo J. C. (2014). Derecho Municipal Tributario Ecuatoriano, Corporación Editora Nacional: Quito.

Vistín Moya, C. (2013). Vulneración de principios de contratación pública con la incorporación de los márgenes de preferencia nacional en la subasta inversa electrónica ecuatoriana. (Tesina inédita para la Especialización Superior de Contratación Pública y Administración del Estado). Universidad Central del Ecuador, Quito: Ecuador.

### FUENTES CONSULTADAS:

- El Telégrafo, (12 de enero: 2012). Ferias Inclusivas para la Confección de Uniformes, Recuperado de portal web de El Telégrafo <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/ferias-inclusivas-para-la-confeccion-de-uniformes.html>, revisada por última vez el día 20 de agosto de 2014.
- El Universo, (7 de noviembre: 2013). 88% de Compras Estatales tienen Partes Importadas, recuperado de el portal web del diario <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/11/07/nota/1690606/88-compras-estatales-tienen-partes-importadas> y revisada por última vez el día 20 de agosto de 2014.

- Arauz A. (30 de junio: 2014) Las compras públicas impulsan la transformación productiva en la Revista MásQMenos de diario El Telégrafo, recuperado del enlace <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-compras.html> y consultado el día 20 de agosto de 2014.
- Diario El Telégrafo, (4 de agosto: 2014) reportaje de “Las exportaciones no petroleras aumentaron 7,3% hasta mayo de 2014”, publicado en la revista MásQMenos, de diario El Telégrafo, recuperado del enlace <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-exportaciones-no-petroleras-aumentaron-un-73-hasta-mayo-de-2015.html> y consultado el día 20 de agosto de 2014.
- Diario El Telégrafo, (4 de mayo: 2013) sobre Uniformes Escolares se entregaron en Zonas Rurales y Populares, recuperado de portal web del diario: <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/uniformes-escolares-se-entregaron-en-zonas-rurales-y-populares.html>, revisada por última vez el día 20 de agosto de 2014.
- Ortiz Crespo, G. (31 de agosto: 2010). Oportunidad para pequeños productores. Hoy recuperado de portal web: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/oportunidad-para-pequenos-productores-427553.html>, revisado por última vez el día 20 de agosto de 2014.
- Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, (2013) portal web institucional <http://www.desarrollosocial.gob.ec/2013/01/>, revisada por última vez el día 20 de agosto de 2014.
- Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, (2013), portal web institucional <http://www.agricultura.gob.ec/>, revisada por última vez el día 20 de agosto de 2014.
- Ministerio de Inclusión Económica y Social, (2013), portal web institucional <http://www.inclusion.gob.ec/>, revisada por última vez el día 20 de agosto de 2014.
- Ministerio de Educación, (2013), portal web institucional <http://www.educacion.gob.ec/>.
- El Telégrafo, (29 de julio: 2013), Aun hay poca participación nacional en las compras públicas, en Revista Económica MASQMENOS, recuperado de portal web <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisado por última vez el día 20 de agosto de 2014.
- Gráficos: Los gráficos Nos. 1, 2, 3, y 4 que fueron utilizados corresponden a la publicación Revista Económica MASQMENOS, edición publicada el día 29 de julio de 2013, en diario El Telégrafo, recuperado de portal web <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada por última vez el día 20 de agosto de 2014.



#### **NORMATIVA CONSULTADA:**

- Constitución de Ecuador 2008.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de Ecuador.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador.
- Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.
- Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador.
- Resoluciones del Instituto Nacional de Contratación Pública Nros. 047-2011; 039-2010; y 055-2012.



English




# PROLOGUE

Creating a public policy that would allow for there to be a structural transformation of society and its dynamics, can only be obtained with the active and permanent participation of all players. In these articles, the National Procurement Service – SERCOP – as a leading entity has to maintain innovative and inclusive leadership, the entities have to do a type of planning that not only guarantees satisfaction of their own needs as to why they started the procurement process, but that these would give a boost to the diverse local economy, the providers have to maintain an evolution and continuous improvement that would keep them competitive and efficient, the scholars and thinkers have the responsibility to contribute with ideas and renovators of projects as well as being a critical and impartial observer.

The product of such participation should reflect a functional system that would eliminate bureaucratic red tape that limit the inclusion of new bidders, facilitates alerts or reports of neglect of anyone that manages public funds; as well as tools that would facilitate procurement giving privileged to players of Popular and Supportive Economy, craftsmen, micro and small productive units, creating opportunities for development based on a social principle, the redistribution of wealth.

Michael Mora, author of the winning II Contest of Essays “Public Procurement: inclusion, innovation and Transparency” promoted by SERCOP, titled: analysis and interpretation of the Ecuadorian Aggregate Offer Value (VAEO) of inverse electronic auction and innovation as an aggregated value of Ecuadorian goods or services, writes about the development of the national




industry that “ (...) Procurement is a key tool for development, they are essential to achieve economic objectives of Ecuador, wanting to leave behind years of inequality, political instability, financial instability, unemployment and a high poverty rate that has been lessened due to social inclusive policies and public investment in this new, refreshing movement of an improved socialism, that is modern but above all responds to the reality of our country, social investment, human capital, the market based on us, the people, the craftsman, the teacher, the doctor, mother, the everyday Ecuadorian that everyday has to fight a battle that only 6 years ago seemed lost.

It is indispensable to point out, that a key pillar that should guide our daily work is transparency, which has to be key for the control and of a society that should be more involved in public work and in the evaluation of ethics and efficiency of its officials. This rating should be extended to the way providers work, that should contribute in these transactions with a highest ethical degree as well as the highest quality of their products and services, opting for these to be the result of the drive for national production.

Enrique Conza, in his essay: Transparency of procurement management that the state entities have to meet: “Public companies” reflect that “(...) Talking about Making procurement Transparent by the public entities from the government, they should follow the Law of Procurement, their guidelines and resolutions, except for the procurement that is done under Specific Line of Business; However, having judicial discretion to be able to do contracts under this modality, does not imply being exempt from transparency and rendering accounts to the people”.

The qualifications of the legal norm should be analyzed in depth not only by those bestowing them but also reflected upon by those that are beneficiaries, in a way that they won't be a tool that could be distanced from wellbeing and the




stability of a relatively new procurement system. A thinking society demands in changes speed and efficiency, since the lost territory in past decades has shown a need for a deeper transformation but also gives us the opportunity to make use of third party experiences, theories and technologies that have been tried and proved. About this premise, the development of tools that would guarantee access to information in a timely manner and without restrictions allow for a constant monitoring of those that want to contribute and guarantee the good use of public funds, as well as rendering efficiency accounts for the fulfillment of obligations and attributions by the SERCOP.

The multiple implicit risks in commercial transactions between the Government and the providers, requires an evolution of control methods that would guarantee the trust and opportunity of actions that would permanently eliminate illegal or illegitimate exercises. This will be the control base, which would give security to both parties, through functional, trustable and evolutionary systems.

Complementarily, inclusion of good practices and continuous and timely development of the preparatory and pre contractual phases, will allow that the knowledge of public servant and guarantee providers would guarantee that procurement is developed in a framework of transparency, objectivity and ethics. There should be a commitment and responsibility of society to oversee the fulfillment of the highest standards of efficiency and efficacy.

In the essay "Procurement: Inclusion, innovation and transparency to create jobs" written by Paúl Córdova it states that "(...) it is necessary that policies and existing stimuli in the guidelines of procurement do not find legal or institutional obstacles or annoyances in the commercial, taxing, educational, economic, labor, technology and other theme environments, that would obstruct perspectives to link creation of a productive work with processes of procurement".






It is not enough to dictate rules and develop tools that would allow inclusion in procurement, it is necessary to implement tools that would facilitate procurement and also guarantee quality in public spending and its execution, with accompaniment in provider development being inescapable, promoting productive units, their processes, preferences that would allow them to have equal opportunities in their contest. This development of strategies should also prepare them to compete in a commerce field between private ones, for which the market should be the step to acquire this necessary competitive experience in a globalized world.

The transformation of the Ecuadorian productive matrix should count with the commitment of public works requirements, of goods and services under the constant overseeing of beneficiaries, giving privilege always and above others the production of Ecuadorian labor, of those that contribute with their effort and trust everyday and that are made within our country limits, using products from intermediate parts from their peers in the Ecuadorian industry. For this, the tools and policies established are clear, it is a responsibility to exercise a constant control, an effective accompaniment, an articulation between the different government areas that would guarantee that the objective will be met in the least amount of time possible.

The expositions within this essay gather proposals that SERCOP promotes through legal, technological and institutional reforms that allow for the fulfillment of principles contained in the Organic Law of the National Procurement System – LOSNCP – helping to maintain a constant evolution of a system that has marked a regional milestone. The work route should be defined to have a structural change of a society that everyday learns about preference for the national, about trust in a leading entity of procurement, in that the changes for improvement should happen quickly and for the benefit of all.



The National Procurement Service thanks the commitment and trust of those deserving winners, that with their approaches and reasoning contribute to the development of a procurement system with great ambition and objectives that go beyond territorial limits.



# FIRST PLACE

“ANALYSIS AND INTERPRETATION OF VAO OF  
THE ELECTRONIC REVERSE AUCTION AND  
INNOVATION AS AN AGGREGATED VALUE TO  
ECUADORIAN GOODS OR SERVICES”

Author: Ing. Michael Mora Zambrano

## “Analysis and interpretation of VAEO of the electronic reverse auction and innovation as an aggregated value to Ecuadorian goods or services”

**Author: Michael Mora Zambrano**

---

Ángel Michael Mora Zambrano, is a bilingual commercial engineer with a major on Finances, dedicated to the public sector for nine years, currently he is an analyst from the Department of Procurement in the National Council of Electricians, Business Unit from Guayaquil, immersed in the world of procurement promoting and contributing to a comprehensive analysis of all those factors from the everyday that are ruled between laws, guidelines and their daily living, looking for debates and innovative ideas in Procurement through publishing articles in his Blog. He is an athlete, a soccer player, a writer, a lover of good theater, of long conversations with a critical analysis, of good books and of Ecuadorian food.

# INTRODUCTION

Analysis and interpretation of VAEO of the electronic reverse auction and innovation as an aggregated value to Ecuadorian goods or services

**T**he constitution of the Republic of Ecuador establishes as one of the objectives of the economic policy, to stimulate national production, productivity as well as systematic competitiveness.

Procurement is a key tool for this objective, it is essential to achieve Ecuador's economic objectives, that is wanting to leave behind years of inequality, political instability, financial instability, unemployment and a high rate of poverty that has started to be decreased in part because of policies of social inclusion and public investment in this new and refreshing current of this new improved socialism, that is modern but above all answers to the reality of our country, social investment, human capital, the market that would work for us the people, the crafts maker, the teacher, the doctor, the mothers, the normal Ecuadorian guy gets up every day to fight a battle that six years ago seemed lost... New concepts, heart to assimilate by minds that have already been designed, to think only in favor of the market and capital.

And it is the social investment and the empowering of the public sector that has created an important challenge for the state, to find financial government resources destined through social investment to procurement, that would include as main

players that crafts makers, producers, small, medium and micro enterprises that are Ecuadorian, using national components and national production, giving a jumpstart to the economy, creating employment, employment opportunities, promoting Ecuadorian industry, letting people know about it that didn't know about it before and letting those that don't think that we can produce anything know, creating hopes, innovative ideas to meet the needs of the local market, that is full of foreign products, creating a time of change, and by hand with the Ecuadorian work, national product with an aggregated value, arising as a country that is a producer that is looking for a better and more fair distribution of its richness, a country in development, that progresses looking to achieve Good living.

The development plan, transformation objectives of the productive national matrix and SERCOP defined as a policy to carry out processes of contracting goods, works and services including those from consultancies, contracting with offerors or providers that would offer a better incorporation of the national component.

But what does this mean for producers, factories, contracting entities, providers and/or technical commissions to have larger aggregated national value, how can we determine the percentage of Ecuadorian aggregate to goods or services?, how can we calculate it? And above all, how can we interpret it?

Currently in the procurement solicitation a form was included for aggregated Ecuadorian value in the offer, and the calculation of Ecuadorian aggregated value percentage in reference to the cost of production, to determine VAEO.

The result of VAEO, for those of us that are immersed in the world of procurement invites us to reflect in a deep analysis, in reference to its calculation and above all to interpretation of the results, what does VAEO of all goods and services presented in procurement processes in Ecuador represent?

# DEVELOPMENT

With the passing of the years, companies and/or public organizations have become familiar with procurement, becoming the career of many public servants that have been attracted by procurement processes and in the study of the complex world of procurement.

A lot of improvement has been made in reference to managing processes, mistakes have been made, process have been published in a way that is successful, providers have been rated, they have been validated and we have been witnesses to unforgettable and well fought bids, we have seen an amount of contracts signed by providers and fulfilled and others not so much.

Many of us at the beginning, dropped some processes, the webpage is relentless and does not wait for anyone, it is very similar to time, and it doesn't stop and it leaves is behind.

But there is an area where little advances have been made, due to lack of curiosity, lack of interest or because it is a mathematical area, a subject that many of us don't handle very well and it is the theme of Ecuadorian aggregate value.

Procurement in Ecuador through the Procurement National System Law determines the norms and principles to regulate procedures of procurement to acquire or rent goods, execution of works and lending of services, including those of consultancy in a way that regulate public purchases, prioritizing planning, maximizing government resources, serving as an element that makes dynamic local and national economy and identifying Ecuadorian capabilities.

As a result of these policies , SERCOP determined that the procedures of procurement when there are providers with a fiscal address in Ecuador, that would offer goods and/or services from Ecuadorian origin and that there were also four and offers, the contracting entities would rate them according to the procedure, only with the offers from Ecuadorian origin.

To determine Ecuadorian aggregate value from the present that offers in the procurement processes by the offerors, procurement solicitations included within the form of the offer, the section that says “Ecuadorian Aggregate Value of the Offer” and “Calculation of the Percentage of Ecuadorian Aggregate Value in Reference to Production Cost” where we're looking for the percentage of Ecuadorian aggregate value, resulted in percentage, defines if the product or service is considered to be from an Ecuadorian origin.

What does the law say in reference to Ecuadorian origin product or service:

National Origin: This refers to works, goods or services that would incorporate a national component in the percentages that are defined by the Department of Industry and Competitiveness in conformity to the parameters and methodology that is established in its guidelines.

According to resolution RE-2013-0000089 it is established that they be considered goods or services of Ecuadorian origin those that meet the following parameters:

- Aggregated Value for Goods: 40% of Ecuadorian aggregated value.
- Aggregated Vale for Services: 60% Ecuadorian aggregated value.

The preference for micro, small and medium enterprises will be applied when the offer is catalogued as national origin, by the national component that they would use, in such a way that these would not be granted to mere inter-mediators.

How important to have a good or service that is considered from Ecuadorian origin, if we analyze that the competition that is the strongest for national goods and services is from other countries, in the international offers, in countries that are more industrialized, because of having stronger monetary units, or neighbor countries that have an internal monetary unit that because it is not the dollar have a competitive advantage in its exports by just devaluating its monetary value.

It should be pointed out that the behavior of indicators such as the Commerce Scale almost always is negative about goods -0.7%, services -1.6% years 2013 in percentage of the BID.<sup>1</sup>

According to numbers from the SENPLADES in their study "the rule of procurement in the change from the Ecuadorian productive matrix" the conclusion is that up to 2012 88% of procurement is basically imported components.

By 2013 procurement represented 11.6 of the PIB<sup>2</sup> close to \$10 million requested by the state. Let's imagine that by 2020, we can achieve 50% of procurement covered entirely and national production.

---

1 Source: Central Bank of Ecuador.

2 Source: SERCOP Annual Report 2013.



Currently the processes reflect that the numbers are not that far from reality, showing mostly percentages that are less than 40% or 60%, but what happens when VAEO presented in the offers is not calculated well? What is the impact of a wrongly calculated VAEO?

A bad calculation of VAEO by the offerors has many effects in a process:

- It can cause that an offer be considered of Ecuadorian origin or at the same time not.
- It can create doubt as to the percentage of Aggregated Ecuadorian Value of a good or service, when being different than all the other offering providers.
- It can highlight the grading of a process until the technical commission of the process determines the veracity of presented percentage calculated by the offeror.
- In a process where there were various enabled parties with VAEO less than 40% and a provider calculates 40% of the web portal of procurement automatically enables it for the bidding.

A bad interpretation of VAEO presented by the offeror by the maximum authority, its delegate or the technical commission has many effects in a process:

- It can unfairly disqualify an offeror giving false information.
- It can accept VAEO and enable an offeror that does not have aggregated Ecuadorian value to a good or service from the presented offer.
- It can request a validation of errors from the offeror requesting a clarification asking to justify VAEO.

At the time of calculating and interpreting VAEO the contracting entities as the providers have to know in depth the meaning of this percentage.

Particularly I consider that the information of VAEO that we have are limited in its calculation as with their interpretation; above all is we start thinking about the importance that this indicator have, that defines if a good or service is from Ecuadorian origin and that opens the doors to a process that is only for national participants giving margins of preference these margins can become a determining factor in the result of a process, and so it should be a theme that is clear in reference to its concept, calculation and above all interpretation, however in reality it isn't so.

It sounds curious and even paradoxical, what you hear in procurement classes about VAEO, about their concept, about their calculation and above all it is very interesting what someone thinks about the result. The most frequent concepts and questions are:

### 1) By the providers:<sup>3</sup>

“Is VAEO the Ecuadorian aggregated value that what I am going to sell has”.

“Corresponds to the goods I am going to sell as a provider as Ecuadorian”.

“Is the percentage that would give me an edge of preference during the bidding”.

“Is it a value that up to now I don't know how to calculate”.

“Sincerely I don't know how to calculate it yet”.

“Sometimes but to not get overcomplicated and so that they don't disqualify me I put zero to all values”.

“The few times that I have filled them, I don't know if I have filled them correctly”

Where do I get the exact value of specialized services?

### 2) By the Contracting Institutions and Technical commissions:<sup>4</sup>

I don't know if the value that the provider calculated as VAEO is correct?

This provider has more VAEO than the rest and I don't know why, is it calculated well?

I don't know if I can ask a provider to justify the VAEO presented in their offer since he has it more elevated than the other offerors.

Where did he get the percentages for the Raw material in their VAEO calculation?

Can we disqualify them for this VAEO?

Let's start first with the most essential part:

### WHAT IS VAEO?

It is the addition of individual contributions of each one of the components of the offer. The results are a percentage.

It is calculated by multiplying the relative weight of each item of the offer with the Ecuadorian aggregated value of each item.

---

<sup>3</sup> Source: Providers with a lot of experience in the market, that still don't know how to calculate VAEO.

<sup>4</sup> Source: Technical commissions of processes of various public companies I do not cite concrete names.

What is relative weight? It is the division of the unit price of the initial economic offer with the Total Price of the referential budget.

What is the aggregated Ecuadorian value of each item?

It is the addition of percentages of each element (a,b,c,d,e) in reference to the production cost of such product.

Practical Example of VAEO calculation:

-) To acquire an ARTISAN TABLE with a referential budget of \$1000.  
We present in the form the initial economic offer of \$900.

We do the calculation:

Relative weight:  $900/900=1 \cdot 100 = 100\%$

Production Cost Items:

Raw Material A=  $50\% \$450 / 1000$  (REFERENCE PRICE) = 0.45

Labor B=  $50\% \$450 / 1000$  (REFERENCE PRICE) = 0.45

Percentage = 0.90

Production cost: \$900

Relative weight=  $1 \cdot \text{VAE item} = 0.90 = 0.90 \cdot 100 = 90\% \text{ VAEO}$

DESCRIPTION	ITEMS FOR PRODUCTION COST OF THE GOOD OR OF LOANING OF SERVICE
CPC	1000
Description	Artisan Table
<b>Cantidad</b>	1
<b>Unidad</b>	Unit

ELEMENT	DESCRIPTION	PRODUCTION COST	%
a	% raw material value, materials and items of Ecuadorian origin of direct application to the good or service	\$450	45 %
b	% of labor used in the country to make the good or lending services	\$450	45 %
c	% of technology value of national origin applied in making the good or lending the service: Investigation expenses, development and intellectual property. (The proportional value used for this calculation will be that resulting from applying the value of annual amortization directly in the period of fabrication of the good or lending of the development service, object of the offer,	0	0
d	% of value of services, including professionals, given by people that are nationals to make the good or lend the service	0	0
e	% of value for depreciation of installed equipment in the industrial factories in Ecuador used to make the good, or lending the service, according to the following criteria: - For the fabrication of goods or lending services, depreciation can not be carried out in a time shorter than 10 years for machinery, equipment and installation. - The value of depreciation used for the calculation will be the historical value in books. In case there isn't a depreciation value, this concept will be carried out according to the appraisal of the assets. - The proportional value used for this calculation, will be the result of applying the annual depreciation value obtained from the machinery, equipment or facilities in the period used directly when making the good or lending the service that is the object of the offer.	0	0
<b>AGGREGATED ECUADORIAN VALUE TO THE PRODUCT (%)</b>		<b>\$900</b>	<b>90%</b>

I upload to the procurement website:

A= 45%

B= 45%

And the procurement website will automatically calculate that my VAEO is 90%.

## FORMULA ANALYSIS

Let's make a calculation analysis:

- 1) A value close to the referential proposal with very little reduction was established.
- 2) Define their initial economic offer as a cost of production.
- 3) Establishes that it will use the elements A and B (the most updated)
- 4) Determines values based on their experience for the elements A and B which when added give as a result the amount that is allocated as the production cost.
- 5) And obtaining as a result a VAEO of more than 90%

The calculation of the Ecuadorian aggregated value percentage in reference to the production cost is not analyzing the Ecuadorian aggregated value in reference to the cost of production, when applying this formula what it is analyzing is a price that the offer and came down to in reference to the referential budget.

What happens if I have a referential budget that is inflated in reference to the real market price and in order to gain this contract, the offeror forgets the real production cost and calculates it in base of the referential price coming down barely \$100, as we reviewed it in the example, in order to have more VAEO, when in reality the production cost of the good or service was less than half of the budget of reference.

Let's consider that in the previous example, the provider would have opted to calculate the VAEO based on the real production cost which is \$400.

In order to "PURCHASE 1 ARTISAN TABLE" which has a referential budget of \$1000; (let's remember that this reference amount is far above what it really cost in the market because the person that got the quote for the table in a furniture store that is very well recognized this country).

According to the calculation of the artisan, its VAEO will be 40%.

Assuming that the process for purchasing the table is through the procedure of a lesser amount of the goods and not the reverse auction, the website of procurement would not select them in the process because it's VAEO is far smaller than the one that it calculated in it's production cost of 90%, taking a production cost closer to the referential budget and that in any case is unreal.

This means that the production cost of all goods offered will always be close to the referential budget that the contracting entity determines in order to have a better VAEO.

Following this premise, the calculation of the Ecuadorian aggregated value in reference to the production cost, will be different if the reference budget of the budget is too high or too low, will the result of the calculation be different? Will we have a different VAEO?

The simple answer is, no.

The providers always look so that their percentage of aggregated Ecuadorian value in their offer be as high as possible, this means higher than 90% or 100%.

Coming back to the previous sample, if my real cost of production is \$400, \$500 or \$600 to make the ARTISAN TABLE, when making my calculation of production cost I will simply establish my initial economic offer as close as possible to the reference budget.

We can see how the production cost of a good or service can be a variable and be subjective, according to the individual analysis and interpretation of each offeror.

Being that my VAEO can be lessened by my initial economic offer that I have to upload to the procurement website, which can be relatively lower in reference to the referential budget, establishing beforehand what I could come down to in a future bid, or at the same time my VAEO can be high if I establish a production cost that is closer to the reference budget.

Due to reason of special discounts, inventory costs, because of a sale or because of wanting to win a contest, an offeror can come down up to 50% from the reference budget in goods from a national origin, but when seeing that their VAEO will be lessened, they will stop from presenting an initial economic offer that is so low.

A higher VAEO, determines little or null profit, and reviewing that in an electronic reverse auction there are stages of bidding where the provider has to lower their economic offer or the stage of negotiation where they will have to lower their economic offer in at least 5% of the referential budget, the provider will be allocating the contract for a value that will not even cover the production costs calculated and presented in their offer.

The production cost by item is a value that is and will be variable and unreal while it still has a direct relation with the referential budget of the process.

Is the cost of production really the result of the calculation that the offerors fill the form or simply an economic value that can be adjusted to determine a smaller or larger VAEO.

The form of "Percentage of aggregated Ecuadorian value in reference to the production cost" should be called that or it could be called "Percentage of aggregated Ecuadorian value in reference to the Offer cost", in reference to the price that the provider is offering.

The manufacturers of the goods or services really show their production costs when they have a reference budget in an elevated or at the same time lower process? The simple answer is, no.

And the providers that show interest and participate in the procurement process in their majority are natural persons, authorized distributors, anonymous societies, limited campaigns, that are not manufacturers and do not have knowledge about the production costs of goods and services that they offer, they almost never have information about the value of technology of national origin applied in making the good or lending the service, they don't have the information of the value of depreciation of the installed equipment in the industrial plants as it is requested in the elements of production cost.

Based on the analysis of the calculation formula of VAEO we can define that:

- With more aggregated Ecuadorian value less profit.
- With smaller aggregated Ecuadorian value more profit.
- With less production cost less VAEO.

An offer with 100% aggregated Ecuadorian value in theory would represent that their production cost shows 100 of this VAEO.

### **AGREGATED ECUADORIAN VALUE OFFER = 100% = PROFIT 0**

A provider with more VAEO has to be the one that can come down the least in a bid or probably could not even come down 5% which is the smallest amount established by the law in a negotiation to be the sole provider enabled in the process.

### **ELEMENTS OF THE PRODUCTION COST**

How can the elements be calculated from the production cost of the good or of loaning the service:

A Raw Materials
B Labor
C Technology Value
D Value of services included of professionals
E Depreciation of installed equipment in the industrial factories

How do I calculate these values?

There is no established formula for the calculation of each element.

The logical response is, "each manufacturer should know how their goods or services are produced and what percentage of the Ecuadorian aggregated value is used in making them".

What happens with the distributors? They should go to the manufacturers and many times they do not want to define their production costs, maybe they feel naked when they reveal their costs and their profit as well.

As we have already seen, defining production costs of a good or service is very subjective, reason why the providers that have to do some calculation of VAEO need to first ask the following question:

The good or service is of national origin? Or is it imported?

If the answer is yes; if the good is national, they determine the cost of production based on the referential budget, almost always with a minimum savings in order to have a high VAEO.

How can we verify that the cost of production is calculated well?

The calculated production cost by the offerors for a procurement process is the one they determine and is subject to saying if it is calculated well or not.

How can we verify if the percentages are real of calculated elements?

The values of each production element of a good or service is variable according to its nature, and so it is very complex to determine if the calculated percentage of the labor is the correct one, or if the percentage of the raw materials is exact as if it really does have a national content.



Let's remember that the COST OF PRODUCTION is the addition of all expenses incurred in obtaining a good or service therefore determining that the addition of these elements which are considered of national origin, is not an easy task for a distributor that is dedicated to selling goods already manufactured or to give services, or for a technical commission that analyzes 10 presented offers in a process and that only has 4 days to rate them.

The Department of Industries and productivity should develop mechanisms and indicators that would serve to determine the percentages that should determine if a good or service has a national content and a national aggregated value and if it is in the average of the national sector content and if the aggregated value has an average in the sector.

According to the Official Record #788 it defines the table of percentages of the aggregated national value for goods, where it establishes that economic activities have 100% of the sectorial aggregated value for their goods are:

- Crops
- Offspring
- Activities
- Extractions

These are concepts established by the Department of Industries and Competitiveness.

### **National Component or Aggregated National Value**

#### **National Content**

It refers to raw materials, auxiliary materials, repairs and accessories, packaging and all items of national origin that are used in the process of making a product.

#### **National Component of good or Aggregated National Value VAN of Good or Service**

It's the whole national content of the product plus labor, professional services and related services and supplies.

#### **Sector National Content**

It is the average national content per economic activity.

#### **Sector National Aggregated Value**

It is the aggregated average national value per economic activity.

If to determine the National Aggregated Value for a good or service, we only use the three main components of production that are:

***Product: National Materials + Direct Labor and Professional Services + Basic services /CT GOOD***

***Service: National Employment +National Materials + Basic Services/ CT SERVICE<sup>5</sup>.***

Why not including more elements to rate such as aggregated Ecuadorian value and with additional percentages for example:

- Innovation
- New products
- Products with more aggregated value than others, for example: designs, logos, national packaging that are biodegradable;
- Environment amicable products;
- Products that have labor from people with special needs
- Products or services that would offer touristic information of Ecuador.
- Goods that in their production employ the largest amount of teenagers recently graduated.
- Brand registration
- Registration of patents of the goods

If we analyze the established formulas, they are directed to know the components of the goods or services in reference to their production cost, but they should also look for the real aggregated Ecuadorian value, that is found not only in the production but also in commercializing, in distribution, in marketing, since it is easy to sell an international brand that has a lot of advertisement, but an Ecuadorian one is harder to get people to know and to create the habit in Ecuadorians to use them.

# CONCLUSION

There is no real, clear and concise way to determine the elements of the production cost of a good or service in a procedure that does reverse electronic auctions.

The elements that form the production cost of each item, that are calculated in the offer are defined based on the reference budget that the contracting entity defined to publish the process, and not by a real calculation of production costs.

For the calculation of the production cost by the offerors they have to possible scenarios, if the referential budget is high, the cost of production must be high, so that the calculation of VAEO be of 90% or 100%.

If the referential budget is low, the production cost will also have to be high, so that the calculation of VAEO be still optimal; this shows us that the calculation of the VAEO of the production of each item of good or services, by the offerors will always be linked to the referential budget without caring if this is very good in reference to the profit or on the contrary if it is too low.

To fulfill with the necessary procurement solicitation it is necessary to fill the form and that the value that has to be calculated per item is defined few times by the experience of the offeror in the production of his good or service, almost always the calculation of the percentage is according to the reference budget and in many cases the providers only fill up the percentages and not the column of production cost.

The VAEO calculation is directed to the analysis of production costs to know the national production elements of each good or service, taking into consideration that only the production elements and not the elements of an aggregated Ecuadorian value.

The concepts have to be differentiated, from production cost of a good or service, and of the aggregated value, they are two different concepts, understanding clearly the significance of each on, through a national campaign, SERCOP through different communication channels, newspapers, advertisement posters that should be complemented with talks, conferences and training that are already given, manufacturers and providers have to be trained about the importance of having information of production costs of goods or services, since they have to know each component of the goods or services offered in order to determine and calculate the aggregated Ecuadorian value

of the offer and the percentage of the aggregated Ecuadorian value in reference to the production cost.

SERCOP should have specific seminars for the providers to know how the VAEO is calculated and for contracting entities on how they should review and analyze the results presented in the offers.

There are many questions and lack of knowledge on how to calculate the VAEO, the percentages used in the calculation should be based on the reality of production costs, in the experience and/or knowledge of their products and not based on the search of a better percentage of VAEO.

The contracting entities through the maximum authority, his delegate or the technical commissions should be trained in such a way that the analysis of the VAEO result presented in offers, be a technical analysis that is truthful and effective, identifying false ideologies in a sustainable way without falling in acumen, carrying out rating the forms of VAEO just like the procurement solicitation dictates and not lending itself to various interpretations.

## RECOMMENDATIONS

The VAEO calculation formula should be calculated based on the real production costs of the offerors and this value should be as close as reality as possible.

This way we can know the true cost of production, or at least we can have an approximate amount that is much more real than the one that up to now is presented in the offers of the processes.

The Ecuadorian aggregated value of the offer must have as an objective not only searching for production costs, but also the aggregated values of an Ecuadorian good or service.

In the analysis of VAEO – we should take into consideration all the elements of production cost, labor, raw materials an indirect costs other elements of Ecuadorian aggregated value to goods or services, that currently is not being taken into consideration in the calculation, the ingenuity and innovation of human talent when lending services, they are a fundamental part of the service, it is an aggregated value that could differentiate a service of quality rating with another, and that it could be considered within the national aggregated value, creating jobs in production of a product, using clean and renewable energies, creating of a brand, registering patents, and also allocating

percentages of an aggregated value to goods or services of those producers that promote change of the country's productive matrix.

Advertisement and marketing are element aggregated in commerce of a good or Ecuadorian service, the production of the commercials with national actors, the design or production of advertisement spots, creating logos, designing packages, if they are made by Ecuadorians should be considered VAEO.

There are 9 key sectors for the strategic substitution of imports and fostering exports, where we can highlight the production of soaps and manufacturing leather and footwear; with the current calculation formula for aggregated Ecuadorian value we would only calculate the production cost of making the shoes and not its aggregated value; only in the tab D “Value of services, including professionals, giving by national natural or legal persons to manufacture the good or lend the service” we could determine that a percentage as an aggregated value from the production cost of innovation, but not in the magnitude it should really be valued on; in case that a national sneaker maker would come up with a brand and a moderate campaign of publicity for example for the cleats it makes and decides to sponsor a soccer team from the first division and provide shoes to the whole team with all the shoes and cleats they need; if this campaign was successful, the brand would be famous and recognized by all Ecuadorians as a national product of good quality, this aggregated value design by the manufacturer will not be considered directly as a national aggregated value of goods and services.

Samuel Pienknagura, Economist from the World Bank and one of the authors of the report “The undertaking in Latin America: many companies and little innovation”, highlights that Latin American enterprises introduce new products at a smaller rhythm than other regions in development, and endorse the idea that there is a lack of innovation and what better way to give a significant margin of qualification in their VAEO to the Ecuadorians that are creative and offer new market products.

VAEO of all procurement process must be used as an indicator of national production and as an aggregated Ecuadorian value indicator in all goods or Ecuadorian services.

It would be fundamental that in our country be considered as an Ecuadorian aggregated value innovation of a good or service, with a high percentage of rating, since it would be the ideal complement of the vision of changing the production matrix, where the new, products that we have not created yet, needs not yet satisfied, what is to come, the future, is the end of a long neo liberal night, that teaches us to see ourselves as the example of the absurd and of the never in Ecuador, and now must understand that today, the wind blows stronger from the south, that the seeds have been

planned, that the pillars are more compact than ever, and that after a long fight the constitution was reformed, policies from the government now answer to the revolution and citizen needs, the hope has returned and the Ecuadorians no matter age, race and ideology, and no matter how many fights we have lost, we are on board with this change, with progress and to become the country of everyone.



# FIRST MENTION

TRANSPARENCY IN THE PROCUREMENT  
PROCESS THAT THE STATE INSTITUTIONS  
MUST MEET: PUBLIC COMPANIES

Author: Ing. Mario Conza Ojeda

PROCUREMENT: INCLUSION, INNOVATION AND TRANSPERANCY

## Transperancy in the procurement process that The State institutions must meet: “Public Companies”

**Ing. Mario Conza Ojeda**

---

Enrique Conza Ojeda, system engineer, teacher and has a postgraduate degree in Investigation and Projects, creating enterprises, advisor of citizen initiatives and community micro businesses, currently he is studying to be a Lawyer. He has been a chief of projects and director of planning in various State institutions, Ministries, Autonomous Decentralized Government and Public Companies. He published “Project Management Guide under the Law of Procurement”, Intelligent Business and was selected overseer of Audit processes by the Citizen participation council and Social Control.



# 1. INTRODUCTION

**P**lanning, programming and budget must have a direct relationship with Procurement that the State institutions have to do, eliminating wasting resources and avoiding discretion. What would it be like then, if there were no policies, laws and guidelines that would direct how organizations act in a society!

Knowing that each government institution manages and uses a budget whose guidelines are established by the legal framework of the government, it is key to maximize the role that the government institutions perform following guidelines and provisions of the existing legislation according to competency and the type of institution it is.

Joint policy in the environment of procurement that guides all public institutions from Ecuador, considered as organizations and dependencies of the government, electoral organizations, those of control and regulation, entities from the autonomous section type an entities created by the constitution or law to exercise government power, legal person created by the sectional legislative act, amongst others; has been making effective guidelines in the fields of planning, programing, budget, execution and purchasing goods, works, services and consultancies. In this context, its transparency in the procurement environment must be an exclusive competency of each government institution towards the population.

The Procurement Service “SERCOP” (previously INCOP) is the leading National System for Public Procurement, and

it has a relevant task to ensure the fulfillment of the System's objectives consolidating quick, efficient and above all transparent procurement processes, that guarantee optimizing public spending.

One of the tools for transparency that comes from SERCOP, is the Procurement web page, its direct effect is to be the bread and butter for Public Administration. It should be analyzed whether its applicability makes transparency viable in procurement.

Another needed variable to be examined in detail is the Public Resources as an element that invigorate local and national economy, in a way that is inclusive. In this context it is clear that currently the Ecuadorian government and its organizations in general, make up the largest generator of jobs in the country, covered by the initial budget from the Government, gives and offers projects so that the interested parties (offerors) can participate in providing these, therefore managing the budgets that Government Organizations have, should be carried out responsibly, ethically and with all honesty.

Concomitantly, public organizations are the executing parties from the big stage named Public Administration, whose efficiency levels imply the achievement or not of the mission or institutional vision with direct implication towards Government enforceability. It is of great importance to understand that in Public Administration, each entity is a part of the great value network that is the Ecuadorian Government.

One of the executing branches of Public Administration is Public companies, as managers of strategic sectors, that provide public services and other economic activities (depending on the purpose of their creation), that being part of the Government they are not unattached from the transparency that they profess and carry out in favor of their performance.

With these antecedents the questions arise: is the transparency

levels from government institutions in reference to procurement enough? And on the other hand, How should contracts that are not fully within the framework of the National Procurement System Law be made transparent? The second question is in reference to the procurement that was done under the figure of Specific Business Turn which is explained further ahead.

The hypotheses will be clear in developing the document, their results should bring them towards the analysis of transparency that the government institutions should have with its citizens in the big stage of Public Procurement.

This essay aims to be a guide of proposals, recommendations and suggestions to maximize transparency in the procurement environment and its effect in the inclusion and economic development of Ecuador, for the government institutions (they get Government tasks) and public companies, these being the ones we place most emphasis on; so some legal articles will be cited which will be directors and markers to sustain and base this document upon, whose final objective is to create a reflection of SERCP, hiring entities and providers, who are the main players of Procurement.

## 2. DEVELOPMENT

Before performing a public office we should reflect on the responsibility that we are taking. This reflection allows sizing the work we have to do and the commitment we have with the population, amongst them rendering accounts. To render accounts does not mean to visualize work or the management carried out in an Administrative period, but to show the citizens that we have met with the work entrusted, and have acted in all honesty and above all that transparency was given during the whole administration.

The main overseer of Public Administration is the citizens, and so Government entities should undertake as a practical performance philosophy, transparency in their work.

I consider that a process or procedure is transparent when:

- There is no room for doubt,
- Meets formalities and established time frames, and
- Is within technical and legal norms always.

We should not forget that there is diversity of the normative applied to public administration and its workers such as:

- The National Procurement System Law, whose application guidelines make up the legality, fair treatment, equality, quality, updated technology, opportunities, concurrence, transparency, advertisement and above all national participation.
- Public Information Access Law, that not only allows to have free access by the citizens to Public Administration information, but it makes institutions that manage public resources to establish mechanisms for rendering accounts.
- Citizen Participation Law, that aside from promoting citizen participation in all levels of government it also implements rendering accounts of all public administrative instances.
- Public Company Law: that determines the duty that companies have to divulge financial information, accounting, comparative studies, internal guidelines amongst others.

It is then, that with an existing compendium of laws that the government entities have to know in order to have its correct application and indistinctively from having the Judicial assessment department in each institution, it is highly recommended that public servants have a general knowledge of the current legal norms; for which, judicial training within the institution could come directly from the departments of Legal counsel and be maximized by the Units from Human Resources. Judicial knowledge of the staff, makes feasible and optimizes process execution time.

When there are free removal spots in a public entity, the higher ups should meditate before allocating someone or filling those spots, looking for a balance between trust and efficiency; I dare say that 49% trust and 51% efficiency; because it has been shown that many of these offices are filled with people that do not have the necessary profile; or that having the necessary profile do not align to the guidelines of the maximum authority. Let's remember the degree of operative and executive staff efficiency implies and directly has repercussions in the entity leader therefore on the public institution itself.

From a managerial point, the procedures that are not clear or that take up a longer time to be carried out, can produce disastrous results in any environment. A guideline that does not include all the possible incidents, allows for subjective interpretations causing some inevitable bottle necks, slowing down the normal work of an institution. In order to have a larger legal protection, the government institutions create processes and procedures that can become bureaucratic; a healthy policy is to require documents and a process that are strictly typified in the law. Normally, under the precept "what is abundant in the law doesn't get in the way", at the end it can become bottle neck when because of the anchoring of an activity or intermediate document, stops the optimal development of the process.

Before establishing activities or additional documents to those already legally established, we have to play off against time and its direct implication in process development. To make something transparent does not mean abundance and to show that processes or additional procedures have been created. Efficiency and efficacy is given within the time of execution, the resources have been used and the results have been obtained.

Speaking of procurement with referring to the national procurement system that government entities have to follow strict guidelines (law, guidelines and decisions) we first establish inclusion giving the opportunity of more participation to a larger amount of people for them to provide works, goods and services (including consultancy); but this inclusion as a premise can be left without a foundation, if the intermediate processes or government entities do not carry out the grading of offers in a way that is ethically attached to the guidelines and fair treatment, much less if they make subjective choices of the providers that are not backed up legally.

It would be interesting to know how many offerors go to the next phase in the processes of bidding or giving a price quote, because many of the processes are seen from sole provider every time that most of them are disqualified for certain reason that is not necessarily well-founded. In article 23 of the general guidelines of national procurement system law, referring to the validation of form errors, it points out "The offers, once presented cannot be modified. However, if there were form errors, they can be validated by the offeror when asked by the contracting entity ...", and concomitantly, the second paragraph of the mentioned article defines the errors in a way as those that do not implicate any modification to the substantial content of the offer, such as typing mistakes, page mistakes or certification of the documents.

With this prelude, we can show some cases that can be taking into consideration as form errors:

- Some form without the signature of the offeror or when the signature registered and printed in the same form. In this situation, is doubtful whether this event should be validated or not. We can see clearly the signing of the secondary document does not imply any type of modification to the substantial content of the offer; and in the security of the process for procurement, personally I would send the back to be validated (that they would find the original). This criteria is not necessarily make up at truths, but making the best use of the principle of equality and above all inclusion, we are giving opportunity to various providers without the need to kick them out the process because signatures are missing.

- Incomplete number of offers delivered. Is it cause for rejection, that the offer does not arrive the total number of copies that the contractor requires? Some companies request more than three samples of the offers. The offers unique, therefore the copies would just be a photocopy of the original.

- Absence of a chronograph. Can we request validation from an offeror so that there is a chronogram included? The third paragraph of article 25 of RLSNCP establishes "Just as well, within the validation period the offerors can input in their offer additional documents that do not imply modifying the object of the offer, and so they can rectify their omission about their legal, technical or economic capabilities". With this legal antecedent we can see that some companies disqualify offerors that have not included a chronogram; then a reflection arises why they not send it back to validate so that they would just include the missing chronogram? It is pertinent that contracting entities would take into consideration that the transparency of procurement can be put in doubt when only one offer can be qualified or authorized; and more so if various procurement processes have had the same result, above all in work only one offeror goes on to the next phase).

A possible solution to subjectivity is that LOSNCP or their guidelines, would broaden the definition

of mistakes with larger events, and that they would include the definition of the offers substantial content. All of this because we can see the diversity of criteria to qualify or disqualify offerors, this becoming a subjective theme when the normative is not very clear in reference to it.

This is not eliminate the possibility that there are processes where one provider only meets the requirements and the legally the other offerors do not qualified to go on to pre-contractual base; therefore it is recommendable that the institutions would have a digital file (electronic page) of all procurement processes that would show the results of the evaluator for each process of procurement and every observation and inconsistencies that have been detected in the evaluation process of these offers. This record is a follow-up and support tool, to give attention to citizens specially offerors that can explain the reasons why they were either qualified or disqualify. In the same way we can design a matrix of evaluation of processes of procurement that would feed the Qualification Act.

To reflect that the institutional budget is not ours and that we only are administrators of it, helps a lot when acting with ethics and responsibility. We do not want to economically harm our homes, we should have the same type of position for this institution that we work for; which is an entity that creates a way to get food every day through salaries which we are paid.

National participation is a vital point to invigorate the local economy, and much more the intervention of small and medium providers. In reference to this, the constitution of our country prioritizes products and services that are national, those coming from a popular and supportive economy, and of micro and small and medium productive units. The procurement law supports this policy and establishes it under the framework of the Preferable Procurement. This situation is seen under the Model of procurement solicitation, that even though it is mentioned that preference must be given to Local Providers, it does not establish qualitative and quantitative parameters of this preference.

This reality is seen when allocated contracting processes are favored for the large offerors or foreign offerors (when we are dealing with international offers).

Another big dilemma is the definition of the parameters evaluation in procurement modalities that the law already establishes; with it the minimal requirements that many times become a straitjacket too tight for inclusion, can cut off the participation of offerors. It is then necessary to find balances between the complexity of the project in the requirements of the procurement solicitation, to give more working opportunity to providers. Something concrete is to find processes of procurement was demand in reference to experience the finds it larger than 100%. This limit on the surface does not seem to be logic, it lacks legal backing and it does not seem to be just in its application. Depending on the complexity of a project it can be considered that experience is needed not upwards but

downwards. I give an example of this when a civil engineer has built 2 km in sidewalks, he can easily build 4 km without the need to have an act that would give backup for the two additional kilometers. In the same way, the definition of a Minimal Equipment it is not the total required equipment, but the functional and necessary team to advance with this project. We cannot talk about processes of transparency and ethical, if for a project we ask an arsenal of machinery and equipment, much less if we are demanding that they are owned. For this reason a form existence for commitment when renting and purchasing is established in the procurement solicitation (models issued by SERCOP). The consultancies, as studies and investigations carried out by specialist professionals, have some events that could be seen wrongly, when we are asking for "Geniuses" in the subject.

Difficulty in the level of procurement solicitation, can be seen as preferential; or it can maximize the fallout of this process because there are not enough offerors that would meet the requirements.

Something important that many entities do not take into consideration, nor give enough importance, is the evaluation of the procurement annual plan of the institution and its evaluation. Have you ever asked yourself how many processes are declared deserted annually? How many processes were canceled? How many processes allocated and that in the initial timeframe or with extensions? And what is worst, how many times as this process being called deserted? The results can be alarming, but it would be necessary to have feedback in order to optimize procurement, and in order to minimize negative results in the next evaluation. For this feedback it would be timely to consider the following:

- To evaluate the cause that caused the fallout of the procurement processes
- To review in detail questions that offerors make in such phase
- To review and Analyze the parameters for qualification
- To determine if the requirements are minimal and are not very high
- To analyze that the profiles of the solicited professionals are too high for the requested contract.

The philosophy of procurement entities must be that the offerors participate in equal conditions, without giving preference to any in particular.

What was cited in previous paragraphs, has to do with the contracting entity. It is pertinent than to undertake the role of SERCOP within procurement.

The urgency to issue resolutions to fix legal vacuums can create shock in the procurement entities, where the theme of "Comptroller", can become psychological and negative. A concrete example is



the mandatory use of electronic tools that will be to publish diverse processes, where many entities when proceeding to apply it are found with the innovation that the Web Page does not allow people to get in. Without making problem worse and with the critical contribution, it is recommendable the before issuing something obligatory it be tested and analyzed if it works well in the web page; in the same way to take into consideration that when there is a law with its guidelines, the electronic tools that are developed to see these processes should not contradict nor make any resistance to Its application.

The eagerness to publish and to make transparent relevant information of a process of procurement can seem linked to electronic gaps that are not considered by the Comptroller, as long as a resolution issued by SERCOP that obliges its execution, implies that legally starting from this moment, all government entities should strictly fulfill it.

The procurement web page is a basic tool of the National Procurement System, that making use of technology of information and communication guarantees the execution of purchases in their many different ways of procurement. One of these is the Minor Amount in Work, that between the enabled offerors, there is a draw and randomly a winner is chosen. In this context the question arises, is a selection of the provider truly random? To minimize speculations that citizens have about that this rationality processes, it is suggested that SERCOP annually would carry out an electronic audit to the source code of the procurement webpage. The results should be transparent published publicly in the Internet, newspapers and television, eliminating a possible inclusion of code lines that would allow directly processes when legally randomness is obliged. In the same way, we could consider that within the electronic team that does this audit, the participation of professionals in computers that works in known universities of the country be included, excluding the participation of technicians from SERCOP (in order not to be judges and participants at the same time).

It is pertinent that within the attributions of SRECOP in reference to Training and Assessment of Procurement (number 12 article 10 of LOSNCP), the institution boosts its Management Model, to add assessment to the procurement process that the government entities have and with them that the questions be absolved online in the shortest amount possible, avoiding unjustified delays. The declarations issued by the leading organization of procurement in Ecuador, will truly become guidelines to obtain transparent and legal processes.

There are some doubts to resolve that contracting entities of taking decisions to the discretion: we have:

- When the cost of the offer of the participants enabled/qualified surpasses the amount of

contracting issued in the budgeted allocation. Should the process be deserted? Some institutions have declared it deserted and others have continued and allocated the process to an amount larger than was planned.

- The participating offeror is a family member of one of the Directors of a public institution. In many institutions since this situation is not very well seen, extra officially they are asked not to participate. Let's remember that awarding to family members is linked with the maximum authority, the profit in case there is one and the rest that are responsible from the procurement process. Comparably, a specific case is the indecision that a holder can or not give their services or provide goods to another entity. For a small amount the invoices are enough to formalize the process, without there being need to be in the Sole Provider Registry.
- If the procurement and your plan allows a record for each procurement process that includes: a budgeted form, CPC, contracting object, amount, fourth quarter, amongst others; what happens in the project is financed with various budgeted items? All this because the webpage does not allow more than one budgeted item. The theme can be confusing and could be solved by creating various records in the webpage (one per each item with the same type of contracting) or in a practical and logical way is to charge everything in the procurement amount to the largest value item, with this false expectations would not be created for the citizens.

Many of these questions can be solved easily with the procurement law and its guidelines; the interpretation or subjectivity to supply the absence of a clear norm, can distort the execution of the process and what's worse, create a bad image for the administration working at the time in the public entity. In this sense SERCOP should receive from public entities at the end of each year letters that include observations, recommendations and suggestions in reference to the national procurement system.

In the same manner, the same could be done for offerors that could constructively give comments that would contribute to the system's success.

With these items, SERCOP can analyze and channel ideas to be applied in the procurement, making the legal body and the norms more robust.

There are declarations that clear up and define some processes and procedures that are not configured or detailed in the law and its rulings, these are published in the webpage of SERCOP ([www.sercop.gob.ec](http://www.sercop.gob.ec)) for it's immediate fulfillment. This situation obliges entities to be aware daily

of the webpage; now if SERCO manages a database of providers and contracting entities including their emails, it would be enriching and practice that once a resolution is been established, this one would be sent by email to providers and state entities, with the practical effect of maintaining active procurement players with the knowledge of issued resolutions.

The same thing happens with public companies, that aside from procurement can work in the Modality of Specific Business Turn, so that SERCOP would approve contracting under this figure, according to article 104 of the Guidelines and are not subject to Law or Guidelines; but this is not all true, since in some of the current resolutions, issued by SERCOP, some formalities are required to be met in this type of contracting. Indistinctively of whether these are logic or fair, they would be contrary to the article mentioned. A situation to take into consideration is that public companies need to compete in an equality of conditions with their private peers; therefore, if they have to meet some formalities that the leading entity of procurement issues, they would be at a disadvantage in reference to private companies, above all with the time factor.

In some special exams that the Comptroller has carried out to public companies, it recommends that contracting by Business Specific Turn should be published in the Annual Plan of Institutional Procurement; however, up to what point is legal and logical this recommendation taking into consideration that the PAC within the Procurement website, includes in their columns "the type of suggested contracting", but that amongst the presented options does not appear contracting by Business Specific Turn?

In order to save it could be beneficial that in the PAC be established or highlighted the contract by Business Specific Turn and that in the column that says "type of contract", the option to be chosen would be "Direct Contracting", which is of discretionary and similar modality to the turn. The perfect solution would be that SERCOP the fine and it should be or should not be published in the PAC, contracting by business specific turn and with it the Comptroller would be able to carry out the evaluations in a better way, all this taking into consideration that according to the Government general comptroller law their recommendations are of strict fulfillment. Talking about making contracting transparent by the public companies these being entities of the government, they should strictly fulfill the procurement law, their guidelines and resolutions, except contracting that is done under the figure of business specific turn; however the fact of having judicial discretion to be able to contract under this modality, it does not imply being exempt from transparency and rendering accounts to the citizens; therefore since there isn't any norms that would guide business specific turn contracts, is beneficial that public companies through their directories, would elaborate and approve a guideline that would regulate their contract through this modality. The government should consider some themes have in their development:

1. What to contract: identified all contracts that SERCOP has approved as part of the Business specific Turn for the company.
2. How to sustain it: detail all documents of the process, in this case it is recommended to establish a matrix format for Requirement generation that would include technical specifications about the contracting object and one or more quotes that would visualize the process of the market.
3. Who is involved: in each process established within the Guidelines, specifically identify players (preferable to the office) that would intervene.
4. Selecting a provider: what is the qualitative and quantitative process to select a provider. This point is the most delicate and should be given more emphasis, whose transparency should be manifested according to ethical and fair guidelines.

The amount saved that could come from the contracts that would affect the company positively. It is very healthy to verify contracts that have been done under procurement versus contracts that have been done under business turn to prove and analyze the effect of cost and the economic benefit. The tendency of the business is to show that an inexpensive purchase has been done saving the institution some money and therefore saving the government money. As well as with discretion, how beneficial would be to allocate processes to the first providers and not only one provider. If we can obtain the same product at the same price given by a different offer we should not doubt a given opportunity to give the second provider creating work and above all making the local economy more dynamic. We should understand that the guidelines should be practical, technical and attached to the current norms.

Therefore, their application must be beneficial as in reducing time, just as reducing results; in other words, it does not make sense to contract by Business Turn if their application takes just as long as the Procurement System.

As it is logical it is necessary that this ruling be socializing the institution and above all over the page so that the providers know the rules that the contracting entity uses for contracting business specific turn previously. Just in case there reforms made to the aforementioned guidelines, with the same intent the changes should be published timely.

Additionally, under no concept we pretending that the specific business turn would avoid procurement processes, but it should optimize procurement and improved institution efficiency, taking with it the basic principles of equality, inclusion and transparency.

We should not forget that article 7 from the law of transparency and access to public, referent to “Broadcasting Public Information”, says: “Because of transparency in the administrative work that all Government institutions are obliged to have in terms of article 118 from the Political Constitution of the Republic and also entities pointed out in article 1 from the current Law, will broadcast through an information venue or web page, as well as through the necessary means from the public, implemented in the institution the following information, updated, that according to this law we consider mandatory ...”, that amongst the typed information be found: the results of internal and governmental audit to the budget, detail of the contracts of internal or internal credit, complete information and detailed information about pre-contractual processes, amongst others.

For this reason when seeing that this this position is that in a partial way, the population should but in and request the publication of pertinent information, aside from the control organizations, work is typified in favor of fulfillment and the due process that those controlled must carry out.

What great joy for authorities that when they get out of the institution, that those that serve and the citizens in general be the ones that talk about the transparency and ethical work; and much more satisfactory that when they come back to the institution which they worked, the people (public servants) would remember them and greet them with respect and esteem, in reference to the efficiency and the role that you played as a public servant.

Lastly, there being a legal framework in continuous process of change and improvement, public entities should go hand-in-hand with the national procurement system, doing administration in a way that is ethical and with honor, making their work in administration be transparent.

### 3. CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

- The execution of public administration cannot be visualized, it is not transparent in a way that is attached to clear processes, legal, practical and optimal processes.
- Being discreet is not necessarily contracting the same provider for all requirements. Open Work opportunity, makes the local economy more dynamic

- All public institutions should publish information that is pertinent and relevant with procurement in a timely manner, meaning at the time that it is made. The aggregated value of this recommendation is that contracting entities that make their management transparent and the citizens can verify and know the current state of a procurement process
- SERCOP should incorporate technical/legal assessment online during the process; this legally qualified staff that can timely solve doubts that may arise during the pre-contractual process.
- The procurement web page should constantly have maintenance and evaluation at least once a year. It's direct effect in transparency is to show the population all advances of a procurement process
- In the absence of norms for procurement by Specific Business Turn, it is a priority that all public companies make formal and publish a guidelines that would fulfill this absence and would systematically guide the institution under a modality of depicted procurement
- To link and to work all the norms related with public administration, they help to solve legal vacuums that could arise in the development of a certain process.
- The definition of parameters, specially minimum requirements such as operational capacity and technical equipment must be according to the object of contracts without over valuing experience or skill demanded in the procurement solicitations.
- It is re that in the report for rendering accounts to authorities from government institutions, they would include an indicator that is the number of providers that are annually contracted versus the number of contracts. The result is to show it to make transparent to the citizens, that work opportunity has been given too many offerors, and the local economy has been empowered.
- It is necessary that government institutions published information requested by the legal and current normative, in their institution webpages, in favor of the transparency that they should have with the population.
- Self-evaluation of institutions, especially in the Annual Plan for Procurement can optimize processes for new contracts.



# SECOND MENTION

Procurement: inclusion, innovation and  
transparency to create jobs

Author: Dr. Paúl Córdova Vinueza

## Procurement: inclusion, innovation and transparency to create jobs

-Challenges of public policy to maximize skills and opportunities of MIPYMES and small entrepreneurs in procurement-

### Dr. Paúl Córdova Vinueza

---

Holger Paúl Córdova Vinueza, researcher and an academic has post graduate degrees in Human Rights, International Sciences, Management and Social Development and Constitutional rights. He has been a professor in some universities in the country, Director of the Center of Studies Building Citizenship and Democracy in the Central University of Ecuador and as a researcher in the Andean Center of Strategic Studies. He has an opinion column in various national newspapers and he is the author of various books, articles and research on constitutional innovation, human rights, judicial reform and participation policies. In 2006, he received the award given by the Ecuadorian Government acknowledging their contribution to Social Sciences; in 2009, he was given awards by the Central University for his academic and intellectual contribution about Human Rights; and in 2013, he was bestowed the National Essay Award from the National Institute of Procurement (INCOP) for his essay Proposals for Public Policy in state procurement with a focus on citizen participation and management transparency.



# CONTENT

1. Summary
2. Introducción and Explaining its importance
3. Methodology and techniques
4. Context: world civilization crisis, exhaustion of the Ecuadorian exporting primary model and promotion of procurement environmentally sustainable
5. Skills and potential of MIPYMES and small entrepreneurs, redistribution and inclusive opportunities through procurement
6. Alternatives for another civilization pact and innovations of procurement as a tool for inclusive policy and human development
7. Procurement, employment, popular and supportive economy: strengths, contentions and purposes
8. Inclusive Fair, procurement, social and supportive economy system and development of MIPYMES
9. Experiences of inclusion and local development mechanisms in procurement
10. Impact and results of procurement in the economic development, policies of national and fiscal production
11. Conclusions about innovation and inclusion in procurement
12. By recommendations: 19 proposals for a public policy of improvement and MIPYMES participation an players from the Popular and Supportive Economy (EPS) in procurement
13. Sources consulted.

## 1. SUMMARY

**T**his essay seeks to be a proposal about strategic orientations, programmed challenges, and critical dimensions of the probable contents for a public policy that creates employment and reduces poverty by the participation of social and supportive economy players in procurement and their dynamic productivity.

The work point out articulations and coordination between sectors, institutional and legal reforms and economic, productive, commercial, work, education, technological stimulation, amongst others, to provide a group of opportunities towards human potential in providing work, goods and services with the direction that leads towards transformation of the Ecuadorian productive model and procurement.

The universal civilization crisis and the decadence of the primary Ecuadorian exporting framework are the starting points to justify and think about different forms of development that would emphasize skills of the human being to produce all of what we need as a society, with perspectives in reference nature and searching for production, industrial, commercial and economic policy alternatives.

First off, we approach the context starting from the critical description about extractivism and the obligation that we have as a society to look for procurement that has a larger environmental responsibility; here, we make a revision of the current and pending complementarity between procurement and promoting popular and supportive economy, taking as a reference the case of the inclusive fair as well as describing important experiences of MIPYMES development and small entrepreneurs; followed by technical and judicial approaches in order to build programmed guidelines and pragmatic main points about a government policy for procurement and good to create jobs from these players any productive change in the need to promote other priority policies and urging policies to maximize small producers and their skills in producing goods, works and services, making a revision of economic references and indicators about the current state of administrative procurement, it impacts and results in economic policies, development and national production.

Lastly, conclusions and recommendations are proposed in the way of critical reflections and viable proposals that would deepen the debate that would facilitate and contribute the axis of MIPYMES and social and supportive economy players in procurement.

Key words: Procurement, employment, reduction of poverty, innovation, MIPYMES, popular and supportive economy players, industries, productivity, development.

## 2. Introduction and explanation of its importance

Procurement both in purchases and public contracts represent processes of social development and can become the larger structural environments to stimulate and promote forming of technical, technological, scientific and innovative capabilities to create employment and surpass our primary exporting economic framework, towards another of accruing and productive redistribution with the participation of the group of supportive and popular economic players so that this system is fully instituted in our country, but also medium and large producers that can contribute with other economic dynamics. The conditions of global governance in the serious means of the environment obligates us as a responsibility to form other productive and development cycles that are not centered anymore in extractive processes. But to reach these purposes, many questions arise to form opinions and hypotheses that would direct this essay and that would try to answer in its content:

Are the existing mechanisms enough to boost the access of MIPYMES and popular and supportive economy players<sup>1</sup> (EPS) in the process of government procurement? The tools for calculation to verify Ecuadorian origin (VAE) are they susceptible to distortions in the goods acquired by contracting entities? With which fiscal, taxing and financial policies can administrative procurement policies be articulated for the inclusion and development of small entrepreneurs? What tools can be useful to make administration more transparent in the framework of preference in contracts? Which can be the contributions that are subject to the EPS to offer products and services that are environmentally sustainable? Are the entities promoting local development through government procurement?

There are important advances to harmonize and complement policies in administrative procurement by deepening the EPS, such as the normative stimulation and approved guidelines by the SERCOP in preference margins for the MIP local participation (rural parish) as well as national, of Ecuadorian origin, EPS players and transferring of technology; the activities carried out by the popular and supportive economy Institute (IEPS); the food provision program and the Department of social inclusion (MIES) in promoting the mechanism of the inclusive they are through programs such as Threading the development and School Breakfast for the Department of Education; purchasing toys for MIES-INFA; contracting services for the Metropolitan District of Quito, with the participation of small and micro producers and craft makers; The enactment of the Supportive and Popular Economy law that prioritizes the supportive sector in Procurement; the last reforms to the law of the national

---

1 According to the Popular and Supportive Economy law from the Popular and Supportive Financial Sector, in article 2, says that “by the current law, members of the Popular and Supportive Economy are organizations formed in the Community Sectors, Associations and Cooperatives, as well as Popular Economic Units”.

procurement system to institutionalize the inclusive fair as a procedure for contracting that would surpass the occasional events employed by certain government entities; the policies planned by the national plan for good living in these areas; amongst some of the achievements that could be cited. But, the great challenge of the country is in consolidating policies that would strengthen and build policies that would strengthen and build a program of sustainable development in the objectives of the National System of Procurement and the constitutional guidelines<sup>2</sup> for determining a main role in an economic system that would create opportunities directed to converting productive agents and entrepreneurs together with the Ecuadorian population to offer goods, services and work in order to create sources of work.

For this it is necessary that the policies and existing stimulation on the norms about procurement are not contradicting or that there are no legal or institutional obstacles in the commercial, taxing, educational, economic, work, technological and other types of areas, that would block perspectives to link creating productive employment with the processes of procurement. Under this vision, I will propose that the innovations and necessary activities to propitiate strengthening of national industries, and deepening of a society of opportunities, undertakings and knowledge, and the deployment of processes for the subjects of EPS, making the best of ancestral know how and forming of human talent, all this to direct us to the reduction of poverty through promoting procurement policies and reactivating jobs<sup>3</sup>. The objective of the National Plan for good living 2013-2017 establishes strengthening skills and potentials of the citizens, the proposal of this essay lies in pointing out the critical challenges and the pending challenges in sector policies, Legal and institutional reforms to promote a public policy to build an make the best of human capabilities to create employment an whose main – not only – players can be the players from a popular and supportive economy.

Which will be the policies, strategies and necessary reforms so that the micro, small and medium producers, when carrying out their capabilities and ancestral know-how, would show their innovative processes that are technological, scientific, technical and cultural to become the producers of goods, work and other services in processes of procurement that the country needs to have an inclusive development and promoting productive activities to boost sources for employment?

---

2 Many parts of the constitutional text create a supportive responsibility in public policies to tend towards inclusive unity between the Government and Popular Economy, that can be understood as the material conditions that can the institutions and their servers can give for the attention of sectors in popular economy, not only as a legal principle, but as a principle for public management so that there are special programs that are directed to protect families of low income that are dedicated to doing economic activities that are diverse and to include them in productive activities; and on the other hand the complementary perspective, that micro and small businesses associate in cooperation with the Government.

3 Some of those pointed out are looked at in the National Good Living Plan 2013-2017, published in <http://www.buenvivir.gob.ec/> consulted on 07/31/2014. But this essay wants to point out the critical challenges, the options of change, pending challenges and difficulties in the sector policies, legal an institutional reforms that exist currently and others that are proposed, to promote a public policy of forming human talent to create employees and whose main (not only) players can be the players of popular and supportive economy.

### 3. Methodology and Techniques

For this essay we will use the historical method, so as to know the background of experiences about modalities for procurement with players from the EPS such as the inclusive fair, but also to know the current state and some data of the evolution in the last few years of procurement in relation to policies and productive initiatives in the country; the comparative method will also be used to know the direction and hurdles of some public policies in the area of procurement and sectors related with science, technology, innovation, taxes, commercial and productive development, trying to at the same time look for information in entities that have implemented these policies.

Those methods will be complemented with the deduction to establish challenges that are more relevant in manner of conclusions and recommendations, starting from the needs that are more evident and influential in government procurement, creating jobs and reducing poverty towards a framework of maximizing capabilities and opportunities for people. It is important to indicate that the analysis through which a separation of the different parts of the point of this essay is made, with the purpose to articulate relationships, strengths and determining consequences, was supported with prospective criteria of investigation.

The techniques to be used will basically be the documented investigation and other bibliography sources to obtain information and the respective support.

### 4. Context: World civilization crisis, exhaustion of the Ecuadorian primary exporting module and promotion of environmentally sustainable procurement

Spain, Greece, Portugal, Italy and other countries move us and hurt us with their measures to get out of a crisis that they say is economic. Budget cuts to social programs, massive layoffs in public and private institutions, unbelievable numbers rising of unemployment and sub-employment, suicides because of these policies of economic adjustment, whose common denominator hides a direct rescue to certain bank-financial sectors in these countries, with help that will be paid by the Government and Society. So, more than a crisis it will become a scam, because not only does it collectively undertake the debt and bank waste, but it is done at the cost of community sacrifices to save the big parties that are culpable of this recession. Even so, the last decisions made by the governments are still questioned, because of their inclination to keep helping these sectors, showing the dominion of the banking-financial capital above the needs of society, here is the institutional corpus of the type of Government that answer to banking corporations and businesses that handle private financing. We lived something similar with the wild banking and economic crisis during the last few years in the decade of the 90s.

The currency of the world capitalism has shown that the richest 1% of the global population receives 99% of world income. The cause of various crisis: economic, food, environmental and social, shows us their exterminating capabilities for the possibilities of harmonious life in the planet and the central characteristic: preponderance of capital above people's problems and nature (Falconí: 2014). For this reason it is important to come up with ways of production that would acknowledge the rights of people and nature to reverse the processes of buildup of the financial capital and move us to effective alternatives to create employment and work starting from human capabilities and potential.

The implementing of a supportive and social economy requires a pact in society that would bet and radicalize a State that is mainly a redistributor; that would allow to advance towards freedom promotion and opportunities to produce towards social inclusion and to redistribute towards production, to eliminate a group of hierarchies, inequalities and spaces of private power from where they hold the main causes of domination an political-economic exclusion in Ecuador.

A big current discussion in the country lies in how to face and come out of neoliberalism- precisely because of its toxic effects, but without staying in them?- and if the means to be used are part of it or are far away from the archetypes of functionality. In this current the question arises: if to modify the existing economic gathering model we can keep reproducing its organizational practices. Is it possible to come out of the primarily exporting economy without leaving it? Because of this dilemma two equally conflictive questions arise: Is overcoming extractivism overcoming capitalism as well? Can we build another model of development recurring to extractivism? More extractivistic economy in order to abandon it?

The period of State reform aimed at planning again their relationships of power and making decisions are not enough. These have to find their main handhold in organizational processes coming from popular and everyday people sources from our peoples and nationalities. This would allow to have advances in social inclusion and political participation of these sectors. The extractivism was capable of creating a cognitive system, belonging to capitalism, in which they broke down innovative capabilities of people and the dependence in a productive framework that is highly dependent on exploiting natural resources was reinforced. For this reason, creating another cognitive system passes on building means of indispensable transition towards a social economy of human potential and promoting productive jobs sustained in the knowledge and capabilities of people, instead of deepening more harm to the ecosystems.

Our countries have reached certain economic-productive breakthroughs aimed at altering the development framework; however we still have challenges to transform the structure of social wealth and its usufruct, as well as problems with its construction. It is true that the public policies of progressive Latin American Governments have been directed to touching the structure of property of production means

and public richness, it is key to look for those that would alter the distribution structure of economic surplus and would modify the ways of production.

While in Europe the countries in recession look for outs that worsen the dictatorship of the market, here we must give clear signals of creating other development models.

But thinking about these changes also faces us with how to deal with two crucial aspects: first, to what measure do we still implement production logics that reproduce the division of international work; and second, the currency of the extractivism stage in these southern economies; when both parameters keep dependence towards world capitalistic domination.

On these themes we have contributions from Álvaro García Linera, Vice-president of the diverse nation of Bolivia, in his last book, "Amazon Geopolitics, patrimonial Hacienda Power and capitalistic accrual", he says the following:

"it is ignorant to think that extractivism, non extractivism or not industrialism are a vaccine against injustice, exploitation and inequality, because by themselves they are not even means of production nor on how to deal with wealth. They are technical systems of processing nature through work and can be in pre capitalist societies, capitalist or communist societies. Only depending how we use these technical systems, on how we deal with richness produced can we have economic regimes with more or less justice, with or without work exploitation" (2012: 107).

Emir Sader agrees in his blog with what Garcia says, in reference to extractivism we are not going to overcome capitalism, he emphasizes that the current problems of our nations rotate around an economic development and environmental protection, which makes these political cycles more interesting and highlights the use of material means, that now use richness to distribute it, they will later create a new material non-extractivism base.

I have highlighted these points to show that it corresponds us to discuss what type of society we want, needing to propose what type of policies are we looking for: capitalist extractivism, pre capitalist, post capitalist; or non extractivism capitalist, not capitalist, post capitalist. This is a key issue in searching for alternatives and by a model of their own development.

Without losing sight that extractivism is not an end, the key is in –these moments- in the social distribution of richness created, for this purpose, is it possible to think of necessary mechanisms to lessen impact in the environment? Do we have to propose a debate that would consider the following: should we or should we not overcome extractivism and how? Are we using equally the resources

created? Are we promoting tools and means that are post-extractivism? How can we radicalize policies of redistribution so that the resources coming from extractivism can create the most social justice and the necessary means to deepen it?

### **5. Capabilities and potentials of MIPYMES and small entrepreneurs, redistribution and inclusive opportunities through procurement**

The redistribution policies represent an objective tool looking to define the sources of economic income that the Government needs, to respond to the needs – structurally – that are delayed, by the rise of a structural module of fundamentalist accruing capital. But these policies are not enough, we still have to create conditions for the development of productive activities and more incentives to promote capabilities of MIPYMES and small entrepreneurs towards forming productive units, industries and companies; an such processes must settle in deploying education policies to promote human capabilities as the true objectives of development.

The indispensable duality consists in larger responsibility of State policy to improve the life of people, through redistribution policies that would modify the main problem to achieve the rights to equality; male and female citizens are not born free, equal and independent of their conditions for development; but, in policies that would release production networks toward enterprises, creative initiatives to produce and sustainable promotion of opportunities to depend in ourselves and not only in extractivism factors.

We need to promote enterprises, but without leaving aside asymmetries in services or works for the expansion of human potential of EPS players; we need economic policies that can promote inclusive and productive opportunities, but without thinking that it is only the responsibility of the Government to create means that would democratize production factors, but also private players and society to achieve consensus in other types of agreements where we can process the following dilemmas:

¿Do we produce to redistribute or to accrue? Do we redistribute to produce or do we produce to deepen inequalities? Do we want the markets to create richness so that the Government is in charge of redistributing it only with subsidiary assistance of social policy?

It is key to have an institution with enough capabilities to respond to the key points of Good Living, it is not only thinking that the government is the main agent that resolves economic-productive problems, but with the intervention of private-public players to invite joint strategies in programming policies, acknowledging that currently there are obstacles from public entities that do not allow creating new leaders and entrepreneurs capable of offering goods and services that the society would require.



In this sense, policies need more deliberation and social participation to reach larger expansion an access to exercising their rights, without knowing that some policies are still lacking for their universalization and means of evaluation that are more efficient. The policies with exclusion in their formulation are not sustainable processes of social cohesion, but more fragmentation and lack of commitment for their implementation. Productive policies and in procurement need in their design and evaluation more presence from diverse players, in the EPS as with the large economic and entrepreneurial sectors that could contribute to identifying fallacies and difficulties that come from excessive controls that do not facilitate democratic configurations of public management, without leaving out the big question: Do we want societies that want individualism profit from the free market or a reciprocal society to think on shared development of capabilities and human potential?

Without leaving aside the discussion of productive and democratic policies to promote employment not forgetting the problems of social justice.

For this reason the reality of the country is not pertinent to think of a recovery of a mechanical submission to relocate all to the offer-demand-price for the following reason: policies that are backed by the liberalization of commerce, markets and irregularities of the economic system are not faced with structural problems of socio economic inequality in the country.

We cannot reproduce inequality and social exclusion conditions in accessing rights, services and opportunities, nor reach economic liberties without reaching the satisfaction of basic needs. The inclusive development and innovation of public policies would radicalize in stimulation and promoting material conditions for capabilities of MIPYMES and small entrepreneurs, dealing with inequalities in income and distribution of wealth, without leaving intact fair development conditions.

## **6. Alternatives for another civilizing pact and innovation of procurement as a tool of inclusive policies and human development**

The development has been constructed starting from excluding and unequal visions for the rights of people and nature. Searching for their own model requires alternatives and reinventing economic, political, cultural and environment systems of hegemonic domination, even re thinking those imaginary ones and practical ones in reference to life, production, consumption and the ways in which we relate as individuals and our needs.

There is a concept of an associated development of a model of life sustained in the consumption economy, and that has created practices directed to legitimizing the social reproduction based on

mechandization of rights and services, privatization of opportunities, exclusion of development of capabilities and the submissiveness of the human condition to the purposes of capital – in its perspective to put a price to every human act and constraining it to a logic of offer-demand-cost-

When facing this capitalist cannon of development – to ensure capitalist expansion- or country must build another paradigm: an alternative to capitalist development, that would question the current conditions of production and would prioritize the stimulation of capabilities an opportunities for MIPYMES and small entrepreneurs with environmental responsibility and promoting productive strengths of these players to link them to the group of public policies for human development.

It is a need, but also a decision of responsibility to stop the accruing and predatory model that governs the world. Thinking about another development is to fight the construction of a new civilizing pact.

We need a policy that would rectify the concept and visions of development towards an inclusive focus; this can be seen through satisfying people's rights, equal access to opportunities and conditions shared to produce. It is not about living every day the same way, but under the expansion of equal rights to promote human potential, social and alternative opportunities for the talent of people, as well as respect to public freedoms so that they can produce. A public policy in inclusive development and innovation should have as one of its purposes: maximizing human capabilities and deepening redistributive policies to reach an articulation of social and supportive economy with the policies in the area of procurement. However, we should also point out that these policies have to acknowledge and help all the labor expressions, commercial or industrial of sectors that can have differences and designs in relation to approaches to the PNBV or the constitution, but that they deserve answers and opportunities to innovate, produce and create employment.

The innovation lies in that we are still missing development that can create other strategies and objectives in the policies, to reformulate them in the perspective that talent and capabilities of individuals become the main points and generators of new riches and enhancers of procurement, with their corresponding redistribution towards larger inclusive mechanisms that would correct inequalities<sup>4</sup>. It is not possible to have a new civilizing pact without searching for other referents and life paradigms, development and innovation.

---

<sup>4</sup> The inclusive development as a strategy and alternative should also deepen the mechanisms of transparency as well as more administrative and horizontal control of procurement.

## 7. Procurement, employment, popular and supportive economy: strengths, contentions and purposes

Starting in 2008, the Constitution broadens and renews the focus of the economic regime and their relation to procurement through incorporation of the following constitutional configurations: 1) To define the economic system as social and supportive; 2) constitutional acknowledgement of social and supportive economy; 3) Promoting national production and their links with their economic system; 4) Promoting procurement and prioritizing micro, small and medium businesses to give services and national goods. In the same year, the Law of the National Procurement System is put in place that pretends developing some of these placed in the regulations of this subject and their influence with the productive apparatus.

Reaching 6 since the constitution and legalization in managing contracting matter went into effect, we see some efforts for the fostering of social and supportive economy in reference to procurement and citizen participation, with the most relevant case being the one of Inclusive Fairs (IF). Even being a useful tool for purposes of economic and fiscal policies in the stimulation of initiatives of micro, small and medium producers; the national system of procurement and the productive model require more national participation from MIPIMES to give services to works, goods and services, so the existence of FI becomes insufficient and scarce to create all the necessary dynamic for the development of social and supportive economy.

It should be pointed out the even though FI is a tool that allows the articulation of the organization and social participation with public contribution, the creation of other tools that would allow promoting more implications in the civil society in processes of procurement an social and supportive economy. In this perspective, we should point out that the normative about citizen participation in the country does not have tools that are concrete for the development or productive activities or economic enterprises. If participatory legislation has some mechanisms for social control towards market expressions, economic and fiscal policies<sup>5</sup>, there are no specific mechanisms for The development of activities that are production-economic, as is the case of FY and that there are scarce cases of stimulations and incentives that are needed to propitiate social organization with this purpose all along the regulations on citizen participation.

Contrary to this, the regulations on promotion for this type of mechanisms and their relationship with the state contracting has emerged as part of exercising the attributions of other entities such

---

5 Watchful surveillance and other participation mechanisms and social control.

as the National Procurement Institute (formerly INCOP and now SERCOP) and their corresponding regulations. This was the entity in charge of giving shape and form and projecting FY as a mechanism of citizen participation that can be build starting at the point of three main axels: a) Popular participation and Organization; b) Tool for the development of national production in procurement; and, c) inclusion of cooperation sectors, associative and community sectors in the social and supportive economic system.

### **8. Inclusive fair, procurement, social and supportive economic system and the development of MIPYMES**

Here, I will give a critical vision of pending challenges of the mechanisms of Inclusive Fairs, in relation to three relevant environments of public policies from the country: 1) The system of popular and supportive economy; and, 3) citizen participation, all in projection of the big innovations that require national productive transformation. To fulfill that purpose, a start but locating the operative foundation of this mechanism, and here to review the description of important experiences that would allow us to identify the main contributions and difficulties for the three points of analysis and what type of influence does this produce in them.

How does the inclusive fair work? What are the contributions of social and supportive economy? Which are the difficulties to implement the FI? Which are the contributions and findings of FI four citizen participation? Can the FI be a mechanism of social control of the market's good and services? Which are the current difficulties for the FI?

This current analysis seeks to answer these questions in order to discover in which state is a situation of these processes in Ecuador, by reviewing some experiences in reference to it, plus the great needs for policies and strategies that can give a turn to public policies with Inclusive Fairs.

The inclusive fair is presented as a procurement tool that seeks to activate players from the social and supportive economy system, meaning associative, cooperatives and community sectors in relation to small, micro and medium productive units.

The National Procurement Law, in its article 6, number 13 establishes that “it is an event that is carried out to which contracting entities go in order to present their complaints about goods and services, that create opportunities for an inclusive participation, of artisans, micro and small producers in quick and transparent procedures, to acquire goods and services”.

The competencies of INCOP – now SERCOP- are defined in article 10 of LOSNCP and also in the

guidelines of the National Procurement System (SNCP), this is defined as an entity that is in charge of managing and developing the Official Procurement System, for which it dictates the normal guidelines that are required.

According to the resolution number 047 – 2011<sup>6</sup>, that deals with the procedure of procurement to do inclusive fairs, it defines it as a procedure that will be used by every contracting, to purchase goods and national production services<sup>7</sup> normal or not normal, including those services that have as their main objective and exclusively to repair, remodel, adapt or improve an already existing infrastructure.

### 9. Experiences of inclusion and local development mechanisms in procurement.

Here I will present some procurement experiences with the inclusion of players from the EPS for local development:

1) the Program Supportive Public Market coordinated by the MCDS, from the Sub Department of Program Management and Productive Partner Projects, has as a purpose to facilitate access of subjects and organizations of popular and supportive economy to the procurement market, through strengthening capabilities, access to assets and information, promoting better practices and management of knowledge as a tool to strengthen the public policy of the most vulnerable sectors, as well as sectors from popular and supportive economy. As part of the implementation, many activities have taken place, amongst which we can cite the following: 1.- The approach of public institutions in territories about supportive public market; 2.- Searching for financing alternatives through the popular and supportive financial system; 3.- Training and popular and supportive economy school; 4.- Presenting consultancy products; 5.- Purchasing teaching material for the MINEDU; and, 6.- Threading the development, Sierra cycle<sup>8</sup>. It should be pointed out that the MCDS, together with

<sup>6</sup> the goods and services that they would contract should be in the procurement annual plan and can be done in one or more inclusive fairs. The public institutions should notify INCOP – now SERCOP, in a temporal of 15 days, for technical assistance about doing one or more inclusive fairs indicating the details of the organizations (place, total amount according to the object or the contracting objects and type of assistance that is required). The participating providers are only not from or legal persons, considered individually, associated legally or with an Association commitment, that are enabled in the RUP and that are subject to the following conditions: 1.- Form part of the artisan sector, according to the legal respective laws; 2.- To be micro or a small organization lender of services, in the established terms in the respective normative; or 3.- To form part of the popular and supportive economy, according to the corresponding norms, that are always producer, manufacturers or lenders of services of national origin, to define the territorial environment. The contracting public entity should consider two aspects: a) the place where the good or service will lend its service; or b) the place where the requested goods will be made. Based on this territorial environment only the providers addressed in it will be able to participate.

<sup>7</sup> The goods and services of national character are subject to definitions of the Department of Industries and Productivity and are in the web page of the INCOP.

<sup>8</sup> for more information and details consult <http://es.scribd.com/doc/59388766/Microsoft-Word-Reporte-MPS-Marzo2011>, consulted August 20 of 2014.

institutions such as the MIES, IEPS, MINEDU, SRI and formerly INCOP, contributed in cooperating inter-institution to carry out the project Threading the Development, during the year 2011, to be carried out in 15 provinces, through 21 inclusive fairs.

2) The Department of Social Development Coordination contracted for the inclusive fair transportation of the operational staff JAMA-PEDERNALES 2013, when the referential budget of \$40.800,00 plus IVA, in 2013, with the purpose that producers and manufacturers would participate that belong to micro or small units of production; artisans legally known; associations of artisans, micro and small providers or Association commitments; and, organizations that are part of the supportive and social economy<sup>9</sup>.

3) The Threading Development Program consists in that artisans from the country presented offers to make uniforms with the purpose of being hired by the government through the inclusive fairs. Just to cite some numbers, in 2013 the Department of Education contracted artisans to make uniforms from the popular in rural areas of that year, in Zone 5 (Santa Elena, Los Ríos, Galápagos, Bolívar and Guayas) 200,894 were delivered by 282 artisans with a budget of \$ 5'205.858,41.

In Loja and El Oro 59.440 school uniforms were delivered by 182 artisans; and in Zone 8 (Guayaquil, Durán and Samborondón) 113 artisans participated that made 70 thousand with an approximated amount of 1'800.000 dollars<sup>10</sup>. The government institutions was in charge of purchasing directly from the micro-entrepreneurs that have their workshops and that also, where beneficiaries of the Human Development Bond (BDH)<sup>11</sup>.

4) The Department of Industries and Productivity organized carrying out five inclusive fairs of services for 2011. This was carried out the First Fair for Inclusive Services organized by Quito's municipality. This strategy wanted to link micro businessmen with the services contracts that the local Government needed<sup>12</sup>.

---

9 for more information and details consult [http://www.desarrollosocial.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/s\\_transporte\\_jama\\_.pdf](http://www.desarrollosocial.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2013/01/s_transporte_jama_.pdf), consulted August 20 of 2014.

10 The Department of Social and Economic Inclusion (MIES), through The Popular and Supportive Economy Institute (IEPS), trained and gave technical assistance to small artisans that through the program Threading Development and its affairs participated for the first time in procurement. For more information, consult the newspaper El Telégrafo about to inclusive fairs formation uniforms, in the webpage of the newspaper: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/ferias-inclusivas-para-la-confeccion-de-uniformes.html>, published January 12, 2012, reviewed during November 6, 2013; in the same way, we also suggest to review a publication of the same newspaper about school uniforms that were given in rural and popular areas in their webpage: <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/uniformes-escolares-se-entregaron-en-zonas-rurales-y-populares.html>, published on May 4, 2013, reviewed November 6, 2013 and consulted August 20, 2014.

11 In one of the participating workshops, around 9000 pieces of clothing were made which equal 1639 kits of school uniforms for kids between the ages of four in 15 years old, elementary and basic education. In total, the Department of Education destined 8'622.222,41 dollars to make 330,334 uniforms, made by 577 artisans that know how to manufacture them. The Threading Development Program is one of the most important procurement examples for the inclusive fair that has been working since 2011 in various provinces of the country.

The meeting was held on Tuesday, November 9, 2011 and for this process \$500,000 were invested. The municipal entities that that the contracts with FONSAL and CONQUITO, the first one a budget of \$516,650 in the second one \$30,000 to hire cleaning services for the savings commercial centers, maintaining installations gardening in making uniforms. The total amount of contracts is of around \$550,000. A total of 13 micro-businesses gave their services for cleaning, maintenance, masonry and making clothes<sup>13</sup>.

5) the Department of social and economic inclusion develops inclusive fairs to purchase foods that are destined for school nutrition, health homes, programs for parents of infants and other entities that are under their responsibility. Through the food providing program, since the year 2010, we contracted to purchase flour for certain foods, traditional cookies granola, salt, sugar, panela, rice, beans, amongst other products. Before there was a contract with the food world program of the United Nations until the year 2009, that according to the analysis by the MIES was a slow, expensive procedure that had some difficulties, and was based on monopoly productive systems and favored intermediators. This contract had some problems for the State<sup>14</sup> and ended its currency to hire through the modality of FI with other processes of inclusion and social participation to EPS players.

6) The Department of social and economic inclusion, agriculture, farming, Aqua Farming and Fishing (MAGAP), carries out the program "Fostering the Production of Quinoa" which is developed in premises from the Sierra area. In this framework, Quinoa inclusive fairs were carried out in some cities, during the year 2012, where MAGAP purchase this grain that was later distributed to farmers with the purpose to improve productivity of the "Golden Grain".

## 10. Impacts and Results of Procurement in Economic Development, National and Fiscal policies

Here we see current government numbers to point out big objectives and problems in the contexts of the social and supportive economical system and already existing policies about various subjects. According to numbers obtained from various sources such as the national Institute of Procurement, the National Department of Planning and Development, the Department of Finances, the central bank

<sup>12</sup> For more information and details consult the link <http://cedet.ec/homeCedet/noticias.php>, reviewed and consulted on August 20th, 2014.

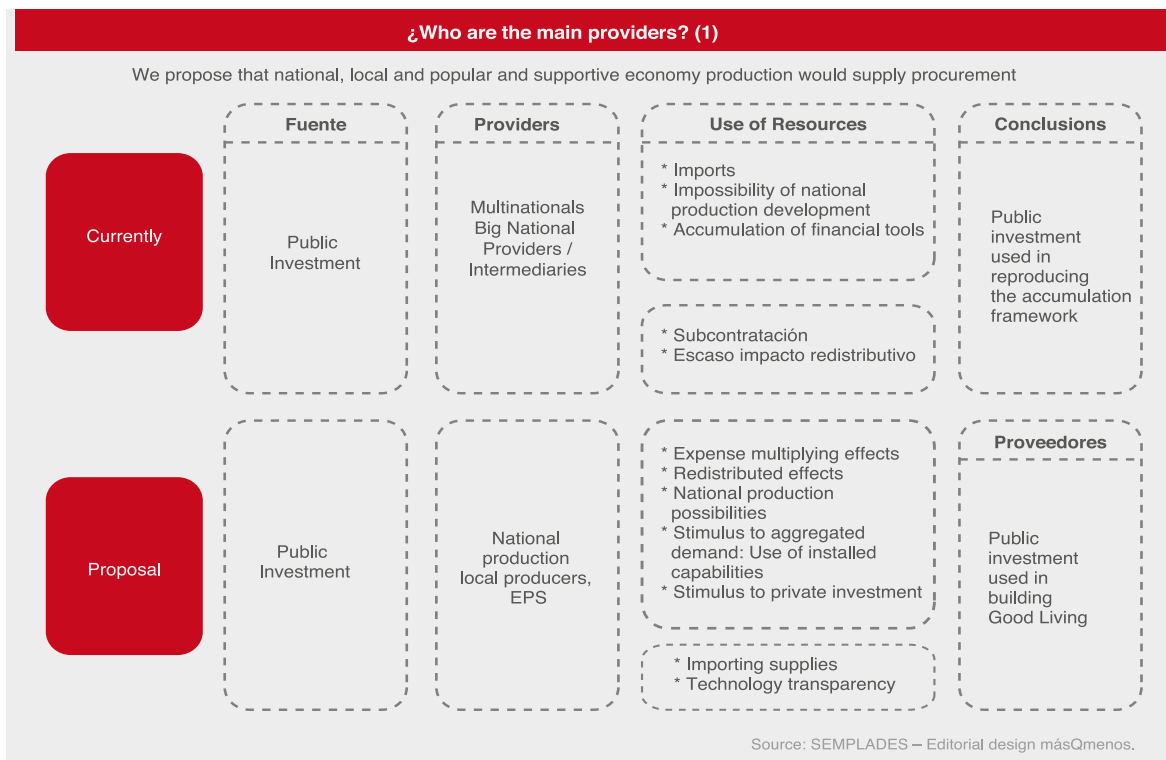
<sup>13</sup> The institute of Procurement (ex INCOP) and Internal revenue Service gave talks and information to interested micro-entrepreneurs. The fear of inclusive services allowed place micro-entrepreneurs in the public market as providers of goods and services, aside from promoting their participation through a procedure that is inclusive of rating and allocation. For example the case of maids from Aurora de la Libertad, this organization wanted to offer cleaning services to the Savings Commercial Centers. this association has 2200 organized women at a national level and in Quito it has 600 people.

<sup>14</sup> for more information consult the newspaper Hoy, "opportunity for small producers", article by Gonzalo Ortiz Crespo, published August 31 of 2010 and available in the webpage: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/opportunidades-para-pequenos-productores-427553.html>, consulted on November 6, 2013

and other institutions, I will describe some references about the current state of procurement in reference to various subjects such as economic development, national production and fiscal politics coming from procurement, what do we purchase the most, what institutions are the ones of purchase most, contract allocation, differences between national and foreign component, amongst other relevant data:

In 2011 represented 11.4% in Raw Internal Product (PIB) and 36.9% in the initial budget this year. Meaning, around 10 million dollars (9,860 millions).

### Chart #1: Main Providers



Source and elaboration: MásQmenos Magazine <sup>15</sup>

<sup>15</sup> Consult <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, reviewed and visited last on August 20th 2014.

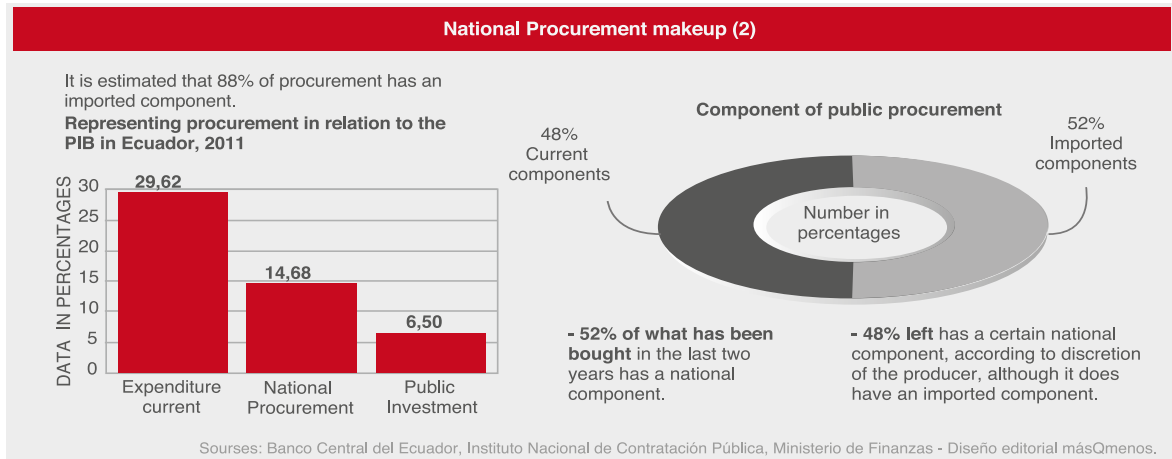


10,000 million surpassed the amount of all exports non-oil, banana, cocoa, flowers and tuna that went to different world destinations and reached 9000 377 million, according to the project of public investment to transform the productive matrix of Ecuador. In 2008, this relation was of 7098 million in non-oil exports and barely hundred and 22 million in transactions with the former INCOP.

But in 2009, the first signs to start to show of procurement the favors more the intermediators and that the importers and that this not prioritize national production when purchases were more than 4079 million and ascended to 7057 million in 2010 facing 7817 of exports.

The Ecuadorian government purchases 400 million annually imported and 100 million in textiles. However, the products and materials are not provided for in the national market, but they import 88%, leaving only 12% of local purchases. In real numbers 88% means 8,000 million dollars in annual operations abroad, including operations by special regime, according to data from the Department of finances and National customs (Senae)<sup>16</sup>.

Chart #. 2: National Make up of Procurement



Source and elaboration: MásQmenos Magazine<sup>17</sup>

<sup>16</sup> For more information, Consult in (2013) MASQMENOS economic magazine, edition published July 29, 2013, in the El Telégrafo newspaper, webpage <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, reviewed November 6th 2013.

<sup>17</sup> Consult in <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, reviewed and visited last on August 20th 2014

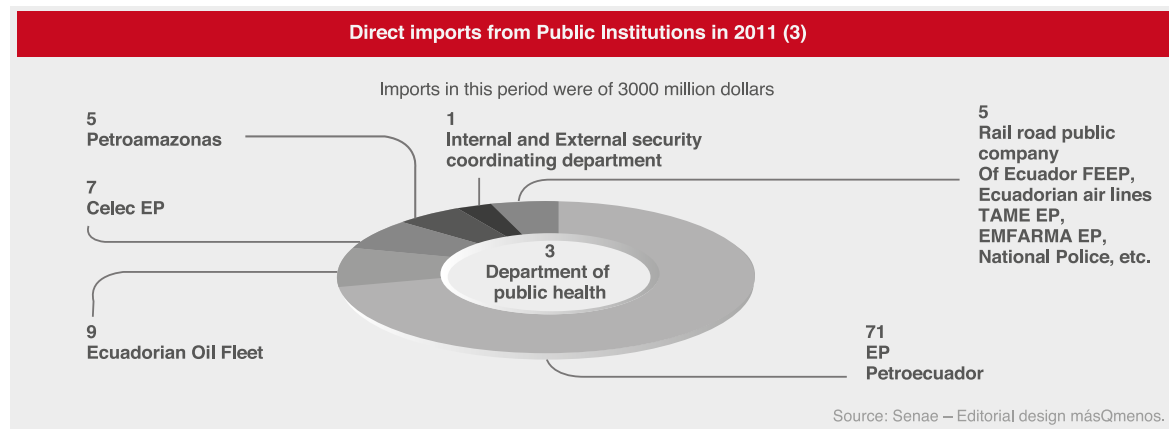
Between 2010 and 2011, the procurement component achieved 52% purchased in the last two years; while the 48% left sees a certain percentage of Ecuadorian element, according to the discretion of the producer, although there are still some from abroad. Provision of food at an international component was the only one at of about 59% in 2011.

Numbers from the Senae that deals with public investment project to transform the productive matrix revealed that the imports carried out by public entities in 2011 were more than 3000 million dollars.

The entity that negotiates the most components, materials, chemicals, machinery and above all fuel is EP Petroecuador. Followed by the Ecuadorian Oil Fleet (Flopec) with 9%; National Electric Corporation (Celec) with 7%; EP Petroamazonas with 5%; the Department of Public Health with 3%; and with the 5% leftover other institutions.

In this 5% we can find the Coordinated Department of Internal and External Security, TAME airlines, the transportation and public works Department, Loja Particular Technical University, Guayaquil Electric Unit, Department of Civil registry, Ecuadorian Social Security Institute (IESS), the National Police, the National Geographic Institute and the Department of National Risk Department, amongst other entities.

**Chart #. 3: Direct imports from public institutions 2012**

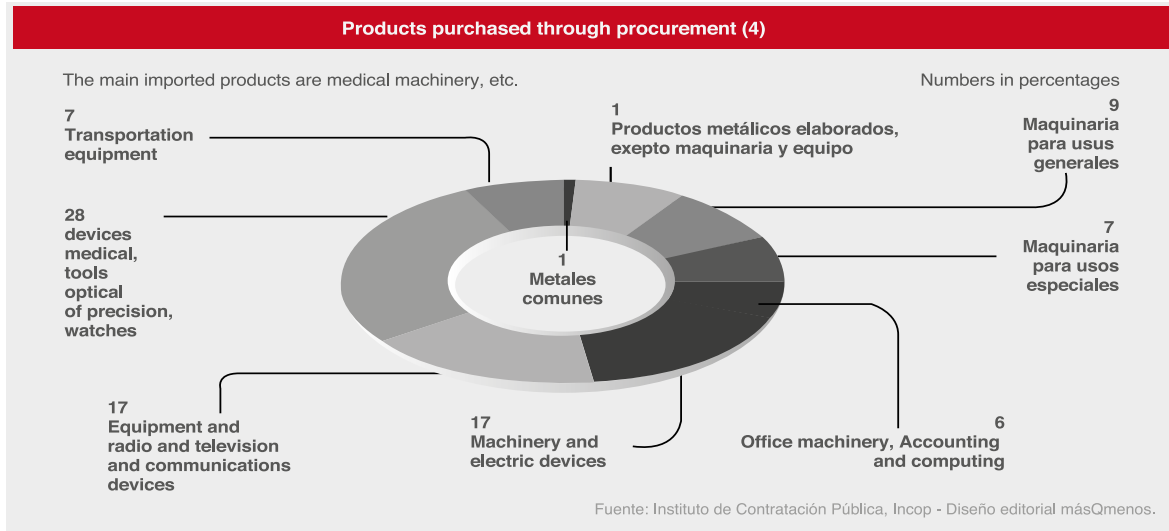


Source and elaboration: MasQMenos<sup>18</sup> Magazine

<sup>18</sup> Consult in <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, reviewed and visited last on August 20th 2014.

Former INCOP statistics evidence that that we import more medical machines, optical and precision instruments, such as watches, with 28% of the total purchases. We dispute 17%, machinery and electronic apparatus, together with equipment and radio, television and communication appliances; 9% is machinery of general use and 6% for office equipment, accounting and computers.

**Chart #. 4: Products purchased through procurement process**



Source and elaboration: MásQmenos Magazine <sup>19</sup>

In reference to allocating contracts, data from the former INCOP, shows that 62 companies contract 5,077 million dollars of the allocated amount, which is about 50% of the total of procurement and 104% of the Initial Annual Investment plan of 2012.

In the same way, 55% of all public operations were given to large companies, whose annual sales added to 5,466 million dollars; while micro business was given 1,922 million, so much through conventional processes as a modality of small amount, special and emergency circumstances. Small Business got 1,429 million, medium business got 1,041 million and a non-defined group reached 1 million. These

<sup>19</sup> Consult in <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, reviewed and visited last on August 20th 2014.

numbers add up to 9,859 million dollars. From this last item, 5,162 million belong to conventional processes and 4,697 to a small amount and special and emergency circumstances.

According to a study, the project of Procurement to transform the productive matrix, found out about a year ago, that the investment of 10 thousand million dollars coming from the State is dealt with 15,000 providers from a multinational origin, many of the intermediators and 5,000 million dollars are in the hands of 55 of this type of companies, some specialized.

In reference to the national and foreign component, the current guidelines point out that a national product has a minimum component of 40% and 60% is foreign. However, the bidders have the incentive to avoid this norm.

In the case of goods, the component that is imported is 65%, so there is a high level of tax evasion when declaring taxes.

According to the government project named Public investment for the transformation of the productive matrix, "88% of all goods that the State purchases through the National Service of Procurement (SERCOP) have imported components, meaning that some of the parts or the whole product is purchased abroad and brought to the country"; this information is ratified by a study from SENPLADES, in which we can see that "72% of goods that are made in this country are primary, 21% industrial and 7% are services, but in a span of 30 years we hope to achieve that 30% be industrial, 30% of services and 40% of primary items"<sup>20</sup>.

In reviewing numbers from the food balance of 2012 (Arauz, 2014), Ecuador imported 0.4% in fruit, 54.6% in legumes, 36.4% vegetables and 24.3% in cereals. It is estimated that the State gets \$300 million annually in food that is raw, processed and prepared<sup>21</sup>.

## 11. Conclusions about innovation and inclusion in procurement

It is key that as a country we establish policies and strategies that would allow defining innovations to

---

20 For more information see the newspaper El Universo, 88% of government procurement, has imported parts from their website <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/11/07/nota/1690606/88-compras-estatales-tienen-partes-importadas>, published November 7, 2013 reviewed November 7, 2013.

21 For more information, review Arauz A study. "procurement promotes productive transformation" in MásQmenos Magazine from the newspaper El Telégrafo, published June 30th, 2014, available in the link <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-compras.html> consulted August 20th 2014.

improve administrative procurement, as well as discussing those aspects that face some difficulties such as the scarce articulation of public companies with players of social and supportive economy in certain projects; reasons why getting taxing incentives for small productive agents still has pending tasks; the reasons for insufficient national production in procurement; amongst other themes, with the purpose to propose and debate what policies we need to develop industries and national production to create employment, as well as definition of the productive module and its change: post capitalist? Post neoliberal? How to deepen the links between policies of science, technology and innovation with policies that promote social and supportive economy players and which are their most urgent challenges?

Under what parameters could we evaluate the last reforms of the National Procurement Law in relation to these themes?<sup>22</sup>

11.1 Inclusive fairs are mechanisms of participation of popular and supportive economy players with the intervention of government institutions that are in charge of defining their procedures and contract conditions, and could be a tool to promote policies of economic-social inclusion through promoting participation of micro and small producers in procurement, but, mainly, as we can build conditions in the tax, economic, administrative, education, technology and human areas to transform them into key players of productive dynamics.

11.2 The inclusive fair is a tool that can contribute to the development of programs that give social services and foster broadening services, reason why public events are organized directed to productive units from different sectors according to the need of procurement, with the purpose that in a common space those interested can present their offers. Under this perspective, these are also spaces where more opportunities would be created to purchase goods and services that the government entities need, so as to improve the socio productive capabilities, social economic opportunities and to reduce the levels of exclusion and inequality of the public market. These are also interesting processes of public deliberation and participation in procurement, because the participants receive information and show their products, registering and rating those representing Social surveillance – in case there are any-, there is receiving, opening, validation and evaluation of offers; to carry out allocation and signing of contracts with the selected people. Without a doubt, these processes improve public policies and the tools to offer goods and services; however we need other tools in contract modalities that would have a social nature that is similar to the inclusive fair.

---

22 With the reform to the LOSNCP in 2013, elements are incorporated such as the definition of methodologies for the inclusive fair, as well as simplifying access to the system, by micro, small and medium businesses and subject to social and supportive economy in administrative procurement.

And the legal and normative adaptation so that in other procurement processes there would be a guarantee of EPS player intervention.

11.3 In 2011, Government purchases added to 10,000 million dollars, more than all the exports (non-oil) from the country and if we consider that 88% of procurement is destined for imported products manufactured abroad, we could point out that the resources of the state purchases are not reinvested in national industries and producers. Between January 2010 and December 2013, the market of Ecuador procurement added more than 37,000 million dollars, a similar number to all private exports (non-oil) in the same period<sup>23</sup>.

11.4 Big companies have an advantage in procurement and would place small, micro businesses and popular and supportive economy players at a disadvantage.

11.5 The numbers on food balance and imports reveal farming policies deficiencies and on food sovereignty, so we need to strengthen these policies for food self-sufficiency and to produce what we eat, without giving our income to major food imports that could be destined to projects that are technological and innovative.

11.6 Some studies show the lesser conditions in which MIPYMES are in relation to big businesses, so not including this sector in procurement directly affects employment, because marginal tendency to having labor is much higher in these sectors.

11.7 Currently, inclusive fairs and the preference margins that the National Procurement System acknowledges to the micro and small producers, as well as ESS players has allowed reaching an important number. Of contracts and allocated amounts to these entrepreneur groups, but it is key to understand the need to promote multi sector and inter disciplinary dimensions in procurement.

## **12. In recommendations: 19 proposals for a public policy for the improvement in access and participation of MIPYMES and players of Popular and Supportive Economy (EPS) in procurement**

Building a social economy from the capabilities and human enterprising and the design of

---

23 For more information, see Arauz A data. "procurement promotes productive transformation" in MásQmenos Magazine from the El Telégrafo newspaper, published in the edition of June 30, 2014, available in this link <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-compras.html> consulted on August 20th 2014; and the report "non oil exports increased 7.3% up to may 2014", published in MásQmenos Magazine, from El Telégrafo newspaper, edition August 4th, 2014, available in the link <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-exportaciones-no-petroleras-aumentaron-un-73-hasta-mayo-de-2015.html> and consulted August 20th 2014

procurement policies that would be committed to reduce poverty could consider the following ideas:

12.1 The difficulties of the Inclusive Fairs that are not well used by public entities and also they don't have the obligation to use this procedure, at least for a determined number like two times per year, being very irregular in their use of this procedure and its implementation. It is also key to create the necessary programs so that public companies can develop procurement processes with inclusive fairs for the development of the national industry, making the best use of the strategy of substituting imports with the purpose of producing in the country those products that we bring from abroad, but creating planning conditions, investment in technology an innovation, training processes, and economic incentives, amongst others.

12.2 We need to develop studies and research about the products used by State providers in reference to national and imported components, and from this strengthen our investment of players of popular and supportive economy for the development of Inclusive Fairs. These studies would allow identifying three types of products: those that are national created in the country; those that are imported and those that are national and are obtained by providers that imported them, to define what type of technologies, sciences, infrastructure and machinery we need to develop our own producers and MIPYMES. For this, it is urgent and a priority to promote policies that would attend to the specific needs of players from the social and supportive economy such as the following: a) Low investment levels: such as result of not having work capital and existing inventories, minimum permanent assets, minimum assets to have or not have access to credit, they do not have resources of pre investment and the conditions of the credit makes them almost unreachable

b) Insufficient technological innovation: like the results of minimum capabilities that takes them to produce small amounts, at high costs, irregularity in production of low quality; c) Insufficient specialization and modernization: as a consequence of improvising operational and administrative processes, lacking sustainable processes, scarce innovation of designs and proposals, low interest in market demands and client perspectives<sup>24</sup> (Freire, 2014: 67 and ss).

12.3 It would be good to review the framework of percentage of calculation of the National Aggregated Value in reference to production cost, in the breakdown of elements by cost, because

---

24 Freire Alvarez, L. E. (2014). Participation of popular and supportive economy players in procurement in Ecuador, starting from when the procurement law went into effect – LOSNCP- theses for the Specialization of Procurement and State Administration, Central University of Ecuador, Quito, pp. 67 and ss.

many data that doesn't reflect reality could arise in the information given by bidders, and this could cause some benefits and disadvantages. Also we would lack the creation of a catalogue of national goods to help precise the information in reference to percentages and subjectivity. In the case of Electronic Reverse Auction, there are bidders that present information in the forms of National Aggregated Value that don't have accurate data and verified in purchasing goods processes that do not justify or show the aggregated national high or inexistent value, harming other bidders that do show and prove a basic percentage of national aggregated value. We should consider that due to the preference margins for MIPYMES in the Electronic Reverse Auction, the big companies make agreements with natural persons or form small enterprises in a third party name to benefit with applying margins of national preference or to avoid its application against them. As a consequence it is pertinent to carry out the presence of major regulations to the information delivered in the Electronic Reverse Auction in relation to obtaining benefits from the margins of preference, as well as variations to avoid these margins<sup>25</sup>; We should also study the possibility that this class of processes be carried out with different.

Types of productive agents (micro, small, medium) to ensure equality of opportunities and to avoid distortions in the participation and presentation of offers (Vistín, 2013: 42 and ss). Taking into consideration that the electronic Reverse Auctions is one of the most employed procedures in the country, we should make some adjustments and regulations to their implementation. The legal conditions are pertinent, but many of the public entities show that technical and comparable specifications are not made, with terms in exact reference, verifiable and measurable; and, the operators of procurement are the ones that declare if the goods are approved and the reverse auction applied, using solicitation documents that are copies of formats without the goods being standardized and certified<sup>26</sup>. This causes that some providers are benefited with false approvals and declarations in the offer that meets certain requirements of the solicitation documents, and since they have loose specifications

Are not verified neither before nor after, they can win the bidding with minor prices and deplorable products, affecting responsible providers that deserve other opportunities (Cargua, 2014: 2 and ss). In consequence it is important to strengthen controls so that characteristics or specifications of solicitation documents in these processes that can be approved, measurable, comparable and verifiable under the same conditions, so that the goods and services can be

---

25 Vistín Moya, C. (2013). Violation of procurement principles with addition of national preference margins in the Ecuadorian electronic preference margins. (Unpublished theses for Higher Specialization of Procurement of the State). Central University of Ecuador, Quito; Ecuador, pp. 42 and ss.

26 Cargua Villalva, P. H. (2014). Methodology manual for the application of dynamic procedures in Ecuadorian public procurement (Unedited thesis for the higher specialization of procurement and administration of the state). Central University of Ecuador, Quito; Ecuador, pp. 2 and ss.



approved and be normalized with the purpose that the bidding may function in an optimum manner.

12.4 We need to adapt various aspects of the National Procurement System to create opportunities to the MIPYMES, because certain instruments of the system are thought to receive offers of works, goods and services from big national and foreign companies that can come up with different production conditions with lower prices and better quality, not acknowledging the efforts of small entrepreneurs; in the same way, the system is designed or respond to conditions of equality and authentic competition, but the incentives for micro and small entrepreneurs in each one of the procurement processes are not yet completely institutionalized.

12.5 It is timely to review production and contract policies in the country with the purpose to pinpoint strategies and incentives that do not allow for the purchase of products that can be created in the country, so that they cannot be acquired from importers; as well as determining what type of policies we are lacking to produce and create what we intake and demand in the country.

12.6 It should be pointed out that if the Production, Commerce and Investment Code establishes the benefit in the income tax for the PYMES, with the possibility to deduct in 100% the aggregated value, the technical training expenses, improvement of productivity, technical assistance, advertisement, amongst others, during 5 years; but up to now we do not have the guidelines or legal norms that would allow to visualize and work out this incentive. In detriment of this, big companies have a series of deductions, exonerations, reductions, preferential imposing rates, amongst other things, that place the MIPYMES in a competition with inequality of conditions.

12.7 If we want to deepen a supportive and social economy, we should create processes and enterprises that are directed to increasing exports, production, the aggregated value an creating more sources of employment through articulating procurement policies that have a productive conversions. If we do not give priority in policies for small productive players with the purpose to create and produce what the country needs, we will still be using and purchasing goods and service from abroad. When the Government spends in their purchases a value (around 12,000 million dollars annually) that practically reaches what we got from non-oil exports, would we be confirming that the income of this country in this sector goes to other countries through procurement with imported products?

12.8 We need to promote transferring and development of new technologies to empower local productive networks as true potential for national development, for which we would also require

the development of other basic industries, such as metal working, petro chemical, metallurgy, bio technology and artillery. We need to discuss as a country what types of products should be imported,.

To which sectors they belong and in which subjects do we have to work in depth to develop in a specific way, national industry.

12.9 It is pertinent that the substitutions of imports of foods for human intake (primary and processed) precisely to fulfill the constitutional order about the task of the Government to supply and provide foods that are culturally optimum, produced locally and giving privilege to micro and small producers as players of supportive economy, reducing this way the expenses in imports of foods that can be produced and created in this country.

12.10 We need to unleash strong processes of integration and commerce in the region to link them to procurement policies with the purpose to obtain advantages, in bulk negotiations, beneficial prices, inter regional productive networks, productive development in purchasing medication, commerce of supplies and intermediate goods, systems of regional purchases and better conditions for competition for primary goods.

12.11 It is key to strengthen sectors like the flower industry, chocolate and textile industries to diversify and broaden its market; for this, it is important to deepen the development of knowledge policies (know how), relationships with the clients, operational processes, quality, duration, competitiveness, technology of information, amongst other aspects, that will contribute to the aggregated value of different export products, as well as supporting small entrepreneurs in these sectors with these policies.

12.12 preferential margins can be useful, as well as norm stimulus for the division of territory in mechanisms of inclusion and local development in government procurement, but as long as the models are not used in the municipal management in taxing material, the MIPYMES and the small entrepreneurs will find economic and productive obstacles to produce goods and services in the territories. The Code for Territory Organization, Autonomy and Decentralization (Cootad) forgot some chapters and has certain flawed dispositions that does not solve one of the central problems of the GAD: inequality, discretion and inefficiency in which the taxing administration of these governments acts in when processing and regulating different taxes, rates and

Special contributions, which are insufficiently ruled by the Cootad – and in certain cases, even

up to the different Tax Code- and create a non-small problem: the description of these types of taxes makes difficult for the attention to of local government skills and creates setbacks in relation to the constitutional principles of the taxing regime. The activities carried out in the area of urban and rural income tax are not the most optimal by because of voluble condition for making and maintaining cadastral data; real state tax and to profit taxes create economic aspects that affect commercial activities of real property; patent taxes and those of 1.5 over thousand on the total assets make administrative management difficult; the tax to the public spectacles require certain adjustments to improve its management, because there are cases that can be more costly than what creates the tax; the tax to vehicles presents worrying information such as the existent of another national tax on the same subject that would create a double tax; We need more definitions and precision on regulation about the rates based on prorated cost for presenting service and finally, in the case of special contribution or those of indispensable improvements to establish norms to simplify the determination of the taxing amount, according the case of public works execution and the benefits to those owners of real property<sup>27</sup>. This brief revision shows a background aspect: there are aspects of management or taxing norms in GADS that create pretensions to the activities carried out by MIPYMES and therefore their rights; as well as influencing in the type of service and care that is given to sectional entities. The new challenges as well as current authorities, that manage in the local areas should make repairs on the drawbacks of the taxing municipal regime, as for their updating and improvement it can become a tool of stimulus for the MIPYMES and small entrepreneurs.

12.13 We should point out to policies that change the purchases the state does and that would strengthen our local providers, because for our current providers it is a lot easier to make purchases from multinationals because they import them, they don't develop national production and accumulate financial tools and subcontract.

When the state pays many of them, they subcontract to local production and use a method that is useful to reproduce accumulation of transnational capital.

12.14 It is timely to develop studies that would identify how to improve the percentages in reference to the aggregated value of national products and those goods that need prime international materials, according to the sector and the good, to determine real needs for the relationship between procurement, national production and employment of MIPYMES.

---

27 For more details review Montaña Galarza C. and Mogrovejo Jaramillo J. C. (2014). Ecuadorian Municipal Taxing Rights, National Editorial Corporation: Quito; and also Córdova H. P. (2014). Disagreements between the GAD with the municipal taxing legislation, in <http://www.telegrafo.com.ec/justicia/item/los-desencuentros-de-los-gad-con-la-legislacion-tributaria-municipal.html> consulted on: 1/08/2014.

12.15 Players of social and supportive economy also respond to a legal framework of the social organization and participation that is required to deepen political incentives for their development, reason why some regulations as these are contemplated in the Executive Decree #. 16, 2013, named Ruling for the Work of the Unified System of Information of Social an Citizen Organizations, but it has restrictive elements to the social organization – as causative of dissolution or economic demands to create organizations or associations-, before parameters that would stimulate the social network and its players. In the case of the Citizen Participation Law, we find a group of devices to establish participation without propitiating mechanisms of real influence in public policies, in market control and economy, meaning, they are spaces with few capacities to make decisions of the citizens in the state scaffolding and their economic system, with no stimuli nor processes that can link social organizations with the development of initiatives or enterprises that would activate social and supportive economy.

12.16 It is required to deepen procurement policies with strategic, ordered, planed and intelligent visions to substitute imports with technology transferring processes to promote major national components in the intermediate intake, aggregated value and reactivating jobs.

12.17 Another important element for innovation is to create conditions for the development of productive initiatives such as the depuration of transactions and rational of excessive administrative permits that become restrictions for the promotion and formation of new productive agents.

It is timely to create a digital system to obtain these types of approvals with the purpose to unify databases between public entities and to establish flexibility according to the type and environment of MIPYMES for its functionality.

12.18 The achievements reached in current policies for higher education are interesting, but, these have been directed to universities and polytechnic schools and it is required to increase processes of accompaniment and follow up to higher institutes, technical ones, technological ones, pedagogy, arts and conservatories because they are the ones that can cooperate in processes of science, technology and training for MIPYMES and EPS players. Another pending point is in dedicating more efforts to support initiatives and needs of already existing universities in the subject of investigation, technology and innovation, because the technical and scientific contributions are not only going to help new institutions, but also those that have use long processes of time, investment and preparation in their different projects and activities. It is important to strengthen the processes of articulation, coordination and accompaniment in policies of higher education with policies in procurement, new enterprises and national production.

12.19 A policy of inclusive development also has to look and consider the situation of those most poor between the poor in a society: those people deprived of their freedom. As long as we cannot define policies of social reinsertion with methodologies and productive strategies, forgetting their rights and quality of life will be a recurrent problem that does not help to reduce poverty. It is timely to plan guidelines and management tools to form a public policy about rehabilitation and social reinsertion that would identify challenges to change the quality of life in a jailed population, the mechanisms of projection with production transformation of the country and the needs of a society. But also we should point out other focus and dynamics that can contribute to modifying situations of life of the penal population. There are interesting experiences, such as the case in Brazil with people deprived of their freedom can get compensation in reduction of their sentence when developing activities for personal forming and training such as reading from a book,

Which is equivalent that every book read reduces a day in prison, with a minimum verification evaluation on the pedagogy assimilation. Under this orientation, it is key to adopt measures like the ones I recommend here:

- a) Creating new technical and technological institutes that can develop capabilities and potentials of interns from the jails that can contribute to productive conversion and can even have their workshops in places next to the jails, as well as strengthening some existing institutes that can offer these services to incorporate them as productive EPS agents and as micro entrepreneurs. In the same way, it would be timely that higher education institutes can offer continuous education classes about allocations related to the development of MIPYMES to people deprived of their freedom and their families.
- c) Implementing farming programs with the work contingency (labor) of people that are jailed and the promotion of enterprises in this subject.

### 13. References

Cargua Villalva, P. H. (2014). Methodology manual for the application of dynamic procedures in the Ecuadorian procurement. (Unedited Thesis for higher specialization of Procurement and State Administration). Central University of Ecuador, Quito: Ecuador.

Córdova, H.P. (2013). Rights without Popular Power. Quito: Study Center building citizenship and democracy of UCE and the Andean center of Strategic Studies.

Falconí F. (2014, April 23). Capital civilization. El Telégrafo. Recovered from <http://www.telegrafo.com.ec/opinion/columnistas/item/la-civilizacion-del-capital.html>. Consulted: 31/07/2014.

Freire Alvarez, L. E. (2014). Participation of players of popular and supportive economy in Ecuador's procurement, starting from the Procurement National System Law -LOSNC- (Unedited Thesis for the Higher Specialization of Procurement and State Administration). Central University of Ecuador, Quito: Ecuador.

García Linera, A. (2014). Amazon Geo Politics. Patrimonial Hacienda Power and capitalist accruing. La Paz: Vice-presidency of Bolivia Multinational State.

Montaño Galarza C. and Mogrovejo Jaramillo J. C. (2014). Municipal Taxing Rights, National Editing Corporation: Quito.

Vistín Moya, C. (2013). Violation of procurement principles with the incorporation of national preference margins in the Ecuadorian Electric reverse auction. (Unedited Thesis for the Higher Specialization of Procurement and State Administration). Central University of Ecuador, Quito: Ecuador.

### Consulted Sources:

- El Telégrafo, (January 12: 2012). Inclusive fairs for making uniforms, recovered from the El Telégrafo web <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/ferias-inclusivas-para-la-confeccion-de-uniformes.html>, reviewed by the last time August 20th 2014.
- El Universo, (November 7: 2013). 88% of State purchases have imported parts, recovered by the web page <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/11/07/nota/1690606/88-compras-estatales-tienen-partes-importadas> and reviewed by the last time August 20th 2014.
- Arauz A. (June 30: 2014) procurement promote productive transformation in MásQmenos Magazine from the newspaper El Telégrafo, found in the link <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-compras.html> and Consulted August 20th 2014.

- El Telégrafo Newspaper, (August 4: 2014) report “non-oil exports increased 7.3% up to May 2014”, published in MásQmenos Magazine, El Telégrafo Newspaper, obtained from the web page <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/las-exportaciones-no-petroleras-aumentaron-un-73-hasta-mayo-de-2015.html> and Consulted August 20th 2014.
- El Telégrafo Newspaper, (May 4: 2013) on School uniforms given in Rural and Popular areas, recovered from the web page from the newspaper: <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/uniformes-escolares-se-entregaron-en-zonas-rurales-y-populares.html>, reviewed by the last time August 20th 2014.
- Ortiz Crespo, G. (August 31: 2010). Opportunity for small producers. Hoy from the web page: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/oportunidad-para-pequenos-productores-427553.html>, reviewed by last time August 20th 2014.
- Social Development Coordinator Ministry, (2013) web page <http://www.desarrollosocial.gob.ec/2013/01/>, reviewed by the last time August 20th 2014.
- Department of Agriculture, Farming, Aqua farming and fishing, (2013), web page institutional <http://www.agricultura.gob.ec/>, reviewed by the last time August 20th 2014.
- Department of Social and Economic Inclusion, (2013), web page <http://www.inclusion.gob.ec/>, reviewed by the last time August 20th 2014.
- Department of Education, (2013), web page <http://www.educacion.gob.ec/>.
- El Telégrafo, (July 29: 2013), There is still little national participation in procurement, Economic magazine MASQMENOS, obtained from web page <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, reviewed on August 20th 2014.
- Graphs: Graphs #. 1, 2, 3, and 4 that were used belong to the publication of the Economic Magazine MASQMENOS, published July 29, 2013, in El Telégrafo Newspaper, from the web page <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, reviewed by the last time August 20th 2014.

**Guidelines Consulted:**

- Ecuador Constitution 2008.
- Production Code, Commerce and Ecuador Investment.
- National System of Ecuadorian Procurement.
- Popular and Supportive Economy Law.
- Guidelines to the National System of Ecuadorian Procurement.
- Resolutions of the National Institute of Procurement #s 047-2011; 039-2010; y 055-2012.



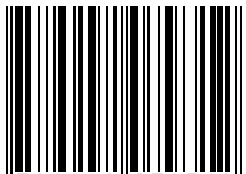






[www.sercop.gob.ec](http://www.sercop.gob.ec)

ISBN 978-9942-07-931-2



9 789942 079312