



CONVENIO ESPECÍFICO ENTRE LA COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL MINISTERIO DE INDUSTRIAS Y PRODUCTIVIDAD DEL ECUADOR
(ECU 14-007)

**Mejora de los mecanismos de contratación pública
Compra y contratación pública como herramienta de política
industrial**

Mayo de 2016

El presente documento ha sido elaborado por Álvaro Calderón de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial (DDPE), con contribuciones de los consultores Andrés Redin e Iván López, como parte de las actividades establecidas en el Convenio Específico entre la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas y el Ministerio de Industrias y Productividad del Ecuador (ECU/14/007). No ha sido editado y debe por lo tanto ser considerado de circulación restringida.

Índice

I.	Introducción	5
II.	Panorama de las compras y contrataciones públicas en América Latina	6
III.	Aspectos institucionales y procedimientos de la compra y contratación pública en Ecuador.....	11
1.	Marco legal e institucional de la contratación pública	11
2.	Mecanismos de gestión de la contratación pública.....	13
a)	Elementos básicos de la contratación pública en Ecuador.....	13
b)	Procedimientos de contratación.....	19
c)	Criterios para el otorgamiento de preferencias en la Contratación Pública	25
IV.	Tendencias de la contratación pública en Ecuador	41
1.	Características de la demanda	42
2.	Régimen especial: ¿una tarea pendiente?.....	53
3.	Características de la oferta	61
V.	Análisis de las iniciativas de fomento productivo impulsadas desde la contratación pública.	69
VI.	Puntos críticos que limitan la efectividad de la contratación pública como herramienta de fomento productivo	74
1.	Nudos críticos de la contratación pública	74
2.	Hoja de ruta	78
a)	Compromiso interinstitucional y puesta en marcha.....	79
b)	Estado de situación de los instrumentos y mecanismos	79
c)	Plan de acción	80
d)	Implementación de plan piloto.....	81

I. Introducción

Ecuador ha incorporado en su carta magna y en su estrategia nacional de desarrollo el objetivo de incentivar la producción nacional., visión estratégica que condiciona y alinea a la política económica, en particular aquella referente a las compras y contrataciones que realiza el sector público. De hecho, el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) permite articular la política pública apalancada en el poder de compra Estado como uno de los mayores demandantes de bienes, obras y servicios.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) es el órgano rector de la contratación pública en el Ecuador y dentro de las principales atribuciones están asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del SNCP; promover y ejecutar la política de contratación pública, establecer los lineamientos generales que sirvan de base para la formulación de los planes de contrataciones de las entidades sujetas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC). El SERCOP es un organismo autónomo e independiente que opera como facilitador y administrador de la totalidad de las contrataciones públicas.

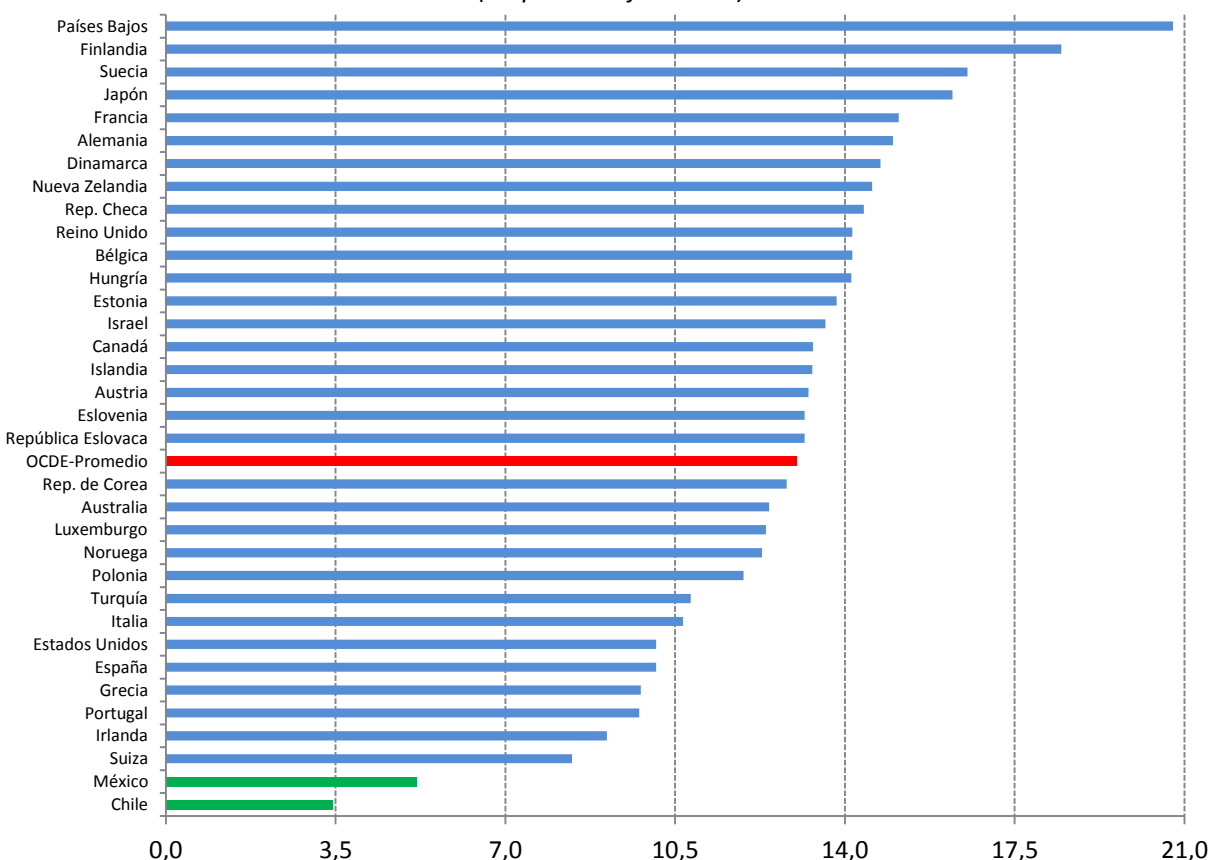
En los últimos años, las contrataciones realizadas por el Estado han representado en promedio 10% del PIB; evidenciándose la gran influencia que podrían tener para dinamizar la producción nacional de bienes y servicios. El SNCP articula acciones de la política pública que fomentan el desarrollo social y económico a través de la aplicación de sistemas de preferencias para la producción nacional, la inclusión social y la redistribución de la riqueza social (enfoque de territorialidad) cuya incidencia en el mercado público se reflejan en disposiciones legales que contribuyen al fortalecimiento de cambio de matriz productiva y sustitución de importaciones en alineamiento al Plan Nacional del Buen Vivir.

Sin embargo, aunque los avances en términos de modernización del sistema y en el cumplimiento de objetivos de transparencia y eficiencia, el SNCP aún presencia deficiencias a la hora de contribuir con el fomento e impulso de la producción nacional de bienes y servicios. Este documento, un primer borrador en el contexto del convenio de cooperación entre CEPAL y el MIPRO, cumple varios objetivos. En primer término, colocar la experiencia ecuatoriana en el contexto de las reformas que se han venido realizando en el campo de la contratación pública en el ámbito internacional, en particular en los países de América Latina en la última década. En segundo lugar, hacer un análisis detallado de la institucionalidad y los instrumentos para la contratación pública vigentes en Ecuador, de manera de resolver algunos problemas de interpretación presentes en diferentes instituciones públicas y privadas respecto a esta temática. Finalmente, y de manera muy preliminar, se hace una propuesta para avanzar en el fomento del sector productivo a partir del poder de mercado de las compras y contrataciones que realiza el Estado ecuatoriano.

II. Panorama de las compras y contrataciones públicas en América Latina

Las compras y contratación pública son una de las actividades más importantes del gasto gubernamental, llegando a representar entre el 10% y el 15% del PIB mundial (OCDE, 2007)¹. Entre algunos países desarrollados, la contribución de las compras públicas puede ser aún mayor (véase el gráfico 1). En la actualidad, según los mecanismos institucionales existentes y el grado de descentralización dentro de cada país, la regulación de las compras y contrataciones se lleva a cabo a nivel central, estatal y local. (BID, 2015)².

Gráfico 1
Países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): Compra y contratación pública, 2013
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

¹ OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development)(2007), *Integrity in Public Procurement, Good Practice from A to Z*, Paris, abril [en línea: <http://www.oecd.org/gov/ethics/integrityinpublicprocurementgoodpracticefromatoz.htm>]

² BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2015), *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*, Carlos Pimenta y Mario Pessoa (Editores), Washington, agosto [en línea: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion_financiera_publica_en_America_Latina_la_clave_de_la_eficiencia_y_la_transparencia.pdf?sequence=1]

En los últimos años se han registrado cambios importantes tanto en los mecanismos como en los objetivos de la compra y contratación pública a nivel internacional. En general, las reformas han estado orientadas a elevar la **eficiencia** de los sistemas y procedimientos de compras y contrataciones, garantizar la **transparencia** del proceso de adjudicación y elevar el nivel de competitividad y de ahorro mediante la compra y contratación pública electrónica. En paralelo, y con cierta timidez, las compras públicas han comenzado a cumplir una función en el diseño de políticas públicas, económicas, sociales y medioambientales, orientadas a procurar un **desarrollo sostenible** (véase figura 1).

Figura 1

Principales objetivos de las compras y contrataciones del sector público



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Tradicionalmente, la contratación pública estaba basada en un conjunto de procedimientos cuyo objetivo era regular la selección de proveedores de bienes y servicios, y simultáneamente estimular transparencia a través de licitaciones abiertas. La mayoría de los bienes y servicios contratados por el Estado eran insumos administrativos y servicios relativamente sencillos. En general, la compra y contratación era independiente de otros sistemas gubernamentales y de las condiciones de mercado. En este contexto, los sistemas de compras y contrataciones públicas sufrieron múltiples cambios en las reglas, haciéndolos en muchos casos, complejos y costosos (BID, 2015). No obstante, en los últimos años, a nivel internacional las compras y contrataciones públicas se han transformado significativamente, básicamente por:

- La irrupción de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), en paralelo con el rápido crecimiento de Internet y la disminución de los costos de equipamiento, ha contribuido sustancialmente al desarrollo de herramientas y sistemas sofisticados de compra y contratación. En la actualidad, las TIC han permitido que los gobiernos logren un equilibrio entre la escala y la flexibilidad del diseño de los sistemas de contratación, a través de herramientas como las subastas inversas, catálogos electrónicos y registro de proveedores.
- La consolidación de la democracia y el escrutinio público, lo que ha generado una menor tolerancia a la corrupción y la ineficiencia. De hecho, elementos vinculados a la transparencia y las prácticas contra la corrupción han sido incorporados en las agendas de desarrollo nacionales desde hace más de 20 años.
- La creciente complejidad de las actividades vinculadas a los Estados nacionales han obligado a la modernización de los sistemas de compras y contratación públicas. En la actualidad, el Estado no solo requiere de bienes y servicios simples y obras públicas relativamente estándar sino de soluciones cada vez más complejas y sofisticadas.
- La proliferación de iniciativas de integración económica y liberalización del comercio han alineado los sistemas de compras y contrataciones públicas a nivel mundial. Por ejemplo, en el proceso de creación del mercado único de la Unión Europea se han adoptado medidas comunes sobre contratación pública para facilitar el comercio al interior del bloque. En América Latina esta tendencia ha sido muy limitada, salvo algunas experiencias particulares como el Protocolo

de Contrataciones del Mercosur (2006), y los cambios de normativa nacional inducidos por el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (BID, 2015).

- La adopción del Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP)³ y la creación de la Ley Modelo sobre Contratación de Bienes y Servicios, de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (UNCITRAL), han estimulado la promoción de normas y buenas prácticas mundiales en esta materia.

En términos de principios, las tendencias internacionales, apoyadas fervientemente por instituciones financieras internacionales, han ido confluyendo hacia la no discriminación. De hecho, se ha planteado que prácticas discriminatorias atentan contra el comercio y el uso eficiente de los recursos públicos. Esta línea de pensamiento argumenta que mayor competencia interna y externa resultan en una asignación más eficiente de recursos; y permite que las empresas locales se hagan más competitivas, generando mayor nivel de empleo en el largo plazo; además de favorecer la transparencia del proceso de contratación pública (Evenett y Hoekman, 2004)⁴. Esto, ha traducido en fuertes sesgos para no utilizar la compra y contratación pública en favor de compañías nacionales, el valor agregado local, o las pequeñas y medianas empresas (pymes).

Los países de América Latina no han estado aislados de estas tendencias internacionales, aunque con algunos matices. En general, los sistemas de contratación pública han puesto el énfasis en aspectos legales, de control y en las formalidades de procedimiento en oposición a mecanismos más discrecionales de toma de decisiones, eficiencia económica, gestión de riesgos y objetivos comerciales (BID, 2015). De hecho, cuando las reformas respondieron a eventos de corrupción, estos criterios fueron aplicados con mayor sigilo. Por otro lado, los avances tecnológicos permitieron acelerar el proceso de modernización de los sistemas de compras públicas en la región. En la actualidad, cerca del 70% de la contratación pública se publica a través de Internet, y se aumentado la eficiencia de las licitaciones mediante mecanismos como las subastas inversas (BID, 2014)⁵. Finalmente, el sector privado también ha influido en los cambios recientes de los sistemas de compras públicas latinoamericanos haciendo presión para proteger a las empresas nacionales, o buscando preferencias de precios y un tratamiento especial; así como en la promoción de la simplificación de trámites.

En la mayoría de los países de la región, la administración e implementación de las normas y regulaciones asociadas a la compra y contratación pública se realizan a un nivel descentralizado, como entidades gubernamentales y ministerios a título individual. En la mayoría de los casos, las regulaciones

³ El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) establece un marco multilateral para la contratación de bienes y servicios basado en la transparencia, la apertura y los principios de no discriminación. El ACP ha contribuido a incrementar el comercio mundial y a fortalecer la integración económica, principalmente entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Unión Europea.

⁴ Evenett, Simon y Bernard Hoekman (2004), "Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules". *Policy Working Paper*, No. 3195, Banco Mundial, Washington, enero [en línea: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2004/04/19/000009486_20040419110851/Rendered/PDF/wps3195govtprocurement.pdf]

⁵ BID (2014), *Eficiencia y transparencia en el sector público. Avances en las compras públicas en América Latina y el Caribe 2002–2012*, Washington, junio [en línea: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6521/Eficiencia%20y%20transparencia%20en%20el%20sector%20p%C3%ABlico.%20Avances%20en%20las%20compras%20p%C3%ABlicas%20en%20Am%C3%A9rica%20La](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6521/Eficiencia%20y%20transparencia%20en%20el%20sector%20p%C3%ABlico.%20Avances%20en%20las%20compras%20p%C3%ABlicas%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe%202002-2012.pdf?sequence=1)

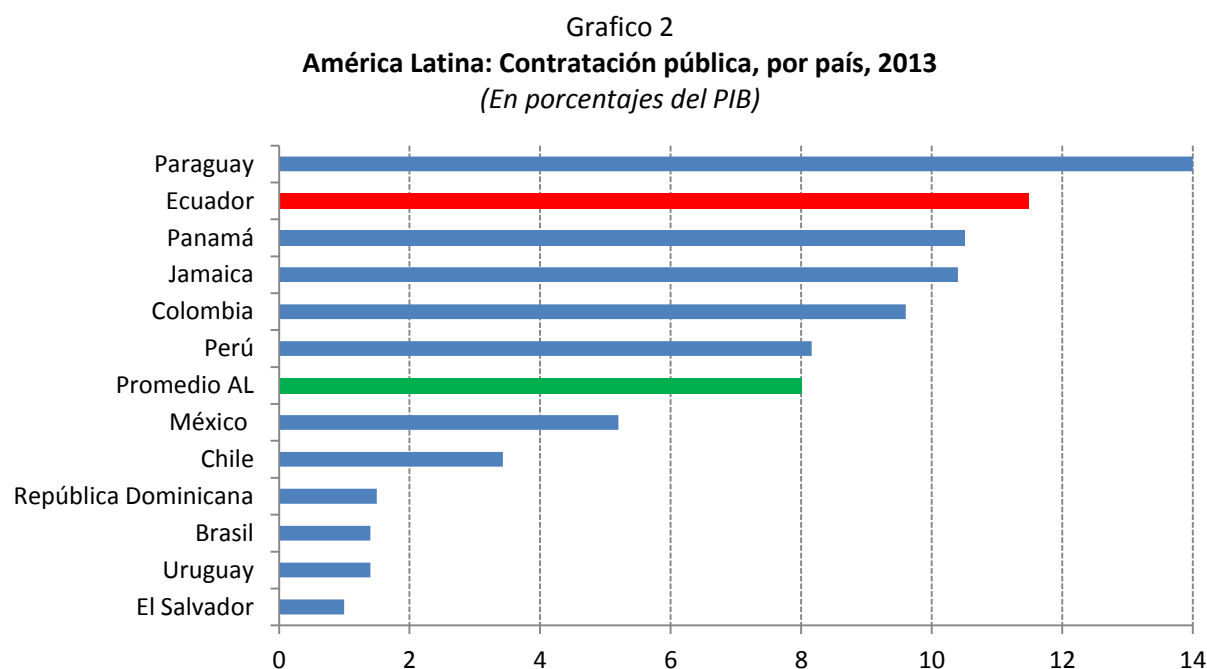
proviene de una ley nacional de contratación y sus correspondientes decretos reglamentarios. El carácter descentralizado de la contratación ha generado una multiplicidad de regulaciones en la región. Esta fragmentación limita la competencia en el mercado y puede significar un incremento importante de los costos administrativos que afrontan las empresas. Por otro lado, también es cierto que la creación de agencias rectoras ha contribuido de manera sustancial a la modernización de los mecanismos de compras y contrataciones de la región. La existencia de una sola agencia ha ayudado a alinear los objetivos de políticas públicas y los planes nacionales de desarrollo, atenuando la proliferación de políticas y procedimientos, y creando ciertas capacidades técnicas propias necesarias para el funcionamiento de estos procedimientos (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Principales funciones de las agencias rectoras de compras y contrataciones públicas, algunos países seleccionados de América Latina

	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Ecuador	Panamá	Perú	Uruguay
Año de creación de la agencia	1994	2012	2003	2011	2001	2008	2006	2009	2011
Autonomía organizativa			X	X		X	X	X	
Autonomía presupuestaria			X	X		X		X	
Maneja sistemas de información, incluido sistema de compras electrónico	X	X	X	X		X	X	X	X
Maneja un registro electrónico de proveedores	X		X			X	X	X	X
Elabora políticas de compras y contrataciones	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Realiza capacitación técnica a las agencias	X		X	X	X	X	X	X	X
Proporciona capacitación técnica a los proveedores	X		X	X		X	X	X	X
Mitiga disputas relacionadas con las compras públicas	X						X	X	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de información del Banco Interamericano de Desarrollo (2015), *Gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*, Carlos Pimenta y Mario Pessoa (Editores), Washington, agosto

La adopción de herramientas TIC han sido responsables de los principales avances registrados en el ámbito de la compra y contratación pública en la región. Asimismo, la información estratégica generada por los sistemas de compra y contratación electrónica puede ser de utilidad para detectar tendencias de mercado, medir los efectos de las políticas de contratación pública en la promoción de la industria nacional y elaborar estrategias de compras y contrataciones.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Sin desconocer los avances en términos de eficiencia y transparencia alcanzados en los últimos años, dada la cantidad de recursos movilizados y su relevancia respecto al PIB en la región, las compras y contrataciones públicas deberían ser consideradas de manera creciente en una herramienta estratégica de políticas públicas. Es decir, más allá de un tema técnico, el diseño de las políticas de compras y contrataciones debería incorporar objetivos sociales, económicos y medioambientales. Así, los gobiernos pueden alinear la compra y contratación con objetivos estratégicos de políticas públicas. En el caso de la política económica, promover la participación de las empresas nacionales, el valor agregado local o las pymes en los contratos puede ser una forma de incrementar su contribución al producto agregado. En el caso de las políticas sociales, la compra y contratación pública puede ser una herramienta para promover la igualdad de género o de incorporar a sectores postergados, como las comunidades de pueblos originarios. Por último, la compra y contratación pública puede ayudar a fortalecer las políticas nacionales que procuran proteger y promover el medio ambiente.

III. Aspectos institucionales y procedimientos de la compra y contratación pública en Ecuador

1. Marco legal e institucional de la contratación pública

En la segunda mitad de los años 2000, al igual que muchos países de América Latina y el Caribe, Ecuador abordó de manera decidida la modernización del sistema de compras y contrataciones realizadas por el Estado. En los objetivos de las reformas estaban la transparencia y la eficiencia del sistema, pero además y de forma explícita incorporaba metas vinculadas al desarrollo sostenible, tanto en el ámbito económico, social como medioambiental. Además, desde un punto de vista institucional, la compra pública se vinculó a objetivos nacionales de desarrollo establecidos, no solo en la ley común como la mayoría de los países de la región, sino en normas de mayor jerarquía como lo es la Constitución. Esta fórmula solo se encuentra en Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana y Honduras (Bezchinsky y Rozenwurcel, 2012 y BID, 2015)⁶.

En Ecuador, el artículo 288 de la Constitución de 2008 establece que: *“Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”*. Además, en el Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) 2014 – 2017, instrumento que define la visión del Gobierno y sus objetivos, se plantea como una de las metas nacionales el *“Impulsar la transformación de la matriz productiva”*, donde la contratación pública es uno de los instrumentos principales (véase la figura 2).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En este contexto, en 2008 se promulga la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) y se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), de manera garantizar la

⁶ Bezchinsky, Gabriel y Guillermo Rozenwurcel (2012), *Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos*, Universidad de San Martín [en línea: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf>].

calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, es decir el PNBV. Para cumplir con este objetivo, el órgano rector estableció una serie de acciones de política reflejadas en disposiciones legales para los actores del Sistema Nacional de Compra Pública (SNCP). Entre las acciones emprendidas y que instrumentan el impulso al desarrollo económico destacan (véase la figura 2):

- Priorizar del valor agregado ecuatoriano.
- Profundizar el principio de desagregación tecnológica.
- Privilegiar a las mipymes y actores de economía popular y solidaria.
- Subcontratación preferente.
- Catalogación dinámica inclusiva.

Entre 2008 y 2012, bajo los lineamientos de la LOSNCP se diseñaron e implementaron herramientas que permitieron, al final de este periodo, gestionar la totalidad de las compras públicas de régimen común⁷ de manera electrónica. En 2013, se promulga la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP y se reemplaza el INCOP por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). La nueva institución adquiere nuevas atribuciones tales como:

- Autonomía administrativa y financiera.
- Rectoría y regulación del Sistema Nacional de Compra Pública (SNCP).
- Emitir normas de control y modernizar herramientas del sistema electrónico de contratación pública.
- Asesorar y capacitar a las entidades contratantes y proveedores en la ejecución de sus contrataciones.
- Establecer lineamientos que se incorporen con los objetivos gubernamentales (principalmente la inclusión social y el cambio de la matriz productiva) de tal manera que la contratación pública se vuelva un instrumento vital de política pública para el Estado.
- Promover mejores niveles de transparencia y eficiencia en el gasto público.

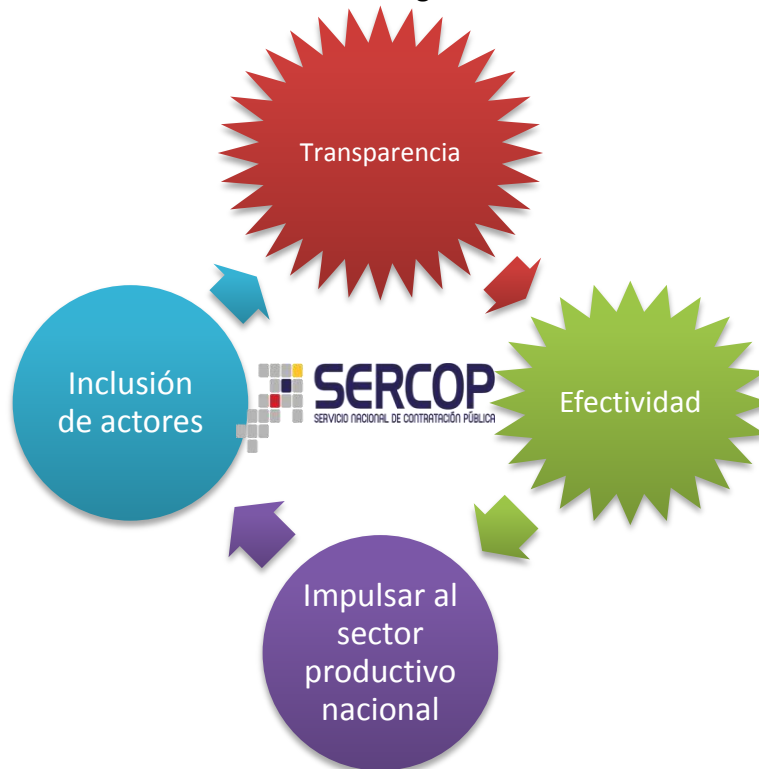
El SERCOP asume la rectoría del SNCP, y sus objetivos están alineados con el PNBV. Por ejemplo, para apoyar el objetivo de inclusión económica y social, se prioriza la compra pública a mipymes y actores de la Economía Popular y Solidaria (EPS). Dentro de los objetivos económicamente relevantes de SERCOP está el ser un apoyo en (i) el fomento de la producción nacional y el apoyo a MIPyMEs, (ii) el fomento de la inclusión económica y social, (iii) una política fiscal contracíclica, (iv) el cambio de la matriz productiva y (v) un impulso al desarrollo territorial, local y la descentralización.

El SNCP se basa en el cumplimiento de principios universales de la contratación pública moderna, como son la transparencia y eficiencia del gasto público. En el caso ecuatoriano también se constituye en una herramienta para el cumplimiento del “Buen Vivir”, tanto en el ámbito del desarrollo social como en el fortalecimiento de la producción nacional. Sobre el primero el SNCP cimienta toda la construcción de orden inclusivo y de emprendimientos asociativos; en el segundo pilar, aunque con cierto déficit en cuanto a políticas implementadas de desarrollo productivo, la Ley señala como atribución del sistema “(...) 6. Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado; 7. Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados”. Estos elementos son destacables

⁷ Compras públicas para bienes homogéneos y comparables, llamados normalizados.

ya que generan un ambiente propicio para diseñar estrategias de fomento que podrían ser instrumentadas con autonomía y rectoría en beneficio de los sectores productivos.

Figura 3
Lineamientos estratégicos del SERCOP



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

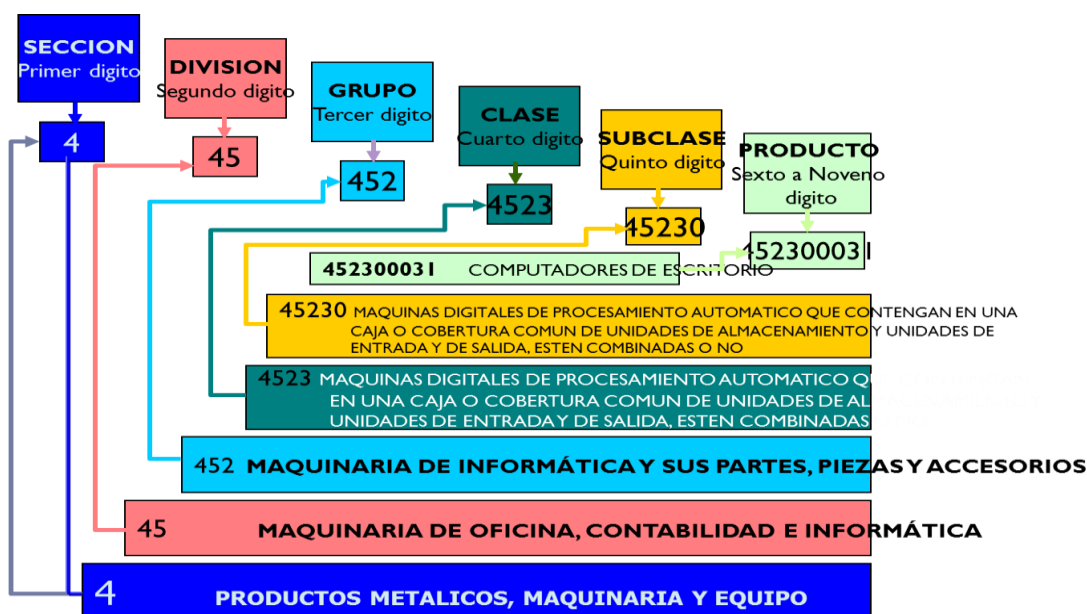
2. Mecanismos de gestión de la contratación pública

a) Elementos básicos de la contratación pública en Ecuador

En Ecuador la contratación pública se realiza a través de: procesos abiertos o de convocatoria pública, y procesos por invitación o concursos restringidos. En el primer caso, existiría mayor competencia al no existir restricciones a la participación de potenciales interesados en ofertar bienes, servicios u obras que demanda el Estado. Los procesos abiertos requieren que las entidades contratantes elaboren pliegos o bases de contratación estableciendo claramente el objeto de contratación con sus características técnicas generales, sin limitaciones que direccionen o beneficien a marcas específicas. En el segundo, se realiza una invitación para ofertar a proveedores específicos que cumplen determinados requisitos mínimos determinados por la entidad contratante. Estos requisitos pueden ser de orden técnico, experiencia específica, capacidad financiera, etc.

En el SNCP es posible relacionar los objetos de contratación (descripciones de compra) y los proveedores a través de la asignación de un **Clasificador Central de Productos (CPC)**⁸. La adopción del CPC en la contratación pública tiene su respaldo técnico en la Oficina de Estadísticas de Naciones Unidas que agrupa productos de acuerdo a una estructura llegando a un nivel de profundidad de 5 dígitos. A partir de esta base, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) ha ampliado el detalle de la clasificación para reflejar la realidad nacional hasta a los 7 dígitos (*producto*) y 9 dígitos (*productos específicos*). Por lo tanto, las invitaciones de las entidades contratantes se realizan al nivel de 5 dígitos para garantizar una amplia participación; los pliegos y las ofertas se elaboran a nivel de 9 dígitos (productos específicos). Un ejemplo de la estructura del CPC se visualiza en el caso de los computadores de escritorio (véase la figura 4).

Figura 4
Estructura del Clasificador Central de Producto (CPC): computador de escritorio



Fuente: SERCOP

El SERCOP tiene la administración exclusiva de los proveedores del Estado. Para ello se ha elaborado un sistema público de información, el **Registro Único de Proveedores (RUP)**, en el que se incluye a las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, habilitados a participar en procesos de compra o contratación pública de acuerdo a lo establecido por la LOSNCP. El SNCP identifica a dos tipos de proveedores: los registrados o inscritos y los habilitados. Los primeros corresponden a todos quienes han registrado su información general, los segundos corresponden a los proveedores que cumplen con los requisitos para participar en procesos de contratación pública, principalmente estar al día en las

⁸ La Clasificación Central de Productos (CPC) es una clasificación codificada que incluye categorías para todo lo que pueda ser objeto de transacción (nacional o internacional) o que pueda almacenarse y que es el resultado de las actividades económicas realizadas en las industrias. Comprende bienes transables y no transables, así como servicios y activos tangibles e intangibles. Esta clasificación guarda consistencia con la generada por las División de Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas, y a la clasificación nacional publicada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). En la actualidad, el SERCOP utiliza la versión CPC 1.1 y se encuentra en fase de migración a la versión 2.0.

obligaciones tributarias (Servicio de Rentas Internas) y patronales (Seguridad Social) y no haber sido declarado como proveedor incumplido en procesos anteriores. El estado del proveedor responde a una situación cambiante y dinámica, por lo tanto los datos reflejan el número de proveedores en una fecha determinada de corte.

La definición de la categoría o tamaño de los proveedores es un elemento fundamental para el SNCP, ya que es la base para la determinación y aplicación de márgenes de preferencia en los procedimientos de contratación. La categoría de los proveedores del Estado está definida de acuerdo al Artículo 106 del Reglamento al Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión (COPCI), en el que se establece:

- Microempresa: unidad productiva que tiene entre 1 y 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de cien mil dólares.
- Pequeña empresa: unidad productiva que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre cien mil uno y un millón de dólares.
- Mediana empresa: unidad productiva que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre un millón uno y cinco millón de dólares.

El RUP gestiona la administración de los proveedores y mediante sistemas informáticos de interoperabilidad con otras entidades alimenta la base de datos del Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE). Así, la información tributaria de los contribuyentes del Servicio de Rentas Internas (SRI) y la información de cumplimiento de obligaciones patronales con el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, determinan el estado del proveedor *habilitado o inhabilitado* para participar en los procesos de contratación pública; y al mismo tiempo validan la categorización (tamaño) de todos y cada uno de los proveedores del Estado.

Entre 2008 y agosto de 2015, el número de proveedores registrados en el RUP alcanza los 252.180, de los cuales 162.947 están habilitados⁹ para participar en procesos de contratación (véase el cuadro 2). De estos el 84% corresponde a microempresas, 12% a pequeñas empresas, 3% a medianas, y el 1% a grandes empresas (véase el cuadro 3).

Cuadro 2
Número de Proveedores del Estado, 2012-2015

	2012	2013	2014	2015-Ago	2008-2015
Registrados	20.706	20.464	19.012	61.097	252.180
Habilitado	12.890	13.368	15.557	41.937	162.947
%	62%	65%	82%	69%	65%

Fuente: SERCOP

En 2015 se inició una campaña de socialización de la contratación pública a través de los denominados “consejos consultivos territoriales” para incentivar el registro de actores de la economía popular y solidaria como proveedores del Estado. Esto explicaría la cifra particularmente alta del registro de proveedores (61.097) para los primeros 8 meses del año.

El nivel de participación de proveedores es un elemento determinante para definir la construcción de una política pública, dado que constituye un indicador de confianza en el sistema de compras públicas y

⁹ Fecha de corte: 10 de julio del 2015

un elemento para identificar posibles barreras de entrada que inciden en la participación de los proveedores del Estado.

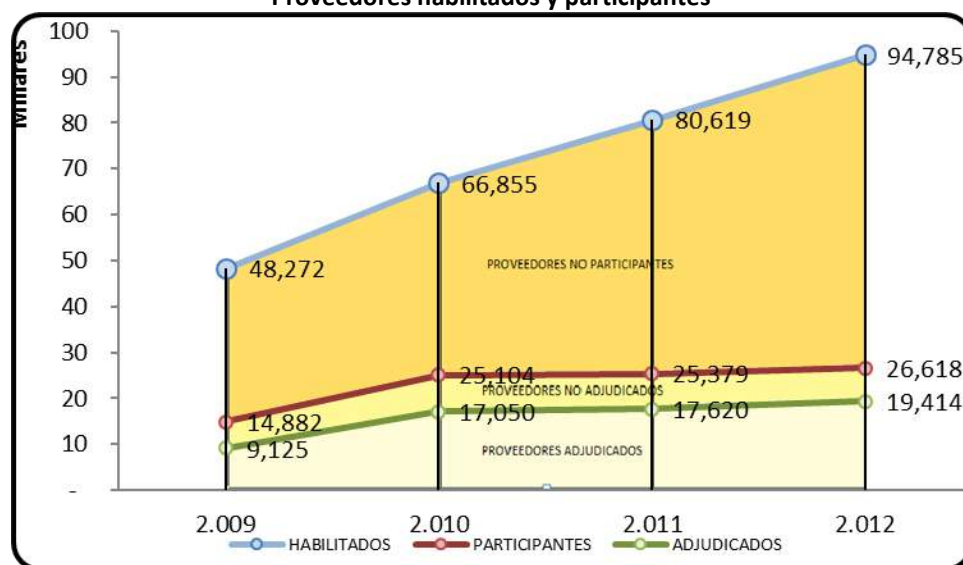
Cuadro 3
Número de proveedores registrados, por tamaño, 2008-2015

Año	Grande	Mediana	Micro	Pequeña	n-d	TOTAL
2008	1.175	2.411	21.417	8.599	148	33.750
2009	546	1.477	39.190	6.678	106	47.997
2010	265	663	23.368	3.257	54	27.607
2011	246	566	17.845	2.839	51	21.547
2012	254	564	16.818	3.033	37	20.706
2013	223	465	17.207	2.524	45	20.464
2014	162	354	16.827	1.631	38	19.012
2015	83	217	59.747	997	53	61.097
	2.954	6.717	212.419	29.558	532	252.180

Fuente: SERCOP / SOCE.

Para garantizar el cumplimiento del principio de concurrencia y asegurar la participación de los proveedores en los procesos de contratación pública, el SOCE oficializa el inicio de un procedimiento de contratación con la convocatoria o invitaciones a los proveedores registrados en el RUP de acuerdo al CPC que coincide con el objeto de contratación que la entidad contratante ha iniciado. Las invitaciones se difunden a través de correo electrónico, sin embargo, en caso que el proveedor esté interesado en participar y cumple con los requisitos de la convocatoria tiene la facultad de **auto invitarse** en uno o varios procesos de su interés.

Gráfico 3
Proveedores habilitados y participantes



Fuente: SERCOP / Dirección de Estudios e Investigación

Entre 2009 y 2012, el número de proveedores habilitados mostró un crecimiento sostenido (véase el gráfico 3). La participación de estos alcanza el 32%, es decir, apenas 3 de cada 10 proveedores habilitados participan en los diferentes procesos de contratación pública. Entre 2010 y 2012 el número de proveedores habilitados se incrementó en más del 40%, mientras que el número de participantes

apenas subió el 6%. Es destacable mencionar que existe un 73% de probabilidad¹⁰ que un proveedor participante se adjudique un proceso de contratación una vez que logra enviar su oferta o propuesta.

Por otro lado, las **Entidades Contratantes** deben formular el **Plan Anual de Contratación (PAC)**¹¹ con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al PNBV y al presupuesto general del Estado. La publicación del PAC es de carácter obligatorio en la página web de la Entidad Contratante dentro de los 15 días del mes de enero de cada año así como su carga en el portal www.compraspublicas.gob.ec¹². Los procedimientos de contratación se ejecutan de conformidad a lo establecido en el PAC, es decir, responden a una planificación tanto de proyectos como de uso de recursos (disponibilidad presupuestaria), a menos que circunstancias no previstas al momento de la elaboración del PAC hagan necesario su modificación.

Las entidades contratantes que realizan actividades empresariales o de carácter estratégico —en coordinación con el SERCOP— establecen el contenido del PAC que puede ser publicado. En general, se considera que es información sensible, que podría afectar el sigilo comercial y estratégico, necesario para el cumplimiento de los objetivos de este tipo de entidades.

La efectividad del cumplimiento del PAC¹³ enfrenta tres realidades institucionales determinantes: i) la priorización de proyectos de inversión por parte del Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES); ii) la aprobación de proforma institucional; y, iii) los desembolsos y la asignación de recursos por parte del Ministerio de Finanzas. Este último, es un factor decisivo en la contratación pública por cuanto se traduce en retrasos en las contrataciones y adquisiciones planificadas (ejecución presupuestaria), modificaciones de los objetos de contratación, modificaciones a las especificaciones técnicas o términos de referencia, entre otros.

El PAC está vinculado con los objetivos del PNVB o de los planes regionales, provinciales, locales o institucionales. En general, el contenido del PAC es el siguiente (véase la figura 5):

- Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal.
- Descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el PAC.
- El código CPC utilizado para relacionar los objetos de contratación con las invitaciones.
- El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar.
- El cronograma (cuatrimestral) de implementación del PAC.

De acuerdo a la información del SERCOP, el PAC inicial reportado el 15 de enero del 2014 reflejó la planificación de las entidades contratantes con aproximadamente 16.380 millones de dólares. De este

¹⁰ La probabilidad se obtiene dividiendo número de proveedores adjudicados para el número total de proveedores participantes: ADJUDICADOS/PARTICIPANTES

¹¹ Art. 22 de la LOSNCP y art. 25 y 26 del RGLOSNC

¹² El formato y directrices para la elaboración del PAC es responsabilidad del SERCOP que mediante el aplicativo informático USHAY PAC dispone a las entidades contratantes el uso obligatorio para la publicación en el Portal (www.compraspublicas.gob.ec). La información consolidada de todas las entidades contratantes habilitadas está a disponibilidad de la ciudadanía y proveedores del Estado en el portal, lo que permite: i) cumplir con el principio de transparencia; ii) planificar la oferta de bienes y servicios de los proveedores y las fechas estimadas de compra.

¹³ Desde una perspectiva comercial, el PAC constituye un mecanismo de planeación de ventas y buscador de potenciales compradores de los bienes, obras y servicios ofertados que podría ser explotado con mayor recurrencia por parte del sector privado y gremios.

En 2015, el PAC inicial se situó en aproximadamente 10.460 millones de dólares, de los cuales, el 36% se destinaría para la adquisición de bienes, el 31% para la contratación de servicios, el 28% para la realización de obras y el 5% restante para consultorías. Con respecto a la ejecución de la planificación, se ha realizado el 47% hasta el mes de agosto.

Cuadro 5
Plan Anual de Contratación y monto adjudicado, por tipo de compra, 2015
(En millones de dólares y porcentaje)

	PAC	% PAC	Monto adjudicado*	% de ejecución*
Bienes (incluye fármacos)	3.751,4	36%	1.891,4	50%
Servicios	3.238,8	31%	1.403,9	43%
Obras	2.908,8	28%	1.426,8	49%
Consultoría	559,9	5%	196,0	35%
Total	10.458,9	100%	4.918,1	47%

Fuente: SERCOP

(*) Montos adjudicados hasta el 30 de agosto del 2015

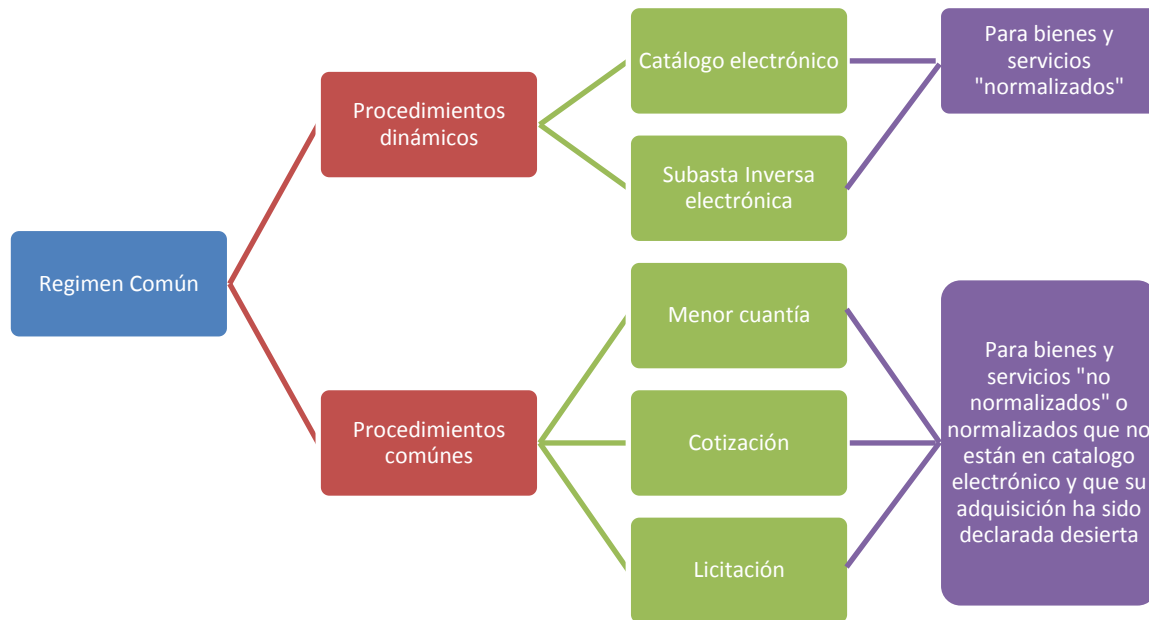
b) Procedimientos de contratación

El SNCP contempla dos grandes regímenes de contratación: procedimientos de **régimen común** y procedimientos de **régimen especial**.

La LOSNCP determina a los procedimientos de **régimen común** como todas las contrataciones de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, que se someten al régimen general de contratación (véase la figura 6). A partir de esta categorización, la **normalización**¹⁴ de los bienes y servicios es un factor determinante para iniciar un procedimiento de contratación. Esta terminología técnica está vinculada al proceso de elaboración e implementación de normas, a efectos de lograr, entre otros aspectos, la calidad de los bienes y servicios, incluidos las obras que demanda el Estado. Dentro del régimen común se incluyen los procedimientos dinámicos (bienes y servicios normalizados) y procedimientos comunes —bienes y servicios no normalizados y aquellos normalizados que no constan en los procedimientos dinámicos o sus adjudicaciones han sido declaradas desiertas—.

¹⁴ EL artículo 42 de la RGLOSNCP define a los bienes y servicios normalizados como “(...) aquellos cuyas características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas u homologadas por la entidad contratante; y en consecuencia, dichas características o especificaciones son homogéneas y comparables en igualdad de condiciones.”

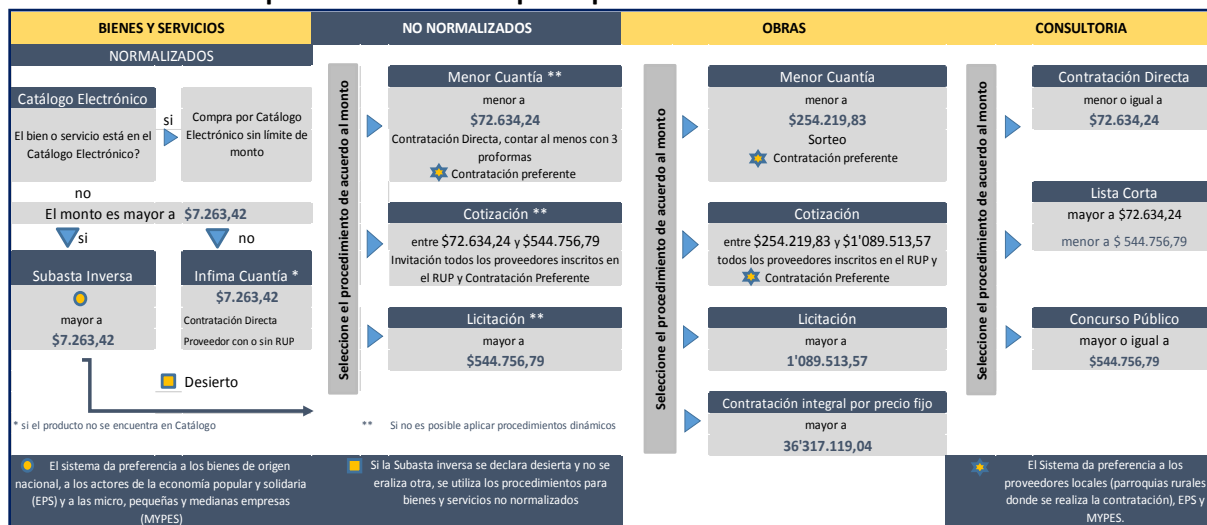
Figura 6
Procedimientos de régimen común



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En esta categorización, para el caso de bienes, los procedimientos contemplados en la LOSNCP son: catálogo electrónico, subasta inversa, menor cuantía, cotización y licitación (véase el cuadro 6). Para seleccionar la tipología de procedimiento a utilizar por parte de la entidad contratante la Ley señala como criterios a la normalización y el umbral del monto¹⁵. La figura siguiente muestra el flujo para la selección del procedimiento de contratación definidos para el 2015.

Figura 7
Proceso para seleccionar el tipo de procedimientos de contratación año 2015



Fuente: SERCOP

¹⁵ La LOSNCP define los umbrales de los montos de contratación en función del presupuesto inicial del Estado.

Cuadro 6
Métodos de compra pública, por tipo de producto

	Método de compra	Monto ¹⁶	Descripción
Bienes Y Servicios	Compras por catálogo	Sin límite	Compras en Convenio Marco. Aplicable a bienes normalizados.
	Ínfima Cuantía	Menor a \$6.860,13	Compra directa a través de factura. El proveedor no necesita estar en RUP ¹⁷ . Aplicable a bienes normalizados y no normalizados.
	Subasta inversa Electrónica	Igual o mayor a \$6860,13	Puja hacia la baja de precios, online. Aplicable a bienes normalizados.
	Menor cuantía	Menor a \$68.601,3	La autoridad encargada puede seleccionar directamente a un proveedor que cumpla los requisitos. Aplicable a bienes no normalizados.
	Cotización	Entre \$68,601.3 y \$514,509.56	Evaluación de Proveedores con comisión técnica y posterior puja hacia la baja de precios, en acto público u online. Aplicable a bienes no normalizados.
	Licitación	Mayor a \$514,509.56	Evaluación de Proveedores con comisión técnica y posterior puja hacia la baja de precios, en acto público u online. Aplicable a bienes no normalizados.
Obras	Menor cuantía	Menor a \$240.104,46	La autoridad encargada puede seleccionar directamente a un proveedor que cumpla los requisitos
	Cotización	Entre \$240.104,46 y \$1.029.019,11	Evaluación de Proveedores con comisión técnica y posterior puja hacia la baja de precios, en acto público u online
	Licitación	Mayor a \$1.029.019,11	Evaluación de Proveedores con comisión técnica y posterior puja hacia la baja de precios, en acto público u online
Consultorías	Contratación Directa	Menor a \$68.601,3	El autoridad del ente contratante seleccionará a un consultor habilitado de la lista RUP
	Contratación mediante Lista Corta	Entre \$68,601.3 y \$514,509.56	A través del portal WEB se escoge un máximo de 6 y un mínimo de 3 de proveedores del RUP para que presenten sus ofertas técnicas y económicas.
	Contratación Mediante Concurso Público	Mayor a \$514,509.56	La Entidad contratante hará una oferta pública para que los habilitados en el RUP realicen sus ofertas. Se podrá hacer una oferta internacional siempre que esté autorizada por el SERCOP conforme al art. 37 de la Ley

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

El **catálogo electrónico** es un procedimiento dinámico el cual faculta la compra de bienes y servicios normalizados, de mayor demanda y que son sido requeridos por las entidades contratantes (responsables de las especificaciones técnicas de los bienes o servicios) independientemente del monto.

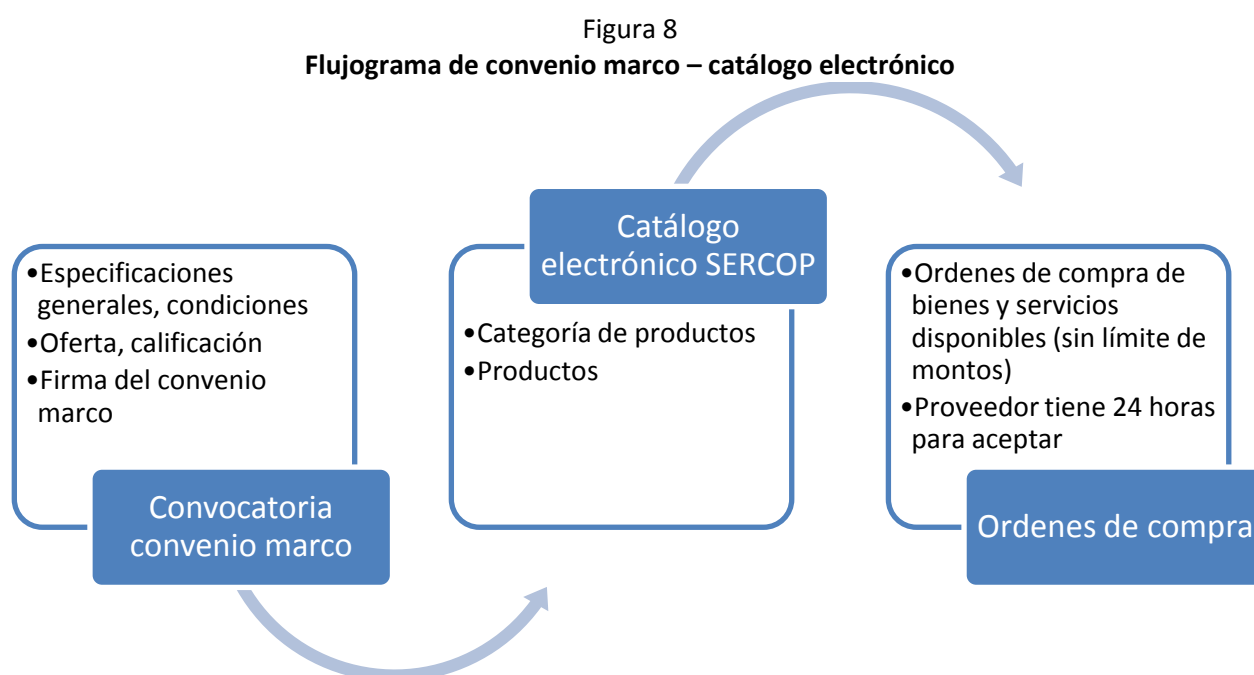
¹⁶ Los montos de tope están fijados por ley como proporción del presupuesto del gobierno. En el cuadro se ponen valores para una comprensión sencilla, y corresponden a los valores de acuerdo al presupuesto de 2014, que corresponde a

¹⁷ El RUP corresponde al Registro Único de Proveedores. Todos los procesos de compras, a excepción de Ínfima cuantía y Emergencia, exigen que el proveedor del producto esté en el RUP.

Para que un bien o servicio pueda ser incluido en el catálogo electrónico, el SERCOP realiza procesos de selección los cuales se materializan con la celebración de un **convenio marco**¹⁸. La convocatoria para la celebración de convenios marco para una categoría de productos o productos específicos se realiza en función de un análisis técnico de recurrencia, especificaciones técnicas que puedan ser normalizadas de carácter general; y, por solicitud de una entidad contratante. Al amparo de los convenios marco, el SERCOP incorpora o alimenta la oferta de productos en el catálogo electrónico que pone a consideración de las entidades contratantes. Hasta la fecha se han celebrado convenios marco para las siguientes categorías: (i) catálogo de bienes, (ii) inclusivo, (iii) vigencia tecnológica, (iv) repertorio de medicamentos, y (v) servicios.

Dentro del **catálogo de bienes** se incorporan las siguientes subcategorías: (i) insumos de limpieza, (ii) suministros de oficina, y (iii) reactivos. En el **catálogo de vigencia tecnológica** se incorporan las siguientes subcategorías: (i) equipos de computación, (ii) equipos de impresión, (iii) equipos médicos, y (iv) vehículos.

El catálogo electrónico constituye una herramienta importante para impulsar o promocionar bienes y servicios que incorporen un determinado componente nacional —acreedores a márgenes de preferencias— y que cumplan con estándares homologables para generar economías de escala.



Fuente: SERCOP

La **subasta inversa electrónica** es un procedimiento dinámico en el que los proveedores de los bienes y servicios, pujan hacia la baja el precio ofertado. El procedimiento se realiza cuando las entidades contratantes necesitan adquirir bienes y servicios normalizados cuya cuantía supera el monto equivalente al 0,0000002¹⁹ del Presupuesto Inicial del Estado (PIE) y que no constan en el Catálogo

¹⁸ Art. 43 RGLOSNC.

¹⁹ Para 2015, el Presupuesto Inicial del Estado fue de 36 mil millones de dólares. El monto para la subasta inversa electrónica es de \$7.263,42

Electrónico. El procedimiento se realiza a través del portal transaccional SOCE de acuerdo al cronograma que establece el SERCOP.

La **licitación** es un procedimiento común que permite contratar la adquisición de bienes o servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015. El artículo 48 de la LOSNCP también menciona que *“cuando no es factible aplicar los procedimientos dinámicos o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos.”*. Por el monto o umbral definido, la licitación constituye un procedimiento reservado para la participación de grandes empresas.

El **régimen especial** es el conjunto de procedimientos de contratación de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría, que efectúan las entidades contratantes atendiendo al objeto específico de contratación que se encuentra expresamente previsto en la LOSNCP y al cual le son aplicable los objetivos, principios y herramientas del SNCP. A pesar que las contrataciones de régimen especial están reguladas por la Ley, tienen cierta flexibilidad en la selección de uno o varios posibles participantes conforme a las reglas de participación previstos en la Ley y el reglamento, las resoluciones del SERCOP y lo dispuesto en los pliegos. Los procedimientos definidos en el artículo 2 de la LOSNCP se detallan a continuación:

- Adquisición de fármacos
- Asesoría y patrocinio jurídico
- Asesoría y patrocinio jurídico – consultas puntuales y específicas
- Bienes y servicio únicos – proveedor único
- Comunicación social
- Contrataciones con empresas públicas internacionales
- Contratos entre EP o sus subsidiarias
- Obra artística científica y literaria
- Repuestos o accesorios
- Sectores estratégicos
- Transporte correo interno y externo
- Contratos de instituciones financieras y de seguros del Estado
- Empresas públicas mercantiles y sus subsidiarias (**Giro Específico del Negocio**)
- Contratación de seguros

Los **Giro específico del negocio (empresas comerciales o subsidiarias) (GEN)** son los procedimientos de contratación que llevan adelante las empresas públicas y que están directamente relacionados con el giro de sus negocios, de acuerdo con el objeto social de la entidad contratante que consta en la ley de su creación, instrumento constitutivo, normativa sectorial o regulatoria o estatuto social, según sea el caso. La gran mayoría de entidades que hacen uso intensivo de esta modalidad de contratación se circunscriben a empresas públicas y a empresas de economía mixta en las que el Estado tiene una participación mayoritaria.

El órgano rector de la contratación pública determina las contrataciones que corresponden al GEN previo análisis de determinación y cumplimiento de los requisitos establecidos en el RGLOSNC. El análisis de determinación se enmarca en los objetos de contratación (códigos CPC a 9 dígitos) relacionadas exclusivamente al objeto social y que por ninguna naturaleza sean delegables o

tercerizadas que abra la posibilidad de evadir los procedimientos de régimen común como lo estipula el artículo 104 de la LOSNCP.

Al estar amparado por la LOSNCP el régimen especial no es discrecional²⁰. El gran vacío que genera es que no está circunscrito a la herramienta transaccional –SOCE– como las descritas en el régimen común. Sin embargo, existe la normativa que instruye la obligatoriedad del uso del portal para reportar las contrataciones realizadas bajo este régimen²¹.

Las contrataciones o adquisiciones adjudicadas por este régimen son publicadas posteriormente en el portal aunque en la práctica solamente se reportan las consideradas relevantes, por lo tanto, la información no es oportuna y no cuenta con expedientes completos lo que causa baja calidad de datos para análisis de información atentando contra los principios de transparencia, calidad y competencia. A pesar que existe una norma expresa para reportar las adquisiciones del régimen especial de acuerdo a las categorías definidas, las entidades contratantes utilizan la opción de **publicación especial** para reportar contrataciones realizadas por el GEN y otras. En ese sentido, la publicación especial no se debe considerar como herramienta del régimen especial, a la cual los análisis se deben referir para obtener información relevante del GEN.

Es necesario destacar la relevancia que tiene este tipo de contrataciones en el desempeño económico de la contratación pública. En 2013, las contrataciones por régimen especial alcanzaron el 45% del total adjudicado y el 2014 el 40%. Por lo tanto, es imperativo realizar un estudio exhaustivo de las contrataciones realizadas sobre el contenido de los bienes y servicios adheridos al objeto de contratación publicado por las entidades contratantes facultadas para usar este mecanismo de contratación.

Entre 2013 y agosto de 2015, los montos adjudicados²² alcanzaron los 5.745 millones de dólares en las contrataciones reportadas bajo GEN y publicación especial, de los cuales cerca del 50% son obras, 29% bienes, 19% servicios y 2% consultorías. Entre las principales entidades contratantes intensivas en adquisiciones bajo esta modalidad están Corporación Eléctrica del Ecuador (21%), Petroecuador EP (21%), Ecuador Estratégico EP (7,7%), Servicio de Contratación de Obras (7%), Corporación Nacional de Telecomunicaciones (6,2%), Ministerio de Transporte (5,7%) y Operaciones Rio Napo (5%). La contrataciones realizadas reportadas con empresas de origen extranjero representan el 42%. Sin embargo, este porcentaje parecería subestimado por cuanto existen empresas que para iniciar sus operaciones, primero obtienen el Registro Único de Contribuyente (RUC) para diligenciar el tema tributario, y adquirir un estatus nacional, salvo que se especifique y notifique por la Superintendencia de Compañías. Por lo tanto, la trazabilidad del origen de empresas se pierde y es supeditado a un acto declarativo el momento de registrarse en el RUP.

²⁰ Las adquisiciones por el régimen especial también aplican los objetivos, conceptos y principios de la LOSNCP; las herramientas del SNCP: RUP, PAC, SOCE; las normas comunes del Régimen General (Común): PAC, estudios completos, partida presupuestaria, participación nacional, asociación para ofertas (consorcios), modelos obligatorios pliegos (precontractuales y contractuales); uso de herramienta informática (portal), compras corporativas, vigencia de la oferta, divulgación – inscripción – aclaraciones y modificaciones de los pliegos, adjudicación, declaratoria de desierto, cancelación, adjudicatario fallido, expediente del proceso de contratación.

²¹ Ver Resolución INCOP-2013-081 del 30 de enero del 2013.

²² Información obtenida a través del aplicativo de inteligencia de negocios ANALISIS SERCOP.

La importancia que develan las cifras del GEN requiere de una estrategia integral que debería contemplar:

- Análisis del marco jurídico que permita acceder a las modalidades de contratación autorizadas²³ por el SERCOP que no responden a una categoría del Régimen Especial.
- Automatización para solicitudes de determinación del GEN acorde a un repositorio de CPCs vinculados a los objetos sociales de las entidades requirentes.
- Disposición de uso de herramienta de gestión de obras para seguimiento y evaluación (TCC).

c) Criterios para el otorgamiento de preferencias en la Contratación Pública

La evolución de los lineamientos estratégicos del Sistema Nacional de Compra Pública analiza a partir de los informes anuales de rendición de cuentas, los cuales describen la hoja de ruta y el cumplimiento de los objetivos estratégicos planteados. En 2013, el SERCOP en coordinación con las diferentes entidades del sector de la producción y la planificación del Estado, estructuró una política focalizada en la adquisición de bienes y servicios de origen ecuatoriano en alineamiento al PNBV y al objetivo de impulsar la transformación de matriz productiva.

A partir de 2013, las acciones emprendidas y plasmada mediante normativa expresa, pretenden alcanzar la mayor incorporación de componente ecuatoriano en las contrataciones y adquisiciones que realiza el Estado ecuatoriano. Cabe señalar que las acciones estratégicas propuestas por el SERCOP referente a compras plurianuales y transferencia tecnológica no han sido implementadas y solamente quedaron a nivel de iniciativas de trabajo interinstitucional (véase el cuadro 7).

Cuadro 7
Principales medidas adoptadas por el SERCOP²⁴, 2013-2015

2013	
Disposiciones para la priorización de las ofertas de bienes, servicios y obras de origen ecuatoriano en los procedimientos de contratación pública.	Criterios de calificación de las ofertas (RE- SERCOP-2013-089 y 092)
Normas para la aplicación, ejecución y verificación de cumplimiento del Valor Agregado Ecuatoriano (VAE) en las adquisiciones de bienes y servicios.	Verificación de cumplimiento del VAE (RE-SERCOP-2013-096)
Regulación que incorpora la subcontratación de micro y pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria en la ejecución de obras	RE- SERCOP-2013-09
Regulaciones con relación a la aplicación, metodología y verificación de cumplimiento de los resultados de los estudios de desagregación tecnológica en la contratación de obras	Establece con objetividad el grado de incorporación de materiales, mano de obra, equipos y servicios de origen ecuatoriano una vez que se ejecuten los trabajos. (RE-SERCOP-2013-095)
Normas que regulan la asociatividad temporal para efectuar compras corporativas entre entidades contratantes.	Regulaciones que orientan y facilitan adquisiciones bajo un enfoque de asociatividad entre los contratantes (RE-SERCOP2013-100)

²³ Las entidades autorizadas para realizar GEN están obligadas a presentar sus modalidades administrativas de contratación y su reglamento interno para conocimiento del SERCOP.

²⁴ Información tomada de los informes de Rendición de Cuentas SERCOP 2013 y 2014, y las resoluciones publicadas en el portal de SERCOP [http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cat_normativas/nor_res_ext].

Compra plurianual	Propuesta interinstitucional y primeros acercamientos a partir de bienes recurrentes.
Transferencia tecnológica	Propuesta de obligatoriedad de incorporar condiciones de “transferencia de tecnología” dentro del contrato a celebrar.
2014	
Mecanismos de identificación de VAE de ofertas.	Metodología para identificar el VAE de la oferta y los umbrales sectoriales y automatizar los medios de verificación (RE-SERCOP-2014-0019) derogada).
Catalogación masiva de productos	Propuesta de incorporación de productos en la herramienta de Catálogo Electrónico.
Automatización de herramientas informáticas.	Incorporación de resoluciones relacionadas a matriz productiva para que se reflejen en la automatización de las herramientas del SOCE.
Automatización de la herramienta de Giro Específico del Negocio.	Propuesta para automatizar la determinación del GEN para mejorar la calidad de datos que registra el sistema el momento de las publicaciones.
Herramienta TCC	Herramienta de apoyo para la ejecución de obras, permite estandarización de rubros a partir de análisis de precios unitarios, construcción de banco de precios unitarios.
Catalogación de Dinámico Inclusivo	Desarrollo del CDI para catalogar bienes y servicios con criterios inclusivos.
Mejorar la calidad de información del PAC.	Normas para seleccionar el CPC en el PAC (RE-SERCOP-2014-0021)
2015	
Determinación de umbrales del VAE por producto para aplicación de márgenes de preferencias.	Metodología para cálculo del VAE de la oferta para contrastar con los umbrales determinados y definir la (RE-SERCOP-2015-0031)
Determinación de una oferta como ecuatoriana en los procedimientos de adquisición de bienes y prestación de servicios.	Metodología de cálculo de los umbrales de VAE de la oferta por parte de las entidades contratantes (RE-SERCOP-2015-0033)
Establecimiento de formularios electrónicos para cálculo del VAE	Establecimiento de formularios electrónicos para el cálculo automático y en línea de los umbrales de VAE para los procedimientos de contratación pública por parte de las entidades contratantes, así como para efectuar las declaraciones del VAE de las ofertas por parte de los proveedores (RE-SERCOP-2015-0038)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

El **sistema de preferencias** es un instrumento de fomento de inclusión social y de apoyo a la producción nacional. El SNCP asigna puntajes determinados a las ofertas que cumplen con criterios de inclusión social, participación nacional preferente y producción nacional. Para cada tipología de preferencias existe un instrumento normativo que se refleja en las condiciones de participación contenidos en los formatos de pliegos de uso obligatorio²⁵ (véase el cuadro 8).

²⁵ Resolución Externa SERCOP-RE-014-2014

Cuadro 8
Instrumentos de Sistemas de Preferencias

Tipo de preferencia	Instrumento
Participación nacional preferente	Preferencias a mipymes y actores de la Economía Popular y Solidaria
Producción nacional	Valor Agregado Ecuatoriano (VAE) y Desagregación Tecnológica

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP. El SERCOP establece dentro de las condiciones de participación y evaluación de ofertas, el otorgamiento de márgenes de preferencia a favor de las mipymes²⁶, acorde con lo establecido en el Reglamento General de la LOSNCP y a través de alguno de los siguientes mecanismos:

- Márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores.
- Criterios para contratación preferente establecidos en el artículo 52 de la Ley.
- Siempre que, luego de las evaluaciones de ofertas, exista la posibilidad de adjudicar a una mipyme y a otro proveedor que no tenga esta calidad, se preferirá a la mipyme.
- Posibilidad de que las mipymes mejoren su propuesta para que puedan igualar o superar la oferta de otros proveedores, luego de la evaluación de ofertas.
- Inclusión, en el catálogo electrónico, de bienes o servicios provenientes de mipymes, artesanos o actores de la economía popular y solidaria para que sean adquiridos preferentemente por las entidades contratantes. El procedimiento de selección a emplearse por parte del SERCOP para esta catalogación es la feria inclusiva.

El puntaje que el sistema transaccional asigna en función del tamaño proveedor registrado por el RUP se establece de la siguiente manera:

Cuadro 9
Márgenes de preferencia para mipymes y actores de la economía popular y solidaria

Tipo de proveedor	Márgenes de preferencia respecto a:		
	Extranjero	Nacional	
Micro y pequeño	20%	Mediano	5%
		Grande	10%
Mediano	15%	Grande	5%
Grande	10%		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

A través de las preferencias a la producción nacional se pretende incentivar la incorporación de componente de origen ecuatoriano para bienes (**Valor Agregado Ecuatoriano, VAE**) como para las obras (**Desagregación Tecnológica**) que contrata el Estado.

Para la aplicación de preferencias por producción nacional en el caso de bienes, el SERCOP tiene la facultad de determinar umbrales mínimos de Valor Agregado Ecuatoriano por producto para considerar a los bienes y servicios como de origen nacional. Por lo tanto, los márgenes de preferencia para las

²⁶ Art. 16 del RGLOSNC

ofertas presentadas están en función de cumplir o superar el umbral establecido por el SERCOP y el puntaje que asigna el sistema transaccional por cumplimiento es de 5 puntos en el caso de superar el umbral definido por la entidad contratante²⁷.

La aplicación de los márgenes de preferencia se realiza de acuerdo a la siguiente estructura de evaluación determinada por el SERCOP (véase el cuadro 10).

Cuadro 10
Márgenes de preferencia a la producción nacional

	Parámetro	Valoración
Entidad	Experiencia general	
	Experiencia específica	
	Experiencia del personal técnico	
	Otro(s) parámetro(s) resueltos por la entidad	hasta 5 puntos
	Oferta económica	Desde 50 hasta 60 puntos
	SUBTOTAL	La sumatoria debe ser 85 puntos
SNCP	MYPES y AEPS	5 puntos
	MYPES y AEPS Locales ²⁸	5 puntos
	VAE	5 puntos
	TOTAL	La sumatoria debe ser 100 puntos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

En virtud de las tipologías de procedimientos dadas en función de los montos, los procedimientos de licitación están reservados para las grandes empresas dadas las características de índole financiero, por lo tanto, los márgenes de preferencias se conceden en base a parámetros de subcontratación y participación ecuatoriana²⁹ (véase el cuadro 11).

²⁷ En los procedimientos de Subasta Inversa Electrónica no hay asignación de puntaje solamente una validación de cumple/no cumple.

²⁸ En procedimientos como Cotización para bienes y servicios se asignan preferencias por la localidad del proveedor.

²⁹ Determinada por los estudio de desagregación tecnológica (DT).

Cuadro 11
Margenes de preferencia a la participación nacional en licitaciones

	Parámetro	Valoración
Entidad	Experiencia general	
	Experiencia específica	
	Experiencia del personal técnico	
	Otro(s) parámetro(s) resueltos por la entidad	hasta 5 puntos
	Oferta económica	Desde 50 hasta 60 puntos
	SUBTOTAL	La sumatoria debe ser 85 puntos
SNCP	Subcontratación	5 puntos
	Participación Ecuatoriana (DT)	10 puntos
	TOTAL	La sumatoria debe ser 100 puntos

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

La determinación de **Valor Agregado Ecuatoriano (VAE)** constituye el indicador del porcentaje de componente nacional que tienen los bienes y servicios que adquiere y contrata el Estado. El cálculo del **VAE por producto** ha tenido la difícil tarea de encontrar una metodología adecuada para su cálculo y adopción en la contratación pública. La reciente metodología determinada por el SERCOP se fundamenta en la conceptualización de la matriz insumo-producto, de acuerdo al estándar internacional de Naciones Unidas y del Sistema de Cuentas Nacionales 2008. El cálculo se obtiene de la relación entre el consumo intermedio de componente nacional respecto al valor de la producción a precios básicos³⁰ de la Matriz Insumo-Producto (MIP). Las compras de bienes y servicios que utilizan las industrias como insumos para generar sus productos se denomina consumo intermedio. El cálculo se refleja en la siguiente ecuación:

$$VAE_i = \frac{\text{Consumo Intermedio Componente Nacional}_{\text{por CIMIP}}}{\text{Producción Total a Precios Básicos}_{\text{por CIMIP}}} \times 100$$

Valor Agregado Ecuatoriano por producto
(i) a partir de la Matriz Insumo-Producto en código CIMIP (Clasificador de Industrias de la Matriz Insumo-Producto)

El valor que se obtiene corresponde la VAE del Clasificador de Industrias de la Matriz Insumo-Producto (CIMIP), que tiene correspondencia con el Clasificador de Productos de Cuentas Nacionales (CPCN), así como con el Clasificador de Industrias de Cuentas Nacionales (CICN). A partir de este resultado, se empieza una serie de correlaciones que se inicia con CIMIP a códigos CPCN, y luego de códigos CPCN a código CPC nivel 5. Finalmente de esta etapa de correlación, se extrapola los valores a los códigos CPC a 9 dígitos.

Según los resultados de esta metodología, se obtuvieron VAE para 17.643 bienes clasificados por el CPC versión 2.0. La instrumentación a nivel operativo y las atribuciones que entrega el SERCOP a las

³⁰ El precio básico corresponde al monto que recibe el, sin tomar en cuenta impuesto, pero incluyendo subsidios. Estos precios tampoco incluyen los costos de transporte y comercialización.

entidades contratantes para la fijación del umbral del VAE en función del tipo de adjudicación se encuentra establecido en la resolución RE-SERCOP-2015-0031³¹.

El marco teórico de la Matriz Insumo-Producto fue desarrollado por el Banco Central del Ecuador, y presentado en mayo del 2014, pretende cuantificar los efectos directos e indirectos que las industrias tienen sobre la economía ecuatoriana y convertirse en un mecanismo de previsión y evaluación de la política pública aplicadas sobre las cadenas productivas priorizadas. La concepción bastante teórica y con supuestos como la homogeneidad sectorial, invarianza de los precios relativos, hipótesis de proporcionalidad —cantidad de insumos varía en la misma proporción que varía la producción—, hipótesis de aditividad —el efecto total sobre la producción de varios sectores es igual a la suma de los efectos sobre la producción de cada uno de los sectores— desmerece la dinámica financiera empresarial medida a partir de las declaraciones tributarias mensuales, es decir, del pragmatismo.

La aplicación de la metodología en la contratación pública no hace otra cosa que ratificar la estimación del Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO) de 2008³², sobre la consideración del umbral del 40% para bienes y 60% para servicios. Este hecho se evidencia en la conclusión de la metodología implementada por el SERCOP en el 2015 *“(...) conforme a las características propias del sistema productivo ecuatoriano y en base a los resultados obtenidos en esta metodología, se comprueba la existencia de producción nacional que no alcanza el umbral general de 40% para bienes. No obstante, también se comprueba la existencia de producción ecuatoriana de bienes que supera el umbral general. Para estos bienes el umbral se mantiene en el 40% (...)”*.

Por lo tanto, existe un retroceso a todo el esfuerzo interinstitucional para la definición de los umbrales de valor agregado ecuatoriano con medios de verificación que permiten tener una lectura más acertada del porcentaje mínimo de VAE que debe cumplir una oferta para que sea considerada ecuatoriana y acceda a las preferencias estipuladas en la normativa vigente.

Análogamente, los oferentes deben declarar su consumo particular de insumos nacionales en los formularios establecidos en los modelos obligatorios de pliegos de los procedimientos de contratación pública. Así, de acuerdo al SERCOP, la forma como se calcula el consumo de insumos nacionales en la Matriz Insumo-Producto debería ser consistente con la manera en la que el proveedor declara su valor agregado ecuatoriano en los formularios mencionados.

El VAE de la oferta (VAEO) es el porcentaje de valor agregado ecuatoriano declarado por el oferente. Su aplicación parte de la información del formulario “Declaración de Valor Agregado Ecuatoriano de la oferta” definido en la resolución RE-SERCOP-2015-0033, por lo tanto constituye una información declarativa y discrecional por parte de los oferentes. La determinación del VAE de la oferta permite establecer, en caso que las ofertas que no alcancen el umbral para el procedimiento de contratación pública respectivo, sea considerada como **extranjera**.

Los proveedores tienen la obligación de calcular el VAEO junto con la entrega de la oferta a través del Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE). Para el efecto, deben completar un formulario simplificado y anexo electrónico en el módulo facilitador USHAY Ofertas, el mismo que contiene los siguientes campos:

³¹ Véase en línea: [http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cat_normativas/nor_res_ext]

³² El MIPRO mediante oficio No. MIC: E-F-201-2008-SCI de 6 de noviembre del 2008 recomendó la consideración de un bien de origen ecuatoriano cuando este incorpore un umbral igual o superior al 40% del costo.

- Monto en dólares de las importaciones directas realizadas por el oferente, relativas a los bienes, y/o servicios de la oferta presentada.
- Monto en dólares de las compras en Ecuador que son importadas por terceros (proveedores del oferente), relativas a los bienes y/o servicios de la oferta presentada.
- Monto en dólares de la oferta económica del proveedor, para el caso de Menor cuantía, Cotización y Licitación. En lo referente a Subasta Inversa Electrónica se tomará el último valor definido en la puja

$$VAE_{oferta} = \left[1 - \frac{(a + b)}{c} \right] \times 100$$

a: Valor de importación para cumplir con la oferta
b: Valor de compra local pero que es de origen importado
c: Valor de la oferta económica presentada.

A continuación se ilustra el mecanismo de determinación del VAE de la oferta (véase la figura 9).

Figura 9
Ejemplo de cálculo VAE de la oferta

Ejemplo 1:	
Umbral del Valor Agregado Ecuatoriano (VAE) del procedimiento de contratación pública calculado por el Sistema y señalado por la entidad en los pliegos: 63%	
Formulario de Declaración de Valor Agregado Ecuatoriano de la Oferta	
	SI NO
¿ Es intermediario (importador directo, distribuidor o comerciante) de todos los productos que conforman su oferta?	☐ ☒
Valor en USD \$	
(a) ¿Cuánto va a importar directamente para cumplir con esta oferta?	\$ 123.605,92
(b) ¿Cuánto va a comprar en el Ecuador, pero que es importado, para cumplir con esta oferta ?	\$ 475.892,33
(c.) Oferta económica final	\$ 1.855.600,35
VAE oferta	67,69 %

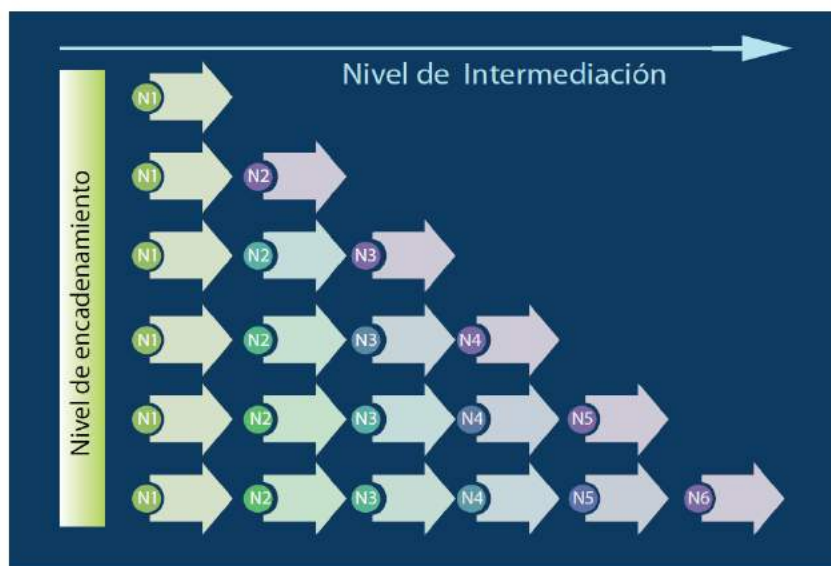
Fuente: SERCOP / Dirección de Capacitación

En esta metodología propuesta existe un criterio decisorio para determinar el acceso a puntaje adicional por el VAE y constituye la **condición del oferente de ser o no intermediario** (importador directo, distribuidor o comerciante) de todos los productos que conforman la oferta. Así, en caso de cumplir con el umbral y es importador, solamente tiene derecho a participar con otras ofertas ecuatorianas, pero no accede a puntos por VAE.

El principal problema identificado al requerimiento del VAE y de la desagregación tecnológica constituye la subjetividad en la manera de generar los datos y la inexistencia de medios de verificación automatizados. La resolución 031 y 033-2015 pretendían simplificar la manera de entender y declarar el VAE para los oferentes, sin embargo elevó el grado de discrecionalidad y distorsión de nivel de componente nacional en los bienes, obras y servicios que adquiere el Estado. Este hecho se ha convertido en un requisito de cumplimiento, degenerado en una estimación que el oferente debería apuntar para cumplir con los umbrales establecidos y poder participar con márgenes de preferencia que aventajen a otras ofertas presentadas. La efectividad del requerimiento debería ser cuantificado a partir de los resultados con grupos focales que permita comprender las practicas declarativas que llevan a cabo al momento de enviar su oferta.

En 2014 existió una iniciativa de calcular el **Valor Agregado Ecuatoriano Empresarial** fundamentado en la esfera tributaria de los contribuyentes del Estado. El valor agregado empresarial es el porcentaje empresarial de bienes intermedios y/o finales de fuente originaria nacional que se obtiene a lo largo de la cadena de valor. Por tanto, el VAE sectorial podría ser definido como la sumatoria de contribuciones de origen nacional en el proceso productivo, en los diferentes sectores económicos correlacionado con todos los productos (códigos CPC) vinculados a la actividad empresarial.

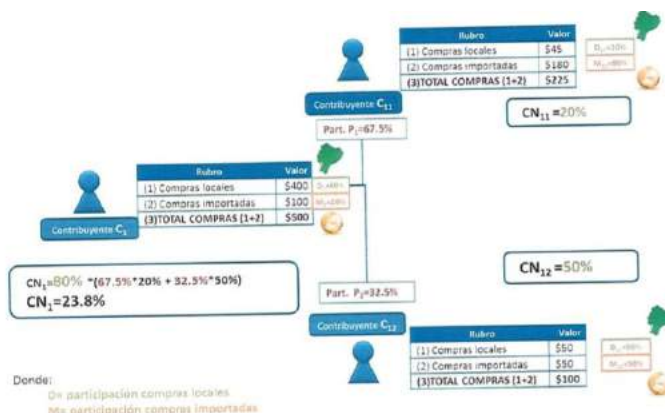
Figura 10
Metodología de cálculo del Valor Agregado Ecuatoriano Empresarial



Fuente: SERCOP y SRI.

Las potencialidades de esta metodología se fundamenta en la robustez de las bases de datos del Servicio de Rentas Internas (SRI) como del SERCOP (RUP). Además destaca las principales fortalezas: (i) autonomía institucional para el manejo de la información, (ii) el grado de automatización; y (iii) la interoperabilidad existente en tiempo real entre SRI-SERCOP. El organismo recaudador de tributos se convierte en un mecanismo verificador dinámico de primer orden. La estructura de datos consolidados a partir de las declaraciones tributarias identifica los montos por compras locales e importaciones de la empresa o unidad productiva. La propuesta metodológica desarrollada por el SRI y el SERCOP calcula la proporción de compras locales realizadas respecto del total de las compras efectuadas por un proveedor; replicando dicho análisis a los diferentes niveles de su cadena de valor (hasta seis niveles hacia atrás) (véase la figura 10). En la figura se indica el cálculo realizado por el SRI para la obtención del VAE empresarial de un contribuyente (véase la figura 11).

Figura 11
Ejemplo de cálculo del Valor Agregado Ecuatoriano Empresarial



Así, el VAE (e) de un proveedor del Estado se puede expresar como la relación $\frac{D}{D+M}$ y la integración de los componentes de sus proveedores se realiza mediante un promedio ponderado de los componentes nacionales de cada uno de ellos, resultando la expresión:

$$VAE(e) = \frac{D}{D+M} \sum_{i=1}^n p_i CN_i$$

Fuente: SERCOP y SRI.

Evidentemente, es un cálculo a nivel de empresa (actividad económica) y no de producto. Sin embargo, es una buena aproximación que evita la discrecionalidad del oferente, automatiza la obtención del valor estimado para cada proveedor del Estado y define los umbrales de cumplimiento por producción nacional. La metodología empresarial evidencia la realidad de la industria ecuatoriana y sincera las deficiencias de las estructuras productivas de origen ecuatoriano para la transformación sustancial de bienes que son requeridos por el Estado. Además, identifica las actividades económicas que requieren ser focalizadas con incentivos para desarrollo de industrias que generen mayor grado de componente nacional.

El cálculo del VAE Empresarial Sectorial parte de la definición de los sectores, los cuales fueron determinados en función de la sección "C" (Manufactura) de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas a 6 dígitos, revisión 4.0, es decir, las actividades económicas relacionadas con la manufactura que intervienen en la contratación pública.

Por su parte, los umbrales se definieron en base a cuartiles, el cual permite determinar la distribución del VAE(e) de los proveedores. El valor del primer cuartil de cada sector se define como el umbral sectorial. Cabe indicar que la definición de umbrales a través de este método posibilita la inclusión mayoritaria de proveedores en el esquema de preferencias por producción nacional.

Los umbrales sectoriales se determinan en función del VAE del cuartil más bajo (primer cuartil). Para los sectores en los cuales la información disponible del VAE empresarial corresponda a menos de 4 proveedores participantes, el umbral es calculado en base al agrupamiento de la correspondiente actividad económica a nivel 4 (CIU, 4 dígitos). En los casos en los que persista la falta de este número mínimo de observaciones, el umbral se calculará con el agrupamiento de la actividad económica a 3 o 2 niveles.

Cuadro 12
Análisis comparativo entre metodología VAE Empresarial y VAE Producto, ejemplo de vehículos

Metodología	Producto / Sectorial	Umbral (VAEp; VAEe)
VAE Empresarial	Servicio de ensamblaje y fabricación de carrocerías incluidas cabinas para vehículos automotores (actividad económica)	6.4%
VAE Producto (vigente)	Vehículos – CPC 49113	40%

Fuente: SERCOP y SRI.

Para ejemplificar el alcance y efectividad de los resultados del VAE producto (metodología vigente) y VAE empresarial, se hace referencia al producto vehículos y a la actividad económica de ensamblaje de vehículos³³ (véase el cuadro 12). Como se evidencia, para el sector automotriz la actual resolución calcula un umbral de VAE por unidad producida del 40%, es decir, existiría una considerable producción nacional de la materia prima utilizada para el ensamblaje de vehículos. En contraste, con el método de compras locales y encadenamiento de proveedores, se obtiene un umbral para las actividades económicas relacionadas al producto del 6,4% correspondiente a la actividad ensambladora de vehículos en el Ecuador. El visualizador del VAE empresarial está en producción y a disposición de los interesados³⁴, tal como se puede observar en el VAE(e) para un ensamblador de vehículos que es proveedor del Estado.

Figura 12
Visualizador del VAE empresarial

Fuente: SERCOP

³³ El umbral del VAE Empresarial agrupa a las empresas comunes al servicio de ensamblaje de vehículos, con su respectivo VAE empresarial obtenido del SRI, para facilitar el ejemplo, mediante un promedio simple se determina el componente nacional de esta actividad económica, así: Manufacturas Armaduras Y Repuestos Ecuatorianos S.A. Maresa (0,06624), Omnibus BB Transportes S.A. (0,04095), Ciudad Del Auto Ciauto Cia. Ltda. (0,09699), Aymesa S.A. (0,05354)

³⁴ <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/formulario/formularioVae.php>

El **Material Original Ecuatoriano (MOE)** es otra metodología alternativa desarrollada por el MIPRO para determinar el grado de incorporación de componentes originarios del Ecuador y el grado de transformación sustancial de los bienes que se producen en el Ecuador. La metodología del MOE fue una propuesta de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en 1999, aplicada al sector automotriz en una primera etapa. En este caso, la integración ecuatoriana se considera al porcentaje de incorporación del MOE respecto al total del material del CKD incorporado al vehículo. Por lo tanto, la metodología para la determinación del VAE producto propuesta por el MIPRO se refleja en la siguiente expresión:

$$\%MOE = 100 \times \frac{MOE}{MOE + MNOE}$$

MOE: Material originario ecuatoriano valores de las partes calificadas como nacional

MNOE: Material no originario ecuatoriano o costo CIF del CKD importado

En ese sentido, el VAE por producto se inicia con la descomposición de los materiales que conforman el bien y la identificación de las empresas (nacionales o extranjeras) que son proveedoras de los insumos. Lo siguiente es la descomposición y valoración (costo) de cada elemento, en este escenario existen las siguientes alternativas: material local (ML) o importado (I) y costo directo de producción del insumo (CD). Finalmente se determina el monto total de los valores locales (local corregido L) para determinar el valor del MOE (de los valores de las partes calificadas como material originario ecuatoriano).

El objetivo principal de esta metodología es fortalecer el **Registro de Producción Nacional de Bienes (RPNbs)** a partir de la generación de fichas de productos en base a la recurrencia de la contratación pública. El proyecto arrancó con el plan piloto de luminarias y aspiraba avanzar con un listado de bienes definidos a partir de la recurrencia de la contratación pública. En el mes de marzo del 2015, el MIPRO realizó el lanzamiento del proyecto con 15 categorías de productos y 49 productos específicos. Sin embargo, la implementación de este plan piloto fue discontinuado debido a cambio de autoridades en ambas entidades.

El MIPRO tiene habilitado el RPNbs en su plataforma informática a consideración de los productores, ensambladores o comercializadores ecuatorianos cuyo propósito es registrar los bienes considerados como nacionales y posteriormente entrar en el análisis de MOE contrastada con el formulario simplificado declarativo del SERCOP. La plataforma del MIPRO registra los componentes que son parte del producto final, la mano de obra utilizada en el producto final, el proceso productivo e identifica las etapas de producción del bien. Además permite subir archivos digitales para respaldar la información de las solicitudes (facturas, roles de pago, imágenes del bien y diagramas de flujo).

La integración de las plataformas del RPNbs y el SOCE no ha podido concretar por la falta de un proceso colaborativo oficializado que automatice que el repositorio de bienes del MIPRO interactúe con el SOCE, clasificador central de productos y RUP. Además, la falta de institucionalización del proceso por incapacidad técnica y jurídica que faculte y disponga la entrega de información de un proveedor adjudicado (RUP) al MIPRO para evaluación del RPNbs a través de una resolución externa de carácter vinculante.

La **desagregación tecnológica**³⁵ es una metodología para los procedimientos de obras, tanto de régimen común como de régimen especial, que tiene por objetivos determinar la proporción mínima de participación nacional o local en una contratación de obras e infraestructura.

³⁵ RESOLUCIÓN INCOP No. 031-09 y RE-SERCOP-095-2013.

Las entidades contratantes previo la convocatoria para un procedimiento de ejecución de obra pública por régimen común o régimen especial —incluidos aquellos del giro específico del negocio— cuyo presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente a licitación de obras, tienen la obligación de ejecutar el estudio de desagregación tecnológica para determinar el porcentaje de componente nacional mínimo aceptable. Los resultados del estudio de desagregación técnica se reflejan en los pliegos del proceso. El oferente o participante, tiene la obligación de desarrollar su propio análisis de desagregación tecnológica en la propuesta que entrega a la entidad. La no presentación del estudio de desagregación tecnológica o la acreditación de un porcentaje de participación inferior al mínimo establecido por la entidad es causal de rechazo de la oferta.

La metodología de determinación estima los componentes para cuya provisión se ha identificado producción nacional, con la cuantificación correspondiente en función del porcentaje del presupuesto referencial, tanto a nivel de cada ítem o componente, como en relación al valor total de la obra. El primer insumo constituye todos y cada uno de los rubros que conforman el presupuesto y el respectivo peso relativo de cada uno de ellos. Cada rubro es categorizado de acuerdo al código CPC. En segundo lugar, se determina la participación ecuatoriana de rubros expresados en porcentaje del precio unitario³⁶ de los cuales se proponen cuatro componentes fundamentales que hacen la estructura del costo: equipos, mano de obra, materiales y transporte. Por tanto, para cada uno de los elementos del rubro se determina el porcentaje del valor agregado ecuatoriano como se desprende en el formato requerido por el SERCOP a las entidades contratantes para la desagregación tecnológica (véase la figura 13).

³⁶ Desglose detallado de todos los elementos de costo involucrados para la ejecución de una unidad de medida de un rubro en particular.

Figura 13
Rubros y componentes para el cálculo del VAE

ANÁLISIS DEL PRECIO UNITARIO						DETERMINACIÓN DEL VAE del Rubro				
Rubro: _____						Unidad: _____				
EQUIPOS						Peso Relativo Elemento (%)	CPC Elemento	NP / EP / ND	VAE (%)	VAE (%) Elemento
Descripción	Cantidad	Tarifa	Costo hora	Rendimiento	Costo	(PRT = Td / Q)	?	?	Vi (%)	VAEi = PRT*Vi (%)
T	A	B	C=A*B	R	D=C*R (Td)					
SUBTOTAL M										
MANO DE OBRA						Peso Relativo Elemento (%)	CPC Elemento	NP / EP / ND	VAE (%)	VAE (%) Elemento
Descripción	Cantidad	Jornal/hr	Costo hora	Rendimiento	Costo	(PRX = Xd / Q)	?	?	Vi (%)	VAEx = PRX*Vi (%)
X	A	B	C=A*B	R	D=C*R (Xd)					
SUBTOTAL N										
MATERIALES						Peso Relativo Elemento (%)	CPC Elemento	NP / EP / ND	VAE (%)	VAE (%) Elemento
Descripción	Unidad	Cantidad	Precio unitario	Costo		(PRY = Yd / Q)	?	?	Vi (%)	VAEy = PRY*Vi (%)
Y		A	B	C=A*B (Yd)						
SUBTOTAL O										
TRANSPORTE						Peso Relativo Elemento (%)	CPC Elemento	NP / EP / ND	VAE (%)	VAE (%) Elemento
Descripción	Unidad	Cantidad	Tarifa	Costo		(PRZ = Zd / Q)	?	?	Vi (%)	VAEz = PRZ*Vi (%)
Z		A	B	C=A*B (Zd)						
SUBTOTAL P										
TOTAL COSTO DIRECTO (M+N+O+P)										
INDIRECTOS %										
UTILIDAD %										
COSTO TOTAL DEL RUBRO										
PRECIO OFERTADO										

Terminología:

PRi: Peso relativo del elemento i
EP: Elemento Enteramente Producido
NP: Elemento No Producido
ND: Elemento que no hace parte de las listas anteriores.

Fuente: SERCOP, Resolución RE-SERCOP-0095-2013

Para la determinación del porcentaje de participación ecuatoriana mínimo del proyecto se pondera el VAE de cada rubro con su peso relativo en relación al presupuesto total (véase la figura 14).

Figura 14
Tabla de rubros totales para cálculo del VAE

Descripción del rubro	Cantidad	Precio Unitario del rubro (\$)	Precio Global del rubro (\$)	Peso Relativo del rubro (%)	Agregado Ecuatoriano del rubro (%)	Agregado Ecuatoriano Ponderado (%)
Rubro 1	A1	B1	G1 = A1*B1	R1 = G1 / M	VAE1	AEP1 = R1*VAE1
Rubro 2	A2	B2	G2 = A2*B2	R2 = G2 / M	VAE2	AEP2 = R2*VAE2
Rubro 3	A3	B3	G3 = A3*B3	R3 = G3 / M	VAE3	AEP3 = R3*VAE3
-----	---	---	---	---	---	---
-----	---	---	---	---	---	---
-----	---	---	---	---	---	---
Rubro n	An	Bn	Gn = An*Bn	Rn = Gn / M	VAEn	AEPn = Rn*VAEn
M: Monto del proyecto PPNM (%): Porcentaje de Participación Nacional Mínimo				$\sum \frac{G_i}{M}$ %		$\sum (R_i * VAE_i)$ (%) = $\sum AEP_i$

Fuente: SERCOP

Los porcentajes del VAE para cada rubro (precio unitario) se consideran en base a las recomendaciones que formula el MIPRO, mediante oficio No. MIC: E-F-201-2008-SCI de 6 de noviembre del 2008, en el que se establece la participación nacional en los siguientes términos:

- Origen nacional de un bien: cuando un bien incorpore un agregado nacional igual o superior al 40% del costo
- Origen nacional de un servicio u obra: si el oferente es una persona natural o jurídica domiciliada en el país donde ejerza sus actividades sustanciales, y más del 60% de su oferta represente el costo de la mano de obra, materias primas e insumos nacionales.

Nuevamente, emerge la necesidad de contar con un repositorio único y validado del porcentaje de VAE para remplazar el cálculo discrecional definido por el MIPRO y que se encuentra en vigencia para el caso de obras.

Para los proveedores del Estado el mecanismo de determinación de la participación nacional de la oferta para un procedimiento en obras utilizado por los proveedores del Estado responde a un formulario simplificado que tiene que ser completado y remitido con la oferta económica (véase la figura 15).

Figura 15

Cálculo de la participación nacional como resultado del estudio de desagregación tecnológica

Formulario DT-06 (Para inclusión en los pliegos).

ESTIMACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN NACIONAL COMO RESULTADO DEL ESTUDIO DE DESAGREGACIÓN TECNOLÓGICA

Nombre del Proyecto:					
Descripción del proyecto:					
Código (cpc)	Componente del proyecto/Item (Bienes o Servicios)	Características técnicas del bien o servicio	% del presupuesto referencial de la obra	Participación Nacional mínima (en % del presupuesto referencial del componente/Item)	Participación Nacional mínima (en % del presupuesto referencial de la obra)
PARTICIPACIÓN NACIONAL MÍNIMA					_____ %

Fuente: SERCOP

A finales del 2013, el SERCOP estableció como mecanismos complementarios para la aplicación, metodología y verificación de cumplimiento de los resultados de los estudios de desagregación tecnológica en la contratación de obras, la adopción de sistemas informáticos especializados en obra

pública. Para este propósito el SERCOP y la Administración de la Generalitat de Catalunya, a través de su empresa pública “Infraestructuras de la Generalitat de Catalunya, SAU”, suscribieron un Convenio de Colaboración³⁷, el cual tiene por objeto la cooperación e intercambio de experiencias, compartir conocimientos, tecnología e información en lo relacionado con metodologías de control de costos, tiempo y calidad de inversiones en obra pública a través de la participación activa en términos administrativos y de apoyo de los recursos humanos.

En el marco del convenio se facultó la adquisición, con recursos del plan de inversiones del SERCOP, de un sistema integrado que incluye una base de datos y la estructura informática que permite almacenar la información sobre productos de construcción relativa al precio, al pliego de condiciones técnicas, a los ensayos de control de calidad, entre otras, todo ello particularizado para obras de edificación e ingeniería civil. El **TCC** es un sistema informático (software) para el establecimiento y seguimiento de los indicadores de tiempo, costo y calidad en el proceso constructivo.

El principal objetivo del TCC es reducir las deficiencias en todos los soportes de las obras en ejecución desde la formulación de presupuestos, análisis de precios unitarios (APU) acorde a la realidad del mercado público, normas técnicas, validación de calidad, entre otros. Por otro lado, permite la estandarización y homologación de formatos, nomenclaturas, herramientas, APU estandarizados, APU con especificaciones técnicas, generación de expedientes digitalizados para todos los contratos de obra pública.

La aplicación del TCC para la gestión de proyectos de ingeniería civil y edificación apoya y controla las dimensiones de tiempo, calidad y costo, desde la formulación del presupuesto inicial hasta el cierre de la obra mediante siete módulos informáticos: Presupuesto y condiciones técnicas, plan de trabajo, seguimiento económico, licitación y comparación de ofertas, control de calidad, seguridad y salud y consolidación.

La potencialidad de la herramienta radica en las funcionalidades que ofrece entre las que destacan: banco de precios y APU referenciales, banco de precios personalizado, elaboración de presupuestos, cronograma valorado, planilla de pago con ajuste de precios y multas, amortización de anticipo, Valor Agregado Ecuatoriano (estudio de desagregación tecnológica), seguimiento ejecución de obra, seguimiento económico y proyecciones de la ejecución (véase la figura 16).

A partir de las funcionalidades descritas, el TCC fortalece el proceso de supervisión y seguimiento contractual, principal deficiencia de los sistemas de contratación pública, desplegando a través de módulos de reportes el seguimiento de fechas contratación, garantías, seguimiento ejecución de obra, seguimiento económico, visualización de documentación generada de la obra, bienes adquiridos con mayor recurrencia en las obras, rangos de precios para cada bien, entre otros.

El proyecto de implementación se detuvo por cambio de autoridades en el SERCOP y por la falta de recursos para impulsar una campaña de difusión y capacitación. Actualmente, el TCC está cerrando la etapa de personalización y carga de bases de datos de rubros y precios unitarios referenciales incorporando los porcentajes del VAE acorde al 40/60 propuesto por el MIPRO para posterior lanzamiento con un plan piloto en obras de SENPLADES. Si bien las potencialidades y bondades de la herramienta son grandes, también es cierto que requiere de un apoyo interinstitucional para su adopción de manera obligatoria en las obras del sector público. Vale la pena resaltar que las

³⁷ Convenio suscrito en julio del 2013

contrataciones por el Giro Específico del Negocio son en su mayoría obras de infraestructura (50%) y por lo tanto esta herramienta permitiría acceder a información a nivel de detalle de la contratación que actualmente no es posible acceder.

Figura 16
Banco de precios referenciales del TCC

Componentes del precio:

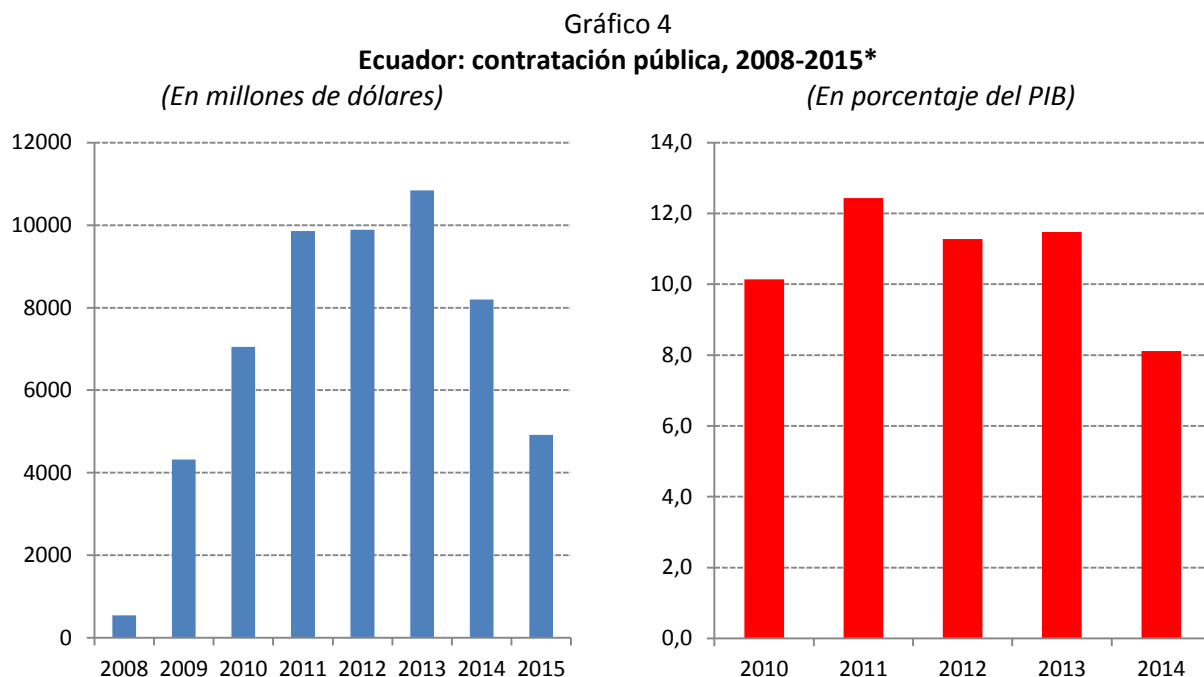
- Mano de obra
- Materiales
- Maquinaria
- Transporte

Código	U.M.	Descripción	Precio	Cantidad	Importe
ACT12000	m	Maestro de obra	14.300.000,00	0,0400	572,000,00
ACT12000	m	Oficial	7.650.000,00	0,0800	612,000,00
ACT13000	m	Ayudante	4.350.000,00	0,0016	6.960,00
8080010	m3	Concreto Reforzado Clase D de	273.612.000,00	1,0800	295.299,60
C1700006	m	Vibrador interno de concreto	3.350.000,00	0,0960	321,600,00
C1701010	m	Camión bomba de concreto	246.200.000,00	0,0240	5.908,800,00
C212000A	m	Concreto pautado de 7/10 m3/m	15.100.000,00	0,0400	604,000,00

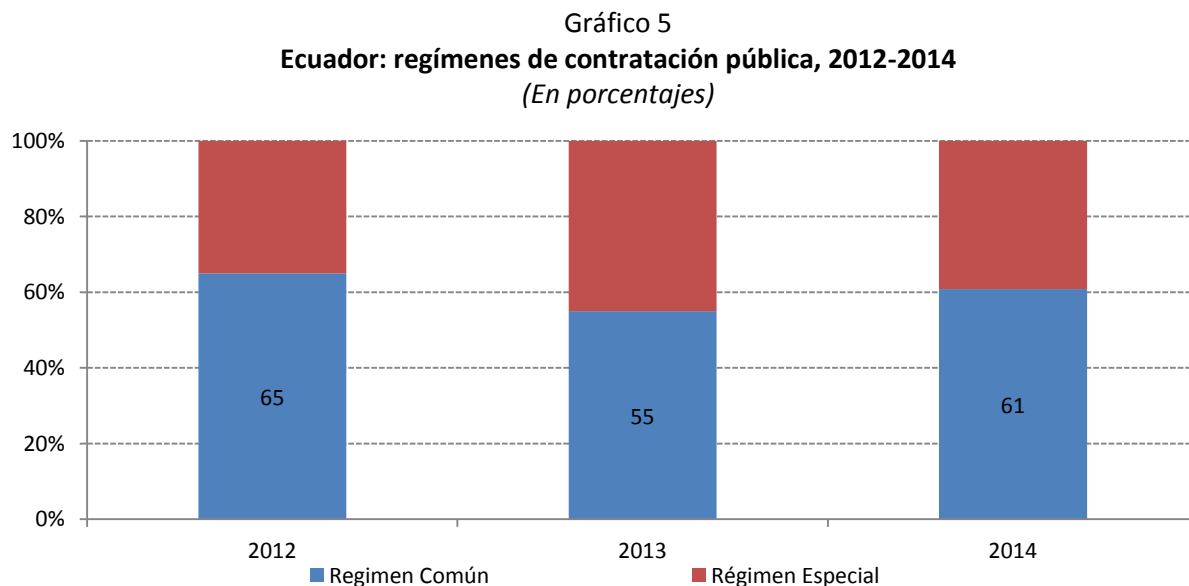
Fuente: SERCOP

IV. Tendencias de la contratación pública en Ecuador

La contratación pública es un eje transversal muy importante en el impulso económico productivo de Ecuador. La contratación pública alcanzó un máximo histórico de 10.843 millones de dólares en 2013, para luego mostrar una caída en 2014 y 2015. La compra pública es responsable de un tercio del presupuesto general del Estado, y representa cerca del 10% del PIB (véase el gráfico 4).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP
(*) Entre enero y agosto de 2015

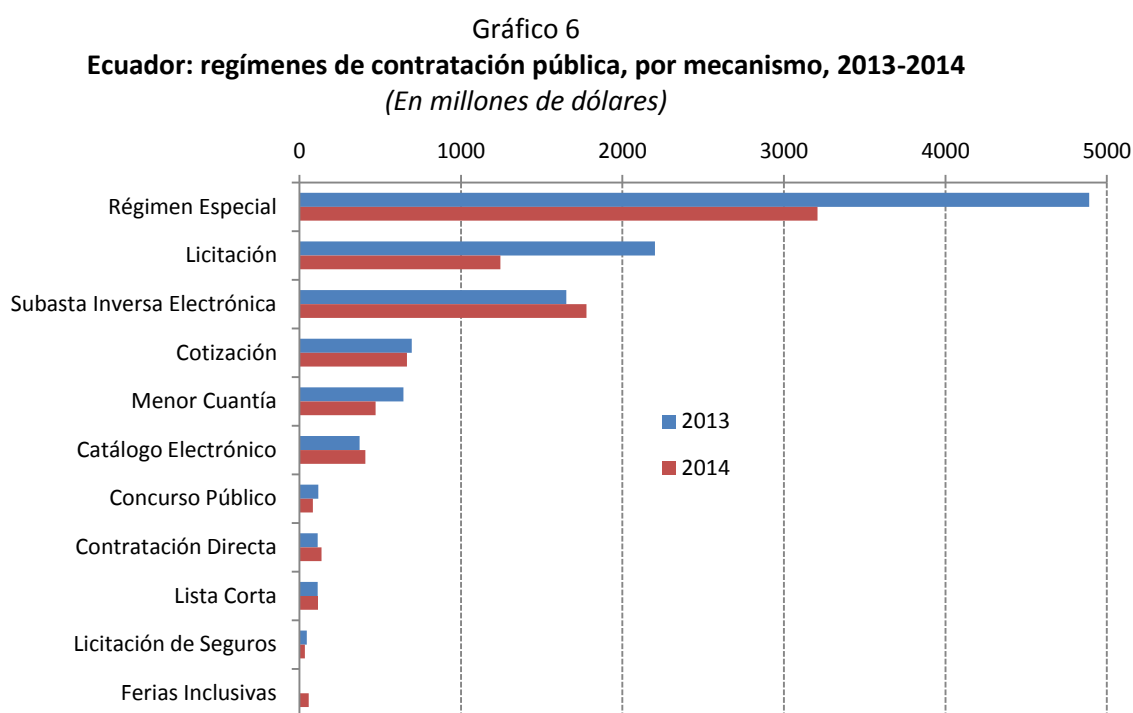


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

1. Características de la demanda

Los principales regímenes de contratación tanto el común como el especial son los que marcan el ritmo de la contratación y el centro de instrumentación de normativas que propician alcanzar los objetivos de transformación de matriz productiva. En 2014, las contrataciones realizadas en procedimientos concursables (**régimen común**) representan en 61%, mientras que las realizadas a través de procedimientos restringidos (**régimen especial**) el 39% (véase el gráfico 5).

Destacan las contrataciones realizadas al amparo del régimen especial por cuanto se llevan a cabo a través de tipologías de procedimientos que facultan la contratación directa o invitación expresa a un reducido número de participantes lo que atenta con el principio de concurrencia (véase el gráfico 6). Dentro del **régimen común** se ha establecido procedimientos de contratación que son determinados de acuerdo a criterios de umbrales por el monto de contratación y el tipo de compra, en tanto, que los de régimen especial únicamente al tipo de compra (véase el gráfico 6).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

Las contrataciones por **régimen especial** se encuentran distribuidas en varias tipologías creadas en el sistema informático, pero solamente de carácter informativo y no transaccional. Por esta razón, la calidad de la información suele no ser oportuna, incompleta y con datos inexactos en algunos casos (véase el cuadro 13).

Cuadro 13
Contratación pública bajo el régimen especial, por modalidad, 2014-agosto de 2015
(En dólares)

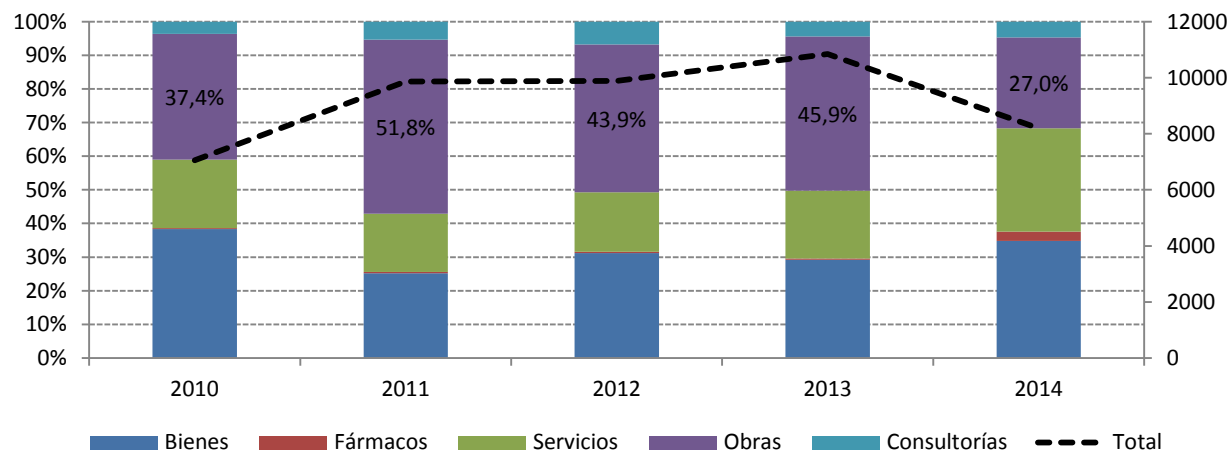
Herramienta	2014	Agosto 2015
Giro específico del negocio de empresas públicas	\$658.224.605,36	\$125.268.844,84
Publicación Especial	\$477.249.632,33	\$555.140.139,59
Bienes y Servicios únicos	\$459.036.821,64	\$209.065.969,24
Contratación interadministrativa	\$888.340.994,77	\$301.818.989,67
Comunicación Social	\$238.505.035,10	\$145.303.462,49
Repuestos o Accesorios	\$130.941.263,23	\$54.569.141,85
Contrataciones con empresas públicas internacionales	\$212.936.764,39	\$470.152.028,36
Contratación de Seguros	\$87.639.546,25	\$10.647.624,16
Obra artística, científica o literaria	\$38.679.439,91	\$24.045.876,39
Asesoría y Patrocinio Jurídico	\$16.978.569,66	\$7.803.143,79
Cont. De Instituciones financieras y de Seguros del Estado	\$578.488,13	\$403.147,39
Transporte de correo interno o internacional	\$408.336,73	\$487.479,82
TOTAL	\$3.209.519.497,50	\$1.904.705.847,59

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

Como se puede evidenciar las contrataciones realizadas por el **giro específico del negocio**, publicaciones especiales y contrataciones con empresas de la comunidad internacional, representan en lo que va del 2015 cerca de 1.150 millones de dólares. La gran mayoría de contrataciones que se realizan corresponden a obras especializadas requeridas para proyectos estratégicos.

Las principales contrataciones que realiza el Estado están concentradas en obras y bienes (véase el gráfico 7). Es importante mencionar que la evolución de la contratación del Estado está determinada por la disponibilidad presupuestaria y la priorización de proyectos considerados como estratégicos.

Gráfico 7
Ecuador: contratación pública, por tipo de compra, 2010-2014
(En porcentajes y en millones de dólares)

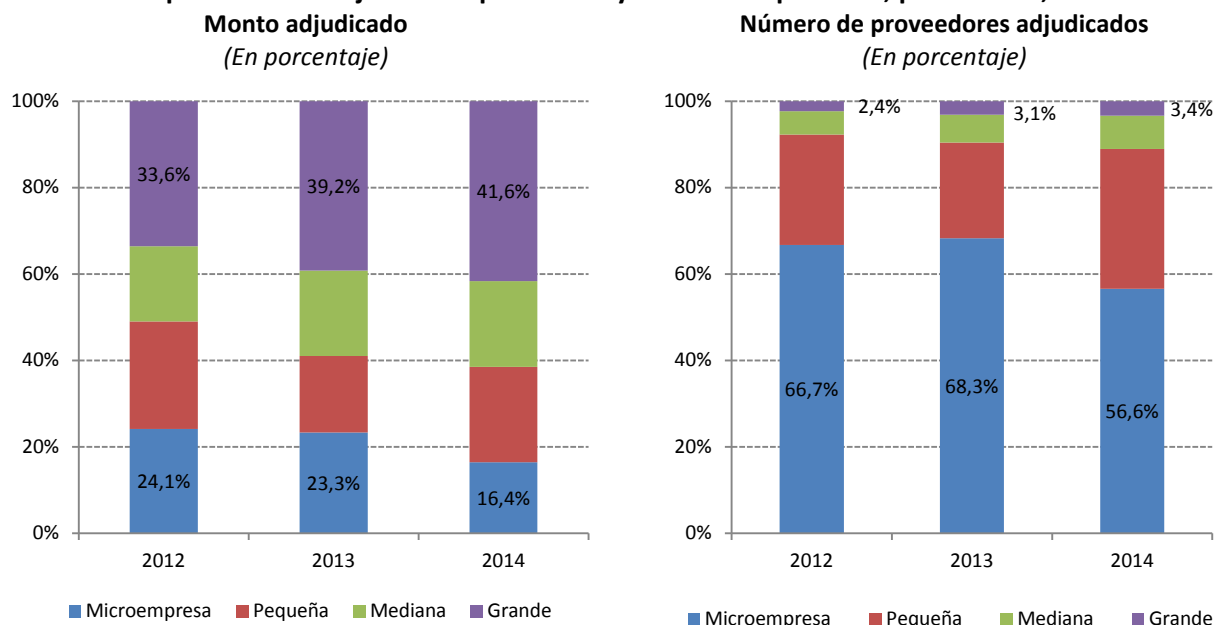


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

El análisis de los proveedores de acuerdo a su tamaño muestra la relevancia de las políticas del sistema de preferencias y la oportunidad latente que representa el mercado público. En el análisis se incluyen los proveedores en los que ha sido posible su identificación³⁸. El tamaño del proveedor es un dato no declarativo y proviene de la interoperabilidad con la base de datos del Servicio de Rentas Internas.

Gráfico 11

Ecuador: proveedores adjudicados por monto y número de procesos, por tamaño, 2012-2014



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

A partir de esta información se puede concluir lo siguiente:

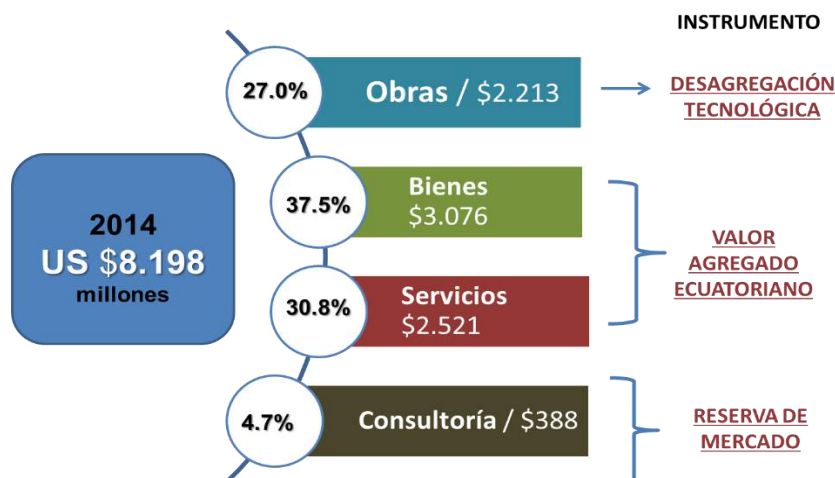
- El mercado público está dominado por las empresas de mayor tamaño —pocos procesos de presupuestos altos que requieren de ciertas capacidades técnicas y financieras que no todos los participantes pueden cumplir.
- Existe alta fungibilidad en la participación de las mipymes, muchos procesos de bajos presupuestos que presentan oportunidades de entrada a un mercado que alcanza el 16% de toda la contratación pública. Sin embargo, la alta competencia genera bajos precios y por ende desincentiva la participación de nuevos actores.
- Tan sólo el 3,4% de los proveedores se lleva el 39% de la contratación pública.

Con la aplicación de los sistemas de preferencias mediante los instrumentos normativos incorporados a los procedimientos de contratación se puede obtener una aproximación del nivel de componente nacional de los bienes (VAE) y obras (DT) que adquiere el Estado. El cálculo se realizó considerando el porcentaje de valor agregado nacional declarado en la oferta multiplicado por el valor adjudicado, en el caso de bienes. En obras, se determinó en función del porcentaje de componente nacional en el presupuesto de la oferta multiplicado por el valor adjudicado. La información presentada a continuación se obtuvo del informe de resultados del taller de “Sustitución Estratégica de Importaciones a través de

³⁸ Los procedimientos realizados bajo el régimen especial e informados a través del SOCE no interoperan con el SRI y solamente es un campo que no es obligatorio ser completado.

Medidas de Fomento Productivo y de Regulación Comercial” impulsado por el Ministerio Coordinador de Producción, Empleo y Competitividad (MCPEC) en enero del 2015.

Figura 17
Instrumentos regulatorios para incentivar la producción ecuatoriana, 2014



Fuente: MCPEC

Con esta descomposición de la contratación pública para el año 2014, se relaciona con los procedimientos³⁹ o herramientas de contratación que incorporan los criterios establecidos en el sistema de preferencias. El puntaje para producción nacional, medido por el cumplimiento del VAE, el porcentaje de componente nacional por cumplimiento en los rubros de las obras realizadas. La reserva de mercado es una política gubernamental que impide legalmente la participación de empresas extranjeras en los procesos de consultoría y servicios relacionados para potencializar el talento humano local. En caso que el servicio no hubiera en el país, el proceso de contratación requiere entrar en una instancia previa denominado proceso de capacidad nacional, el cual una vez que se no se hayan manifestado ofertas nacionales, el SERCOP autoriza la contratación de servicios a empresas internacionales.

Cuadro 14
Instrumentos para la producción nacional
(En millones de dólares y porcentaje)

Tipo de compra	Valor adjudicado (*)	Instrumento	Participación nacional	Participación nacional (%)
Obras	1.346,3	Desagregación tecnológica	656,5	48,8%
Bienes	1.605,9	VAE	567,7	35,4%
Servicios	1.126,1	VAE	556,0	49,4%
Consultoría	387,8	Reserva de mercado	327,6	84,5%
	4.466,0		2.107,8	47,2%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de MCPEC

(*) Es una estimación en función de los procedimientos que incorporan márgenes de preferencias

³⁹ Los procedimientos de contratación de fomento a la producción nacional que están sujetos a cálculo de DT: Licitación de obras; Menor cuantía obras, Cotización; VAE se considera en Subasta Inversa Electrónica y Licitación de bienes. Reserva de mercado para locales aplica a todas las contrataciones de Consultoría. No se ha considerado los porcentajes declarados en Régimen Especial por la dificultad de obtener esta información.

Cuadro 15
Instrumentos para la producción nacional
(En millones de dólares y porcentaje)

Año	Valor adjudicado	Participación nacional	% Participación nacional
2013	4.243,0	1.645,7	38,8%
2014	4.466,0	2.107,8	47.2%

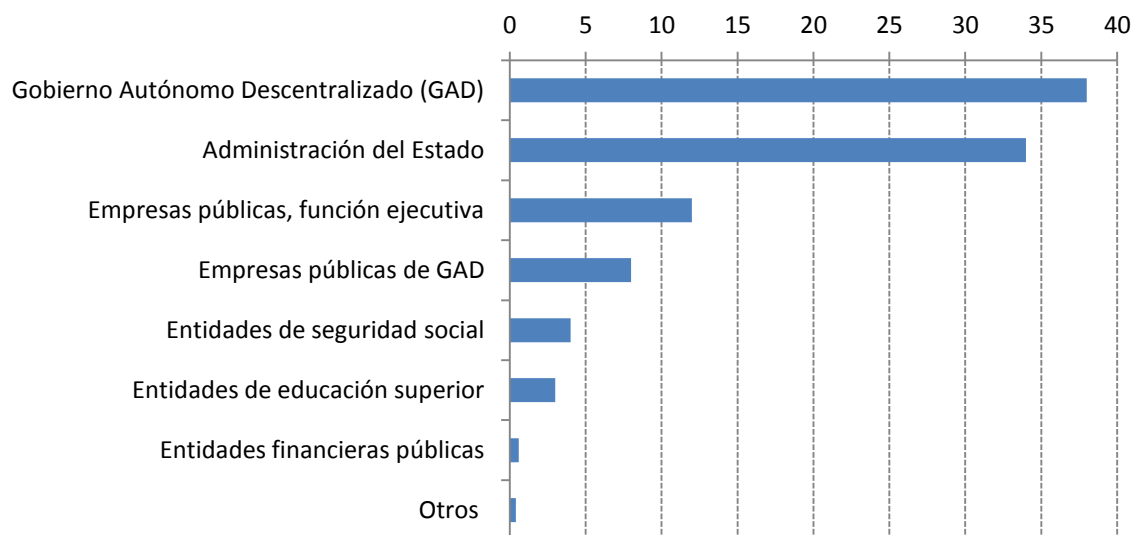
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de MCPEC

De los resultados presentados se puede señalar que cerca del 35% de los bienes que adquiere el Estado pueden ser producidos localmente; de la misma manera, el 49% de los rubros incorporados en la ejecución de obras pueden ser provistos por la industria nacional.

La contratación pública distribuida a nivel de **sectores de gobierno** podría ayudar a identificar sistemas productivos relacionados con dichos sectores, de tal manera focalizar eficientemente las políticas de fomento e impulso a los actores productivos del país a partir de la contratación pública.

Entre 2012 y 2014, los montos adjudicados en la contratación pública se concentran en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) (38%), 34% entidades de la administración central, 12% empresas públicas de la administración del Estado, 8% empresas públicas de los GAD. El resto se distribuye entre entidades de seguridad social, educación superior, financieras y otros. Evidenciando claramente donde focalizar los esfuerzos para la generación y aplicación de política pública productiva.

Gráfico 12
Ecuador: contratación pública, por sectores de Gobierno, 2012-2015
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Los **Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD)** se encuentran internamente distribuido por los gobiernos municipales quienes en monto adjudicado representan el 64 %, los provinciales el 23% y los parroquiales el 13%. De estos los municipios de Guayaquil, Quito, Cuenca son los que mayores montos

adjudicados presentan. El cuadro 16 muestra los GAD con los mayores montos adjudicados contrataciones anualmente⁴⁰, se puede ver una tendencia homogénea, sin variaciones significativas que evidencia la asignación de recursos del gobierno central conforme lo establecido en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD).

Cuadro 16
Ecuador: monto de contratación pública, por Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD), 2012-2014

(En millones de dólares)

GAD	2012	2013	2014
Municipio de Quito	289.5	201.3	47.0
Municipio de Guayaquil	116.0	119.7	136.3
Municipio de Cuenca	82.0	73.3	24.3
GAD Municipal Francisco de Orellana	59.5	64.5	23.4
GAD Municipal Alausí	47.4	29.3	20.8
GAD Provincial de los Ríos	44.7	41.7	52.4
GAD Municipal Rumiñahui	41.4	18.9	37.0
GAD Provincial Pichincha	39.5	75.6	32.6
GAD Provincial Napo	39.1	16.0	11.7
GAD Municipal Manabí	37.3	110.1	121.8
GAD Municipal Tena	36.7	51.9	29.9
GAD Provincial Orellana	31.9	30.4	26.4
GAD Municipal Manta	25.7	23.6	24.0
GAD Provincial Guayas	23.8	17.5	18.9
GAD Municipal Esmeraldas	20.8	15.6	22.2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP y Ministerio de Finanzas.

En lo que respecta a bienes, obras y servicios requeridos por los 15 GAD con los mayores rubros adjudicados anualmente son los servicios publicitarios, sean estos en medios de comunicación o de imprenta, alquiler de equipos de construcción, servicios de albañilería, accesorios externos para vehículos y de capacitación en general.

⁴⁰ Para el análisis se ha considerado solamente las contrataciones de régimen común en las que es posible determinar los objetos de contratación a nivel de productos específicos.

Cuadro 17
Ecuador: monto de contratación pública de los Gobiernos Autónomos Descentralizados con mayores montos anuales, por productos (CPC), 2012-2014
(En miles de dólares)

CPC	Descripción CPC	Monto promedio anual
83632.00.1	Anuncios de publicidad en radio y televisión	41.032,4
54800.00.1	Alquiler de equipo para la construcción o demolición de edificios	34.539,1
64339.00.1	Transporte por carretera de productos secos a granel	26.178,5
54121.00.1	Servicios generales de construcción	22.848,4
53290.00.1	Otras obras de ingeniería civil	20.495,7
53211.00.2	Construcción, reconstrucción y mantenimiento de carreteras, calles y caminos	17.741,5
71334.03.1	Seguros a la propiedad	14.918,1
32530.00.1	Materiales de publicidad	14.156,4
96220.05.6	Servicios de producción y animación de eventos	13.096,9
49129.05.1	Accesorios externos para automóviles y motocicletas	11.541,3
27160.01.1	Carpas	11.433,8
87141.00.1	Servicios de mantenimiento y reparación de vehículos de motor	11.231,9
84410.01.1	Servicios prestados por los periodistas independientes y fotógrafos de prensa	10.949,7
54560.00.1	Servicios de albañilería, colocación de ladrillos, bloques, piedra y otros trabajos	10.128,0
92900.00.1	Servicios de enseñanza y capacitación que no pueden definirse por su nivel	9.899,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP y Ministerio de Finanzas.

En la **administración central** las entidades con mayores montos adjudicados anualmente, son aquellas que tiene relación con el sector salud principalmente los hospitales, los del sector de seguridad, destacando las fuerzas armadas y la casa de la cultura (véase el cuadro 18).

Cuadro 18
Ecuador: monto de contratación pública de las Entidades de la Administración Central, 2012-2014
(En miles de dólares)

Entidades Administración Central	2012	2013	2014
Casa Cultura Imbabura	12.802,0	11.958,7	14.877,1
Casa Cultura Tungurahua	51.690,0	502.941,7	21.830,5
Dirección Salud	41.935,0	39.153,5	82.819,8
Fuerzas Armadas (FFAA)	122.471,3	83.539,6	105.818,5
Hospital Baca Ortiz	21.533,4	66.479,4	14.162,3
Hospital Especialidades Fuerzas Armadas	10.678,9	14.648,7	21.577,5
Hospital Eugenio Espejo	17.499, 1	11.274,3	14.707,9
Hospital Guayaquil Abel Gilbert Ponton	14.447, 0	9.152,8	23.502,3
Hospital Policía Nacional	46.094,9	13.603,8	13.673,1
Hospital Rodrigo Zambrano	3.236,8	5.088,2	17.526,2
Hospital Vicente Corral Moscoso	2.477,3	6.683,9	19.555,7
Instituto de Investigación Geológico Minero Metalúrgico	3.645,5	1.189,6	124.687,3
Ministerio de Educación	11.854,1	76.406,7	29.791,4
Ministerio de Educación (Zona 7)	5.001,2	30.858,9	26.907,9
Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (SENESCYT)	11.222,8	6.632,7	14.937,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

En lo que respecta a los bienes, obras y servicios adquiridos por las entidades del gobierno central destacan, la construcción de viviendas, la confección de prendas de vestir, insumos médicos, servicios de instalación eléctrica, compra de frutas y verduras, servicios de publicidad, compra de tóner y materiales de laboratorio clínico (véase el cuadro 19).

Cuadro 19
Ecuador: monto de contratación pública de las Entidades de la Administración Central, por producto (CPC), 2012-2014
(En miles de dólares)

CPC	Descripción CPC	Monto promedio anual
54112.00.1	Servicios generales de construcción de viviendas múltiples	177.520,5
88122.00.1	Servicios de confección de prendas de vestir	163.722,9
35290.10.9	Insumos médicos hospitalarios	115.587,0
54619.00.1	Otros servicios de instalación eléctrica	87.240,3
66110.00.1	Servicios de transporte aéreo de pasajeros por líneas aéreas	71.439,8
54730.02.1	Servicios de pintura de barandillas, enrejados	68.910,9
61221.00.1	Compra de fruta y legumbres	62.244,7
72112.00.1	Servicios de arrendamiento de edificios industriales	62.208,6
96220.05.6	Servicios de producción y animación de eventos	56.011,4
38912.01.3	Tóner para impresoras y copiadoras	46.679,4
87141.00.1	Servicios de mantenimiento y reparación de vehículos de motor	42.745,1
92900.00.1	Servicios de enseñanza y capacitación que no puedan definirse por su nivel	40.300,0
35290.10.7	Material de laboratorio clínico	39.449,9
83990.01.1	Fiscalización de obras de ingeniería	37.147,7
54111.00.1	Servicios de construcción	36.247,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

Entre las **empresas públicas del gobierno central** se encuentran las entidades que a nivel nominal son las de mayores montos contratados. Esto se debe a la alta especialización y tecnificación requerida, que a su vez a dado lugar a que sus proveedores tengan también una alta especialización y que además cumplan con parámetros financieros como son garantías, equipos y maquinarias pasando a ser una barrera de entrada necesaria para cualquier proveedor interesado en participar en este sector.

Conjuntamente de lo expuesto, este sector se encuentra protegido legalmente por la Ley Orgánica de Empresas Públicas, además el SERCOP, ha establecido dentro de la LOSNCP la modalidad de compra de giro de negocio permitiendo que las contrataciones sean más hábiles pero con un menor control de la gestión de la contratación.

Cuadro 20
Ecuador: monto de contratación pública de las Empresas Públicas del Gobierno Central, 2012-2014
(En miles de dólares)

Entidad	2012	2013	2014
EP Petroecuador (Empresa Estatal Petróleos del Ecuador)	344.405,9	164.285,7	289.398,4
Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad (CNEL EP)	124.104,1	186.727,8	43.132,7
Empresa Pública Estratégica Corporación Eléctrica del Ecuador (CELEC EP)	89.051,8	206.121,0	58.580,6
Cemento Chimborazo	45.233,9	278.168,4	85,5
Empresa Pública Ecuador Estratégico	5.126,0	258.380,9	11.316,3
Industrias Guapan	165.642,8	97.927,4	109,4
Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT EP)	99.446,7	100.502,6	24.550,0
Línea Aérea del Ecuador (TAME EP)	43.966,0	127.700,0	3.700,2
Unión Cementera Nacional		14.315,8	97.283,0
Empresa Pública Correos del Ecuador (CDE EP)	19.000,2	13.243,2	54.695,1
Operaciones Río Napo CEM	25.762,3	15.257,1	17.216,1
Televisión y Radio de Ecuador (EP RTV Ecuador)	2.715,9	19.647,2	28.557,1
Fabricamos Ecuador (FABREC EP)	5.978,4	17.520,0	24.389,7
Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana (EP FLOPEC)	5.065,4	5.854,0	24.324,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

Como se expuso anteriormente, este sector demanda bienes y servicios con mayor especialización destacando los de ingeniería, arquitectura, maquinaria, aparatos de filtrado y depuración de gases, y servicios como los de alimentación, publicidad, consultorías especializadas principalmente con el ambiente y bienes culturales (véase el cuadro 21)

Cuadro 21
Ecuador: monto de contratación pública de las Empresas Públicas del Gobierno Central, por producto (CPC), 2012-2014
(En miles de dólares)

CPC	Descripción CPC	Monto promedio anual
83990.00.1	Servicios de delineación (planos detallados, dibujos, ingeniería y arquitectura)	78.525,7
83620.00.1	Espacio o tiempo para anuncios de publicidad	62.463,7
49210.00.1	Carrocerías, furgones, tanqueros, cajones para chasis de camiones	42.334,7
54290.01.2	Construcción de líneas y redes de distribución	32.100,2
54619.00.1	Otros servicios de instalación eléctrica	30.135,0
33380.02.1	Aceite lubricante para motores de combustión interna	29.690,0
85330.00.1	Servicios que consisten en limpieza y mantenimiento de viviendas o de edificios comerciales	26.967,0
15310.01.1	Otras arenas: arenas arcillosas, caolinicas, feldespáticas, arenas de cantera	25.310,1
37550.00.3	Columnas y vigas prefabricadas, postes	17.345,0
83131.00.1	Servicios de consultoría del medio ambiente y de bienes culturales	17.226,0
37195.01.1	Artículos de vidrio para laboratorio higiene y farmacia	14.329,3
46212.06.1	Enchufes (clavijas) y tomas de corriente, para voltajes no superiores a 1.000 V.	12.061,3
66110.00.1	Servicios de transporte aéreo de pasajeros por líneas aéreas	11.409,7
53290.00.1	Otras obras de ingeniería civil	11.021,9
43914.03.1	Maquinas y aparatos para filtrar o depurar de gases N.C.P.	9.592,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

A partir del análisis de las adquisiciones realizadas por los distintos sectores de gobierno, se encuentran una serie de bienes y servicios comunes y recurrentes que podrían ser un punto de partida para la focalización de las políticas de fomento al desarrollo productivo (véase el cuadro 22).

Existe una demanda de bienes y servicios con una especialización dependiente del sector de gobierno, es decir en los gobiernos autónomos descentralizados lo que se demanda son servicios relacionados con la construcción; en las entidades de la administración central los insumos médicos y la alimentación; en tanto que las empresas públicas requieren de servicios especializados en ciertas áreas del conocimiento como las ambientales, ingeniería, arquitectura entre otras; pero en lo que todos convergen son las actividades de comunicación, impresión, obras civil, tóner y prendas de vestir principalmente.

Cuadro 22
Bienes y servicios recurrentes en los procesos de compra y contratación pública

Descripción
Anuncios publicitarios y servicios de imprenta
Servicios generales de construcción (albañilería, fontanería, pintura otros)
Obras de ingeniería civil
Mantenimiento y reparación de maquinaria y vehículos
Alquiler de maquinaria y equipos (pesados y especializados)
Transporte por carretera
Servicios de confección
Insumos médicos
Frutas y verduras
Tóner para impresoras y copiadoras
Servicios especializados de ingeniería y arquitectura
Capacitación especializada

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

2. Régimen especial: ¿una tarea pendiente?

Desde agosto del 2008 la contratación pública ecuatoriana ha demostrado un proceso evolutivo automatizado y de interoperabilidad interinstitucional que apunta a fortalecer los principios de transparencia, rendición de cuentas y eficiencia, aunque con algunos déficits en términos de participación, inclusión, y desarrollo productivo local. A pesar de los resultados alcanzados a través de la herramienta transaccional SOCE para procedimiento de características concursables (régimen común) todavía existe una tarea pendiente en los procesos que se gestionan por el **régimen especial**, mismos que no tiene un control de la fase precontractual puesto que estos son gestionados por fuera del SOCE y solamente son reportados al ente rector a través del módulo publicación especial.

La gestión que se realiza por régimen especial tiene sus sustentos en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC) y en los artículos 70, 101, 102, 103, 104 y 105 del reglamento general de la LOSNC. Bajo este soporte legal se le otorga la legitimidad del uso y aplicación en la contratación de bienes y servicios, limitando la participación y control público del proceso pre contractual, dando lugar a la discrecionalidad de las contrataciones y por ende eleva el nivel de riesgo operativo asociado a la contratación pública. Esto evoca a fortalecer mecanismos transaccionales y de control que permitan dar seguimiento continuo en el proceso precontractual de estas contrataciones.

Por otro lado, más allá de la normativa que sustenta el régimen especial, lo relevante es la participación que tiene el total de monto adjudicado anual de la compra pública, cercana al 40%. Es decir, uno de cada dos procesos presenta riesgo de direccionamiento y algún privilegio en la adjudicación.

El 30 de enero de 2013, el SERCOP emite la resolución INCOP-2013-081, por medio del cual dispone la utilización de 15 herramientas de contratación en procesos de régimen especial. Esto sería un avance en el control de los procesos de contratación de este tipo, puesto que permite identificar los sectores donde se concentra la contratación, hecho que no se evidencia con la herramienta de publicación

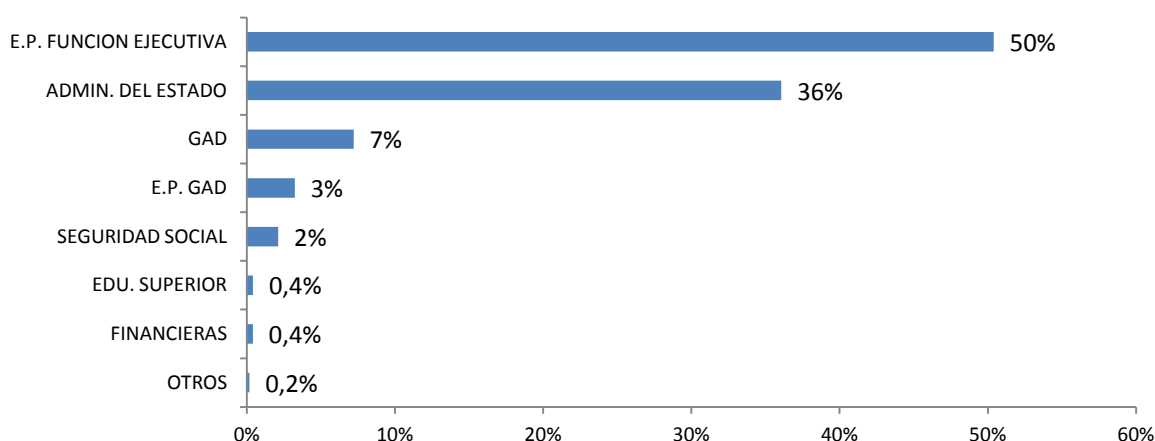
especial. A partir esta resolución se puede identificar que los mayores montos de contratación en régimen especial se realizan dentro del sector público, es decir entre Entidades del Estado, seguido de la adquisición (véase el cuadro 23).

Cuadro 23
Monto adjudicado por régimen especial, por tipo de contratación
(En millones de dólares)

Tipo de contratación	2012	2013	2014
Publicación	3.449,5	3.546,8	478,3
Contratos entre Entidades Públicas o sus subsidiarias	-	506,9	888,9
Giro específico de negocio	-	207,7	658,2
Bienes y servicios únicos	-	181,9	459,7
Comunicación social	-	152,1	239,4
Contrataciones con empresas públicas internacionales	-	92,0	213,9
Repuestos o accesorios	-	94,6	131,4
Contratación de seguros	-	71,6	87,7
Obra artística, científica o literaria	-	23,6	38,8
Asesoría y patrocinio jurídico	-	12,6	17,0
Cont. de instituciones financieras y de seguros del Estado	-	1,0	0,6
Transporte de correo interno o internacional	-	0,3	0,4
Total general	3.449,5	4.891,0	3.214,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Gráfico 13
Participación tipo de contratación – Régimen especial
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

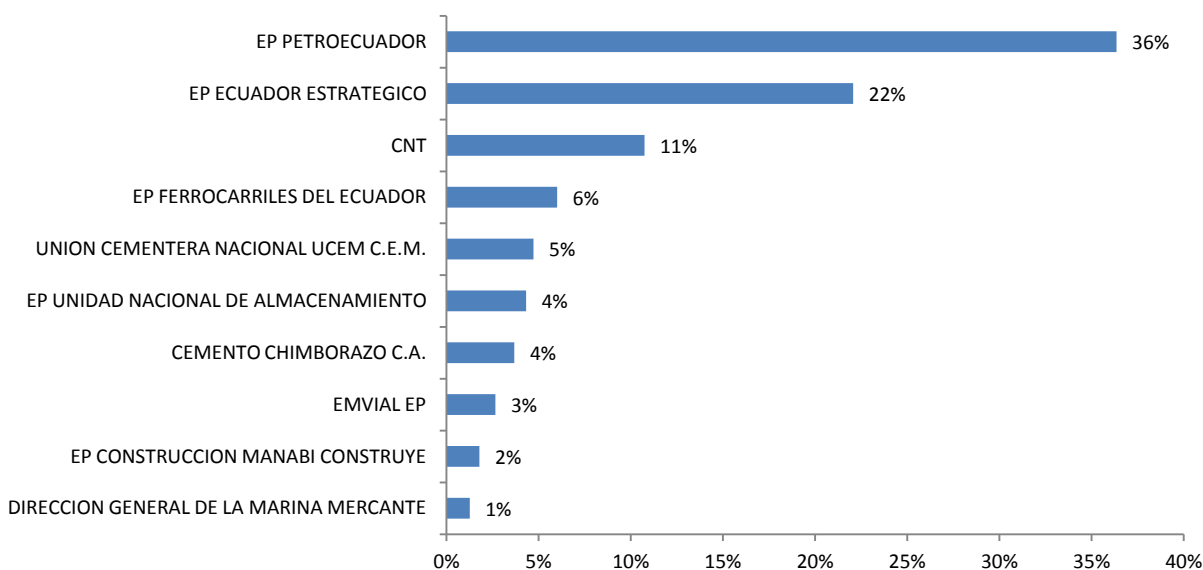
Las herramientas de régimen especial son utilizadas principalmente por la empresas públicas de la función ejecutiva (50% del monto adjudicado), seguido por las entidades del gobierno central (36% del

monto adjudicado), es decir que las herramientas de régimen especial son aprovechadas por el sector de gobierno central (véase el gráfico 13).

La normativa vigente permite en régimen especial la modalidad de compra por “giro específico de negocio”, a las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en un 50% a entidades de derecho público o sus subsidiarias. Esta herramienta busca agilizar las adquisiciones de bienes y servicios que estén estrictamente vinculados con el giro específico de negocio, lo que a su vez permite una negociación de carácter reservado, con el propósito de conseguir negociar productos que le permitan ser competitivas en el mercado.

Las contrataciones realizadas por esta modalidad de compra se las puede diferenciar claramente a partir de la resolución No. 81. Con anterioridad, se publicaba junto con el resto de contrataciones gestionadas por la herramienta como “publicación especial”, lo que dificultaba la identificación y análisis de las compras realizadas por giro específico de negocio.

Gráfico 14
Las 10 entidades con mayores montos adjudicados, bajo la modalidad de giro específico de negocio
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Como se puede observar, las empresa publicas con mayores montos adjudicados de bienes y servicios, bajo la modalidad de “giro específico de negocio” son: Petroecuador con un 36% del total del monto adjudicado, seguido por Ecuador Estratégico con el 20%, Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT) el 11%, el resto de entidades presentan contrataciones menores al 10% del total adjudicado (véase el gráfico 14).

Cabe destacar que esta herramienta ha tenido un proceso de maduración, ya que existen entidades como el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, y el Concejo de la Judicatura que no cuentan con una aprobación de determinación de “giro específico de negocio”, lo que evidencia una posible infracción a lo dispuesto por el órgano rector. En este punto es importante destacar que para la adquisición de bienes y servicios por “giro específico de negocio”, las empresas públicas deben solicitar al SERCOP la

aprobación de los CPCs que serán asociados al “giro específico de negocio”. A la fecha se han aprobado solicitudes de “giro específico de negocio” a 77 entidades del Estado, cada una con un promedio de 20 CPC.

Existen 10 proveedores del Estado que han adjudicado el 50% del monto total del “giro específico de negocio” para el periodo 2013-2014, cabe destacar que el de mayor rubro es relacionado a la construcción de obras, seguido de bienes tecnológicos (véase el cuadro 24).

Cuadro 24
Proveedores adjudicados en “giro específico de negocio”, 2013-2014
(En millones de dólares)

Proveedores	Monto adjudicado
SK E&C ENGINEERING AND CONSTRUCTION CO. LTD.	\$ 228,21
PRODUCARGO S.A. PRODUCTORA DE ALCOHOLES	\$ 48,00
HUAWEI TECHNOLOGIES CO. LTD.	\$ 24,00
EQUITESA EQUIPOS Y TERRENOS S.A.	\$ 21,77
ESCALANTE BAQUERO NERY GUILLERMO	\$ 20,17
IMI INTERNATIONAL MATERIALS INC WALSH ROBERT KENNEDY	\$ 20,01
CONSTRUCTORA VILLACRECES ANDRADE S.A.	\$ 19,95
VITRI CONSTRUCTORA INGENIEROS ASOCIADOS CIA. LTDA.	\$ 14,10
BEITE B&T CIA. LTDA.	\$ 12,74
MULTISERVICIOS TECCHT S.A.	\$ 12,38
ASESORIA TECNICA E INGENIERIA ASTEINGSA S A	\$ 11,36
AGRIPAC S.A.	\$ 11,34
Total general	\$ 444,03

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

El 50% del monto adjudicado por “giro específico de negocio” corresponde a bienes y servicios relacionados con la construcción de plantas industriales, unidades de educación, carreteras, servicios tecnológicos, transporte de alimentos. Es decir, el periodo reciente ha sido para las empresas públicas una etapa para la adquisición e implementación de factores logísticos que permitirán posteriormente facilitar, agilizar, gestionar y competir de mejor manera con el mercado privado.

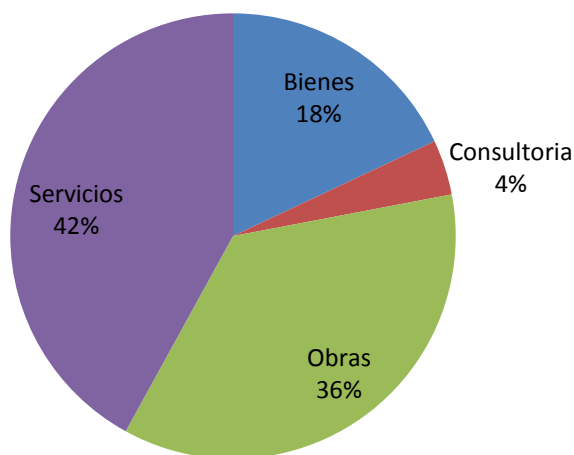
Cuadro 25
CPC adjudicados en “giro específico de negocio”, 2013 - 2014
(En millones de dólares)

CPC N8	DESCRIPCION CPC	Monto adjudicado
53121.00.1	ALMACENES Y EDIFICIOS INDUSTRIALES.	\$ 228,21
54210.00.1	CONSTRUCCION DE CARRETERAS, CALLES, CAMINOS, OTRAS.	\$ 56,88
54290.02.1	CONSTRUCCION Y MANTENIMIENTO DE REDES TELEFONICAS	\$ 48,64
34130.00.1	ETANOL	\$ 48,00
53290.00.1	OTRAS OBRAS DE INGENIERIA CIVIL	\$ 29,74
54129.02.1	CONSTRUCCION DE EDIFICIOS EDUCATIVOS	\$ 29,29
54251.00.1	CONSTRUCCION REDES URBANAS DE ABASTECIMIENTO DE AGUA Y ALCANTARILLADO	\$ 28,98
83160.04	PRESTACION DE ASISTENCIA Y OPORTO TECNICO EN TELECOMUNICACIONES	\$ 24,00
37430.00.1	CLINKERS DE CEMENTO: CEMENTO SIN PULVERIZAR	\$ 23,09
53212.00.1	VIAS FERREAS PARA TRENES DE LARGO RECORRIDO Y DE CERCANIAS	\$ 20,17
64339.00.1	TRANSPORTE POR CARRETERA DE PRODUCTOS SECOS.	\$ 19,68

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

La empresa EP Petroecuador ha jugado un papel protagónico en el régimen especial y especialmente en la modalidad de “giro específico de negocio”. En 2014, de acuerdo a los antecedentes disponibles en el SERCOP, EP Petroecuador realizó adquisiciones por 691 millones de dólares de los cuales, el 42% corresponden a servicios, 36% obras, 17,5% a bienes y 4% a consultorías.

Gráfico 15
EP Petroecuador: adquisiciones realizadas bajo la modalidad de “giro específico de negocio”, 2014
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Las principales contrataciones realizadas por la empresa corresponden a “giro específico de negocio” con un 44% seguido por contratos con empresas públicas o subsidiarias 20% y licitación 9,79% (véase el cuadro 26).

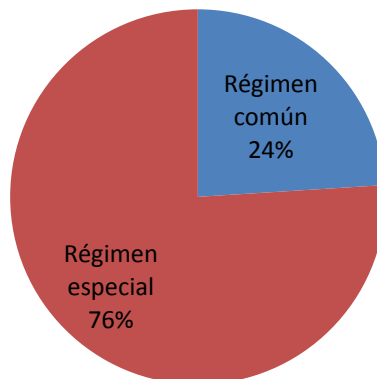
Cuadro 26
EP Petroecuador: adquisiciones, por régimen y procedimiento, 2014
(En dólares y porcentajes)

Régimen	Procedimientos	Monto Adjudicado	%
Especial	Empresas Públicas, Mercantiles o Subsidiarias	306.179.400,36	44,27%
Especial	Contratos entre Entidades Públicas o sus subsidiarias	138.097.059,64	19,97%
Común	Licitación	67.678.925,23	9,79%
Común	Subasta Inversa Electrónica	65.780.268,32	9,51%
Especial	Publicación	25.836.273,51	3,74%
Común	Cotización	20.382.777,34	2,95%
Especial	Contrataciones con empresas públicas internacionales	17.699.130,18	2,56%
Especial	Bienes y Servicios únicos	15.112.857,62	2,19%
Especial	Repuestos o Accesorios	14.364.034,24	2,08%
Especial	Asesoría y Patrocinio Jurídico	3.581.000,00	0,52%
Común	Menor Cuantía	3.543.832,15	0,51%
Común	Lista corta	3.457.581,52	0,50%
Común	Concurso publico	3.444.356,11	0,50%
Especial	Contratación directa	2.520.953,49	0,36%
Especial	Comunicación Social - Proceso de Selección	1.847.758,67	0,27%
Especial	Comunicación Social - Contratación Directa	1.406.425,72	0,20%
Especial	Arrendamiento de Bienes Inmuebles	623.017,54	0,09%
	Total	691.555.651,64	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Como se evidencia, las principales adquisiciones son realizadas bajo el régimen especial que corresponde al 76% (527 millones de dólares) y específicamente el “giro específico de negocio” (véase el gráfico 15).

Gráfico 15
EP Petroecuador: adquisiciones, por tipo de régimen, 2014
(En porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Como se evidencia la participación de las contrataciones realizadas por el régimen especial, la estructura de la base de datos reportada en función del CPC tiende a ser algo distorsionado por las particularidades de la herramienta de reporte. Dado el alto número de procesos sin definiciones de CPC (campo con datos como no definidos) o utilización de un CPC que no corresponde al objeto de contratación; el análisis partió de una minería de datos para correlacionar los CPC que se acercan a los objetos de contratación declarados. A pesar de ello, todavía existen datos vacíos y sin correlacionar que generan una distorsión en los datos presentados a continuación.

En función de los 292 millones de dólares contratados bajo el rubro de servicios, los principales se concentran en servicios de seguridad, mantenimiento y transporte. En el 80% de las contrataciones se reflejan los 17 servicios demandados por la empresa.

Cuadro 27
EP Petroecuador: principales servicios contratados, 2014

SERVICIOS DE PROTECCION CIVIL PRESTADOS POR EL EJERCITO O POR FUERZAS DE LA POLICIA	57.976.146,48
SERVICIOS DE CONCERTACION DE POLIZAS DE SEGURO QUE CUBRAN RIESGOS DE DANOS O PERDIDA DE BIENES, EXCLUIDOS LOS QUE ESTEN ABARCADOS EN LAS SUBCLASES 71331 (SERVICIOS DE SEGURO DE VEHICULOS DE MOTOR), 71332 (SERVICIOS DE SEGURO DE TRANSPORTE MARITIMO, AEREO	33.900.000,00
MANTENIMIENTO Y REPARACION DE TUBERIAS TERRESTRES Y SUBMARINAS	33.351.741,68
SERVICIOS CONSISTENTES EN PROPORCIONAR PERSONAL DE VIGILANCIA ALQUILADO PARA LA PROTECCION PERSONAL Y PRIVADA, DE PROPIEDADES INDUSTRIALES Y COMERCIALES, CONTRA EL FUEGO, EL ROBO, LOS ACTOS DE VANDALISMO O EL ALLANAMIENTO COMO SERVICIO DE VIGILANCIA E INS	28.826.255,88
SERVICIOS DE ALMUERZOS Y REFRIGERIOS PARA INSTITUCIONES	12.743.461,58
BOMBAS Y EQUIPOS PARA SISTEMA DE BOMBEO MECANICO	12.736.000,00
EMBARCACIONES COMERCIALES DE PASAJEROS Y DE CARGA, TANTO SI FUNCIONAN EN AGUAS MARA¿TIMAS COMO SI FUNCIONAN EN AGUAS COSTERAS O EN V¿¿AS DE NAVEGACI¿¿N INTERIOR.	11.657.195,41
ALQUILER DE EQUIPO CAMINERO	6.100.000,00
SERVICIOS DE ALQUILER, ARRENDAMIENTO CON O SIN OPCION DE COMPRA U OTROS SERVICIOS DE ALQUILER RELATIVOS A TODOS LOS TIPOS DE MAQUINARIA Y EQUIPO DE OFICINA, COMO MAQUINAS DE ESCRIBIR Y MAQUINAS DE PROCESAMIENTO DE TEXTOS	5.054.934,55
TRANSPORTE POR CARRETERA DE HIDROCARBUROS LIVIANOS (GASOLINA, FUEL OIL 1, ETC)	4.779.511,48
SERVICIOS QUE CONSISTEN EN LA LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO DE VIVIENDAS O DE EDIFICIOS COMERCIALES, ADMINISTRATIVOS E INDUSTRIALE, LIMPIEZA Y ENCERADO DE PISOS	4.681.950,00
SERVICIOS DE ASESORAMIENTO Y REPRESENTACION JURIDICOS EN PROCEDIMIENTOS JUDICIALES RELATIVOS A OTRAS ESFERAS DEL DERECHO, COMO DEFENSA DE UN CASO ANTE LOS TRIBUNALES	4.141.000,00
TRANSPORTE POR CARRETERA DE OTROS GASES O LIQUIDOS A GRANEL EN CAMIONES CISTERNA ESPECIALES	3.577.921,60
OTROS SERVICIOS DE LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO	3.028.175,20
SERVICIOS DE ASISTENCIA OPERACIONALES DE ORIENTACION Y DE ASESORAMIENTO EN RELACION CON LA ESTRATEGIA Y NORMATIVA DE SOCIEDADES Y CON LA PLANIFICACION ESTRUCTURACION Y SUS ACTUACIONES DE CONSULTORIA EN MATERIA DE GESTION GENERAL PUEDEN INCLUIR UNA O MAS D	2.800.000,00
SERVICIOS DE MANTENIMIENTO Y REPARACION DE VEHICULOS DE MOTOR. ESTOS SERVICIOS PUEDEN INCLUIR LA REVISION DEL MOTOR, LA PUESTA A PUNTO DEL MOTOR, EL AJUSTE Y LA REPARACION DEL CARBURADOR, EL AJUSTE Y LA REPARACION DE LOS ELEMENTOS DE LA DIRECCION, LA REPA	2.780.699,71
SERVICIOS PARA PERMITIR, OTORGAR O AUTORIZAR DE OTRA MANERA EL USO DE DERECHOS PARA UTILIZAR PROGRAMAS DE COMPUTACION, DESCRIPCION DE PROGRAMAS Y MATERIALES DE APOYO PARA SISTEMAS Y APLICACIONES DE SOFTWARE	2.701.656,25
ASEO Y LIMPIEZA DE INSTALACIONES EN INSTALACIONES CON TERMINACION DE OBRA CON PERSONAL UNIFORMADO, ELEMENTOS DE ASEO SUMINISTRADOS POR LA ENTIDAD CONTRATANTE DEL SERVICIO Y ALQUILER DE MAQUINARIA INDUSTRIAL.	2.521.610,79

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

En función de los 121 millones de dólares contratados bajo el rubro de bienes, los principales se concentran en equipamiento para motores e infraestructura tecnológica, entre otros. En el 80% de las contrataciones se reflejan los 37 principales bienes demandados por la empresa.

Cuadro 28
EP Petroecuador: principales bienes adquiridos, 2014

INTERCAMBIADORES DE CALOR	10.244.840,00
SOFTWARE, PAQUETES Y APLICACIONES INFORMATICAS	4.906.507,16
N/D	3.602.108,49
VALVULAS DE SEGURIDAD O DE ALIVIO	2.726.654,94
SEGURIDAD PARA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES	2.637.604,79
COMPRESOR ROTATIVO	1.978.659,26
OTROS MOTORES DE COMBUSTION INTERNA CON ENCENDIDO POR COMPRESION DE EMBOLO (DIESEL O SEMIDIESEL): LOCOMOTORAS, ETC.	1.849.347,49
OTROS INSTRUMENTOS DE MEDICION	1.324.286,34
EQUIPOS INTERCAMBIADORES DE CALOR; REPUESTOS Y ACCESORIOS	1.215.483,49
OTROS MUEBLES, DE MADERA UTILIZADOS EN EL HOGAR: CAMAS (EXCEPTO CAMAS DE HOSPITAL Y ASIENTOS CONVERTIBLES EN CAMAS), CAMAS PLEGABLES O COLGANTES, GUARDARROPAS, LAVABOS, MESAS DE CABECERA, DE TOCADOR, SALA COMEDOR, ETC.	1.167.583,38
OTRAS TURBINAS DE GAS, N.C.P.	1.015.275,01
CILINDROS DE ACERO PARA GAS LICUADO	987.000,00
ADITIVOS PARA COMBUSTIBLES Y DERIVADOS DEL PETROLEO	837.382,65
EQUIPOS Y ACCESORIOS PARA SEGURIDAD INDUSTRIAL	817.362,51
SERVIDOR BLADE	804.500,00
TARJETA DE MEMORIA PARA CAMARA DE VIDEO	799.890,00
JUNTAS O EMPAQUETADURAS	784.374,85
HIDROXIDO DE SODIO EN SOLUCION ACUOSA (LEJIA DE SODA O SOSA CAUSTICA)	754.521,00
ESCRITORIO ESTRUCTURA METALICA	747.000,00
SELLOS MECANICOS	701.489,27
COMPRESORES PARA GASES	664.423,97
LAMPARAS DE DESCARGA (EXCEPTO LAMPARAS DE RAYOS ULTRAVIOLETAS): LAMPARAS DE NEON, DE VAPOR, DE VAPOR DE MERCURIO, DE VAPOR DE SODIO, DE XENON, LAMPARAS FLUORESCENTES, LAMPARAS DE DESCARGA PARA FOTOGRAFIA Y EXAMEN ESTROBOSCOPICO, TUBOS DE DESCARGA DE GAS (	626.280,00
LAMINAS, CORDONES, EMPAQUES Y EMPAQUETADURA	622.217,80
OTROS ACCESORIOS PARA FIBRA OPTICA	606.195,00
PRENDAS DE VESTIR PARA SEGURIDAD INDUSTRIAL	595.754,10
EMPAQUES METALICOS	582.394,44
DESENGRASANTES	573.080,90
PERNOS DE COBRE	563.500,00
MOTOCICLETAS Y VELOCIPEDOS CON MOTOR DE EMBOLOS DE MOVIMIENTO ALTERNATIVO DE MAS DE 50 CM3 PERO NO MAS DE 250 CM3 DE CILINDRADA: BICICLETAS MOTORIZADAS, MOTONETAS, TRICICLOS DE REPARTO MOTORIZADOS, VEHICULOS DE TRES RUEDAS, ETC.	523.112,66
EQUPOS PARA CONTROL Y LIMPIEZA DE DERRAMES DE PETROLEO O COMBUSTIBLES; REPUESTOS Y ACCESORIOS	520.298,50
TUBOS DE LATON	488.250,00
TERMINALES Y CONECTORES DE CABLES	474.994,86

TERMOMETRO DIGITALES	453.895,98
PISTONES	440.039,95
EQUIPO PARA MEDIR CAUDAL DE FLUIDOS	426.489,92
LAN SWITCH	409.000,00
PORTATIL, SUPERIOR A 2 GHZ	407.443,00

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

3. Características de la oferta

A partir de los resultados obtenidos en las compras realizadas entre 2012 y 2014 se puede caracterizar la oferta de los bienes y servicios que anualmente el sector gubernamental demanda y de esta manera encontrar mecanismo para dinamizarla.

La oferta de proveedores del sector público está debidamente identificada en el **Registro Único de Proveedores (RUP)**. En diciembre de 2014, el SERCOP tenía registrados a más de 160.000 proveedores, de los cuales unos 30.000 resultan ganadores anualmente, es decir menos del 20%. Sin embargo, cabe mencionar que existen procedimientos de contratación que no registran al proveedor que resulta ganador, esto sucede en herramientas de contratación de régimen especial.

Según últimos boletines estadísticos publicados por el SERCOP, el interés de participar en procedimientos de contratación se encuentra aproximadamente en 4 proveedores por contratación, es decir existe una oferta de por lo menos cuatro a uno con relación a la demanda (véase el cuadro 29).

Cuadro 29
Participación de proveedores en los procesos de contratación

INDICADOR 2. PARTICIPANTES EN PROCESOS	Número de participantes con respecto al total de procesos adjudicados	3,78
---	--	------

Fuente: SERCOP

En 2014, el SERCOP publicó el ranking de los 10 proveedores con mayores montos adjudicados. Sin embargo, esto no necesariamente muestra una distribución y concentración de proveedores puesto que existen procedimientos de contratación como los de licitación y cotización que se encuentran parametrizados para adjudicar a un proveedor en montos superiores a los 300 mil dólares, es decir no necesariamente es concentración. De hecho, lo que se debe analizar y generar es una política de inclusión para que en estos procedimientos se evidencie la participación activa y directa de las mipymes y actores de la economía popular y solidaria.

De los registros obtenidos se presentan los principales proveedores del 2014 por tipo de compra. En el caso de obras existen proveedores que corresponden a empresas públicas que fueron creadas para entrar a competir por una participación de mercado en las contrataciones de obras específicas que no demandan niveles especializados de ingeniería.

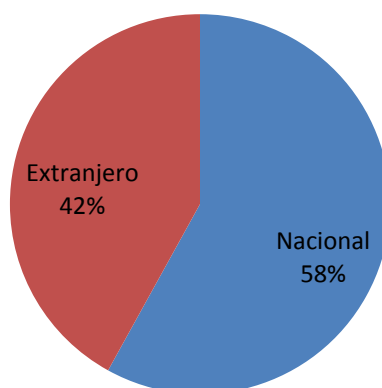
Cuadro 30
Principales proveedores de obras, 2014

RUC	RANKING DE PROVEEDORES DE OBRAS	MONTO ADJUDICADO
13600660600011	EMPRESA PÚBLICA DE CONSTRUCCIONES MANABÍ CONSTRUYE	\$ 49.309.725,12
1792356601001	CHINA CAMC ENGINEERING CO., LTD.	\$ 46.071.605,82
1792401135001	SINOHYDRO CORPORATION LIMITED	\$ 45.774.454,91
23600043500011	EMPRESA PUBLICA DE CONSTRUCCIONES DEL GOBIERNO AUTONOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE SANTO DOMINGO DE LOS TSACHILAS	\$ 35.880.719,31
10600345900011	EMPRESA PÚBLICA DE VIALIDAD IMBAVIAL EP	\$ 27.853.806,42
1791914457001	CEDEÑO CONSTRUCCIONES CIA.LTDA.	\$ 27.435.468,91
1790059111001	HIDALGO & HIDALGO S.A.	\$ 25.955.172,89
1791909690001	ECUATORIANA DE SERVICIOS INMOBILIARIA Y CONSTRUCCION ESEICO S. A.	\$ 20.171.441,80
1790240614001	ELECTRIFICACIONES DEL ECUADOR S.A ELECDOR	\$ 20.000.000,00
1791406559001	SUAREZ SALAS CONSTRUCTORES S.A.	\$ 19.999.484,52

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

La participación de empresas extranjeras en las contrataciones de obras en régimen común y especial representó cerca del 42% para el periodo enero de 2013 a agosto 2015 (3.763 millones de dólares) (véase el gráfico 16). El país de origen no es posible determinar por cuanto al momento de registrarse en el RUP se pierde la trazabilidad del país de los accionistas mayoritarios. Por otro lado, en las contrataciones de régimen especial en su gran mayoría se puede explicar que la mayor parte de las empresas contratadas son extranjeras debido al grado de especialización de los objetos de contratación y, por otro lado, las adquisiciones realizadas con recursos de financiamiento exterior, especialmente de China (prestamos atados).

Gráfico 16
Participación de empresas extranjeras en obras 2013 – 2015



Fuente: SERCOP

En el caso de bienes predominan proveedores de origen extranjero y empresas públicas en su gran mayoría. Esto debido a la escasa oferta de productos nacionales y a las representaciones de ciertos productos y marcas que estas negocian para mantener proveer de bienes y servicios especializados al Estado.

Cuadro 31
Principales proveedores de bienes y servicios, 2014

RUC	RANKING PROVEEDORES DE BIENES Y SERVICIOS	MONTO ADJUDICADO
1792371686001	UBANG CONSTRUCTORA CIA. LTDA	\$ 183.592.999,00
0990064474001	SEGUROS SUCRE S.A.	\$ 150.119.011,91
176800704000114	CUERPO DE INGENIEROS	\$ 88.213.531,20
17681535300017	EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR	\$ 86.405.441,42
100000000001523	POLY TECHNOLOGIES INC.	\$ 81.696.635,43
1792525969001	CHINA SINOPHARM INTERNATIONAL CORPORATION	\$ 60.129.867,00
17681525600011	CORPORACION NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES	\$ 55.747.612,54
17681521300011	ENFARMA EP	\$ 52.000.260,71
0992388420001	EQUITATIS S.A	\$ 43.606.888,21
1791742591001	IC SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA DEL ECUADOR ICSSE CIA. LTDA	\$ 40.929.269,83

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

En 2014, el mercado público se concentró en adquisiciones de obras (27%) y bienes (35%), y entre los principales proveedores del Estado se encontraban empresas públicas así como compañías extranjeras, la posibilidad de desarrollar una estrategia de fomento al desarrollo de sectores productivos debería focalizarse en los **insumos intermedios** que se puedan incorporar en las compras del Estado. Existe el ambiente propicio para instrumentar **requisitos de desempeño** en las contrataciones de obras que realiza el Estado utilizando la actual normativa que establece la subcontratación⁴¹ y ampliarla para los procedimientos de régimen especial, en particular al giro específico de negocio. El primer ejercicio que se propone realizar surge de la recurrencia de los principales bienes y servicios adquiridos por el Estado que marquen la pauta, para a partir de un análisis inductivo, encontrar potencialidades de sectores económicos vinculados estos ítems.

Cuadro 32
Tipo de compra, 2014
(En dólares y porcentaje)

Tipo de contratación	Monto	%
Bienes (incluye fármacos)	\$3.076.431.741,63	38%
Servicios	\$2.520.789.335,22	31%
Obras	\$2.212.662.158,61	27%
Consultorías	\$387.745.158,48	5%
Total	8.197.628.393,94	100%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

⁴¹ Resolución externa RE-SERCOP-2013-09

El análisis de recurrencia parte de la identificación de los productos específicos (CPC nivel 9) y su respectivos montos adjudicados para el periodo evaluado. Los montos adjudicados para las tipologías de bienes realizados alcanzaron el monto aproximado de 3.080 millones de dólares (véase el cuadro 32).

La estructura de datos del sistema transaccional muestra la descripción de la compra y su correspondencia con el CPC nivel 9. Para fines de tabulación la codificación CPC permite establecer tipologías de productos específicos que permitirán un agrupamiento por categorías (CPC 5 dígitos). El ejercicio se centrará en el monto de los bienes adquiridos por régimen común y especial (excluye catalogo electrónico), alcanzando la cifra de 2.652 millones de dólares (véase el cuadro 33).

Cuadro 33
Ejemplificación de la estructura de datos para bienes (mobiliario), por descripción de compra

CPC 9-Dígitos	Objeto de Contratación	Monto
38121.00.1	ANAQUELES ESTRUCTURA METALICA	899464,25
38121.00.1	ARCHIVADOR EN METAL	1215211,59
38121.00.1	BASURERO METALICO	115450,17
38121.00.1	CARRITOS DE ARCHIVAR	270
38121.00.1	ENTANTERIA PARA LIBROS	42863,97
38121.00.1	ESCRITORIO ESTRUCTURA METALICA	2890651
38121.00.1	ESCRITORIOS	781850,24
38121.00.1	ESTANTE METALICOS	531044,35
38121.00.1	MESAS DE OFICINA	165923,15
38121.00.1	MESAS ESTRUCTURA METALICA	128349,2
38121.00.1	MESAS MODULARES ESTRUCTURA METALICA	82565
38121.00.1	MUEBLES DE OFICINA	15314008,12
38121.00.1	POSTE ORDENADOR DE FILAS	2250
38121.00.1	SUMINISTRO E INSTALACION DIVISIONES MODULARES, ESTACIONES DE TRABAJO Y MOBILIARIO	4809028,8
Total 38121.00.1		26978929,84

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Dado que la dispersión en el ranking en función del monto adjudicado llega a cerca de 5.600 productos (CPC 9 dígitos), el análisis se focalizó en las adquisiciones que representan el 80% de los bienes (2.122 millones de dólares), es decir, 405 productos específicos (véase el cuadro 34).

Cuadro 34
Ranking de principales bienes adquiridos, 2014 (CPC 9 dígitos)

Nº	cpc_9d	Descripción Producto (cpc 9d)	Suma de adjudicado
1	495310011	VEHICULOS DE FERROCARRIL O TRANVIA PARA MANTENIMIENTO O SERVICIO, TENGAN O NO PROPULSION PROPIA: COCHES, TALLERES, GRUAS, APISONADORES DE BALASTO, TENEDORES DE CARRILES, VAGONES DE PRUEBA Y VEHICULOS DE INSPECCION DE CARRILES, ETC	200.576.560,34
2	491190914	UNIDADES MOVILES	83.253.070,02
3	352901091	INSUMOS DE USO GENERAL	78.799.624,86
4	3526053941	TODO EL RESTO DE LOS PRODUCTOS TERAPEUTICOS	76.317.288,49
5	481100911	OTROS APARATOS BASADOS EN RAYOS X INCLUSO PARTES, PIEZAS Y ACCESORIOS: MESAS, SILLONES, SOPORTES SIMILARES PARA EXAMEN O PARA TRATAMIENTO, ACELERADORES DE ELECTRONES PARA GENERAR RAYOS X, APLICADORES, ESTUCHES DE PROTECCION, ETC.	61.903.302,35
6	341300011	ALCOHOL ANHIDROGRADO CARBURANTE (ETANOL)	48.030.759,60
7	352901092	INSUMOS DE USO GENERAL QUIRURGICO	38.956.509,34
8	387000011	CABANAS PREFABRICADAS	37.790.155,95
9	461310015	REPUESTOS PARA MOTORES DE COMBUSTION INTERNA DE GRUPOS GENERADORES	31.866.767,07
10	3814019111	MUEBLES DE ESCUELA	30.868.090,30
11	431510128	REPUESTOS PARA MOTOR DIESEL	26.760.265,37
12	862100118	PERFORACION VERTICAL DE POZOS PETROLEROS	22.904.552,00
13	352901071	INSUMOS MEDICOS	21.156.839,33
14	512900021	SOFTWARE, PAQUETES Y APLICACIONES INFORMATICAS	20.900.081,48
15	11901913	ALIMENTO FORTIFICADO PARA LA NIÑ'EZ	19.755.670,34
16	4931911011	VEHICULOS TOLVA	19.085.919,87
17	544000013	MONTAJE IN SITU, MONTAJE E INSTALACIONES DE PARTES PREFABRICADAS DE EDIFICIOS U OTRAS CONSTRUCCIONES IN SITU	18.717.295,56
18	4815009177	EQUIPOS ESPECIALIZADOS PARA CIRUGIA	17.996.672,87
19	381220174	MOBILIARIO ESCOLAR	17.842.696,89
20	38912013901	MOBILIARIO OFICINAS	17.733.245,74
21	153200015	AGREGADOS PETREOS	17.208.075,26
22	229200011	LECHE Y CREMA CONCENTRADAS, EN FORMA NO SOLIDA, SIN AZUCAR NI OTRO EDULCORANTE ANADIDO: LECHE EVAPORADA, CREMA EN FORMA NO SOLIDA SIN EDULCORAR, LECHE EN FORMA NO SOLIDA SIN EDULCORAR EN RECIPIENTES HERMETICOS, LECHE EN PASTA SIN EDULCORAR, ETC.	16.836.666,48
23	352609011	OTROS MEDICAMENTOS N.C.P. ELABORADOS EN BASE DE MEZCLAS DE DOS O MAS ELEMENTOS, PRESENTADOS EN DOSIS MEDIDAS O EN ENVASES PARA LA VENTA AL POR MAYOR O AL POR MENOR: ELEMENTOS CONSTITUYENTES CON FINES TERAPEUTICOS O PROFILACTICOS: ACEITE ALCANFORADO, ACEIT	16.799.767,14

24	361140311	NEUMATICOS SOLIDOS O TUBULARES, DE CAUCHO: BANDEJAS (LLANTAS) MACIZOS, BANDEJAS (LLANTAS) HUECOS.	16.325.726,55
25	444210111	EQUIPOS CAMINEROS	15.987.611,46
26	452300044	SISTEMA DE ALMACENAMIENTO	15.775.205,50
27	239911011	PREPARADOS ALIMENTICIOS A BASE DE HARINA, ALMIDON O FECULAS O EXTRACTOS DE MALTA, N.C.P., PARA INFANTES	14.782.985,86
28	3812100115	MUEBLES DE OFICINA	14.612.896,50
29	491190311	VOLQUETE DOS EJES	13.545.241,89

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

Las categorías de productos se obtienen a partir del agrupamiento del CPC a nivel 5 dígitos (subclase); así se obtiene 100 subcategorías de productos que representan el 80% de los montos adjudicados (2.124 millones de dólares).

Cuadro 35

Ranking de principales Subcategorías de bienes adquiridos, procedimientos de Régimen Común, 2014

Nº	cpc_5d	Descripción Subclase (cpc 5d)	Monto Adjudicado
1	35290	GLANDULAS Y OTROS ORGANOS PARA USOS ORGANOTERAPEUTICOS, SECOS, EN POLVO, O NO: GLANDULAS MAMARIAS, ORGANOS DE ANIMALES, HUMANOS, OVARIOS, PANCREAS, RINONES, ETC.	205.683.613,68
2	49531	VEHICULOS DE FERROCARRIL O TRANVIA PARA MANTENIMIENTO O SERVICIO, TENGAN O NO PROPULSION PROPIA: COCHES, TALLERES, GRUAS, APISONADORES DE BALASTO, TENEDORES DE CARRILES, VAGONES DE PRUEBA Y VEHICULOS DE INSPECCION DE CARRILES, ETC..	200.576.560,34
3	35260	MEDICAMENTOS PARA USOS TERAPEUTICOS O PROFILACTICOS	136.243.016,15
4	49119	TORRES DE PERFORACION MOVILES	103.199.623,60
5	48150	JERINGAS, AGUJAS, CATETERES, CANULAS Y ARTICULOS ANALOGOS, AGUJAS TUBULARES DE METAL Y AGUJAS DE SUTURA	74.851.696,02
6	48110	APARATOS BASADOS EN EL USO DE RAYOS X SEAN O NO PARA USOS MEDICOS QUIRURGICOS, DENTALES, VETERINARIOS (INCLUSO APARATOS DE RADIOLOGIA Y RADIOTERAPIA): APARATOS FLUOROSCOPIOS, DIAGNOSTICO, EXAMEN RADIOCOPICO, RADIOGRAFICO, CAMARAS DE DIFRACCION, ETC.	72.448.246,24
7	45230	UNIDADES DIGITALES DE PROCESAMIENTO, PRESENTADAS O NO CON EL RESTO DE UN SISTEMA, QUE PUEDAN CONTENER EN UNA CAJA O COBERTURA COMUN, UNA O DOS UNIDADES DE ALMACENAMIENTO, UNIDADES DE ENTRADA Y UNIDADES DE SALIDA: (COMPUTADORA, ORDENADOR, COMPUTADORES DE ESCRITORIO, SERVIDORES)	60.671.670,24
8	34130	ALCOHOLES, FENOLES, FENOL-ALCOHOLES Y SUS DERIVADOS HALOGENADOS, SULFONADOS, NITRADOS O NITROSADOS; ALCOHOLES GRASOS INDUSTRIALES	48.030.759,60
9	38122	OTROS MUEBLES, DE MADERA DEL TIPO UTILIZADO EN OFICINAS (EXCEPTO ASIENTOS): ARCHIVADORES PARA TARJETAS-INDICE, ARMARIOS DE OFICINA, ARMARIOS PARA ARCHIVAR, CARRITOS PARA ARCHIVAR, ESTANTERIAS PARA LIBROS, ETC.	43.460.347,93
10	46131	PARTES Y PIEZAS, N.C.P., ADECUADAS PARA USAR EXCLUSIVA O PRINCIPALMENTE CON LOS MOTORES GENERADORES Y APARATOS ELECTRICOS ANALOGOS: ANILLOS COLECTORES DE GENERADORES ELECTRICOS, ANILLOS DE DESLIZAMIENTO, ARMADURAS DE GENERADORES ELECTRICOS, CAJAS DE GENER	39.398.984,71
11	38700	EDIFICIOS PREFABRICADOS: CABANAS, COBERTIZOS, DE GRANJA, ESTABLOS, ESTRUCTURAS COMPLETAS O INCOMPLETAS, GARAJES, GRANEROS, OFICINAS, QUIOSCOS, SALAS DE EXPOSICION, ETC.	37.857.744,36
12	38140	OTROS MUEBLES DE METAL UTILIZADOS EN EL HOGAR (DORMITORIOS, SALA COMEDOR, ETC.): ALTARES DE IGLESIA, APARADORES, ARMARIOS DE HERRAMIENTAS SOBRE EL SUELO, ARMARIOS DE COCINA, BASTIDORES PARA ROPA, PERCHEROS, ETC.	37.716.019,72

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

Finalmente, la determinación de las actividades económicas conforme al clasificador industrial internacional unificado (CIU) correlacionado con los CPC para determinar los potenciales sectores productivos que puedan incluir algún grado de transformación sustancial. En el cuadro 30 se detallan las 35 principales actividades económicas que representan el 80% de las adjudicaciones de bienes (2.139 millones de dólares).

Cuadro 36
Principales actividades productivas que concentran la compra y contratación recurrente de bienes,
2014

Actividades Económicas	Monto Adjudicado
Fabricación de productos farmacéuticos, sustancias químicas medicinales y productos botánicos	345.001.394,82
Fabricación de locomotoras y de material rodante para ferrocarriles y tranvías	200.576.560,34
Fabricación de equipo médico y quirúrgico y de aparatos ortopédicos	192.955.245,77
Fabricación de maquinaria de oficina, contabilidad e informática	132.168.459,03
Fabricación de vehículos automotores	125.787.206,14
Fabricación de muebles	115.129.235,09
Fabricación de instrumentos y aparatos para medir, verificar, ensayar, navegar y otros fines, excepto el equipo de control de procesos industriales	81.665.062,34
Fabricación de motores, generadores y transformadores eléctricos	67.321.310,85
Fabricación de sustancias químicas básicas, excepto abonos y compuestos de nitrógeno	59.383.107,39
Extracción y aglomeración de carbón de piedra	53.615.428,69
Fabricación de prendas de vestir, excepto prendas de piel	52.329.082,53
Fabricación de maquinaria para la explotación de minas y canteras y para obras de construcción	51.232.653,62
Fabricación de partes, piezas y accesorios para vehículos automotores y sus motores	41.563.332,48
Fabricación de partes y piezas de carpintería para edificios y construcciones	38.309.909,43
Otras industrias manufactureras n.c.p.	37.494.946,85
Servicios	36.151.504,45
Fabricación de productos de la refinación del petróleo	34.277.846,06
Extracción de piedra, arena y arcilla	32.777.432,19
Fabricación de aparatos de distribución y control de la energía eléctrica	32.134.354,16
Fabricación de otros tipos de maquinaria de uso general	31.694.947,21
Fabricación de transmisores de radio y televisión y de aparatos para telefonía y telegrafía con hilos	31.145.613,52
Construcción de edificios completos o de partes de edificios; obras de ingeniería civil	29.563.862,44
Fabricación de cubiertas y cámaras de caucho; recauchutado y renovación de cubiertas de caucho	29.335.786,82
Construcción y reparación de buques	27.242.915,49
Explotación de otras minas y canteras n.c.p.	26.523.765,47
Fabricación de abonos y compuestos de nitrógeno	26.030.797,59
Fabricación de otros productos elaborados de metal n.c.p.	24.662.597,96
Elaboración de productos lácteos	24.501.194,62
Fabricación de productos de plástico	23.998.418,14
Fabricación de motores y turbinas, excepto motores para aeronaves, vehículos automotores y motocicletas	23.880.533,61
Fabricación de productos metálicos para uso estructural	23.563.071,64
Fabricación de aeronaves y naves espaciales	22.165.113,36
Fabricación de hilos y cables aislados	21.879.071,42
Fabricación de artículos de hormigón, cemento y yeso	21.655.462,36
Fabricación de aparatos de uso doméstico n.c.p.	21.195.249,93

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP.

V. Análisis de las iniciativas de fomento productivo impulsadas desde la contratación pública.

El SERCOP en su afán de fomentar la producción nacional, y sustituir importaciones ha realizado acciones que buscan dinamizar a los sectores económicos más vulnerables principalmente los actores de la economía popular y solidaria y mipymes. En 2015 implementó el **catálogo inclusivo**, el cual busca facilitar la participación activa de sectores vulnerables en la contratación pública.

Además del **programa de hilando al desarrollo**⁴² (servicio de confección de uniformes), el SERCOP emprendió una campaña de registro de proveedores a nivel nacional, específicamente dirigido a mipymes y actores de la economía popular y solidaria para incorporarlos en los siguientes catálogos inclusivos:

- Servicios de limpieza a edificios, y locales comerciales
- Servicios de alimentación (cafetería)
- Servicios de pintura
- Servicios de productos alimenticios (sectores fronterizos)
- Servicio de alquiler de transporte

Los resultados todavía no pueden ser cuantificados debido a que entró en vigencia a finales de primer semestre de este año. La catalogación inclusiva para que sea un instrumento efectivo requiere de un trabajo interinstitucional con ministerios con fuertes programas de inclusión social, que generen impacto y beneficios a largo plazo a los proveedores catalogados. Por otro lado, la política de inclusión debe considerar la asignación de órdenes de trabajo acorde a criterios de territorialidad para lograr beneficiar a la mayoría de proveedores registrados e incentivar la participación de estos al sistema de contratación pública.

Los procedimientos dinámicos de contratación impulsados por la estandarización y normalización de bienes y servicios requeridos por las entidades contratantes se instrumentan mediante el **catálogo electrónico**. Esta herramienta permite la adquisición de bienes o contratación de servicios sin necesidad de iniciar un proceso de contratación, lo que se traduce en ahorro de tiempo para la entrega de los bienes o servicios requeridos en las órdenes de compra.

El SERCOP tiene una unidad especializada para analizar los bienes de mayor recurrencia que demandan las entidades y que adicionalmente presentan condiciones apropiadas para ser considerados como “normalizados”. De la misma manera, las entidades también contribuyen a la identificación de bienes y servicios que requieren ser adquiridos con mayor agilidad y mediante solicitud expresa dirigida al SERCOP se identifica la factibilidad de catalogarlos. Los estudios de mercado de productos es el insumo fundamental para construir el portafolio de productos catalogables, en estos se refleja la oportunidad y calidad de los productos ofrecidos, las características de los productos o insumos y análisis de transformación sustancial para determinar las potencialidades de estos dentro de la industria nacional y de esta manera impulsar los insumos intermedios que requiere el mercado público.

Entre las iniciativas impulsadas por el SERCOP para catalogar bienes destaca el **catálogo de mobiliario para oficinas del sector público** conforme las especificaciones y características identificadas por el

⁴² Impulsado conjuntamente con el Ministerio de Educación para dotar de kits de uniformes a los alumnos de las escuelas públicas.

Servicio de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (INMOBILIAR). Esta iniciativa surgió de la necesidad de estandarizar el mobiliario requerido por las entidades de la función ejecutiva conforme los principales tipos de muebles⁴³ y sillonería que deberían utilizar las entidades.

A partir de esta identificación, se inició la construcción de fichas de los principales insumos, materiales y herramientas para identificar el grado de componente nacional (transformación sustancial) que se incorporan en la fabricación de muebles de elementos mixtos. Esta descomposición de los bienes determinó que para las actividades relacionadas a la fabricación de muebles, el valor agregado ecuatoriano era del 37%⁴⁴, constituyéndose en el umbral mínimo que los proveedores debían cumplir para remitir su oferta y ser considerada como nacional (véase la figura 18). Esta valoración fue estimada en función de la metodología de transformación sustancial. Cabe señalar que el indicador obtenido se acercaba mucho al determinado en los umbrales sectoriales en base a la metodología del VAE empresarial (34%).

Figura 18
Ficha de Desagregación de Productos

Desagregación escritorio

Modelo: **ESCRITORIO L MINKA 1.500 x 1.500**



Componente	Dimensiones	Materiales	Maquinaria	% Componente de origen nacional	% Componente de origen extranjero	Tiempo mano de obra	Costo componente origen nacional (USD)	Costo componente origen extranjero (USD)	Costo mano de obra (USD)
	Superficie Superior 1500mm x 1500mm	Aglomerado	Escuadradora	42,88%		2 horas	35,56		3,75
		Fórmica	Ruteadora		75,58%			22,94	
		Borde	Laminadora		7,2mts			10,08	
		Platinas	Atornillador		2u			0,50	
		Pasacable			1u			0,29	
		Pegante		1 lt			5,44		
		Tornillos para anclaje		8u			0,00		
	Canaleta metálica 40mm x 60mm x 80mm longitud 1200mm	Lámina fría 0.80mm	Cizalla		32,24%	1 hora		6,98	1,87
		Electródos 1/8 Aga 6013	Dobladora	1u			0,00		
		Desengrasantes	Suelda eléctrica	0.48m2			0,38		
		Pintura	Horno eléctrico	0.48m2			0,38		
		Tornillos para anclaje	Atornillador	4u			0,00		
	Bases tubo rectangular 51mm x 25mm x 1.5mm	Tubo rectangular	Amoladora	3,50mts		2 horas	2,52		3,75
		Rodelas	Suelda eléctrica	4u			0,00		
		Tuercas	Horno eléctrico	4u			0,00		
		Electródos 1/8 Aga 6013	Atornillador	2u			0,34		
		Desengrasantes		3,50mts			1,82		
		Pintura		3,50mts			1,82		
		Niveladores			4u			1,00	
		Tornillos para anclaje		4u			0,00		

⁴³ El catálogo de muebles se puede descargar del siguiente link https://www.dropbox.com/s/qz8sqgelhu244wz/Manual_Espacios.pdf?dl=0

⁴⁴ Ver resolución RE-SERCOP-0019-2014




Componente	Dimensiones	Materiales	Maquinaria	% Componente de origen nacional	% Componente de origen extranjero	Tiempo mano de obra	Costo componente origen nacional (USD)	Costo componente origen extranjero (USD)	Costo mano de obra (USD)				
Faldón con diseño troquelado	1500mm x 340mm	Lámina fría 1mm	Cizalla		17,13%	1 hora		3,71	1,87				
		Electródos 1/8 Aga 6013	Dobladora	1u			0,17						
		Desengrasantes	Punzonadora	0,51			0,41						
		Pintura	Suelda eléctrica	0,51			0,41						
		Tornillos para anclaje	Horno eléctrico		4u		0,00						
			Atornillador										
Cajonera	350mm x 500mm x 700mm	Lámina fría 0.75mm	Cizalla		87%	8 horas		18,84	14,96				
		Electródos 1/8 Aga 6013		5u			0,86						
		Rieles telescópicos de doble extensión	Dobladora		6u			30,00					
		Rulimanes	Suelda eléctrica		6u			8,40					
		Cerradura	Horno eléctrico	1u			5,15						
		Agarraderas 20cm de largo en acero inoxidable	Atornillador		3u								
		Niveladores			4u			1,00					
		Desengrasantes		2.60m2			2,07						
		Pintura		2.60m2			2,07						
		Tornillos para anclaje		4u			0,00						
		TOTAL COMPONENTES								59,98	103,75	USD 26,2	
		COSTO TOTAL ESCRITORIO								163,73			

TOTAL	
Componente Nacional	Componente Extranjero
37%	63%

Fuente: SERCOP.

Con anterioridad a la realización de este proyecto piloto se llevaron adelante varias actividades previas que por su importancia se enuncia a continuación:

- Identificación de bienes según recurrencia de compra.
- Análisis inductivo de bienes que evidencien un grado de transformación sustancial en el proceso productivo.
- Identificación de los sectores económicos con potencial de producción y transformación sustancial (confección de prendas de vestir, fabricación de muebles y metalmecánica principalmente).
- Identificación de proveedores cuya actividad económica principal registrada o declarada en el Servicio de Rentas Internas sea relacionada a productores de los potenciales bienes.
- Con base en la elaboración del catálogo de mobiliario público elaborado por la empresa pública Mobiliar, donde contemplaba claramente las especificaciones técnicas de los bienes del sector mobiliario, se determinó iniciar el proceso de verificación de VAE por producto en el sector de fabricación de muebles (Metodología SERCOP/Mipro).
- Identificación del sector económico y proveedores registrados en el RUP que hayan declararon que su actividad económica está relacionada a la fabricación de muebles.
- Inicio de un proceso de invitación a proveedores para que se autodefinan como productores de muebles y autoricen el levantamiento de información in situ para la determinación del valor agregado ecuatoriano por producto.

De los resultados de esta evaluación de la transformación sustancial del producto, se puede dilucidar los siguientes aspectos:

- Existen insumos nacionales atados a los bienes que demanda el Estado.
- Existe una estandarización que genera oportunidades de producción en serie para lograr economías de escala tanto para el mercado público como privado.

- Impulso de la contratación pública a través de una demanda regulada por una entidad requirente.
- Identificación de procesos productivos para vincular los bienes de capital necesarios para la fabricación de estos bienes.

Según datos del SERCOP a partir de la evaluación de proveedores se determinó que están registrados cerca de 1500 proveedores en CPCs relacionados a la actividad de fabricación de muebles (CIU). Para una demanda anual de aproximadamente 115 millones de dólares adquiridos por procedimientos de régimen común con el CPC 38121 y 38122.

La **iniciativa luminarias**, liderada por el MIPRO pretendía determinar el grado de componente nacional asociado a luminarias para uso de alumbrado público. A partir de la descomposición del producto analizado se determinó el origen de los componentes o insumos y el grado de transformación sustancial del producto era evaluado (véase la figura 19).



Fuente: MIPRO / SDT

Con este proyecto se buscaba iniciar el proceso de fortalecimiento del RPNbs a partir de un repositorio de fichas técnicas que incluyan la descomposición de los productos y la determinación de las potencialidades del proceso productivo para incluir insumos nacionales. Bajo este ejercicio de evaluación, se determinó que las luminarias que compra el Estado alcanzan un 41.61% de componente nacional (véase el cuadro 37).

Cuadro 37
Resultados comparativos del cálculo del VAE por metodologías⁴⁵ de MOE y VAE producto.

VAE POR PRODUCTO	
VAE (Verificado N1)	54,17 %

MOE	
% MOE	41,61 %

VAE SERCOP	
VAE SERCOP DECLARADO	70,85 %
VAE SERCOP VERIFICADO	55,94 %

Fuente: MIPRO / SDT

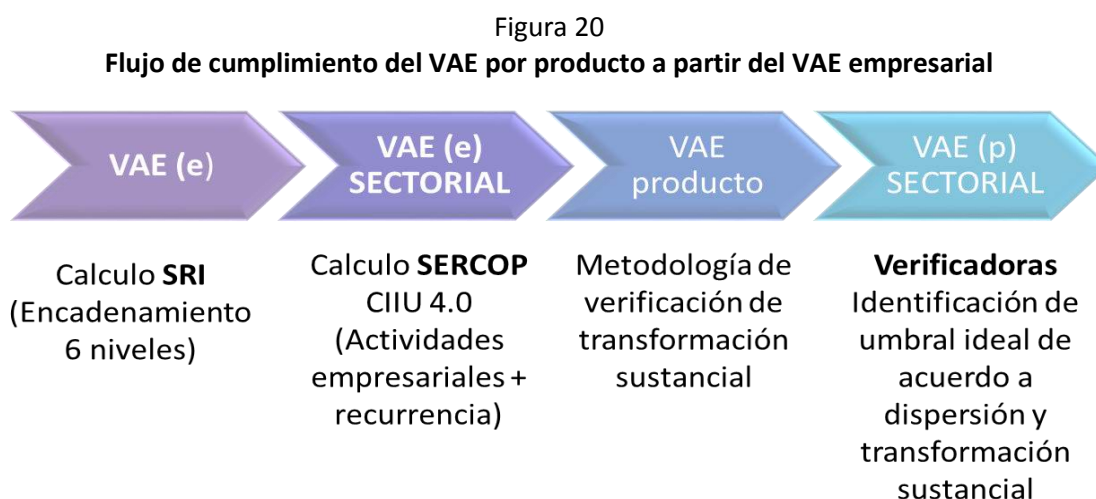
Como se evidencia, existen diferentes valores obtenidos con las metodologías planteadas tanto por el MCPEC (VAE producto), MIPRO (MOE) como SERCOP (VAE producto). Por lo tanto, es imprescindible homologar la metodología entre las entidades encargadas de calcular el valor agregado ecuatoriano.

⁴⁵ El cuadro comparativo de las metodologías vigentes y propuestas por el MCPEC, SERCOP y MIPRO constan en el anexo nº 4.

VI. Puntos críticos que limitan la efectividad de la contratación pública como herramienta de fomento productivo

1. Nudos críticos de la contratación pública

El principal desafío que presenta el SERCOP es incorporar mecanismos de verificación automatizados para las declaraciones de las ofertas presentadas por los oferentes con respecto al **valor agregado ecuatoriano de la oferta (VAEO)**. Los requisitos de declaración generan un alto nivel de subjetividad en la validez y realidad de la oferta ecuatoriana. Se deberían considerar los mecanismos de verificación como el VAE empresarial (actualmente en desuso en la contratación pública) para agilizar los procesos de asignación de márgenes de preferencia por producción nacional mientras se llega a la determinación del VAE por producto.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de SERCOP

La búsqueda de la aplicación y cálculo del VAE por producto por varias instituciones competentes, tiene su impacto en el sistema de contratación reflejado en indicadores como procesos desiertos, número de participantes en los procesos, número de ofertas enviadas por los proveedores del Estado, entre otros, atentando contra los principios de concurrencia, calidad, y participación nacional.

Para una adecuada identificación de la oferta nacional de bienes es necesario abordar los siguientes aspectos:

- Falta de fichas técnicas de bienes que identifiquen la oferta nacional o la incorporación de algún grado de componentes nacionales. El SNCP requiere alimentarse de productos acogidos **a una sola metodología** para la determinación del valor agregado ecuatoriano que sustenten el repositorio de fichas de productos que incluyan atributos de productos, normas técnicas, criterios ambientales, entre otros. La principal fuente de información es el RPNbs gestionado por el MIPRO, pero requiere incorporarse con interoperabilidad al SERCOP.
- Se requiere implementar sistemas internacionales de clasificación de productos que reflejen los atributos y características generales desde una óptica comercial y no estadística. Una opción es

la UNSPSC⁴⁶ que permitiría disponer de datos consistente, información para análisis de mercado y definir bienes proclives a normalizar o estandarizar.

- Falta de delegación de funciones a organismos de acreditación que determinen bienes y servicios normalizados para ampliar la oferta de los procedimientos dinámicos, especialmente en Catálogo Electrónico. La estandarización de ciertas características técnicas o especificaciones desarrolla sectores productivos eficientes y permea la oferta al sector privado para generar economías de escala y consolidación de líneas de producción basadas en la producción en serie, logrando así eficiencia, eficacia en tiempos de producción y mejora de la calidad.
- La limitada información que se tiene de los procedimientos de régimen especial requiere de normativas complementarias que persigan el objetivo de recopilar información de carácter estratégico a nivel de detalle para mejorar la determinación de bienes y servicios potenciales a incorporar cierto grado de componente nacional o transformación sustancial de los productos que se ofrecen.

Para lograr el cumplimiento de lo establecido en el PNBV y que la contratación pública sea el instrumento de impulso al desarrollo de la producción nacional para fomentar el cambio de matriz productiva, se requiere que el sistema de preferencias no solamente premien la participación de ofertas con componente nacional de los bienes, sino que permitan desarrollar los encadenamientos productivos hacia los insumos de los bienes que requiere el Estado. Debe existir un impulso con márgenes de preferencia extendidos a la integración de insumos nacionales en las líneas de producción para que los umbrales sirvan como metas y objetivos de mejora continua, partiendo de líneas de base sensatas y coherentes a la realidad nacional.

Se deberían aprovechar las potencialidades del órgano rector de contratación pública para explotar procedimientos dinámicos que faculden las adquisiciones de bienes y servicios que el Estado compra indirectamente. La herramienta del **catálogo electrónico**, constituye el mecanismo para incorporar bienes transformados sustancialmente en el Ecuador que hayan sido previamente verificados con una metodología homologada de cálculo de componente nacional.

Por otro lado, la simplificación del requisito del valor agregado ecuatoriano en las ofertas, requiere de automatización para la valoración y cálculo de manera de reducir el nivel de subjetividad en las ofertas. Otro mecanismo es identificar el potencial de la producción nacional en los actores mipymes para generar compromisos de cumplimiento de los contratos con el Estado, apoyo de asistencia técnica para adopción de estándares de calidad que permitan fortalecer estructuras productivas eficientes y de calidad. La incorporación de instrumentos financieros (*factoring*) para mejorar la liquidez de las mipymes y establecer líneas de crédito flexibles para bienes de capital anclados a los insumos intermedios de los bienes finales adquiridos por el Estado.

Propiciar la creación de economías de escala a partir de la consolidación de la demanda y la suscripción de **contratos plurianuales** a través de mecanismos de contratación dinámicos. Los contratos plurianuales fueron considerados en la visión estratégica del año 2013. Para ello, se conformaron

⁴⁶ United Nations Standard Products and Services Code. Es un sistema de cifrado que clasifica productos y servicios para fines comerciales, a diferencia del CPC que es utilizado para fines estadísticos y académicos.

comités interinstitucionales⁴⁷ para impulsar esta medida, la cual tiene su principal pilar en la planificación de las entidades contratantes. La planificación plurianual es competencia de SENPLADES⁴⁸ y el plan nacional al momento se encuentra en construcción, el mismo que se reflejará en Planes Plurianuales de Contratación para las obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, cuya contratación abarque más de un ejercicio fiscal, financiados con presupuesto de inversión o gasto corriente.

Las directrices contempladas en el plan nacional menciona la necesidad de desarrollar e implementar políticas industriales que identifiquen sectores y condiciones que deberán cumplir las empresas que puedan abastecer la demanda proyectada; así como una adecuada verificación, plan de implementación de los proyectos productivos y una evaluación en el tiempo a fin de asegurar los objetivos para los que fueron propuestos. También hace mención que la consolidación de la demanda pública deberá convertirse en un mecanismo de contratación a través del catálogo electrónico, donde el principal factor a considerar sea el Valor Agregado Ecuatoriano. Finalmente, también enfatiza en aspectos económicos y financieros como financiamiento a las empresas para ampliar la productividad garantizada por los convenios marco suscrito para mantenerse en el catálogo electrónico.

Al momento no se ha evidenciado adquisiciones de contratos plurianuales en el sistema nacional de contratación pública.

Otro mecanismo de impulso al desarrollo constituye la consolidación de la demanda de bienes y servicios para el Estado. Las **compras asociativas o corporativas** amparadas en el artículo 29 de la LOSNCP permite que dos o más entidades firmen convenios interinstitucionales para realizar en forma conjunta un procedimiento, para la adquisición de bienes, obras o servicios. Esta modalidad de compra se ciñe a la selección del procedimiento en función del monto y tipo de compra.

El caso más reconocido es la compra corporativa de medicamentos impulsada por el Ministerio de Salud y la red de salud del Estado conformada por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, Instituto de Seguridad Social de la Policía. El procedimiento creado para esta compra masiva de medicamentos se denominó Subasta Corporativa de Medicamentos, procedimiento mixto que a partir de la adjudicación por una subasta inversa a la baja (puja de precios), los adjudicados ingresan a un convenio marco en el que están establecidas las condiciones de compra y los precios fijados a partir de los resultados de la subasta inversa. Finalmente, los medicamentos son adquiridos a través de órdenes de compra habilitadas desde el catálogo electrónico.

El reglamento general de la LOSNCP en el artículo 20 señala que los pliegos no podrán exigir especificaciones, condicionamientos o requerimientos técnicos que no pueda cumplir la industria nacional, salvo justificación funcional. Este marco jurídico pretende reducir el nivel de direccionamiento para favorecer a un determinado proveedor y mitigar el riesgo operativo que conlleva las deficiencias de sistemas de información o controles internos que puede a más de alterar el equilibrio financiero del mismo, derivar en prácticas violatorias de los principios de la contratación pública, posibles acuerdos colusorios y lo que es aún más grave posibles prácticas delictivas.

⁴⁷ SERCOP, SENPLADES, Ministerio de Finanzas, Ministerio de Industrias y Productividad, Entidades contratantes, Sector productivo.

⁴⁸ <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/07/PPIP-2013-2017.pdf>

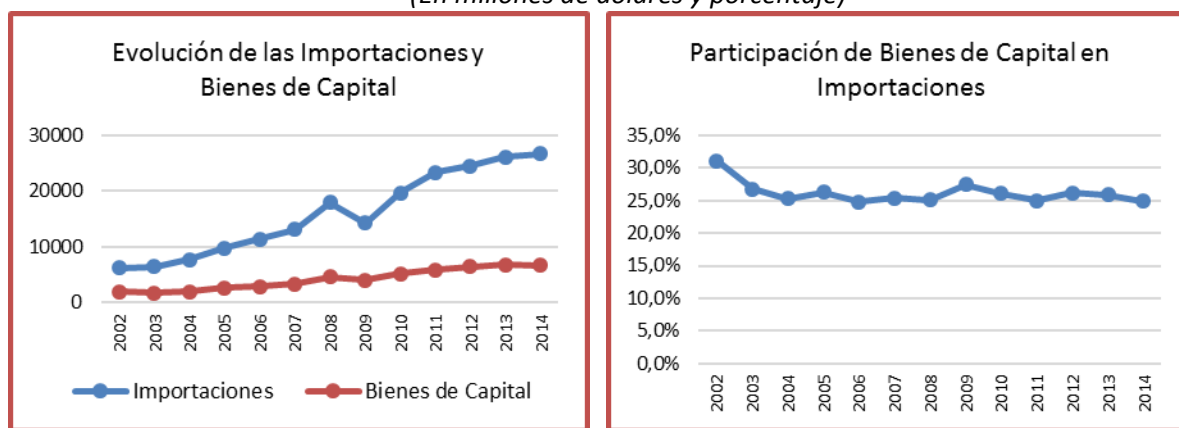
La etapa preparatoria de un procedimiento de contratación agrupa una serie de actividades que son realizadas por funcionarios de áreas requerientes que en su mayoría responden a técnicos especializados responsables de las definiciones de especificaciones técnicas y términos de referencia para un objeto de contratación. Por lo tanto, además del marco jurídico señalado se requieren acciones específicas como:

- Programas de capacitación dirigido a unidades requerientes desplegados desde operadores de capacitación autorizados por el SERCOP que incluya material didáctico oficial y herramientas de e-learning.
- Programas de certificación de competencias para compradores públicos y un código de ética del comprador.
- Instrumentos de gestión integral de riesgos que comiencen desde el análisis del desempeño de la entidad contratante, empleo de matrices de cumplimiento de normas expresas y matrices de riesgo de aspectos fundamentales del proceso de contratación.

La estructura productiva ecuatoriana es dependiente de la importación de bienes de capital necesarios para el desarrollo de infraestructura y la ampliación de la capacidad de producción de otros bienes y servicios vinculada estrechamente con los procesos de inversión tanto pública como privada. En 2014, los bienes de capital representaron cerca del 25% (cerca de 6.600 millones) de las importaciones totales que alcanzaron 26.671 millones de dólares.

Los bienes de capital que más se importan son los requeridos por la industria que representa cerca del 4.875 millones de dólares (73%), los mismos que podrían incorporarse para el desarrollo de la industria local y potenciar su condición de proveedora de las principales industrias del país (alimentos, textil, cuero y calzado, entre otras)

Gráfico 16
Importaciones de Bienes de Capital
(En millones de dólares y porcentaje)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Banco Central del Ecuador

La industria de bienes de capital es proveedora de muchas cadenas productivas de los bienes producidos o transformados sustancialmente en el Ecuador, en ellos existen bienes que son adquiridos anualmente a través de las compras públicas, esta diversidad de bienes comprende desde estructuras metálicas hasta máquinas de uso general o específico, como válvulas, motores, transformadores, luminarias, entre otros. Por lo tanto, existe una oportunidad de desarrollar una industria consolidada y competitiva

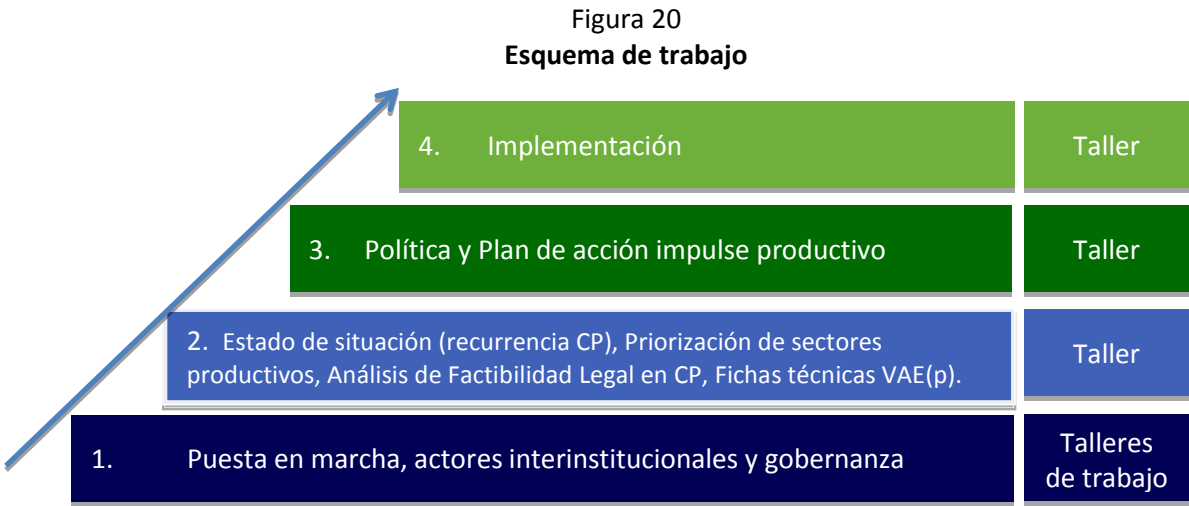
vinculada a sectores productivos relacionados a la contratación pública, cercanos a los centros industriales, con accesibilidad a recursos naturales competitivos y desarrollar la actividad en los territorios (zonas de desarrollo) donde se localizan los mismos.

La identificación de sectores productivos vinculados a la contratación pública debe materializarse por cuanto ya se han obtenido los primeros estudios a partir de la recurrencia de bienes que adquiere el Estado, los datos están disponibles en el portal transaccional de compras públicas, con registros históricos de los últimos 8 años. Sin embargo, la calidad de la data que podría considerarse de calidad comienza en 2012; para los años anteriores se requiere un proceso de depuración. Por otro lado, se tiene el estudio del Banco Central del Ecuador que identifica los sectores industriales prioritarios a partir de la metodología de la matriz insumo-producto.

El alto número de procedimientos de contratación medido por la transaccionalidad⁴⁹ las cuales contribuyen al producto interno bruto ecuatoriano y la dispersión con la que se realizan requiere generar políticas de consolidación de la demanda y contrataciones plurianuales para focalizar esfuerzos en el sector industrial de bienes de capital para empezar a desarrollarlo.

2. Hoja de ruta

El objetivo principal es instaurar un sistema de contratación pública con vocación de desarrollo productivo que permita la incorporación de bienes e insumos (para bienes finales que adquiere el Estado) de producción nacional para fortalecer la demanda del mercado público. La propuesta inicia con la identificación de los actores y el reconocimiento de las competencias y alcances de cada uno. Este mapeo determina la cooperación interinstitucional coordinada por una entidad que lidere y se apropie del planeamiento estratégico.



⁴⁹ En el caso ecuatoriano: 391 procedimientos se ingresan diariamente, en promedio, al portal www.compraspublicas.gob.ec que genera 137.433 invitaciones enviadas electrónicamente, 275 procesos adjudicados por el monto aproximado de 34'156.784. (Informe Rendición de Cuentas SERCOP 2014 - Fuente SOCE)

a) Compromiso interinstitucional y puesta en marcha

El proceso comienza con un compromiso interinstitucional para instaurar un sistema de contratación pública con vocación de desarrollo productivo. El compromiso debe estar acordado entre el organismo de contratación SERCOP (líder) y el MIPRO (colíder). Actualmente existe un acuerdo suscrito entre estas dos entidades denominado, “nota reversal⁵⁰” firmado en 2013, cuyo principal objetivo era establecer los márgenes de preferencia en las compras públicas, así como la implementación de parámetros para determinar el margen de preferencia de bienes a partir de desagregación tecnológica medular y periférica.

Como se evidencia, existe la intencionalidad reflejada en un acuerdo interinstitucional, por lo tanto, hay viabilidad de generar un plan de acción y su implementación por parte del SERCOP a través de las herramientas de contratación pública actualmente desarrolladas.

Sin embargo, para la implementación del esquema propuesto es imprescindible contar con el apoyo y auspicio de todas las entidades públicas relevantes relacionadas a la producción, así como un fluido diálogo con el sector privado. El mapeo de actores iniciales incluyen al Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP); el Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), básicamente la Subsecretaría de Desagregación Tecnológica; el Instituto Nacional de Normalización, y su Dirección de Normalización; el Ministerio del Ambiente (MAE), y su Subsecretaría de Producción y Consumo; la Corporación Financiera Nacional (CFN); Ministerio Coordinador de Sectores Estratégicos; la Cámara de Industrias⁵¹; y, la Secretaría Nacional de Planificación (SENPLADES); conjuntamente con el Ministerio de Finanzas.

Con los actores identificados se configura la gobernanza del plan de acción, instrumentada por un Comité Directivo que sea el coordinador, relator y que dé seguimiento al avance del proyecto. Esta gobernanza está regida por el órgano en el que recae la implementación del plan de acción, en este caso el SERCOP.

b) Estado de situación de los instrumentos y mecanismos

Es necesario identificar los mecanismos y acciones existentes que vinculados al impulso del desarrollo productivo y su articulación con la contratación pública. Entre estos mecanismos están los sistemas de preferencias en la contratación pública por producción nacional (VAE, DT); procedimientos de contratación que viabilizan la instrumentación de los sistemas de preferencias; proceso de estandarización de especificaciones técnicas para productos o bienes relacionados a la recurrencia de la compras del Estado; entre otros.

⁵⁰ Informe de rendición de cuentas MIPRO, 2013

⁵¹ Es importante señalar que el sector privado actualmente es renuente a las iniciativas del SERCOP por el desgaste institucional generado a partir de los *consejos consultivos* y la introducción de aplicativos informáticos que desde la percepción privada han generado una reducción de adjudicaciones sumado a problemas financieros derivados de los retrasos de pagos del sector público.

La determinación de los principales insumos (metodologías, normas técnicas, instrumentos legales, etc.) de competencia y facultades de los actores identificados que sirvan de inputs para el flujo de trabajo⁵² y se implementen en la contratación pública, el estado de situación determina además los puntos críticos para fortalecimiento institucional y las oportunidades que aportan al plan de acción.

El análisis jurídico es un eje transversal por cuanto determina la viabilidad de generar nuevos mecanismos o herramientas para instrumentar el plan de acción. En esa línea, el análisis legal debería determinar si a partir de un instrumento jurídico de menor jerarquía se puede instrumentalizar la utilización de catálogos electrónicos para contratistas del Estado (obras), que en cumplimiento de la disposición de la normativa vigente del SERCOP, se cumpla el porcentaje destinado a la subcontratación con empresas/personas locales validado a través de compras de insumos en un catálogo de insumos nacionales para contratistas del Estado.

El SERCOP tiene herramientas disponibles para automatizar el cálculo del VAE y simplificar el proceso operativo para envío de ofertas. El mecanismo podría ser la adopción del VAE empresarial y sectorial con agrupamiento de actividades económicas mientras se construye el repositorio de fichas de productos nacionales que incluye el cálculo del VAE producto. En el desarrollo de las metodologías para calcular el VAE de un proveedor es fundamental contar con mecanismos de verificación y validación de información para construir coeficientes dinámicos y coherentes con la realidad de los actores de la contratación pública y la industria, bien podría considerarse el uso del VAE empresarial.

A partir del análisis de recurrencia de los principales bienes que adquiere el Estado en los dos regímenes de contratación (particularmente en régimen especial), determinar un listado de sectores productivos que puedan estar vinculados directamente o indirectamente a las contrataciones del Estado. Estimación de la demanda plurianual en base a los planes de inversión priorizados por SENPLADES y Ministerio de Finanzas.

Este análisis, más que identificar los sectores productivos, permitiría empezar la generación de un repositorio inicial de fichas técnicas que incorporen la determinación del valor agregado ecuatoriano (a partir de una metodología consensuada o dispuesta por el organismo competente), la caracterización y particularidades de los bienes (codificación, características generales y específicas, atributos, disponibilidad en el mercado, etc.).

Del ejercicio de priorización se definirán los sectores productivos y productos que se vincularían en la implementación a través de los mecanismos de contratación pública como un primer plan piloto que posibilite medir y cuantificar los resultados. Para la construcción del repositorio de fichas de productos la interacción con el sector privado con talleres de socialización que permitan difundir el propósito e implementación del plan de acción.

c) Plan de acción

Con la priorización de los sectores productivos, el listado de bienes recurrentes y la instrumentación jurídica se construye el plan de acción estableciendo roles de cada actor, recopilación de datos y procesamiento de la información para alimentación continua del flujo de trabajo.

⁵² El Registro Nacional de Bienes del MIPRO presentó un primer flujo de trabajo interinstitucional a partir del proceso de contratación, ver Anexo 1.

d) Implementación de plan piloto

Consiste en la materialización del objetivo específico del impulso de una contratación pública con vocación al desarrollo productivo, a través de procedimientos dinámicos de contratación e indicadores de verificación y cumplimiento para generar una metodología y seguir incorporando sectores productivos fortalecidos y desarrollados a partir de las compras públicas. Aplicación de catálogos de insumos nacionales para contratistas y proveedores del Estado. Este instrumento genera beneficios extendidos a los partícipes de este catálogo por cuanto sus productos o insumos pueden estar a consideración tanto para el sector público como privado.