

Gestión

ECONOMÍA Y SOCIEDAD

TIRAJE: 6.999
Nº DE EDICIÓN: 256

LA RESPONSABILIDAD CORPORATIVA LLAMA A LA PUERTA



P.V.P. \$ 4,48 CON IVA



Las compras públicas y su incidencia en el desarrollo de las Pyme

< POR WILSON ARAQUE JARAMILLO * >

Las compras públicas de bienes y/o servicios utilizadas como un instrumento de política pública son un buen medio por el que los gobiernos —central y locales— pueden contribuir al desarrollo de sectores clave que integran el tejido productivo nacional, como el de las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipyme) y de los actores de la economía popular y solidaria (EPS).

La intención de contribuir al desarrollo productivo de sectores prioritarios —basada en la práctica del principio de inclusión social y económica— se encuentra consagrada en el Ecuador en su Constitución, cuando su artículo 288 dispone 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”.

A su vez, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública reconoce —en el artículo 25, numeral 2— la preferencia por aquellos oferentes cuyos productos incorporen un alto componente de insumos ecuatorianos y/o estén categorizados como parte del sector de la EPS o de las Mipyme. Por su parte, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones también dispone estímulos para que mediante las compras públicas se busque dinamizar la

actividad productiva de estos sectores, llamando en el artículo 55 a que las instituciones públicas apliquen en las compras públicas el principio de inclusión y contribuyan, de esa manera, al fomento de las Mipymes del Ecuador.

El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (Cootad) da luces en cambio sobre la preocupación que deben tener los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) por propiciar la participación de actores de la EPS en la ejecución de proyectos de desarrollo regional, provincial, cantonal o parroquial (art. 294).

Las compras públicas son reconocidas en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 como un medio para la transformación de la matriz productiva a través de las adquisiciones que se puedan hacer a proveedores ecuatorianos (Políticas y lineamientos estratégicos, numeral 10.7, correspondiente al objetivo 10: impulsar la transformación de la matriz productiva).

Como se puede observar, desde lo constitucional y legal, hasta la planificación, existe un reconocimiento —en algunos casos verdadero mandato— de la necesidad de que la gestión de compras públicas se convierta en un buen instrumento de política pública que, por un lado, busque la inclusión de aquellas unidades productivas de menor tamaño y, por otro, estimule la buena práctica de los principios éticos y de la eficiencia administrativa que deberán ser los que predominen a la hora de tomar decisiones sobre la compra de determinados bienes y/o servicios.

Disminuir las asimetrías

Desde el punto de vista de la propuesta de principios y metodologías sobre la contratación pública, hay autores y organizaciones promotoras del desarrollo que también reconocen a las compras públicas bien focalizadas como una estrategia que ayuda a disminuir



CUADRO 1

Valor adjudicado por compras públicas según tamaño de empresa

FUENTE: SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP).
ELABORACIÓN: OBSERVATORIO DE LA PYME DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Micro	18'140.186	355'678.826	825'413.938	958'228.390	663'868.573	681'285.173	884'772.970	345'502.990	4.732'891.045
Pequeña	7'881.409	276'112.160	1.792'211.117	1.193'737.196	1.531'497.272	1.698'804.451	1.786'490.746	542'515.908	8.829'250.260
Mediana	20'675.711	496'869.549	851'602.009	997'847.321	1.447'570.215	1.409'888.273	1.361'334.518	497'956.579	7.083'744.175
Pyme	28'557.120	772'981.709	2.643'813.126	2.191'584.517	2.979'067.487	3.108'692.724	3.147'825.264	1.040'472.487	15.912'994.435
Grande	53'895.995	896'653.030	1.666'929.497	2.233'347.884	2.637'241.505	2.913'238.994	2.469'197.451	941'205.200	13.811'709.556
Total	100'593.301	2.025'313.565	5.136'156.561	5.383'160.791	6.280'177.565	6.703'216.890	6.501'795.685	2.327'180.677	34.457'595.036

las asimetrías de capacidades y de acceso a la información que se tienden a presentar entre actores productivos de diferente tamaño, pues las condiciones para competir tienden a no ser las mismas entre empresas grandes y las Mipyme.

Por ejemplo, el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), en el documento *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, reconoce a las compras públicas “como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no sólo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo”. Lográndose así, como lo señala **André-Noël Roth Deubel**, en su libro *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*, que “el Estado busque, como otros actores sociales, y con los recursos que tiene a su disposición, definir, incidir y modificar en un cierto sentido la regulación operante en un espacio social particular”.

En definitiva, el sistema de compras públicas, visto desde la óptica del desarrollo, es un instrumento de política pública que promueve en la práctica la transparencia y la igualdad de acceso a oportunidades productivas entre todas y cada una de las unidades económicas que integran el tejido de la producción de bienes y/o servicios del país. Al entender de esta manera a las compras públicas, se está creando un escenario propicio para disminuir las asimetrías que se dan entre empresas de diferente tamaño por su capacidad productiva, tecnológica, de comercialización y sobre todo por su acceso a la información.

Las compras públicas en cifras

Al cuantificar las compras públicas ecuatorianas, es importante hacer un análisis de comparación espacial —lugar geográfico y actividad económica— y temporal, sobre los oferentes —según tamaño de las empresas— y los tipos de

bienes y/o servicios que tienden a ofrecer a las organizaciones demandantes del sector público —Gobierno central y gobiernos locales—.

En primer lugar, ¿cuál es el peso que tienen las compras públicas dentro de la producción nacional? Según la Dirección Nacional de Estudios e Investigación del Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop), la relación entre contratación pública y producto interno bruto (PIB) ha fluctuado en los siguientes porcentajes: 10,14% (2010), 12,43% (2011), 11,28% (2012), 11,48% (2013) y 8,11% (2014). Esta relación, si se ven las estadísticas del Banco Mundial para el promedio de los Gobiernos del mundo en el año 2012 (17,87%), estaría en el Ecuador entre cinco y nueve puntos porcentuales por debajo de la media mundial. Según la misma fuente, la Unión Europea registra el mayor valor en la relación contratación pública y PIB: en 2012 alcanzó 21,66%. En el caso de América Latina y el Caribe, para el mismo año, el promedio regional llegó a 15,52%, el cual es muy cercano al de EEUU (15,68%).

Cuando se ve el aporte de las compras públicas a la dinamización del tejido productivo ecuatoriano, se observa que la participación de las Mipyme (*Cuadro 1*), durante el período 2008 y 2015, llega a tener un peso significativo, pues alrededor de \$ 6 de cada \$ 10 generados por concepto de compras públicas fueron recibidos por parte de empresas en la categoría de Mipyme.

Este comportamiento de la participación de las Mipyme en los procesos de compras públicas da a entender la atención que, desde el lado estatal, se ha ido dando, bajo un enfoque de inclusión productiva, a sectores que, como se puede apreciar, tienen capacidades para satisfacer la demanda que proviene del Gobierno central y de los GAD, siempre y cuando se les ofrezca la oportunidad —sobre la base del acceso transparente y ético a información— para hacer negocios equitativos entre el sector público y las empresas pertenecientes al sector privado, independientemente de su tamaño. En este marco de acceso a

oportunidades para hacer negocios con el Estado, en 2014 se habilitaron, según el Sercop, 15.387 Mipyme para los procesos de contratación pública.

En cuanto a la dinámica en el tiempo del comportamiento de las compras públicas asignadas a las Mipyme, también se observa una mayor tendencia a la asignación de oportunidades de negocios hacia este sector. Por ejemplo, de cerca de \$ 1.129 millones registrados en 2009, se ha pasado a alrededor de \$ 4.032 millones en 2014, lo cual significa un incremento de 257,3% en el valor anual que, desde el ámbito de las compras públicas, se ha transferido a las Mipyme. En el caso de las empresas categorizadas como grandes, el crecimiento de las compras desde las organizaciones estatales también ha sido importante (175,4%) pero, como se observó, inferior al señalado para las Mipyme.

Al analizar la participación de las Mipyme en las compras públicas clasificadas por provincias (*Gráfico 1*), se ve que de cada \$ 100 que el Estado invierte en compras de bienes y/o servicios a las Mipyme, \$ 70 tienen origen en cuatro provincias: Azuay, Guayas, Manabí y Pichincha.

Pichincha es la provincia que mayor apertura ha mostrado por dinamizar la actividad económica de las Mipyme a través de las compras públicas. Según información del Sercop, alrededor de 42% del total de adquisiciones hechas por organizaciones estatales a Mipyme corresponde a esa provincia; luego se ubican las Mipyme de Guayas con 18% de captación de las compras públicas que realiza el Estado.

Cuando se analizan las capitales de las cinco provincias donde se concentra el mayor número de Mipyme ecuatorianas, se puede ver (*Gráfico 2*) que el Municipio de Guayaquil es el que muestra una mayor orientación a estimular la participación del sector microempresarial en los procesos de compras de bienes y/o servicios: de cada \$ 100 de compras realizadas a microempresas por los municipios de Quito, Guayaquil, Cuenca, Ambato y Portoviejo, \$ 42 corresponden al de Guayaquil.

En segundo lugar, con un porcentaje similar de participación (18%), aparecen los municipios de Quito y Cuenca.

Con respecto a las compras públicas realizadas por los ministerios con mayor asignación presupuestaria, se aprecia que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas es el que más ha estimulado a la actividad económica de las Mipyme nacionales: de cada \$ 100 de compras de bienes y/o servicios, realizadas por los cinco ministerios con mayor asignación presupuestaria, \$ 46 corresponden a las compras realizadas a Mipyme por parte del Ministerio de Transporte (Gráfico 3).

Si se analizan por separado las compras realizadas a microempresas, es el Ministerio de Salud Pública el que muestra un mayor estímulo a este sector de actividad económica, pues 54% de lo comprado a empresas micro por parte de los cinco ministerios con mayor presupuesto (Salud Pública, Transporte, Electricidad y Energía Renovable, Educación y Defensa Nacional) corresponde, de forma específica, al de Salud Pública.

Al revisar el comportamiento de las compras públicas realizadas por el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) según el tamaño de los oferentes (Gráfico 4), se visibiliza que todavía hay un trabajo importante por hacer para lograr una mayor participación de las Mipyme como sus abastecedores. Solo alrededor de \$ 24 de cada \$ 100 de compras que realiza el IESS son dirigidos hacia ofertas presentadas por Mipyme.

Y apenas \$ 2 de cada \$ 100 de compras públicas realizadas por el IESS van a parar a manos de microempresas. Como se ve es importante establecer estrategias de compras que busquen una mayor inclusión de aquellos actores que, por sus capacidades tecnológicas y financieras, tienen dificultades de acceder a las oportunidades que están detrás de los procesos de contratación pública de bienes o servicios de entidades como el IESS.

Por último, cuando se focaliza el análisis en su tipología se ve que alrededor de 70% de su valor total (Cuadro 2) se concentra en dos rubros: obras y bienes. Para el caso específico de las Mipyme los rubros que sobresalen a la

GRÁFICO 1
Compras públicas a las Mipyme por provincia
FUENTE: SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP).
ELABORACIÓN: OBSERVATORIO DE LA PYME DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR.

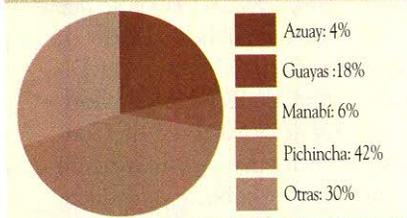
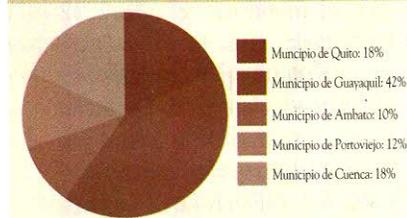


GRÁFICO 2
Participación de las microempresas en compras públicas de municipios con mayor concentración de establecimientos (2008 - 2015)
FUENTE: SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP).
ELABORACIÓN: OBSERVATORIO DE LA PYME DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR.



participación total son obras (39%), servicios (22%) y consultoría (7,5%).

En cambio en rubros como el de fármacos, por la capacidad tecnológica y financiera que exige su producción, son las empresas grandes las que muestran gran presencia. Quizá a través de procesos asociativos se podría, en este tipo de productos, lograr una mayor participación de las Mipyme ecuatorianas.

Retos futuros

Considerando la importancia que tienen las compras públicas como instrumento de política pública dirigido a mejorar las condiciones de desarrollo de los países, será vital, como resalta la Comisión Económica para América Latina, en el documento *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados*, que los procesos de contratación pública giren alrededor del cumplimiento de tres funciones clave: “Una función de utilidad pública, donde la autoridad satisface las necesidades que le son propias a su quehacer; una función administrativa, tendiente a asegurar la transparencia y

GRÁFICO 3
Participación de las Mipyme en compras públicas de ministerios con mayor presupuesto (2008 - 2015)
FUENTE: SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP).
ELABORACIÓN: OBSERVATORIO DE LA PYME DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR.

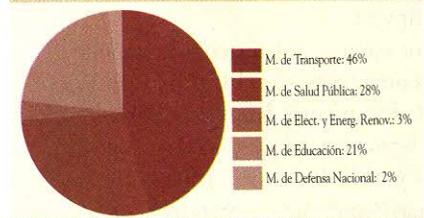
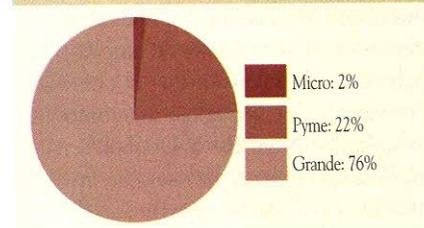


GRÁFICO 4
Compras públicas del IESS a empresas por año (2009 - 2015)
FUENTE: SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP).
ELABORACIÓN: OBSERVATORIO DE LA PYME DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR.



con ello la probidad administrativa y el control del gasto de la administración; y, finalmente, una función económica, relacionada con la adquisición de bienes y servicios al menor costo posible”.

De acuerdo a los principios que están detrás de las funciones que se acaban de señalar, será clave que los responsables de potenciar a las compras públicas como medio para el desarrollo socioeconómico equitativo, eficiente e inclusivo del país, tomen en cuenta algunas oportunidades de mejoramiento que están presentes, como se evidenció en párrafos anteriores, en el espacio de la contratación pública.

Entre los principales retos de mejoramiento futuro para el aprovechamiento de las capacidades de las Mipyme como proveedoras del Estado, se pueden anotar los siguientes:

- Mayor grado de apoyo a las Mipyme y los actores de la EPS a través de lo que la Sercop ha venido promoviendo con el nombre de catálogos inclusivos, los cuales buscan dar exclusividad a estos sectores productivos, previo el cumplimiento de determinados requisitos, para ingresar a la lista de potenciales proveedores

del Estado. En la actualidad la operación de esta política pública se halla bajo la gestión de los Consejos Consultivos, cuya función principal es el control de la contratación pública.

- Reconocimiento a las compras públicas como un mecanismo de promoción productiva contracíclica, ya que las adquisiciones de ciertos bienes y/o servicios del Estado, independientemente de la desaceleración que pueda sufrir la economía nacional, siguen siendo demandados de manera permanente, como el caso de medicinas e insumos para el funcionamiento de sectores clave como salud y educación.
- Impulso a la asociatividad, bajo un enfoque de doble vía. Por un lado, como una estrategia para bajar los costos de las adquisiciones estatales producto de la realización de compras a escala impulsadas por aquellos procesos asociativos promovidos por dos o más compradores públicos. Por otro lado, desde la óptica de los proveedores, para cumplir con las exigencias de calidad y cantidad. Incluso la asociatividad de compras públicas, pensando en la integración regional, se puede extender a compras entre las organizaciones que integran el sector público y el tejido productivo —Mipyme y grandes empresas— de los países de la Comunidad Andina, por ejemplo.
- Activación, entre empresas de diferente tamaño, de la estrategia ancla con enfoque y alcance inclusivo, en la que una o más empresas grandes, aprovechando sus capacidades financieras, productivas y tecnológicas, ayudan a aprovechar oportunidades de negocio —en este caso las que están detrás de las compras públicas— a aquellas empresas y actores de menor tamaño (Mipyme y EPS).

- Acercamiento a las universidades para que, como transmisoras de conocimiento científico, se puedan aliar con los compradores públicos y/o con los proveedores privados (sobre todo Mipyme y actores de la EPS) al momento de potenciar el efecto para el desarrollo que está detrás de la contratación pública.
- Impulso, desde la banca pública, de líneas de crédito especializadas al financiamiento de aquellas Mipyme y actores de la EPS que tienen las potencialidades y, sobre todo, el interés para participar como proveedores de los bienes y/o servicios que demanda el sector estatal.
- Puesta en práctica por parte del Gobierno central y los GAD de los principios y lineamientos estratégicos de las compras públicas. Entre ellos, se pueden resaltar los siguientes: la preocupación por la promoción inclusiva de la transformación productiva nacional, en la que el apoyo a los actores de la EPS y las Mipyme juega un rol clave; el impulso de la gestión de compras públicas sobre la base de la práctica de la eficiencia sistémica organizacional; la gestión basada en la ética (buscar hacer el bien a los demás, dejando de lado intereses y favores personales o grupales), y el respeto prolijo a lo que dice la ley.
- Promoción del enfoque multidisciplinario que debe estar detrás de una compra pública buena. Por ejemplo, se necesitará activar de forma continua el triángulo de expertos multidisciplinarios (legales, financieros y técnicos) en lo específico de cada proceso de contratación pública.
- Identificación y estímulo a actores relacionados, desde el lado público o privado, a que alguno de ellos ejerza el rol de ente articulador entre los productores privados —sobre todo aquellos micro,

pequeños y medianos— y los compradores estatales. Esa articulación estará focalizada en la coordinación de las tareas productivas (eficiencia y calidad de los bienes y/o servicios a abastecer) y en las acciones para la negociación y el cumplimiento de requisitos que normalmente son exigidos desde el lado del comprador público.

- Aprovechamiento al máximo de las bondades que ofrecen las tecnologías de información y comunicación (TIC) al momento de transparentar y agilizar la tramitación típica que está detrás de los procesos de compras públicas, con lo que se conseguirá, por una parte, el cumplimiento de los tiempos de ejecución de los proyectos estatales y, por otra, la llegada oportuna de los pagos a los proveedores de las compras públicas.

Como se ha podido observar a lo largo de este artículo, queda claro que las compras públicas vistas como una herramienta de política pública para el desarrollo son un gran espacio para lo siguiente:

- Poner en práctica los sanos principios de la eficiencia administrativa de las compras.
- Poner a prueba el comportamiento ético de compradores y vendedores de los bienes y/o servicios que requiere el Estado para su funcionamiento.
- Ejercer la solidaridad buscando la inclusión de aquellos actores sociales que, en el tejido productivo nacional, están en la capacidad de ser buenos abastecedores de lo que compra el Estado. **G**

* Economista y doctor, PhD en Administración, director del Área de Gestión y coordinador del Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

CUADRO 2
Valor adjudicado por tipo de compra por el sistema de compras públicas de 2008 a 2015 y por tamaño de empresa

FUENTE: SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA (SERCOP).
ELABORACIÓN: OBSERVATORIO DE LA PYME DE LA UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR.

	Obra		Bien		Servicio		Consultoría		Fármacos		Seguros		Total
Micro	2.080'515.995	45%	1.011'093.059	22%	999'298.407	21%	559'590.227	12%	2'826.692	0,1%	0,0	0%	4.653'324.380
Pyme	5.994'940.339	37%	5.378'110.059	34%	3.542'030.164	22%	998'822.497	6%	76'645.429	0,5%	2'012.612	0,01%	15.992'561.100
Mipyme	8.075'456.334	39%	6.389'203.118	30,9%	4.541'328.570	22%	1.558'412.724	7,5%	79'472.121	0,4%	2'012.612	0,01%	20.645'885.480
Grande	4.845'486.625	35%	5.132'434.844	37%	2.623'072.023	19%	425'186.253	3%	547'698.647	4%	237'831.165	2%	13.811'709.556
Total	12.920'942.960	37%	11.521'637.962	33%	7.164'400.593	21%	1.983'598.977	6%	627'170.767	2%	239'843.777	1%	34.457'595.036