



Centro Andino de Estudios Estratégicos

CENAE

ECONOMÍA SOCIAL Y SOLIDARIA, FERIAS INCLUSIVAS, PRODUCCIÓN E INDUSTRIAS:

POLÍTICAS PENDIENTES

PARA EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA

Holger Paúl Córdova Vinuesa

Noviembre 2013

Políticas pendientes para el cambio de la matriz productiva

Contenido

1. Resumen.....
2. Introducción.....
3. Feria Inclusiva, contratación pública y sistema económico social y solidario.....
4. Experiencias de Ferias Inclusivas.....
5. Condiciones actuales de la contratación pública en el país y las dificultades de la producción nacional.....
6. Desafíos de las ferias inclusivas para políticas públicas, participación ciudadana, contratación pública y sistema económico social y solidario.....
7. Fuentes consultadas.....

1. Resumen

Este trabajo pretende exponer una visión crítica de los alcances y desafíos pendientes del mecanismo de Ferias Inclusivas con relación a tres ámbitos relevantes de las políticas públicas en el país: 1) El sistema de economía popular y solidaria; 2) la contratación pública; 3) la participación ciudadana, en proyección a las grandes innovaciones que requiere la transformación productiva nacional. Para cumplir tal propósito, empieza por ubicar la fundamentación operativa de este mecanismo, y a continuación pasa revista por la descripción de experiencias importantes que nos permitan identificar los principales aportes y dificultades para los tres ejes de análisis y qué tipo de incidencia produce en ellos. Posteriormente, se revisan cifras del estado actual de la contratación pública para precisar los grandes objetivos y dificultades de esta modalidad de contratación en el contexto de las falencias del sistema económico ecuatoriano y las políticas existentes sobre compras públicas. Finalmente, se definen algunas conclusiones con sus correspondientes retos para su mejor implementación.

Palabras clave: Feria inclusiva, economía social y solidaria, organizaciones sociales, contratación pública, participación ciudadana.

2. Introducción

El presente análisis se expondrá en un simposio organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, denominado V Conferencia Internacional de Derecho Económico y se presentará el día 15 de noviembre de 2013, cuando se cumpla un año más de la masacre ocurrida en 1922 en Guayaquil, en la que cientos de obreros y artesanos fueron exterminados al buscar mejores reivindicaciones para sus derechos. En homenaje a todos quienes fallecieron ese día, se presenta este trabajo para la búsqueda de nuevas alternativas y mejores políticas para los pequeños y medianos productores, artesanos y obreros del país.

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

Después de 5 años de vigencia del texto constitucional y la legislación en materia de contratación administrativa, se evidencian algunos esfuerzos para el fomento de la economía social y solidaria con respecto a la contratación pública y la participación ciudadana, siendo el caso más relevante el de las Ferias Inclusivas. A pesar de ser una herramienta útil para los propósitos de la política económica y fiscal en el estímulo de iniciativas de micro, pequeñas y medianos actores productivos; el sistema nacional de contratación pública y el modelo productivo aún requieren de mayor participación nacional para la prestación de obras, bienes y servicios, por lo que la existencia de las FI se vuelve insuficiente y escaso para generar todas las dinámicas necesarias para el desarrollo de la economía social y solidaria.

Cabe señalar también que si bien la FI se presenta como una herramienta que posibilita la articulación de la organización y participación social con la contratación pública, es pertinente la creación de otras herramientas que permitan impulsar mayores implicaciones de la sociedad civil en los procesos de contratación pública y de economía social y solidaria. En esta perspectiva, cabe indicar que la normativa sobre participación ciudadana en el país no contiene instrumentos o herramientas concretas para el desarrollo de actividades productivas o de emprendimientos económicos. Si bien la legislación participatoria contiene algunos mecanismos para el control social hacia distintas expresiones del mercado, las políticas económicas y fiscales¹, no existen mecanismos específicos para el desarrollo de actividades productivo-económicas como sí es el caso de la FI, ni tampoco existen los estímulos e incentivos necesarios que propicien la organización social con ese propósito a lo largo de la normativa sobre participación ciudadana.

Al contrario de aquello, la normativa sobre el impulso para este tipo de mecanismos más bien ha surgido como parte del ejercicio de las atribuciones del Instituto Nacional de Contratación Pública y sus correspondientes regulaciones. Aunque si bien la reglamentación utilizada por el INCOP para las veedurías en la contratación pública contiene algunas restricciones para su implementación², fue la entidad encargada de dar forma y proyectar a la FI como mecanismo de participación ciudadana que se constituiría a partir de tres ejes importantes: 1) Organización y participación popular; 2) Instrumento

¹ Veedurías, observatorios y otros mecanismos para la participación y control social.

² Resolución No. 29-2009-INCOP, denominada Expedir el Siguiendo Procedimiento que Regula las Actividades de la Veeduría Ciudadana del Sistema Nacional de Contratación Pública.

para el desarrollo de la producción nacional en la contratación pública; y, 3) La inclusión de sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios para el sistema económico social y solidario.

¿Cómo es el funcionamiento de la Feria Inclusiva? ¿Cuáles son sus aportes para la economía social y solidaria? ¿Cuáles son las dificultades para la implementación de las FI? ¿Cuáles son las contribuciones y temas pendientes de las FI para la participación ciudadana? ¿Pueden ser las FI un mecanismo de control social al mercado de bienes y servicios? ¿Cuáles son los inconvenientes actuales para las FI? El presente análisis busca contestar a esas preguntas para describir un estado de situación de estos procesos en el Ecuador, con la revisión de algunas experiencias al respecto, más las grandes necesidades sobre políticas y estrategias que puedan dar un giro a las políticas públicas con Ferias Inclusivas.

3. Feria Inclusiva, contratación pública y sistema económico social y solidario

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

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su artículo 6 numeral 13, establece que “es un evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios”.

Las competencias del INCOP –ahora SERCOP- están definidas en el artículo 10 de la LOSNCP y a partir de su responsabilidad en la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), se define como ente encargado de administrar y desarrollar el Sistema Oficial de Contratación Pública, para lo cual dicta las normas legales que se requieran.

De conformidad con la Resolución Nro. 047-2011, que trata el Procedimiento de Contratación para realizar Ferias Inclusivas, son un procedimiento que podrá ser utilizado por toda entidad contratante, para adquirir bienes y servicios de producción nacional³ normalizados o no normalizados, incluidos aquellos servicios que tengan por objeto único y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente.

Los bienes y servicios que se vayan a contratar deben constar en el Plan Anual de Contrataciones y se lo puede hacer en una o más ferias inclusivas. Las entidades públicas deberán notificar al INCOP –ahora SERCOP-, en un término de 15 días antes, para la asistencia técnica sobre la realización de una o más ferias inclusivas, indicando los detalles de organización (lugar, monto total a contratar según objeto u objetos de contratación y el tipo de asistencia que se solicita).

Los proveedores participantes son únicamente las personas naturales o jurídicas, individualmente consideradas, asociadas legalmente o con compromiso de asociación o consorcio, que estén habilitados en el RUP y que se sujeten a las siguientes condiciones:

- 1.- Formar parte del sector artesanal, según las disposiciones legales respectivas;
- 2.- Ser micro o pequeña organización de producción o de prestación de servicios, en los términos establecidos en la normativa respectiva; o,

³ Los bienes y servicios de carácter nacional se sujetan a las definiciones del Ministerio de Industrias y Productividad y constan en el portal web del INCOP.

3.- Formar parte del sector de economía popular y solidaria, según las normas correspondientes, siempre que sean productores, fabricantes o prestadores de servicios de origen nacional.

Para definir el ámbito territorial de la FI, la entidad pública contratante deberá considerar dos aspectos: 1) El lugar donde se va a utilizar el bien o se va a prestar el servicio; o, 2) El lugar en donde se producen los bienes demandados. En base a ese ámbito territorial, solamente los proveedores domiciliados en el podrán participar y se lo puede hacer según las siguientes circunscripciones territoriales:

- a) Una o más zonas de planificación;
- b) Una o más provincias;
- c) Uno o más cantones; y,
- d) Una o más parroquias.

El procedimiento contiene varios elementos propios de los procesos de contratación como se menciona de forma breve a continuación:

- La máxima autoridad de la entidad contratante realizará la convocatoria a una o más ferias inclusivas.
- La convocatoria contendrá: a) Las especificaciones y características técnicas; b) El presupuesto referencial correspondiente; c) La información para que los oferentes puedan habilitarse o actualizarse en el RUP; d) El listado de los documentos que deben presentar los oferentes; e) Los parámetros de evaluación de las ofertas; f) Cronograma del proceso.
- Las fases del cronograma serán las siguientes: 1) Convocatoria; 2) Información a proveedores y capacitación; 3) Preguntas; 4) Respuestas; 5) Recepción de Ofertas; 6) Solicitud de convalidación de errores de forma; 7) Convalidación de errores de forma; 8) Evaluación de las ofertas; y, 9) Adjudicación.

Un elemento importante para decidir la adjudicación total o parcial en un procedimiento de feria inclusiva, del universo de ofertas que hayan calificado técnicamente a través de la metodología de cumple o no cumple, se adjudicará a los oferentes mediante la aplicación de criterios de inclusión como los siguientes:

Asociatividad.- Se otorgará un puntaje mayor a los oferentes cuyo modelo asociativo permita la participación efectiva de artesanos, micro y pequeños productores, y actores de la Economía Popular y Solidaria, a fin de presentar una oferta de producción nacional;

Calidad.- Este parámetro se define en función de la experiencia del proveedor, de las certificaciones de calidad obtenidas o de la capacitación al personal.

Condición de vulnerabilidad.- Este parámetro permite priorizar la compra a los actores de sectores económicos vulnerables, o que no tienen fácil acceso a la contratación pública, en función de información objetiva por parte de la entidad contratante.

Otros criterios definidos por el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social.

4. Experiencias de Ferias Inclusivas

A continuación, presento algunas experiencias de este mecanismo de contratación para identificar mejor su funcionamiento y perspectivas:

1) El Programa Mercado Público Solidario coordinado por el MCDS desde la Subsecretaría de Gestión de Programas y Proyectos Socio Productivos tiene como finalidad facilitar el acceso de los sujetos y organizaciones de la economía popular y solidaria al mercado de compras públicas, a través del fortalecimiento de capacidades, acceso a activos e información, promoción de mejores prácticas y gestión del conocimiento como insumo para el fortalecimiento de la política pública de los sectores más vulnerables así como de los sectores la economía popular y solidaria. Como parte de la implementación del mismo se han llevado a cabo varias actividades: 1.- Acercamiento de instituciones públicas en territorios sobre el mercado público solidario; 2.- Búsqueda de alternativas de financiamiento a través del sistema financiero popular y solidario; 3.- Capacitación y escuela de economía popular y solidaria; 4.- Presentación de productos de la consultoría ATN/BID; 5.- Adquisición de material didáctico para el MINEDU; y, 6.- Hilando el Desarrollo, ciclo sierra.

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

3) El programa Hilando el Desarrollo consiste en que los artesanos del país presentan sus ofertas para la confección de uniformes con la finalidad de ser contratados por el Estado mediante las Ferias Inclusivas. Por citar algunas cifras, en este año 2013, el Ministerio de Educación contrató a asociaciones de artesanos para la confección de uniformes de zonas populares y rurales de este año, en la Zona 5 (Santa Elena, Los Ríos, Galápagos, Bolívar y Guayas) se entregaron 200.894 kits realizados por 282 artesanos con un presupuesto de \$ 5'205.858,41.

En Loja y El Oro se entregaron 59.440 uniformes escolares realizados por 182 artesanos; y en la Zona 8 (Guayaquil, Durán y Samborondón) participaron 113 artesanos que confeccionaron 70 mil kits a un monto aproximado de 1'800.000 dólares⁴.

El Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), a través del Instituto de Economía Popular y Solidaria (IEPS), capacitó y brindó asistencia técnica a los pequeños artesanos que por medio del programa Hilando Desarrollo y sus ferias inclusivas participaron por primera vez de la compra pública.

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

En uno de los talleres participantes, se confeccionaron alrededor de 9.000 prendas que equivalieron a 1.639 kits de uniformes escolares dirigidos a edades entre los 4 y los 15 años, correspondientes a educación inicial y básica.

⁴ Para mayor información, consultar diario El Telégrafo sobre Ferias Inclusivas para la Confección de Uniformes, en portal web del diario: <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/ferias-inclusivas-para-la-confeccion-de-uniformes.html>, publicación del 12 de enero de 2012, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013; de igual forma, también se sugiere revisar la publicación de diario El Telégrafo sobre Uniformes Escolares se entregaron en Zonas Rurales y Populares, en portal web del diario: <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/uniformes-escolares-se-entregaron-en-zonas-rurales-y-populares.html>, publicación del día 4 de mayo de 2013, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013.

En total, el Ministerio de Educación destinó 8'622.222,41 dólares para la confección de 330.334 kits de uniformes, realizados por 577 artesanos vinculados a la costura. El programa Hilando el Desarrollo es uno de los ejemplos más importantes de contratación por Feria Inclusiva que funciona desde 2011 en varias provincias del país.

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

El encuentro se desarrolló el martes 9 de noviembre de 2011 y para ese proceso se invirtió USD 500.000. En la feria, las entidades municipales que realizaron contrataciones son el FONSAL y CONQUITO, la primera cuenta con un presupuesto de USD 516.650 y la segunda con USD 30.000 para contratar servicios de limpieza para los centros comerciales del ahorro, mantenimiento de las instalaciones, jardinería y uniformes.

El monto total de los contratos es de alrededor USD 550.000. Un total de 13 microempresas ofertaron sus servicios de limpieza, mantenimiento, albañilería y confección.

El Instituto de Compras Públicas INCOP y el Servicio de Rentas Internas SRI brindaron charlas e información a los microempresarios interesados.

La Feria de Servicios Inclusivos permitió insertar a los microempresarios en el mercado público como proveedores de bienes o servicios, además de promover su participación mediante un procedimiento público inclusivo de calificación y adjudicación.

Por citar el caso de la Asociación de Empleadas Domésticas Aurora de la Libertad, esta organización buscaba ofrecer servicios de limpieza en los Centros Comerciales del Ahorro. Esta asociación cuenta con 2200 mujeres organizadas a nivel nacional y en Quito tienen 600 personas.

5) El Ministerio de Inclusión Económica y Social desarrolla Ferias Inclusivas para comprar alimentos destinados a la nutrición escolar, casas de salud, los programas para madres de padres infantes y otras entidades que se encuentran bajo su responsabilidad. Mediante su Programa de Provisión de Alimentos, desde el año 2010, se contrata para adquirir harinas para coladas, galletas tradicionales y fortificadas, granola y hojuelas, sal, azúcar, panela, arroz, fréjol, entre otros productos. Antes existía un contrato con el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas hasta el año 2009, que según el análisis del MIES era un procedimiento lento, caro y con algunas dificultades, y se basaba en sistemas productivos monopolísticos y que favorecía a intermediarios. Ese contrato tenía algunos problemas para el Estado⁵.

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

⁵ Para mayor información, consultar en diario Hoy, "Oportunidad para pequeños productores", artículo de Gonzalo Ortiz Crespo, publicado el día 31 de agosto de 2010 y disponible en el portal web: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/opportunidad-para-pequenos-productores-427553.html>, consultado el día 6 de noviembre de 2013.

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

5. Condiciones actuales de la contratación pública en el país y las dificultades de la producción nacional

Según cifras obtenidas de varias fuentes como el ex Instituto Nacional de Contratación Pública, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Ministerio de Finanzas, Banco Central y otras instituciones, voy a describir algunas referencias sobre el estado actual de la contratación pública en cuanto al nivel de producción nacional en las compras públicas, qué es lo que más se compra, qué instituciones son las que más compran, la adjudicación de contratos, las diferencias entre componente nacional y extranjero, entre otros:

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



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

Esa relación en 2008 fue de 7.098 millones de exportaciones no petroleras y apenas 122 millones de transacciones del Incop.

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

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

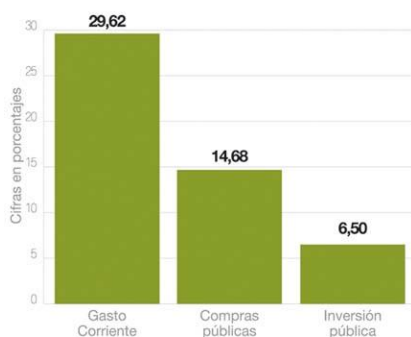
Sin embargo, los productos y materiales no son abastecidos por el mercado nacional, sino que se importan en un 88%, quedando apenas el 12% para adquisiciones locales. En cifras reales, el 88%

significa 8.000 millones de dólares en operaciones anuales en el exterior, incluidas las operaciones por régimen especial, conforme datos del Ministerio de Finanzas y del Servicio Nacional de Aduanas (Senae)⁶.

Composición nacional de las compras públicas (2)

Se estima que el 88% de las compras públicas tiene componente importado.

Representación de las compras públicas con relación al PIB en Ecuador, 2011



Componente de las compras públicas



Fuente: Banco Central del Ecuador, Instituto Nacional de Contratación Pública, Ministerio de Finanzas - Diseño editorial másQmonos.

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

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

La entidad que más negocia componentes, materiales, químicos, maquinaria y, sobre todo combustibles, es EP Petroecuador, con el 71%. Le sigue la Flota Petrolera Ecuatoriana (Flopec) con el 9%; la Corporación Eléctrica Nacional (Celec) con el 7%; EP Petroamazonas con el 5%; el Ministerio de Salud Pública con el 3%; y con el 5% restante, otras instituciones.

En ese 5% se encuentran el Ministerio Coordinador de la Seguridad Interna y Externa, la aerolínea TAME, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, Universidad Técnica Particular de Loja, la Unidad Eléctrica de Guayaquil, Dirección de Registro Civil, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), la Policía Nacional, el Instituto Geográfico Nacional y la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, entre otras entidades.

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

Importaciones directas desde Instituciones Públicas en 2011 (3)

Las importaciones de este periodo fueron de 3000 millones de dólares cifras en porcentajes

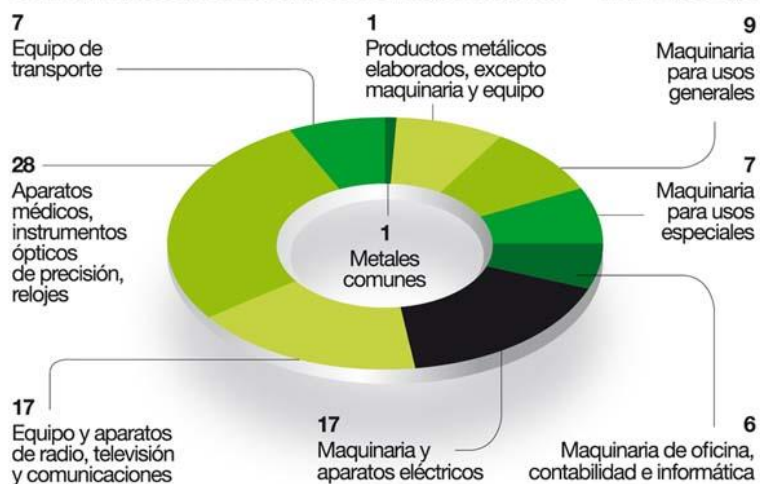


Fuente: Senae - Diseño Editorial másQmenos.

Las estadísticas del Incop evidencian que importamos más aparatos médicos, instrumentos ópticos y de precisión, así como relojes, con el 28% del total de compras. Se disputan el 17%, maquinaria y aparatos eléctricos, junto con los equipos y aparatos de radio, televisión y comunicaciones; el 9% es para maquinaria de uso general, y el 6% para maquinaria de oficina, contabilidad e informática.

Productos adquiridos mediante procesos de compras públicas (4)

Los principales productos de importación son los aparatos médicos, etc. cifras en porcentajes



Fuente: Instituto de Contratación Pública, Incop - Diseño Editorial másQmenos.

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

De igual manera, el 55% del total de las operaciones públicas fue conferido a empresas grandes, cuyas ventas anuales sumaron 5.466 millones; mientras que a la microempresa se le otorgaron 1.922 millones, tanto por procesos convencionales como por la modalidad de ínfima cuantía, régimen especial y emergencia. La pequeña empresa obtuvo 1.429 millones; la mediana, 1.041 millones; y un grupo no definido alcanzó 1 millón. Estas cifras suman 9.859 millones de dólares.

De este último rubro, 5.162 millones corresponden a procesos convencionales, y 4.697 a ínfima cuantía, régimen especial y emergencia.

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

En lo que se refiere al componente nacional y extranjero, la normativa vigente señala que un producto nacional tiene un componente mínimo del 40% y el 60% es extranjero. Sin embargo, los oferentes tienen el incentivo de eludir esta normativa. En el caso de bienes, el componente importado declarado es del 65%, por lo que existe un alto nivel de elusión en las declaraciones.

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

6. Desafíos de las ferias inclusivas para políticas públicas, participación ciudadana, contratación pública y sistema económico social y solidario.

6.1 Las Ferias Inclusivas son mecanismos de participación de los actores de la economía popular y solidaria con la intervención de instituciones estatales que se encargan de definir los procedimientos y condiciones de contratación, y puede constituirse en un instrumento para promover políticas de inclusión económica-social mediante las facilidades para promover la participación de micro y pequeño productores en las compras públicas.

6.2 También es una herramienta que pueda contribuir al desarrollo de programas que prestan servicios sociales y fomentan la ampliación de servicios, para lo cual se organizan eventos públicos dirigidos a unidades productivas de distintos sectores según la necesidad de contratación, a fin de que en un espacio común los y las interesados presenten sus ofertas. Bajo esa perspectiva, también son espacios donde se generarían oportunidades para comprar bienes y servicios que necesitan las entidades del

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

Estado, a fin de mejorar las capacidades socio-productivas, oportunidades económicas sociales y reducir los niveles de exclusión y de inequidad del mercado público. También son procesos interesantes de deliberación pública y participación en las compras públicas, porque los y las participantes reciben información y exponen sus productos, se registra y califica a los representantes de la veeduría social – en caso de existir-, se realiza la recepción, apertura, convalidación y evaluación de ofertas; para finalmente realizar la adjudicación y firma de contratos con las personas seleccionadas.

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

6.4 En 2011, las adquisiciones del Estado sumaron 10 mil millones de dólares, más que todas las exportaciones no petroleras del país; y si consideramos que el 88% de compras públicas está destinado a productos importados y generados en el exterior, los recursos de esas compras estatales no se reinvierten en industrias y productores nacionales.

6.4 Es indispensable crear los programas necesarios para que las empresas públicas puedan desarrollar diversos procesos de contratación con Ferias Inclusivas para el desarrollo de la industria nacional, desarrollando el paradigma de la sustitución de importaciones con el propósito de producir más en el país aquellos productos que traemos del exterior.

6.5 Necesitamos desarrollar estudios e investigaciones sobre los productos que utilizan los proveedores del Estado en lo que respecta a componentes nacionales e importados, y a partir de eso fortalecer la intervención de los actores de la economía popular y solidaria para el desarrollo de las Ferias Inclusivas. Esos estudios permitirán identificar tres tipos de productos: aquellos productos nacionales generados en el país; los productos importados; y, los nacionales obtenidos por abastecedores que importaron, para definir qué tipo de tecnologías, ciencia, infraestructura y maquinarias hace falta desarrollar en nuestros productores.

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

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

6.8 Si queremos profundizar la economía social y solidaria debemos generar procesos y emprendimientos que vayan orientados a incrementar las exportaciones, la productividad, el valor agregado y generar mayores fuentes de empleo mediante la articulación de las políticas de contratación pública con la reconversión productiva. Si no damos prioridad en políticas para los

pequeños actores productivos para que generen lo que el país necesita, seguiremos consumiendo y comprando bienes y servicios del exterior. Cuando el Estado gasta en sus compras un valor (alrededor de 12.000 millones anuales) que prácticamente alcanza lo obtenido por exportaciones no petroleras, ¿estaríamos afirmando que los ingresos del país en este sector vuelven a salir al exterior mediante la contratación de los productos importados?

6.9 Necesitamos impulsar la transferencia y desarrollo de nuevas tecnologías para potenciar los encadenamientos productivos locales como verdaderos potenciales de desarrollo nacional, para lo cual también se requieren el desarrollo de otras industrias básicas, como siderúrgica, petroquímica, metalúrgica, biotecnológica y artillera. Necesitamos discutir como país qué tipo de productos deben importarse, a qué sectores pertenecen y en qué temas hay que trabajar a profundidad para desarrollar, en forma específica, la industria nacional.

6.10 Las cifras demuestran las condiciones inferiores en que se encuentran las Pymes, por lo que la no inclusión del sector en la compra pública afecta directamente al empleo, debido a que la tendencia marginal a la generación de mano de obra es mucho más alta en estos sectores.

6.11 Debemos apuntar a políticas que cambien las adquisiciones que hace el Estado y que fortalezcan a nuestros proveedores locales, porque para los actuales proveedores es mucho más fácil comprar a las multinacionales porque son las que importan, no desarrollan la producción nacional, acumulan instrumentos financieros y subcontratan. Cuando el Estado paga a varios de ellos, subcontratan a la producción local y utilizan un método que sirve para reproducir la acumulación de capital.

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

6.13 Los actores de la economía social y solidaria también responden a un esquema legal de organización social y participación que requiere profundizar los incentivos políticos para su desarrollo, por lo que algunas regulaciones normativas como la contemplada en el Decreto Ejecutivo No. 16 de 2013, denominado Reglamento para el Funcionamiento del Sistema Unificado de Información de las Organizaciones Sociales y Ciudadanas, más contiene elementos restrictivos a la organización social - como las causales de disolución o las exigencias económicas para crear organizaciones y asociaciones - , antes que parámetros que estimulen el tejido social y sus actores. En el caso de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana, encontramos un conjunto de dispositivos para ejercer la participación sin propiciar mecanismos de incidencia real en las políticas públicas, en el control al mercado y a la economía, es decir, son espacios con escasas capacidades de decisión de la ciudadanía en el andamiaje estatal y de su sistema económico, sin estímulos ni procesos que puedan vincular a las organizaciones sociales con el desarrollo de iniciativas o emprendimientos que activen la economía social y solidaria. Los escasos indicadores de participación ciudadana podrían evidenciar que no necesariamente somos una sociedad activa para el ejercicio de repertorios y mecanismos participativos, pero la existencia de algunas experiencias y programas de Ferias inclusivas pueden generar procesos de mediano y largo plazo que afiancen la participación social según las propias dinámicas y ritmos de la economía social y solidaria; en pocas palabras, la incursión de la sociedad en actividades económico-productivas pueden generar un nuevo horizonte de sentidos para la participación ciudadana, que cabría reflexionar si

desde ahí puede activarse las formas más eficientes de control social al mercado, que tanto la legislación actual sobre participación ni los propios sujetos sociales lograron activar desde 2008.

Es indispensable plantearnos como país, las políticas y estrategias que afronten aspectos como la escasa articulación de empresas públicas con actores de economía social y solidaria; la concreción de incentivos tributarios para pequeños agentes productivos no se han viabilizado; la producción nacional insuficiente en las compras públicas; incrementar las pocas políticas para desarrollar industrias y producción nacional; y las definiciones en el modelo productivo y su cambio: ¿postcapitalista? ¿postneoliberal? ¿hasta dónde llegaría el socialismo del buen vivir en materia de economía social y solidaria y cuáles son las razones de su vigencia tardía? ¿cuándo podríamos evaluar las últimas reformas a la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública?

Holger Paúl Córdova Vinueza ⁸

Quito, noviembre de 2013.

⁸ Holger Paúl Córdova Vinueza es investigador y académico, cuenta con posgrados en Derechos Humanos, Ciencias Internacionales, Gestión y Desarrollo Social. Ha participado como docente en algunas universidades del país, fue Director del Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia de la Universidad Central del Ecuador y es investigador del Centro Andino de Estudios Estratégicos. Es autor de varios libros, artículos e investigaciones sobre innovación constitucional, derechos humanos y políticas de participación. Es columnista de opinión en diarios nacionales e internacionales. En 2006 recibió la condecoración entregada por el Estado ecuatoriano en reconocimiento a sus aportes para las Ciencias Sociales; en 2009 obtuvo la condecoración de la Universidad Central por su contribución académica e intelectual sobre Derechos Humanos; en 2013, obtuvo el Premio Nacional de Ensayo en Políticas Públicas (INCOP, UASB y SNTG) por su obra *Propuestas para Política Pública en Contratación Estatal con enfoque de Participación Ciudadana y Transparencia de Gestión*; entre otras distinciones y reconocimientos.

Fuentes consultadas:

- (2012) Diario El Telégrafo, Ferias Inclusivas para la Confección de Uniformes, en portal web de diario El Telégrafo <http://www.telegrafo.com.ec/noticias/guayaquil/item/ferias-inclusivas-para-la-confeccion-de-uniformes.html>, publicación del 12 de enero de 2012, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013.
- (2013) Diario El Universo, 88% de Compras Estatales tienen Partes Importadas, en el portal web del diario <http://www.eluniverso.com/noticias/2013/11/07/nota/1690606/88-compras-estatales-tienen-partes-importadas>, publicación del día 7 de noviembre de 2013 y revisada durante el día 7 de noviembre de 2013.
- (2013) Diario El Telégrafo sobre Uniformes Escolares se entregaron en Zonas Rurales y Populares, en portal web del diario: <http://www.telegrafo.com.ec/sociedad/item/uniformes-escolares-se-entregaron-en-zonas-rurales-y-populares.html>, publicación del día 4 de mayo de 2013, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013.
- (2013) Diario Hoy, “Oportunidad para pequeños productores”, artículo de Gonzalo Ortiz Crespo, publicado el día 31 de agosto de 2010 y disponible en el portal web: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/oportunidad-para-pequenos-productores-427553.html>, consultado el día 6 de noviembre de 2013.
- (2013) Córdova Holger Paúl, *Derechos sin poder popular*, Centro Andino de Estudios Estratégicos, Centro de Estudios Construyendo Ciudadanía y Democracia de la Universidad Central del Ecuador: Quito.
- (2013) Ministerio Coordinador de Desarrollo Social, portal web institucional <http://www.desarrollosocial.gob.ec/2013/01/>.
- (2013) Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, portal web institucional <http://www.agricultura.gob.ec/>.
- (2013) Ministerio de Inclusión Económica y Social, portal web institucional <http://www.inclusion.gob.ec/>.
- (2013) Ministerio de Educación, portal web institucional <http://www.educacion.gob.ec/>.
- (2013) Revista Económica MASQMENOS, edición publicada el día 29 de julio de 2013, en diario El Telégrafo, portal web <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013.
- Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de Ecuador.
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador.
- Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública de Ecuador.
- Resolución No. 29-2009 del Instituto Nacional de Contratación Pública.
- Resolución Nro. 047-2011 del Instituto Nacional de Contratación Pública.
- Gráficos: Los cuatro gráficos utilizados corresponden a la publicación Revista Económica MASQMENOS, edición publicada el día 29 de julio de 2013, en diario El Telégrafo, portal web <http://www.telegrafo.com.ec/economia/masqmenos/item/aun-hay-poca-participacion-nacional-en-las-compras-publicas.html>, revisada durante el día 6 de noviembre de 2013.