

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

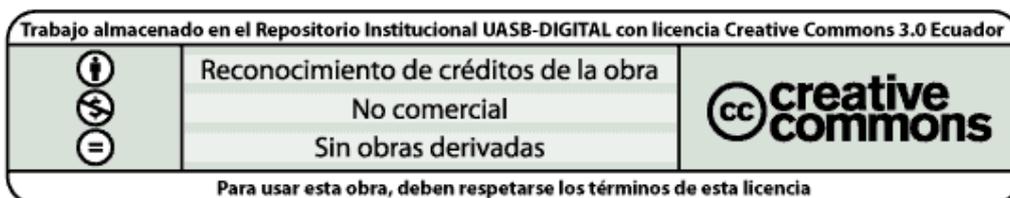
Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho Administrativo

**Límites conceptuales para la efectiva inclusión de los actores
de la economía popular y solidaria en la contratación pública
en el Ecuador**

Grace de Lourdes Guerrero Agila

Quito, 2016



CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Grace de Lourdes Guerrero Agila, autora de la tesis titulada límites conceptuales para la efectiva inclusión de los actores de la economía popular y solidaria en la contratación pública en el Ecuador, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Derecho Administrativo en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 19 de diciembre de 2016

Firma:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO

LÍMITES CONCEPTUALES PARA LA EFECTIVA INCLUSIÓN DE LOS
ACTORES DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN LA CONTRATACIÓN
PÚBLICA EN EL ECUADOR.

AUTORA: GRACE DE LOURDES GUERRERO AGILA

TUTORA: DRA. EDDY DE LA GUERRA ZÚÑIGA

QUITO, 2016

RESUMEN

Con la presente investigación abarco tres campos disciplinarios, el primero es el Derecho Administrativo del cual forma parte la Contratación Pública; el segundo el Derecho Económico, y finalmente la economía, los tres mantienen conformidad con las disposiciones constitucionales para una eficacia jurídica, por cuanto la Constitución de la República, como sabemos en el Ecuador, es la norma suprema que prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico.

Dentro de la rama del Derecho Administrativo, en donde he enfocado esta tesis, se señalan los principales límites del Sistema Nacional de contratación pública del Ecuador que impiden una efectiva inclusión de los actores de la economía popular y solidaria, en este grupo del sector asociativo, así como de las micro y pequeñas empresas, de tal forma que descubrimos los límites que se presentan para el desarrollo de un efectivo sistema económico, en especial los límites que poseen los actores que han sido rescatados para participar de este reconfigurado sistema económico a través de medios que buscan generar empleo, equidad, distribución de riqueza e inclusión nacional, como es la contratación pública y los efectos jurídicos que estos límites pueden generar en el Estado, como en la sociedad.

Como colofón se determinarán los procedimientos de contratación pública que se tornan efectivamente inclusivos para estos actores y sus limitantes jurídicos y fácticos, así como también se establecerán alternativas de solución a esta problemática.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, por la sabiduría que derrama en mí, en todos los actos de mi vida y en quien tengo depositado mi confianza.

A mi directora de Tesis, Doctora Eddy De la Guerra, quien desde el inicio de este proyecto me brindó su apoyo, interés y confianza; y, sin su guía no habría culminado este trabajo de investigación.

A todas aquellas personas que colaboraron en la realización de mi tesis, en especial un agradecimientos a mis papas Luis y Grace, por su confianza y apoyo incondicional y cada persona que aportó con su granito de arena a José, Rommel, JC, Anita...

A mi familia: Marco y Tobías.

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO PRIMERO.- Principios

1. Principios de la Economía Popular y Solidaria	12
1.1. SumakKawsay su relación con el ser humano como sujeto y fin	13
1.2. Equilibrio en la relación sociedad-estado-mercado	20
1.3. Armonía con la naturaleza	24
2. Principios de la Contratación Pública.....	29
2.1. Legalidad.....	30
2.2. Igualdad vs Discriminación positiva.....	33
2.3. Trato Justo.....	41
2.4. Calidad.....	43
2.5. Oportunidad.....	44
2.6. Concurrencia.....	45
2.7. Transparencia y Publicidad.....	46
3. Actores de la economía popular y solidaria.....	47
3.1. Sector Popular y Solidario.....	47
3.2. Economía Popular- Sector Financiero Popular y solidario.....	55

CAPÍTULO SEGUNDO.- Régimen de la Contratación Pública en el Ecuador

2.1. Consideraciones generales.....	59
2.2. Plan Anual de Contratación Pública.....	61
2.3. Clasificador central de productos.....	62
2.4. Procedimientos dinámicos: Catálogo electrónico, subasta inversa electrónica y feria inclusiva.....	63
2.4.1. Catálogo Electrónico.....	64
2.4.2. Feria Inclusiva.....	68
2.4.3. Subasta inversa electrónica.....	71
2.5. Procedimientos comunes: menor cuantía, cotización, licitación.....	73

2.5.1. Menor cuantía.....	74
2.5.2. Cotización.....	78
2.5.3. Licitación.....	80
2.6. Otros procedimientos.....	83
2.6.1. Procedimientos especiales.....	83
2.6.2 Consultoría.....	85
2.6.3. Régimen especial.....	88

CAPÍTULO TERCERO.-

3.1. Análisis de los límites jurídicos y fácticos que impiden la inclusión de los actores de la economía popular y solidaria en la contratación pública.....	91
3.1.1. Consideraciones generales.....	91
3.1.2. Límites jurídicos.....	94
3.1.2.1. Inseguridad jurídica.....	94
3.1.2.2. Inaplicabilidad de la herramienta informática vs la normativa expedida.....	96
3.1.2.2.1. Problemática entre la resolución que norma el procedimiento para Ferias Inclusivas y su herramienta de ejecución en el portal del Servicio Nacional de Contratación Pública.....	97
3.1.2.2.2. Análisis de las resoluciones que norman el procedimiento de Catálogos Dinámicos Inclusivos y su ejecución en el portal del SERCOP.....	100
3.1.2.3. Exigibilidad y obligatoriedad de garantías.....	110
3.1.2.4. Falta de categorización adecuada de proveedores y productores....	113
3.1.3. Límites fácticos.....	117
3.2. Alternativas de solución que ayuden a mejorar la inclusión de los actores de la economía social y solidaria en el sistema económico y en la contratación pública.	122
3.2.1. Políticas públicas.....	123
3.2.2. Propuesta de mejoramiento para la contratación a través de la adecuación del procedimiento de feria inclusiva.....	127
3.2.3. Propuesta de mejoramiento para la contratación a través de la adecuación del procedimiento de catálogo inclusivo.....	130

CONCLUSIONES.....	132
RECOMENDACIONES.....	135
BIBLIOGRAFÍA.....	137
ANEXO No. 1.- MODELO DE FORMATO ÚNICO	144
ANEXO No. 2.- MATRIZ DE RESOLUCIONES VIGENTES EXPEDIDAS POR EL SERCOP EN MATERIA DE FERIAS INCLUSIVAS.....	146

Introducción

El presente trabajo de investigación está enmarcado en una problemática jurídico-social que se ha presentado desde la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador del 2008, no por el hecho mismo de la implementación dentro del régimen de desarrollo, de un sistema económico que posee un alcance más amplio, en el cual se ha quebrantado la idea sesgada que ha sido forjada por mucho tiempo sobre la base de posturas neoliberales que consideran que "el desarrollo no es un proceso a construir o planificar; sino que resulta de dejar actuar libremente al mercado"¹, sino porque además no se ha podido establecer y articular normas de aplicación apropiada a la realidad actual del país, la cual es reflejo de lo constante en la carta política a fin de que se integre los ámbitos económicos, socioculturales, políticos y ambientales para alcanzar el buen vivir y la efectivización de los derechos del ser humano.

Esta problemática, está siendo evidente en materia de contratación pública, por cuanto entidades contratantes y oferentes que interactúan para prestar sus servicios, ejecutar obras o aprovisionar de bienes a entidades estatales, no ha comprendido completamente el alcance de este sistema económico solidario y sustentable, con bases comunitarias y orientado por la reciprocidad y no por la acumulación del capital lo cual repercute en las actividades tanto de los administrados como de la administración, para ello he pretendido establecer un trabajo que ayude a generar conciencia e interés en la investigación para afianzar este proceso, a todos quienes somos parte de este cambio de modelo económico, no solo como estudiantes de Derecho que por nuestras labores cotidianas estamos inmersos en el tema de forma directa sino como integrantes de una sociedad que busca desarrollarse en mejores condiciones de vida, alcanzando el bienestar social y comunitario sobre la base del respeto del bienestar individual.

El trabajo está compuesto de tres capítulos, en el primer capítulo analizo el ámbito de la economía popular y solidaria, a fin de estudiar los principios que le rigen y fortalecen, los actores que intervienen y su forma de integración, así también los principios que rigen al Sistema Nacional de Contratación Pública, para articular y armonizar todas las instancias de las instituciones que forman parte del Estado.

¹ Alberto Acosta, *Buen Vivir SUMAK KAWSAY. Una oportunidad para imaginar otros mundos*, 1era ed. (Quito: AbyaYala, 2012), 54.

En el segundo capítulo pretendo proporcionar un conocimiento específico del régimen de la contratación pública en el Ecuador y sus mecanismos de aplicación para verificar si éstos emplean una efectiva inclusión para los actores de la economía popular y solidaria, en especial el sector asociativo, micro y pequeñas empresas, y así tener una visión general de lo que ayuda o no, a este sector de la economía a introducirse al ámbito laboral, económico y productivo con las entidades estatales.

En el tercer capítulo, pretendo determinar si existe o no limitaciones que afecten la inclusión de los actores estudiados en esta rama del Derecho Administrativo que es la contratación pública; y, de ser así, señalar cuáles son dichos límites del Sistema Nacional de contratación pública del Ecuador para plantear alternativas de solución y conseguir efectiva inclusión en el marco de una sociedad sujeta a la nueva Constitución.

Finalmente, el trabajo posee una sección de conclusiones, recomendaciones, propuesta y anexos, sin dejar de mencionar las referencias bibliográficas en el que se ampara la presente investigación.

Capítulo Primero

Principios

El presente capítulo pretende introducir al lector en el ámbito de la economía popular y solidaria, a fin de que al analizar los principios que le rigen y fortalecen, los actores que intervienen y su forma de integración, comprendamos esta rama del Derecho y la importancia que posee en el Ecuador, dentro del marco de la Constitución de 2008, reconociendo que la carta política, busca integrar a la economía popular y solidaria como un sistema más del régimen de desarrollo, el cual es visto en un sentido más amplio, abarcando dimensiones económicas, políticas, socioculturales y ambientales con el afán de generar estructuras y dinámicas nuevas vinculadas a relaciones entre capital - trabajo, trabajo - naturaleza y hombre - naturaleza.

Adicionalmente, recordaremos los principios que rigen al Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual busca articular y armonizar todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas, que se realizan con recursos públicos, propiciando ahorro para las entidades estatales, promoviendo el libre acceso a la información pública dentro de un espacio democrático e inclusivo en la sociedad ecuatoriana.

1. Principios de la Economía Popular y Solidaria

El hablar de principios de una Economía Popular y Solidaria, desde el enfoque que pretendemos proyectar con el presente trabajo, inmediatamente nos ata a revisar su fuente, es decir a revisar la Constitución de la República del Ecuador, la cual en su preámbulo determina que nosotros y nosotras, el pueblo soberano del Ecuador, reconociendo nuestras raíces milenarias, forjados por hombres y mujeres de distintos pueblos, celebrando a la naturaleza, de la que somos parte y que es vital para nuestra existencia, reconociendo nuestras diversas formas de religiosidad y espiritualidad, apelando a todas las culturas que nos enriquecen como sociedad, como herederos de las luchas sociales de liberación, respetando todas las dimensiones como sociedad, la dignidad de las personas y colectividades, como país

democrático y comprometido con la integración, y con profundo compromiso con el presente y el futuro, decidimos construir una nueva forma de *convivencia ciudadana, en diversidad y armonía con la naturaleza para alcanzar el buen vivir, el sumak kawsay*,² de manera que estos principios surgen como análisis y reflexión de los postulados constitucionales que garantizan una nueva relación entre seres humanos (a), naturaleza (b), y actividad económica (c), de manera que la interacción fluya espontáneamente entre (a), (a) y (b); y, (a) (b) (c).

Estos principios se introdujeron no solo en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, el cual es considerado como el documento práctico, el mapa³, que contiene directrices muy claras para evitar extravíos en la guía dada en la Constitución de Montecristi, sino también en el ordenamiento jurídico que ha ido y que tiene que seguir acopiando normas que permitan ejecutivizar dichos preceptos, deberes y garantías constitucionales, de manera que podemos observar lo siguiente:

1.1. Sumak Kawsay su relación con el ser humano como sujeto y fin

La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) es una de las organizaciones que presentó a la Asamblea Constituyente, en octubre del 2007 al Sumak Kawsay, que en nuestra cosmovisión significa *buen vivir*, como eje de su propuesta de la nueva constitución, esta Confederación presenta el documento "Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico", indicando que se trata de una propuesta política general donde el "sumak kawsay" se torna como principio central en el país, necesario por el momento por el cual se atravesaba, criticando al modelo capitalista y destacando su raigambre ancestral del que puede sugerir una forma de vida alternativa, tal y como se muestra en parte del documento:

Un momento de profunda esperanza para las grandes mayorías del país que luchamos por la construcción de una sociedad post-capitalista y post-colonial, una sociedad que promueva el 'buen vivir' transmitido de generación en generación por nuestros antiguos taitas y mamas, una sociedad que recupere las enseñanzas de pueblos ancestrales y pueda vivir en armonía con nuestra Pacha Mama⁴.

² Constitución de la República del Ecuador [2008], Preámbulo, ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.)

³ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, ([Quito]: (Consejo Nacional de Planificación.)

⁴ CONAIE, Propuesta frente a la Asamblea Constituyente, Principios y lineamientos para la nueva constitución del Ecuador. Por un Estado Plurinacional, Unitario, Soberano, Incluyente, Equitativo y Laico, (Quito: CONAIE, 2007), 1.

La Corporación de Desarrollo Afroecuatoriana (CODAE) también hizo su propuesta para la Asamblea Nacional Constituyente, sin referirse como tal, al *sumak kawsay*, sin embargo hizo énfasis en su preocupación por la naturaleza, por lo que solicitaron legislación que la respete; y, que estimule a indígenas y afroecuatorianos el mantener sus prácticas ancestrales sostenibles para el medio ambiente o ecosistema.

Por su parte diversos grupos y organizaciones de mujeres del Ecuador, realizaron sus planteamientos sobre el pedido de reivindicaciones entre los seres humanos culturalmente diferenciados y la naturaleza, sin dejar de lado la equidad de género como pilar central de su aporte, y sin excluir pedidos de sexualidad plena, educación incluyente, y sobre todo economía comprometida.

Es así que la Constitución de 2008, se estableció como un ícono frente a las Constituciones latinoamericanas, tratando de convertirse en una Constitución que reflejara la real situación del país con un cierto anhelo de devolver o reafirmar la dignidad para todo el pueblo, ciudadanos y colectividades, lo que agregaba una nota de justicia histórica para con los pueblos indígenas, sin limitar el reconocimiento de derechos para los pueblos afroecuatorianos o montubios, por ello es que tras el tinte emanado de las propuestas de grupos sociales, surge el planteamiento de concretar una constitución que abarque dimensiones de plurinacionalidad, planteado por la CONAIE, e interculturalidad, planteado entre otros por la CODAE.

El *sumak kawsay*, nace con el reconocimiento de la Constitución de que el Ecuador es un Estado intercultural y plurinacional, entre otros reconocimientos, según se establece en el artículo 1 de la Constitución de la República⁵, lo que significa que existe el reconocimiento y aceptación de las diversas nacionalidades indígenas, colectividades, pueblos afroecuatorianos y montubios los cuales coexisten en el Ecuador, respetando y entendiendo además el pluralismo jurídico que emana de dichos grupos como fuente válida de derecho constitucional ecuatoriano, lo que además implica el reconocimiento del pluralismo normativo que de igual forma coexiste en el derecho del Ecuador, entendiendo que poseemos un conjunto de valores y manifestaciones que configuran la identidad plurinacional, pluricultural y multiétnica del Ecuador, llegando a concebir la plurinacionalidad como un principio, el cual es en palabras de

⁵ Constitución de la República del Ecuador [2008], Título I "Elementos Constitutivos del Estado", cap. I, "Principios Fundamentales", art. 1 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.), en lo sucesivo CRE, indica: El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social y democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico (...).

Alberto Acosta, "la sustancia fundamental en el ejercicio de una democracia incluyente, pero sobre todo como propuesta de vida diverso y en mayor armonía y cercanía con la Naturaleza."⁶

La Constitución de la República del Ecuador, al tratar el buen vivir o *sumak kawsay*, lo refiere en primera instancia como un derecho el cual es garantizado por la Constitución y por los tratados internacionales, caracterizado por ser inalienable, irrenunciable, indivisible, interdependiente y de igual jerarquía, es así que en su capítulo segundo, título II De los Derechos, trata el derecho del *buen vivir* y segmenta en una serie de instituciones que forman parte del mismo, así encontramos el derecho al agua, al acceso seguro y permanente a alimentos sanos, suficientes y nutritivos; el derecho a la comunicación e información, a la cultura y a la ciencia, a la educación, al hábitat y vivienda, a la salud, a la seguridad social, al trabajo, el derecho a vivir en un ambiente sano y ecológicamente equilibrado, que garantice la sostenibilidad y el buen vivir, *sumak kawsay*.

De manera que el garantizar el cumplimiento de estos derechos, para conseguir el buen vivir o *sumak kawsay*, tal como se desprende de la lectura del párrafo que antecede, da la pauta para afirmar que el *buen vivir* sea visto y tratado en una segunda instancia no solamente como un derecho, sino que además es instituido como un principio constitucional; el cual posee el mismo trato y caracterización constitucional que un derecho, y digo ello, por pretender promover esta condición global como una condición de vida amplia que abarca varios aspectos, no solo el ambiental, sino también el cultural, el político, el social, el económico, de manera que los ciudadanos y personas que visitan o viven en el Ecuador gozan y están garantizados por él.

En este sentido, Alberto Acosta, indica que no hay una visión única, no sintetiza una propuesta cultural única, es decir no es sinónimo de indigenismo o aborigenismo, sino más bien que es un concepto plural *buenos convivires* en especial de las comunidades indígenas, sin que ello se circunscriba al planteamiento único de realidades andinas o amazónicas, pues no se niega las ventajas tecnológicas del mundo moderno y de los aportes de otras culturas y saberes que cuestionan distintos presupuestos de la modernidad que nos abrumba.⁷

⁶ Alberto Acosta, "El Estado plurinacional puerta para una sociedad democrática", en *Plurinacionalidad: Democracia en la Diversidad*, Alberto Acosta y Esperanza Martínez, comp., (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2009), 17.

⁷ Alberto Acosta, *Buen Vivir SUMAK KAWSAY. Una oportunidad para imaginar otros mundos*, 1era ed. (Quito: AbyaYala, 2012), 80.

Es sumamente interesante el análisis que se produce en esta obra, pues nos da pie a interconectar ideas que pueden surgir de este concepto y que pueden orientarnos a un mal entender, una de ellas es la consideración de que el buen vivir, constituye un retroceso a épocas arcaicas, en donde la lucha por el buen vivir consistía en sobrevivencia, lo que erradamente entrelaza la idea de comunidad primitiva o mística indígena y sus formas organizativas de gobierno o administración, lo cual es absolutamente falso, por el avance en el conocimiento que actualmente se posee sobre su cultura, su organización, su estilo de vida, entre otras cosas; otra idea errada constituye el confundir el *buen vivir* con "vivir mejor", pues esto implica el desarrollo de este concepto en una visión desde el punto capitalista en donde para vivir mejor se necesita enriquecer más y más, hecho que va generando en las personas un deseo social de poder traducido en dinero, en acumulación, convirtiendo a éste en el único fin, lo que intrínsecamente corrobora la postura de David Harvey, al indicar "que el auge de la forma dinero y la posibilidad de su apropiación privada ha creado un espacio de proliferación de comportamientos humanos nada virtuosos ni nobles"⁸, es decir, el deseo incontrolable de apropiación, acumulación de riqueza, el anhelo de poder y su consecuente abuso para la naturaleza y demás seres humanos.

Otra concepción que es contraria al *buen vivir* al que trato de referirme en este trabajo, constituye el considerarlo como un *nuevo apellido* como lo denomina Acosta, citando a Aníbal Quijano, al indicar que grave sería considerar al buen vivir como uno de los tantos apellidos que al igual que al desarrollo se le dio en el siglo XX y con el cual se formó una estructura de dominación dicotómica, utilizada para fines capitalistas e individuales, estigmatizando a quienes idealmente conformaban el tercer mundo o subdesarrollados, a quienes eran pobres y no ricos, a quienes se encontraban retrasados y no en avance, a quienes eran salvajes y no civilizados, todo ello para implantar el poder geopolítico económico internacional y conseguir la dominación.⁹ En sí, resulta un gran problema, el llegar a considerarlo así, pues a nombre del *buen vivir* mal concebido podría llegar a justificarse cualquier medio para obtenerlo sacrificando lo que sea como la naturaleza o la relación con otros seres humanos.

⁸ David Harvey, *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, 1era ed., (Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador-IAEN, 2014), 48.

⁹ Alberto Acosta, *Buen Vivir SUMAK KAWSAY. Una oportunidad para imaginar otros mundos*, 1era ed. (Quito: AbyaYala, 2012), 41.

Soy enfática en señalar que no puede considerarse al *buen vivir*, como un mero eslogan publicitario usado para atraer la atención de quienes al creer ser desafortunados, buscan alcanzar su buen vivir o vivir bien, incluso acosta de realizar cualquier acto contrario a sí mismos o de los demás, o quienes como medio de marketing, sugieren que el *buen vivir* consiste en adquirir el automóvil del año, la casa en el mejor sector de la urbe, la educación en el centro de educación más caro del país, etc., pues ello conlleva claramente a distorsionar lo que busca o buscó alcanzar la Constitución de 2008.

En este sentido el *buen vivir* “forma parte de una larga búsqueda de alternativas de vida fraguadas por luchas de la humanidad por la emancipación y la vida,”¹⁰ con lo cual se busca una sociedad solidaria, sustentable y sostenible que coadyuve al desarrollo económico de la comunidad o colectividad en armonía con la naturaleza y no del desarrollo del individuo como tal.

El *buen vivir* se presenta como una alternativa al desarrollo, una oportunidad para construir colectivamente una nueva forma de vida, no es simplemente un conjunto de artículos implementados en la Constitución, tampoco es un nuevo régimen de desarrollo; sino un proceso de vida que proviene de la actividad comunitaria de pueblos que efectivamente viven en armonía con la naturaleza.

El *buen vivir o sumak kawsay*, enmarcado en su relación con el ser humano como sujeto y fin, plasma la línea divisoria entre el concepto y utilización del *desarrollo* que se mantenía en el pasado y el mal entendido *vivir bien o bienestar occidental*, por cuanto se busca concientizar y ejecutar el progreso pleno de la comunidad, como parte integrante de la naturaleza, dejando de verla como el mero lugar de donde se obtienen los recursos económicos, o materias primas para su extracción, uso y abuso, dejando de vejarla y cometer contra ella atropellos, a manera de símil, dejando de tratarla como se trató tiempos atrás a afrodescendientes o indígenas, esto es, como esclavos o siervos, para convertirla en sujeto de derechos,¹¹ por lo que para entender el buen vivir se puede tomar de base la dimensión

¹⁰ Alberto Acosta, *Buen Vivir SUMAK KAWSAY. Una oportunidad para imaginar otros mundos*, 1era ed. (Quito: AbyaYala, 2012), 86.

¹¹ Ramiro Ávila, en el ensayo "El Yasuní, los modelos de "desarrollo" y el sumakkawsay desde las mujeres indígenas," recoge una premisa clara y que ayuda a entender mi trabajo, al señalar: El extractivismo es a la naturaleza lo que el esclavismo es a los afrodescendientes.

utópica planteada por Alberto Flores Galindo¹², quien se remonta a los principios básicos de democracia: libertad, igualdad, solidaridad y equidad.

Podemos decir que el *buen vivir* o *sumak kawsay*, basado en los principios antes mencionados, busca superar la ideología y modo de vida capitalista, en donde el medio es el mercado y el fin el capital, por la búsqueda de líneas que respeten los derechos de los seres humanos, de la naturaleza y de todo ser vivo, así como su interrelación en un medio social es decir en la sociedad.

Sobre la misma línea varios autores nos dan orientación sobre lo expuesto, José María Tortosa señala que el buen vivir es "una oportunidad para construir otra sociedad sustentada en una convivencia ciudadana en diversidad y armonía con la naturaleza, a partir del conocimiento de los diversos pueblos culturales existentes en el país y mundo,"¹³ mientras que David Cortez, indica que "el carácter holístico que se atribuye al término *sumak kawsay*, hace posible que, a la vez, sirva como concepto aglutinante de una propuesta de desarrollo respetuosa de la naturaleza y como paradigma de una sociedad basada en la interculturalidad y plurinacionalidad."¹⁴

Josef Esterman, citado por Ramiro Ávila, trata de la filosofía Andina, señalando cuatro principios: 1) racionalidad; 2) correspondencia; 3) complementariedad; y, 4) reciprocidad, de manera que parafraseando a su autor, refiero que la racionalidad al hablar de buen vivir implica el entendimiento de que todo está relacionado o conectado entre sí, no por relaciones de causalidad sino de esencialidad, por cuanto la naturaleza por sí misma no actúa, el hombre sin naturaleza no actúa, el hombre no está en la naturaleza o la naturaleza no alberga al hombre, sino que esta interconexión hace que el hombre sea naturaleza, formando un solo ser.¹⁵

¹² Historiador, nació en el Callao/Bellavista- Perú, el 28 de mayo de 1949. Desde muy joven, se estableció como un analista agudo y enormemente respetado de la realidad peruana, estableciéndose como uno de los intelectuales más destacados del pensamiento socialista peruano en las décadas de 1970 y 1980.

¹³ José María Tortosa, *Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia escala mundial*, (Quito: AbyaYala, 2011), obtenido por medio de <https://polis.revues.org/1438>, el 26 de febrero de 2016.

¹⁴ David Cortéz, "Genealogía del Buen vivir en la nueva Constitución ecuatoriana", en Raúl Fonet Betancourt, edit., *GutesLebenalshumanisiertesLeben. VorstellungenvomgutenLeben in den Kulturen und ihreBedeutungfürPolitik und Gesellschaftheute. Dokumentation des VIII. International KongressesfürInterkulturellePhilosophie. Aachen: Wissenschaftsverlag Main*. Obtenido de <http://homepage.univie.ac.at/heike.wagner/SUMAK%20KAWSAY%20EN%20ECUADOR.%20DAVID%20CORTEZ.pdf>, el 29 de febrero de 2016.

¹⁵ Ramiro Ávila Santamaría, "Los fundamentos jurídicos de los derechos de la naturaleza y sus implicancias", en Ramiro Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino*, (Quito: Huaponi Ediciones, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador 2016), 124

El principio de correspondencia implica una relación que toma dos direcciones, una de ida y otra de vuelta entre dos elementos que se manifiestan en todo momento y en todo nivel, así para Ramiro Ávila, la interpretación occidental a lo manifestado es difícil de comprender, pero "se separan los elementos para afirmar que no se pueden separar. De ahí que, una vez más respetar la naturaleza tiene un impacto directo con el respeto del ser humano, y por contrapartida, irrespetar a cualquier ser humano significa indefectiblemente el irrespeto a la naturaleza"¹⁶

El principio de complementariedad, plantea de forma general que los opuestos están dinámicamente unidos¹⁷, permitiendo su coexistencia como parte de un todo, el apoyar, proteger o reconocer solo una parte del todo, provoca desalineación en el todo, por lo que no podemos reconocer y proteger los derechos del ser humano y desconocer los de la naturaleza, pues el hombre es naturaleza, el hacerlo implicaría desconocer los derechos del ser humano y crear inestabilidad en el todo, que sería la tierra en todo su conjunto.

Finalmente, el principio de reciprocidad planteado desde la base de la filosofía Andina, consiste en la armonía de los tres principios anteriores, pues la esencia de los elementos que pueden ser iguales o diferentes, la interrelación entre dichos elementos, y la bidirección en el momento de gestar relaciones, permite que lo que se haga en un inicio se revierta en otro momento, donde existen dos receptores, uno de ellos es la naturaleza¹⁸, dando paso al biocentrismo, dejando en el camino el pensamiento antropocéntrico.

Revisando la concepción andina en el Ecuador "Sumak significa lo ideal, lo hermoso, lo bueno, la realización; y Kawsay es la vida, en referencia a una vida digna, en armonía y equilibrio con el universo y el ser humano (en kichua)"¹⁹; en Bolivia "suma significa plenitud, sublime; y qamaña significa vida, vivir, convivir, estar (en aymara)²⁰, esto significa que la condición general y global tratada líneas arriba toma sentido en el respeto a los hombres entre sí, ellos con la naturaleza de manera que se alcance la plenitud en la vida y para la vida.

En la Constitución de la República, se ha pretendido como se dijo al inicio del desarrollo de este principio, plantear una nueva civilización, en donde primen los principios

¹⁶ Ibíd.,125

¹⁷ Ibíd., 126

¹⁸ Ibíd., 126

¹⁹ Definición tomada de ArirumaKowi y Fernando Huanacuni, 2011, citados por Alberto Acosta en su obra *Buen Vivir SUMAK KAWSAY. Una oportunidad para imaginar otros mundos*, 1era ed. (Quito: AbyaYala, 2012), 68.

²⁰ Ibíd.

de solidaridad, justicia, equidad, es así que el título VI, Régimen de Desarrollo, artículo 275 señala que éste es el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir, del *sumak kawsay*.

El Estado es quien planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente. El buen vivir requerirá que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades gocen efectivamente de sus derechos, y ejerzan responsabilidades en el marco de la interculturalidad, del respeto a sus diversidades, y de la convivencia armónica con la naturaleza, lo cual efectivamente plantea la consagración como un principio que ayudará a la economía social y solidaria que se desarrolla en el presente trabajo.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, al señalar: "El Buen Vivir no postula el no desarrollo, sino que aporta a una visión distinta de la economía, la política, las relaciones sociales y la preservación de la vida en el planeta. El Buen Vivir promueve la búsqueda comunitaria y sustentable de la felicidad colectiva, y una mejora de la calidad de vida a partir de los valores."²¹, plasma fuertemente la aseveración que realizo de que el *sumak kawsay*, es un principio y un derecho constitucional, que emana del Estado, para garantizar a todo el pueblo ecuatoriano, el efectivo goce de sus derechos, busca propiciar la equidad social, territorial, económica, a través del uso adecuado, sostenible y sustentable de la naturaleza, como parte integrante de la vida, constituye una alternativa al desarrollo, en la medida en que el trabajo es social o comunitario; busca armonía entre los seres humanos y éstos con la naturaleza; y, no el enriquecimiento individual sobre la práctica de explotación de recursos y acumulación de capital, como principios capitalistas, por el contrario pretende alcanzar libertad, igualdad, solidaridad y equidad entre todos, tal y como también lo plantea Esterman en su lógica de filosofía andina.

1.2. Equilibrio en la relación sociedad-estado-mercado

²¹ Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, ([Quito]: (Consejo Nacional de Planificación.)

Para referirnos a este segundo principio es necesario conocer que el sistema económico ecuatoriano posee un enfoque distinto al que estuvimos acostumbrados o mejor dicho al que estuvimos sometidos por la vigencia de la Constitución Política de 1998, de tal manera que existen enfoques que diferencian el actual sistema económico.

La Constitución de 1998 como indica Grijalva, en su artículo “La Constitución Económica del Ecuador,”²² estableció rupturas a principios alcanzados en las Constituciones ecuatorianas antecesoras, tales rupturas se observaron en especial con la Constitución de 1978, la cual modelaba un Estado intervencionista con rol protagónico en materia económica y establecía un sistema de economía mixto, en el cual coexistían un sector de economía estatal y un sector de economía empresarial privada, o dicho de otra manera una contraposición entre dos racionalidades tal y como indica José Luis Coraggio "(...) a) la del orden modernizador, idealmente planificado centralmente desde el Estado desarrollista y regulador, considerado para el progreso de la sociedad, b) la del orden resultante de la multiplicidad de iniciativas y fuerzas que configuran un sistema incompleto de mercados."²³ Consecuentemente con la Constitución de 1998 se planteó el fortalecimiento del mercado como institución central de la economía, la reducción y restricción del Estado regulador y orientador del mercado y del sector privado.

Actualmente con la Constitución de 2008 se considera al sistema económico ecuatoriano el integrado por diversas formas de organización tales como económica pública, privada, mixta, popular y solidaria; la economía social y solidaria está dirigida a "la pérdida de centralidad del mercado, lo cual no significa su eliminación o exclusión, sino su integración dinámica con otras formas de organización económica como las estatales y solidarias en función de los objetivos del Estado social"²⁴, en tal sentido, a través del sistema económico se propicia procesos productivos nacionales con inclusión efectiva de sectores deprimidos de la sociedad, para fomentar la generación de empleo, la industria, la asociatividad y la redistribución de la riqueza.

²² Agustín Grijalva, "La Constitución Económica del Ecuador", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit., *Estado, Derecho y Economía*, vol. 35 (Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 84.

²³ José Luis Coraggio, "La economía social y solidaria, y el papel de la economía popular en la estructura económica", en Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, edit., *La Economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital. Tercer Seminario Internacional: "Rol de la Economía Popular y Solidaria y su aporte en el Sistema Económico Social y Solidario"* (Quito: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria) 2014.

²⁴ Agustín Grijalva, "La Constitución Económica del Ecuador", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit., *Estado, Derecho y Economía*, vol. 35 (Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 85.

Como se indicó en líneas anteriores los elementos que conforman el sistema económico han variado, en el ámbito de su aplicación, sin embargo para efectivizar o materializar el mandato constitucional de 2008 de poseer una economía popular y solidaria, éstos deben mantener una armonía e interrelación, así:

El elemento primordial es el *mercado*, el cual en la Constitución predecesora, como se dijo, fue el eje central de la economía social, pues es en el mercado en donde se realizan transacciones comerciales, intercambio de mercancías por dinero y viceversa, por parte de quienes tienen el derecho de propiedad sobre dicho dinero o sobre dicha mercancía, así en la Constitución de 1998²⁵ se indicaba en su artículo 244 que dentro del sistema de economía social de mercado al Estado le correspondía entre otras cosas: promover el desarrollo de actividades y mercados competitivos, impulsar la libre competencia y sancionar, conforme a la ley, las prácticas monopólicas y otras que la impidan y distorsionen, así como vigilar que las actividades económicas cumplan con la ley, regularlas y controlarlas en defensa del bien común, situación que en el contexto actual y pese a hablar de la defensa del bien común, pasa desapercibido poniendo de manifiesto la representación del valor social de las cosas mediante el dinero.

El mercado para el sistema económico reconfigurado en la Constitución de 2008, es un elemento complementario, tal y como lo manifiesta Grijalva, al decir "no es el afán de lucro el móvil del sistema económico, sino la armonía en las relaciones de los seres humanos entre sí, con la naturaleza y las futuras generaciones"²⁶. De manera que al ser un elemento complementario surge como nuevo paradigma, la eliminación de la propiedad privada sobre los medios de producción que conducen a la explotación del hombre por el hombre, por lo que la idea de propiedad social toma auge partiendo del compromiso de buenas relaciones sociales entre seres humanos y la armonía de éstos con la naturaleza, que deja de ser vista únicamente como el espacio de donde se obtienen materias primas, en pro del legado de nuevas generaciones.

²⁵ Constitución Política del Ecuador [1998], Título XII "Del Sistema Económico", cap. I, "Principios Generales", art. 244 ([Quito]: Congreso Nacional).

²⁶ Agustín Grijalva, "La Constitución económica del Ecuador", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit. *Estado, Derecho y Economía*, 35 (Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 89.

Otra relación está dada entre el capital y el trabajo, esta relación estaba circunscrita al capital o al dinero²⁷, debido a que este último es el medio por el cual se puede reclamar la titularidad del trabajo social de otros sea en bienes o en servicios, los cuales se colocan en el mercado para una libre disposición por parte de quien tiene acumulado más riqueza, bajo reglas de oferta y demanda. Es en el mercado en donde el capitalista y el trabajador como poseedores de mercancías aparecen formalmente libres e iguales en derechos, sin embargo esta apariencia de igualdad jurídica entre el dueño del capital y el dueño de la fuerza de trabajo encubre la terrible desigualdad que efectivamente existe entre los explotadores y los explotados, pues el trabajador sólo es libre de elegir a quién de los explotadores va a vender su fuerza de trabajo a cambio de cubrir sus necesidades propias y la de sus allegados; por lo que en la búsqueda de igualdad social se establece en la sociedad la propiedad colectiva para intentar acabar con la explotación del trabajo asalariado por parte del capital, de manera que prevalece la participación cooperativista, el trabajo autónomo, las redes de producción, empresas o personas autogestionadas, para una economía social y solidaria la cual "valora y promueve la participación democrática de las personas y los colectivos en los procesos económicos en que actúan."²⁸

Otros parámetros que dan vista de una economía social de mercado, son la *planificación*, la *economía comunitaria* y el *sector público* los cuales estuvieron marginados y limitados, la relación con la *naturaleza* fue de carácter sustentable, y las *relaciones internacionales* propiciaban una integración al mercado mundial. Ahora, la aprobación de la Constitución de la República del Ecuador de 20 de octubre de 2008, estableció el régimen de desarrollo, definido en su artículo 275 como el conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económico, políticos, socio-culturales y ambientales que garantizan la realización del *sumak kawsay*, dentro del cual se concibe al sistema económico como social y solidario, que reconoce al ser humano como sujeto y fin, propendiendo una relación dinámica y

27

En términos resumidos, aunque en principio el dinero y el capital pueden ser lo mismo, algunos autores, como Marx, tienen una conceptualización distinta. El dinero al ser un simple medio o elemento de intercambio de mercancías socialmente aceptado seguirá siendo dinero en su forma más simple, sin embargo cuando ese dinero permite obtener una ganancia o utilidad en el intercambio de mercancías, se convierte en capital. En otras palabras, la transformación del dinero en capital sucede cuando con él, además de comprar mercancías, se compran factores de producción de riqueza como por ejemplo la mano de obra, de la que no referimos, puesto que son esos factores los que permiten generar valor agregado a las mercancías (entendiendo al término mercancía como todo bien y todo servicio), y precisamente por eso se puede vender a un valor superior al comprado, considerando que se ha invertido en factores productivos que permitieron agregarle valor. En ese sentido, el dinero valoriza el capital.

28

Ibíd.

equilibrada entre Estado, sociedad y mercado en armonía con la naturaleza, con el objetivo primordial de garantizar la producción y reproducción de las condiciones materiales e inmateriales que faciliten el buen vivir²⁹.

De manera que lo analizado nos lleva a decir que el Estado en obligación de obtener y fortalecer el buen vivir, y de implementar lazos de interrelación con la sociedad y el mercado ha utilizado como herramientas, la planificación³⁰ y las políticas públicas³¹ orientadas a cubrir los desafíos de equidad, eficiencia, productividad y transformación productiva, de manera que se han constituido como políticas macroeconómicas y sectoriales, a fin de que consiguiendo ser solidarios, con la transformación productiva y en aplicación de ellas (políticas públicas) se alcance el buen vivir en el tiempo para todos quienes vivimos y quienes vivirán en el territorio. Adicionalmente busca establecer condiciones equilibradas para que la sociedad en su conjunto busque una participación cooperativista, propenda al trabajo autónomo, o a las redes de producción, empresas o personas autogestionadas, las cuales dentro de la armonía con la naturaleza generarán acciones equitativas en el mercado.

1.3. Armonía con la naturaleza

Finalmente, este principio tiene una estrecha relación con un punto tratado en el primer principio, cuando hablábamos de la plurinacionalidad, pues ésta surge como la nueva

²⁹ Constitución de la República del Ecuador [2008], Título VI "Régimen de Desarrollo", cap. IV, "Soberanía Económica", art. 283 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.), en lo sucesivo CRE.

³⁰ El segundo inciso del artículo 275 de la CRE, refiere que el Estado planificará el desarrollo del país para garantizar el ejercicio de los derechos, la consecución de los objetivos del régimen de desarrollo y los principios consagrados en la Constitución. La planificación propiciará la equidad social y territorial, promoverá la concertación, y será participativa, descentralizada, desconcentrada y transparente.

El artículo 279 de la CRE, señala: El sistema nacional descentralizado de planificación participativa organizará la planificación para el desarrollo. El sistema se conformará por un Consejo Nacional de Planificación, que integrará a los distintos niveles de gobierno, con participación ciudadana, y tendrá una secretaría técnica, que lo coordinará. Este consejo tendrá por objetivo dictar los lineamientos y las políticas que orienten al sistema y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, y será presidido por la Presidenta o Presidente de la República.

Los consejos de planificación en los gobiernos autónomos descentralizados estarán presididos por sus máximos representantes e integrados de acuerdo con la ley.

Los consejos ciudadanos serán instancias de deliberación y generación de lineamientos y consensos estratégicos de largo plazo, que orientarán el desarrollo nacional.

³¹ El artículo 280 señala: El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores.

forma de contrato social con la naturaleza, que respeta y armoniza los derechos no sólo de los pueblos y las nacionalidades indígenas, a quienes como se dijo, se los reconoce como sujetos con plenos derechos, sino también que armoniza los derechos de todos los seres humanos con la misma naturaleza.

De tal manera que esta armonía se torna como un enfoque novedoso e importante en la Constitución de 2008, por cuanto se propone que la naturaleza deje de ser vista únicamente como el medio del cual el hombre obtiene la riqueza para su propio beneficio, conforme lo señala su artículo 74 al disponer que las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades tendrán derecho a beneficiarse del ambiente y de las riquezas naturales que les permitan el buen vivir, para pasar a ser considerada como sujeto de derechos, en donde se la respeta integralmente, esto es en su existencia, en el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, y el cual trasciende a todos los elementos que forman el ecosistema, con la determinación de que los servicios ambientales no serán susceptibles de apropiación; su producción, prestación, uso y aprovechamiento serán regulados por el Estado para su ejecución en el mercado con miras a alcanzar el buen vivir.

De igual manera en la Constitución de la República existe un capítulo, el séptimo, designado para los derechos de la naturaleza, en donde se indica: "El Estado incentivará a las personas naturales y jurídicas, y a los colectivos, para que protejan la naturaleza, y promoverá el respeto a todos los elementos que forman un ecosistema."³² Lo cual tiene relación directa con el sistema económico solidario reconfigurado en la carta Política, con lo cual se ratifica el uso medido y adecuado de los recursos que provee la naturaleza, para la producción y el consumo lo cual en ningún momento resulta prohibitivo, es decir en la Constitución no se habla de no usar los recursos que provee la pachamama; sino por el contrario, busca el equilibrio y la sostenibilidad a efectos de procurar alternativas y medios naturales para las futuras generaciones, busca impulsar un consumo social pero ambientalmente responsable y promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas.

Con lo dicho se pretende reflejar otro golpe que se procura al capitalismo por cuanto éste conllevó a la acumulación de capital, forzando a la humanidad a subordinar la naturaleza, de ahí que se marca el paso para un divorcio entre ésta y el ser humano, pues pese al temor

³² CRE [2008], cap. VII, "Derechos de la naturaleza", art. 71 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

que provocaba desde los inicios de la humanidad los impredecibles y desgarradores hechos naturales, el pensamiento humano de dominación y supervivencia concibió la idea de que existe naturaleza inagotable y acumulación de capitales, generó un ambiente y desarrollo antropocéntrico que limitó mucho y eliminó a una parte de la humanidad; es decir a la parte que contiene a la humanidad, y en la actualidad no deja de primar el extractivismo como un eje para el desarrollo de los pueblos, incluso de los países como el nuestro que buscan una alternativa para la naturaleza.

Ramiro Ávila, mantiene que con la nueva Constitución, la Asamblea Constituyente, marcó el camino de un constitucionalismo posliberal, cimentando bases que no han podido llegar a convertirse en estructuras, lo que él denomina "constitucionalismo andino"³³ y consecuentemente "utopía andina", orientando a que la tesis que mantengo en el presente trabajo, de que la naturaleza no ha dejado de ser vista como el esclavo o siervo del hombre, al no dejarla de usar de una forma abusiva e irresponsable y no como teóricamente se la ha concebido; esto es, como sujeto de derechos, es correcta.

Además reconoce siete instituciones, que han aparecido en el mundo moderno, y que forman parte de esta utopía, ya sea por reivindicaciones sociales o por conquistas jurídicas: la plurinacionalidad, la pachamama, el sumak kawsay, la democracia comunitaria, la justicia indígena, la interculturalidad y los derechos colectivos indígenas; derecho a su territorio y autodeterminación³⁴, que justamente en el desarrollo del presente trabajo me he referido como algunos de los logros alcanzados con estas reivindicaciones, he tratado a la plurinacionalidad y a la interculturalidad en el primer principio como base para referirnos a la pachamama y al sumak kawsay, elementos consustanciales como principios de la economía popular y solidaria, de manera que enfocada en la lógica andina o en el constitucionalismo andino, propuesto por este ilustre maestro, sigo alcanzando conocimientos y herramientas para aportar

³³ Ramiro Ávila Santamaría, "La utopía andina y su distorsionada aplicación", en Ramiro Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino*, (Quito: Huaponi Ediciones, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador 2016), 76

En este ensayo, Ávila plantea que la plurinacionalidad es el reconocimiento de la diversidad de culturas; la pachamama significa la eliminación del extractivismo depredador y la práctica de un modelo de desarrollo no basado en la acumulación ni en la competencia; el sumakkawsay es un llamado a una vida comunitarista, solidaria e inclusiva; la democracia comunitaria es el ideal de una sociedad en la que todos participan y se toman decisiones colectivas y las autoridades están sujetas a permanente control y obligadas a consultar cuando tomen decisiones importantes, se manda obedeciendo; la interculturalidad es la convivencia en la diversidad.

³⁴ *Ibíd.*, 77

en este análisis que busca no criticar el modelo actual, sino lograr los objetivos esperados que han sido propuestos en la carta Política.

Lo dicho por el economista Manfred Max-Neef, en la carta abierta al Ministro de economía de Chile, resulta digno de analizar y ayuda a concientizar sobre el desarrollo y crecimiento que deben tener los pueblos que para ello usan recursos naturales, cuando indica:

Si me dedico, por ejemplo, a depredar totalmente un recurso natural, mi economía crece mientras lo hago, pero a costa de terminar más pobres. En realidad la gente no se percata de la aberración de la macroeconomía convencional que contabiliza la pérdida de patrimonio como aumento de ingreso. Detrás de toda cifra de crecimiento hay una historia humana y una historia natural. Si esas historias son positivas, bienvenido sea el crecimiento, porque es preferible crecer poco pero crecer bien, que crecer mucho pero mal.

De esta lectura, se aprecian tres cosas importantes que debemos considerar: la primera es que la naturaleza nos provee de recursos: unos pueden renovarse y otros se agotan con el tiempo, estos últimos son aquellos recursos que hemos extraído desde hace mucho tiempo y continuamos haciéndolo llegando al punto de su depredación, olvidando que una vez agotados se termina nuestra fuente de ingresos. La segunda es consecuencia de la primera, pues agotados los recursos, parte del patrimonio de un Estado queda limitado a lo que un día produjo la naturaleza, así como a los ingresos que ésta generó, sin dejar por fuera el cumplimiento de obligaciones contraídas por intermedio de ellas -deudas- que sin dichos recursos no podrán ser cumplidas. Y finalmente la tercera, aquella que implica la concientización de que agotados los recursos a más de las deudas económicas, se genera la deuda con la naturaleza, a la cual no se la cuidó ni tuvo procesos de regeneración, así como la que nace con la humanidad, con las generaciones presentes y las futuras que heredan un mundo polucionado y quienes deben empezar a cobrar la deuda ecológica impuesta.

Lo óptimo sería usar los recursos que provee la naturaleza de forma sostenible, viendo alternativas de extracción o como refiere Acosta, corresponde a los países desarrollados "incorporar criterios de suficiencia en sus sociedades antes que intentar sostener, a costa del resto de la humanidad, la lógica de la eficiencia entendida como acumulación material permanente"³⁵, pues el mantenerse con tal estilo de vida, provoca un riesgo ecológico mundial, y para ejecutar tal propósito, correspondería de esta manera desmercantilizar a la naturaleza, de manera que se establezcan leyes alrededor del funcionamiento de ella,

³⁵ Alberto Acosta, "Los derechos de la naturaleza: Una escritura sobre el derecho a la existencia", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit. *Estado, Derecho y Economía*, 35 (Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 265.

observando sus ciclos, su regeneración, entre otras calidades, además de la dignidad de los seres humanos y su consecuente calidad de vida, lo que generaría una economía subordinada a la ecología, por cuanto como quedó dicho la naturaleza tiene límites y alcances de sustentabilidad y renovabilidad y de ella dependen las actividades productivas que generan ingresos económicos y desarrollo, sino aseguramos la vida de la naturaleza tampoco aseguraremos la vida del ser humano en el planeta.

Sin embargo citando a Eduardo Gudynas³⁶, ante todo debemos diferenciar los derechos de los seres humanos de los derechos de la naturaleza, pues en los derechos de la naturaleza, el eje central es la propia naturaleza, al ser la pachamama un ser vivo³⁷, donde el hombre es parte de ella, la naturaleza se vale por sí misma, independientemente de los usos que el hombre dé a ésta, la protección a la naturaleza no se la hace porque conviene al ser humano, sino por la naturaleza en sí misma³⁸, constituyéndose del tipo biocéntrico; mientras que los derechos del hombre dentro de los cuales se encuentra por ejemplo el derecho a un ambiente sano o a un ambiente de calidad es un derecho humano de tercera generación, del tipo antropocéntrico, pues el eje central es el ser humano, de todas formas los "derechos humanos y los de la naturaleza, que articulan una igualdad biocéntrica, siendo analíticamente diferenciables, se complementan y transforman en una suerte de derechos de la vida y derechos a la vida,"³⁹ los cuales obligan a crear sociedades sustentables pensadas o creadas desde lo ecológico, incluso el marco normativo que se desprende de los principios constitucionales parten del biocentrismo, con lo cual se toma al desarrollo desde puntos de vista originarios al buen vivir, que suman nuevos aspectos para adaptarlos y generalizarlos a necesidades y particularidades nacionales.

La pachamama, que al igual que los seres vivos cumple su ciclo al nacer, reproducirse y morir, además es considerada como se dijo sujeto de derechos, por lo que, tanto los seres humanos como el Estado, deben cuidarla y resguardar el cumplimiento de sus garantías, con el concepto de filosofía andina que enmarca principios de racionalidad, correspondencia, complementariedad y reciprocidad para entender que no es dotada de libertad, autonomía

³⁶ Eduardo, Gudynas, "La ecología política de giro biocéntrico en la nueva Constitución del Ecuador", en Revista de Estudios Sociales, No. 32, (Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales e ISSN), obtenido en <http://res.uniandes.edu.co/view.php/576/view.php>, el 17 de abril de 2016.

³⁷ Jhon Lawrence, Gaia. The Growth of an idea, (London: PenguinBooks), 1991, citado por Ramiro Ávila en su ensayo Los fundamentos jurídicos de los derechos de la naturaleza y sus implicancias, 137

³⁸ Ramiro Ávila Santamaría, "Los fundamentos jurídicos de los derechos de la naturaleza y sus implicancias", en Ramiro Ávila Santamaría, *El Neoconstitucionalismo Andino*, (Quito: Huaponi Ediciones, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador 2016), 133

³⁹ Eduardo, Gudynas, 279.

personal, ciudadanía o racionalidad como el ser humano, pero que merece ser protegida y respetada.

Finalmente y partiendo de esta última idea, se han planteado políticas públicas encaminadas a establecer parámetros de sustentabilidad en la gestión de la naturaleza y para toda las formas de vida y organización que coadyuven al equilibrio del medio ambiente, las cuales deben efectivizarse a través de los derechos y estos materializarse por medio de garantías, las cuales corresponde atender a los órganos competentes en materia constitucional y legal. El plan Nacional para el Buen Vivir, plantea como objetivo 7, el garantizar los derechos de la naturaleza y promover la sostenibilidad ambiental, territorial y global, por ello como política pública ambiental se impulsa la conservación, la valoración y el uso sustentable del patrimonio natural, de los servicios ecosistémicos y de la biodiversidad.

Una vez que he desarrollado los principios de la economía popular y solidaria, es necesario reconocer los principios de la contratación pública a fin de establecer nexos de unión en la ejecución del presente trabajo.

2. Principios de la Contratación Pública

Ahora bien, la Ley de Contratación Pública de 1990, fue creada a fin de contar con un instrumento legal que regule adecuadamente los aspectos de la contratación pública en el país, en forma ágil y adecuada a las características del desarrollo económico y técnico de aquel momento, así como también para que elimine casos de duda y vacíos legales de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas y sus reformas, norma que fue sustituida por la codificación No. 000, publicada en el Registro Oficial No. 272 de 22 de febrero de 2001, la cual a su vez fue derogada con la publicación en el primer Suplemento del Registro Oficial No. 395, de 04 de agosto de 2008 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante LOSNCP.

La LOSNCP cambió el paradigma en materia de contratación pública, pues se materializó la necesidad de crear un Sistema Nacional de Contratación Pública, que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbito de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas, que se realizan con recursos públicos, propiciando ahorro para las entidades estatales y buscando eliminar actuaciones corruptas

tanto de administrados como de la propia administración por medio de mecanismos tecnológicos que permitan socializar los requerimientos de las entidades contratantes, para la participación bajo estándares altos y adecuados, con niveles de competencia de un mayor número de personas naturales y jurídicas en procesos contractuales transparentes, de tal manera que la intención fue que se promueva el libre acceso a la información pública dentro de un espacio democrático e inclusivo en la sociedad ecuatoriana.

Para el desarrollo del presente trabajo he visto necesario incorporar y explicar definiciones de ciertos principios, que rigen la contratación pública, para entender su relación con los actores de la economía popular y solidaria y la interacción que puede tener cada uno de ellos en la acción de estos con el Estado, así la LOSNCP señala en su artículo 4 los principios que rigen a la contratación pública y los contratos que se derivan de ella, los cuales se han determinado a fin de que sean aplicados en forma rígida por todas las entidades contratantes, y por quienes participan en procesos de contratación pública, desde el momento que realizan la planificación hasta su terminación, esto es desde la fase precontractual hasta la contractual, encontrando:

2.1. Legalidad

El Ecuador con su reconocimiento de ser un Estado constitucional de derechos y justicia (...),”⁴⁰ marca la pauta al momento de tratar este principio, es por ello que resulta necesario explicar de forma sucinta y puntual porque se considera Estado *Constitucional* y para entender es preciso relacionar este concepto con el de *soberanía*, la cual ha evolucionado con el pasar de los tiempos, siendo en un inicio ejercida por el rey o monarca con la idea de que el poder total recaía y emanaba de éste: por tanto, él era el poder, con el transcurso del tiempo, en la Constitución del Ecuador de 1998, ya se establece en el artículo 1 que “el Ecuador es un estado social de derecho (...) *La soberanía radica en el Pueblo cuya voluntad es la base de la autoridad*”, reconociendo la existencia de derechos a las personas pero con sometimiento de estos a la ley, bajo el principio rígido de legalidad; hasta llegar a la actualidad en donde la Carta Fundamental de 20 de octubre de 2008, establece que la soberanía radica en la Constitución, puesto que ésta somete al Estado, a las autoridades y a las

⁴⁰ Constitución de la República del Ecuador [2008], Título I "Elementos Constitutivos del Estado", cap. I, "Principios Fundamentales", art. 1 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

personas, determina el contenido de las normas; y especialmente reconoce principios, derechos, políticas, garantías, y mecanismos de efectivización de tales derechos.

El principio de legalidad como principio básico del Derecho y dentro de éste el del Derecho Administrativo, se encuentra consagrado como se dijo en el artículo 226 de la CRE, el cual reza:

Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución⁴¹.

Ampliando el radio de acción para los ciudadanos ecuatorianos y no ecuatorianos, y en ejercicio de funciones de los servidores públicos, pues todos somos sometidos por la Constitución: el Estado, las autoridades y las personas, debido a que la Norma Fundamental, determina el contenido de las normas; reconoce principios, derechos, mecanismos de efectivización de tales derechos, políticas y garantías, de ahí que los actos que realizan funcionarios en ejercicio de potestades públicas deban estar amparadas por normas claras y previas, las cuales son aplicadas con razonabilidad para que el poder discrecional de la administración se vea de cierta forma limitado por preceptos legales y justificaciones jurídicas que deben ser observadas para su aplicación en concordancia con los antecedentes y hechos materia de análisis, lo que garantiza el efectivo cumplimiento del ordenamiento jurídico.

Comadira, al referirse al principio de legalidad, plantea que todo el accionar de la Administración Pública debe encuadrarse en un marco procesal de respeto prioritario al ordenamiento jurídico, denominándolo *juridicidad*, por cuanto la idea del accionar de la Administración Pública supone necesariamente el respeto del orden jurídico, indica que la juridicidad nuclea, en ese sentido, todo el sistema normativo, desde los principios generales del Derecho y la Constitución Nacional, hasta los simples precedentes administrativos en cuyo seguimiento está comprometida la garantía de igualdad⁴², lo cual dice del sometimiento

⁴¹ CRE [2008], cap. VII, "Administración Pública", art. 226 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

⁴² Julio R., Comadira, Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios, 2da ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003, 133

a la Constitución, a la ley; y, a todo lo que forma parte del ordenamiento jurídico determinado para una sociedad.

Muchos pueden aducir que los principios de legalidad y juridicidad son homogéneos, sin embargo pese a que se los considera de dicha forma en la práctica, considero que existe más bien una diferencia que lleva consigo su complementariedad, pues la legalidad basa sus postulados en el sometimiento de la función administrativa al imperio de una ley, mientras que el principio de juridicidad no se limita a la ley, sino que se amplía a los principios, valores, normas, jurisprudencia, doctrina, rigiendo los actos de conformidad al derecho administrativo, y se complementan en el momento en que dichos actos han sido conformados en aplicación del Derecho y se limitan en base a la aplicación de las leyes, de manera que todo lo que no está permitido se entiende prohibido, y sólo lo que está escrito en las leyes se entiende permitido.

Jorge Zavala Egas, refiriéndose al principio de legalidad menciona que la ley es el acto jurídico que le atribuye a la administración pública, potestades para que ésta desarrolle su actividad a través de un procedimiento con el fin de expedir el acto que tiene efectos en la situación jurídica de los ciudadanos,⁴³ lo que implica en primera instancia, la supremacía de la Constitución, y la sujeción de la administración a sus propios reglamentos, normas, acuerdos, etc., de modo que la administración sólo puede actuar donde la Constitución y la Ley le concede potestades como único mecanismo para dicho efecto.

Como consecuencia de estas potestades surge la discrecionalidad de la administración; esto es, el margen de obrar libremente al momento de tomar decisiones, discrecionalidad que según refiere María José Alemán Pardo, "siempre ha estado permitido, porque ha respondido siempre a una necesidad del poder ejecutivo en el ejercicio de su propio poder,"⁴⁴ lo que nos lleva a hablar del principio de la interdicción de la arbitrariedad de la administración, que no es otra cosa que el límite extremo y abusivo del poder discrecional de la administración, el cual ha sido tratado por varios autores entre ellos García de Enterría al analizar sentencias del Tribunal Supremo en España, lo cual incluso llevó a la introducción de un artículo en la

⁴³ Jorge Zavala Egas, Lecciones de Derecho Administrativo, 1era Edición, 35 (Perú: EDILESA S.A., 2011), 455.

⁴⁴ María José, Alemán Pardo, "Acerca de las Diferencias entre Discrecionalidad y Arbitrariedad en la actuación de la Administración", tomado de http://www.fundacionmarianoruizfunes.com/ver_articulo.php?articulo=96, el 12 de agosto de 2016, 3

Constitución Española que tratará sobre el principio de legalidad y la garantía de la interdicción de la arbitrariedad.

Trasladando dicha conceptualización del Derecho Administrativo al campo de la contratación pública como materia que forma parte de éste, podemos decir que para la instauración de procedimientos contractuales es menester observar el orden jerárquico de aplicación de las normas, de manera que se observa la Constitución de la República, que manifiesta 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"⁴⁵, así como también las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, las disposiciones reglamentarias de su Reglamento General y disposiciones emitidas desde el ente rector en materia de contratación pública por medio de resoluciones, con el propósito de alcanzar la seguridad jurídica, definida como "el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes"⁴⁶.

La contratación pública además debe realizarse en aplicación directa del principio de interés general, el cual permite que la administración busque el beneficio de la colectividad y no del particular propiamente dicho al momento de instaurarse un procedimiento, por cuanto es el fin único que orienta la actuación de la administración pública, de manera que de ninguna forma invocando el interés general se realicen actos ilógicos o arbitrarios.

2.2. Igualdad vs Discriminación positiva

En lo que concierne a la contratación pública, el principio de igualdad exige que la administración pública no conceda privilegios ni prerrogativas a unos oferentes de otros, de manera que se garantice la participación de todos los oferentes bajo las mismas condiciones, contando con iguales facilidades para que al momento de realizar sus ofertas las hagan sobre bases idénticas, lo que implica que la entidad pública prepare especificaciones técnicas o términos de referencia sin limitaciones o direccionamientos pues el hacerlo implicaría quebrantar la imparcialidad y objetividad que debe manejarse a efectos de adjudicar un

⁴⁵ CRE [2008], cap. IV, "Soberanía Económica", art. 288 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

⁴⁶ CRE [2008], cap. VIII, "Derechos de Protección", art. 82 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

procedimiento contractual a tal o cual oferente, en palabras de Roberto Dromi, la igualdad es entendida como "tratamiento igual para situaciones iguales", evitando consideraciones que pongan a ciertos oferentes en condiciones de superioridad o preferencia.

Para ello la LOSNCP ha determinado como herramienta que acopla y contiene toda la información técnica, económica y legal referente a estudios, planos, especificaciones técnicas requeridas para participar en un proceso de ejecución de obras, provisión bienes o servicios, incluidos los de consultoría⁴⁷, a los pliegos precontractuales, de los cuales incluso existe modelos oficiales de uso obligatorio disponibles en la página web del Servicio Nacional de Contratación Pública, en adelante SERCOP.

El principio de igualdad lleva implícito para los oferentes algunos derechos determinados en la Ley, Reglamento y Resoluciones del SERCOP por ejemplo: i) Los Pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de compras públicas; ii) Los interesados pueden realizar preguntas y solicitar aclaraciones sobre los pliegos a la entidad convocante. Las preguntas, las aclaraciones, las respuestas y las modificaciones a los pliegos, en caso de existir, no deben alterar el objeto de contratación y el presupuesto, dichas modificaciones se publican en el portal de compras públicas; iii) La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, puede ajustar el cronograma de ejecución del procedimiento precontractual con la motivación respectiva y con la publicación correspondiente; iv) Los Pliegos establecen el plazo y los procedimientos para formular las preguntas y aclaraciones y para obtener las respuestas correspondientes, las cuales serán publicadas en el portal de compras públicas; v) En los Pliegos debe incluirse obligatoriamente un plazo de convalidación de errores de forma de la oferta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento; vi) Las especificaciones técnicas o términos de referencia, no pueden señalar directamente marcas o rótulos comerciales, se definirán en función de su tipología y utilizando especificaciones técnicas no direccionadas; no fijarán condiciones que carezcan de soporte legal o que resulten excesivas para el tipo de objeto a ejecutar, de manera que todo aquel interesado pueda participar de dicho procedimiento precontractual.

Sin embargo, y con la finalidad de entender en su sentido global al principio de igualdad, si hay que decir que este principio impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente

⁴⁷ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 08 de agosto de 2008), art. 31

entre ellos,⁴⁸ con lo cual surgen acepciones tales como *discriminación positiva*, *discriminación inversa* y *acción positiva*, las cuales han surgido con el reconocimiento normativo constitucional, nacional e internacional, de conseguir plena participación social, de manera que surgen como ciertas medidas que suponen un trato desigual favorable para aquellas personas que por el paso del tiempo han sufrido situaciones de discriminación por razones económicas o de nacionalidad o de raza, o de sexo, o de capacidad física, y se han convertido en lucha de sectores que se han sentido discriminados como el movimiento feminista, indígena y minorías étnicas, que reclaman igualdad.

La Real Academia de la Lengua, define a la discriminación positiva como la protección de carácter extraordinario que se da a un grupo históricamente discriminado, especialmente por razón de sexo, raza, lengua o religión, para lograr su plena integración social, éste término es equivalente a discriminación inversa⁴⁹, los cuales son el resultado de utilización de medidas conducentes, las cuales se denominan acciones positivas y son aquellas medidas o actos que se utilizan para control de discriminación desde el punto de partida, son conocidas además "como todo tipo de medidas que tienen el fin de conseguir una mayor igualdad social sustantiva entre grupos sociales con problemas de discriminación o de desigualdad de oportunidades."⁵⁰

Bernal Pulido concreta esta especie de trato diferenciado en cuatro mandatos: 1. Un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentran en circunstancias idénticas; 2. Un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común; 3. Un mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las

⁴⁸ Carlos Bernal Pulido. "El Derecho de los Derechos", quinta reimpresión, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia), 2008, citado en la Resolución No. 0119-09-RA, pp. 9-10, de la segunda Sala de la Corte Constitucional del Ecuador, tomada en consideración en la Sentencia No. 29-10-SIS-CC, en el Caso No. 0032-10-IS donde se ACEPTA ACCION DE INCUMPLIMIENTO REINCORPORACION A FILAS MILITARES. publicada en el Registro Oficial Suplemento 372 de 27 de Enero del 2011.

⁴⁹ Del trabajo de Alfonso Ruiz Miguel, en su publicación la "Discriminación inversa el caso Kalanke", indica que dos son las características que diferencian la discriminación inversa de las acciones positivas, siendo éstas: la atribución de una preferencia por determinados rasgos y la existencia de una particular escasez de recursos. Indica que la discriminación inversa favorece a una persona por su pertenencia a un grupo históricamente discriminado, preferencia que supone, de un lado, desigualdad y, de otro, utilización de un rasgo o motivo sospechoso y como ejemplo cita a las guarderías incorporadas para efectos de integración de mujeres al campo laboral, indicando que dicho acto no llega a convertirse en discriminación inversa pues bien podría concederse ese beneficio a cualquiera de los padres.

⁵⁰ Alfonso Ruiz Miguel, "La Discriminación inversa y el caso Kalanke", obtenido de file:///C:/Users/Grace/Downloads/la-discriminacin-inversa-y-el-caso-kalanke-0%20(1).pdf, el 13 de junio de 2016.

diferencias (trato igual a pesar de la diferencia), y 4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud)⁵¹

Así estos términos y su funcionalidad han sido tratados desde hace mucho tiempo atrás. El Consejo de las Comunidades Europeas, adoptó en el año 1976, la Directiva del Consejo 76/207/CEE, de fecha 09 de febrero, relativa a la aplicación del principio de *igualdad de trato* entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, de las cuales han surgido sentencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas el cual ha fallado en varias ocasiones al respecto, surgiendo casos reconocidos y controvertidos como el caso Kalanke, y Marschall, los cuales a criterio de juristas, limitan la aplicación de aquella directiva. En Estados Unidos el Tribunal Supremo, conoció los casos Bakke, un estudiante blanco que había sido rechazado por una Facultad de Medicina que había reservado 16 de las 100 plazas de nuevo ingreso para minorías raciales desfavorecidas. Por otra parte, el caso DeFunis, otro blanco (aunque perteneciente a la minoría judía, sobradamente representada en el nivel universitario) que fue rechazado por una Facultad de Derecho que otorgaba puntos extra al mismo tipo de minorías, estos ejemplos se constituirían como discriminaciones positivas o inversas pues se establecen como políticas que aventajan a grupos desfavorecidos, propiciando trato igualitario por haber sido rechazados en el pasado.

Dentro de las características más importantes de estas medidas encontramos que su finalidad es obtener la mayor participación de grupos sociales menos favorecidos, permitir la igualdad de oportunidades para acceso a educación, trabajo, empleo, cargos públicos, cultura, economía o en el caso que nos ocupa participación con el Estado a través de compras públicas, es así que nuestra Constitución ha adoptado para el ejercicio de los derechos la determinación de utilizar y fomentar medidas de acción afirmativa que promuevan la igualdad real en favor de los titulares de derechos que se encuentren en situación de desigualdad⁵², propiciando rescatar a aquellos actores olvidados o discriminados por el paso del tiempo para participar de este "mejorado" sistema económico a través de medios que buscan generar empleo, equidad, distribución de riqueza e inclusión nacional.

⁵¹ Carlos Bernal Pulido. "El Derecho de los Derechos".

⁵² CRE [2008], Título II. Derechos, cap. I, "Principio de Aplicación de los derechos", art. 11 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

En la CRE, se determina en el artículo 288 a más de los principios que rigen la contratación pública que "(...) 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", por lo que la LOSNCP, amparado en esta norma constitucional determinó que la contratación pública, como mecanismo del régimen de desarrollo, incentivará y promoverá la participación nacional como acción de discriminación positiva, mediante *un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional*, por lo que en la práctica los pliegos (que son de uso obligatorio) contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública.

El Directorio del Servicio Nacional de Contratación Pública, ente rector en materia de compras públicas, mediante resolución DSERCOP008-2012 de fecha 14 de noviembre de 2012, definió como *política* para la realización de los procesos de contratación pública con sustento en la CRE, la LOSNCP y el Plan Nacional de Desarrollo: 1. La priorización en todos los procesos de contratación de bienes, obras y servicios incluidos los de consultoría la contratación con oferentes o proveedores que ofrezcan mayor incorporación de componente nacional; 2. La promoción de la participación de micro, pequeñas y medianas empresas y de los actores de la economía popular y solidaria en los procesos de contratación pública. 3. El establecimiento de procedimientos y metodologías de desagregación tecnológica y de transferencia de conocimiento y tecnología en la compra de bienes o servicios con componente importado incluido la consultoría; y, 4. El fortalecimiento de los procedimientos de supervisión y seguimiento de los procesos de compra pública realizados por medio del Sistema Nacional de Contratación Pública con énfasis en el cabal cumplimiento de los márgenes de preferencia establecidos.

Con relación a la primera política, el artículo 6 numeral 21 de la LOSNCP, define el término: Origen nacional como: "(...) las obras, bienes y servicios que incorporen un componente ecuatoriano en los porcentajes que sectorialmente sean definidos por parte del Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, de conformidad a los parámetros y metodología establecidos en el Reglamento de la presente Ley"; entendiendo que un bien,

obra o servicio se considera de origen ecuatoriano según las normas de Origen⁵³ definidas por la Organización Mundial de Comercio y utilizadas en el marco de la contratación pública; por su parte el Ministerio de Comercio Exterior al tratar a las normas de origen las define como aquella "compleja gama de criterios y principios que nos proveen una base legal para determinar la nacionalidad del producto. Las reglas de origen son los requisitos que un producto debe cumplir para ser considerado originario de un lugar o zona, lo cual determina su comercialización transfronteriza"⁵⁴.

Ecuador sobre este tema y en materia de contratación pública ha emitido algunas resoluciones que han normado estos criterios de preferencia, siendo la resolución vigente la No. RE-SERCOP-2015-0000031⁵⁵, de fecha 13 de mayo de 2015, aquella norma que expide los criterios y la metodología para la aplicación de preferencias por valor agregado ecuatoriano (VAE), por producto correspondiente a los umbrales definidos para los códigos del Clasificador Central de Productos (CPC), utilizados en los procesos de contratación pública de bienes, entendiéndose por Umbral de Valor Agregado ecuatoriano *al porcentaje mínimo que debe cumplir una oferta a fin de que sea considerada ecuatoriana y acceda a las preferencias detalladas en las normas vigentes*, de manera que aquellos oferentes que presenten sus ofertas deberán observar que el Valor Agregado Ecuatoriano VAE declarado, sea *igual o superior* al umbral del VAE detallado en los pliegos que emita la entidad contratante para tal o cual bien y en caso de servicios sea igual o superior al 60%, según se establece en la disposición transitoria segunda de la presente resolución.

Mediante la resolución No. RE-SERCOP-2015-0000033⁵⁶, de fecha 06 de julio de 2015, el SERCOP, reemplazó la metodología de cálculo del Valor Agregado Ecuatoriano de la oferta para la adquisición de bienes y servicios a través de los procedimientos de Menor Cuantía, Cotización y Licitación, siendo ésta modificada por la resolución No. RE-SERCOP-2015-0000038⁵⁷ de fecha 13 de agosto de 2015 y por la resolución No. RE-SERCOP-2016-

⁵³ Las normas de origen son definidas como los criterios necesarios para determinar la procedencia nacional de un producto"

⁵⁴ Ecuador. Ministerio de Comercio Exterior, página oficial: <http://www.comercioexterior.gob.ec/normativa-de-origen/> Obtenido el 03 de septiembre de 2016, las 22h00 pm

⁵⁵ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-0000031, 13 de mayo de 2015.

⁵⁶ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-0000033, 06 de julio de 2015.

⁵⁷ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-0000038, 13 de agosto de 2015.

000049⁵⁸, de fecha 25 de mayo de 2016, mediante la cual se realizan ciertas modificaciones al anexo No. 2 de la resolución mencionada, con lo cual se propicia la intervención de actores del propio país y se evita aprovechamiento desleal por parte de terceros que podrían tener ventajas sobre los participantes de origen nacional.

Por otro lado, el término participación local, que se enmarcaría implícitamente como un segundo margen de preferencia establecido en la Ley *ibídem*, es definido en el numeral 22 como: "(...) aquel o aquellos participantes habilitados en el Registro Único de Proveedores que tengan su domicilio, al menos seis meses, en la parroquia rural, cantón, la provincia o la región donde surte efectos el objeto de la contratación". este concepto va ligado a la ubicación geográfica, con el cual se pretende que la contratación pública llegue a la mayor parte del país y varios sean los participantes de la misma, con el reconocimiento de capacidades y destrezas de productores a nivel nacional, rompiendo barreras geográficas que habrían limitado su participación.

Atendiendo la segunda política, referente a micro, pequeñas y medianas empresas y actores de la EPS, se pretende su inclusión al mercado por intermedio de la contratación pública, aplicando para ellos medidas conducentes a establecerlos como participantes en igualdad de condiciones vs actores regulares en el mercado, para lo cual se ha generado sobre éstos criterios en varios cuerpos normativos que dan vista de preferencias para su participación e inclusión en procedimientos de contratación. El artículo 25.2 de la LOSNCP, ha determinado incluso un orden de prelación para la aplicación de las medidas de preferencia siempre que la oferta se considere de origen ecuatoriano según lo mencionado líneas arriba, dentro del cual se observa: 1. Actores de la economía popular y solidaria; 2. Microempresas; 3. Pequeñas Empresas; y, 4. Medianas Empresas, de esta manera se observa que el principio de igualdad para unos contrapuesto a los considerados como actos de discriminación positiva o inversa en materia de contratación pública en el Ecuador, ha sido impulsado a través de medidas conducentes a propender la vinculación de más actores con el Estado bajo normas equivalentes que garanticen una participación social global en el ámbito productivo y económico, que se reflejará en el ámbito social y organizativo de cada participante.

Sobre la base de esta segunda política surgen otras medidas de preferencia una de ellas la *reserva de mercados* la cual enmarca a ciertos procedimientos precontractuales que se dirigen a señalar determinados parámetros para reservar la participación de estos actores en el

⁵⁸ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000031, 25 de mayo de 2016.

mercado, tales como las localidades, el tamaño, la categorización como micro, pequeño, mediano o actor de la EPS, de manera que puedan contratar preferentemente, así los procedimientos de cotización y menor cuantía de bienes y servicios excepto consultoría, ayudan a seleccionar y contratar preferentemente a proveedores u oferentes domiciliados en determinada circunscripción territorial⁵⁹, se otorga puntajes ventajosos a quienes se catalogan como micro, pequeños, medianas empresas o actores de la EPS, siempre y cuando sean de origen nacional, constituyéndose la determinación de *Puntajes*, como otro margen de preferencia muy utilizado, normado y automatizado por el SERCOP.

Adicionalmente, la subcontratación, otro mecanismo de preferencia referido en la Ley, a mi criterio no debería encuadrarse como tal, tomando en consideración que está permitida bajo el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 79 de la LOSNCP, es decir previa autorización de la autoridad máxima de la entidad contratante, siempre y cuando no supere el 30 por ciento de lo contratado y siempre que los subcontratados se encuentren habilitados en el RUP, pese a que en el artículo 120 del Reglamento General a la LOSNCP, se indica que las subcontrataciones se efectuarán de preferencia con las pequeñas y micro empresas, se lo debería considerar más bien como un requisito de desempeño el cual operaría en la fase de ejecución contractual al que se estaría sujeto siempre y cuando las entidades contratantes así lo hubieran condicionado en los términos de referencia. La subcontratación podría ser vista en un momento dado si no se aplica con lógica inclusiva como una forma para evadir la sanción del incumplimiento de contratos, lo cual podría desencadenar en manipulación de las contrataciones.

La tercera política impulsada por el Directorio trata la desagregación tecnológica, la cual es definida en el LOSNCP, en su artículo 6 numeral 10 como:

Estudio pormenorizado que realiza la Entidad Contratante en la fase pre contractual, en base a la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública en coordinación con el Ministerio de Industrias y Productividad, sobre las características técnicas del proyecto y de cada uno de los componentes objeto de la contratación, en relación a la capacidad tecnológica del sistema productivo del país, con el fin de mejorar la posición de negociación de la Entidad Contratante, aprovechar la oferta nacional

⁵⁹ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 52

de bienes, obras y servicios acorde con los requerimientos técnicos demandados, y determinar la participación nacional.⁶⁰

Por medio de la cual se busca determinar la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública a efectos de comprar inclusivamente.⁶¹

Por lo que finalmente podemos decir que estas medidas que son acciones de discriminación positiva realizadas en la fase precontractual, conocidos como márgenes de preferencia y que son tratados en la LOSNCP, sobre la base de la política en materia de contratación pública emitida por el Directorio de su órgano rector, buscan albergar a la mayor parte de productores ecuatorianos a efectos de generar trabajo, producción, ingreso de capital, redistribución de riqueza, para alcanzar desarrollo, mismos que en aplicación de la última política, seguimiento y supervisión, no se constituyen como letra muerta sino por el contrario se constituye como información sujeta a comprobación directamente por el Servicio Nacional de Contratación Pública, en base a la información en línea proporcionada por el Servicio Nacional de Aduana del Ecuador -SENAE y Servicio de Rentas Internas - SRI, el incumplimiento por falsedad ideológica, lleva consigo la descalificación del oferente en el proceso de contratación, su declaratoria como adjudicatario fallido o como contratista incumplido según el avance del procedimiento precontractual, sin perjuicio de acciones legales correspondientes que adopte la entidad contratante.

2.3. Trato Justo

Con este principio, lo que se busca es que el Estado a través de las entidades contratantes al momento de instaurar un procedimiento precontractual y realizar una invitación a los oferentes o posteriormente un proceso de escogimiento para la ejecución de un contrato, sea adquisición de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras, por medio de cualquier procedimiento señalado en la ley utilice criterios amplios y generales, de manera que todos los oferentes sean tratados de forma igual, sin discriminación y se vaya eliminando excesos o abusos en la discrecionalidad al momento de tomar decisiones, evitando de esa

⁶⁰ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 6, núm. 10

⁶¹ Para ampliar la metodología a usar dispuesta por el SERCOP, obsérvese las resoluciones; Resolución No. RE-INCP-000095 tic 26 de julio de 2013, Resolución No. RE-SERCOP-2014-00008, de 28 de abril de 2014 y Resolución No. RE-SERCOP-055-2016, de 10 de agosto de 2016.

forma actos de corrupción o compadrazgo, que pudieran suscitarse y quebrantar la objetividad planteada en el procedimiento precontractual.

Este principio tiene estrecha relación con el principio de igualdad, analizado anteriormente, pues los dos están orientados a generar justicia y trato igualitario a cada oferente que participe en los procesos de contratación, otorgándole a cada quien lo que le corresponde, partiendo de que en ocasiones para hacerlo es necesario usar un trato diferenciado el cual no vulnera los principios de igualdad y trato justo, sino que con ello se llega efectivamente a dar a cada quien lo que corresponde; es decir, se llega a la igualdad material y al trato justo, de manera que entendido esto quedan justificadas actuaciones que podrían parecer discriminatorias o favorecedoras, denominadas discriminaciones positivas o inversas siempre y cuando no se lesionen derechos de terceros.

En materia de contratación pública, el trato justo radicaría en establecer condiciones de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud)⁶², de manera que exista un trato justo para todos, equiparando las condiciones para participar en algún proceso de contratación, es así que en el Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se ha establecido criterios de preferencia a favor de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), a través de mecanismos constantes en el artículo 16, para incentivar la mayor participación de proveedores de los sectores de micro, pequeñas y medianas empresas - MIPYMES-, entendiéndose por tales, aquellas que cumplan los parámetros establecidos de conformidad con el artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, que las define como "toda persona natural o jurídica que, como una unidad productiva, ejerce una actividad de producción, comercio y/o servicios, y que cumple con el número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales."⁶³

⁶² Tal y como lo considera el tratadista Bernal Pulido, en su obra "El Derecho de los Derechos", cuando al hablar de igualdad, (principio que complementa a mi criterio al trato justo) señala: Este principio impone al Estado el deber de tratar a los individuos de tal modo que las cargas y las ventajas sociales se distribuyan equitativamente entre ellos. A su vez, este deber se concreta en cuatro mandatos: el que nos ocupa el No. 4. Un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de la similitud).

⁶³ Ecuador, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, en Registro Oficial Suplemento No. 351 de 29 de diciembre de 2010, art. 53

De manera que este trato diferente, se observa por medio de márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores; criterios para contratación preferente establecidos en el artículo 52 de la LOSNCP; preferencia en adjudicación a MIPYMES, posterior a las evaluaciones de ofertas, sobre otro proveedor que no tenga esta calidad; 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, utilizando el procedimiento de feria inclusiva, siempre y cuando las ofertas estén catalogadas como de origen nacional, por el componente nacional que empleen, de tal manera que no se otorgue dichos beneficios a intermediarios, lo que muestra un intento de trato justo para quienes participan en el procedimiento precontractual, y que de cierta manera se encuentran con ciertas desventajas frente a otros.

2.4. Calidad

Considero que este principio tiene injerencia en todo el ordenamiento jurídico, reconocido incluso en la CRE, como uno de los principios que rige la administración pública, o el servicio a la colectividad; por lo tanto, se lo debe tratar como uno de los principios comunes en su estado más diáfano y abstracto, de manera que este principio si bien puede ser considerado muy discrecional por lo abstracto de su definición, también es cierto que en el tema que no ocupa, básicamente busca que los bienes y servicios que se ofertan y que deban ser proporcionados gocen del mayor grado de aceptabilidad por parte de quienes lo solicitan y satisfagan las necesidades que generó el requerimiento para su contratación, en aspectos económicos, plazo de entrega, durabilidad, entre otras cualidades. La LOSNCP, en su artículo 4 manifiesta además que este principio se utilizará para la aplicación de la mencionada ley así como en la aplicación de los contratos que se derivan de ella, obteniendo la plena satisfacción de necesidades generales.

Lo manifestado por Nelson López Jácome y Libia Rivas Ordoñez, en su obra "Interrogantes y respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública"⁶⁴, respecto a este principio al señalar que la "extensión en que el bien sirve con éxito a los fines del usuario

⁶⁴ Nelson, López Jácome, Libia, Rivas Ordoñez, "Interrogantes y respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública", 2da Edición, (Quito: NINA Comunicaciones, 2009).

durante el uso se llama 'aptitud para el uso'. Este concepto de aptitud para el uso o idoneidad para el uso, ha sido popularmente denominado como calidad", muestra que la calidad es el calificativo que las personas usamos para decir que el bien adquirido, el servicio prestado o la obra ejecutada ha satisfecho las necesidades por cumplir requisitos por ejemplo de dureza, acidez, sabor, color, garantías técnicas, especificaciones técnicas, entre otros, y que la valoración al mismo será dada con sujeción al nivel de satisfacción de necesidades de cada persona.

2.5. Oportunidad

El principio de oportunidad se encuentra consagrado en varios artículos de la Constitución de la República, siendo su claro reflejo el artículo 11 que menciona que los derechos de los ciudadanos se rigen por principios como aquel que poseen todas las personas a ser tratadas con igualdad, teniendo los mismos derechos, deberes y oportunidades⁶⁵, esto significa que las personas son tratadas bajo las mismas condiciones, sin que exista discriminación en el actuar de unas con otras, en el campo de la contratación pública más aún cuando, se debe cimentar el establecimiento de oportunidades generalizadas para que exista una mayor participación de ciudadanos con interés de ofertar al Estado y ser parte de la dinamización de la economía nacional, articulando a la economía social y solidaria con las políticas de compras públicas.

Al hablar de Contratación, estamos refiriéndonos al Sistema Nacional de Contratación Pública que las entidades estatales deben aplicar sometido a la normativa establecida en la LOSNCP, Reglamento y Resoluciones, donde el eje primordial es la Inclusión, con la cual se da la oportunidad de participar a un mayor número de personas naturales o jurídicas para que provean obras, bienes y servicios incluido los de Consultoría; esta participación proviene de la reconfiguración de la economía ecuatoriana en social y solidaria donde se requiere de un Estado redistribuidor que impulse libertades y oportunidades para generar inclusión social, contextualizando y abarcando a todos los actores que participan de la economía ecuatoriana con su nuevo enfoque, en el caso del Ecuador, involucrando al Estado, al sector privado, al sector público y a los actores de la Economía Popular y Solidaria, artesanos, micro y pequeñas unidades productivas, para quienes el sistema de contratación pública ha establecido

⁶⁵ CRE [2008], Título II. Derechos, cap. I, "Principio de Aplicación de los derechos", art. 11 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

condiciones de trato diferenciado que sin llegar a ser discriminatorias o atentatorias al derecho de igualdad permiten su inclusión y participación en este campo de la economía.

La contratación pública debe garantizar la más amplia oportunidad de participación de los miembros de la sociedad, por medio de políticas públicas y económicas que traten el principio de redistribución de riqueza para fomentar entre ellos interés y libre competencia siendo proveedores del Estado en los términos que establezca la Ley, respondiendo a un ejercicio de participación de calidad, sobre la base de reglas claras, objetivas y predeterminadas que alcancen su objetivo primordial, ampliar las oportunidades de acceso al Estado, acceso al trabajo, mejora en los procesos de contratación, y dinamización de la economía, como indica el doctor Paúl Córdova Vinueza, necesitamos una política pública que rectifique el concepto y las visiones de desarrollo hacia un enfoque inclusivo, entendido como satisfacción de derechos, igual acceso a oportunidades y condiciones compartidas para producir⁶⁶.

En la práctica se podrá alcanzar el principio de oportunidad cuando el sistema sea totalmente funcional, elimine trabas burocráticas, privilegios, desigualdades y poderes privados, monopolios, oligopolios, o cualquier otra práctica de competencia desleal, que han sido los obstáculos que han limitado la inclusión de nuevos oferentes.

Con este principio se aspira además a que la administración pública sobre la base de su planificación anual de contratación pública, constante en el Plan Anual de Contratación-PAC, el cual es levantado sobre el cumplimiento de objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, instaure en tiempo real los procedimientos de contratación requeridos por cada entidad para el desarrollo y buena marcha de su administración, a efectos de adquirirlos de una manera ordenada, coordinada, eficiente y eficaz, utilizando celeridad en cada proceso.

2.6. Concurrencia

Con este principio se "afianza la posibilidad de oposición real entre los interesados en la futura contratación"⁶⁷ e implica la prohibición para la administración de imponer condiciones restrictivas para el acceso al concurso, de manera que se tenga libertad para el

⁶⁶ Paúl, Córdova Vinueza, Ganador del segundo concurso organizado por el Servicio Nacional de Contratación Pública, Ensayos denominados. La contratación pública: inclusión, innovación y transparencia para generar empleo, en Serie de Ensayos, Segundo concurso (Quito: SERCOP, 2015), 67

⁶⁷ Roberto, Dromi, "Licitación Pública", 4ta edición, (Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2010), XXVI

acceso a un procedimiento de contratación, no obstante, parafraseando a Nelson López y Livia Rivas, el principio no es absoluto, por cuanto es la misma normativa la que impone ciertas limitaciones por considerar que la satisfacción que propicia la contratación está dirigida a la generalidad, esto es al interés público, lo cual exige sobre manera un control con respecto a la capacidad de los concurrentes, exclusión de oferentes jurídicamente incapaces; limitación a participar de procesos los incursos en inhabilidades generales y especiales, la exigencia de honorabilidad profesional y comercial del proponente, la autosuficiencia económica en determinados casos, entre otros; sin que ello signifique falta de publicidad de dichas condiciones para conocimiento de la generalidad de interesados y cumplimiento de las mismas al momento de presentar sus ofertas, este principio se liga estrechamente al de publicidad y transparencia.

Podemos verificar una excepción al principio general en el reglamento general a la LOSNCP, la cual está delimitada en el artículo 93, a aquellos procesos de adquisición de bienes o servicios únicos en el mercado, que tienen un solo proveedor, o, que implican la contratación del desarrollo o mejora de tecnologías ya existentes en la entidad contratante, o la utilización de patentes o marcas exclusivas o tecnologías que no admitan otras alternativas técnicas,"⁶⁸ en todo caso, como ésta es una excepción al principio general, es responsabilidad de la entidad el justificar de manera motivada la no existencia de otras alternativas a sus requerimientos.

2.7. Transparencia y Publicidad

La transparencia como principio rector de la contratación pública abarca respecto del actuar administrativo, el cumplimiento irrenunciable de los principios de legalidad, moralidad, publicidad, participación real y efectiva, competencia, razonabilidad, responsabilidad y control. Se refiere al hecho de que los entes estatales que vayan a efectuar cualquier tipo de contratación, tienen entre otras las siguientes obligaciones: emitir disposiciones claras y precisas sobre sus requerimientos, utilizar normativa general y vigente, publicar en el sitio oficial de contratación pública así como en sus páginas web su requerimiento, adjuntando toda la información necesaria que haga conocer a los interesados características, plazos, condiciones de ejecución, garantías, metodología de evaluación, parámetros de calificación,

⁶⁸ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 93

entre otros, de manera que con conocimiento global los interesados participen o no de tal o cual proceso de contratación.

Además permite dar a conocer a la ciudadanía sobre las actuaciones de la Administración Pública, de manera que en palabras de Roberto Dromi, la transparencia viabiliza la eficacia del control y hace posible los otros valores tales como la ética pública, la moralidad, la honradez, la buena fe, es por ello, que se la debería conocer como "un valor por el que se debe velar en todas las funciones en que se manifiesta la actividad del Estado, tanto la gubernativa como la de administración, la legislativa y la jurisdiccional (...)"⁶⁹

3. Actores de la economía popular y solidaria

Llegando al final del primer capítulo y conocido los principios que rigen tanto la contratación pública, como los principios de la economía popular y solidaria, es menester adentrarnos a conocer quiénes son los actores que participarán en dichos procesos de contratación, sus características y particularidades, de manera que se esclarezca el interés o la necesidad del gobierno de turno de involucrarlos en estos procesos.

3.1. Sector Popular y Solidario

El segundo inciso del artículo 283 de la Constitución de 2008 muestra que el sistema económico "se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios,"⁷⁰ el sistema de economía social y solidaria está dirigida a "la pérdida de centralidad del mercado, lo cual no significa su eliminación o exclusión, sino su integración dinámica con otras formas de organización económica como las estatales y solidarias en función de los objetivos del Estado social."⁷¹

Por lo que existen dos puntos a ser clarificados de la lectura del párrafo anterior; los cuales resultan del análisis que al respecto realizaré a continuación: el primero, el *sistema*

⁶⁹ Roberto, Dromi, "Licitación Pública", 4ta. Edición, (Buenos Aires: Hispania Libros), 2010

⁷⁰ CRE [2008], cap. IV, "Soberanía Económica", Sección Primera sistema económico y política económica, art. 283 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

⁷¹ Agustín Grijalva, "La Constitución Económica del Ecuador", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit., *Estado, Derecho y Economía*, vol. 35 (Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 85.

económico social y solidario es aquel en donde prima la pérdida de centralidad del mercado sin que signifique exclusión, es decir se busca al hombre por sobre el capital; reconociendo que un sistema económico es el conjunto de procedimientos sistematizados con el que se pretende resolver los problemas económicos de una sociedad, mismo que tiene la función de asignar los recursos de la sociedad entre las distintas actividades productivas y distribuir los bienes y servicios de consumo entre los individuos de aquella.

Y el segundo punto, es el relacionado a la *economía popular y solidaria*, la cual se constituye como un segmento o forma de organización económica dentro del sistema económico social y solidario, por medio del cual se genera economía por intermedio de nuevas formas o acciones, en este segmento el hombre, quien es el elemento primordial, se asocia en sectores, cooperativistas, asociativos y comunitarios, es decir, el hombre busca inclusión, cooperación e integración para logro de objetivos dentro de la economía del Ecuador.

El Centro Internacional de Investigación e Información sobre Economía Pública, Social y Cooperativa,⁷² encuadra a la economía social como un término genérico que ampara a la economía solidaria, y la plantea a manera de símil como un paraguas que cobija a la economía solidaria, indicando que comúnmente se encuentra la referencia de “la economía social y solidaria” para referirse a una institución que tiene ciertas divergencias.

Por su parte el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) define a la economía social, como:

Aquellas empresas privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión, creadas para satisfacer las necesidades de sus socios a través del mercado, produciendo bienes y servicios, asegurando o financiando, y en las que la eventual distribución entre los socios de beneficios y excedentes, así como la toma de decisiones, no están ligadas directamente con el capital o cotizaciones aportados por cada persona socia, correspondiendo un voto a cada una de ellas. La economía social también agrupa a aquellas entidades privadas organizadas formalmente con autonomía de decisión y libertad de adhesión que producen servicios de no mercado a favor de las familias cuyos excedentes, si los hubiera, no pueden ser apropiados por los agentes económicos que las crean, controlan o financian.⁷³

⁷² Organización científica no gubernamental de alcance internacional, situada en la actualidad como la principal referencia académica de estudios acerca de Economía social.

⁷³ Luis Guridi y Yolanda Jubeto, Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria. Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Tomado de Chaves, R. La economía social: dos décadas generando empleo, tejido productivo y cohesión social en Europa, Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa IUDESCOOP de la Universidad de Valencia.
Disponible en <http://www.observatoritercersector.org/pdf/centre_recursos/1_8_eco_03565.pdf>. En Luis Guridi, Yolanda Jubeto y Maite Fernandez- Villa, eds., *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador, Encuentros y Desencuentros con las propuestas para otra economía*.

En este sentido podemos observar que al hablar de economía social, se establecen dos segmentos dentro de ésta, una de mercado y otra de no mercado; en la primera operan entidades que se crean para satisfacer las necesidades de sus asociados, donde se les da una doble condición; de socio y de usuario de la actividad, son productoras de mercado, pues en él venden productos y obtienen recursos, distribuyen excedentes entre sus socios-usuarios pero no en proporción de aportes de capital, sino de acuerdo a las actividades que realiza cada persona, de manera que el requisito distintivo de este sector es la gestión democrática, por medio del cual se observa una persona un voto; formando parte de este sector como entes representativos las cooperativas y mutualidades. Y por su parte en las segundas, operan entidades privadas, organizadas formalmente, con autonomía de decisión, con libertad de adhesión, ofrecen servicios a sus familiares y a terceros, interactúan en el mercado siempre y cuando los precios sean económicamente significativos, los recursos los obtienen de donaciones, cuotas de socios, subvenciones, sus excedentes de existir, no pueden ser entregados a sus miembros, encontrándose dentro de este segmento las asociaciones y fundaciones.

Ahora bien, es preciso en este apartado conceptualizar a la economía popular y a la economía solidaria, las cuales son tratadas como un solo conjunto, sin embargo, existe diversidad entre las iniciativas y experiencias que forman parte de cada una de ellas, las cuales surgen como resultado de contextos históricos, políticos y geográficos en donde se desarrollan, lo cual permitirá ubicarnos en el sector al que pertenece cada uno de los actores a los que nos referiremos.

La economía popular es el conjunto de actividades económicas y prácticas sociales desarrolladas por lo sectores populares con miras a garantizar, a través de la utilización de su propia fuerza de trabajo y de los recursos disponibles, la satisfacción de las necesidades básicas, tanto materiales como inmateriales⁷⁴, en este sentido la economía popular es entendida como el conjunto de actividades económicas que ejerce una población, en situación de exclusión social y que busca satisfacer las necesidades mínimas.

⁷⁴ Citando a (Sarria y Tiribia, 2004: 173) por Luis Armijo Auquilla Belema; Elsa Flor Ordoñez; Álvaro Andrés Auquilla Ordoñez, Los emprendimientos de la economía popular y solidaria y las finanzas populares y solidarias en Ecuador en *OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL*, Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga, junio 2014. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/oidles/16/finanzas-populares.pdf>, el 14 de febrero de 2017.

Romero A, en su obra *Economía Popular Economía Solidaria*⁷⁵, señala que la denominación de popular no es sinónimo o igual a informal, y mucho menos ilegal, ya que los integrantes de la economía popular pueden formalizarse por varios mecanismos.

La economía popular puede decirse que surge como resultado de las crisis económica, política y social y un polo económico alternativo distante del sector privado tradicional, que nace fundamentalmente por la existencia de dos factores: 1) La presencia de unos niveles bajos de ingresos familiares generalizados en la población; y, 2) la necesidad de encontrar nuevas actividades y acciones que procuren evitar los signos de pobreza y exclusión, para así poder ser parte activa de la economía del país en donde se ejecutan dichas actividades.

Por otra parte la economía solidaria, es para Luis Guridi y Yolanda Jubeto, un fenómeno complejo con diferentes facetas: económicas, sociales, culturales y ambientales, que se constituyen en un proyecto ético de vida,⁷⁶ para Laville, Lavesque, y Mendell, citados por los mismos autores, lo que viene a ser uno de los elementos más interesantes que aporta la economía solidaria desde un punto de vista macro es que no se define como un conjunto de meras actividades económicas con propósito social, sino que se basa en un concepto ampliado de la economía y de la esfera política, donde se supone una forma de democratización de la economía a partir de compromisos ciudadanos, dando paso a una democratización de la misma sociedad al visibilizar las iniciativas privadas generadas en ella; para llegar a sustentar que la economía no se reduce únicamente al mercado, sino que debe incluir principios de reciprocidad y redistribución inspirados en tres pilares de la economía de Polanyi-mercado, redistribución realizada principalmente por el Estado, y la reciprocidad y la donación voluntaria que ejerce la sociedad civil, para llegar a una transformación de la que ésta economía es parte fundamental.⁷⁷

Personalmente, y sin negar la parte de razón en las definiciones planteadas en el párrafo anterior, comparto más la postura de Paul Singer, al indicar que la economía solidaria procura construir una economía alternativa a las practicas dominantes y al capitalismo

⁷⁵ Romero, A. *Economía Popular-Economía Solidaria*, (2012).

⁷⁶ Luis Guridi y Yolanda Jubeto, *Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria*. Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Tomado de Chaves, R. *La economía social: dos décadas generando empleo, tejido productivo y cohesión social en Europa*, Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa IUDESCOOP de la Universidad de Valencia, disponible en http://www.observatoritercersector.org/pdf/centre_recursos/1_8_eco_03565.pdf>. En Luis Guridi, Yolanda Jubeto y Maite Fernandez- Villa, eds., *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador, Encuentros y Desencuentros con las propuestas para otra economía*. 26-28

⁷⁷ *Ibíd.*

imperante, abogan por el rescate de la autogestión y el asociacionismo en las clases populares, en donde se las considera en una doble dimensión individual y social del género humano, no sólo como creadores y productores de riqueza económica, sino también como copropietarios de la riqueza material y corresponsables de la conservación de la naturaleza;⁷⁸ y, en la misma línea José Luis Coraggio, quien rechaza la economía de mercado y sus principios como sistema de organización social y plantea la necesidad de sustentarla sobre otros basados en el trabajo como referencia central y en la solidaridad como actitud básica,⁷⁹ posturas que las comparto tal y como se observó en el desarrollo de los principios de la economía popular y solidaria del presente trabajo, en especial cuando tratamos el principio de equilibrio entre Estado- sociedad y mercado y armonía con la naturaleza.

Para Askunze, la economía solidaria es entendida como el sistema socio-económico, cultural y ambiental desarrollado de forma individual o colectiva a través de prácticas solidarias, participativas, humanistas y sin ánimo de lucro para el desarrollo integral del ser humano como fin de la economía,⁸⁰ en donde las personas se organizan para desarrollar procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios para satisfacer las necesidades presentes y futuras, y generar ingresos sin el afán de lucro, poniendo en evidencia el compromiso de ayuda y de reciprocidad durante y después del proceso.

Francisco Galgano, citado por Agustín Grijalva refiere a la constitución económica como el análisis de la estructura constitucional de un sistema económico, incluyendo las relaciones de éste con el sistema político⁸¹, de lo cual me permito escribir en esta sección, por cuanto considero que el sistema económico al formar parte de la Constitución de la República, debe ser entendido como indica Grijalva, como una constitución económica, que no se aparta de la constitución ambiental, cultural o política, mismas que se encuentran albergadas en la Constitución como norma Fundamental donde se consagra como un sistema normativo único y unificado, y con lo cual podemos entender que la constitución económica es más bien un recurso analítico y expositivo para identificar y estudiar las normas constitucionales de directa relevancia económica y relacionarlas con las dimensiones políticas y sociales del Conjunto de

⁷⁸ Citado por Luis Guridi y Yolanda Jubeto, pag. 29

⁷⁹ Para consultar su obra: <http://www.coraggioeconomia.org/jlc_publicaciones_ep.htm>.

⁸⁰ Askunze, C. (2007): "Economía Solidaria". Editorial Hegoa, Bilbao. Tomado de <http://www.eumed.net/rev/oidles/16/finanzas-populares.pdf>

⁸¹ Agustín Grijalva, "La Constitución Económica del Ecuador", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit., *Estado, Derecho y Economía*, vol. 35 (Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 77

la Constitución,⁸² las cuales variarán de acuerdo al momento en que se encuentre la sociedad, en este caso, el Ecuador.

De manera que por intermedio de la Constitución de la República uno de los deberes primordiales del Estado, es la promoción del desarrollo sustentable y la redistribución de los recursos y riquezas para acceder al buen vivir, para lo cual se establece como modelo económico el social y el solidario que prioriza, como hemos dicho, para alcanzarlo, al hombre por sobre el capital, de manera que se deja de lado, de *cierto modo* el sistema capitalista, por cuanto no podemos romper la idea y el interés de todo ser humano de ser mejor cada día y de vivir como parte de una sociedad movida por el capital, pues sería absurdo; sin embargo lo que se pretende es encontrar alternativas de acumulación, redistribución y regulación, así como nuevas formas de coordinación democrática de la sociedad, estableciendo una nueva estructura financiera que equilibre los poderes globales, gestionando cadenas productivas y fomentando la soberanía del pueblo.

En la carta fundamental, se hace constar además dentro del campo de la economía popular, al reconocimiento constitucional del trabajo autónomo, de auto sustento y cuidado humano, como otras modalidades de trabajo; así como los actores sociales y productivos⁸³. En ese sentido se garantiza además la participación en el proceso productivo, de auto sustento, cuidado familiar e iniciativas comunitarias a los y las jóvenes, sin dejar de lado a las mujeres, quienes han tenido el reconocimiento desde hace algunos años atrás, y a las personas con discapacidad, por quienes el Estado ha implementado medidas conducentes a proteger sus derechos.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, al referirse al segmento de la economía popular y solidaria indica que su importancia radica en la distinta forma de reproducción económica y su alta representación dentro del sistema económico, pues representa el 25.7% del producto interno bruto - PIB, y refiriéndose a los lineamientos de regulación económica en su numeral 8.5.4 señala que:

La Constitución dispone dotar de una regulación propia y preferencial a la economía popular y solidaria, concibiendo a la supervisión como un instrumento de

⁸² Ibíd., 79

⁸³ CRE [2008], Título VI. Régimen de Desarrollo, cap. VI, "Trabajo y producción", art. 325 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

desarrollo y fortalecimiento de capacidades. El sector popular y solidario manifiesta una dinámica de producción y reproducción distinta al resto de la economía, por lo que sus actores deben contar con condiciones preferenciales de crédito, tanto en el acceso como en la tasa de interés. Las condiciones preferenciales deben ser complementadas con procesos diferenciados para la simplificación de trámites. La regulación debe garantizar el acceso de la Economía Popular y Solidaria a los beneficios e incentivos del Estado, sobre todo aquellos relacionados con las herramientas innovadoras de política monetaria y de manejo de liquidez interna.

Como se observa existe el planteamiento de trato preferente a esta forma de organización económica, a los actores de la economía popular y solidaria, los mismos que en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, publicada en el Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011, son parte de las Formas de Organización, dentro de las cuales se encuentra a:

- Sectores Comunitarios,
- Sectores Asociativos,
- Sectores Cooperativistas; y,
- Unidades Económicas Populares.

El sector *comunitario* está definido en el artículo 15 de la Ley de Economía Popular y Solidaria, como el conjunto de organizaciones, vinculadas por relaciones de territorio, familiares, identidades étnicas, culturales, de género de cuidado a la naturaleza, urbanas o rurales; comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades que, mediante el trabajo conjunto, tienen por objeto la producción, comercialización, distribución y el consumo de bienes o servicios lícitos y socialmente necesarios, en forma solidaria y auto gestionada⁸⁴.

Conformarán su estructura interna, bajo una denominación, un sistema de gobierno, una representación y un sistema de control interno, sobre la base de sus necesidades y prácticas tradicionales, conformarán un fondo común social y variable que dependerá de los aportes a los que voluntariamente hayan acordado sus miembros, pudiendo ser en numerario, en trabajo, en bienes muebles o inmuebles, lo cual para garantizar identificación valorativa, deberá ser avaluado por quien sea designado por el máximo órgano de gobierno.

Por otra parte el sector *asociativo* es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar, y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente

⁸⁴ Ecuador. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, en Registro Oficial, No. 444, (Quito: 10 de mayo de 2011), art. 15

necesarios, auto abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada.⁸⁵

Las asociaciones deberán constituirse mediante un estatuto social, en el cual se hará constar la existencia de un órgano de gobierno, el cual será considerado la máxima autoridad; existirá un órgano de directivo, un órgano de control de las organizaciones y un administrador, quien ejercerá su representación legal, elegidos mediante un principio de democracia con mayoría absoluta, quienes por el ejercicio de sus funciones estará sujetos a rendir cuentas, a ser removidos bajo un principio de alternabilidad o revocatoria de su mandato. Cada miembro para ser admitido deberá presentar una cuota ordinaria o extraordinaria, las cuales no poseen el carácter de reembolsables⁸⁶.

El sector *cooperativo* es el conjunto de cooperativas entendidas como sociedades de personas que se han unido en forma voluntaria para satisfacer sus necesidades económicas, sociales y culturales en común, mediante una empresa de propiedad conjunta y de gestión democrática, con personalidad jurídica de derecho privado e interés social.⁸⁷ Su objeto social principal constará en el estatuto social y deberá referirse a una sola actividad económica, pudiendo incluir el ejercicio de actividades complementarias ya sea de un grupo, sector o clase distinto, mientras sean directamente relacionadas con dicho objeto social.

En la ley que regula a este tipo de organizaciones, se establece la clasificación de estas cooperativas, en razón de la actividad que desarrollen la cual queda plasmada en el objeto social de su estatuto constitutivo, pudiendo ser cooperativas de producción, consumo, vivienda, ahorro y crédito; y, servicios, las cuales gozan de ciertas particularidades que pueden ser observados en el Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

Las cooperativas de *producción*⁸⁸, son aquellas en las que sus socios se dedican personalmente a actividades productivas lícitas, en una sociedad de propiedad colectiva y manejada en común, tales como: agropecuarias, huertos familiares, pesqueras, artesanales, industriales, textiles; las cooperativas de *consumo*,⁸⁹ son aquellas que tienen por objeto abastecer a sus socios de cualquier clase de bienes de libre comercialización; tales como: artículos de primera necesidad, de abastecimiento de semillas, abonos y herramientas, de venta de materiales y productos de artesanía; las cooperativas de *vivienda*, tienen como objeto

⁸⁵ Ibíd., art. 18

⁸⁶ Ibíd., art. 19

⁸⁷ Ibíd., art. 21

⁸⁸ Ibíd., art. 24

⁸⁹ Ibíd., art. 25

social la adquisición de bienes inmuebles para la construcción o remodelación de viviendas u oficinas o la ejecución de obras de urbanización y más actividades vinculadas con éstas en beneficio de sus socios;⁹⁰ las cooperativas de *servicios*, son aquellas que se organizan con el fin de satisfacer diversas necesidades comunes de los socios o de la colectividad, los mismos que podrán tener la calidad de trabajadores, tales como: trabajo asociado, transporte, vendedores autónomos, educación y salud⁹¹.

Finalmente, las *unidades económicas populares*, son las que se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando la asociación y la solidaridad⁹², hecho que es el objetivo primordial de la presente ley.

José Luis Coraggio, al tratar a la unidad doméstica, como unidad productiva popular, señala que éstas dependen principalmente del ejercicio de su trabajo para lograr su reproducción biológica y cultural⁹³, indica que ésta cruza el límite de economía popular a economía capitalista cuando pasa a buscar acumulación en sí y en particular cuando busca apropiación de excedentes producidos por el trabajo ajeno, sin decir con ello que al interior de la economía popular no haya explotación, o intercambio desigual pero no se hacen como mecanismos propios de la explotación capitalista de plusvalor, sin embargo se debe reconsiderar que lo importante es la reproducción de sus miembros en las mejores condiciones.

3.2. Economía Popular- Sector Financiero Popular y solidario.

El sector Financiero Popular y Solidario está conformado por las cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, y cajas de ahorro, las cuales se regulan por el Código Orgánico Monetario y Financiero.

El sector cooperativista por muchos años ha sido visualizado utópicamente como gente trabajando para lograr su bienestar económico y social, con su poder económico enraizado en las organizaciones locales y comunales, y que satisfacen sus necesidades a través de

⁹⁰ Ibid, art. 26

⁹¹ Ibid., art. 28

⁹² Ibid., art. 73

⁹³ José Luis, Coraggio, Economía Urbana. La perspectiva popular, 2da edición, (Ecuador: AbyaYala, 1998), 73

organizaciones democráticas que respeten la dignidad de la persona y de la naturaleza⁹⁴, sin embargo pragmáticamente hay que considerar que las cooperativas como dice el refrán *toman la economía por sus propias manos* constituyéndose como indica SvenAke Book como un sistema socioeconómico especial, una tercera vía entre el socialismo y el liberalismo⁹⁵, de forma que sobre la base del cooperativismo encontramos sus ideas básicas; igualdad y democracia, libertad y voluntariado, emancipación social y económica y esfuerzo mutuo, responsabilidad social y solidaridad, equidad y justicia social, partiendo que la distribución justa del ingreso y del poder económico debe basarse en el trabajo para satisfacer necesidades de las personas, y no en posesión de los bienes de capital, de forma que se armonicen los recursos humanos, económicos y ambientales.

Sin embargo desde el punto de vista pragmático se debe considerar asimismo que las cooperativas deben en esencia formar capital, que en primera instancia lo hacen de los fondos de sus miembros, pero esta formación de capital debe realizarse de forma independiente, para que con ello se pueda generar redistribución, satisfacción de sus necesidades (de miembros y extraños de donde captan capitales) y por ende desarrollo, pues nadie se asocia para no obtener algo a cambio, lo que podría ser considerado como economía formal o tradicional, el punto está en no perder la idea de para que asociarse y acumular capital, sino pues para redistribuir y satisfacer necesidades básicas en primera instancia de sus miembros y de los demás.

Por la extensión que conllevaría el estudio de cada uno de los autores, el presente trabajo hará referencia a los actores de la economía popular y solidaria de manera amplia, y para poder establecer criterios a fin de determinar si éstos se ven limitados por aspectos en la contratación pública, utilizaré ejemplificativamente al sector asociativo, al cual lo analizaremos en el capítulo segundo, cuando hablemos de los tipos de procedimientos precontractuales que se instauran en el Ecuador, a efectos de adquirir bienes, servicios u obras.

Por lo que finalizando este primer capítulo podemos inferir que nuestro marco constitucional reconoce y legitima prácticas necesarias para propiciar la construcción de un sistema social basado no solamente en el crecimiento económico a costa de lo que sea, sino

⁹⁴ Visión cooperativa Canadiense, 1981

⁹⁵ Sven, Ake Book, Valores Cooperativos para un mundo en cambio. Informe para el XXX Congreso de la ACI Tokio, octubre de 1992, (San José de Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional, octubre, 1992), 35

basado en el conocimiento, reconocimiento y garantismo de la realidad intercultural y diversa que posee el Ecuador, sobre la base de prácticas, conocimientos ancestrales y condiciones que permitan alcanzar igualdad material, de manera que el cimiento, construcción y estructuración de la economía popular y solidaria llegue a constituirse como la principal herramienta para incorporar la re-distribución en el proceso de generación de riqueza.

Capítulo Segundo

Régimen de la Contratación Pública en el Ecuador

En este segundo capítulo, no pretendo ahondar en el campo de la contratación pública, sino más bien proporcionar un conocimiento específico que permita dentro de esta rama del Derecho Administrativo, tener una visión general de lo que ayuda o no, a este sector de la economía popular y solidaria, a introducirse al ámbito laboral, económico y productivo con las entidades estatales, de manera que podamos analizar el régimen de la contratación pública en el Ecuador y sus mecanismos para verificar si éstos emplean una efectiva inclusión para los actores de la economía popular y solidaria, en especial el sector asociativo.

Dicho esto, es necesario conocer que la Ley de Contratación Pública de 1990, fue creada a fin de contar con un instrumento legal que regule adecuadamente los aspectos de la contratación pública en el país, en forma ágil y adecuada a las características del desarrollo económico y técnico de aquel momento, así como también para que elimine casos de duda y vacíos legales de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas y sus reformas, norma que fue sustituida por la codificación No. 000, publicada en el Registro Oficial No. 272 de 22 de febrero de 2001, la cual a su vez fue derogada con la publicación en el primer Suplemento del Registro Oficial No. 395, de 04 de agosto de 2008 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante LOSNCP.

La LOSNCP cambió el paradigma en materia de contratación pública, pues se materializó la necesidad de crear un Sistema Nacional de Contratación Pública, que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbito de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios así como en la ejecución de obras públicas, que se realizan con recursos públicos, propiciando ahorro para las entidades estatales y buscando eliminar actuaciones de corrupción tanto de administrados como de la propia administración por medio de mecanismos tecnológicos que permitan socializar los requerimientos de las entidades contratantes, para la participación bajo estándares altos y adecuados, con niveles de competencia de un mayor número de personas naturales y jurídicas en procesos contractuales transparentes, de tal manera que la intención fue que se promueva el libre acceso a la información pública dentro de un espacio democrático e inclusivo en la sociedad ecuatoriana.

La contratación pública es el mecanismo tecnológico utilizado por entidades contratantes para la adquisición o arrendamiento de bienes, contratación de prestación de servicios y ejecución de obras públicas, a realizarse con recursos públicos, puede ser entendida además como el conjunto de actividades mediante las cuales la administración busca la colaboración voluntaria de los particulares para la adquisición o arrendamiento de bienes, contratación de prestación de servicios y ejecución de obras públicas.

Dentro de los objetivos que se plantea este Sistema Nacional de Contratación Pública, está el garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación de las normas que los regulan, garantizar transparencia, evitando discrecionalidad en el momento de la contratación⁹⁶; de manera que a través de su uso y aplicación se convierta en un elemento dinamizador de la producción nacional.

Dentro del presente trabajo uno de los objetivos más relevantes es la promoción de la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas al mercado, a quienes con la utilización de esta herramienta, se les agilite, facilite y simplifique su interacción con el Estado, por intermedio de sus entidades públicas, por lo que la modernización de los procesos de contratación pública genera eficiencia en la gestión económica del Estado.

2.1. Consideraciones generales

Las personas naturales o jurídicas, nacionales y extranjeras que deseen participar en procedimientos de contratación con el Estado, deben constar en un registro que para el efecto crea el órgano competente en materia de contratación pública, conocido como Servicio Nacional de Contratación Pública⁹⁷, en adelante SERCOP, este registro lleva la denominación de *Registro Único de Proveedores*, RUP, el cual tiene como función registrar a las personas naturales o jurídicas con capacidad para contratar con el Estado, que no estén comprendidas

⁹⁶ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 9

⁹⁷ El SERCOP, es un organismo de derecho público, técnico y autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal es el Director Ejecutivo, designado por el Presidente de la República, con sede en la ciudad de Quito, con jurisdicción nacional, con posibilidad de establecer oficinas desconcentradas a nivel nacional.

en las inhabilidades establecidas en los artículos 62⁹⁸, 63⁹⁹ y 64¹⁰⁰ de la LOSNCP, cuya categorización corresponde al SERCOP, sobre la gestión de actualización automática de bases de datos interoperadas con otras entidades estatales y privadas que cuenten con dicha información en tiempo real y de manera gratuita¹⁰¹.

La información que se proporciona al SERCOP, para registrarse es de absoluta responsabilidad de sus proveedores, quienes deben informar a dicha institución sobre cambios o modificaciones a la misma, con esta habilitación, las personas pueden participar en los procedimientos precontractuales que se instauren a nivel nacional, con excepción de los procedimientos de ínfima cuantía, en el cual no es obligatorio estar constando en el RUP; y, el

⁹⁸ Inhabilidades Generales.- No podrán celebrar contratos previstos en el LOSNCP con las Entidades Contratantes: 1. Quienes se hallaren incurso en las incapacidades establecidas por el Código Civil, o en las inhabilidades generales establecidas en la Ley; 2. El Presidente, el Vicepresidente de la República, los ministros y secretarios de Estado, el Director General o la Directora y demás funcionarios del Servicio Nacional de Contratación Pública, los legisladores, los presidentes o representantes legales de las Entidades Contratantes previstas en esta Ley, los prefectos y alcaldes; así como los cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, de los dignatarios, funcionarios y servidores indicados en este numeral; 3. Los servidores públicos, esto es, funcionarios y empleados, que hubieren tenido directa o indirectamente vinculación en cualquier etapa del procedimiento de contratación o tengan un grado de responsabilidad en el procedimiento o que por sus actividades o funciones, se podría presumir que cuentan con información privilegiada; 4. Quienes consten suspendidos en el RUP; 5. Los que, no habiendo estado inhabilitados en el procedimiento precontractual, al momento de celebrar el contrato, lo estuvieren; y, 6. Los deudores morosos del Estado o sus instituciones.

⁹⁹ Dentro de las inhabilidades Especiales, encontramos: 1. Los consejeros provinciales, los concejales municipales y los vocales de las juntas parroquiales, en su respectiva jurisdicción; 2. Las personas naturales o jurídicas, incluidos sus representantes legales, que hubieren realizado los estudios, los diseños y los proyectos de ingeniería o arquitectura, que presenten algún tipo de vinculación respecto a los ejecutores de las obras; y, los que hubieren elaborado las especificaciones de los bienes a adquirirse; salvo que el contrato se refiera a fiscalización, supervisión, o actualización de los estudios, diseños o proyectos; 3. Los miembros de directorios u organismos similares o de la Comisión Técnica de la entidad convocante, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad; 4. Los funcionarios, servidores o empleados que hayan intervenido en la etapa precontractual o contractual y que con su acción u omisión pudieren resultar favorecidos, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, así como las personas jurídicas de derecho privado o sociedades de hecho en las que los indicados funcionarios, servidores o empleados, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad tengan participación, aún en el caso de que los referidos funcionarios, servidores o empleados hubieren renunciado a sus funciones; y, 5. Los que de manera directa hayan estado vinculados con la elaboración, revisión o aprobación de los pliegos, relacionados con el contrato a celebrarse.

¹⁰⁰ Ahora bien si se hubiere efectuado un contrato con expresa prohibición, la máxima autoridad de la Entidad Contratante podrá declarar en forma anticipada y unilateral la terminación del contrato, sin que proceda reconocer indemnización alguna al contratista. A partir de la fecha en que se declare la terminación unilateral, la institución contratante se abstendrá de realizar cualquier pago en razón del contrato, salvo el que resultare de la liquidación que se practicará. Si la celebración del contrato causare perjuicio económico a la Entidad Contratante, serán responsables solidarios el contratista y los funcionarios que hubieren tramitado y celebrado el contrato, sin perjuicio de la sanción administrativa y penal a que hubiere lugar.

¹⁰¹ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 16

procedimiento de menor cuantía, en el cual no es obligatorio estar inscrito en el RUP, sin embargo quien participe de este procedimiento deberá inscribirse en este registro previo a la suscripción del contrato¹⁰².

La contratación pública, tiene un sistema informático general denominado *portal de compras públicas*, que es de uso obligatorio para las entidades sometidas a la LOSNCP, detalladas en su artículo 1, además de ser de uso público para toda la ciudadanía que participa o no en procesos de contratación. Este sistema contiene entre otras cosas: el RUP, el catálogo electrónico, listado de instituciones y contratistas que forman el Sistema Nacional de Contratación Pública, informes de entidades contratantes, estadísticas, registro de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos, procedimientos instaurados por cada entidad contratante y el estado en el que se encuentran, la documentación relevante¹⁰³ para cada procedimiento de contratación, incluso capacitaciones en línea para quienes deseen acceder al campo de la contratación pública.

2.2. Plan Anual de Contratación Pública

Todas las entidades del estado, para cumplir con sus objetivos los cuales se entrelazan con los plasmados en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, planes regionales, provinciales, locales o institucionales, deben planificar sus adquisiciones anualmente con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual o anual de cada institución, la cual debe ser publicada en la página web de la institución contratante hasta el 15 de enero de cada año, y sobre el cual, dependiendo de las necesidades institucionales podrá ser modificada a través de un acto administrativo debidamente motivado, el cual será publicado en la página web institucional¹⁰⁴.

Este PAC, contendrá información relacionada a: procesos de contratación que se realicen en el ejercicio fiscal; descripción del objeto de las contrataciones, a fin de que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultorías a contratarse; un

¹⁰² Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 18

¹⁰³ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 13

¹⁰⁴ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 22

presupuesto estimativo de cada bien, servicio u obra, y cronograma de implementación del Plan. Aquellas entidades encargadas de actividades de sectores estratégicos, deberán coordinar con el SERCOP, la publicación de dicha información para que no perjudique el sigilo comercial y estrategia de cada una de estas empresas.

2.3. Clasificador central de productos

Todas las entidades sujetas a la aplicación de la LOSNCP, para la elaboración de su Plan Anual de Contratación, utilizarán un código CPC (clasificador central de productos) a nueve dígitos para los bienes, obras o servicios incluidos los de consultoría que pretendan adquirir durante el ejercicio fiscal, para lo cual utilizarán el módulo facilitador de la contratación pública para entidades contratantes, USHAY-PAC¹⁰⁵, con el cual la información de partidas presupuestarias que se encuentran ligadas al PAC se validan por intermedio de la interoperación con la base de datos del Ministerio de Finanzas, de manera que la contratación queda asegurada con disponibilidad de fondos, lo cual es un requisito indispensable para contraer obligaciones; de esta forma, se certifica fondos y la existencia presente y futura de recursos suficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.¹⁰⁶

El SERCOP, dentro de sus atribuciones, tiene la de administrar y desarrollar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador- SOCE- así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del sistema, de manera que inicialmente se utilizaba únicamente el SOCE, para generar la operatividad entre los oferentes y entidades del Estado. Actualmente, desde el año 2014, se utiliza otra herramienta informática, actualizada y modernizada para generar información en el sistema de contratación pública, que se denomina USHAY, el cual es un aplicativo informático que permite algunas acciones: la elaboración del Plan Anual de Contratación, como se indicó líneas arriba, denominado (USHAY PAC), la elaboración de condiciones especiales de los pliegos (USHAY PL), elaboración de ofertas para los oferentes (USHAY OF) y elaboraciones de actas para calificación de ofertas (USHAY CA), aplicativo que reutiliza la información cargada en el SOCE, de manera que fortalece la eficiencia y eficacia de la contratación.

¹⁰⁵ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2014-000021, de 17 de noviembre de 2014.

¹⁰⁶ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 24

Este aplicativo de conformidad a la resolución No. RE-SERCOP-2014-0000015, vigente temporalmente por la emisión de la resolución RE-SERCOP-2016-0000072, es utilizado en los procedimientos de licitación, cotización, menor cuantía, subasta inversa electrónica, contratación directa, lista corta, concurso público, lista corta por contratación directa desierta, concurso público por lista corta desierta.

Con la finalidad de adentrarnos a cada uno de los procedimientos es preciso mencionar que la voluntad contractual en este tipo de procedimientos está dada por parte de la administración pública, al momento en que anuncia su requerimiento por medio del llamado a contratar usando algún tipo de procedimiento precontractual con sujeción a los documentos precontractuales o pliego de condiciones o pliegos pre contractuales; y los administrados expresan su voluntad al momento de presentar sus ofertas, por medio de las cuales se allanan a las condiciones planteadas por la administración, hecho esto se procede según se determina en la Ley, su reglamento y resoluciones emitidas por el SERCOP, relativas a cada uno de ellos.

Las resoluciones que se analizarán y las cuales se citarán en el presente trabajo, se encuentran vigentes temporalmente, hasta que la funcionalidad en el portal institucional del ente rector en contratación pública se encuentre operativa, lo cual será publicado en la página web del SERCOP, esto por cuanto el 31 de agosto de 2016, se expidió la resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, con la cual se expide la codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, en cuya transitoria primera se establece dicho particular.

2.4. Procedimientos dinámicos: Catálogo electrónico, subasta inversa electrónica y feria inclusiva.

Se denominan procedimientos dinámicos a los procedimientos de contratación que se encuentran vinculados directamente con la normalización de los bienes o servicios por lo que su uso y aplicación no genera mayor complicación a los usuarios y mediante los cuales se puede adquirir dichos bienes y servicios normalizados, es decir bienes o servicios cuyas características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas por las entidades contratantes; y, en el caso de los bienes o servicios incluidos en el Catálogo Electrónico, para referirse a aquellos bienes o servicios, sobre los cuales el SERCOP ha celebrado los correspondientes convenios marco.

En su orden, los procedimientos denominados dinámicos son: Catálogo Electrónico y Subasta Inversa, solo en el caso de que no se puedan aplicar dichos procedimientos o que éstos hayan sido declarados desiertos se optará por los demás procedimientos de contratación previstos en la Ley y en el Reglamento General.

En esta sección hablo de la feria inclusiva por cuanto a mi criterio debe ser considerada como dinámica y preferente, y debe ser utilizada incluso antes que la subasta inversa electrónica, de las cuales me referiré posteriormente.

2.4.1. Catálogo Electrónico¹⁰⁷.- Este procedimiento es uno de los considerados dinámicos, por cuanto no amerita mayor complejidad para las instituciones públicas que adquieren por su medio bienes o servicios normalizados para uso y satisfacción de necesidades comunes, los cuales surgen como resultado del trabajo que realiza el Servicio de Contratación Pública periódicamente al seleccionar proveedores que proporcionen bienes y servicios normalizados, a fin de que sean adquiridos directamente por las entidades públicas en un sistema en línea, siempre y cuando se haya celebrado entre el SERCOP y éstos, un Convenio Marco, el cual está definido por la ley en la materia como modalidad con la cual el Servicio Nacional de Contratación Pública selecciona los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el catálogo electrónico a fin de ser adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho Convenio¹⁰⁸.

Con lo que afirmamos que la aplicación y consideración de este procedimiento como dinámico está dado por el cumplimiento de dos condiciones: 1. Existencia de una necesidad de adquirir bienes o servicios normalizados por parte de una entidad contratante; y, 2. Previamente dichos bienes o servicios deben constar en un registro llamado catálogo electrónico y estar publicados en el portal www.compraspublicas.gob.ec producto de la celebración de convenios marco.¹⁰⁹.

La mecánica de compra por medio de este catálogo se asemeja a las compras que realizamos cotidianamente on-line, en sitios web como e-bay.com o amazon.com; es decir, se verifica la existencia del artículo, bien o servicio que se requiere, se verifica la ficha técnica de lo que se va a contratar según cada necesidad institucional, se determina las cantidades, el

¹⁰⁷ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 44

¹⁰⁸ *Ibíd.*, art. 6 numeral 9

¹⁰⁹ Antonio Pérez, Daniel López y José Luis Aguilar, *Manual de contratación pública*, (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), 121.

plazo total o parciales y la localidad para la entrega del producto, se realiza la selección del ítem y se genera la orden de compra, la cual es formalizada por la entidad contratante 24 horas posteriores a la generación electrónica, lo cual obliga al proveedor a entregar lo adquirido bajo el cumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio marco.¹¹⁰

Existen tres umbrales de compra en relación al monto del presupuesto referencial para generar la orden de compra de bienes o servicios previstos dentro del procedimiento de compras por catálogo:

a) **Contratación directa.**- por medio de la cual se adquiere bienes y servicios normalizados donde el monto de la orden de compra es igual o menor al de la ínfima cuantía, para dicho efecto el sistema de catálogo electrónico seleccionará automáticamente al proveedor que registre mejor costo y tenga la capacidad geográfica para la entrega.¹¹¹

b) **Mejor oferta.**- cuando el monto total de la orden de compra es mayor o igual al de una ínfima cuantía y menor o igual al de una menor cuantía de bienes y servicios, para el efecto el sistema de catálogo electrónico enviará una invitación a todos los oferentes que tengan la cobertura geográfica para que envíen su postura en 24 horas siguientes al envío de la invitación, el sistema seleccionará al oferente cuya postura sea la de mejor costo, en caso de no existir ofertas, automáticamente se reprogramará el procedimiento; y, de persistir ausencia de ofertas, la entidad contratante podrá instaurar un procedimiento de subasta inversa electrónica, a la cual no podrán participar oferentes catalogados y que no hayan presentado sus ofertas bajo esta modalidad¹¹²; y, finalmente,

c) **Mejor oferta con puja.**- por medio de la cual el monto de la orden de compra es superior al de la menor cuantía de bienes o servicios, en este caso el sistema enviará una invitación para que los oferentes presenten sus ofertas económicas iniciales y pujen hacia la baja en 72 horas posteriores al envío de la misma, la puja durará de 15 a 30 minutos, es la entidad contratante la que definirá el porcentaje mínimo para cada intento de puja, el cual oscilará entre 0.05% a 5% máximo, para la puja es necesario contar con al menos dos oferentes, ganando quien haya ofertado mejor costo con relación a su oferta económica inicial; en el caso de no existir oferentes que hayan presentado sus ofertas económicas iniciales estando registrados para poder hacerlo, estarán incurso en las infracciones que

¹¹⁰ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 44-45

¹¹¹ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000024, de 28 de enero de 2015.

¹¹² *Ibíd.*, 5

señala la LOSNCP,¹¹³ entregados los bienes o servicios, se liquidará dicha orden de compra y se elaborará la respectiva acta de entrega recepción a satisfacción de la entidad contratante.¹¹⁴

Considero que con miras a generar efectiva inclusión, el SERCOP, en el año 2015 mediante la publicación de la resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, de fecha 06 de febrero de 2015, expidió el Reglamento de Ferias Inclusivas y *Catálogo Dinámico Inclusivo*, resolución que está temporalmente vigente, a través de dicha resolución el SERCOP se habilita para poder catalogar de forma permanente bienes y servicios normalizados que hayan sido adquiridos a través de ferias inclusivas y automáticamente proveedores que hayan sido adjudicados por entidades contratantes por participar en procedimientos de feria inclusiva.

De esta resolución surge un sistema adicional denominado:

e) *Catálogo Dinámico Inclusivo* el cual es definido en esta resolución como el sistema de compra directa que garantiza la participación incluyente e inclusiva de actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeños proveedores, proveedores que pertenecen a grupos vulnerables o a grupos de atención prioritaria que permite a las entidades contratantes agilizar, simplificar, y transparentar sus adquisiciones,¹¹⁵ es decir busca por medio de una herramienta específica la participación de los actores que habíamos tratado en el primer capítulo, con el fin de generar con ellos convenios marco que les permitan participar por una sola vez en un procedimiento precontractual, y con el cual queden habilitados para futuras adquisiciones por parte de entidades contratantes, lo que visto en la práctica, simplifica la gestión para dichos actores.

Al igual que en el catálogo electrónico, para formar parte de este catálogo dinámico inclusivo (CDI) es necesario suscribir un Acuerdo de Compromiso¹¹⁶, en el cual se incorpora proveedores a las diferentes categorías previo el cumplimiento de fichas técnicas¹¹⁷ y fichas

¹¹³ Ibid., 7

¹¹⁴ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 43

¹¹⁵ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, art. 3 numeral 3.3

¹¹⁶ El acuerdo compromiso en el sistema de catálogo dinámico inclusivo es el Convenio Marco de las ferias inclusivas, instrumento en el cual un proveedor se compromete con el SERCOP a proveer de manera permanente y hasta su capacidad máxima de producción un determinado bien o servicio tal y como lo refiere la resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, art. 3, numeral 3.5

¹¹⁷ Es definida como la descripción genérica de las características físicas, materiales, propiedades distintivas o especificaciones técnicas de un bien o servicio normalizado que está en el catálogo.

del producto¹¹⁸, en las cuales se determinará las condiciones de participación del bien o del servicio, condiciones económicas y cupos de compra establecidos.¹¹⁹

Para la adquisición de un bien o la contratación de una prestación de servicios, se debe generar una orden de compra directamente con el proveedor seleccionado por la entidad contratante a través del portal del SERCOP, debiendo formalizar su orden en 24 horas de generado electrónicamente, lo cual queda registrado en la herramienta de catálogo inclusivo. El oferente seleccionado deberá aceptar la orden de compra en 48 horas por medio de la herramienta informática del Catálogo Dinámico Inclusivo- CDI, si dentro del término concedido no existe aceptación, automáticamente el sistema generará otra con el siguiente oferente registrado conforme a los criterios del sistema rotativo, luego de entregado el bien o servicio y recibido a satisfacción se elaborará un acta de entrega recepción a satisfacción para efectos de liquidación de la orden de compra, misma que será subida al portal del CDI.¹²⁰

Como referimos anteriormente de manera rápida, el 31 de agosto de 2016, se expide la resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072¹²¹, con la cual se publica la codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, resolución en donde se derogan algunas de las resoluciones que en un momento dado ayudaron al desarrollo de la contratación pública, pero que sin embargo generaron inseguridad jurídica por ser tantas resoluciones que tenían vida independiente y que provocaban confusiones a los operadores administrativos que laboraban en la administración pública en el campo de la contratación pública.

En así que en la presente codificación, los procedimientos dinámicos se ubican en el título IV. Procedimientos Dinámicos, capítulo I, catálogo electrónico industrial. La sección I, resalta el procedimiento de selección de proveedores para la celebración de Convenio Marco para catálogo electrónico industrial, lo cual se desarrolla a partir del artículo 169 hasta el artículo 195, en el artículo 196, se señala el procedimiento de selección de bienes y servicios a

¹¹⁸ Aquella que contiene las especificaciones técnicas y a más de cumplir con la ficha técnica, debe contener la marca o características de identificación de los bienes que se obliga a entregar.

¹¹⁹ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, art. 3 numeral 3.8.- Cupo de compra.- Es la cantidad mínima de un bien o lotes de bienes a ser adquiridos a los proveedores adjudicados en el procedimiento de feria inclusiva por cada una de las órdenes de compra que se generen. Este cupo de compra será definido por la entidad contratante como resultado de un estudio técnico del punto de equilibrio (mínimo nivel de ventas necesario para recuperar los costos) que permita a los proveedores recibir una utilidad razonable por la provisión que realice al Estado.

¹²⁰ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, de fecha 06 de febrero de 2015.

¹²¹ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2016-000072, de 31 de agosto de 2016, obtenido de de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>

través del catálogo electrónico industrial hasta el artículo 205. La sección II norma el procedimiento de selección de entidades del sector público para pertenecer a Convenios Marco, para ofertar al propio Estado, información que en su fondo no varía de lo expuesto líneas arriba en este trabajo.

En el capítulo II, a partir del artículo 224 hasta el artículo 256 se norma las generalidades del procedimiento de catálogo dinámico inclusivo, y a partir del artículo 257 se fija el procedimiento en este tipo de contratación hasta su artículo 264 que trata sobre la liquidación de las órdenes de compra. El sitio WEB del SERCOP, señala los beneficios de los catálogos dinámicos inclusivos, al determinar que aseguran el logro de una adecuada calidad de vida para todos los ciudadanos y ciudadanas mediante la eliminación de aquellas condiciones, mecanismos o procesos que restringen la libertad de participar en la vida económica y social; dinamizan la economía local y diversifica la producción nacional; fomentan la participación única de Micro y Pequeñas Empresas así como también de Actores de la Economía Popular y Solidaria; permiten a los proveedores que deseen formar parte de estos catálogos presentar la oferta por una sola ocasión; y, permiten la contratación de proveedores de forma directa a través de la generación de órdenes de compra por parte de las entidades contratantes,¹²² con lo cual podríamos estar hablando de un procedimiento precontractual que logra mayor inclusión de estos actores, el análisis estará dado en la determinación de que sea efectiva esta inclusión, iniciando con la obligatoriedad de las entidades contratantes de revisar el catálogo electrónico, previo a instaurar procedimientos precontractuales y únicamente en el caso de que el bien o servicio, no exista en el catálogo electrónico, general o inclusivo, se procederá a utilizar otro procedimiento precontractual dependiendo del monto de la contratación.

2.4.2. Feria Inclusiva

El procedimiento de feria inclusiva, es publicado el 14 de octubre de 2013, en el Suplemento del Registro Oficial 100, y se encuentra añadido a la LOSNCP y definido en el artículo 59.1 de la mentada ley, como aquel procedimiento que se utilizará preferentemente por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados, al que únicamente

¹²² Página web: <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/catalogos-dinamicos-inclusivos-2/>. Obtenido el 10 de julio de 2016, las 7h46.

podrán participar, en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la economía popular y solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas.

De la lectura rápida de este artículo ya se observa la obligatoriedad de las entidades públicas de utilizar este procedimiento de forma preferente, entendiendo que su uso será incluso previo a seleccionar el procedimiento de subasta inversa electrónica.

Mediante la resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, de fecha 06 de febrero de 2015, con la cual se expidió el Reglamento de Ferias Inclusivas y Catálogo Dinámico Inclusivo, el SERCOP define a la *Feria Inclusiva* en el numeral 3.1 del artículo 3 como el procedimiento de contratación destinado exclusivamente a la participación inclusiva de actores de la economía popular y solidaria (AEPYS), micro y pequeñas empresas (MYPES) que ofrecen bienes y servicios de producción nacional normalizados o no normalizados;¹²³ y, en su numeral 3.2 define una Feria Inclusiva Corporativa, como el procedimiento mediante el cual dos o más instituciones de manera simultánea llevan a cabo una Feria Inclusiva con el objeto de adquirir semejantes bienes o servicios.

Los actores a los que incluye la precitada resolución, son actores de la economía popular y solidaria (AEPYS), y micro y pequeñas empresas; de los primeros (AEPYS) ya nos referimos en el capítulo primero, por lo que no referiré más al respecto al haber aportado consideraciones específicas de ellos; y en relación a los segundos indico que se denomina micro y pequeñas empresas (MYPES), a aquellas personas naturales o jurídicas que, como una unidad productiva, ejercen una actividad de producción, comercio y/o servicios, y que cumplen con ciertas características para catalogarse como tal, estas son: número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales, tal como reza el artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, por lo que este procedimiento está dirigido a dos sectores distintos, que tienen como similitud las complicaciones en el momento de participar con el Estado, a través de procedimientos de contratación, pero que son diferentes al tener un origen y características propias, así como realidades particulares a cada uno de ellos que los individualiza de los otros.

En la referida Resolución se establece el procedimiento a seguir para la instauración de este procedimiento, lo cual será analizado a detenimiento en el Capítulo III del presente trabajo.

¹²³ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, art. 3 numeral 3.1

Podemos rescatar que la feria inclusiva, tuvo como visión cambiar el paradigma de las compras públicas incluyendo el precepto constitucional contenido en el artículo 288 de la Carta Magna, en donde se expresa que en las compras públicas 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, propendiendo e impulsando la inclusión de los actores analizados en nuestro primer capítulo; es decir el *deber ser* de las ferias inclusivas estaba encaminado a que su finalidad sea la de *contratar directa y exclusivamente* con actores de la economía popular y solidaria y micro y pequeñas empresas así como medianas unidades productivas *productos de origen nacional, sin consideración de montos*, para que así las entidades del Estado obtengan de *manera ágil y sin mayor complicaciones* bienes y servicios normalizados e incluso no normalizados.

En este sentido la obligatoriedad dispuesta en la Ley está dada en que las entidades contratantes deben utilizar de manera preferente este procedimiento, por cuanto de manera ágil satisfarán necesidades institucionales al adquirir bienes o servicios normalizados, abriéndose el abanico a productos/bienes o servicios no normalizados, cumpliendo uno de los requisitos que consideran los autores Antonio Pérez, Daniel López y José Luis Aguilar, para ser entendido como procedimiento dinámico; la determinación del cumplimiento del segundo requisito expuesto por los mismos autores, el relacionado a que dichos bienes o servicios deben constar en un registro llamado catálogo y estar publicados en el portal www.compraspublicas.gob.ec producto de la celebración de convenios marco, es un requisito al cual estamos encaminándonos según lo expuesto en el apartado de catálogo electrónico y catálogo dinámico inclusivo, desarrollado en este capítulo, por cuanto como quedó dicho, por medio de la Ley el SERCOP, queda habilitado para catalogar bienes y servicios y más aún los provenientes de la economía popular y solidaria y micro y pequeñas empresas, por lo cual a mi criterio la feria inclusiva cumple con los requisitos que doctrinariamente se han manejado para ser considerado dinámico, de manera que mi postura de que este procedimiento precontractual debe ser considerado como tal, está sujeto a un análisis y a una fundamentación netamente teórica, planteada sobre la base del espíritu que se pretendió dar a la feria inclusiva cuando se la introdujo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y sobre el recorrido que ha ido teniendo este proceso hasta la actualidad, lo cual da indicio de un análisis minucioso para determinar si por medio de este procedimiento se logra efectiva inclusión.

2.4.3. Subasta inversa electrónica

La subasta inversa etimológicamente proviene de dos palabras *subasta* que significa: Venta pública de bienes que se hace al mejor postor, y regularmente por mandato y con intervención de un juez u otra autoridad. Adjudicación que en la misma forma se hace de una contratación, generalmente de servicio público¹²⁴; e, Inversa que significa: al contrario, de manera opuesta, por lo que podemos colegir que subasta inversa en materia de contratación pública conlleva a la adjudicación de bienes o servicios al mejor postor el cual los oferte al menor precio.

Éste es un procedimiento que sirve para adquirir bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, los proveedores de tales bienes o servicios deben encontrarse debidamente registrados en el RUP, para efectos de participar por medio de una puja hacia la baja del precio ofertado en acto público y por medios electrónicos a través del portal de compras públicas, de manera que sean observados por todos los ciudadanos cumpliendo con los principios de publicidad y transparencia,¹²⁵ por los cuales se rige la contratación pública.

Para la aplicación de este procedimiento precontractual el presupuesto referencial del bien o servicio a adquirir debe superar el monto equivalente a multiplicar el coeficiente 0.0000002 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado, el cual para este ejercicio fiscal corresponde, económicamente hablando, al valor superior a los CINCO MIL NOVECIENTOS SESENTA Y SIETE CON 02/100 DÓLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (USD \$ 5.967,02), si el monto de contratación es menor a este valor, el procedimiento a utilizar será el denominado ínfima cuantía, para lo cual no es requisito obligatorio que el proveedor conste inscrito en el RUP.

El procedimiento para este tipo de contratación de manera general es el siguiente: En el día y hora señalados para el efecto, la máxima autoridad o su delegado, o la Comisión Técnica, según corresponda, calificarán las ofertas técnicas de los participantes que hubieren cumplido las condiciones definidas en los pliegos; dejando constancia en un acta. Se dispondrá que los oferentes calificados presenten sus ofertas económicas iniciales a través del portal www.compraspublicas.gob.ec, las mismas que deberán ser menores al presupuesto

¹²⁴ Planeta, Nueva Enciclopedia Planeta, volumen 5to., (Barcelona: Editorial Planeta, 1987), 1598.

¹²⁵ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 46

referencial. La notificación a los proveedores calificados para la presentación de las ofertas económicas iniciales se la realizará a través del portal de compras públicas, sin que se dé a conocer el nombre ni el número de oferentes calificados ni el monto de sus ofertas económicas iniciales.¹²⁶

Las ofertas económicas iniciales presentadas obligan al oferente a cumplir las condiciones técnicas y económicas ofertadas en el caso de resultar adjudicado, aun cuando no participare en el acto de la puja. De no cumplir con las obligaciones que le corresponden en su calidad de adjudicatario, se aplicarán las sanciones previstas en el artículo 19 numeral 1 de la ley. Se realizará la puja hacia la baja a través del portal de compras públicas, la cual tendrá una duración no menor a quince (15) minutos ni mayor a sesenta (60) minutos, contados a partir de la hora establecida en la convocatoria, en atención a la complejidad del objeto del contrato y al presupuesto referencial del procedimiento. De la puja se dejará constancia en un Informe de Resultados, elaborado por la Comisión Técnica y será publicado en el formato establecido para el efecto en el portal de compras públicas.

No se realizará la puja, y en su lugar se realizará una única sesión de negociación, entre la entidad contratante y el único oferente, si existe una sola oferta técnica calificada, o si, luego de la calificación técnica un solo proveedor habilitado presenta la oferta económica inicial en el portal de compras públicas, se levantará un acta de dicha sesión de negociación la cual será suscrita por la comisión técnica y el oferente participante. Se elaborará un informe con la recomendación a la máxima autoridad sobre la adjudicación al oferente que cumple con los requisitos técnicos mínimos solicitados y económicos, o la declaratoria de procedimiento desierto, las cuales se materializarán por medio de una resolución motivada.¹²⁷

La codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, norma el procedimiento de subasta inversa electrónica, desde su artículo 265 hasta el artículo 274, con la iniciativa de observar a fondo los casos en donde se produzca negociación, lo cual será sujeto de observación del SERCOP, y entidades de control del Estado.

Remitiéndonos a las bases estadísticas generadas por el SERCOP en su informe de rendición de cuentas 2015, observamos que en ese año, el monto total por contratación pública alcanzó los USD. 7.379 millones de dólares, de los cuales el 63,36%, esto es aproximadamente USD. 4.702 millones, se realizaron mediante procedimientos de régimen

¹²⁶ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), arts.44, 45, 46

¹²⁷ ibíd., arts. 47, 48

común, con el procedimiento de subasta inversa electrónica se adjudicó un monto de USD. 1.866.302.947,82,¹²⁸ mil ochocientos sesenta y seis millones trescientos dos mil novecientos cuarenta y siete con 82/100 dólares de los Estados Unidos de América.

Del boletín de la contratación pública ecuatoriana, se aprecia que hasta agosto de 2016, el segundo procedimiento de contratación pública más usado por las entidades contratantes es el de subasta inversa electrónica, con un total de 12.526 procedimientos instaurados y un monto adjudicado de USD. 801.310.889,66 ochocientos y un millones trescientos diez mil ochocientos ochenta y nueve con 66/100 dólares de los Estados Unidos de América¹²⁹.

Lo que me permite indicar que este procedimiento lleva implícito en su naturaleza criterios de valoración que incentivan básicamente la participación nacional, mediante la aplicación de márgenes de preferencia que benefician a proveedores por el hecho mismo de ofertar bienes y servicios de origen nacional, esto significa que es uno de los procedimientos que más ha arraigado el sentido y mandato constitucional de propender a la participación nacional, sin embargo considero que no introduce aún el criterio de inclusión a actores de la economía popular ni a micro ni a pequeñas empresas que tienen para ofertar producto nacional, pero que no poseen capacidad técnica, capacidad de producción o años de experiencia para competir en los procesos que se instauran por esta modalidad, ello lo indico porque en la práctica y sobre todo de la experiencia que he tenido en materia de contratación pública, el procedimiento es atractivo y manejable para proveedores de empresas medianas y grandes que pueden competir entre ellos observando los requisitos detallados anteriormente y que efectivamente cumplen con su participación la cual es eminentemente nacional.

2.5. Procedimientos comunes: menor cuantía, cotización, licitación

Dentro de procedimientos comunes encontramos a la cotización y a la menor cuantía, que son procedimientos precontractuales utilizados para contrataciones preferentes, circunscritas como reservas de mercado, (tipo de proveedor y localidad) para tener un acercamiento con micro y pequeñas empresas, artesanos o profesionales, y sectores de la

¹²⁸ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Informe de Rendición de cuentas 2015. Obtenido de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/04/Informe_rendicion_de_cuentas2015.pdf, el 16 de octubre de 2016.

¹²⁹ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Boletín de la contratación pública ecuatoriana a agosto de 2016. Obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/09/BOLETIN-AGOSTO-2016.pdf>, el 16 de octubre de 2016.

economía popular y solidaria, de manera individual o asociativa, que se encuentren domiciliados en la circunscripción territorial en que se ejecutará el contrato, que deban acreditar sus respectivas condiciones de conformidad con la normativa que los regulen, y que estén habilitados en el RUP para ejercer dicha actividad¹³⁰.

Solamente en caso de que no existiera en la circunscripción territorial oferta de proveedores que acrediten las condiciones indicadas en los incisos anteriores, la máxima autoridad de la entidad contratante, mediante acto debidamente motivado, podrá contratar con proveedores de otra circunscripción territorial o del país en el mismo procedimiento, de lo cual se informará a través del portal correspondiente.

2.5.1. Menor cuantía

Este procedimiento se realizará en cualquiera de los siguientes casos: 1. Para adquirir bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; 2. para el caso de obras, cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000007 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; 3. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos líneas atrás o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico¹³¹.

La ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en su artículo 51, refiere que en los casos de los numerales 1 y 3 se podrá contratar directamente; para el efecto, se contará con al menos tres proformas, salvo el caso de manifiesta imposibilidad. El artículo 58 del Reglamento señala que para el caso de bienes y servicios contemplados en los mencionados numerales, la máxima autoridad o su delegado podrá seleccionar directamente y adjudicar al contratista que cumpla con los requerimientos de la contratación previstos en los

¹³⁰ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 52

¹³¹ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 51

pliegos elaborados por la entidad contratante sobre la base de los formatos elaborados por el SERCOP¹³².

En el caso previsto en el numeral 2, obras, se adjudicará el contrato a un proveedor registrado en el RUP escogido por sorteo público de entre los interesados en participar en dicha contratación. Aquellos proveedores que a la fecha de la publicación del procedimiento mantuvieran vigentes contratos de ejecución de obra, adjudicados a través del procedimiento de menor cuantía, cuyos montos individuales o acumulados igualaren o superaren el coeficiente establecido en el numeral 2, no podrán participar en procedimiento de menor cuantía de obras alguno hasta que hayan suscrito formalmente la recepción provisional de el o los contratos vigentes¹³³.

La resolución No. RE-INCOP-2013-0000097, de 26 de julio de 2013, vigente temporalmente, establece las normas para la ejecución de los procedimientos de menor cuantía de bienes y servicios en la cual consta el procedimiento a seguir, iniciando con una etapa preliminar donde se exhorta a las entidades contratantes a realizar un listado de las micro, pequeñas, o actores de la economía popular que provean los bienes y servicios de origen ecuatoriano que se requiera a efectos de enviarles una invitación para que manifiesten su interés¹³⁴, este listado de oferentes con interés permanecerá utilizable durante 72 horas, concluidas, el portal las desecha y se tiene que iniciar el procedimiento. Realizada la invitación a los oferentes de tal o cual circunscripción éstos deberán ingresar electrónicamente su manifestación de interés en el término de 24 horas, en el evento de que no existan proveedores interesados o éstos no cumplan con lo solicitado, el portal realizará la invitación a micro, pequeñas, o actores de la economía popular que provean los bienes y servicios de origen ecuatoriano a nivel provincial, y en caso de no existir lo hará a nivel nacional, si no existiera oferentes de origen ecuatoriano, se contratará con algún proveedor registrado en el RUP, sin que cumpla con las condiciones de contratación preferente.

La entidad contratante con la publicación del procedimiento concederá un término para formular preguntas y un término para absolverlas, el tiempo estimado no podrá superar las 72 horas, se fijará la hora máxima para la entrega de las ofertas físicas. La entidad

¹³² Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 58

¹³³ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 51

¹³⁴ La manifestación de interés se la verifica con la presentación de una carta de adhesión del proveedor a los términos de referencia o especificaciones técnicas y con la presentación de un documento que pruebe la capacidad de producción del bien o servicio de origen ecuatoriano.

contratante cumplido dichos pasos debe realizar la selección de uno de los oferentes del listado creado a quien le llegará un aviso por el portal de compras públicas para que continúe con las demás etapas del proceso, en el caso de que no se concrete con el proceso de menor cuantía, la entidad debe seleccionar otro proveedor y reprogramar el cronograma para que surta efecto la invitación¹³⁵, así lo realizará de no concretarse la adquisición en los tres niveles territoriales, pudiendo la entidad llegar a completar los tres niveles o declarar desierto el proceso en cualquiera de ellos, iniciando un nuevo proceso. De resultar la adquisición de lo requerido, se emite la resolución de adjudicación a favor del proveedor que cumpla con los requisitos solicitados en los pliegos, resolución que debe ser motivada.

La codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, de fecha 31 de agosto de 2016, señala en el artículo 320 y siguientes, el procedimiento a seguir, manifestando además que previo a iniciar un proceso de menor cuantía, la entidad contratante deberá realizar un proceso de identificación de las micro, pequeñas empresas y de los actores de la economía popular y solidaria, para constituir la lista de proveedores con interés en participar, el portal realizará una invitación para la presentación de las manifestaciones de interés. La selección incorrecta del lugar de la contratación invalidará el procedimiento y se lo declarará cancelado o desierto según el caso¹³⁶.

El artículo 314 *ibídem*, define participación local, e indica que serán considerados como proveedores locales para el efecto de la aplicación de la contratación preferente, las personas naturales registradas en el registro único de proveedores - RUP, de conformidad al número 22 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que tengan su domicilio *al menos 6 meses* (tiempo que no se establecía en la resolución 0000097) en la parroquia rural, el cantón o provincia, donde surta efectos el objeto de la contratación con los que se formará una lista de selección. Si son personas jurídicas, se considerará local a aquella cuya oficina principal o matriz esté domiciliada en la parroquia rural, cantón o provincia donde se destinen los bienes o servicios. El domicilio se acredita con la habilitación de la oficina matriz o principal en el registro único de proveedores, el cual será concordante con el Registro único de contribuyentes, RUC.¹³⁷

¹³⁵ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-INCOP-2013-0000097, de 26 de julio de 2013, art. 10

¹³⁶ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, de 31 de agosto de 2016, art. 312, obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>.

¹³⁷ *Ibíd.*, art. 314.

La manifestación de interés por parte de los proveedores interesados, deberá ser enviada al portal del SERCOP, dentro del término de 72 horas desde la fecha de publicación, en caso de no existir manifestación de interés, el portal enviará invitación a proveedores de la misma condición pero a nivel nacional.¹³⁸ En caso de no existir manifestación de interés de proveedores de otra circunscripción territorial, se podrá seleccionar a un proveedor registrado y habilitado en otra circunscripción a nivel nacional, sin importar tamaño y localidad.¹³⁹ Llegando a emitirse un acto administrativo motivado con la adjudicación o declaratoria de procedimiento desierto, ordenando el archivo o la reapertura del proceso, si persiste la necesidad institucional. Igualmente, a partir del artículo 326, se norma el procedimiento de menor cuantía de obras.

Finalmente, revisado el informe de rendición de cuentas 2015 del SERCOP, es evidente resaltar que el monto total por contratación pública alcanzo los USD. 7.379 millones de dólares, de los cuales el 63,36%, esto es aproximadamente USD. 4.702 millones, se realizaron mediante procedimientos de régimen común, dentro de los que se ubica el procedimiento de menor cuantía, con el cual se adjudicó un monto de USD. 451.729.321,15, cuatrocientos cincuenta y un millones setecientos veinte y nueve mil trescientos veinte y uno con 15/100 dólares de los Estados Unidos de América.¹⁴⁰

Buscando dar prioridad a las micro y pequeñas empresas así como a los actores de la economía popular y solidaria en las adquisiciones de bienes y servicios bajo este procedimiento en el año 2015 se registró la siguiente información:

TIPO PROVEEDOR	USD. ADJUDICADO 2015	No. PROCESOS 2015
Resto	2.822.104,87	106
MYPES	54.577.704,96	2.421
TOTAL	57.399.809,83	2.527

Fuente: SOCE.B.I.-SERCOP- Informe de rendición de cuentas 2015.

Dando como resultado que el 95.1% se haya adjudicado a micro y pequeñas empresas, de un total de 2.527 procedimientos instaurados por menor cuantía. Del boletín de la

¹³⁸ Ibid., art. 316.

¹³⁹ Ibid., art. 318

¹⁴⁰ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Informe de Rendición de cuentas 2015. Obtenido de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/04/Informe_rendicion_de_cuentas2015.pdf, el 16 de octubre de 2016.

contratación pública ecuatoriana, se aprecia que hasta agosto de 2016, el tercer procedimiento de contratación pública más usado por las entidades contratantes es el de menor cuantía, con un total de 3.171 procedimientos instaurados y un monto adjudicado de USD. 135,79 millones aproximadamente.¹⁴¹ Lo que muestra que existe un procedimiento que se ha orientado a proveedores categorizados como micro y pequeñas empresas sin que se involucre a los actores de la economía popular y solidaria.

2.5.2. Cotización

En la resolución No. RE-INCOP-2013-0000098, de 26 de julio de 2013, vigente temporalmente, se norma el procedimiento de *Cotización*, el cual es visto y tratado con el margen de preferencia de reserva de mercado, es decir se segmenta al mercado para destinarlo a cierta población ya sea por el tipo de proveedor como micro, pequeña y mediana empresa o actores de la economía popular y solidaria, así como por la localidad, parámetro éste definido por la citada resolución al referirse a proveedores locales para efectos de la aplicación de los márgenes de preferencia, a las personas naturales que, de conformidad con los artículos 47 y 48 del Código Civil, tengan su domicilio en el cantón donde se ejecutará la obra, se destinen los bienes o se presten los servicios objeto de la contratación; en el caso de las personas jurídicas, aquéllas cuya oficina principal o matriz estén domiciliadas en el cantón donde se ejecutará la obra, se destinen los bienes o se preste el servicio objeto de la contratación; y, para el caso de las promesas de asociación o consorcios, o asociaciones, todos los asociados deberán estar domiciliados obligatoriamente en el cantón donde se destinen los bienes o se presten los servicios, o se ejecute la obra¹⁴².

En el artículo 10 de la resolución *ibídem*, se determinan márgenes de preferencia con puntuación fija establecida por el SERCOP, que va desde los 5 a los 10 puntos, a ser utilizados con la finalidad de generar condiciones igualitarias a quienes se encuentran en desventaja, esto es, por medio de formas de discriminación positiva.

La codificación y actualización de las resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, a partir del artículo 304 señala el procedimiento a seguir en este tipo de

141 Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Boletín de la contratación pública ecuatoriana a agosto de 2016. Obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/09/BOLETIN-AGOSTO-2016.pdf>, el 16 de octubre de 2016.

142 Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-INCOP-2013-0000098, de 26 de julio de 2013, art. 8

contratación, su artículo 305 trae una innovación a lo normado en la resolución que estará vigente hasta que a funcionalidad en el portal del SERCOP esté operativa, al señalar que la entidad contratante seleccionará a través del portal institucional, la localidad donde se ejecutará la obra, se adquirirá el bien o se prestará el servicio, la selección incorrecta de esta localidad invalidará el proceso debiendo declararlo cancelado o desierto, según corresponda. La localidad en esta codificación es definida en los mismos términos que en la resolución citada, añadiendo el lapso de tiempo que debe concurrir para ser considerados como tales, el mismo que es de al menos 6 meses.

El artículo 50 de la LOSNCP, señala los tres casos mediante los cuales se utiliza este procedimiento de cotización, indicando en primera instancia que se utilizará si no fuera posible utilizar procedimientos dinámicos, siempre que el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; 2 En el caso de obras, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y, 3. Para la adquisición de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

De manera general el procedimiento comienza con la invitación a presentar ofertas a cinco proveedores que estén inscritos en el RUP, quienes serán escogidos de manera aleatoria de entre quienes cumplan los parámetros de contratación preferente e inclusión (tipo de proveedor y localidad), estos oferentes obtienen una puntuación adicional por haber sido favorecidos, sin perjuicio del margen de preferencia que se deberá establecer en los pliegos para los demás oferentes.¹⁴³ Concluye el proceso con la resolución motivada de adjudicación a favor del oferente que haya cumplido con los requisitos solicitados en los pliegos.

De la revisión del informe de rendición de cuentas 2015 del SERCOP, se observa que el monto total por contratación pública alcanzo los USD. 7.379 millones de dólares, de los cuales el 63,36%, esto es aproximadamente USD. 4.702 millones, se realizaron mediante procedimientos de régimen común, dentro de los que se ubica el procedimiento de cotización, con el cual se adjudicó un monto de USD. 591.785.187,67, quinientos noventa y un millones

¹⁴³ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 56

setecientos ochenta y cinco mil ciento ochenta y siete con 67/100 dólares de los Estados Unidos de América.¹⁴⁴

Buscando dar prioridad a las micro y pequeñas empresas así como a los actores de la economía popular y solidaria en las adquisiciones de bienes y servicios bajo este procedimiento en el año 2015 se registró la siguiente información:

TIPO PROVEEDOR	ADJUDICADO 2015	No. PROCESOS 2015
Resto	50.249.256,44	260
MYPES	113.785.737,73	634
TOTAL	164.034.994,17	894

Fuente: SOCE.B.I.-SERCOP- Informe de rendición de cuentas 2015.

Dando como resultado que el 69.4% se haya adjudicado a micro y pequeñas empresas, de un total de 894 procedimientos instaurados por cotización. Del boletín de la contratación pública ecuatoriana, se aprecia que hasta agosto de 2016, el quinto procedimiento de contratación pública más usado por las entidades contratantes es el de cotización, con un total de 803 procedimientos instaurados y un monto adjudicado de USD. 221,73 millones aproximadamente¹⁴⁵. Lo que muestra que junto al procedimiento de menor cuantía es un procedimiento que se ha orientado a proveedores categorizados como micro y pequeñas empresas sin que se involucre a los actores de la economía popular y solidaria.

2.5.3. Licitación

El término *licitación* es usado de manera errónea pues se lo usa para referirse a los concursos o subastas que proponen las entidades públicas, confusión que puede ser entendida como menciona Manuel Lucero al expresar que:

¹⁴⁴ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Informe de Rendición de cuentas 2015. Obtenido de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/04/Informe_rendicion_de_cuentas2015.pdf, el 16 de octubre de 2016.

¹⁴⁵ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Boletín de la contratación pública ecuatoriana a agosto de 2016. Obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/09/BOLETIN-AGOSTO-2016.pdf>, el 16 de octubre de 2016.

Posiblemente la confusión tiene su origen en su significado etimológico y gramatical, ya que etimológicamente la licitación deriva de la voz latina *licitatione*, que es un ablativo de *licitatio-onis*, que significa “venta en subasta, y de acuerdo con el significado gramatical, consiste en la acción de licitar, palabra que es un verbo transitivo que quiere decir ofrecer precio por una cosa en subasta o almoneda¹⁴⁶

De manera que la licitación debe ser considerada como un procedimiento legal y técnico de invitación a los interesados, para que, conforme a las bases preparadas al efecto, llamadas pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales se elige y acepta la más ventajosa mediante la adjudicación, que perfecciona el contrato,¹⁴⁷ y cuya finalidad es que la administración adquiera bienes y servicios con las mejores condiciones, sobre la base del principio de libre concurrencia de aquellos que tengan las condiciones para ofertar lo solicitado por la entidad contratante.

El procedimiento de licitación según la LOSNCP se utilizará en los siguientes casos:

1. Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos previstos en el Capítulo II de la LOSNCP o, en el caso que una vez aplicados dichos procedimientos, éstos hubiesen sido declarados desiertos; siempre que el presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;
2. Para 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 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,
3. Para contratar la ejecución de obras, cuando su presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el monto del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.¹⁴⁸

En este procedimiento se clarifican dos fases, la primera denominada preparatoria, misma que comprende la conformación de la comisión técnica¹⁴⁹ y la elaboración de los pliegos precontractuales que contendrán toda la información que exprese las necesidades de la entidad y los requisitos que deberán cumplir los oferentes para participar del procedimiento;

¹⁴⁶ Manuel Lucero Espinoza, *La licitación Pública*, (México: Porrúa, 2002), 7

¹⁴⁷ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, (Buenos Aires: Ciencia y Cultura, 1998), 358

¹⁴⁸ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 48

¹⁴⁹ La comisión técnica se conforma para varios procedimientos precontractuales, dentro los cuales se encuentra la licitación, por la complejidad del procedimiento, y estará conformada por un profesional designado por la máxima autoridad, quien la presidirá, el titular del área requirente o su delegado; y, un profesional afín al objeto de la contratación designado por la máxima autoridad o su delegado.

y, la fase precontractual que comprende la publicación de la convocatoria, el procedimiento de aclaraciones, observaciones y respuestas, contenidos y análisis de las ofertas, informes de evaluación hasta la adjudicación y notificación de los resultados de dicho procedimiento, fases que se regulan en el reglamento a la LOSNCP.

El procedimiento es semejante a todos los procedimientos descritos anteriormente, se realiza la publicación por el portal de compras públicas a nivel nacional a efectos de que los oferentes interesados presenten sus ofertas técnicas y económicas sobre la base del cumplimiento de los requisitos exigidos en los pliegos precontractuales por medio del portal de compras públicas, por la complejidad del proceso se podrá fijar en los pliegos que la entrega sea de forma física hasta un día y hora señalado, el término para entregar las ofertas desde la convocatoria no podrá ser menor a diez días ni mayor a treinta días, salvo el caso de contrataciones de obras en que el término máximo podrá ser de hasta cuarenta y cinco días.¹⁵⁰

Se realiza la apertura de ofertas por medio del portal electrónico, identificando al oferente, la descripción básica de la obra, bien o servicio y el precio unitario de ser el caso o el valor total de la oferta. La Comisión Técnica revisará que las ofertas cumplan los requisitos mínimos establecidos en los pliegos y rechazará aquellas que no den cumplimiento a los mismos. La evaluación de las ofertas se efectuará aplicando los parámetros de calificación previstos en los pliegos. La evaluación de una oferta comprende tanto la referida a la propuesta técnica como a la propuesta económica. La oferta evaluada como la mejor será aquella que obtenga el mejor costo de conformidad con el numeral 18 del artículo 6 de la Ley. El proceso finaliza con la resolución motivada emitida por la máxima autoridad a favor del oferente que haya cumplido con todos los requisitos solicitados por la entidad contratante. En la codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio de Contratación Pública, se trata a la licitación en el artículo 296 al artículo 303, estableciéndose el procedimiento a seguir, sin que exista variación al constante en el reglamento a la Ley.

Del informe de rendición de cuentas del SERCOP del año 2015, muestra que el monto total por contratación pública alcanzo los USD. 7.379 millones de dólares, de los cuales el 63,36%, esto es aproximadamente USD. 4.702 millones, se realizaron mediante procedimientos de régimen común, dentro de los que se ubica el procedimiento de licitación, con el cual se adjudicó un monto de USD. 1.074.245.558,95, mil setenta y cuatro millones

¹⁵⁰ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 52

doscientos cuarenta y cinco mil quinientos cincuenta y ocho con 95/100 dólares de los Estados Unidos de América.¹⁵¹

Por la naturaleza misma de este tipo de contratación en la licitación intervienen grandes empresas nacionales e incluso internacionales, cuya capacidad económica, técnica, de producción es equivalente a los montos mediante los cuales se realiza dicho procedimiento, pues sobrepasan los CUATROCIENTOS CUARENTA Y SIETE MIL QUINIENTOS VEINTE Y SEIS CON 47/100 DOLARES DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, para este ejercicio fiscal, es así que para agosto del año 2016 se han instaurado 178 procedimientos y se ha adjudicado USD. 578,36 millones de dólares de los Estados Unidos de América, de conformidad al boletín de la contratación pública a agosto de 2016¹⁵².

La tendencia de adjudicación a grandes empresas por medio de este procedimiento, no ha variado de la información en cuanto a porcentajes de participación de actores en la contratación pública del año 2013, reportado por la Dirección de Estudios e Investigación del SERCOP, del cual el 54.9% se adjudicó a través de licitación a la grande empresa, el 24.9% se adjudicó a la mediana empresa, el 11% se adjudicó a micro empresa y el 9.2% a la pequeña empresa, por lo que considero que es un procedimiento que no genera inclusión de actores de la economía popular y solidaria y en poco porcentaje a micros y pequeños empresarios.

2.6. Otros procedimientos

La LOSNCP, prevé algunos procedimientos de contratación pública adicionales, a los que las entidades públicas pueden acceder en un momento dado, según las necesidades de su contratación, su naturaleza, así se contempla por ejemplo:

2.6.1. Procedimientos especiales

Se considera como procedimientos especiales, aquellos procedimientos que ayudan a la adquisición de bienes, contratación de servicios, y ejecución de obras, y que no

¹⁵¹ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Informe de Rendición de cuentas 2015. Obtenido de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/04/Informe_rendicion_de_cuentas2015.pdf, el 16 de octubre de 2016.

¹⁵² Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Boletín de la contratación pública ecuatoriana a agosto de 2016. Obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/09/BOLETIN-AGOSTO-2016.pdf>, el 16 de octubre de 2016.

necesariamente requieren el cumplimiento de todos los requisitos señalados en la norma, tales como la inscripción en el RUP, estudios de desagregación tecnológica, compras de inclusión, porcentajes de participación local, formatos de documentos precontractuales, publicación en el portal de compras públicas; únicamente es necesario que la máxima autoridad de la entidad contratante determine los requisitos que se deba cumplir.

El Reglamento General a la LOSNCP, enmarca dentro de estos procedimientos por medio de secciones a: **a)** contratación integral por precio fijo; **b)** la contratación en situaciones de emergencia, **c)** la adquisición de bienes inmuebles; y, **d)** el arrendamiento de bienes inmuebles, además ubica dentro de este tipo de procedimientos a la feria inclusiva, ubicación y clasificación de la cual no estoy de acuerdo, por cuanto su definición no se encierra dentro de la justificación de lo que se considera procedimientos especiales, además de que la propia Ley lo refiere como un procedimiento preferente y así debería ser considerado, es decir es un procedimiento que debería que ser seleccionado y observado a la par que el catálogo electrónico o el catálogo dinámico inclusivo, y si después de ellos, los bienes o servicios no se encuentran en dichos catálogos, entonces debe utilizárselo incluso antes de proseguir con la selección de una subasta inversa electrónica o de otro tipo de procedimiento, por ello la razón de que lo haya tratado en el punto dos punto cuatro de este capítulo, sin embargo en la actualidad esta desnaturalizándose y orientándose a ser procedimiento previo para el catálogo dinámico inclusivo.

Los procedimientos especiales en la codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio de Contratación Pública, se norman en el título VII, capítulos I, II y III, sin que exista variación con lo establecido en la LOSNCP o su reglamento.

Las contrataciones de emergencia, no necesariamente son inclusivas, pues la modalidad reiterativa de compra es la compra directa con un proveedor registrado en el RUP, e invitado por la entidad contratante; sin embargo, por la naturaleza de la institución pública, su fin o misión, bajo esta modalidad podría ser usado para contratar directamente a uno o varios actores de la economía popular solidaria, micro y pequeñas empresas, que cumplan el requerimiento de la entidad contratante, pero generalmente, no es así. Es por ello que dentro del presente trabajo, al no ser procedimientos que involucren inclusión de los actores a los que me estoy refiriendo, pues son procedimientos súper específicos para casos determinados en la institucionalidad pública, no ahondaré en el estudio de éstos, sin embargo si consideré importante señalarlos.

2.6.2 Consultoría

El artículo 37 de LOSNCP, señala que la consultoría será ejercida por personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que, para celebrar contratos con las entidades sujetas a la Ley, deberán inscribirse en el Registro Único de Proveedores RUP. La participación de consultores extranjeros, en los procesos de contratación pública, sean estas personas naturales o jurídicas, se limitará a los servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional, certificadas por el Servicio Nacional de Contratación Pública quien para el efecto de proporcionar esta certificación deberá solicitar mediante aviso público la presentación de expresiones de interés de proveedores de bienes y servicios nacionales. Si en un plazo de ocho (8) días de solicitada dicha expresión de interés no existen interesados nacionales, o los que manifiesten su interés no cumplen con la capacidad técnica o experiencia solicitada, entonces autorizará a la entidad el concurso de prestadores de servicios de consultoría extranjeros, sin que impida que una vez iniciado el proceso contractual una persona natural o jurídica nacional participe del mismo¹⁵³.

Como en los procedimientos analizados, los pliegos precontractuales para una consultoría contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública.

El reglamento por su parte al tratar a la consultoría define que es la entidad contratante la que determinará la naturaleza de los participantes: sean consultores individuales, firmas consultoras u organismos que estén facultados para ofrecer consultoría, siempre y cuando los procedimientos se lleven a cabo entre consultores de igual naturaleza

El requisito para inscribirse como consultor en el Registro único de Proveedores, si es persona natural, es el título de tercer nivel conferido por una institución de educación superior, debidamente registrado en el CONESUP; actual SENESCYT, excepto la salvedad prevista para consultorías cuyo plazo sea de hasta seis meses y que vayan a ser realizadas por consultores individuales extranjeros o por consultores individuales nacionales cuyos títulos

¹⁵³ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 37

hayan sido obtenidos en el extranjero, en cuyo caso bastará la presentación del título conferido por la correspondiente institución de educación superior en el extranjero¹⁵⁴

Existen tres tipos de consultoría, los cuales se seleccionan dependiendo del presupuesto referencial que la entidad contratante utilice para el efecto.

a) Contratación directa.- Cuando el presupuesto referencial del contrato sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, la entidad contratante procederá a contratar de manera directa, para lo cual, la máxima autoridad de la entidad o su delegado, seleccionará e invitará a un consultor habilitado en el RUP que reúna los requisitos previstos en los pliegos¹⁵⁵.

La entidad contratante remitirá al consultor invitado, los pliegos de la consultoría a realizar, la máxima autoridad, o su delegado de considerarlo necesario abrirán una etapa de preguntas y aclaraciones que se podrán realizar mediante comunicaciones directas con el consultor invitado o a través del portal de compras públicas, el consultor invitado entregará su oferta técnico-económica en un término no mayor a 6 días contado a partir de la fecha en que recibió la invitación. La máxima autoridad, o su delegado, realizará la evaluación, negociación y adjudicación, sobre la base de los pliegos en un término no mayor a 3 días. En caso de que el consultor invitado no aceptare la invitación o no llegare a un acuerdo en la negociación, la máxima autoridad o su delegado declarará terminado el procedimiento; y de así estimarlo pertinente, resolverá el inicio de un nuevo proceso de contratación directa con un nuevo consultor, o en su defecto optar por otro procedimiento de contratación¹⁵⁶.

b) Lista Corta.- Cuando el presupuesto referencial del contrato supere el valor que resultare de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, la entidad contratante escogerá e invitará, a través del portal, a un máximo de 6 y un mínimo de 3 consultores registrados en el RUP que reúnan los requisitos previstos en los pliegos, para que presenten sus ofertas técnicas y económicas.

¹⁵⁴ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 588, (Quito: 12 de mayo de 2009), art. 32

¹⁵⁵ *Ibíd.*, art. 36

¹⁵⁶ *Ibíd.*, art. 36

Si no se presentaren ofertas o si las presentadas hubieren sido rechazadas, la entidad contratante podrá realizar un nuevo proceso de contratación conformando una nueva lista corta o en su defecto iniciar un proceso de concurso público.¹⁵⁷

c) Concurso Público.- Cuando el presupuesto referencial del contrato sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, la entidad contratante realizará la convocatoria pública a través del portal, para que los interesados, habilitados en el RUP, presenten sus ofertas.

Si en este proceso se presenta un solo proponente, la oferta será calificada y evaluada y, si ésta cumple los requisitos y criterios establecidos podrá ser objeto de adjudicación, de llegar a un acuerdo en la negociación.

La entidad contratante podrá realizar una invitación internacional a participar en el concurso público, previo la autorización del SERCOP, de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 37 de la Ley. En este caso, se podrá realizar invitaciones mediante publicaciones por la prensa internacional especializada, por una sola vez en cada medio escrito¹⁵⁸.

La codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio de Contratación Pública, refiere a la consultoría en el título V, capítulo I, secciones I, II, y III, en donde establece el procedimiento para los tipos de consultoría detallados en los literales b) y c), sin alterar lo señalado en la LOSNCP. Esta codificación trae a colación en su sección III como procedimiento adicional a los conocidos el de estudios de ingeniería y diseño definitivo que incluyen la prestación de servicios de asesoramiento para la ejecución de obra pública.

La consultoría en definitiva es uno de los procedimientos más excluyentes a mi parecer, su naturaleza está dada para asegurar la participación nacional de consultores sean personas naturales o personas jurídicas como firmas consultoras registrados en el RUP, cuya condición sine qua non para persona natural, es poseer título de tercer nivel conferido por una institución de educación superior, debidamente registrado en el SENESCYT, condición en la que no se enmarca nuestro grupo de estudio; sin embargo, podría ser un procedimiento precontractual que ayude a las instituciones que giran su trabajo en torno a la economía popular y solidaria, o en la inclusión, en el cooperativismo, etc., desarrollando algún

¹⁵⁷ ibíd., art. 37

¹⁵⁸ Ibíd., art. 38

documento, tratado, o informe que coadyuve a la administración pública a crear políticas públicas que muevan y mejoren la inclusión o la economía de este sector.

2.6.3. Régimen especial

El artículo 2 de la LOSNCP, indica que se someterán a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones:

1. Las de adquisición de fármacos que celebren las entidades que presten servicios de salud, incluido el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social;

2. Las calificadas por el Presidente de la República como necesarias para la seguridad interna y externa del Estado, y cuya ejecución esté a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional;

3. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las Entidades Contratantes;

4. Las que tengan por objeto la prestación de servicios de asesoría y patrocinio en materia jurídica requeridas por el Gobierno Nacional o las Entidades Contratantes;

5. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de una obra artística literaria o científica;

6. Las de adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las Entidades Contratantes, siempre que los mismos no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico del Portal de compras públicas;

7. Los de transporte de correo internacional y los de transporte interno de correo, que se regirán por los convenios internacionales, o las disposiciones legales y reglamentarias dictadas para el efecto, según corresponda;

8. Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquellas con empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en el cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias; y las empresas entre sí. También los contratos que celebren las entidades del sector público o empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público, o sus subsidiarias, con empresas en las que

los Estados de la Comunidad Internacional participen en por lo menos el cincuenta (50%) por ciento, o sus subsidiarias; y, los que realicen las empresas de economía mixta en las que el Estado o sus instituciones hayan delegado la administración o gestión al socio del sector privado.

9. Los que celebran las instituciones del sistema financiero y de seguros en las que el Estado o sus instituciones son accionistas únicos o mayoritarios; y, los que celebren las subsidiarias de derecho privado de las empresas estatales o públicas o de las sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento, exclusivamente para actividades específicas en sectores estratégicos definidos por el Ministerio del Ramo;

10. Los de contratación que requiera el Banco Central del Ecuador previstas en el artículo 37 del Código Orgánico Monetario y Financiero.

El reglamento general a la LOSNCP establece el procedimiento que se llevará a cabo en cada uno de estos procedimientos de régimen especial.

La codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio de Contratación Pública, en agosto de 2016, trata sobre este tipo de Régimen en su título VIII, al hablar de los procedimientos de régimen especial, y en su título IX, al hablar de bienes y servicios específicos, agrupando en este tipo la contratación de pasajes aéreos nacionales e internacionales, la adquisición de vehículos por parte de las entidades contratantes, la adquisición de uniformes para servidores administrativos del sector público, contratación de servicios de evaluación de la conformidad, adquisición de alimentos destinados para el consumo humano producidos o cultivados en el Ecuador, contratación de servicios de vigilancia y seguridad privada por parte de entidades contratantes, procedimientos que se han adecuado normativamente a la praxis de las entidades contratantes.

Los procedimientos de régimen especial, son procedimientos que usan las instituciones públicas, según sus necesidades y requerimientos, y para los casos específicos referidos en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en tal sentido al igual que en los casos especiales, son contrataciones en las cuales sus intervinientes forman parte de una minoría, y quienes por poseer capacidades y experiencias diferentes los habilitan y los distinguen de los demás proveedores para este tipo de contrataciones, siempre y cuando su oferta sea de origen nacional, aunque puede existir excepciones.

Para finalizar, es oportuno señalar que en este segundo capítulo he pretendido que se conozca los tipos de procedimientos de contratación que se utilizan en el Ecuador, para así tener una idea de cómo es su funcionamiento ya en la práctica, hecho que he realizado mediante el análisis del proceso que se desprende del propio reglamento como de las resoluciones vigentes, aunque de manera temporal, expedidas por el ente rector en materia de contratación pública y que son de uso público por intermedio de la página web del SERCOP.

Además he hecho una comparación con lo manifestado en la Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, de fecha 31 de agosto de 2016, publicada en la página web del SERCOP, la segunda semana del mes de octubre del presente año, mediante la cual se expide la codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio de Contratación Pública, misma que entrará en vigencia conforme la funcionalidad de la herramienta, lo que será comunicado en el portal del SERCOP.

Adicionalmente, he evidenciado que no todos los procedimientos son aptos para justificar e implementar las políticas de inclusión de los actores a los cuales estamos estudiando, es así que de los procedimientos analizados y enunciados, dos son los procedimientos que podrían propiciar una efectiva inclusión, sin embargo retomaré su análisis en el tercer capítulo con la finalidad de ahondar en una postura al respecto que nos ayude a esclarecer el objetivo principal de este trabajo de investigación, estos procedimientos son la feria inclusiva y el catálogo dinámico inclusivo; sin perjuicio de que dos procedimientos adicionales, la cotización y menor cuantía, que han sido encaminados y usados por largo tiempo con un enfoque de reserva de mercado han ayudado pero considero que no han evidenciado una verdadera inclusión, por lo cual no los trataré en el tercer capítulo.

Capítulo Tercero

3.1. Análisis de los límites jurídicos y fácticos que impiden la inclusión de los actores de la economía popular y solidaria en la contratación pública.

En este tercer y último capítulo, pretendo señalar cuáles son los límites jurídicos y facticos que presenta el sector de la economía popular y solidaria, para lo cual a manera ejemplificativa referiré al sector asociativo, considerando como se planteó en el segundo capítulo, que no todos los procedimientos de contratación pública analizados son aptos para justificar e implementar las políticas de inclusión para los actores a los cuales estamos estudiando en el presente trabajo investigativo, es así que la feria inclusiva y el catálogo dinámico inclusivo, serán analizados de manera más prolija para determinar si a pesar de ser los dos procedimientos precontractuales que más tienden a la inclusión, como lo dejamos sentado en el segundo capítulo, propician una efectiva inclusión, de esta manera mostraré mi postura al respecto, lo cual nos ayudará a esclarecer el objetivo principal de este trabajo de investigación.

3.1.1. Consideraciones generales:

Retomando lo mencionado en el capítulo primero, el segundo inciso del artículo 283 de la Constitución de 2008 muestra que el sistema económico "se integrará por las formas de organización económica pública, privada, mixta, popular y solidaria, y las demás que la Constitución determine. La economía popular y solidaria se regulará de acuerdo con la ley e incluirá a los sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios,"¹⁵⁹ el sistema de economía social y solidario está dirigido a "la pérdida de centralidad del mercado, donde se busca su integración dinámica con otras formas de organización económica como las estatales y solidarias en función de los objetivos del Estado social."¹⁶⁰

De manera que recordamos al *sistema económico social y solidario* como aquel en donde prima la pérdida de centralidad del mercado sin que signifique exclusión, es decir se

¹⁵⁹ CRE [2008], cap. IV, "Soberanía Económica", Sección Primera sistema económico y política económica, art. 283 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

¹⁶⁰ Agustín Grijalva, "La Constitución Económica del Ecuador", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit., *Estado, Derecho y Economía*, vol. 35 (Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013), 85.

busca al hombre por sobre el capital; reconociendo que un sistema económico es el conjunto de procedimientos sistematizados con el que se pretende resolver los problemas económicos de una sociedad, mismo que tiene la función de asignar los recursos de la sociedad entre las distintas actividades productivas y distribuir los bienes y servicios de consumo entre los individuos de aquella; y, a la *economía popular y solidaria*, como aquel segmento o forma de organización económica dentro del sistema económico social y solidario, por medio del cual se genera economía por intermedio de nuevas formas o acciones, en este segmento el hombre, quien es el elemento primordial, se integra en sectores cooperativistas, asociativos y comunitarios, es decir, el hombre busca inclusión, cooperación e integración para logro de objetivos dentro de la economía del Ecuador, en donde exista no únicamente el intercambio (mercado) sino también principios de redistribución, realizada principalmente por el Estado, y la reciprocidad y la donación voluntaria que ejerce la sociedad civil.¹⁶¹

De manera, que en cumplimiento de objetivos adecuados dentro de la economía ecuatoriana, ha surgido por ejemplo este sector asociativo el cual ha ingresado al mercado ecuatoriano organizando y desarrollando procesos de producción, intercambio, comercialización, y consumo de bienes y servicios, para satisfacer sus necesidades y generar ingresos, sobre relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto e integrante de su organización en armonía con la naturaleza. En palabras de Coase, las organizaciones son agrupaciones de individuos que han entendido que unidos son más fuertes y que la cooperación mutua redundará en beneficios para todos (Figueras, 2001)¹⁶²

La Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, define al sector asociativo en su artículo 18 como el conjunto de asociaciones las cuales están constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios, auto

¹⁶¹ Galbrait, Scitovsky o Hirschman, citado por Luis Guridi y Yolanda Jubeto, Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria, Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. En Luis Guridi, Yolanda Jubeto y Maite Fernandez- Villa, eds., *Diálogos sobre Economía Social y Solidaria en Ecuador, Encuentros y Desencuentros con las propuestas para otra economía*.

¹⁶² Tomado de la cita realizada por Mercedes Onofa y Sebastián Burgos, en el artículo "Hacia un nuevo esquema de desarrollo productivo", en *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*, coordinado por Hugo Jácome y Katuska King. (Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), 2013. Obtenido de http://www.industrias.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/ESTUDIOS_INDUSTRIALES_MIPYMES.pdf, el 11 de febrero de 2017.

abastecerse de materia prima, insumos, herramientas, tecnología, equipos y otros bienes, o comercializar su producción en forma solidaria y auto gestionada.¹⁶³

Este grupo de personas han incursionado en el campo de la contratación pública del Ecuador, sin que con ello digamos que es el grupo representativo de la economía popular y solidaria, pues esta categoría la ostenta el sector cooperativista; sino más bien el grupo o sector que ha tenido una evidencia más notoria en el campo de las compras públicas, refiriéndome a su visibilidad al momento de verificar con quien se ha suscrito convenios o acuerdos de compromiso o contratos con las entidades contratantes, tal es así que para el 2015, los actores de la economía popular y solidaria sumaron \$149,1 millones de dólares, según se reportó en el IV cuaderno de trabajo de marzo de 2016, de la Dirección de Estudios de la Contratación Pública del Servicio Nacional de Contratación Pública, evidenciándose que los dos procedimientos referidos para este estudio: Feria inclusiva y catálogo dinámico inclusivo, son los dos procedimientos más utilizados para este sector, así las ferias inclusivas se han usado en un 38%, lo que económicamente ha representado 57.6 millones de dólares, mientras que el catálogo dinámico inclusivo, se ha usado en un 42% representando económicamente 62.1 millones de dólares, el 20% restante (29.4 millones de dólares), se ha distribuido entre los otros procedimientos de contratación,¹⁶⁴ aunque ya en ámbitos generales de ingresos económicos para el país y utilización de procedimientos precontractuales con los cuales se ha generado dichos ingresos, estos procedimientos siguen ocupando un espacio reducido, pese a ello, la pregunta a ser absuelta es en cuál de estos dos procedimientos ¿esta participación es efectiva?.

El diccionario de la Real Academia Española, indica que la palabra efectivo proviene del latín *effectivus*, al referirse a lo real y verdadero, por lo que la efectividad será entendida para nuestro trabajo como la "capacidad de lograr el efecto que se desea o espera"¹⁶⁵, es decir el buen vivir, resumido en la asociatividad y participación como una forma organizativa de integración en donde se incorpore al mercado y a la economía del país a sectores deprimidos, quienes trabajan para proporcionar bienes, obras o servicios competitivos en el mercado, así

¹⁶³ Ecuador, *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, en Registro Oficial, No. 444, (Quito: 10 de mayo de 2011), art. 18

¹⁶⁴ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, obtenido de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/05/participacion_EPS_microempresas_2015.pdf, el 04 de noviembre de 2016.

¹⁶⁵ Diccionario de la Real Academia de la Lengua española, obtenido de <http://dle.rae.es/?id=EOjKmr1>, el 04 de noviembre de 2016.

como también buscan establecer condiciones equilibradas para que la sociedad en su conjunto busque una participación cooperativista, propenda al trabajo autónomo, o a las redes de producción, empresas o personas autogestionadas, las cuales dentro de la armonía con la naturaleza generarán acciones equitativas en el mercado, y para lograrlo deben interactuar con aquellas políticas que se han instaurado desde el gobierno, como la contratación pública de manera independiente y óptima no solo en el proceso precontractual sino también en la etapa de ejecución del contrato y etapa postcontractual.

3.1.2. Límites jurídicos:

Las limitaciones jurídicas, vienen a representar problemas en el inicio del proceso precontractual sea de feria inclusiva como catálogo dinámico inclusivo, como lo veremos en algunos ejemplos citados como criterios personales de índole jurídico, como también en la etapa de ejecución del contrato, por ejemplo por falta de capacidad de producción los actores de la EPS, incurren en incumplimientos, lo que genera aplicación de multas, ejecución de garantías, declaratoria de contratistas incumplidos, y en la etapa postcontractual siguiendo la misma línea suspensión en el RUP, imposibilidad de contratar con el Estado por cinco años, desconfianza en el sector público, ruptura de la actividad a la cual se dedican, mala imagen frente a terceros por considerarlos contratistas incumplidos.

De manera que a continuación presento los límites jurídicos que presentan dichos actores:

3.1.2.1. Inseguridad jurídica

En materia de contratación pública, el primer limitante jurídico es la inseguridad jurídica promovida por el sin número de resoluciones administrativas de carácter general emitidas por el ex INCOP actual SERCOP; y, los decretos ejecutivos con los cuales se norma y reglamenta la contratación pública, lo cual provoca desconocimiento por parte de la administración a través de sus operadores del portal y de los ciudadanos que interactúan en esta materia, pues no existe una norma reglamentaria definitiva que permita la ejecutividad de la herramienta la cual está atada por el principio de legalidad.

Desde el año 2008, se ha regido la contratación pública bajo esta modalidad, lo cual estuvo amparado desde el inicio con la creación del Servicio Nacional de Contratación Pública, como el organismo de derecho público, técnico regulatorio, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria, organismo que ejerce la rectoría del Sistema Nacional de Contratación Pública y tiene como algunas atribuciones: "(...) 5. Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPUBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema; 8. Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública, para lo cual podrá contar con la asesoría de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado; y, 9. Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley,"¹⁶⁶ lo cual se fue realizando por medio de estas resoluciones externas publicadas en la página web institucional, con lo cual se hace de conocimiento público y de uso obligatorio para los ciudadanos.

Ha transcurrido ocho años y el SERCOP, recién¹⁶⁷ ha dado el primer paso para entender que siendo la contratación pública una actividad compleja y de alta responsabilidad para la administración pública por el uso de recursos de los ecuatorianos y para los administrados que merecen procesos transparentes, estableciendo una norma regulatoria única, es así que el 31 de agosto de 2016, se expide la resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072¹⁶⁸, con la cual se publica la codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, resolución que ayuda en parte a la administración y a los administrados para un adecuado y eficiente manejo de la contratación pública en Ecuador; en dicha resolución se

¹⁶⁶ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 10

¹⁶⁷ Como señalo en el presente párrafo, el SERCOP, a fecha 31 de agosto de 2016, fecha reciente, ha emitido este cuerpo normativo que determina, señala, norma y aclara los procedimientos de contratación pública que rigen la contratación pública en el Ecuador, tal es así que del boletín de prensa colgado a la página web de dicha entidad el 23 de noviembre de 2016, las 17h28 horas, se puede visualizar que el SERCOP, está llevando a cabo una campaña de socialización a nivel nacional respecto del proceso de codificación de resoluciones, con la que "democratiza el acceso de proveedores a la comprapública y determinareglasclaraspara la contratación de bienes, servicios y obraspor parte de las entidades del Estado". Textualmente, refieren que "con la Codificación de Resoluciones se **facilita la comprensión de las normas que rigen la Compa Pública y su cumplimiento**; asimismo, se garantiza la transparencia de la información sobre todas las etapas de un proceso de contratación con el Estado (...)". y señalan las ventajas de esta codificación, lo cual puede ser ampliado ingresando al link de donde obtuve el presente boletín: <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/sercop-difunde-el-proceso-de-codificacion-de-resoluciones-a-nivel-nacional/>, el 07 de diciembre de 2016.

¹⁶⁸ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2016-000072, de 31 de agosto de 2016, obtenido de de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>

derogan algunas de las resoluciones que en un momento dado ayudaron al desarrollo de la contratación pública, sin perjuicio de las confusiones que al mismo tiempo provocaron, documento que posee 530 artículos, tres disposiciones generales, diez disposiciones transitorias, en la primera de ellas, textualmente se indica: "Hasta que el Servicio Nacional de Contratación Pública adecúe las condiciones de funcionamiento de las herramientas informáticas determinadas en esta Codificación, se seguirá aplicando la normativa que se detalla a continuación", refiriéndose a catorce (14) resoluciones, dentro de las cuales se encuentran las que he usado en el presente trabajo, por lo que las mismas se encuentran como lo he dicho temporalmente vigentes; una disposición derogatoria con la que se deroga 107 resoluciones administrativas desde el año 2008 al 2016; y, una disposición final. Sin embargo de esta atractiva gestión, si es necesario precisar que existe un Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el cual a mi criterio debió ser el único cuerpo reglamentario que permita la efectividad de la Ley.

3.1.2.2. Inaplicabilidad de la herramienta informática vs la normativa expedida

Otro de los grandes problemas que ha tenido la contratación pública en el Ecuador, es que se expide la normativa que regula tal o cual procedimiento precontractual pero no la actualización previa a la herramienta informática en donde se llevan a cabo los procedimientos, es decir hay avanzada normativa pero retardo en su ejecución, a tal punto es esta aseveración que quedó dicho que en la misma codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, se muestra en su disposición transitoria primera: "Hasta que el Servicio Nacional de Contratación Pública adecúe las condiciones de funcionamiento de las herramientas informáticas determinadas en esta Codificación, se seguirán aplicando la normativa que se detalla a continuación"¹⁶⁹, en donde se señala en el numeral 12., la resolución administrativa Externa 2015-0000025, de 06 de febrero de 2015 que expide el Reglamento de Ferias Inclusivas y de Catálogo dinámico inclusivo, tal es así que evidenciamos en este punto los límites jurídicos y fácticos que impiden a los actores de la economía popular y solidaria su efectiva inclusión, en el procedimiento de Feria inclusiva lo que se refleja en lo siguiente:

¹⁶⁹ Ibíd., Primera disposición transitoria.

3.1.2.2.1. Problemática entre la resolución que norma el procedimiento para Ferias Inclusivas y su herramienta de ejecución en el portal del SERCOP.

Existen algunos puntos a tratarse al respecto, donde dentro del límite jurídico se tornan límites fácticos, por ejemplo:

a) El tiempo de instauración del procedimiento, por cuanto el tiempo de las etapas señaladas en la resolución referida, es mayor al que se ejecuta actualmente a través de la herramienta informática, lo que imposibilita la adquisición de bienes, obras o servicios por este medio según la planificación que realiza la entidad, lo que genera que se instauren otros procedimientos más cortos, que obviamente no incluyen a estos actores.

b) La convocatoria, el artículo 6 norma la convocatoria, señalando que la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado convocará al procedimiento de feria inclusiva a través del portal institucional del SERCOP, y por cualquier medio de comunicación social con cobertura local, cantonal, provincial, zonal o nacional dependiendo del área de cobertura que se pretenda alcanzar con la feria inclusiva y con el fin de favorecer la más amplia difusión del procedimiento. En la práctica para llevar a efectos este procedimiento donde se promueva la participación de sectores asociativos que están iniciando su vida económica, es evidente que la realidad social y educativa de los oferentes a quienes se dirige el procedimiento en localidades, sectores rurales, etc., no está acorde al que se maneja en las grandes urbes, donde a pesar de la ruralidad la realidad social y la educación es diferente, lo que permite cierto mejor acceso al procedimiento.

c) Acceso a medios informáticos, en estrecha relación al punto citado anteriormente, surge el problema de acceso a medios informáticos, por cuanto del reporte estadístico que presenta el INEC al año 2012, se observa que el 22.4% de la población rural tiene acceso a una computadora, frente al 47.0% de personas en el sector urbano, así también en el área urbana el 43,9% de la población ha utilizado internet, frente al 17,8% del área rural, la población que más internet usa se encuentra en el quintil 5 (más ingresos) con el 57,1%, sin embargo, del quintil 2 al 4 tuvieron crecimientos de 14 puntos

entre el 2009 y el 2012¹⁷⁰, lo que nos da una idea del uso y acceso a estos medios actualmente, reflejando que ni siquiera en el sector urbano se llega a completar el 100% de tenencia de computadoras ni de acceso a internet, peor aún en el sector rural, y de ellos hay que considerar que los asentamientos alejados usan para comunicarse medios de transporte como el fluvial para acceder a los centros poblados, donde podrían quizás usar y acceder a estos medios para acceder a la contratación pública.

d) Etapas y cronograma del procedimiento, de conformidad al artículo 8 de la mentada resolución, después de la convocatoria, publicación y socialización se encuentra la etapa de preguntas, respuestas y aclaraciones, en la que surge una problemática ligada a la anterior, los participantes pueden remitir por escrito o correo electrónico las preguntas o consultas que deseen realizar, sin considerar el acceso a medios informáticos, y en caso de ser escrito, se da la pauta a ser comunicaciones formales, lo que implica movilización desde sus domicilios a la ciudad o localidad donde está ejecutándose la contratación, lo que provoca que estos actores incurran en gastos no contemplados en la contratación.

e) Adhesión a las especificaciones técnicas y condiciones económicas, lo cual obliga a los oferentes a adherirse a las condiciones económicas del procedimiento, para ello, es obligatorio su aceptación a través de la herramienta informática, situación que vuelve a convertirse en limitante por su no uso y acceso a medios tecnológicos.

f) Presentación, verificación de cumplimiento de requisitos mínimos y pre adjudicación, los oferentes deben presentar su oferta técnica de forma física y oferta económica de forma física y electrónica, lo cual se constituye como una limitación fáctica por cuanto en la mayoría de casos los oferentes llegan a tener una formación básica o educación escolar, lo que les dificulta la preparación de la oferta al estar constituida por una serie de formularios no tan amigables para los oferentes, es decir se les obliga al cumplimiento de formalidades determinadas por la administración, desnaturalizando el origen social que persigue la feria inclusiva y su finalidad, la cual consiste en la inclusión de micro y pequeñas empresas así como actores de la economía popular y solidaria quienes se ven limitados por la rigurosidad no solo de la administración que funge como entidad contratante sino también de los órganos de

¹⁷⁰ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Encuesta Nacional de Empleo, Subempleo y Desempleo - ENEMDUR, nacional total, obtenido de http://www.inec.gob.ec/sitio_tics2012/presentacion.pdf, el 04 de noviembre de 2016.

control como el SERCOP en la verificación de documentos e información que posteriormente son sujetos de nuevos controles por parte de las demás instituciones de control y regulación del aparataje estatal.

En ese apartado, al hablar del cumplimiento de requisitos mínimos, uno de los solicitados comúnmente por la entidad contratante es la acreditación de experiencia, y es uno de los requisitos más complicados a ser cumplidos, por cuanto las personas con quienes se trabaja, en la mayoría de los casos nunca han solicitado certificados que acrediten haber desarrollado cierta actividad o cierto producto, no han suscrito contratos, o les han entregado actas de entrega recepción definitiva, mucho menos facturas, (documentos con los cuales podría justificarla) pues al ser su trabajo cotidiano no es visto como actividad adicional que deba ser justificada sino como actividad que realizan diariamente de la cual viven y desarrollan; y, al tratarse de asociaciones, la administración solicita que la asociación como tal justifique años de experiencia, relacionándolo a su existencia legal, olvidándose de la naturaleza de las mismas, asociarse para cumplir tal emprendimiento, por lo que no tienen años de existencia legal como asociación sino días o meses, con lo cual no cumplen el requisito. Esto ha sido observado y analizado por el SERCOP, tal es así que al parecer se sule estas falencias aplicando el artículo 65¹⁷¹ y en caso de no hacerlo el artículo 66¹⁷² de la resolución 0072-2016.

¹⁷¹ Art. 65 Resolución No. RE-SERCOP-2016-000072. Reglas de participación.- Las entidades contratantes deberán exigir y verificar el cumplimiento obligatorio de las siguientes reglas de participación de oferentes que participen en los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública: **1. Experiencia técnica del oferente.**- Para procedimientos de contratación cuyo presupuesto referencial sea igual o inferior a USD \$ 500.000,00 (Quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América con 00/100), la experiencia de una persona jurídica podrá ser acreditada a través de una tercera persona natural, siempre y cuando ésta se encuentre en relación de dependencia con la persona jurídica participante por un tiempo que no sea menor al de doce (12) meses consecutivos a partir de la presentación de la oferta. En el caso que la persona jurídica posea un tiempo de constitución menor a doce (12) meses, la experiencia podrá ser acreditada por sus accionistas, representante legal o personal en relación de dependencia. La persona jurídica podrá acreditar la experiencia del personal técnico solo mientras este personal se mantenga laborando en ella. **2. Tiempo de existencia legal de personas jurídicas.**- Para procedimientos de contratación cuyo presupuesto referencial sea igual o inferior a USD\$ 500.000,00 (Quinientos mil dólares de los Estados Unidos de América con 00/100), no habrá tiempo de existencia legal mínima requerida. Para los procedimientos de contratación que sobrepasen el monto del presupuesto referencial antes mencionado el tiempo de existencia legal será mínimo de tres (3) años. **Nota:** Numeral 2 de la Resolución Externa No. RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016 reformado mediante artículo 1 de la Resolución Externa No. RE-SERCOP-2016-0000074 de 23 de diciembre de 2016.

¹⁷² Art. 66 resolución ibídem.- Incumplimiento de las Reglas de Participación.- Las entidades contratantes rechazarán las ofertas presentadas por los oferentes que incumplan las reglas de participación establecidas en este Capítulo.

g) **La resolución no contempla evaluación de la oferta económica**, sin embargo la herramienta informática al crear el procedimiento de feria inclusiva, determina la posibilidad de evaluar o no la oferta económica, situación que es contraria a la obligatoriedad de adhesión a las condiciones económicas.

h) **La resolución no contempla evaluación de parámetros**, sin embargo la herramienta informática al crear el proceso de feria inclusiva, solicita la evaluación de: asociatividad, vulnerabilidad y calidad.

i) La resolución adicionalmente requiere que el oferente ingrese su capacidad mensual máxima de producción del bien o prestación del servicio, sin que la herramienta del SERCOP esté habilitada para realizar esta actividad.

Lo que muestra que la herramienta no se adecúa ni interactúa con la norma lo que genera complicaciones tanto para los administrados como para la administración, que en la mayoría de casos para sacar adelante el procedimiento, tiene que realizar capacitaciones súper personalizadas incluso colaborar con los oferentes para preparar las ofertas a ser entregadas en la entidad contratante.

3.1.2.2.2. Análisis de las resoluciones que norman el procedimiento de Catálogos Dinámicos Inclusivos y su ejecución en el portal del SERCOP.

El catálogo dinámico inclusivo es definido en la resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, vigente temporalmente, como el sistema de compra directa que garantiza la participación incluyente e inclusiva de actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeños proveedores, proveedores que pertenecen a grupos vulnerables o a grupos de atención prioritaria que permite a las entidades contratantes agilizar, simplificar, y transparentar sus adquisiciones,¹⁷³ es decir es una herramienta específica que busca la participación de los actores que habíamos tratado en el primer capítulo, con el fin de generar con ellos convenios marco que les permitan participar por *una sola vez* en un procedimiento precontractual con el SERCOP, y con el cual quedan habilitados para futuras adquisiciones directas por parte de entidades contratantes, lo que visto en la práctica, simplifica la gestión para dichos actores.

¹⁷³ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, art. 3 numeral 3.3

Al igual que en el catálogo electrónico, para formar parte de este catálogo dinámico inclusivo (CDI) es necesario suscribir un Acuerdo de Compromiso¹⁷⁴, similar en el sistema de catálogo electrónico al Convenio Marco, instrumento en el cual un proveedor se compromete con el SERCOP a proveer de manera permanente y hasta su capacidad máxima de producción un determinado bien o servicio, incorporándose a las diferentes categorías previo el cumplimiento de fichas técnicas¹⁷⁵ y fichas del producto¹⁷⁶, en las cuales se determinará las condiciones de participación del bien o del servicio, condiciones económicas y cupos de compra establecidos.¹⁷⁷

Para la adquisición de un bien o la contratación de una prestación de servicios, se debe generar una orden de compra directamente con el proveedor seleccionado por la entidad contratante a través del portal del SERCOP, debiendo formalizar su orden en 24 horas de generado electrónicamente, lo cual queda registrado en la herramienta de catálogo inclusivo. El oferente seleccionado deberá aceptar la orden de compra en 48 horas por medio de la herramienta informática del Catálogo Dinámico Inclusivo- CDI, si dentro del término concedido no existe aceptación, automáticamente el sistema generará otra con el siguiente oferente registrado conforme a los criterios del sistema rotativo, luego de entregado el bien o servicio y recibido a satisfacción se elaborará un acta de entrega recepción a satisfacción para efectos de liquidación de la orden de compra, misma que será subida al portal del CDI.¹⁷⁸

El SERCOP, bajo la facultad de catalogar bienes o servicios, conferido por ley, ha implementado esta herramienta con la cual puede incorporar automáticamente a proveedores que hayan participado en procesos de ferias inclusivas, para lo cual por medio de la utilización de la información de procesos previos de ferias inclusivas realizadas por otras entidades contratantes, ha formulado las fichas técnicas para ubicar a los bienes o servicios en

¹⁷⁴ Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, art. 3, numeral 3.5

¹⁷⁵ Es definida como la descripción genérica de las características físicas, materiales, propiedades distintivas o especificaciones técnicas de un bien o servicio normalizado que está en el catálogo.

¹⁷⁶ Aquella que contiene las especificaciones técnicas y a más de cumplir con la ficha técnica, debe contener la marca o características de identificación de los bienes que se obliga a entregar.

¹⁷⁷ Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, art. 3 numeral 3.8.- Cupo de compra.- Es la cantidad mínima de un bien o lotes de bienes a ser adquiridos a los proveedores adjudicados en el procedimiento de feria inclusiva por cada una de las órdenes de compra que se generen. Este cupo de compra será definido por la entidad contratante como resultado de un estudio técnico del punto de equilibrio (mínimo nivel de ventas necesario para recuperar los costos) que permita a los proveedores recibir una utilidad razonable por la provisión que realice al Estado.

¹⁷⁸ Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025, de fecha 06 de febrero de 2015.

la categoría que corresponda y a quienes verificará que cumplan los requisitos mínimos, condiciones económicas y cupos de compra establecidos en los pliegos de participación, quienes deberán aceptar o manifestar su interés a dicha participación previo o en la suscripción de los acuerdos de compromiso.

La codificación y actualización de resoluciones del SERCOP, determina el procedimiento para catalogar un bien o servicio y para que un proveedor pueda incluirse en el Catálogo dinámico inclusivo, es así que a partir del artículo 234 señala las etapas del procedimiento, indicando: **Etapas preparatoria:**

a) Identificación de actores y oferta productiva¹⁷⁹, en donde el SERCOP, realiza un análisis de la demanda pública que pueda ser provista por estos actores exclusivamente, hecho realizado mantendrá reuniones de trabajo con los proveedores interesados determinando características técnicas del bien o servicio a catalogar.

b) Construcción y socialización de la ficha técnica participativa,¹⁸⁰ en donde el SERCOP absuelve todas las dudas de los potenciales proveedores en especial respecto a la ficha técnica participativa.

Etapas de catalogación: donde una vez determinado el bien o servicio a catalogarse se elaborará el pliego y la convocatoria.

a) Publicación a través del portal institucional del SERCOP y otros canales¹⁸¹, esta publicación se realizará a través del portal institucional u otros medios, entendiéndose que es para que los proveedores con quienes se realizó las mesas de trabajo puedan acceder al proceso de contratación, sin embargo, considero que quienes no estuvieron en dichas reuniones y estén interesados podrían acceder y si poseen el límite fáctico de acceso a la tecnología no podrían realizarlo, entorpeciendo el proceso, es por ello, que considero que en esta codificación debió incluirse lo que se señalaba en la resolución 2015-0000025, donde se indicaba que el SERCOP, invitaría a proveedores que ya habían participado de ferias inclusivas en otras instituciones públicas, lo cual tendría mayor acogida si el SERCOP, realiza llamadas personalizadas a dichos proveedores sobre la base de datos que obtuvo de dichas instituciones y ayuda a su participación e inclusión.

¹⁷⁹ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2016-000072, de 31 de agosto de 2016, obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>, art. 235.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, art. 236

¹⁸¹ *Ibíd.*, art. 237

b) Preguntas, respuestas y aclaraciones¹⁸², espacio donde los proveedores potenciales generan dudas o consultas por intermedio del portal en un término de un día y máximo de tres, y en donde la institución (SERCOP) las absuelve en dichos plazos y por el mismo medio. Al respecto considero inoficioso este paso, pues existió una socialización donde se tuvo que plasmar todas las condiciones de la contratación a efectos de no incurrir en gastos extras, o verse impedidos de realizar consultas si no lo realizan por el medio tecnológico.

c) Creación de los bienes y servicios en la herramienta del CDI,¹⁸³ donde el SERCOP crea en el catálogo dinámico inclusivo los bienes o servicios seleccionados para el proceso.

d) Incorporación de proveedores al catálogo dinámico inclusivo, es la etapa que se implementa en cualquier momento desde la creación de los bienes y servicios en el CDI, se lo hace como una participación común a un proceso de contratación pública, donde se observa las siguientes sub fases:

d.1) Entrega de Ofertas,¹⁸⁴ las cuales deberán ser presentadas en físico o de forma electrónica, siguiendo las especificaciones y requisitos mínimos señalados en los pliegos del procedimiento de bienes o servicios, en el lugar determinado y hasta la hora señalada.

d.2) Convalidación de errores,¹⁸⁵ la comisión técnica conformada para el efecto podrá solicitar modificaciones de forma en las ofertas recibidas en el término de dos o máximo de cinco días contados a partir de la notificación física o electrónica que realice el SERCOP, para que en igual tiempo los proveedores modifiquen su oferta en condiciones de forma únicamente.

d.3) Calificación de la oferta,¹⁸⁶ en el plazo de un día y máximo de cinco, la comisión técnica calificará las ofertas bajo la metodología de cumple o no cumple, y emitirá un informe con la recomendación de adjudicación y catalogación o no de proveedores para que la máxima autoridad del SERCOP, lo emita por medio de resolución.

d.4) Adjudicación¹⁸⁷, que la realizará la máxima autoridad o su delegado a quienes hayan cumplido con las condiciones de la oferta establecido en el pliego, no se podrá adjudicar a quienes estén incurso en inhabilidades de conformidad con la ley.

182 Ibíd., art. 238

183 Ibíd., art. 239

184 Ibíd., art. 241

185 Ibíd., art. 242

186 Ibíd., art. 243

187 Ibíd., art. 244

d.5) Suscripción y registro de convenio marco¹⁸⁸, los proveedores adjudicados suscribirán el acuerdo de compromiso/convenio marco para su posterior registro en el SNCP.

d.6) Catalogación del proveedor,¹⁸⁹ quien haya suscrito el convenio marco será incorporado al catálogo dinámico inclusivo y gozará de márgenes de preferencia en orden de prelación de las órdenes de compra generadas por las entidades contratantes.

Concluyendo el proceso de catalogación e incorporación de proveedores a este sistema que únicamente lo maneja el Servicio Nacional de Contratación Pública, quien en su informe de rendición de cuentas 2015 refiere que del monto total de contratación pública (7.379 millones) corresponde a los proveedores de la economía popular y solidaria del catálogo dinámico inclusivo el monto de \$ 63.877.072,66 evidenciando mayor acogida los servicios de confección textil con el 81,14% seguido del servicio de limpieza con el 10,86%.¹⁹⁰

Para la adquisición de bienes y servicios través del CDI, que realizan las entidades del Estado, éstas deben seleccionar la ficha técnica del bien o servicio que requieran, para poder determinar cantidades y plazos, entregas totales o parciales, localidad de entrega, según las condiciones del pliego o ficha técnica.

Existe un sistema rotativo¹⁹¹ que permite al catálogo dinámico inclusivo de manera automática generar órdenes de compra para proveedores, observando que una vez generada la orden de compra, el proveedor seleccionado entregue la totalidad de la orden para poder ser seleccionado para otra entrega, incluso no se podrá generar nuevas órdenes de compra si no todos los proveedores han sido escogidos para entrega de bienes o servicios, lo cual ayuda a que no exista preferencias entre proveedores seleccionados, promueve y efectiviza transparencia en la contratación, ayuda a la actividad económica de los participantes, genera liquidez para sus actividades, dinamiza la economía del país y sobre todo, lo que nos ocupa en este trabajo genera efectiva inclusión para estos actores de la EPS, por intermedio de acciones afirmativas y márgenes de preferencia como reserva de mercado por localidad, orden de

¹⁸⁸ Ibíd., art. 245

¹⁸⁹ Ibíd., art. 246

¹⁹⁰ Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, informe de rendición de cuentas 2015, de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/04/Informe_rendicion_de_cuentas15.pdf, obtenido el 06 de noviembre de 2016.

¹⁹¹ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2016-000072, de 31 de agosto de 2016, obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>, art. 258.

prelación de participantes¹⁹², criterios inclusivos para participación y capacidades productivas.

Actualmente la página web del SERCOP, muestra servicios que constan en los catálogos dinámicos inclusivos, dando un total de 19 tales como: confección textil, servicio de cafetería, servicio de limpieza, servicio de limpieza de oficinas y hospitales, servicio de pintura, servicio de transporte en las modalidades de carga liviana y mixta, servicio de transporte de carga pesada, servicio de metalmecánica, conexión de cocinas de inducción, servicio de imprenta, fabricación de calzado, impresión Braille, servicio de preparación de alimentos, servicio de mantenimiento, instrumentos musicales, servicios de construcción, servicios asociados a un sistema de medición y control, productos alimenticios, servicios de transporte, material de apoyo, con más de 250 productos, lo cual ayuda a este sector de la economía. En la siguiente tabla se observa los productos que se encuentran catalogados en cada uno de los servicios referidos:

Confección Textil	Productos de confección textil - Feria inclusiva. Uniformes escolares
	Productos de confección textil - incorporación productos. Uniformes escolares
	Confección textil incorporación productos. Uniformes escolares bilingüe
	Mobiliario escolar con material textil
	Confección uniformes institucionales
	Ropa trabajo sectores electricos
	Uniformes escolares
	Banderas
	Mochilas u bolsos
	Lencería hospitalaria
	Complementos textiles
Servicio de Limpieza	limpieza general- Feria inclusiva
	limpieza general- incorporación producto
	Limpieza de oficinas- Feria Inclusiava
	Limpieza de oficinas - incorporación producto
Servicio de Cafetería	Cafetería- Feria Inclusiva
	Cafetería- Incorporación de productos

¹⁹²

Para profundizar este apartado, léase el artículo 259 de la codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP en de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>

	Feria Inclusiva
Servicio de Pintura	Incorporación de productos
	Metalmecánica Feria Inclusiva
Servicio de Metalmecánica	Metalmecánica - Incorporación de Productos
	Conexión eléctrica- Feria Inclusiva
Conexión de cocinas a inducción	Conexión eléctrica-Incorporación productos
Fabricación de calzado	Fabricación de Calzado- Feria inclusiva
Impresión Braille	Impresión Braille- Feria Inclusiva
	Preparación de alimentos- Feria Inclusiva
Servicio de Preparación de alimentos	Preparación de alimentos- incorporación productos
	Servicio de mantenimiento- Feria Inclusiva
	Mantenimiento de interiores y exteriores- incorporación productos
	Mantenimiento desbroce- incorporación de productos
Servicio de Mantenimiento	Mantenimiento vehículos- Incorporación productos
	Instrumentos musicales- Feria inclusiva
Instrumentos musicales	Instrumentos musicales- incorporación productos
	Servicios de construcción - Feria Inclusiva
Servicios de construcción	Servicios de construcción- incorporación productos
	Medición y control- Feria Inclusiva
Servicios asociados a un sistema de medición y control	Medición y control - incorporación productos
	Trasporte de carga liviana y mixta- Feria Inclusiva
	Trasporte de carga liviana y mixta- incorporación productos
	Trasporte de carga pesada- Feria Inclusiva
	Trasporte de carga pesada- incorporación productos
	Trasporte- Feria inclusiva (institucional)
	Trasporte- incorporación productos (institucional)
Servicio de Transporte	Trasporte- incorporación productos (operativo)

	Transporte- incorporación productos (ocasional)
	Transporte- incorporación productos (alimentos)
Bienes de la construcción	Bienes de la construcción feria inclusiva
Adquisición de animales	Ganado de leche- Feria inclusiva
Centro de Llamadas	Centro de llamadas - Feria inclusiva
Servicio de comunicación	Cuñas Publicitarias- Feria inclusiva
Material de Apoyo	

Elaborado por: Grace Guerrero Agila

Fuente: SERCOP, obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/catalogos-dinamicos-inclusivos-2/>

En esta tabla se observa que hacen referencia a algunos productos en Feria Inclusiva o en incorporación de productos, lo que significaría que el SERCOP, ha lanzado nuevos productos en servicios ya catalogados, y está haciendo un llamamiento tanto para calificarse como nuevos proveedores mediante la participación en ferias inclusivas con la que llegarán a la suscripción de acuerdos compromiso, así como un llamamiento a proveedores que estén ya catalogados para que se puedan adherir a ofertar nuevos productos en sus categorías según el llamamiento que ha hecho el SERCOP.

De la conversación mantenida con el ex Director de Capacitación y Desarrollo de Proveedores, del Servicio Nacional de Contratación Pública, sociólogo José Arturo Molina, el día 21 de noviembre de 2016 al preguntarle ¿cuál es el inconveniente o limitación que ha tenido la institución en el proceso de catálogo dinámico inclusivo hablando de la catalogación y selección de proveedores para convenios marco de CDI?, él indica que el mayor inconveniente ha sido la definición de participantes, por cuanto se han visto limitados en ciertos bienes, productos o servicios al no contar con proveedores que cumplan con requisitos técnicos, de capacidad de producción, de normas específicas que habilitan el procedimiento como por ejemplo manipulación de alimentos, entre otros, lo cual no permite ingresar a ciertos proveedores a dichos productos o catálogos, teniendo que singularizar los procedimientos a través de oficios circulares que norman dichos catálogos, lo cual permite

acceder a la regla con ciertas excepciones¹⁹³, conversando José, muestra su postura institucional al reiterar lo dicho por el equipo de trabajo del cuaderno de trabajo IV, que señala:

Los actores de la economía popular y solidaria son importantes protagonistas del cambio de la matriz productiva, y representan el motor de la compra pública. En un año su participación en las compras públicas representó más de 500 millones de dólares. Esto se ha logrado a través de la implementación de políticas públicas de inclusión económica y social como la creación de herramientas electrónicas, eficientes y transparentes.¹⁹⁴

Sobre este procedimiento precontractual particularmente lo considero totalmente válido y adecuado para una efectiva inclusión de estos actores exclusivamente, por cuanto el SERCOP, como dice ha implementado políticas en el ámbito de su competencia para buscar inclusión económica y social, para ello ha utilizado una base de datos e información levantada por cada entidad contratante que probó realizar el procedimiento de feria inclusiva por primera vez y quien ya tuvo los inconvenientes manifestados anteriormente, pues hay que decir, una vez que con un proveedor se logró realizar una contratación, bajo las mismas condiciones, es posible seguir interactuando con el mismo, si no ha tenido mayores inconvenientes en el proceso que lo ahuyenten o desanimen a participar, lo cual ha usado esta entidad pública para agrupar a los proveedores micro y pequeños y actores de la economía popular como es el sector asociativo, e incluirlos en un proceso general y único con el cual queda asegurado su participación con el Estado, por intermedio de las órdenes de compra que se les genera en el sistema informático, lo cual ayuda a que produzcan para tal o cual institución, dependiendo de los requerimientos que se tenga, tomando como base el cupo de compra.

En la actualidad, el proceso de feria inclusiva, está siendo usado por el SERCOP como un procedimiento previo con el cual logra catalogar bienes y servicios e incluirlos en el CDI; es decir, usa la feria inclusiva para ejecutivizar el catálogo dinámico inclusivo, lo que denota que al parecer el proceso inclusivo se convirtió en quimérico o lo realizaron utópico por su

¹⁹³ José Arturo Molina, ex Director de Capacitación y Desarrollo de Proveedores, del Servicio Nacional de Contratación Pública, entrevistado por Grace Guerrero Agila, Quito, 21 de noviembre de 2016.

¹⁹⁴ Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, Cuaderno de trabajo IV, Participación de los actores de la economía popular y solidaria y la microempresa en la compra pública en el año 2015, de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/05/participacion_EPS_microempresas_2015.pdf, obtenido el 06 de noviembre de 2016.

forma de aplicación y estamos encaminándonos básicamente al uso del CDI con el cual se está logrando efectiva inclusión.

Sin embargo, queda pendiente ciertos límites fácticos y jurídicos, como se planteó en la anterior herramienta, los que plasmo a continuación:

1. Inconveniente fáctico de acceso a la tecnología.

2. Formato de pliegos complejos para quienes va dirigido, sin que tengan una asesoría personalizada por parte del SERCOP.

3. Los pliegos de procesos de ferias inclusivas para catálogos electrónicos que constan en la página institucional del SERCOP de procedimientos realizados a la fecha, así como la codificación en el artículo 262, plantean la posibilidad de conceder anticipos señalando que si el proveedor requiere a la *entidad contratante* anticipo por la entrega de bienes o servicios normalizados, ésta podrá entregarle un anticipo de mínimo 30% y máximo 70%, lo cual quedará delimitado en el pliego. Así también para la adjudicación de órdenes de compra a través del CDI, aplicarán las garantías de conformidad a la LOSNCP, lo cual representa un límite para las entidades contratantes generadoras de las órdenes de compra, el que analizaré en el siguiente acápite, como limitante jurídico para inclusión; y,

4. La codificación nada dice como sí lo hace la resolución 2015-0000025, que perderá vigencia una vez habilitada la operatividad de la herramienta informática del SERCOP, al respecto de microempresas que aumenten el número de trabajadores o ventas brutas con lo que pasarán a ser consideradas como pequeñas y las pequeñas que serán consideradas medianas y éstas por tanto quedarán excluidas de los beneficios de este sistema. Lo cual debería ser observado por el SERCOP, o quizá nada dice por cuanto ya se encuentra implícito de forma automática dicha categorización, pero debe ser comunicado a la entidad competente para su catalogación adecuada conforme a la realidad de los hechos de cada participante, el no hacerlo puede devenir en limitantes jurídicos y fácticos, pues estos proveedores podrán seguir participando como tal, en el mismo CDI o ferias inclusivas que instauren otras entidades públicas que únicamente revisan la documentación que se presenta en las ofertas técnicas, sobre la base de pliegos precontractuales y podría convertirse en prácticas "criollas" o argucias que distorsionen el sentido de estos dos procesos inclusivos, convirtiéndolos en no efectivos para inclusión.

5. El sistema rotativo debe ser actualizado permanentemente por el SERCOP, pues el catálogo dinámico presenta a todos los oferentes calificados para tal o cual

servicio, sin embargo las entidades contratantes no visualizan que oferente se encuentra o no disponible en su capacidad productiva, y seleccionan previamente al interno mediante actos de simple administración al oferente que mejor cumpla las necesidades del área requirente, para de ahí llevar a cabo la selección en el portal institucional, sino puede observarse dicha circunstancia lo que se provocaría serían re-procesos para seleccionar a otro oferente que se encuentre disponible y tenga su capacidad de producción habilitada para la entrega del bien o servicio.

6. El errado manejo de la herramienta del sistema de catálogo dinámico inclusivo por no ser amigable al usuario, puede generar una opción que únicamente permite que la contratación del servicio se lo realice al inicio de un mes, no pudiendo generar órdenes de compra otro día que no sea el primero de dicho mes, lo cual no permite contrataciones adaptadas a la realidad de las instituciones públicas y obligan a instaurar otros procedimientos que se adapten a dicha realidad, como ínfimas cuantías, para cubrir los días que estén fuera del inicio del mes, lo que puede ser observable por eludir procedimientos o incurrir en malas prácticas de contratación pública.

Con lo cual vemos que este sistema que forma parte del catálogo electrónico posee ciertos detalles que deben ser analizados y revisados por el SERCOP, para pulir al máximo la herramienta que ayude a generar efectiva inclusión, pese a ello, los CDI fomentan la participación equitativa de los emprendedores, los integrantes del CDI tienen la oportunidad de ser contratados por el Estado, por medio de órdenes de compra rotativos de diferentes montos que ayudan a su accionar productivo y a mejorar la condición de vida de sus participantes.

3.1.2.3. Exigibilidad y obligatoriedad de garantías

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, establece en sus artículos 73, 74, 75 y 76, las garantías que deben presentar los adjudicatarios de procesos de contratación.

El artículo 74 señala a la *garantía de fiel cumplimiento*, la cual se usa para seguridad del cumplimiento del contrato y para responder por las obligaciones que contrajeran a favor de terceros, relacionadas con el contrato, para ello el adjudicatario, antes o al momento de la

firma del contrato, rendirá garantías por un monto equivalente al cinco (5%) por ciento del valor de aquel;¹⁹⁵

El artículo 75 manifiesta **garantía por anticipo**, la cual surge por la forma de pago establecida en el contrato, en dicho caso la entidad contratante deberá otorgar anticipos de cualquier naturaleza, sea en dinero, giros a la vista u otra forma de pago, el contratista para recibir el anticipo, deberá rendir previamente garantías por igual valor del anticipo, que se reducirán en la proporción que se vaya amortizando aquél o se reciban provisionalmente las obras, bienes o servicios;¹⁹⁶ y,

El artículo 76 refiere a la **garantía técnica para ciertos bienes**, la cual es usada en los contratos de adquisición, provisión o instalación de equipos, maquinaria o vehículos, o de obras que contemplen aquella provisión o instalación, para asegurar la calidad y buen funcionamiento de los mismos, se exigirá, además, al momento de la suscripción del contrato y como parte integrante del mismo, una garantía del fabricante, representante, distribuidor o vendedor autorizado, la que se mantendrá vigente de acuerdo con las estipulaciones establecidas en el contrato. Estas garantías son independientes y subsistirán luego de cumplida la obligación principal¹⁹⁷.

La resolución 2015-0000025 que es materia de análisis al normar la feria inclusiva en su artículo 7 señala: Anticipo, indicando que la entidad contratante podrá entregar a los adjudicatarios en caso de contratación de bienes o servicios un anticipo de hasta el 70%, lo cual estará publicado en los pliegos precontractuales y en la codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, se refiere el monto mínimo para este anticipo, el cual no será menor del 30% del monto del contrato, así también la codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, al tratar al CDI, refiere la aplicación de anticipo y otras garantías.

De manera que siguiendo nuestro análisis al respecto, hay que indicar que para los actores de la economía popular y solidaria, las micro y pequeñas empresas productoras o prestadoras de servicios, grupos vulnerables y de atención prioritaria, es importante recibir un anticipo que inyecte liquidez a su operación económica, sin embargo, surge un limitante fáctico al momento de la emisión de la garantía o póliza de

¹⁹⁵ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, en 1er Suplemento Registro Oficial, No. 395, (Quito: 04 de agosto de 2008), art. 74

¹⁹⁶ *Ibíd.*, art. 75

¹⁹⁷ *Ibíd.*, art. 76

buen uso de anticipo, requerida por la LOSNCP previo a la suscripción del contrato (en Feria Inclusiva), por cuanto los actores de la economía popular y solidaria, micro empresas y unidades familiares no poseen recursos económicos para cubrir los valores y costos que demanda su emisión, tampoco tienen acceso para el cumplimiento de requisitos que solicitan las aseguradoras o instituciones financieras, como por ejemplo un bien inmueble para garantizar la deuda con la constitución de una obligación hipotecaria, o los años de constitución de la asociación (existencia legal) pues en la mayoría de los casos, este modo de operar es nuevo para este sector lo que limita el acceso y la obtención de las mismas.

Consecuentemente, surge un limitante jurídico para la administración y para los administrados por cuanto sin la entrega previa de la garantía del buen uso del anticipo no se puede celebrar el contrato (en feria inclusiva), porcentaje que incluso no podría variar en el transcurso de la etapa precontractual y contractual pues al generar el proceso de feria inclusiva en la herramienta informática se introduce el porcentaje que corresponderá al anticipo a entregar y el proceso estará ligado desde su inicio hasta su final a dicho porcentaje, lo cual resulta no flexible para los intervinientes.

En el mismo sentido, y con la misma limitación nos encontramos cuando un proceso precontractual supera el valor que resulta multiplicar el coeficiente 0,000002 por el presupuesto inicial del Estado del ejercicio económico, que para el año 2016 es de 59.670,20 dólares de los Estados Unidos de América, en donde existe la obligatoriedad de presentar la garantía de fiel cumplimiento del contrato por el 5% del valor del mismo, generando costos que no pueden ser atendidos por el adjudicatario y por los mismos limitantes al momento de presentar la documentación a las entidades financieras o aseguradoras, configurándose como un limitante jurídico, para el adjudicatario, quien no podrá celebrar el contrato, en procesos de feria inclusiva, dentro de los 15 días que señala el artículo 69 de la LOSNCP, y esto lleva implícito que la administración tenga la obligación de declararlo adjudicatario fallido y entren en causal para suspensión del RUP por el lapso de 3 años¹⁹⁸, de igual manera se genera la duda de cómo asegurar el fiel cumplimiento de un contrato, en procesos de contratación por intermedio del

¹⁹⁸ El artículo 19 de la LOSNCP, indica que una de las causales para ser suspendido en el Registro único de proveedores, es ser declarado contratista incumplido o adjudicatario fallido, durante el tiempo de 5 y 3 años, respectivamente, contados a partir de la notificación de la resolución de terminación unilateral del contrato o declaratoria de adjudicatario fallido.

catálogo dinámico, donde se generan órdenes de compra, con las cuales se formaliza la contratación sin necesidad de suscribir contratos, perjudicando no solo al oferente que quiso participar con el Estado sino también alterando la economía global del país, pues se le obstruye de la misma forma su oportunidad de acceder a la economía para generar ingresos para sí y sus socios.

3.1.2.4. Falta de categorización adecuada de proveedores y productores

La codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, norma el procedimiento de feria inclusiva en su capítulo IV, a partir del artículo 338, en donde como innovación surge que en caso de que un bien o servicio no esté catalogado u homologado, la entidad contratante instaurará un procedimiento de feria inclusiva previa autorización del SERCOP.

El artículo 339, determina los proveedores que pueden participar en el procedimiento, definiendo 4 tipos, **1.** Organizaciones de economía popular y solidaria: sector asociativo, comunitario, cooperativo, artesanos, y gremios artesanales; **2.** Asociaciones de unidades económicas populares (sociedades de hecho); **3.** Unidades económicas populares; y, **4.** Consorcios, sociedades y compañías de economía privada y economía mixta (micro y pequeñas empresas).

Las etapas del procedimiento de feria inclusiva no han variado de las señaladas en la resolución No. 2015-0000025, pero en el artículo 345 al hablar de la metodología de evaluación, se indica que la metodología será cumple/ no cumple, como hasta la presente fecha se utiliza, y aquellos proveedores que cumplan todos los requisitos mínimos, pasarán a una evaluación por puntaje, en donde se ha innovado criterios de inclusión: Asociatividad y de igualdad, desagregándose de cada uno de ellos ítems como a continuación se visualiza:

Tabla 1.

a) Asociatividad: Criterio de inclusión a ser utilizado por todas las entidades contratantes, con el cual se promueve la participación de organizaciones y unidades de la economía popular y solidaria, con la determinación de puntaje sobre las condiciones jurídicas de los participantes.

Tipos de Oferente	Puntaje
Grupo 1. Organizaciones de economía popular y solidaria: sectores comunitarios, asociativos, cooperativos, gremios artesanales y demás figuras jurídicas que contemple la normativa en relación a los actores de la EPS.	50
Grupo 2. Artesanos calificados (personas naturales)	30
Grupo 3. Unidades económicas populares (personas naturales)	20
Grupo 4. Sociedades y compañías de economía privada y economía mixta	0

Nombre: Tabla 1. Asociatividad

Fuente: SERCOP 2016

Tabla 2.

b) Criterios de igualdad: Criterio de inclusión a ser utilizado por todas las entidades contratantes, con el cual se prioriza la compra inclusiva a los oferentes que cuenten con miembros que acrediten los criterios que a continuación se detallan:

Criterios	Hasta el 25% de personas	Más del 25% de personas
Identidad de género	10	20
Intergeneracional	10	20
Pueblos y nacionalidades	10	20
Persona con discapacidad	10	20
Movilidad humana	10	20

Nombre: Tabla 2. Criterios de igualdad

Fuente: SERCOP 2016

Estas condiciones se han planteado de igual forma para la selección de proveedores para la catalogación en el catálogo dinámico inclusivo, ante esta circunstancia surge otro limitante jurídico, pues a la presente fecha ninguna entidad del Estado ha podido identificar y

categorizar de manera adecuada y eficaz a los proveedores o productores, es así que bajo una misma categoría puede considerarse a asociaciones, que son a la vez, asociaciones, microempresas y artesanos, lo cual dificulta a la entidad contratante al momento de asignarle un puntaje, pues surge la disyuntiva de asignarle, con estos porcentajes, la puntuación del grupo 1 (50 pts.); o la del grupo 2 (30 pts.), más aún con la nueva determinación de proveedores participantes al procedimiento de feria inclusiva, donde en el número 4 unifica los consorcios, sociedades y compañías de economía privada y economía mixta (identificándolas como micro y pequeñas empresas), a quienes no se les otorga ningún puntaje, pese a ser micro y pequeñas empresas, lo que en la lógica es contradictorio pues es a este sector a quien también va dirigido este procedimiento por el sentido expuesto en la normativa.

El artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en adelante COPCI, señala la definición y clasificación de las MIPYMES, al indicar que la micro, pequeña y mediana empresa es toda persona natural o jurídica que, como una unidad productiva, ejerce una actividad de producción, comercio y/o servicios, y que cumple con el número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales, señalados para cada categoría, de conformidad con los rangos que se establecerán en el reglamento de este Código¹⁹⁹. El reglamento a la estructura de desarrollo productivo de inversión, hace la clasificación y categorización de los productores, usada por la generalidad de entidades, en donde se dice que:

a.- Micro empresa: Es aquella unidad productiva que tiene entre 1 a 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de cien mil (US \$ 100.000,00) dólares de los Estados Unidos de América;²⁰⁰

b.- Pequeña empresa: Es aquella unidad de producción que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre cien mil uno (US \$ 100.001,00) y un millón (US \$ 1000.000,00) de dólares de los Estados Unidos de América;²⁰¹ y,

c.- Mediana empresa: Es aquella unidad de producción que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre un millón uno (USD

¹⁹⁹ Ecuador, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, en Registro Oficial Suplemento, No. 351, (Quito: 29 de diciembre de 2010), art. 53

²⁰⁰ Ecuador, *Reglamento a la estructura de desarrollo productivo de inversión*, en Registro Oficial Suplemento, No. 450, (Quito: 17 de mayo de 2011), art. 106

²⁰¹ *Ibíd.*, inciso segundo.

1.000.001,00) y cinco millones (USD 5000.000,00) de dólares de los Estados Unidos de América.

En caso de inconformidad frente a las variables aplicadas, se estará a lo señalado en el inciso segundo del artículo 53 del Código de la Producción, Comercio e Inversiones, esto es que el valor de las ventas brutas primará por sobre el número de trabajadores²⁰², lo cual debería ser a mi parecer el criterio referencial o requisito a cumplir por cada una de ellas para categorizarse como tal, no por el hecho de que el capital está por sobre el hombre, sino en el sentido de que la producción que realizan al interior de estas empresas y las ventas consecuencia de ello, no siempre está sujeto al número de trabajadores y como tal sujeto a la productividad laboral de cada uno de ellos, entendida como la cantidad de "riqueza" creada por cada trabajador, medido por la eficiencia y la efectividad de cada trabajador en la generación del valor agregado o producción bruta,²⁰³ pues con un número reducido de trabajadores con horas razonables de trabajo puede llegar a producirse más que con un número exagerado de ellos, si trabajan con eficiencia y efectividad, y es lo que las entidades rectoras y reguladoras en la materia como en la tributaria, deben considerar para catalogar a empresas y controlar que pasen a catalogarse de micro a pequeña, de pequeña a mediana y de mediana a grande, y evitar la prolongación de errados criterios de "compasión" o "altruismo" para estos grupos.

No está por demás indicar que este criterio apegado a un factor, las ventas, debe ser analizado por expertos en la materia, pues no pretendo indicar que sea un parámetro decisivo dejando de lado factores de producción que se complementan como la capacidad instalada, la capacidad de producción, la estructura del capital, acceso a financiamiento, capacidad productiva, canales de distribución, productividad de sus activos, los cuales al interno de cada empresa deben contar con un análisis más riguroso por cuanto estos se combinan para la generación de bienes y servicios, pero considero que para el caso que tratamos de analizar ayudaría este elemento, al ser el *resultado evidente y palpable* del todo el proceso generado.

El artículo 107 determina que los artesanos serán categorizados por su tamaño, tomando en cuenta el nivel de ventas anuales y el número de empleados como micro,

²⁰² Ibíd., incisos tercero y cuarto.

²⁰³ Definición tomada del artículo "Indicadores de productividad de la industria ecuatoriana - Año 2008", escrito por Patricio Ruiz, en *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*, coordinado por Hugo Jácome y Katuska King. (Quito: FLACSO, Sede Ecuador: Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), 2013. Obtenido de http://www.industrias.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/ESTUDIOS_INDUSTRIALES_MIPYMES.pdf

pequeñas o medianas empresas, sin que ello ayude al problema que en la práctica surge con este tipo de proveedores en las contrataciones en las que intervienen, pues podría ser sujeto incluso de quejas y reclamos para entorpecer el buen cauce del procedimiento precontractual, al reclamar la categorización en el nivel asociativo más alto o incluso sumatoria/ acumulación de puntajes por categorizaciones, de lo cual no se ha pronunciado el ente rector en materia de contratación pública ni del sector productivo del país.

3.1.3. Límites fácticos:

Dentro de los límites fácticos que obstaculizan a los actores de la economía popular y solidaria, entre ellos el sector asociativo, el que nos ha servido a manera de ejemplo, a las micro y pequeñas empresas, a incluirse en el campo de la contratación pública de manera efectiva, encontramos:

a) Realidad social y educativa baja de los oferentes a quienes va dirigido el procedimiento de feria inclusiva y catálogo dinámico inclusivo.

b) Restricción de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales, la mayor fuente comunicacional es el internet.

c) No accesibilidad a medios y fuentes tecnológicos.

d) Insuficiente capacidad individual de producción para cubrir las necesidades que demandan las entidades contratantes.

e) Escasos recursos económicos para financiar el proceso de producción.

f) Trabas para el acceso a financiamiento y obtención de garantías para salvaguardar los procedimientos de contratación pública.

g) Problemas de sustentabilidad, que está ligado a la capacidad de producción de estos participantes, por cuanto en la cotidianeidad cuando una asociación, micro o pequeña empresa celebra un contrato con el Estado, ésta se dedica únicamente a ese contrato, para no incurrir en incumplimientos y si la entidad contratante no cancela los valores por el bien o servicio contratado a tiempo, provoca falta de sustentabilidad, poniendo en riesgo la actividad de la contratista, riesgo con sus proveedores a quienes se les cancela de contado por ser otras asociaciones o pequeños proveedores, lo que inclusive puede llevar al cierre de dicha micro o pequeña empresa o disolución de dicha asociación.

h) Altos costos para ingresar al "formalismo", por cuanto se necesita alcanzar exigencias técnicas y legales no accesibles por su propia condición y realidad, así también necesitan mantener una estructura de capital acorde al giro de su negocio o emprendimiento; es decir, tener fuentes de financiamiento eficientes en términos de costos y plazos que permiten estandarizar procedimientos productivos en su cadena de valor, residuos de materias primas entre otros, lo que conlleva la dificultad en la interoperación con proveedores que suministren materias primas de forma permanente para alcanzar las cantidades de producción requeridas, lo que en la mayoría de casos no garantiza la participación con el Estado a través de la contratación pública.

i) Altos costos por asesoramiento técnico y legal, para entender un pliego precontractual que lleva a la presentación de las ofertas físicas a las entidades contratantes, así como para el manejo de la herramienta informática, una falla en ésta, y la posibilidad de participación se cierra por completo, sin mirar ni resarcir los gastos incurridos.

j) Falta de financiamiento, o falta de conocimiento de líneas de crédito que puedan entregar ciertas instituciones públicas o privadas.

k) En caso de haber accedido a garantías o pólizas ya sea de buen uso del anticipo o fiel cumplimiento del contrato, existe la imposibilidad de inmovilizar el dinero, para cubrir dichas pólizas o garantías por el tiempo que dure la ejecución del contrato o se finalice la amortización del anticipo, lo cual limita la liquidez del contratista.

l) Falta de acciones de fomento para lograr la participación de este tipo de actores al mercado, a pesar de que en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en su artículo 128 se establece que "el Estado fomentará, promoverá y otorgará incentivos a las personas y organizaciones amparadas por esta Ley, con el objetivo de fomentar e impulsar su desarrollo y el cumplimiento de sus objetivos en el marco del sistema económico social y solidario"²⁰⁴, de igual forma el artículo 130 *ibídem*, señala que las instituciones del Estado y los GADs deberán coordinar acciones para la promoción, fomento e incentivos a las organizaciones sujetas a dicha ley con el propósito de evitar duplicidad de incentivos.

La ley *ibídem*, como mencionamos determina medidas de fomento a favor de las personas y organizaciones amparadas en la ley, en algunas áreas, tal es así que la primera medida está dada en:

²⁰⁴ Ecuador. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, en Registro Oficial, No. 444, (Quito: 10 de mayo de 2011), art. 128

i) Contratación pública²⁰⁵, manifestando que el ente rector del sistema nacional de contratación pública de forma obligatoria implementará en los procedimientos de contratación pública establecidos en la Ley de la materia, márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por la Ley, estableciendo un orden de prelación: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria; y Unidades Económicas Populares. Se plantea ya la feria inclusiva como uno de los procedimientos de contratación que las entidades contratantes utilizarán para priorizar la adquisición de obras, bienes o servicios normalizados o no normalizados provenientes de estos actores, lo cual está cumpliéndose, con las limitaciones ya enunciadas.

ii) Formas de Integración Económica²⁰⁶.- Todas estas formas, se beneficiarán de servicios financieros especializados; y, servicios de apoyo en: profesionalización de los asociados, asesoría de procesos económicos y organizativos, acreditaciones y registros, y acceso a medios de producción. Lo que podríamos decir está ejecutándose por intermedio del Instituto de Economía Popular y Solidaria, a través de la Dirección de Fortalecimiento de Actores quien brinda servicios tales como: apoyo a los actores de la EPS en procesos organizativos y asistencia técnica para su constitución ante el organismo de control de las organizaciones de la EPS, fortalecimiento de las capacidades de los actores de la EPS a través de procesos de capacitación en articulación con otras instituciones, apoyo en la organización y fortalecimiento de los actores de la EPS para la generación de emprendimientos a través de la articulación interinstitucional, difusión y promoción de la normativa de la EPS.²⁰⁷

Sin embargo el problema a mi criterio es que se circunscribe únicamente a la etapa inicial de su creación y a la capacitación sea de normativa o de formas de generar emprendimientos, nada se muestra con relación a fomento de iniciativas de financiamiento o colaboración para el acceso a financiamiento con instituciones públicas o privadas, lo cual es un problema pues existe mayor número de organizaciones creadas que en un momento dado llegan a verse inmovilizadas por falta de iniciativa y acceso a fuentes económicas o de financiamiento para la producción.

²⁰⁵ Ecuador. *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, en Registro Oficial, No. 444, (Quito: 10 de mayo de 2011), art. 131

²⁰⁶ *Ibíd.*, art. 131

²⁰⁷ Ecuador, *Instituto de Economía Popular y Solidaria*, obtenido de <http://www.economiasolidaria.gob.ec/formacion-y-fortalecimiento-de-actores-2/>, el 05 de noviembre de 2016.

iii) Financiamiento, señalando que la Corporación y la banca pública diseñarán e implementarán productos y servicios financieros especializados y diferenciados, con líneas de crédito a largo plazo destinadas a actividades productivas de las organizaciones amparadas por la ley. Se indica que se podrá por parte de instituciones del Estado cofinanciar planes, programas y proyectos de inversión para impulsar y desarrollar actividades productivas, sobre la base de la corresponsabilidad de los beneficiarios y la suscripción de convenios de cooperación. Situación que no se ha cumplido y que genera a mi parecer el mayor limitante fáctico para los actores, lo que deviene en inconvenientes jurídicos, que se canalizan y visualizan como barreras de otros actores que quisieran participar.

iv) Medios de pago complementarios, una medida de fomento en donde se dice que las organizaciones que conforman la Economía Popular y Solidaria podrán utilizar medios de pago complementarios, sea a través de medios físicos o electrónicos, para facilitar el intercambio y la prestación de bienes y servicios, dentro de las prescripciones en la ley, circunstancia que al estar ligada a medios tecnológicos no ha sido enraizada en los actores objeto de estudio, lo cual implicaría limitación por lo mencionado líneas arriba.

Las otras medidas de fomento como educación y capacitación en todos los niveles del sistema educativo del país, el incentivo de propiedad intelectual, para apoyar y brindar asesoría técnica, para la obtención de marcas colectivas, y otros instrumentos de orden legal que promuevan la protección de los conocimientos colectivos, saberes ancestrales, obtenciones vegetales, la difusión para incentivar el consumo de bienes y servicios ofertados por las personas y organizaciones de la economía popular y solidaria, la seguridad Social para dichos actores y la equidad, son medidas mucho más factibles que pueden generarse con voluntad política y empoderamiento de misiones de las entidades públicas, lo cual ayudaría a estas personas a introducirse no solo en el mercado, sino también que ayudaría para reconocerlas con amplio espectro propiciando su desarrollo; y,

m) Problemas de iliquidez, por falta puntual de pagos a contratistas.

Desde el año 2013, se inicia en la Asamblea Nacional, con la calificación y petición el trámite de Proyecto de Ley Reformatoria a la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, presentado por la asambleísta Paola Pabón.

El proyecto nació para reformar una disposición transitoria, sin embargo la comisión con fecha 07 de agosto de 2013, resolvió realizar una reforma integral a la Ley, encaminada a

resolver problemas que aquejaban al sector popular y solidario, es así que el 16 de diciembre de 2015, se debatió el primer proyecto aprobando en el informe la modificación del título que trataba el "Proyecto de Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario" por el de "Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria".

Dentro de los problemas que se evidenciaron para este sector se muestra en dicho informe: a) Falta de claridad en la definición de este sector; b) insuficiente regulación normativa para los sectores comunitario y asociativo; c) lentitud en el registro, catastro y obtención de personería de estos actores; d) dificultades para la obtención de títulos habilitantes para el desenvolvimiento económico de los actores de la economía popular y solidaria (RUP, registro sanitario, acceso al régimen simplificado de tributación para organizaciones); e) inconvenientes en el registro y control de las unidades productivas existentes dentro del sector; f) imprecisiones dentro del régimen legal de estos actores; g) insuficiencia en las medidas de incentivo, fomento y promoción del sector;²⁰⁸ lo que afianza la temática plasmada en este trabajo investigativo, por cuanto los integrantes y actores que participan en este sector directa e indirectamente se ven aquejados por esta problemática y buscan por medio de la Función Legislativa la reforma a la ley que dio vida al tema, para obtener una solución eficiente al respecto, de lo cual se ha logrado con el proyecto de ley reformativa:

a) Separar al sector popular y solidario del financiero popular y solidario para normar según la materia lo que corresponda,

b) Simplificación del articulado relacionado al registro, catastro y obtención de personería jurídica de estos actores, con miras a facilitar el acceso a las medidas de incentivo, fomento y promoción previstos en la LOEPS, para ello se identifica como actores de la economía popular y solidaria a las personas naturales y jurídicas que se adhieren y practican los principios señalados en la ley,

c) La personería jurídica de las organizaciones las concede la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria cuando sea requerido el control y en el ministerio de ramo, cuando sea requerido la supervisión,

d) Se prevé la posibilidad de las organizaciones de realizar varias actividades afines a su objeto social,

²⁰⁸ File:///C:/Users/Grace/Desktop/Andina%20maestria/TESIS/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20234278.pdf, obtenido el 13 de noviembre de 2016.

e) Se reconoce organismos de apoyo como corporaciones y fundaciones creados bajo el código civil quienes otorgan créditos a los actores de la economía popular y solidaria.

f) Se aclara las definiciones de las formas de organización, el procedimiento para su creación, actividades permitidas, régimen de sanciones, procedimientos de liquidación y disolución, acceso a un sistema impositivo simplificado²⁰⁹.

De manera que observando y revisando la normativa, la práctica laboral y el debate en la función Legislativa, se evidencia problemática que debe ser resuelta de forma integral, para efectivizar a esta forma de organización y mejorar el sistema económico reconfigurado, y lo cual me ha permitido decir que de los dos procedimientos inclusivos, he evidenciado que la Feria Inclusiva, es un procedimiento que ayuda a la inclusión pero no se torna efectiva por los limitantes observados y analizados, mientras que el procedimiento de sistema de catálogo inclusivo CDI, pese a tener limitantes llega a ser efectivo para la inclusión exclusiva de los actores de la EPS, sector asociativo y micro y pequeñas empresas, por lo que es necesario plantear algunas alternativas de solución, las cuales paso a plantear en el segundo punto de este capítulo.

3.2. Alternativas de solución que ayuden a mejorar la inclusión de los actores de la economía social y solidaria en el sistema económico y en la contratación pública.

Como se ha dejado claro en el desarrollo del presente trabajo de investigación, los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas son la mayor fuente dinamizadora de la economía ecuatoriana, quizá denominada economía informal, siendo la fuente de mayor generación de trabajo, las microempresas por ejemplo han generado trabajo a través de las compras públicas que realizan las entidades del Estado solo en el año 2015 más de 17.000 empleos directos y más de 4.000 indirectos a nivel nacional, mientras que los actores de la economía popular y solidaria han generado más de 10.000 empleos directos y más de 2000 empleos indirectos,²¹⁰ lo que da la pauta para afirmar lo dicho y buscar mejores

²⁰⁹ Ibíd. Obtenido el 14 de noviembre de 2016.

²¹⁰ Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, Cuaderno de trabajo IV, Participación de los actores de la economía popular y solidaria y la microempresa en la compra pública en el año 2015, de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/05/participacion_EPS_microempresas_2015.pdf, obtenido el 14 de noviembre de 2016.

condiciones que ayuden a su incremento y participación en el mercado por medio de esta gestión de gobierno.

3.2.1. Políticas públicas²¹¹

Una de las propuestas globales que planteo como alternativa de solución es implementar, fortalecer y dar seguimiento a la gestión de todos quienes formamos parte del Estado, cumpliendo y coordinando las competencias exclusivas del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados por intermedio de las políticas públicas, orientadas a cubrir los desafíos de equidad, eficiencia, productividad y transformación productiva, de manera que se constituyan como políticas macroeconómicas y sectoriales, sujetas al Plan Nacional de Desarrollo, con el cual entrelazamos los programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; para obtener y fortalecer el buen vivir que buscamos.

Las políticas públicas como lo menciona Eugenio Lahera P. deben ser vistas como las soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos,²¹² por lo tanto deben cobijar los problemas que enfrentamos tanto en el sistema económico social y solidario como en la economía popular y solidaria de manera que se constituyan como soluciones a dichos problemas y permita alcanzar desarrollo integral tanto de los ecuatorianos que nos encontramos presentes al momento como de las futuras generaciones, sin que éstas políticas midan gobiernos, colores, tendencias políticas y partidos políticos, sino que por el contrario midan igualdad, efectividad, eficiencia, desarrollo y productividad. La política en este contexto debe estar armonizada con las políticas públicas y viceversa, pues política sin políticas públicas es política limitada; es decir, es un sistema político concentrado en la

²¹¹ Para Muller y Surel, (1998) las políticas públicas no existen naturalmente en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación por parte de los científicos sociales, los mismos que para analizarlas deben primeramente optar por un enfoque teórico, es decir deben elegir desde donde mirar a las políticas públicas.

Las políticas públicas, para Verónica Vallejo Castro, estudiante de maestría de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador- FLACSO, en la revista *Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública*, publicada en noviembre de 2014, y obtenida el 06 de diciembre de 2016 de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6404/4/RFLACSO-MP1%281%29.pdf>, son el conjunto de propósitos y acciones emprendido por las autoridades públicas, definición tomada por cuanto se ajusta a la idea planteada en el presente trabajo.

²¹² Eugenio Lahera P., *Política y políticas públicas*, en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. “Similitudes y diversidades”, Serie. Políticas sociales, No. 95, División de Desarrollo Social. Naciones Unidas. CEPAL (Santiago de Chile: 2004), 7. Obtenido de file:///C:/Users/Grace/Downloads/POLITICAS%20PUBLICAS%20CEPAL.pdf

distribución del poder entre los agentes políticos y sociales y por el contrario políticas públicas que desconsideren la política, debilitan la gobernabilidad social. Las políticas públicas sin política tienen un problema de diseño.

En este sentido y en palabras de Lahera, los gobiernos son instrumentos para la realización de políticas públicas más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público, como dado por su organización, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas;²¹³ es decir, que los gobiernos deben coordinar acciones con los partidos políticos o movimientos políticos para gestionar las políticas públicas que instauren, de manera que se cimienten bases relacionadas a dichas políticas, tomando en consideración que éstas son un factor común de política y de las decisiones del gobierno y de la oposición.

Las políticas públicas pueden ser entendidas para varios autores como la acción por parte del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos, lo cual puede resultar una definición muy amplia pues algunos autores entienden como políticas lo que puede hacer el Estado o lo que puede dejar de hacer el Estado frente a una problemática inmersa en la agenda política.

José Luis Méndez Martínez, en su obra *Análisis de políticas públicas: Teoría y casos*,²¹⁴ hace una diferenciación entre política pública y decisión pública, incluso establece más situaciones a ser consideradas, la primera situación en la que el Estado no reconoce un problema y por tanto no existe decisión consciente de tomar acciones específicas; la segunda en donde el Estado, reconoce el problema, diagnostica dicho problema, crea un objetivo y una estrategia pero decide no ir más allá, es decir no toma acciones específicas para solucionar dicho problema, la tercera situación en la que el Estado, ante una problemática ejecuta o programa acciones encaminadas a solucionar dicho problema con la utilización de ciertos incentivos monetarios, de organización, legales, entre otros, lo que el autor denomina política pública, de manera que la decisión pública se diferencia de la política pública, porque con ella no se llega a ejecutar estratégicamente acciones conscientes dirigidas a la solución del problema.

Para alcanzar resultados adecuados, es necesario políticas de excelencia, entendiendo por tales a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y,

²¹³ Ibid., pag. 8

²¹⁴ José Luis Méndez Martínez, "Análisis de Políticas Públicas: Teoría y casos", 1era Edición, (México: El Colegio de México, 2015), 78-80

frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado,²¹⁵ en donde su elaboración esté sujeta a la aplicación de ciertas características, como se puede observar a continuación:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?),
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento,
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social,
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?),
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?),
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas),
7. Oportunidad política,
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?),
9. Claridad de objetivos,
10. Funcionalidad de los instrumentos,
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)²¹⁶

En el contexto de elaboración de políticas públicas de excelencia, es menester observar sin ahondar en ellas, por no ser objeto de la presente tesis, que las políticas públicas se dividen en cinco fases; la primera: identificación del problema por parte del Estado; la segunda: formulación de las posibles soluciones al problema; la tercera: elección de una determinada solución o decisión; la cuarta: implementación; y finalmente, la quinta: evaluación, lo cual en la práctica y con el uso adecuado de la técnica llevan a una formulación eficaz con miras a lograr el objetivo planteado.²¹⁷

Para nuestro re configurado sistema económico, podrían establecerse políticas macroeconómicas y sociales orientadas a cumplir los principios de la economía popular y solidaria expuestos en nuestro primer capítulo es decir, políticas integrales encaminadas a:

²¹⁵ Eugenio Lahera P., Política y políticas públicas, en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. “Similitudes y diversidades”, Serie. Políticas sociales, No. 95, División de Desarrollo Social. Naciones Unidas. CEPAL (Santiago de Chile: 2004), 8. Obtenido de file:///C:/Users/Grace/Downloads/POLITICAS%20PUBLICAS%20CEPAL.pdf.

²¹⁶ Tomado de Eugenio Lahera P., Política y políticas públicas, en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. “Similitudes y diversidades”, Serie. Políticas sociales, No. 95, División de Desarrollo Social. Naciones Unidas. CEPAL (Santiago de Chile: 2004), Fuente: CIPE (1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets”, Washington. Obtenido de file:///C:/Users/Grace/Downloads/POLITICAS%20PUBLICAS%20CEPAL.pdf.

²¹⁷ Para ampliar el contenido puede leerse: Revista Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, publicada en noviembre de 2014, en <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6404/4/RFLACSO-MP1%281%29.pdf>, 103-105

- Considerar al mercado como el elemento complementario que es, de manera que se elimine la propiedad privada sobre los medios de producción que conducen a la explotación del hombre por el hombre, y surja la propiedad social con el compromiso de buenas relaciones sociales entre seres humanos y en armonía de éstos con la naturaleza, de forma que exista igualdad y redistribución de riqueza, porque como dijimos, nadie busca emprender para no obtener beneficios, el hecho está dado en que sea equitativo la distribución de la misma.

- Incentivar la protección de abusos del mercado y todas las prácticas anticompetitivas que pueden producirse por la búsqueda de acumulación de capital, con el apoyo y seguimiento a la gestión de la entidad rectora de la materia.

- Concientizar que el cambio de la matriz productiva planteada por el gobierno busca cerrar brechas internas y externas consolidadas por muchos años sobre la idea basada en economía extractivista de elementos no renovables de la naturaleza, considerándola como el espacio de donde se obtienen únicamente materias primas, de manera que, se desmercantiliza la naturaleza expidiendo legislación alrededor del funcionamiento de ella, observando los límites y alcances de sustentabilidad y renovabilidad, sus ciclos, su regeneración, entre otras calidades, lo que generaría una economía subordinada a la ecología con actividades productivas que generen ingresos económicos y desarrollo, con cuidado de la naturaleza y de la vida de los habitantes en ella.

- Sobre la base del mejoramiento de la economía plantear inversión pública social sostenible y redistributiva que alcance los niveles de calidad de vida para todos los ciudadanos.

- Asegurar financiamiento a todos los actores que intervienen en actividades productivas, delimitando realidades sociales, económicas y productivas que permitan movilidad de recursos económicos con tasas de interés acordes a la delimitación de cada actor interviniente y solicitante de financiamiento.

-Incentivar la participación en la economía con el Estado por medio de las compras públicas incluyentes que promuevan empleo sostenible, producción nacional, mayores niveles de exportación con sujeción a políticas fiscales que permitan competir a nuestros productores con los demás del mundo en el mercado.

Las políticas públicas encaminadas a la economía popular y solidaria, podrían configurarse en:

-Promoción de estos actores en la economía nacional de manera que su rol no esté supeditado a la producción para satisfacer un peldaño en las cadenas productivas, sino por el contrario que exista la decisión de constituirse como actores principales de la economía, generadores de empleo directo y producción directa para el mercado nacional e internacional.

-Promoción del conocimiento en tecnología e inversión pública social en esta área, de manera que el acceso a medios tecnológicos e informáticos aumente gradualmente, iniciando especialmente en las zonas rurales para continuar con las urbanas y lograr que la totalidad de la población tenga acceso a ello para ejecutivizar los emprendimientos.

- Ejecutar las medidas de fomento tratadas como límites facticos para la efectiva inclusión de estos actores, de manera que no queden en letra muerta dichas medidas que tienen su razón de ser para ayudar a micro y pequeñas empresas, sector asociativo, comunitario y cooperativo así como a las unidades económicas familiares que gozan de una realidad compleja y distinta al resto de los actores de la producción en la economía a nivel nacional.

-Empoderar la idea en estos actores, mediante capacitaciones dirigidas por entidades del Estado, de que las ayudas y medidas de fomento que se les proporciona, no son perennes para socapar o perpetuar la pobreza, la inactividad o quememportismo sino más bien conseguir progreso igualitario, justo y equitativo.

-Fomentar la participación cooperativista, el trabajo autónomo, las redes de producción, empresas o personas autogestionadas, para una economía social y solidaria que valore y promueve la participación democrática de las personas y los colectivos en los procesos económicos en que actúen.

- Dinamizar y agilizar su participación en las compras públicas, con procedimientos más sencillos en cuanto a documentación y utilización de herramientas, lo que me lleva a plantear la segunda alternativa orientada a la gestión en la práctica.

3.2.2. Propuesta de mejoramiento para la contratación a través de la adecuación del procedimiento de feria inclusiva.

De la experiencia que he adquirido, laborando en la segunda institución catalogada por el SERCOP, como la entidad que más adjudicó a actores de la economía

popular y solidaria en el año 2015²¹⁸, propongo una reforma a la actual resolución 2015-0000025, contenida hoy por hoy en la codificación y actualización de las resoluciones del SERCOP, de manera que desde de lo pequeño se pueda ayudar a los actores a que su participación con las entidades contratantes sea más prolija y sencilla, rompiendo barreras al momento de presentar sus ofertas, con la presentación de un formulario único, que contenga la información precisa, además de que se tenga en cuenta lo siguiente:

2.2.2.1. Los tiempos establecidos para el cronograma que actualmente se ejecuta en la herramienta, son los más convenientes, pues proporcionan agilidad en la contratación a fin de cumplir la planificación programada por las entidades contratantes, por lo tanto se deberá reformar el artículo 8. Etapas y cronograma, o artículo 338 de la codificación y actualización de resoluciones del SERCOP, por lo siguiente:

Tabla 3. Etapas y cronograma del procedimiento de feria inclusiva.

Etapa	Descripción	Plazo
<ul style="list-style-type: none"> Fecha de Publicación 	<ul style="list-style-type: none"> Inicio de proceso, publicación en medio social y en portal de compras públicas (a discreción de la entidad contratante). 	<ul style="list-style-type: none"> Fecha de inicio de procedimiento.
<ul style="list-style-type: none"> Socialización (Audiencia de preguntas y aclaraciones) 	<ul style="list-style-type: none"> Periodo en el cual se explica a proveedores interesados e invitados sobre la contratación a realizar, se responderán consultas y plantearan aclaraciones. Se dará a conocer los requisitos mínimos solicitados y demás condiciones del procedimiento. 	<ul style="list-style-type: none"> Se desarrollará en un plazo máximo de 3 días, contados desde la fecha de publicación del proceso

²¹⁸

Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, Cuaderno de trabajo IV, Participación de los actores de la economía popular y solidaria y la microempresa en la compra pública en el año 2015, de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/05/participacion_EPS_microempresas_2015.pdf, obtenido el 06 de noviembre de 2016.

<ul style="list-style-type: none"> • Fecha entrega Ofertas 	<ul style="list-style-type: none"> • Límite 	<ul style="list-style-type: none"> • Período de presentación de los documentos solicitados como requisitos mínimos y para evaluación por parte de oferentes interesados en la contratación en el lugar establecido en la convocatoria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dentro del término de 2 días contados desde la etapa de socialización.
<ul style="list-style-type: none"> • Fecha de Apertura y revisión de las Ofertas 		<ul style="list-style-type: none"> • Período en el cual la comisión técnica o delegado, apertura y revisa las ofertas que han presentado los oferentes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fecha para la apertura de los sobres de las ofertas
<ul style="list-style-type: none"> • Fecha Estimada de Adjudicación 		<ul style="list-style-type: none"> • Acto con el cual la entidad contratante resolverá sobre la adjudicación a los participantes que hayan cumplido los requisitos mínimos y de evaluación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Máximo 3 días de finalizada la etapa anterior.

Nombre: Tabla 3. Etapas y cronograma para el procedimiento de feria inclusiva.

Fuente: SERCOP- Resolución 2015-0000025- y Resolución 2016-0000072, obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>.

Elaborado por: Grace Guerrero Agila

2.2.2.2. La convocatoria del procedimiento de contratación deberá realizarse por la entidad contratante, por cualquier medio de comunicación social, debido a que cada entidad debe contar con un presupuesto económico para contratación de productos o servicios comunicacionales, el mismo que depende de los recursos que le son entregados y que en ciertos casos pueden ser limitados para todos los procesos de contratación que se desarrollen en las entidades por este mecanismo, reformando así el texto del artículo 6 de la resolución o artículo 342 de la codificación y actualización de resoluciones del SERCOP.

2.2.2.3. Se deberán reformar los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14 de la resolución mencionada, o artículos 343, 344, 345 y 346 atendiendo las etapas que se señalan en el primer numeral de este documento.

a) Los participantes podrán remitir por correo electrónico las preguntas o consultas o realizarlas de forma presencial en la audiencia de preguntas y aclaraciones contempladas en la etapa de socialización.

b) Los oferentes deberán llenar un formulario único, y entregarlo a la entidad contratante, en el cual se detalle la información resumida del proceso de contratación, de manera que se simplifique y agilice la gestión de los proveedores que se encuentren interesados en el procedimiento. (*Ver documento anexo No. 1*).

c) Al considerar que los oferentes que participan en este procedimiento deben adherirse a las condiciones económicas, resulta inoficioso dicha aceptación por medio electrónico, por lo que se propone que no se adhieran electrónicamente, sino que su aceptación esté dada con la entrega del formulario único, de forma que la gestión del proveedor resulte fácil y sin recurrir a medios electrónicos.

d) Se propone que se elimine de la herramienta al crear el proceso de feria inclusiva, la posibilidad de evaluar la oferta económica.

e) El oferente no deberá ingresar su capacidad mensual máxima de producción del bien o prestación del servicio, a través de la herramienta del SERCOP, lo hará con la entrega física del formulario único.

f) Como alternativa a la presentación de garantías se propone que el monto inicial permitido por la ley, no ate el procedimiento en su inicio ni al final, pues correspondería que el proveedor adjudicado solicite el anticipo de acuerdo con las posibilidades económicas particulares, de manera que no se limiten a renunciar a esta ayuda económica para iniciar su gestión, como medio o alternativa para suscribir contratos.

g) Para el caso de entrega de póliza de fiel cumplimiento del contrato, se reduzca el porcentaje para aquellos oferentes a quienes se orienta la contratación por este procedimiento.

3.2.3. Propuesta de mejoramiento para la contratación a través de la adecuación del procedimiento de catálogo inclusivo.

3.2.3.1. Con relación a este procedimiento, lo que se debería mejorar son los puntos planteados como problemática, al señalar que el sistema rotativo debe ser actualizado continuamente, de manera que las entidades contratantes visualicen únicamente, a los oferentes que cuenten con disponibilidad en su capacidad de producción; y,

3.2.3.2. La herramienta debe acoplarse a las necesidades de las entidades contratantes, y ser amigable a los usuarios para no cometer errores que puedan perjudicarlas en su gestión.

3.2.3.3. Se debe observar y mejorar el trámite o la normativa para evitar la presentación de garantías cuando un proceso precontractual supere el valor que resulta multiplicar el coeficiente 0,000002 por el presupuesto inicial del Estado del ejercicio económico, que para el año 2016 es de 59.670,20 dólares de los Estados Unidos de América, en donde existe la obligatoriedad de presentar la garantía de fiel cumplimiento del contrato por el 5% del valor del mismo, por cuanto se generan costos que no pueden ser atendidos por el adjudicatario; considerando además que en procesos de contratación por catálogo dinámico, se generan órdenes de compra, con las cuales se formaliza la contratación sin necesidad de suscribir contratos.

De esta manera finaliza el presente trabajo, con el cual he pretendido llegar a determinar la problemática que afecta al sector económico popular y solidario y a los micro y pequeños empresarios en su inclusión al mercado por medio de una política pública instaurada como es la contratación pública, y determinar algunas alternativas de solución para mejorar los procedimientos precontractuales más inclusivos que son de uso cotidiano en las entidades públicas que contratan bienes o servicios, esperando que este trabajo ayude desde el ámbito académico a reconocer las deficiencias que posee el sistema para empoderarnos en el planeamiento de soluciones.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIÓN PRINCIPAL

La contratación pública es el mecanismo tecnológico utilizado por entidades contratantes para la adquisición o arrendamiento de bienes, contratación de prestación de servicios y ejecución de obras públicas a realizarse con recursos públicos, es decir es el conjunto de actividades mediante las cuales la administración busca la colaboración voluntaria de los particulares para la adquisición o arrendamiento de bienes, contratación de prestación de servicios y ejecución de obras públicas, sin embargo este conjunto de actividades que constituyen un sistema nacional posee límites, que después de la presente investigación, puedo señalar que se enmarcan en el campo jurídico y en el campo de los hechos o de la realidad de sus participantes y su entorno, en especial de los que tratamos en este trabajo investigativo, es decir de los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, límites que reducen su participación con el Estado e impiden su efectiva inclusión en el mercado.

Puedo determinar que no todos los procedimientos de contratación pública son aptos para justificar e implementar las políticas de inclusión de los actores de la economía popular y solidaria, en especial del sector asociativo, micro y pequeñas empresas; de ellos y tras la investigación realizada indico que la feria inclusiva, es un procedimiento que ayuda a la inclusión pero NO se torna efectiva por los limitantes observados y analizados en el desarrollo del trabajo, dentro de los que apuntalan la lista a mi parecer, la inseguridad jurídica, la condición social de los actores a quienes va dirigido y la falta de acceso a medios tecnológicos, con los que se maneja la contratación pública; además se denota que en la actualidad, el proceso de feria inclusiva, está siendo usado por el SERCOP como un procedimiento previo con el cual logra catalogar bienes y servicios e incluirlos en el Catálogo Dinámico e Inclusivo (CDI); es decir, usa la feria inclusiva para ejecutivizar el catálogo dinámico inclusivo, lo que muestra que el proceso inclusivo se convirtió en quimérico o lo realizaron utópico por su forma de aplicación y estamos encaminándonos básicamente al uso del CDI con el cual se está logrando efectiva inclusión, el cual pese a tener limitantes SÍ llega a ser efectivo para la inclusión exclusiva de los actores de la EPS, y micro y pequeñas empresas.

CONCLUSIONES ESPECÍFICAS.

1. La nueva constitución estipula como su objetivo general el alcanzar el *buen vivir*, con lo cual se critica abiertamente al modelo basado en la concepción *liberal* o, más exactamente, “neoliberal”.

2. El *sumak kawsay* representa una crítica a paradigmas centrados en una economía de *libre mercado* cuya política se redujo a la *acumulación*. Política económica que radicalizó programas “desarrollistas” que, inspirándose en tesis decimonónicas, creyeron alcanzar desde y en la economía el tan ansiado “progreso”.

3. El sistema económico ecuatoriano posee un enfoque distinto al que estuvimos sometidos por la vigencia de la Constitución Política de 1998, de tal manera que se considera al sistema económico ecuatoriano como social y solidario, integrado por diversas formas de organización tales como económica pública, privada, mixta, popular y solidaria.

4. El *sistema económico social y solidario* es aquel en donde prima la pérdida de centralidad del mercado sin que signifique exclusión, es decir se busca al hombre por sobre el capital; reconociendo que un sistema económico es el conjunto de procedimientos sistematizados con el que se pretende resolver los problemas económicos de una sociedad, mismo que tiene la función de asignar los recursos de la sociedad entre las distintas actividades productivas y distribuir los bienes y servicios de consumo entre los individuos de aquella.

5. La *economía popular y solidaria*, se constituye como un segmento o forma de organización económica dentro del sistema económico social y solidario, por medio del cual se genera economía por intermedio de nuevas formas o acciones, en este segmento el hombre, quien es el elemento primordial, se asocia en sectores, cooperativistas, asociativos y comunitarios, es decir, el hombre busca inclusión, cooperación e integración para logro de objetivos dentro de la economía del Ecuador.

6. A través del sistema económico se propicia procesos productivos nacionales con inclusión efectiva de sectores deprimidos de la sociedad, para fomentar la generación de empleo, la industria, la asociatividad y la redistribución de la riqueza.

7. En la búsqueda de igualdad social se establece en la sociedad la propiedad colectiva para intentar acabar con la explotación del trabajo asalariado por parte del capital, de manera que prevalece la participación cooperativista, el trabajo autónomo, las redes de producción,

empresas o personas autogestionadas, para una economía social y solidaria la cual "valora y promueve la participación democrática de las personas y los colectivos en los procesos económicos en que actúan."²¹⁹

8. El mercado para el sistema económico reconfigurado en la Constitución de 2008, es un elemento complementario, con lo cual surge un nuevo paradigma, la eliminación de la propiedad privada sobre los medios de producción que conducen a la explotación del hombre por el hombre, por lo que la idea de propiedad social toma auge partiendo del compromiso de buenas relaciones sociales entre seres humanos y la armonía de éstos con la naturaleza.

9. La naturaleza deja de ser vista únicamente como el medio del cual el hombre obtiene la riqueza para su propio beneficio, para pasar a ser considerada como sujeto de derechos, en donde se la respeta integralmente, esto es en su existencia, en el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos, y el cual trasciende a todos los elementos que forman el ecosistema.

10. Los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas son la mayor fuente dinamizadora de la economía ecuatoriana, siendo la fuente de mayor generación de trabajo, por lo que el apoyo por parte del Estado para obtener una interacción participativa debe encaminarse a fuentes de financiamiento para estos dos sectores, en cada uno de sus entornos propiciando sus emprendimientos.

11. Las microempresas han generado trabajo a través de las compras públicas que realizan las entidades del Estado solo en el año 2015 más de 17.000 empleos directos y más de 4.000 indirectos a nivel nacional, mientras que los actores de la economía popular y solidaria han generado más de 10.000 empleos directos y más de 2000 empleos indirectos,²²⁰ lo que da la pauta para afirmar lo dicho y buscar mejores condiciones que ayuden a su incremento y participación en el mercado por medio de la gestión de gobierno.

12. El accionar del aparataje estatal y el entorno de la economía relacionándola con la contratación pública, puede aún arrojar mejores resultados de los que hemos obtenido, en ese sentido considero que la feria inclusiva debe ser reinstitucionalizada con la finalidad con la que se la incluyó en la normativa; y el catálogo dinámico, la menor cuantía y la cotización

²¹⁹ Ibíd.

²²⁰ Ecuador, *Servicio Nacional de Contratación Pública*, Cuaderno de trabajo IV, Participación de los actores de la economía popular y solidaria y la microempresa en la compra pública en el año 2015, de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/05/participacion_EPS_microempresas_2015.pdf, obtenido el 14 de noviembre de 2016.

deben ser procedimientos reforzados, que permitan mejorar la participación de estos dos actores en la contratación pública y en la economía del país.

RECOMENDACIONES

1. Usar los recursos que provee la naturaleza de forma sostenible, viendo alternativas de extracción para desmercantizarla, de manera que se establezcan leyes alrededor del funcionamiento de ella, observando sus ciclos, su regeneración, entre otras calidades, además de la dignidad de los seres humanos y su consecuente calidad de vida.

2. Subordinar la economía a la ecología, por cuanto como quedó dicho la naturaleza tiene límites y alcances de sustentabilidad y renovabilidad y de ella dependen las actividades productivas que generan ingresos económicos y desarrollo, sino aseguramos la vida de la naturaleza tampoco aseguraremos la vida del ser humano en el planeta.

3. Es necesario aumentar la participación de los actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, para producir mayor dinamismo en el mercado y ayudar a estos actores a su crecimiento, considerando que actualmente juegan un rol importante en la economía del país.

4. Implementar, fortalecer y dar seguimiento a la gestión de todos quienes formamos parte del Estado, cumpliendo y coordinando las competencias exclusivas del Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados por intermedio de las políticas públicas, orientadas a cubrir los desafíos de equidad, eficiencia, productividad y transformación productiva, de manera que se constituyan como políticas macroeconómicas y sectoriales, sujetas al Plan Nacional de Desarrollo, con el cual entrelazamos los programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; la inversión y la asignación de los recursos públicos; para obtener y fortalecer el buen vivir que buscamos.

5. Fomentar e impulsar el desarrollo de medidas que ayuden a la participación de los actores de la EPS, micro y pequeñas empresas de manera ágil, directa y efectiva en el campo de la economía, buscando su crecimiento y progreso.

6. Revisar la normativa en materia de contratación pública, de manera que su expedición esté entrelazada a la operatividad en el ámbito tecnológico que se utiliza; y de economía popular y solidaria, para redefinir la línea de acción y ejecución de sus actores.

7. Revisar la normativa del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI para determinar posibles ajustes en la determinación de categorías de actores de la producción considerando el punto analizado en el limitante jurídico planteado y entrelazar herramientas entre entidades públicas para comprobar que dichas catalogaciones sean las que realmente se apliquen en las acciones cotidianas.

8. Es necesario promocionar el conocimiento en tecnología e inversión pública social en esta área, de manera que el acceso a medios tecnológicos e informáticos aumente gradualmente, iniciando especialmente en las zonas rurales para continuar con las urbanas y lograr que la totalidad de la población tenga acceso a ello para ejecutivizar los emprendimientos.

9. El SERCOP, debería simplificar el proceso de contratación para el ingreso a estos actores, identificándolos y segmentándolos según sus condiciones, capacidades y habilidades, y de acuerdo a ellas ofrecer canales apropiados que les permitan acceder a la contratación pública.

10. La banca pública debe diseñar lineamientos para mejorar la estructura de capital de estos actores, es decir debe instrumentar productos financieros destinados a los emprendimientos, delimitando realidades sociales, económicas y productivas que permitan movilidad de recursos económicos con tasas de interés acordes a la delimitación de cada actor interviniente y solicitante de financiamiento, de manera que cumplan la misión para la cual se crearon y no se pongan a la par de la banca privada que no permite su acceso.

11. Como alternativa para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contraídas con las entidades contratantes se puede permitir que estos actores presenten letras de cambio o pagarés a la orden, los cuales ayudan a garantizar las obligaciones y son de mayor accesibilidad para ellos, así también se puede considerar disminuir el porcentaje para aquellos oferentes a quienes se orienta la contratación pública y finalmente para el caso de la entrega del anticipo se puede establecer que el monto inicial permitido por la ley, no ate el procedimiento en su inicio ni al final, pues correspondería que el proveedor adjudicado solicite el anticipo de acuerdo con las posibilidades económicas particulares, de manera que no se limiten a renunciar a esta ayuda económica para iniciar su gestión

5. BIBLIOGRAFIA

- Acosta, Alberto. Buen Vivir SUMAK KAWSAY, Una oportunidad para imaginar otros mundos, 1era ed. Quito: AbyaYala, 2012.
- . Breve historia económica del Ecuador. Quito: Corporación Editora Nacional, 1995.
- Ávila Santamaría, Ramiro. El neoconstitucionalismo andino. 1 era ed. Quito: Huaponi Ediciones. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016.
- Bacigalupo, Dalton. "Régimen de desarrollo y nueva economía propuesta en la Constitución". En *La Tendencia*, No. 10. Quito: FES/ILDIS, febrero-marzo.
- . "Los derechos de la naturaleza: Una escritura sobre el derecho a la existencia". En Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit. *Estado, Derecho y Economía*, 35. Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- Baldeón, Inés. Sistema Nacional de Contratación Pública, análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación pública vigentes. 3era ed. Quito: Tallpa publicidad, 2012.
- Boaventura de Sousa Santos. "Para ampliar el canon de la producción." En Boaventura de Sousa Santos, coord., *Producir para vivir. Los caminos de la producción no capitalista*. México DF: Fondo de Cultura Económica, 2011.
- Book, SvenAke. Valores Cooperativos para un mundo en cambio. Informe para el XXX Congreso de la ACI Tokio, octubre de 1992. San José de Costa Rica: Alianza Cooperativa Internacional, octubre, 1992.
- Comadira, Julio R. Derecho Administrativo. Acto Administrativo. Procedimiento Administrativo. Otros Estudios, 2da ed. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2003.
- Coraggio, José Luis. "Economía Popular y Solidaria: Las relaciones entre conocimiento y políticas públicas". En José Luis Coraggio edit., *Conocimiento y Políticas Públicas de Economía Social y Solidaria- Problemas y Propuestas*, 1era ed.: 85-104. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2012.
- . "El papel de la economía social y solidaria en la estrategia de inclusión social", en Jorge Granda, comp., *Notas para la discusión. Estrategia Nacional de Desarrollo Humano. Política Social: Desafíos actuales para la inclusión social*: 71-90. Quito: Editorial Delta.

- . "Principios, instituciones y prácticas de la Economía Social y Solidaria". En Alberto Acosta y Esperanza Martínez, eds., *Economía Social y Solidaria. El trabajo antes que el capital*. Quito: AbyaYala - Flacso, 2011.
- . *Economía Urbana. La perspectiva popular*. Quito AbyaYala, 1998.
- De la Torre Muñoz, Carlos. "Los fundamentos económicos en la nueva Constitución". En Juan Paz y Mino, edit., *Asamblea constituyente y economía*. Quito: AbyaYala, 2007.
- Dromi, Roberto. *Licitación Pública*. 4ta. Edición. Buenos Aires: Hispania Libros, 2010.
- . *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ciencia y Cultura, 1998.
- Esterman, Josef. *Filosofía andina: Estudio intercultural de la sabiduría autóctona andina*. Quito: Abya-Yala, 1998.
- Garófalo Salazar, Aurelio. *Manual Teórico Práctico de Contratación Pública*. Quito: PUDELECO Editores S.A.
- Granda, Jorge. "Notas para la Discusión. Estrategia Nacional de Desarrollo Humano. Política Social: Desafíos actuales para la Inclusión Social". Comp., por Jorge Granda. Quito: Editorial Delta.
- Grijalva, Agustín. "La Constitución económica del Ecuador". En Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, edit., *Estado, Derecho y Economía*, 35: 77-100. Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar, 2013.
- Guzmán, Marco Antonio. *Derecho económico ecuatoriano*, t. I. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Corporación Editora Nacional, 1996.
- Harvey, David. *Diecisiete contradicciones y el fin del capitalismo*, 1era ed. Quito: Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador-IAEN, 2014.
- López Jácome, Nelson, Rivas Ordoñez, Livia. *Interrogantes y respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública*. 2da Edición. Quito: NINA Comunicaciones, 2009.
- Lucero Espinoza, Manuel. *La licitación Pública*. México: Porrúa, 2002.
- Mancero, Alfredo. *La constitución económica del Estado ecuatoriano y las nuevas condiciones de la economía mundial*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/ Fundación Konrad Adenauer, 1997.
- Méndez Martínez, José Luis. "Análisis de Políticas Públicas: Teoría y casos". 1era Edición. México: El Colegio de México, 2015.
- Núñez. (1995). *Los emprendimientos de la economía popular y solidaria y las finanzas populares y solidarias*.

- Oliva Blázquez, Francisco. "A vueltas con el concepto de empresa: La empresa comunitaria y la empresa pública". En Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, eds., *Estado, Derecho y Economía*, 35: 121-57. Quito: Corporación Editora Nacional/ Universidad Andina Simón Bolívar. 2013.
- Palán, Zuma. La economía Popular. Economía Popular/ pobreza/ política social. Serie Cartillas No. 1. Quito: Ciudad/ CEBEMO.
- Peralta, José y otros. Edit. Reforma del Estado: Propuesta popular. 1era ed. Quito: Centro para el desarrollo Social. 1993.
- Pérez, Efraín. Derecho Administrativo. t. I. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2009.
- Sánchez, Jeannette. "La necesaria integralidad de las políticas públicas para la economía popular y solidaria." En *La economía popular y solidaria. El ser humano sobre el capital. Tercer seminario internacional. Rol de la economía popular y solidaria y su aporte en el sistema económico social y solidario*. Quito: Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. 2007-2013.
- Secaira Durango, Patricio. Curso Breve de Derecho Administrativo. 1era ed. Quito: Editorial Universitaria. 2004.
- Robalino, Orellana Javier. El marco constitucional del Derecho Administrativo en el Ecuador. V foro Iberoamericano de Derecho Administrativo
Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. Intendencia de Estadísticas y normas de la EPS y SFPS. Estudios sobre Economía Popular y Solidaria. Quito: 2013-2015.
- Romero, A. Economía Popular-Economía Solidaria, (2012).
- Stiglitz, Joseph E. La economía del sector público. Trad. por Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia, 3era ed. España: Antoni Bosch, 2000.
- Vaca Núñez, Cristóbal. Fundamentos de la contratación pública. Quito: S&A Editores, 2009.
- Zavala Egas, Jorge. Lecciones de Derecho Administrativo. 1era Edición. 35. Perú: EDILESA S.A., 2011.

Normativa

- Constitución de la República del Ecuador [2008]. [Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s. f.
- Ecuador. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, en Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011.

Ecuador. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en 1er Suplemento, Registro Oficial No. 395 de 04 de agosto de 2008.

Ecuador. Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI, en Registro Oficial Suplemento No. 351 de 29 de diciembre de 2010.

Ecuador. Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en 1er Suplemento, Registro Oficial No. 588 de 12 de mayo de 2009.

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución No. RE-INCOP-2013-0000097, de 26 de julio de 2013- menor cuantía.

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución No. RE-INCOP-2013-0000098, de 26 de julio de 2013- cotización.

Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución No. RE-SERCOP-2015-000025- Feria inclusiva

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. SERCOP. Resolución No. RE-SERCOP-2015-0000031. 13 de mayo de 2015.

Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. SERCOP. Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, de fecha 31 de agosto de 2016, obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>

Linkografía

Alemán Pardo, María José. "Acerca de las Diferencias entre Discrecionalidad y Arbitrariedad en la actuación de la Administración", tomado de http://www.fundacionmarianoruizfunes.com/ver_articulo.php?articulo=96. Obtenido el 12 de agosto de 2016.

Atienza Manuel. <file:///C:/Users/Grace/Downloads/un-comentario-al-caso-kalanke-0.pdf>. Obtenido el 13 de junio de 2016.

Borísov, Zhamin y Makárova. Diccionario de economía política. En <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/e/explohom.htm>. Obtenido el 15 de marzo de 2016.

Corporación de Desarrollo Afroecuatoriano CODAE. Propuesta de los afroecuatorianos a la Asamblea Constituyente. Quito: CODAE, 2008. En http://www.asambleaconstituyente.gov.ec/documentos/propuesta_afaro_modelo_cones_up.pdf. Obtenido el 09 de marzo de 2016.

- Cortez, David. Genealogía del Buen Vivir en la Nueva Constitución Ecuatoriana. En <http://homepage.univie.ac.at/heike.wagner/SUMAK%20KAWSAY%20EN%20ECUADOR.%20DAVID%20CORTEZ.pdf>. Obtenido el 29 de febrero de 2016.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Boletín de la contratación pública ecuatoriana a agosto de 2016. Obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp/content/uploads/downloads/2016/09/BOLETIN-AGOSTO-2016.pdf>, el 16 de octubre de 2016.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Informe de Rendición de cuentas 2015. Obtenido de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wpcontent/uploads/2016/04/Informe_rendicion_decuentas2015.pdf., el 16 de octubre de 2016.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Boletín de Prensa. SERCOP difunde el proceso de codificación de resoluciones a nivel nacional, de fecha 23 de noviembre de 2016, las 17h28. Obtenido de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/sercop-difunde-el-proceso-de-codificacion-de-resoluciones-a-nivel-nacional/>, el 07 de diciembre de 2016.
- Ecuador. Servicio Nacional de Contratación Pública. Boletín de Prensa. \$ 102'089.630 recibió la economía popular y solidaria con los 'catálogos inclusivos', de fecha 05 de diciembre de 2016, las 12h29.. En <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/102089-630-recibio-la-economia-popular-y-solidaria-con-los-catalogos-inclusivos/>, obtenido el 07 de diciembre de 2016.
- Ecuador. Asamblea Nacional. Informe para el primer debate del proyecto de ley reformativa a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, obtenido de <file:///C:/Users/Grace/Desktop/Andina%20maestria/TESIS/Informe%20Primer%20Debate%20Tr.%20234278.pdf>
- Flores Galindo, Alberto. Reencontremos la dimensión utópica. Carta a los amigos. En http://www.andes.missouri.edu/andes/Especiales/AFG_CartaAmigos.html. Obtenido el 30 de enero de 2016.
- Gudynas, Eduardo. "La ecología política de giro biocéntrico en la nueva Constitución del Ecuador". En Revista de Estudios Sociales. No. 32. Bogotá: Facultad de Ciencias Sociales e ISSN. En <http://res.uniandes.edu.co/view.php/576/view.php>. Obtenido el 17 de abril de 2016.

- Guridi, Luis, Jubeto, Yolanda. Fundamentos conceptuales y principios de la economía social y solidaria. Instituto Hegoa, Universidad del País Vasco/Euskal Herriko Unibertsitatea. Tomado de Chaves, R. La economía social: dos décadas generando empleo, tejido productivo y cohesión social en Europa, Instituto Universitario de Economía Social y Cooperativa IUDESCOOP de la Universidad de Valencia.
- Lahera P., Eugenio. Política y políticas públicas, en “Política y políticas públicas en los procesos de reforma en América Latina. “Similitudes y diversidades”, Serie. Políticas sociales, No. 95, División de Desarrollo Social. Naciones Unidas. CEPAL (Santiago de Chile: 2004), 7. En file:///C:/Users/Grace/Downloads/POLITICAS%20PUBLICAS%20CEPAL.pdf, obtenido el 07 de diciembre de 2016.
- Miguel Ruiz, Alfonso. "La Discriminación inversa y el caso Kalanque". En file:///C:/Users/Grace/Downloads/la-discriminacin-inversa-y-el-caso-kalanke-0%20(1).pdf. Obtenido el 13 de junio de 2016.
- Ruiz, Patricio. "Indicadores de productividad de la industria ecuatoriana - Año 2008". En *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*, coordinado por Hugo Jácome y Katuska King. Quito: FLACSO, Sede Ecuador; Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO). 2013. Obtenido de http://www.industrias.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/08/ESTUDIOS_INDUSTRIALES_MIPYMES.pdf.
- Sarria y Tiribia, 2004: citado por Luis Armijo Auquilla Belema; Elsa Flor Ordoñez; Álvaro Andrés Auquilla Ordoñez, "Los emprendimientos de la economía popular y solidaria y las finanzas populares y solidarias en Ecuador" en *OBSERVATORIO IBEROAMERICANO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA ECONOMÍA SOCIAL, Revista académica, editada y mantenida por el Grupo EUMED.NET de la Universidad de Málaga*, junio 2014. Obtenido de <http://www.eumed.net/rev/oidles/16/finanzas-populares.pdf>, el 14 de febrero de 2017.
- Tortosa, José María. Maldesarrollo y mal vivir. Pobreza y violencia escala mundial. Quito: AbyaYala. 2011. En <https://polis.revues.org/1438>. Obtenido el 26 de febrero de 2016.
- , “Cambios de época en la lógica del desarrollo”. En Revista Especializada en Ciencias Sociales. Ecuador Debate 84. Quito: Ecuador Debate, Centro Andino de Acción Popular, 2011. En <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/3565/1/RFLACSO-ED84-08.pdf>. Obtenido el 26 de febrero de 2016.

Vallejo Castro, Verónica. "André-Noël Roth Deubel. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación (10ª edición) Ediciones Aurora", en Revista Mundos Plurales. Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, Volumen 1, publicada en noviembre de 2014, y obtenida el 06 de diciembre de 2016 de <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/6404/4/RFLACSO-MP1%281%29.pdf>.

ANEXO No. 1

MODELO DE FORMATO ÚNICO

CÓDIGO DEL PROCESO:

OBJETO DE CONTRATACIÓN:

NOMBRE DEL OFERENTE:

RUC:

1. EQUIPO/INFRAESTRUCTURA

Equipo/Infraestructura	Ubicación	Documento justificativo que anexa

2. PERSONAL MÍNIMO (OPCIONAL)

Nombres del personal	Número de Cédula de Identidad	Documento justificativo que anexa

3. ADHESIÓN A LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA,ESPECIFICACIONES TÉCNICAS / TÉRMINOS DE REFERENCIA Y CONDICIONES ECONÓMICAS DEL PROCEDIMIENTO

(Nombre del proveedor), en atención a la convocatoria efectuada por ENTIDAD CONTRATANTE, con el objeto de ser calificado favorablemente en la Feria Inclusiva como proveedor para “Detallar Objeto de Contratación,” luego de examinar el pliego del presente procedimiento, dejo constancia de mi conformidad con las especificaciones técnicas/términos de referencia del producto, la cantidad y fechas de entrega del producto y con las condiciones

económicas previstas por la entidad contratante, por lo que con la suscripción del presente formulario me adhiero a las mismas:

Cantidad Ofertada	Precio Unitario	Precio Total

4. CAPACIDAD DE PRODUCCIÓN O PROVISIÓN DEL SERVICIO

NOMBRES COMPLETOS	Número de cédula	Capacidad de producción mensual	Unidades de producto a ofertar

Todos los datos detallados en este deben corresponder al oferente y al establecimiento en donde se va a alistar el producto/servicio.

Para constancia de lo ofertado, suscribo este formulario,

FIRMA DEL OFERENTE, SU REPRESENTANTE LEGAL, APODERADO O PROCURADOR COMÚN (según el caso)*

(LUGAR Y FECHA)

ANEXO No. 2

MATRIZ DE RESOLUCIONES VIGENTES EXPEDIDAS POR EL SERCOP EN MATERIA DE FERIAS INCLUSIVAS

No.	Resolución	Contenido	Estado
1	RE-SERCOP-2015-000025, 06 de febrero de 2015	Reglamento de ferias inclusivas y catálogo dinámico inclusivo	Vigente
2	RE-SERCOP-2016-0000072, 31 de agosto de 2016	Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública	Vigente

Nombre: Anexo 2. Matriz de resoluciones vigentes expedidas por el SERCOP, en materia de ferias inclusivas.

Fuente: SERCOP- Resolución 2015-0000025 y Resolución 2016-0000072, ésta obtenida de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>.

Elaborado por: Grace Guerrero Agila