

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho de la Contratación Pública

**De la compra socialmente responsable a la inclusión en la
contratación pública en el Ecuador**

Autora: Ana Cristina Moreno Peralta

Tutor: Jorge Luis González

Quito, 2017



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Ana Cristina Moreno Peralta, autora de la tesis intitulada “De la compra socialmente responsable a la inclusión 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 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 formato virtual, electrónico, digital u 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:

Firma:

Resumen

La presente tesis tiene como tema central la aplicación de la compra pública socialmente responsable en el Ecuador, partiendo del análisis de la doctrina y normativa nacional e internacional, para establecer el diagnóstico de la situación actual y los mecanismos que permitan la implementación efectiva de la compra pública socialmente responsable en el Ecuador y fomenten a través de las mejoras propuestas, la inclusión de aquellos actores que tienen dificultad para acceder a la contratación pública en el Ecuador.

La compra pública socialmente responsable es el conjunto de acciones que lleva a cabo el Estado para incluir las preocupaciones por la sostenibilidad ambiental, económica y social, en los procesos de contratación pública para la provisión de bienes, servicios y obras. La calidad del gasto público no se debe medir únicamente por criterios técnicos y económicos, sino que se debe crear conciencia desde el estado respecto a invertir de manera responsable los recursos públicos y teniendo en mente las necesidades de las generaciones futuras y la garantía de los derechos de los ciudadanos.

En el Ecuador, el concepto de compra pública socialmente responsable se encuentra enunciado en el artículo 288 de la Constitución vigente, el cual señala que las compras públicas deben contar con criterios de responsabilidad ambiental y social. No obstante, actualmente no existe un desarrollo de dicho concepto en otras fuentes del Derecho, especialmente en aquellas vinculadas con la contratación pública. Por ello se evidencia la necesidad de potenciar los preceptos establecidos y complementar la norma constitucional con directrices respecto de la aplicación de contratación pública socialmente responsable como un eje transversal, que incluye desde la determinación del objeto hasta la adjudicación de un proveedor en los procesos de contratación.

Adicionalmente, la participación en los procesos de contratación pública se puede ver condicionada para las mipymes, actores de la economía popular y solidaria y artesanos quienes generalmente no cuentan con los recursos, experiencia o capacidad productiva suficientes para cumplir con el objeto de contratación. Su integración en las compras públicas sería aún más difícil si además se les exige el cumplimiento de criterios de contratación pública socialmente responsable. De allí la importancia de analizar la inclusión como una arista de la compra pública socialmente responsable.

Dedicatoria

A mis hijos Valeria y Benjamín con todo mi amor, la bendición más grande de mi vida y mi fuente de fortaleza y alegría diaria; a mi esposo Santiago por su apoyo incondicional y comprensión; a mis padres y hermanos por su constante aliento y a todos quienes de alguna forma hicieron posible la culminación de este proyecto.

Agradecimientos

Doy gracias a Dios por todas sus bendiciones que me permitieron emprender y alcanzar con éxito este objetivo.

Mi profundo agradecimiento al Doctor Jorge Luis González quien con su gran experiencia y amplio conocimiento leyó, comentó y corrigió esta disertación.

Un agradecimiento especial a mi esposo Santiago y mi hija Valeria por su ayuda, dedicación y tiempo que hicieron posible la realización de este trabajo; y,

A mi Valeria y mi Benjamín por existir y darme la fuerza para culminar esta etapa de mi vida.

Tabla de contenido

Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis	2
Resumen.....	3
Dedicatoria	4
Agradecimientos	5
Tabla de contenido.....	6
Introducción	8
Capítulo primero	10
La compra pública socialmente responsable	10
1.1 La compra pública socialmente responsable	11
1.1.1 El buen gobierno	11
1.1.2 Concepto de la compra pública socialmente responsable.....	14
1.1.3 Alcance de la compra pública socialmente responsable	18
1.1.4 Realidad nacional en materia de Compras Públicas Socialmente Responsables.....	20
1.2 La Responsabilidad Social Corporativa.....	28
1.2.1 Origen de la Responsabilidad Social Corporativa.....	28
1.2.2 Concepto de la Responsabilidad Social Corporativa	31
1.2.3 Elementos de la Responsabilidad Social Corporativa	33
1.3 Propuesta de mejoras de los criterios de compra pública socialmente responsable.....	42
1.3.1 Voluntariedad u obligatoriedad de la CPSR	43
1.3.2 Concepto de compra pública socialmente responsable	45
1.3.3 Objetivo del Sistema Nacional de Contratación Pública	46
1.3.4 Implementación de criterios de CPSR según las distintas etapas de los procesos de contratación	46
1.3.5 Mecanismos de efectivización de la CPSR.....	55
1.3.6 Del Comité Directivo de Contratación Pública Sostenible	57
Capítulo segundo.....	58
La inclusión en materia de compra pública socialmente responsable	58
2.1. Definición de inclusión en la compra pública socialmente responsable	58
2.2. Normativa referente a los beneficiarios de la inclusión	60
2.2.1. El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI	60
2.2.2. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública LOSNCP y su reglamentación conexas	61

2.3.	Obstáculos que enfrentan los beneficiarios de la inclusión en la contratación pública ..	72
2.4.	Los beneficiarios de la inclusión en la Contratación Pública Socialmente Responsable .	75
2.5.	Propuesta de mejoras para la inclusión en la compra pública socialmente responsable en el Ecuador.....	86
2.5.1.	Beneficiarios de la inclusión	86
2.5.2.	Objetivo del Sistema Nacional de Contratación Pública	87
2.5.3.	Mecanismos para efectivizar la inclusión en la CPSR.....	87
Capítulo tercero		96
Conclusiones y recomendaciones		96
3.1	Conclusiones	96
3.2	Recomendaciones	101
Bibliografía		102

Introducción

El estado es un importante consumidor y por ello gran parte del Presupuesto General del Estado se invierte en la provisión de bienes, servicios y obras que éste requiere. Sin dejar de lado la viabilidad técnica y la obtención del mejor precio como principales criterios de valoración de las ofertas, se puede aprovechar el recurso público para incluir por parte del estado, criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, de forma transversal en las etapas preparatoria, precontractual y contractual de los procesos de contratación. Se busca por lo tanto replicar el ejemplo dado por el estado a través de la compra pública socialmente responsable, a los proveedores del estado y por añadidura, también al resto de integrantes del sector privado de la economía.

En la práctica, el acceso a la contratación pública no es universal y resulta más bien difícil para ciertos proveedores de tamaño pequeño, participar en igualdad de condiciones que empresas grandes. Si consideramos que ser socialmente responsable implica un costo económico adicional para los oferentes, entonces la participación se torna aún más difícil si se establecen criterios de compra pública socialmente responsable. Por lo tanto le corresponde al estado desarrollar y aplicar la normativa respectiva para garantizar que los criterios de sostenibilidad se apliquen y que en el proceso no se coarte la inclusión de ningún proveedor en la contratación pública, logrando entonces que la compra pública socialmente responsable sea una herramienta efectiva de inclusión.

La Constitución ecuatoriana vigente, establece en su artículo 288 que las compras públicas deben tener criterios de responsabilidad social y ambiental, así como promover la inclusión. No obstante, del análisis normativo relacionado con la contratación pública (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamentación conexas) se puede colegir que actualmente en el Ecuador no existe un desarrollo de los preceptos constitucionales respecto a las compras públicas socialmente responsables y a la inclusión.

Por lo expuesto surge la siguiente interrogante: ¿Qué criterios de compra socialmente responsable e inclusiva se aplican en la contratación pública en el Ecuador y cómo se los puede potenciar o mejorar para llegar a la inclusión?

La presente investigación se desarrolla en el marco disciplinario del Derecho de la Contratación Pública, el Derecho Constitucional y el Derecho Mercantil, partiendo de un

análisis doctrinario complementado con un análisis normativo a nivel nacional y en el marco del Derecho comparado.

La compra pública socialmente responsable se analiza en el presente trabajo de investigación en modo general y también de manera específica, pues haremos referencia a la inclusión dentro del ámbito social. Para ello, los objetivos son investigar aspectos doctrinarios respecto de la compra pública socialmente responsable y de la inclusión, analizar el marco normativo relacionado con la compra pública socialmente responsable y la inclusión en el Ecuador y en el derecho comparado, así como plantear mejoras a los criterios de compra pública socialmente responsable que se aplican en la contratación pública en el Ecuador y que permitan alcanzar una verdadera inclusión.

En el capítulo primero, la investigación se centra en la compra pública socialmente responsable, su concepto y alcance, así como el diagnóstico de su desarrollo en el Ecuador, posteriormente se procede a analizar la Responsabilidad Social Corporativa por su similitud con la compra pública socialmente responsable y finalmente se plantean las propuestas de mejoras para nuestro país.

Por su parte, el capítulo segundo está dedicado a la profundización de una de las aristas de la compra pública socialmente responsable que es la responsabilidad social, a través del análisis de la inclusión en contratación pública, para lo cual se determina quiénes son los beneficiarios de dicha inclusión, se establece una relación entre la inclusión y la contratación pública para poder evidenciar los aciertos y desaciertos en la normativa y en la práctica, y finalmente se plantean mejoras para la inclusión en la contratación pública ecuatoriana.

Capítulo primero

La compra pública socialmente responsable

En este capítulo analizaremos a la compra pública socialmente responsable, su concepto, origen, elementos así como su regulación en el ordenamiento jurídico ecuatoriano y en el derecho comparado. Además, desde la esfera del derecho privado y por su similitud con la compra pública socialmente responsable, analizaremos a la Responsabilidad Social Corporativa para, a continuación en el segundo capítulo, enfocarnos en una de las aristas de la compra pública socialmente responsable: la inclusión en la contratación pública.

La Constitución vigente establece que “Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico”¹. Al hablar de un estado constitucional de derechos se evidencia un cambio de paradigma en el ámbito económico, sobre el cual Angélica Porras Velasco, resalta como una transformación sustancial al fortalecimiento de las garantías de los derechos económicos y sociales². En el mismo sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir, señala que al hablar de la noción de estado de derechos “se coloca en el eje de su justificación a los derechos y garantías de las personas, lo que constituye, por una parte, un límite tanto para el poder público legalmente constituido, como para los poderes fácticos y, por otra parte, una garantía política y jurídica a los derechos individuales, sociales y culturales”³.

¹*Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. I “Elementos constitutivos del estado”, cap. primero “Principios fundamentales, art 1 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.). En adelante se cita como Constitución del Ecuador.

²Angélica Porras Velasco, “Constitución económica y responsabilidad social de las empresas”, en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, editores, *Estado, Derecho y Economía*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 159.

³Página institucional del Plan Nacional del Buen Vivir, <<http://www.buenvivir.gob.ec/el-sistema-nacional-de-planificacion>> Consulta 17 de febrero de 2017

Por otro lado y de conformidad con los deberes primordiales del estado que constan enumerados en la Constitución del Ecuador promulgada en 2008⁴ - entre los cuales se encuentran garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, planificar el desarrollo nacional, erradicar la pobreza, promover el desarrollo sustentable- el estado necesita para cumplir con dichos deberes, contar con los recursos humanos, físicos, económicos y tecnológicos, que permitan que el aparataje estatal funcione. Se transforma entonces en un consumidor que requiere la provisión de bienes, la contratación de obras y la prestación de servicios por parte de oferentes del sector privado o público y así lograr la satisfacción de necesidades públicas.

1.1 La compra pública socialmente responsable

La compra pública socialmente responsable (en adelante CPSR) es el conjunto de normativa y prácticas del Derecho Público mediante las cuales se regula la participación del estado como actor y regulador, en la consecución de los objetivos de sostenibilidad ambiental, social y económica en el ámbito de la contratación pública. En efecto, las prácticas responsables no le corresponden únicamente al estado a través de los procesos de contratación, sino que el sector privado también debe asumir dichas prácticas, en cuyo caso el estado actúa como regulador y promotor de la CPSR. Partiremos de esta definición general de elaboración propia, para continuar con el análisis del buen gobierno, el concepto y los elementos que componen a la CPSR.

1.1.1 El buen gobierno

La CPSR es un concepto moderno, que comienza a ser utilizado frente a una necesidad de cambio por parte de la sociedad, tras hechos que demuestran la falta de preocupación por el medioambiente o bien escándalos de corrupción de los gobiernos, que conllevaron una pérdida de confianza en la Administración Pública. En efecto, la

⁴ Constitución de la República del Ecuador [2008], tít. I “Elementos constitutivos del estado”, cap. primero “Principios fundamentales, art 3 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.). En adelante se cita como Constitución del Ecuador.

ciudadanía se ve representada por el gobierno y confía en que se invierta correctamente el recurso público que administra el gobierno y que resulta en gran parte de la contribución de los ciudadanos a través de los impuestos que pagan, con el objetivo de que el estadólogo satisficiera las necesidades públicas y mejorara la calidad de vida de todos sus habitantes.

Cuando existen indicios de corrupción en un gobierno, gran parte de la atención se enfoca en la contratación pública y ello debido al importante papel que representa el estado como actor de la economía de un país, al demandar una gran cantidad de bienes, servicios y obras para poder funcionar. Es así que la “Organización Mundial del Comercio (OMC) estima su participación entre el 10% y el 15% del producto interno bruto (PIB) mundial”⁵.

Según datos del Banco Central del Ecuador, la inversión pública en el Ecuador representó para el periodo 2007-2014 el 24,8% del PIB versus un 20,8% de promedio en América Latina y el Caribe⁶. Es decir que el Estado ecuatoriano consume la cuarta parte de los bienes y servicios producidos en el país. De ahí la importancia de velar que no sea mal utilizado el recurso público y que se actúe con transparencia, evitando por ejemplo que se ejecuten compras direccionadas, o se contraten bienes o servicios sin que exista la debida motivación del gasto. Asimismo, el hecho que el estado sea un importante consumidor, representa una “oportunidad para cambiar los patrones de consumo hacia modelos sustentables”⁷.

De lo expuesto, surge la necesidad de contar con una alternativa ante la falta de calidad del gasto público a través de un estado que participe activamente en transparentar la actuación pública y que a la par fomente criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental en las compras públicas. Es el caso de lo que la doctrina denomina un *buen gobierno*.

En efecto, Josep Canyelles resume a los componentes del buen gobierno en el aumento de la transparencia en la gestión, el fomento de la cultura de ética pública y la gestión de los impactos sociales, ambientales y económicos que se producen como

⁵Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, *Las pymes y las compras públicas* (España: Programa ICT4PG, 16, 2012), 1.

⁶Banco Central del Ecuador, Boletines de prensa, *24,8% del PIB fue el nivel promedio anual de inversión en Ecuador entre 2007 y 2014* (2016), <<https://www.bce.fin.ec/index.php/boletines-de-prensa-archivo/item/858-248-del-pib-fue-el-nivel-promedio-anual-de-inversi%C3%B3n-en-ecuador-entre-2007-y-2014>>. Consulta: 19 de marzo de 2017.

⁷Cecilia Gaita y otros, “Compras públicas sustentables: Estrategias de control”, en XXII Congreso de tribunales de cuentas, órganos y organismos de control público de la república de Argentina (La Rioja, 2013), 9.

consecuencia de la inversión que realiza el Estado⁸.Consecuentemente, la contratación pública también se amplía más allá de la consecución de objetivos de eficiencia económica, sino también a la consecución de objetivos sociales y medioambientales”⁹.

Respecto del concepto de buen gobierno anteriormente revisado, nos parece pertinente analizar dos objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante SNCP), el cual se encuentra definido por el artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante LOSNCP) - publicada el 4 de agosto de 2008 en el Registro Oficial Suplemento No. 395-como el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes.

El primer principio se refiere justamente a garantizar la calidad del gasto público, es decir que a través del SNCP y por ende de la contratación pública, se puede velar para que los recursos públicos que pertenecen a todos los ciudadanos sean bien invertidos. Al hablar de la calidad del gasto, nos referimos a que éste sea oportuno, justificado, necesario y coherente con los valores del mercado. Por ejemplo si se adquieren bienes de menor precio pero de una corta vida útil -en contraposición a bienes más caros pero con una vida útil más larga-la consecuencia es que se deberá reponer a corto plazo el bien porque no servirá adecuadamente una vez que cumpla su vida útil. No se trataría entonces de un gasto de calidad. Adicionalmente, este objetivo del SNCP señala que la ejecución del gasto público debe guardar concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo y sus objetivos que se enfocan hacia la inclusión, mismos que analizaremos más adelante.

Por su parte, el cuarto objetivo del SNCP busca convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional, siendo el medio para un fin, el cual es impulsar el mercado y la economía nacional en su condición de productor y consumidor de bienes, obras y servicios locales. De ahí que es importante aprovechar la participación del estado en el PIB y como dinamizador de la economía, para alcanzar también los objetivos de ámbito social y medioambiental, que de igual manera preocupan a la sociedad en relación con el gasto público.

⁸José María Canyelles, “Responsabilidad social de las administraciones públicas”, en *Revista de contabilidad y dirección*, No. 13 (Barcelona, 2011): 83.

⁹María del Carmen Rodríguez Martín Retortillo, “Principios de la contratación y responsabilidad social”, en *Revista DUC*, (España, 2014),480. Cita a GIMENO FELIU, J.M., *La nueva contratación pública europea y su incidencia en la legislación española*, Civitas, (Madrid, 2006), 47.

Un buen gobierno es entonces aquel que involucra en su gestión a las tres dimensiones que caracterizan a la CPSR que únicamente enunciaremos por el momento, ya que las revisaremos más adelante: responsabilidad económica (la transparencia), responsabilidad ambiental (impacto ambiental) y responsabilidad social (la ética).

1.1.2 Concepto de la compra pública socialmente responsable

La Guía REAS 2014 constituye una importante fuente respecto al concepto, elementos y origen de la CPSR. Esta guía fue elaborada por Santiago Lesmes y Leire Álvarez de Eulate y publicada por REAS Euskadi, integrante de la Red de Economía Alternativa y Solidaria (REAS), que de conformidad con su página institucional es una asociación española que se enfoca en la Economía Solidaria y que se crea para hacer frente a los problemas que genera la deshumanización de la economía. La Guía REAS 2014 establece la definición de CPSR elaborada por la Comisión Europea en 2011:

Las Contrataciones Públicas Socialmente Responsables (CPSR) fueron definidas en 2011 por la Comisión Europea como “las operaciones de contratación que tienen en cuenta uno o más de los siguientes aspectos sociales: oportunidades de empleo, trabajo digno, cumplimiento con los derechos sociales y laborales, inclusión social (incluidas las personas con discapacidad), igualdad de oportunidades, diseño de accesibilidad para todos, consideración de los criterios de sostenibilidad, incluidas las cuestiones de comercio ético y un cumplimiento voluntario más amplio de la responsabilidad social de las empresas (RSE), a la vez que se respetan los principios consagrados en el Tratado de la Unión Europea (TUE) y las Directivas de contratación¹⁰.”

Al señalar que la CPSR consiste en operaciones de contratación, se refiere a procesos de compras del sector público. Continúa detallando que se trata de aplicación voluntaria de criterios de sostenibilidad social y también hace referencia a la Responsabilidad Social de las Empresas, la cual revisaremos más adelante en la presente investigación.

Por su parte, la Directiva de Contratación Pública 2014/24/UE de la Unión Europea concibe a la CPSR como “una herramienta jurídica al servicio de los poderes públicos para el cumplimiento de sus fines y valores fundamentales: cohesión social, redistribución de la

¹⁰Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bad, *Guía de contratación pública socialmente responsable*, (Bilbao, Reas Euskadi, 2014), 7.
<<http://www.reasnet.com/clausulassociales/documentos/guias/Guia%20REAS%202014%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20Responsable.pdf>> Consulta: 27 de febrero de 2017.

riqueza, igualdad y justicia”¹¹. También, señala que se trata de un instrumento utilizado para “conseguir un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, garantizando al mismo tiempo un uso más eficiente de los fondos públicos, facilitando la participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública y permitiendo que los contratantes utilicen mejor la contratación pública en apoyo de objetivos sociales comunes”¹².

Compartimos el concepto planteado por la Directiva de la Unión Europea puesto que consideramos que la CPSR es un medio para que el estado cumpla con su deber de satisfacer las necesidades públicas y que no se conforme con el mero cumplimiento de su función, sino que utilice la plataforma de la contratación pública para alcanzar la sostenibilidad ambiental, económica y social en las actividades económicas del país. Esto se lograría incluyendo criterios de sostenibilidad al momento de preparar los procesos de contratación y también en la adjudicación de los proveedores.

Como complemento de lo analizado anteriormente respecto de la participación del estado en el PIB, me parece acertado el argumento principal de la Guía REAS 2014 sobre la CPSR, para la cual “resulta ilógico transferir presupuestos públicos a empresas que contaminan, que no respetan los derechos de las personas trabajadoras, que practican la discriminación de género, o que incumplen la cuota del 2% de personas discapacitadas que exige la propia legislación”¹³.

El estado no puede hacer la vista gorda de los impactos causados con el fin de que pueda adquirir los bienes, contratar los servicios o las obras que necesita. De ahí la importancia de convertirse en un ejemplo de aplicación de responsabilidad social en su actividad económica, para que sea replicado por el sector privado y también para que la ciudadanía conozca el destino final del recurso público y tenga la certeza de que éste no forma parte de violación de derechos, actos de corrupción o daños al medio ambiente.

Respecto de la revisión de la normativa en materia de RSC, los autores Gabriel Bezchinsky y Mariana López Fernández puntualizan la importancia de revisar la normativa, en cuanto a la evaluación del marco jurídico para poder integrar la CPSR en el mismo:

¹¹Ibíd., 5.

¹²Ibíd.

¹³Ibíd., 8.

Un primer paso para avanzar en la evaluación de estrategias de CPS es conocer la normativa vigente, para determinar si el marco jurídico existente en el país contempla la posibilidad de integrar criterios sociales y medioambientales. La existencia o no de regulaciones en materia de CPS puede ser un indicador de la importancia que le otorga el Estado a las compras gubernamentales como herramienta de política pública orientada a promover la sustentabilidad ambiental, económica y social. Contar con una regulación específica en esta materia es reconocer al poder de compra estatal como una herramienta de impacto en el desarrollo sustentable, que puede influir positivamente tanto en una adjudicación socialmente eficiente de los recursos públicos como también en el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales, en el fortalecimiento y desarrollo de empresas sustentables, en la elevación de los estándares laborales y sociales, y en los hábitos de consumo privado¹⁴.

Desde la perspectiva del ordenamiento jurídico ecuatoriano, la CPSR es incipiente pero tiene bases sólidas para su desarrollo. Efectivamente, el artículo 288 de la Constitución vigente señala 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”¹⁵. Respecto al debate de la norma citada, la Asamblea Constituyente de Montecristi, mediante Acta No. 055 de 30 de mayo de 2008, resalta que finalmente “las compras públicas han sido definidas como un mecanismo de fomento e incentivos para el desarrollo del aparato productivo nacional”¹⁶. Si consideramos el espíritu de la norma, denotamos que los Asambleístas ya en 2008 concibieron al estado como un actor dentro del proceso productivo del país, que incentiva la generación de empleo e inclusión a través de la contratación pública.

En concordancia con lo mencionado en la Constitución del Ecuador, el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI desarrolla en su artículo 59 los objetivos de democratización de la transformación productiva, en particular nos centraremos en el objetivo d) que señala:

d. Fomentar el cumplimiento de las éticas empresariales que promueve el Gobierno Nacional, a través de la creación de un sello de gestión de reconocimiento público, que permita alentar e incentivar a las empresas que realizan sus actividades respetando el medio ambiente; cumpliendo con sus empleados y trabajadores en sus obligaciones laborales y de

¹⁴ Gabriel Bezchinsky y Mariana López Fernández, “Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe”, *Programa ICT4PG: 18* (Octubre 2012), 3-4.

¹⁵ *Constitución de la República del Ecuador* [2008], tít. VI “Régimen de desarrollo”, cap. cuarto “Soberanía económica”, art 288 ([Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización, s.f.).

¹⁶ Acta No. 055 Asamblea Constituyente, <<http://montecristivive.com/wp-content/uploads/2014/05/acta-055-30-05-2008.pdf>>, Intervención de Asambleísta Roberto Córdova. Consulta: 16 de enero de 2016

seguridad social; y, con la comunidad, con el pago oportuno de sus obligaciones tributarias, conforme a la legislación aplicable¹⁷.

Podemos denotar por la definición dada en la norma citada, que al referirse a éticas empresariales existe el vínculo con la responsabilidad social empresarial que analizaremos más adelante, y como una novedad encontramos que en la normativa ecuatoriana se establece la creación de un sello de gestión de reconocimiento público lo cual constituye un incentivo para aquellas empresas que se dediquen al tema de la responsabilidad desde el punto de vista ambiental, laboral y social. Al indicar que se trata de un incentivo, se evidencia que es un asunto voluntario más que obligatorio, es un agregado de las empresas para que sean identificadas como éticas con los beneficios implícitos en dicho actuar, como por ejemplo lograr la preferencia de los consumidores por encima de sus competidores.

Por su parte, la normativa española a través de La Ley de Economía Sostenible de España¹⁸ se refiere a la CPSR en su artículo 35 que abarca la sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas. Para el efecto, señala la obligatoriedad de presentar informes de gobierno corporativo, así como memorias de sostenibilidad; aplicar criterios de gestión medioambiental; favorecer la adopción de principios y prácticas de responsabilidad social empresarial por sus proveedores; cuando así lo permita el objeto del contrato, valorar el ahorro y el uso eficiente del agua y de la energía y de los materiales, el coste ambiental del ciclo de la vida, los procedimientos y métodos de producción ecológicos, la generación y gestión de residuos o el uso de materiales reciclados y reutilizados o de materiales ecológicos; optimizar el consumo energético de sus oficinas¹⁹.

Asimismo, el artículo 39 de la norma citada, hace referencia a la RSC y al rol del estado puesto que menciona que “las Administraciones Públicas mantendrán una política de promoción de la responsabilidad social, difundiendo su conocimiento y las mejores prácticas existentes y estimulando el estudio y análisis sobre los efectos en materia de competitividad empresarial de las políticas de responsabilidad social”²⁰. Adicionalmente, resalta los objetivos de la RSC así: “transparencia en la gestión, buen gobierno corporativo, compromiso con lo local y el medioambiente, respeto a los derechos humanos, mejora de

¹⁷Ecuador, Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, en Registro Oficial Suplemento, 351 (Quito, 29 de diciembre de 2010), art. 59. En adelante se cita este Código como COPCI.

¹⁸ España, *Ley de Economía Sostenible* No. 2/2011, en *Boletín Oficial del Estado* No. 55 (Madrid, 5 de marzo de 2011).

¹⁹ *Ibíd.*, art. 35.

²⁰ *Ibíd.*, art. 39.

las relaciones laborales, promoción de la integración de la mujer, de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, de la igualdad de oportunidades y accesibilidad universal de las personas con discapacidad y del consumo sostenible”²¹.

De los diferentes conceptos de CPSR revisados, podemos elaborar una definición propia: la compra pública socialmente responsable es el conjunto de acciones que lleva a cabo el estado para incorporar en los procesos de contratación, criterios de responsabilidad económica, social y ambiental, logrando así que los proveedores del estado no solamente contribuyan a satisfacer las necesidades públicas, sino que lo hagan de forma sustentable y sean consecuentes con el impacto de su actividad productiva en la sociedad.

1.1.3 Alcance de la compra pública socialmente responsable

La contratación pública es el conjunto de procedimientos para que el estado pueda abastecerse en bienes, servicios y obras necesarios para llevar a cabo sus actividades. A diferencia del comercio en el ámbito privado, los procedimientos de contratación pública existen para normar la forma de seleccionar a los proveedores del estado, tendiendo hacia la calidad, que sea técnicamente viable y que se obtenga un buen precio.

María del Carmen Rodríguez citando a la *Guía Práctica Las Claves de la compra pública responsable*²², señala que los parámetros de selección se enfocan justamente en la relación calidad-precio, así como en la aplicación de principios de igualdad y transparencia. Sin embargo, propone que el estadoal ser protagonista y a la vez un ejemplo de aplicación de la CPSR, debe incluir parámetros ambientales, sociales y éticos en “las decisiones de compra y contratación, lo que además, impulsaría la adopción de dichos criterios por parte de las empresas contratadas o proveedores e incluso por los licitadores privados”²³.

Este razonamiento es medular para la presente investigación por cuanto una de las justificaciones más importantes de la CPSR es que si el gobierno se preocupa por los impactos sociales, económicos y ambientales provocados por su gestión, la reacción en cadena será que todos aquellos proveedores del estado u oferentes en los procesos de contratación pública atiendan a las mismas preocupaciones. El espectro de influencia

²¹ *Ibíd.*

²² María del Carmen Rodríguez Martín Retortillo, “Principios de la contratación y responsabilidad social”, 5.

²³ *Ibíd.*, 488.

puede inclusive ir más allá, pues los actores del sector privado que no tienen relación comercial con el estado también pueden integrar en sus prácticas los criterios de sostenibilidad que promueve la CPSR.

En este mismo sentido, si hablamos del desarrollo de un sistema de CPSR para un gobierno, se evidencia que existe una responsabilidad estatal por partida doble por cuanto “debe promover políticas de desarrollo sustentable, donde el crecimiento económico sea compatible con la protección ambiental y la equidad social”²⁴ y por otro lado debe “adoptar esas políticas a su propio funcionamiento, ya sea como productor o consumidor de bienes y/o servicios”²⁵. Esto implica que el estado como regulador de la política pública está en la obligación de crear las condiciones óptimas para que existan criterios de sostenibilidad en las actividades económicas, lo que se puede traducir en normativa, en instituciones, en apoyo, en control.

Sin perjuicio de lo anterior, el gobierno como ya lo anotamos anteriormente es un consumidor de bienes y servicios; también puede ser un productor al prestar servicios públicos, como es el caso de las telecomunicaciones. En ambos casos, el estado ya no es simplemente el que crea las condiciones sino el que aplica los criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental en su actuar. Para ello, es importante que existan ciertas condiciones en el gobierno para facilitar el cumplimiento de las responsabilidades arriba mencionadas.

Al respecto, Cecilia Gaita y otros autores expresan que para “poner en marcha un sistema de Compras Públicas Sustentables es imprescindible que exista coherencia entre las políticas del estado. Ello, sumado a la capacidad institucional, la pericia de los funcionarios y la voluntad política, garantizarán el éxito de estas medidas”²⁶. Se resume por tanto que la CPSR requiere de varios pilares para que pueda funcionar en un país, más allá de la voluntad política, es necesario contar con la institucionalidad, el capital humano y la definición de los lineamientos claros que regulen la aplicación de los criterios de sostenibilidad en el estado. Estos requisitos los mantendremos en cuenta en el análisis que realizaremos más adelante respecto de la realidad nacional en materia de CPSR en el Ecuador.

²⁴Cecilia Gaita y otros, “Compras públicas sustentables: Estrategias de control”, 40.

²⁵Ibíd.

²⁶Ibíd.

Por otro lado, una de las características de la CPSR es que el estado incorpore en sus procesos de contratación criterios de sostenibilidad, para lo cual se deben incluir ciertos mecanismos en las distintas etapas de los procesos. De conformidad con la Guía REAS 2014, la CPSR se traduce en la fase de preparación, a través de la definición del objeto del contrato, estableciendo prohibiciones para contratar, solicitar solvencia técnica social o los contratos reservados. En la fase de adjudicación, mediante criterios de adjudicación y criterios de preferencia. Finalmente en la fase de ejecución estableciendo condiciones específicas de ejecución²⁷.

No obstante el criterio de la Comisión Europea revisado anteriormente que define a la CPSR como un cumplimiento voluntario y lo asemeja a la Responsabilidad Social Empresarial, la Guía REAS 2014 por su lado y mediante un ejemplo práctico determina la diferencia entre la aplicación voluntaria u obligatoria de un criterio de sostenibilidad social (subcontratación con una empresa de inserción) como parte de la calificación de una oferta dentro de un proceso de contratación, así:

[...] si establecemos un criterio de valoración para las empresas que subcontratan con una Empresa de Inserción puede ocurrir que el adjudicatario o incluso ninguno de los licitadores opte por lograr los puntos establecidos en dicho apartado, así el resultado será nulo. Si por el contrario incorporamos dicha subcontratación como una condición de ejecución, todos y cada uno de los licitadores estarán obligados a asumir el compromiso en su propuesta y lograremos el objetivo propuesto²⁸.

Se trata entonces de alcanzar el objetivo de que todos los oferentes incluyan en sus prácticas empresariales los criterios de sostenibilidad y para ello sería necesario determinar la viabilidad de establecer una condición de ejecución en lugar de un criterio de valoración. Sobre este particular hablaremos más adelante en el presente capítulo cuando incluyamos las propuestas de mejoras a la CPSR en el Ecuador.

1.1.4 Realidad nacional en materia de Compras Públicas Socialmente Responsables

En la práctica, existe un desarrollo inicial de la CPSR en el Ecuador tomando como base el artículo 288 de la Constitución - revisado anteriormente- que se traduce en los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir, la conformación del Comité Directivo de

²⁷Ibíd., 10.

²⁸Ibíd., 50.

Compras Públicas Sostenibles del Ecuador y las acciones realizadas por el Ministerio de Ambiente como la Iniciativa Punto Verde.

1.4.1.1. El Plan Nacional del Buen Vivir

En relación al régimen de desarrollo contenido en la Constitución de la República actual, el autor Agustín Grijalva señala que “se incluye una noción amplia de desarrollo que se aleja radicalmente del concepto de desarrollo entendido exclusivamente como crecimiento económico, puesto que, según el artículo 275, integra las dimensiones económicas, políticas, socioculturales y ambientales”²⁹.

Así, la Constitución establece la creación del Consejo Nacional de Planificación, que es el órgano encargado de conocer y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, mismo que se aprueba con una periodicidad de cuatro años. Actualmente, se encuentra vigente el llamado Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) periodo 2013 a 2017, en el que se señalan 12 objetivos que buscan ejecutar en la práctica los lineamientos constitucionales y que son de cumplimiento obligatorio para el sector público, es decir que las instituciones del estado deben acoplar al PNBV sus planificaciones anuales (como son las Planificaciones Organizacionales Anuales POA y Planes Anuales de Contratación PAC). Tomando en consideración que existen objetivos del PNBV que se relacionan con los componentes de la responsabilidad social, objeto de la presente investigación, procederemos a determinar dicha relación en el siguiente cuadro.

Tabla 1

Relación responsabilidad – objetivos del PNBV

Objetivo del PNBV	Tipo de responsabilidad
1.- Auspiciar la igualdad, cohesión e integración social y territorial en la diversidad	Responsabilidad social
2.- Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía.	Responsabilidad social
4.- Garantizar los derechos de la naturaleza y promover un ambiente sano y sustentable	Responsabilidad ambiental
6.- Garantizar el trabajo estable, justo y digno en su diversidad de formas.	Responsabilidad social (laboral)

²⁹Agustín Grijalva, “La Constitución económica del Ecuador”, en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, editores. *Estado, Derecho y Economía*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 84-5.

9.- Garantizar la vigencia de los derechos y la justicia.	Responsabilidad social
11.- Establecer un sistema económico social, solidario y sostenible.	Responsabilidad social y económica

Fuente: Objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir
Elaboración propia

Como se evidencia en el cuadro anterior, existe simetría entre los objetivos y políticas públicas del Estado ecuatoriano, en comparación con las dimensiones de sostenibilidad que caracterizan a la compra pública socialmente responsable. Así, el PNBV junto con la Constitución, sientan las bases para la implementación en el Ecuador de la compra pública socialmente responsable, que debe ser desarrollada de forma clara y concisa en la demás normativa aplicable.

1.4.1.2. Del Comité Directivo de Compras Públicas Sostenibles del Ecuador

El 8 y 9 de septiembre de 2014, se llevó a cabo en Quito el primer taller de capacitación de Compras Públicas Sostenibles y Ecoetiquetado, evento organizado por el SERCOP, el Ministerio de Ambiente y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en el marco del análisis del impacto que tiene el consumo de los seres humanos en el planeta. Siendo el estado uno de los grandes consumidores, las compras públicas se convierten por ello en una forma de impulsar la sostenibilidad de los bienes y servicios ofertados³⁰.

En el año 2015, de conformidad con el PNUMA inicia el Comité Directivo de Compras Públicas Sostenibles del Ecuador, mismo que se encuentra conformado por:

1. El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)
2. El Ministerio de Ambiente (co-preside),
3. El Ministerio Coordinador de la Producción, Empleo y Competitividad,
4. El Ministerio de Inclusión Económica y Social,
5. El Ministerio de Industria y Productividad y
6. La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo³¹

³⁰<http://www.elciudadano.gob.ec/se-inicio-el-primer-taller-de-compras-publicas-sostenibles-y-ecoetiquetado/>
Consulta: 28 de enero de 2017

³¹SPPEL Nivel Nacional, <<http://drustage.unep.org/regions/rolac/sppel-nivel-nacional>> Consulta: 28 de enero de 2017

Al respecto, Ecuador está implementando un proyecto denominado “Estimulación de oferta y demanda de productos sostenibles a través de la contratación pública sostenible y eco-etiquetado SPPEL”, cuyo objetivo principal es priorizar los bienes y servicios que se producen en Ecuador con políticas de responsabilidad social y ambiental, con lo cual el sector público apoya en la optimización de recursos naturales, reducción de contaminación, aporta al desarrollo sostenible y al cambio de la matriz productiva, promueve el Buen Vivir y en general reduce la pobreza, aumenta la equidad y el respeto a las normas fundamentales del trabajo. Asimismo, desde el punto de vista económico, genera ingresos, reduce costos y fomenta la transferencia de competencias y tecnología³².

El Proyecto SPPEL, denominado así por sus siglas en inglés (Sustainable Public Procurement and Ecolabelling), se trata de la “Compra Pública Sostenible y Eco-Etiquetado”. Este proyecto ha sido desarrollado por el PNUMA y tiene como objetivos facilitar el desarrollo de capacidades y asistencia técnica a los sectores públicos y privados en la elaboración de políticas sobre compra pública sostenible y el uso de eco-etiquetas, así como apoyar en la implementación de políticas de compra pública sostenible y eco-etiquetado y conseguir sinergias entre estos dos instrumentos³³. Adicionalmente, el Proyecto SPPEL se centra en torno a tres componentes, cuyas características se detallan a continuación:

Tabla 2
Características de los componentes del proyecto SPPEL

Componente	Alcance	Características
A	Nivel Regional	Busca promover la cooperación regional en eco-etiquetado y compras públicas sostenibles en la sub-región ASEAN+3 y el Cono Sur (Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay).
B	Nivel Nacional	Diferentes tipos de actividades para la implementación nacional en función de las características específicas de los países.
C	Gestión del conocimiento,	Portal Global sobre Consumo y Producción Sostenible (en inglés SCP Clearinghouse), que permitirá el

³² <<http://www.confirmado.net/onu-reconoce-trabajo-sercop-la-implementacion-compras-publicas-sostenibles/>> Consulta: 28 de enero de 2017

³³ ONU Medio Ambiente, <<http://web.unep.org/es/rolac/compra-p%C3%BAblica-sostenible-y-eco-etiquetado-en-ingl%C3%A9s-sppel>> Consulta 12 de febrero de 2017

	divulgación y comunicación	intercambio de información y la comunicación entre todas las partes interesadas de producción y consumo sostenibles.
--	----------------------------	--

Fuente: Página institucional del PNUMA
Elaboración propia

El PNUMA resume en dos interesantes ideas la esencia de la compra pública socialmente responsable, por ello me permito transcribir las mismas: la primera señala que las “compras públicas sostenibles involucran el poder de compra del gobierno para que, a través del gasto público, estimule un mejor desempeño ambiental y social del sector privado”³⁴. Este concepto denota la importancia del estado en cuanto a sus acciones que procuren que el gasto público vaya de la mano con la responsabilidad social de sus proveedores. La segunda idea menciona que el “eco-etiquetado busca informar y proporcionar incentivos de mercado, para que los consumidores distingan aquellos productos que cumplen con ciertos requisitos de sostenibilidad”³⁵. En efecto, el PNUMA complementa el rol del estado con el beneficio que obtiene a su vez el proveedor, al cual se lo puede identificar como socialmente responsable, en consecuencia destaca entre los consumidores y obtiene la preferencia de consumo de los mismos.

El desarrollo del proyecto SPPEL en Ecuador está conformado por varias etapas, como son el diagnóstico inicial de las compras públicas sostenibles, el estudio legal y de mercado, la priorización de bienes y servicios, el desarrollo de la política y plan de acción de las compras públicas sostenibles y la realización de compras públicas sostenibles reales como pilotos. Actualmente, el Ecuador se encuentra en la primera fase de diagnóstico de las compras públicas sostenibles³⁶.

Hoy por hoy no existe información respecto del Comité Directivo de Contratación Pública Sostenible en las páginas institucionales del SERCOP o del Ministerio del Ambiente; tampoco existe base legal publicada mediante Registro Oficial que proporcione los detalles respecto de su creación o sus funciones, la única fuente de información sobre dicho Comité a la que tuvimos acceso para la presente investigación es la página institucional del PNUMA.

³⁴Ibíd., Consulta 12 de febrero de 2017.

³⁵Ibíd., Consulta 12 de febrero de 2017.

³⁶SPPEL Nivel Nacional, <<http://drustage.unep.org/regions/rolac/sppel-nivel-nacional>> Consulta: 28 de enero de 2017

1.4.1.3. Marco Institucional para Iniciativas Ambientales

El artículo 93 del Acuerdo Ministerial 140 expedido por el Ministerio de Ambiente referente al Marco Institucional para Iniciativas Ambientales, detalla mecanismos para las compras sustentables, como parte de los requisitos para lograr el Reconocimiento Ecuatoriano Ambiental Punto Verde por Buenas Prácticas Ambientales en Dependencias Administrativas del Sector Público y Privado, en el sentido siguiente:

Art. 93.- Gestión de compras sustentables.- Para la gestión de compras sustentables, las instituciones deberán cumplir lo siguiente:

1. Al momento de planificar la compra de productos de limpieza se deberá considerar lo siguiente:

- a. Adquirir los productos en envases grandes, al granel o al por mayor para reducir la generación de desechos.
- b. Garantizar que los productos tengan un etiquetado con información de los riesgos que puede ocasionar su uso en el ambiente o la salud humana.
- c. Garantizar que los ofertantes cumplan con los requisitos establecidos en la normativa ambiental vigente.
- d. Priorizar la adquisición de productos biodegradables.
- e. Descontinuar el uso de productos ambiental y laboralmente peligrosos en la limpieza institucional.
- f. Las instituciones preferirán la adquisición de bienes y servicios de proveedores que cumplan con los requisitos especificados en el inciso c) de este artículo, con el objeto de promover la responsabilidad ambiental.
- g. Priorizar el uso de materiales y equipos con certificación, reconocimiento o distintivo ambiental.

2. Previo a la adquisición de papel, las instituciones deberán verificar que el producto cuente con certificaciones reconocidas internacionalmente, que avalen características como el uso de materias primas obtenidas de manera sostenible y la no utilización de cloro elemental para blanqueamiento.

3. En el caso que aplique, las instituciones podrán solicitar una copia de la Certificación o Licencia de Aprovechamiento Forestal Sustentable a los oferentes de madera y/o bienes que cuenten con madera en su elaboración.

4. Solicitar a los proveedores de electrodomésticos, equipos de computación, impresoras, fotocopadoras, faxes, acondicionadores de aire, calentadores de agua, equipos de refrigeración mecánica, ventiladores, ascensores, bombas contra incendio, que etiqueten el producto con la especificación clara del ahorro de energía que ofrece el mismo. La etiqueta deberá contener las instrucciones para el uso eficiente del producto desde el punto de vista energético. No se adquirirá equipos de refrigeración mecánica que utilicen refrigerantes que agoten la capa de ozono.

5. Sin perjuicio de lo estipulado en el presente Título, las entidades públicas deberán aplicar las disposiciones del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) en cuanto a compras públicas ambientalmente sustentables.
6. Las Instituciones privadas deberán identificar proveedores que oferten productos ambientalmente sustentables.
7. Las instituciones que realicen construcciones o adecuaciones a sus instalaciones deberán solicitar a los proveedores, ofertas con un análisis de alternativas que consideren sistemas de eficiencia de recursos (emplazamiento, calefacción, refrigeración, iluminación, optimización de recursos como el agua, la energía y las materias primas, entre otros). Estas alternativas deberán tomar en cuenta las condiciones climáticas y las particularidades locales.
8. Los oferentes del servicio de alimentación de las instituciones sujetas al presente Título deberán garantizar en sus ofertas que no usarán vajilla desechable.
9. El servicio de alimentación adicionalmente puede cumplir con los siguientes criterios:
 - a. Utilizar productos generados a nivel local o provincial.
 - b. Adquirir los productos para la elaboración de los alimentos directamente al productor.
 - c. Los productos deberán provenir de fincas agroecológicas o de fincas que tengan prácticas puntuales de reducción en el uso de agroquímicos.
 - d. Uso de productos de temporada.
 - e. Utilización de productos adquiridos bajo principios de sostenibilidad social, económica y ambiental.
 - f. Fomentar la soberanía alimentaria y el rescate de las prácticas culinarias locales.
 - g. El proveedor deberá tener una política de minimización de desperdicios y manejo adecuado de los mismos³⁷.

La norma citada se refiere a las condiciones que deben observar las entidades públicas y privadas, de forma previa a la adquisición de productos de limpieza o papel, al etiquetamiento de los aparatos eléctricos respecto del ahorro de energía, la compra de productos ambientalmente sustentables, el no uso de vajilla desechable, entre otros. Considero que esta norma incorpora muchos elementos característicos de la CPSR que tendrían repercusiones favorables, para lo cual se debería impulsar su difusión y publicidad y así lograr que más empresas tanto del sector público como del sector privado, alcancen la certificación Punto Verde.

La Iniciativa Punto Verde³⁸, como lo señaló la antigua Ministra de Ambiente Lorena Tapia para el Diario El Telégrafo, es una certificación que tiene carácter económico tributario puesto que motiva tanto al sector privado como al público a dar buen uso a los

³⁷ Acuerdo Ministerial 140 Marco Institucional para Incentivos Ambientales, RO Edición Especial 387 de 4 de noviembre de 2015

³⁸ <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/punto-verde-una-referencia-para-el-desarrollo-sostenible> Consulta 31 de enero de 2017

desechos, al agua y a la energía, resultando en una depreciación acelerada de aquellas inversiones en infraestructura más limpia³⁹.

Actualmente y de conformidad con la información contenida en la página institucional del Ministerio de Ambiente, existen dos procedimientos para obtener el distintivo “Punto Verde”: a través del reconocimiento o la certificación. El primer caso se encuentra amparado en el Acuerdo Ministerial 131 y se refiere a la aplicación de Buenas Prácticas Ambientales en edificios, para obtener el reconocimiento se debe presentar un Reporte Línea Base y un Reporte de Gestión correspondiente a un periodo de enero a diciembre, mismos que deben ser aprobados por el Ministerio del Ambiente.

Respecto a la Certificación Ecuatoriana Ambiental (CEA), amparada en el Acuerdo Ministerial 225, aplica para empresas que cuenten con Licencias Ambientales y que demuestren uno o más casos de Producción Limpia; se obtiene previo la visita del Organismo Evaluador de la Conformidad y el cumplimiento del puntaje mínimo requerido⁴⁰. Hasta la presente, de conformidad con la página institucional del Ministerio del Ambiente, nueve empresas han obtenido la Certificación “Punto Verde”⁴¹.

Los primeros pasos hacia una compra pública socialmente responsable en el Ecuador ya se han dado de la mano de PNUMA a través del Proyecto SPPEL y la integración del Comité Directivo de Compras Públicas Sostenibles. Adicionalmente, a través del Ministerio del Ambiente, ya existe un incentivo en lo que respecta a la responsabilidad ambiental de las empresas, con el reconocimiento y la certificación denominados “Punto Verde”. Es así que contamos con capacidad institucional sujeta al desarrollo; existe una definición de los lineamientos pero no son lo suficientemente claros, ni tampoco son de conocimiento público; finalmente existe una incipiente voluntad política pero debería estar más arraigada en los funcionarios y en las instituciones vinculadas directamente con la CPSR.

Una vez que hemos revisado en qué consiste la CPSR doctrinariamente y a través de normativa, tomando en consideración que durante el proceso investigativo de la CPSR, se encontró una gran cantidad de fuentes doctrinarias relacionadas con la Responsabilidad Social Corporativa, considero pertinente a continuación analizar el origen, el concepto y

³⁹ <<http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/sociedad/4/punto-verde-una-referencia-para-el-desarrollo-sostenible>> Consulta 31 de enero de 2017

⁴⁰ <http://www.ambiente.gob.ec/punto-verde/> Consulta 15 de febrero de 2017

⁴¹ <http://www.ambiente.gob.ec/punto-verde/> Consulta 15 de febrero de 2017

los elementos que componen a la Responsabilidad Social Corporativa, para determinar si existen conceptos y criterios que podemos adaptar o utilizar como supletorios en la CPSR.

1.2 La Responsabilidad Social Corporativa

La Responsabilidad Social Corporativa (en adelante RSC) se enmarca en el derecho privado, específicamente el derecho mercantil que regula a las empresas. Desde la época del trueque, existe la actividad económica del comercio que busca por un lado satisfacer una necesidad de un consumidor, sea esta en bienes, obras o servicios, a cambio de una retribución que se traduce en ganancia para quien provee. Se evidencia que el principal objetivo de los proveedores es el beneficio económico, de allí que constituyen sus negocios con el afán de ganar más de lo que gastan, obteniendo así una utilidad. Con el objetivo de lucro en mente, las empresas pueden perder de vista otros ámbitos de gran importancia y afectación a la sociedad, como son los impactos que se producen por su actividad económica y los beneficios que se podrían lograr si incluyen objetivos de corte social en sus organizaciones.

A continuación revisaremos el origen, concepto y elementos de la RSC para determinar su similitud con la CPSR y complementar en lo que corresponda a ésta última.

1.2.1 Origen de la Responsabilidad Social Corporativa

El origen del término de Responsabilidad Social Empresarial como tal, fue utilizado en un principio por el economista Howard Bowen quien consideraba que se podrían obtener beneficios económicos y sociales si las empresas introdujeran objetivos sociales más amplios en sus procesos decisionales⁴². Es decir que le dio nombre a la ventaja que pueden obtener las empresas si además del beneficio económico, se enfocan en los beneficios sociales.

⁴² Kevin T. Jackson, “Global Corporate Governance: Soft Law and Reputational Accountability” en Brooklyn Journal of International Law, Vol. 35, 2010, n.1, citado por Alejandra Olay Cheu, “Responsabilidad social empresarial. Un ejemplo de pluralismo jurídico en el marco de la globalización”, en Juan Pablo Pampillo Baliño y Ricardo Rabinovich – Berkman, editores. Derecho supranacional, globalización e integración jurídica, (México: Editorial Porrúa, 2012), 138-9.

Por otro lado, el origen normativo de la RSC puede asociarse a dos tratados internacionales, tal como lo determina Aparicio Tovar y Valdés de la Vega⁴³. En primera instancia, la Declaración de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo que, como su nombre lo indica, se centra en la protección y garantía de dichos derechos, para lo cual declara que todos los miembros de la OIT deben respetarlos y se refiere específicamente a la libertad de asociación, a la eliminación del trabajo forzoso e infantil y a la eliminación de la discriminación en materia de empleo. La Declaración de la OIT mencionada constituye un punto importante como reconocimiento de derechos fundamentales de los trabajadores ante los empleadores, siendo que algunos de ellos para conseguir mano de obra más económica que abarate sus costos finales e incremente sus ganancias, no reparan en vulnerar los derechos fundamentales de sus trabajadores.

En segunda instancia, forma parte de la base legal internacional de la CPSR el Pacto Mundial de las Naciones Unidas - Global Compact en inglés. De acuerdo a la definición que consta en la página institucional del Global Compact, se trata de una iniciativa de responsabilidad corporativa establecida en 1999-2000, un llamado a las empresas a alinear sus estrategias y operaciones con los principios universales de derechos humanos, trabajo, medio ambiente y lucha contra la corrupción, y tomar acciones que permitan avanzar en los objetivos sociales⁴⁴. El Global Compact establece diez principios repartidos en grupos macro que corresponden a Derechos Humanos, Normas laborales, Medio Ambiente y Anticorrupción. Se evidencia un paralelismo con los diferentes ámbitos de responsabilidad que componen a la CPSR, por cuanto la sostenibilidad social se ve traducida en las normas laborales y de Derechos Humanos (que también guardan coherencia con la Declaración de la OIT arriba mencionada), mientras que la sostenibilidad ambiental a través de los principios de medio ambiente y finalmente la sostenibilidad económica con el principio de anticorrupción.

Asimismo, Rosario Valpuertas sostiene que la RSC inicia con el Pacto Mundial cuyos suscriptores deben adecuar los códigos de conducta de sus empresas “a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los acuerdos de la Organización

⁴³Joaquín Aparicio Tovar y Berta Valdés de la Vega, “Sobre el concepto de responsabilidad social de las empresas. Un análisis europeo comparado”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, No. 1 (2009): 57.

⁴⁴ Página institucional de Global Compact de Naciones Unidas. <<https://www.unglobalcompact.org/what-is-gc>>. Consulta: 24 de julio de 2016.

Internacional del Trabajo, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. [...] el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos Sociales y Culturales, de 1966”⁴⁵.

Continuando con el análisis del origen de la RSC, también encontramos doctrina que establece las razones de su aparición, en particular Mario Ackerman cita al Libro Verde que determina como factores para el desarrollo de la RSC a las nuevas inquietudes y expectativas de los distintos grupos de interés, la influencia de los criterios sociales en las decisiones de inversión y de consumo, la preocupación creciente por el impacto de la actividad económica en el medio ambiente y la transparencia de las actividades de las empresas⁴⁶.

En la misma línea, existen autores como Georges Enderle⁴⁷ y De la Cuesta y Valor⁴⁸ que trastornan la premisa de que el estado es el único responsable frente a la sociedad respecto de la contención de desigualdades, y señalan por tanto que es el turno de las empresas para que velen por los ámbitos laboral, social y ambiental, que son complementarios al ámbito económico de su gestión productiva.

Para finalizar la exposición sobre el origen de la RSC, comparto la posición que acertadamente evoca Sandra Escamilla Solano⁴⁹ en referencia a las etapas de la evolución de la RSC:

1. En un principio, la empresa sólo tenía una responsabilidad económica, la exigencia de generar beneficios para sus accionistas.
2. Posteriormente, se forja el concepto de filantropía empresarial, que se traduce en que las empresas colaboran con la sociedad ayudando a las personas desfavorecidas mediante la realización de donaciones, realización de actividades culturales, etcétera, pero la sociedad demanda más que eso.

⁴⁵ Rosario Valpuesta Fernández, “Nuevas visiones sobre la empresa: la responsabilidad social corporativa. La experiencia europea”, en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, editores, Estado, Derecho y Economía, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 115-6.

⁴⁶ Mario Ackerman, “Consideración jurídico-laboral de la llamada responsabilidad social de la empresa (para una responsabilidad social responsable)”, en Juan Carlos Fernández Madrid, director, *Derecho Laboral. Doctrinas esenciales 1936-2010*, (Buenos Aires: La Ley, 2010), 1082.

⁴⁷ George Enderle, “Competencia Global y responsabilidad corporativa de las pequeñas y medianas empresas”, en Adela Cortina, editora, *Construir confianza. Ética de la empresa y la sociedad de la información y las comunicaciones* (Madrid: Editorial Trotta, 2003), 136.

⁴⁸ William R. Avendaño C, “Responsabilidad social (RS) y responsabilidad social corporativa (RSC): una nueva perspectiva para las empresas, *Revista lasallista de investigación – PAÍS*, No. 10 (2013), 154.

⁴⁹ Sandra Escamilla Solano, Iciar Jiménez y Camilo Prado, *La responsabilidad social empresarial, una forma de crear valor. El camino hacia un mundo mejor*, (Lexington: Editorial Académica Española, 2014), 34.

3. A raíz de la evolución de las demandas de la sociedad, podemos hablar de la integración de la RSE en la gestión de la empresa, pues hoy en día se pide a las empresas que mantengan un buen gobierno corporativo, una buena relación con los grupos de interés, en especial con los empleados, cuidando el capital humano de la empresa, y preservando el medioambiente. En definitiva, que pueda existir una convergencia entre el valor social y el valor económico.

La RSC se convierte entonces en una necesidad a consecuencia de la transformación de la sociedad actual, la cual se preocupa por los impactos de la actividad del ser humano en el planeta y por garantizar los derechos fundamentales y mejorar la calidad de vida de todas las personas. Por ello la sociedad exige este tipo de mecanismos que en cierta medida complementen la actuación estatal en los asuntos de carácter social.

1.2.2 Concepto de la Responsabilidad Social Corporativa

La terminología empleada para referirse a la responsabilidad social en las empresas es variada por cuanto hemos revisado doctrinariamente el concepto y encontramos que los diferentes autores la denominan Responsabilidad Social Empresarial, Responsabilidad Social de las Empresas o Responsabilidad Social Corporativa. Asimismo, si hablamos de la definición de la RSC concuerdo con Mario Andrés Pinzón para quien “no existe una definición única acerca de lo que es la Responsabilidad Social Empresarial (RSE), sino que se trata de un concepto en permanente evolución y desarrollo”⁵⁰, esto debido a que las necesidades de cada país son distintas, al igual que las acciones que se pueden realizar para promover los diferentes ámbitos de sostenibilidad.

Para la presente investigación, si bien se tomarán en cuenta elementos de conceptos elaborados por tratadistas, consideraremos como definición base a la definición desarrollada por el denominado *Libro Verde, Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, documento presentado por la Comisión de las Comunidades Europeas en 2001, por cuanto este concepto se encuentra

⁵⁰Mario Andrés Pinzón Camargo, “El papel de las ONG y sus alcances en la responsabilidad social empresarial”, en Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales Universidad Externado de Colombia, *Sinergias para el desarrollo local: responsabilidad social y asociatividad*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 79.

frecuentemente citado entre los diversos autores que escriben sobre la materia y también por tratarse, a nuestro parecer, de una definición integral, como veremos a continuación:

La mayoría de las definiciones de la responsabilidad social de las empresas entienden este concepto como la integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores.

Ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento invirtiendo «más» en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores. La experiencia adquirida con la inversión en tecnologías y prácticas comerciales respetuosas del medio ambiente sugiere que ir más allá del cumplimiento de la legislación puede aumentar la competitividad de las empresas⁵¹.

Dentro de los elementos constitutivos de la definición citada, podemos destacar la integración voluntaria de los ámbitos sociales y medioambientales en la gestión de las empresas, en adición al ámbito económico que contempla por *default* una empresa por su razón de ser. Asimismo, el Libro Verde concibe a la RSC como un “plus” al mero cumplimiento de la normativa que regula la actividad empresarial y finalmente define a la RSC como una plataforma para lograr que una empresa sea más competitiva.

Como un complemento al Libro Verde, Rosalía Alfonso Sánchez extrae tres aspectos que caracterizan a la RSC⁵²: en primer lugar la existencia para la empresa de obligaciones que van más allá de sus responsabilidades económicas y podría acatar que también van más allá de sus obligaciones legales por ser voluntario y no existir coerción o algún tipo de sanción por incumplimiento. En segundo lugar, se establece que los principios básicos que orientan a la empresa respecto de la RSC deben constar a nivel estratégico y en tercer lugar, se debe considerar a todos los grupos de interés que están relacionados con la CPSR. En concordancia con lo mencionado, me parece pertinente citar a Mónica Heincke quien se refiere a la RSE con la siguiente expresión en inglés *doing well by doing good and in the right way*⁵³ (hacer el bien a través de buenas acciones y de forma correcta).

⁵¹Comisión de las Comunidades Europeas, 2001, *Libro Verde, Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*, 7. <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0366&from=ES>>. Fecha de consulta: 24 de julio de 2016.

⁵²Narciso Arcas Lariyo Longinos Marín Rives, “Economía social, responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad”, en Rosalía Alfonso Sánchez, directora y coordinadora, *Economía Social y Economía Sostenible*, (Pamplona: Editorial Arazandi, 2010), 81.

⁵³Mónica Heincke, “La responsabilidad social empresarial: ¿una herramienta para el desarrollo local sostenible en Colombia?”, en Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales Universidad Externado de

De todas las definiciones anteriormente citadas, podemos destacar elementos comunes que nos permiten elaborar una definición propia. Así, la responsabilidad social corporativa es la integración voluntaria u obligatoria, a largo plazo, de una buena gestión social y medioambiental junto con una buena gestión económica en las empresas, que toman responsabilidad de las consecuencias e impactos de sus acciones y van más allá del mero cumplimiento de sus obligaciones jurídicas. Está compuesta principalmente de la dimensión económica, la social y la medioambiental; se caracteriza por atender demandas de todos los grupos de interés relacionados con las empresas (llamados stakeholders) y busca implementar un sistema de gestión empresarial. En el siguiente acápite revisaremos los elementos que componen a la RSC.

1.2.3 Elementos de la Responsabilidad Social Corporativa

La RSC como vimos en el acápite anterior, se define como la integración de criterios de sostenibilidad ambiental, económica y social en la gestión de las empresas. A continuación entraremos en detalle en lo que significa la sostenibilidad, revisaremos las posturas doctrinarias respecto de la voluntariedad u obligatoriedad de la RSC y finalmente expondremos los principales mecanismos que se utilizan para garantizar la efectividad del propósito de la RSC.

1.2.3.1. Sostenibilidad

La primera aproximación al concepto de sostenibilidad en el derecho privado tiende a circunscribirse al punto de vista económico de las empresas, por lo que sería una “visión empresarial a largo plazo que sea capaz de crear y aumentar valor para los accionistas”⁵⁴, concepto que se puede complementar con el generado por Mario Andrés Pinzón para quien “las prácticas de RSE garantizan para la empresa su sostenibilidad en el tiempo, en la medida que mejoran sus flujos de caja gracias a una mejor cotización de sus acciones, mayor eficiencia y calidad de parte de los empleados y proveedores, y el relativo

Colombia, *Sinergias para el desarrollo local: responsabilidad social y asociatividad*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005), 67.

⁵⁴ Alejandra Olay Cheu, *Responsabilidad social empresarial. Un ejemplo de pluralismo jurídico en el marco de la globalización*, (México DF: Editorial Porrúa, 2012), 143.

aseguramiento de una demanda de sus bienes y/o servicios”⁵⁵. Si bien lo señalado constituye la determinación del beneficio que obtiene una empresa al ser sostenible, deja de lado la visión integral que caracteriza a la RSC que se preocupa no sólo de la empresa sino de todos los grupos de interés que se ven afectados debido al impacto generado por la actividad de las distintas empresas.

Sin perjuicio de lo arriba señalado, comparto más bien la referencia a la sostenibilidad expresada por Aparicio Tovar y Valdés de la Vega como la “prevención de los riesgos futuros y la previsión de las necesidades de las generaciones venideras en áreas como: lo social a través del fomento y protección de los Derechos Humanos, así como el intento de reducir la brecha social entre pobres y ricos; lo medioambiental a través del respeto y la conservación de recursos naturales; lo económico a través de la transparencia”⁵⁶, concepto que se aproxima a la definición de RSC arriba mencionada. En efecto, la sostenibilidad se asocia con la previsión, es decir que se busca prevenir cuáles serán las condiciones del futuro y para posibilitar que el legado del presente sea positivo, se debe respetar y conservar el medio ambiente para las próximas generaciones y también se debe crear una esfera de respeto por los derechos humanos, generando empleo y mejorando la calidad de vida de toda la sociedad, a la par de la actividad económica.

Las dimensiones de la sostenibilidad que componen a la RSC se encuentran pertinentemente resumidas en el siguiente cuadro, elaborado en base a G.M. De La Cuesta y M.C. Valor⁵⁷ citado por Narciso Arcas Lario y Longinos Marín Rives:

Tabla 3

Dimensiones de la RSE

Tipo de responsabilidad	Detalle
Responsabilidad Económica	Conlleva la creación de valor para el accionista o propietario; para el cliente por medio de la atención de sus demandas; para los proveedores pagando precios justos por sus

⁵⁵Mario Andrés Pinzón Camargo, “El papel de las ONG y sus alcances en la responsabilidad social empresarial”, 87.

⁵⁶Joaquín Aparicio Tovar, “Sobre el concepto de responsabilidad social de las empresas”, 60.

⁵⁷G.M. De La Cuesta y M.C. Valor, “Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España”, Boletín ICE Económico, No. 2755, 2003, 7-19, citado por Narciso Arcasy Longinos Marín Rives, “Economía social, responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad”, en Rosalía Alfonso Sánchez, directora y coordinadora, *Economía Social y Economía Sostenible*, (Pamplona: Editorial Arazandi, 2010), 86.

	productos o servicios, y para los empleados protegiendo y generando empleo, en base a un sistema de justicia salarial, proporcionando beneficios sociales, formación, estabilidad y motivación.
Responsabilidad Social	Se relaciona con el respeto que debe mostrarse a las leyes, costumbres y cultura, y con la implicación de las empresas en el ámbito político de su entorno, mediante el desarrollo de iniciativas que mejoren el bienestar general de la sociedad.
Responsabilidad Medioambiental	Implica que las empresas deben satisfacer las necesidades actuales de sus grupos de interés sin comprometer las de las generaciones futuras, contribuyendo así al desarrollo sostenible. De aquí la importancia de que las empresas adopten prácticas respetuosas con el medio ambiente.

Fuente: G.M. De La Cuesta y M.C. Valor, "Responsabilidad social de la empresa. Concepto, medición y desarrollo en España"
Elaboración propia

Las tres esferas de la RSC al igual que en el caso de la CPSR, son económica (en cuanto a la transparencia y ética de las empresas), ambiental (materias primas, uso, distribución, fin de vida del producto⁵⁸) y social (derechos laborales, estándares justos de trabajo, referencia a la declaración de principios y derechos fundamentales de la OIT⁵⁹, lucha contra el trabajo infantil, comercio justo⁶⁰). A continuación nos queda exponer los diferentes criterios en torno a si la aplicación de la RSC para las empresas debe ser un asunto voluntario o si más bien se expidan bases legales que impongan su cumplimiento obligatorio.

1.2.3.2. Voluntariedad u obligatoriedad

La RSC en sus ámbitos social, económico y ambiental, puede ser de aplicación voluntaria u obligatoria por parte de las empresas, dependiendo si existe la disposición legal que determine su cumplimiento obligatorio y también considerando la realidad nacional de cada país de aplicación. Previo a la revisión de ambas posturas doctrinarias (a favor de la voluntariedad o a favor de la obligatoriedad), me parece atinado mencionar el punto de vista de William Avendaño, autor colombiano, para quien la RSC "no es

⁵⁸Cecilia Gaita y otros, "Compras públicas sustentables: Estrategias de control", 16-8.

⁵⁹Joaquín Aparicio Tovar y Berta Valdés de la Vega. "Sobre el concepto de responsabilidad social de las empresas", 59-62.

⁶⁰Cecilia Gaita y otros, "Compras públicas sustentables: Estrategias de control", 16-8.

primariamente una obligación legal (aunque puede serlo también); su obligatoriedad se deriva de la ética, no de la ley, y va más allá de lo que manda la ley; es, por tanto, voluntaria, pero no discrecional, sino que tiene la obligatoriedad de la ética”⁶¹. Este punto de vista es integral y mixto por cuanto señala que la RSC no es meramente obligatoria o meramente voluntaria sino que tiene un enfoque de la persuasión moral más allá de la persuasión legal.

A continuación revisaremos los argumentos dados por la doctrina respecto de la aplicación de la RSC en las empresas.

Tabla 4
Obligatoriedad o Voluntariedad de la RSC

Obligatoriedad	Voluntariedad
<ul style="list-style-type: none"> - De acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española, responsable es el obligado a responder de algo o por alguien, por lo tanto se asociaría la responsabilidad más bien a la obligación⁶². - Responsabilidad para el derecho es un enlace de conductas en la coexistencia social que implica que aquella pueda ser ejercida coactivamente⁶³. - Que las empresas otorguen beneficios suplementarios no debería ser calificado como responsabilidad social –que supone obligatoriedad– sino como acción social –que sí es compatible con la idea de voluntariedad⁶⁴. 	<ul style="list-style-type: none"> - La aplicación de la RSE se asocia a normas de <i>soft law</i> cuya obligatoriedad está determinada a partir de su aceptación por parte del destinatario⁶⁵. - los conceptos de corresponsabilidad social de las empresas y corregulación de las prácticas empresariales de responsabilidad social, es decir que el principio de voluntariedad es perfectamente compatible con la puesta en funcionamiento de prácticas participadas y enmarcables en un contexto de diálogo social y participación⁶⁶. - la RSC externa hace referencia al compromiso de las empresas globalizadas de mantener un suelo mínimo de derechos para los trabajadores en todos los espacios en los que se expanden sus negocios⁶⁷.

Fuente: Javier Ibáñez, Mario Ackerman, Alejandra Olay Cheu, Joaquín Aparicio Tovar y Berta Valdés de la Vega
Elaboración propia

Adicionalmente al contenido de la tabla, Ronen Shamir recoge la posición enfocada en la voluntariedad de la RSC por parte de la Comisión Europea, la cual:

⁶¹William R. Avendaño C, “Responsabilidad social (RS) y responsabilidad social corporativa (RSC)”, 160.

⁶²Javier Wenceslao Ibáñez Jiménez, “Responsabilidad social de las empresas y finanzas sociales” (Madrid: Ediciones Akal, 2004), 1.

⁶³Ibíd.

⁶⁴Mario Ackerman, “Consideración jurídico-laboral de la llamada responsabilidad social de la empresa”, 1086.

⁶⁵Alejandra Olay Cheu, “Responsabilidad social empresarial”, 148.

⁶⁶Joaquín Aparicio Tovar y Berta Valdés de la Vega, “Sobre el concepto de responsabilidad social de las empresas”, 68.

⁶⁷Ibíd.

[...] subrayó la «naturaleza voluntaria de la RSE» y declaró que no impondría un comportamiento responsable a las empresas mediante una legislación obligatoria. Es más, desde el inicio la Comisión Europea excluyó la discusión acerca de las ventajas o desventajas de obligar al cumplimiento de los estándares sociales mediante códigos legalmente vinculantes. [...] las prácticas empresariales se extienden más efectivamente mediante el ejemplo que mediante códigos obligatorios y que las responsabilidades sociales de las empresas deben dejarse sin regular con el propósito de salvaguardar la flexibilidad necesaria «para abordar la diversidad de la cultura empresarial europea»⁶⁸.

Como podemos evidenciar de lo anteriormente expuesto, existen autores que conciben a la RSC como obligatoria, dada la connotación de la palabra *responsable* en el ámbito lingüístico y jurídico que por su nombre mismo implica obligaciones a cumplir, con sus correlativas penalizaciones en caso de incumplimiento. Además, considerar obligatoria a la RSC significa que no es suficiente la persuasión moral y que lo voluntario puede ser un extra considerado solamente como acción social o filantropía.

Por su parte, la voluntariedad va de la mano con la factibilidad de cumplimiento de los enunciados de la RSC sin que exista coerción, dando espacio a la flexibilidad para que se adapte a cada realidad y estableciendo un piso mínimo de garantía de los derechos, por ello al aplicar la RSC se va más allá del cumplimiento básico de la ley, se convierte en un compromiso ético para quien aplica la RSC.

1.2.3.3. Mecanismos de efectivización

La efectividad de la RSC depende de mecanismos adecuados, prácticos e informativos, para que se logre el impacto en los distintos grupos de interés. Como ejemplos podemos indicar los sistemas de documentación, medida y registro de responsabilidad social (que puede ser un balance social, un triple balance o una memoria de sostenibilidad) que va de la mano con auditorías internas y externas de responsabilidad social⁶⁹, las veedurías de las ONG que tienen impacto en la opinión pública y por lo tanto en la decisión de los consumidores⁷⁰, y las normas de calidad ISO 26000⁷¹ y SA 8000⁷² que a través de sus certificaciones otorgan valor agregado a una empresa.

⁶⁸Ronen Shamir, “La responsabilidad social empresarial: un caso de hegemonía y contrahegemonía”, en Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, editores, *El derecho y la globalización desde abajo*, (México: Editorial Anthropos, 2007), 90-1.

⁶⁹Javier Wenceslao Ibáñez Jiménez, “Responsabilidad social de las empresas y finanzas sociales”, 22-3.

⁷⁰Mario Andrés Pinzón Camargo, “El papel de las ONG y sus alcances en la responsabilidad social empresarial”, 90.

Josep María Canyelles señala que las líneas más desarrolladas de la RSC son las cláusulas sociales, los códigos éticos y las memorias de sostenibilidad⁷³. Respecto de las cláusulas sociales, sostiene que se puede incluir en los procesos de contratación pública, criterios referentes a la inclusividad laboral, a la calidad de condiciones laborales, a la sostenibilidad ambiental, a la solidaridad territorial o a la gestión ética de las entidades⁷⁴ y además que las cláusulas sociales deberían implicar un proceso de diálogo con el proveedor para profundizar en el sentido de la cláusula social.⁷⁵ Adiciona que los códigos éticos son una manera de fijar y gestionar los valores corporativos con una metodología muy congruente con la RSC ya que sólo los relaciona con cada grupo de interés⁷⁶.

Respecto de la memoria de sostenibilidad, Canyelles indica que “la memoria es un documento público que se dirige a los grupos de interés de la empresa. Se trata de un informe periódico con la triple cuenta de resultados, en la cual la empresa describe sus actividades y resultados, y sus impactos, en los ámbitos económico, social y ambiental”⁷⁷. Adicionalmente, la memoria incluye los aspectos positivos y negativos de la empresa en materia de RSC⁷⁸.

La guía más utilizada actualmente para la elaboración de las memorias de sostenibilidad en todo el mundo, es la Global Reporting Initiative (GRI), que presenta los contenidos básicos y un manual de aplicación para las memorias de sostenibilidad y que se basa en la clásica triple cuenta de resultados⁷⁹ en las dimensiones social, económica y ambiental. Actualmente, estamos en la versión *GRI Standards*, que suple a la anterior versión GRI 4⁸⁰.

Ángel Pes plantea como motivos para incorporar la RSE a la estrategia empresarial, el mejorar la reputación y su poder competitivo, la motivación de los empleados y como una excusa para innovar:

⁷¹Alejandra Olay Cheu, “Responsabilidad social empresarial”, 139.

⁷²Narciso Arcas Lario y Longinos Marín Rives. “Economía social, responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad”, 91.

⁷³José María Canyelles, “Responsabilidad social de las administraciones públicas”, 77.

⁷⁴Ibíd., 95.

⁷⁵Ibíd., 96.

⁷⁶Ibíd., 97.

⁷⁷Ibíd.

⁷⁸Ibíd.

⁷⁹Ibíd.

⁸⁰Reporting de sostenibilidad: los nuevos GRI Standards, <<https://albertvilarino.com/2016/10/19/reporting-sostenibilidad-nuevos-global-reporting-initiative-gri-standards-reporte/>>. Consulta: 24 de febrero de 2017.

[...]en primer lugar, para adaptarse al entorno.[...] En segundo lugar, para reforzar la reputación de la compañía. [...] Muchos inversores institucionales, por ejemplo fondos de pensiones, compañías de seguros, fondos públicos, etc. introducen criterios de RSE a la hora de seleccionar las inversiones. [...] Asimismo, la motivación de los empleados y la retención de los más valiosos dependen en cierta medida de los valores con que se asocia la empresa. Las encuestas sobre la percepción que tienen los estudiantes universitarios del “mejor lugar para trabajar” incluyen como una respuesta destacada la reputación de la compañía. En tercer lugar, como motor de la innovación. La RSE puede ser una oportunidad para destacar como empresa innovadora atribuyéndole una característica que la distingue de la competencia. [...] Finalmente, la RSE contribuye al liderazgo de la actividad emprendedora⁸¹.

La RSC requiere, para lograr una verdadera efectividad, de mecanismos que permitan poner en práctica y comunicar las acciones tomadas por las empresas para ser socialmente responsables. Dichos mecanismos principalmente se refieren a la introducción de cláusulas sociales, la implantación de códigos éticos o la elaboración de memorias de sostenibilidad, en las cuales se hace referencia al espectro de actores que están directamente vinculados con la empresa en materia de RSC. Sobre este tema hablaremos a continuación, refiriéndonos a los grupos de interés de la RSC y serán analizados en conjunto con la CPSR por cuanto, como veremos, se trata de grupos de interés comunes.

1.2.3.4. Los grupos de interés o *stakeholders*

La CPSR y la RSC son compatibles y complementarias, en la medida que el estado es fundamental para ambas figuras mediante dos tipos de acciones: la primera se trata de establecer los lineamientos y la regulación para que las empresas puedan desarrollar la RSC y la segunda es establecer incentivos para que el sector privado aplique la RSC a través del sistema tributario o a través de procesos de contratación⁸². El estado es un consumidor y productor, por ello puede utilizar su condición para tener una actuación socialmente responsable, sin dejar de lado su función como regulador de la actividad del sector privado que le permite a la vez ir guiando a las empresas hacia una gestión de RSC.

Asimismo, la compra pública socialmente responsable es aplicable a dos actores principales en el ámbito de los procesos de contratación: el estado como parte requirente y

⁸¹ Ángel Pes, “Responsabilidad [sic] Social de la Empresa, para una sociedad emprendedora”, *La Responsabilidad Social de la Empresa a debate: lecciones de la crisis. Una perspectiva europea* (2010):82-4. <http://www.ddgi.cat/infodiputacio/48/docs/ii/recomana_2.pdf>. Consultado el 19 de agosto de 2015.

⁸² Mario Andrés Pinzón Camargo, “El papel de las ONG y sus alcances en la responsabilidad social empresarial”, 84.

los proveedores del estado como parte oferente. Hemos dicho principales porque como revisaremos a continuación, el espectro de interesados en la CPSR o la RSC es más amplio al tomar en cuenta que su fin último es el bien común de la sociedad.

El estado en relación con la RSC puede adoptar distintos papeles como lo señala Helena Ancos Franco⁸³ citando a Ward. En efecto, puede tener un rol obligatorio (regulación, inspección, sanciones e incentivos legales y fiscales), facilitador (legislación facilitadora de actuaciones, creación de incentivos a través de leyes, etiquetas o códigos, capacitación, concienciación, investigación, facilitación de diálogo entre stakeholders), asociativo (combinación de recursos públicos y privados, diálogo de stakeholders) o promotor (apoyo político a prácticas de RSE en el mercado, promoción de premios, reconocimiento, guías, estándares e indicadores, prácticas de contratación pública), siendo a mi criterio éste último al que debe tender el estado para alcanzar una efectiva aplicación de la CPSR.

A todos los grupos de interés relacionados con las empresas, a quienes afectan o son afectados como consecuencia del impacto de la actividad económica, se los denomina *stakeholders*, en contraposición con los *shareholders* que se refiere exclusivamente a los accionistas. Para aplicar adecuadamente las políticas de CPSR y de RSC, es menester tomar en cuenta las preocupaciones y expectativas de los stakeholders con una visión a largo plazo⁸⁴, de forma transparente y abierta al intercambio, a la participación y prácticamente a la co-gestión con sus empleados y la comunidad⁸⁵.

En base a los conceptos de stakeholders emanados de distintos autores, he considerado para la presente investigación y con una finalidad práctica, integrar una lista de los diferentes stakeholders.

⁸³Halina Ward, *Public sector roles in strengthening corporate social responsibility: taking stock*, World Bank, (January 2004), 36, citado por Helena Ancos Franco, "Políticas públicas e iniciativa privada en la responsabilidad social empresarial", *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 68.

⁸⁴Johanna Andrea Sánchez Prieto, "Integración de las prácticas de buen gobierno en la RSE con enfoque inclusivo de la sociedad y desarrollo sostenible" *Trabajo de grado para optar al título de administrador de empresas – Bogotá, (2011)*, 10.

⁸⁵Angélica Porras Velasco, "Constitución económica y responsabilidad social de las empresas", en Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, editores, *Estado, Derecho y Economía*, (Quito: Corporación Editora Nacional, 2013), 169-170.

Tabla 5
Stakeholders

Stakeholder	Autor
1.Trabajadores	Rosario Valpuesta Fernández ⁸⁶
2.Consumidores	
3.Comunidades en las que se ubican	
4.ONG como creadoras de opinión	
5. Medios de comunicación por su capacidad informativa	
6. Accionistas	Mónica Heincke ⁸⁷
7. Proveedores	William Avendaño ⁸⁸
8. Gobiernos	
9. Medioambiente	
10. Organizaciones educativas	Johanna Sánchez Prieto ⁸⁹
11. Padres de familia	
12. Entidades prestadoras de salud	

Fuente: Rosario Valpuesta Fernández, Mónica Heincke, William Avendaño, Johanna Sánchez Prieto
Elaboración propia

Para sintetizar el alcance de los grupos de interés, Narciso Arcas y Longinos Marín Rives ejemplifican a los diferentes grupos de interés vinculados con las empresas, para efecto del estudio de la RSC y los representa a través del siguiente gráfico⁹⁰:

⁸⁶Rosario Valpuesta Fernández, “Nuevas visiones sobre la empresa: la responsabilidad social corporativa. La experiencia europea”, 114.

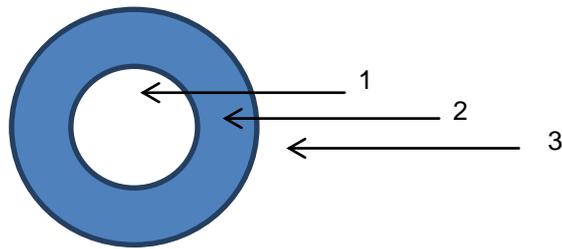
⁸⁷Mónica Heincke, “La responsabilidad social empresarial: ¿una herramienta para el desarrollo local sostenible en Colombia?”, 64.

⁸⁸William Avendaño, “Responsabilidad social (RS) y responsabilidad social corporativa (RSC)”, 155.

⁸⁹Johanna Andrea Sánchez Prieto, “Integración de las prácticas de buen gobierno en la RSE”, 12.

⁹⁰Narciso Arcas y Longinos Marín Rives, “Economía social, responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad”, 84.

Gráfico 1
Grupos de interés de la RSC



1. RSE Interna: Gobierno corporativo, empleados y clima laboral, accionistas
2. RSE externa 1: Clientes y proveedores, Administraciones, mercado
3. RSE externa 2: Desarrollo, derechos humanos y laborales, impacto medioambiental global, medios de comunicación.

Fuente: Narciso Arcas y Longinos Marín Rives, "Economía social, responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad"

Se evidencia que los actores de la CPSR son muchos más que el estado y sus proveedores, el espectro abarca desde los empleados y accionistas de las empresas, pasando por los clientes, las ONG, los medios de comunicación e inclusive el medioambiente. Por lo tanto, la sostenibilidad -base de la CPSR- debe ir de la mano con las preocupaciones de los stakeholder y al ser tantos y tan variados, adquiere especial importancia la comunicación a todos los grupos de interés respecto de las acciones realizadas en materia de CPSR.

Una vez revisada la RSC en su origen, concepto y elementos, podemos concluir que existe similitud con la CPSR en su alcance, objetivos y grupos de interés involucrados. De ahí que la RSC complementa a la CPSR, sin perjuicio de que en el ordenamiento jurídico de cada país deben existir referencias y lineamientos claros para la aplicación de la CPSR. En ese sentido y después del diagnóstico realizado hasta ahora en el presente trabajo, a continuación se plantean las mejoras en materia de CPSR en el Ecuador.

1.3 Propuesta de mejoras de los criterios de compra pública socialmente responsable

La compra pública socialmente responsable resulta de aplicar la RSC desde el estado, para garantizar un buen gasto de los recursos públicos. La normativa ecuatoriana sobre la materia sienta una base para el desarrollo de la institución, sobre todo con el

precepto contenido en el artículo 288 de la Constitución. Asimismo, la normativa internacional ampara a la CPSR y nos indica el camino a seguir para que Ecuador sea también un estado promotor de la CPSR. En el presente acápite se expone la propuesta para mejorar en el Ecuador la aplicación de criterios de CPSR.

Para iniciar el presente análisis, consideramos pertinente plantear cuáles son las ventajas de la CPSR, para así entender por qué resulta necesario mejorar las condiciones ya establecidas en el ordenamiento jurídico ecuatoriano.

Los participantes de los procesos de contratación que cumplan con los mecanismos de CPSR y que por ende asignen recursos a dicho cumplimiento, obtienen a cambio incentivos. En efecto, el proveedor crea un valor en su empresa, como señala Ibáñez “al incorporar las sociedades mejores condiciones laborales, medioambientales y financieras que, a su vez, revierten en el ciclo creador de valor general de la sociedad, y, a través de la publicidad y mejora de la imagen corporativa, entre otros cauces, en el ciclo generativo de valor específico de cada empresa socialmente responsable”⁹¹.

En la actualidad por la facilidad de acceso a las herramientas tecnológicas y al internet, los consumidores tienen mayor información respecto de las acciones y de la reputación de las empresas, lo que constituye una ventaja competitiva porque puede influenciar en la elección de consumo. Adicionalmente, como un tema fuera de contratación pública, pero que puede poner en práctica el estado y que las empresas pueden considerar atractivo es la posibilidad de obtener descuentos tributarios por cumplir con parámetros de RSC.

1.3.1 Voluntariedad u obligatoriedad de la CPSR

Como vimos en los anteriores acápites, las posturas doctrinarias respecto de la RSC se dividen en cuanto a si su aplicación es voluntaria u obligatoria. El establecimiento de uno de estos dos criterios de aplicación toma más importancia respecto de la CPSR, al ser el estado quien da los lineamientos para que sus proveedores manejen criterios de sostenibilidad en sus actividades productivas.

El Libro Verde de la Comisión Europea (órgano ejecutivo y legislativo de la Unión Europea), determina en referencia a la CPSR “la integración voluntaria, por parte de las

⁹¹Javier Wenceslao Ibáñez Jiménez, “Responsabilidad social de las empresas y finanzas sociales”, 117-8.

empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y sus relaciones con sus interlocutores”⁹². En contraste, el concepto de compra pública socialmente responsable que aparece con el artículo 288 de nuestra Constitución no ha sido desarrollado, interpretado y adaptado como lo ha sido la misma institución en la Unión Europea. La realidad jurídica y social del Ecuador difiere de la los países miembros de la Unión Europea, por ello necesariamente se requiere adaptar la normativa y las instituciones del Derecho Comparado a nuestra realidad, para lograr que efectivamente se cumplan los objetivos de la CPSR.

En Ecuador la normativa que desarrolla en parte a la RSC y la CPSR, es el artículo 59 del COPCI que menciona la creación de un sello que aliente e incentive a las empresas del sector público y del sector privado, para que apliquen de forma voluntaria criterios de sostenibilidad en su gestión. Sin embargo, consideramos que dada la característica positivista de la sociedad ecuatoriana, se evidencia la necesidad de implementar en Ecuador un sistema mixto de voluntariedad y obligatoriedad en lo que se refiere a la CPSR. En efecto, la propuesta contempla el establecimiento de incentivos a los proveedores del estado mediante otorgamiento de puntajes adicionales en los procesos de contratación, a quienes demuestren ser socialmente responsables, pero complementar esta aplicación voluntaria con ciertos pisos mínimos de cumplimiento de CPSR que deberán cumplir obligatoriamente los proveedores para poder participar en los procesos de contratación. Más adelante profundizaremos respecto de ejemplos de criterios voluntarios y obligatorios que pueden ser incorporados en los procesos de contratación para alcanzar una CPSR en nuestro país.

Por otro lado y de conformidad con la información que consta en la página institucional del Ministerio del Ambiente, la Iniciativa Punto Verde revisada anteriormente, es una calificación o registro voluntario solicitado por las empresas que busca destacar a las mismas entre los consumidores al momento de decidir los productos, servicios u obras que desee comprar. No obstante, considero que la publicidad de esta importante iniciativa es relativamente escasa y por ello no contribuye al fortalecimiento de las marcas y productos que ofrecen los proveedores calificados dentro de la Iniciativa Punto Verde. Este punto denota la falta de interés y de consolidación del concepto de

⁹² Comisión Europea, “Libro Verde: Fomentar un marco europeo para la RSE”, COM (2001) 366 final, de 25 de julio de 2001.

CPSR en la sociedad ecuatoriana. Se evidencia por tanto que nos falta mucho para alcanzar a otros países, que nos llevan la delantera en aplicación de la CPSR.

La CPSR tal como ha sido abordada en la presente disertación, es una opción viable para reforzar la aplicación de mecanismos de sostenibilidad económica, social y ambiental, tanto en el sector empresarial privado, como en el sector público. Sin embargo, la normativa actual sobre la materia resulta insuficiente para una aplicación eficaz de la CPSR, por lo que surge la necesidad de plantear reformas al ordenamiento jurídico ecuatoriano, que desarrolle el precepto constitucional establecido en su artículo 288.

El Libro Verde puntualiza que la responsabilidad social de las empresas no se debe considerar sustitutiva de la reglamentación o legislación sobre derechos sociales o normas medioambientales, ni permite tampoco soslayar la elaboración de nuevas normas apropiadas. En los países que carecen de tales reglamentaciones, los esfuerzos se deberían centrar en la instauración del marco legislativo o reglamentario adecuado a fin de definir un entorno uniforme a partir del cual desarrollar prácticas socialmente responsables⁹³.

En adelante revisaremos modificaciones que se deberán realizar mediante una ley orgánica reformativa a la LOSNCP que además de lo planteado a continuación, debe contener una disposición transitoria en la que se establezca la obligación del SERCOP de adecuar en un tiempo determinado, el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador COMPRASPUBLICAS (SOCE), herramienta de uso obligatorio, a las reformas aquí recomendadas, con las respectivas pruebas de funcionalidad.

1.3.2 Concepto de compra pública socialmente responsable

La LOSNCP no contiene una referencia expresa a la figura de la CPSR, ni se encuentra a la par de la visión constitucional enmarcada en la contratación pública responsable en lo social y lo ambiental. De ahí la necesidad de incluir una definición clara de la CPSR en el artículo 6 de la LOSNCP. El texto propuesto sería la definición esbozada en el primer capítulo:

La compra pública socialmente responsable es el conjunto de acciones que lleva a cabo el estado para incorporar en los procesos de contratación, criterios de responsabilidad económica, social y ambiental, logrando así que los proveedores del estado no solamente

⁹³ Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde*, 7.

contribuyan a satisfacer las necesidades públicas, sino que lo hagan de forma sostenible y sean consecuentes con el impacto de su actividad productiva.

1.3.3 Objetivo del Sistema Nacional de Contratación Pública

El séptimo objetivo del SNCP señala “[impulsar] la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento”. Como resultado del involucramiento ciudadano y dando cumplimiento a este objetivo, sería interesante establecer en Ecuador un observatorio de la responsabilidad social de las empresas, el cual al tratarse de una iniciativa, no es coercitivo ni sancionador, pero sí comunica de forma pública las actuaciones de las empresas en materia de RSC y además puede ser el punto de encuentro para los debates sobre CPSR entre los profesionales de la materia.

También sería importante incluir en el artículo 9 de la LOSNCP como un objetivo adicional del Sistema Nacional de Contratación Pública el siguiente: “implementar criterios de compra pública socialmente responsable en todas las etapas de los procesos de contratación”.

1.3.4 Implementación de criterios de CPSR según las distintas etapas de los procesos de contratación

Los procesos de contratación se dividen en diferentes etapas, según si se encuentran en una fase de preparación de la documentación requerida para materializar la necesidad de la entidad contratante (fase preparatoria), en la fase de convocatoria o invitación a los oferentes, la respectiva calificación hasta la adjudicación (fase precontractual) o en la fase de suscripción del contrato y su posterior ejecución (fase contractual). A continuación, analizaremos los diferentes criterios que pueden ser incluidos en los procesos de contratación, dependiendo de la etapa en la que se encuentren los mismos.

Tomando como base la doctrina contenida en la guía práctica “Las claves de la compra pública responsable”⁹⁴ de Carlos de la Torre e Itziar Maruri, así como la “Guía de

⁹⁴Carlos de la Torre e Itziar Maruri, *Las claves de la compra pública responsable*, (Forética, 2012), 1.

contratación pública socialmente responsable”⁹⁵ de Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bada, podemos identificar cuatro ámbitos principales de criterios de CPSR que se pueden implementar en los procesos de contratación: lo social, lo laboral, lo medioambiental y también la cuestión de género. Dentro de los mencionados ámbitos, existen vastas posibilidades de criterios que pueden ser aplicados en la contratación pública ecuatoriana, con la debida adaptación paulatina de los oferentes para que puedan cumplir dichos criterios.

1.3.4.1. Etapa preparatoria

El estado debe planificar las contrataciones que realizará cada año, con el fin de que las instituciones que lo conforman puedan cumplir su finalidad y satisfacer las necesidades de sus habitantes. Como parte de esta etapa preparatoria, el área requirente determina el requerimiento, justificando que el mismo es necesario, establece las especificaciones técnicas o términos de referencia del bien, obra o servicio a ser contratado, selecciona la modalidad de contratación, calcula el presupuesto referencial y detalla las condiciones de contratación tales como el plazo, la forma de pago y las garantías requeridas. En la etapa de preparación se elaboran los estudios actualizados y el resumen ejecutivo, así como los pliegos de los procesos de contratación que recogen las condiciones de la contratación.

Las entidades contratantes pueden incluir criterios de CPSR en los procesos de contratación desde la etapa preparatoria de los mismos, con lo que no se limitan a satisfacer las necesidades de los habitantes, sino que también aprovechan para ser socialmente responsables y convertirse en un ejemplo a seguir. Los criterios de CPSR que se determinan por el área requirente en esta etapa, se vinculan con las demás etapas, de allí la importancia de realizar una CPSR desde los inicios de la contratación.

- **Prohibición de contratar.** El estado puede establecer requisitos para la participación en un proceso de contratación, que actúan como filtros de los proveedores, dejando a un lado a aquellos proveedores que por ejemplo tengan obligaciones pendientes con el estado. La propuesta sería que se establezca además

http://www.comunicarseweb.com.ar/sites/default/files/biblioteca/pdf/1342552250_guia_practica_compra_publica_responsable.pdf. Consulta: 1 de junio de 2017

⁹⁵ Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bad, Guía de contratación pública socialmente responsable, 1.

para las entidades contratantes, la prohibición de contratar con proveedores que tengan sentencias ejecutoriadas en las cuales se los sancione por delitos contra el medioambiente, delitos contra los derechos de los trabajadores, delitos de discriminación a personas con discapacidad o por cuestión de género.

Este criterio es plenamente viable en nuestro país y para que sea efectiva la prohibición de contratar, debería constar en la sentencia y el órgano judicial correspondiente debería notificar al SERCOP para que se incluya a dichos proveedores en un listado de proveedores inhabilitados para contratar. La inhabilitación para contratar con el estado debería ser al menos por cinco (5) años para que se equipare al caso de los contratistas incumplidos.

En efecto, resultaría ilógico que el estado busque la implementación de la CPSR pero contrate con oferentes que han demostrado incumplimiento de las obligaciones o el cometimiento de delitos e infracciones graves justamente en los ámbitos de desarrollo de la CPSR, lo social, laboral, ambiental y de género.

- **Objeto del contrato.** El momento de selección del bien, servicio u obra a contratar es clave para adaptar las necesidades de las entidades contratantes a la consecución de sus objetivos sociales. Por ello, es importante que desde el objeto del contrato, se establezca claramente el ámbito de CPSR, tomando en consideración el valor ambiental, la perspectiva de género o el valor social. Como ejemplo, Castilla y León recomienda incluir en el objeto del contrato “el fomento del empleo de personas en situación o riesgo de exclusión social, la inserción laboral de personas con discapacidad, el fomento de la estabilidad en el empleo, la promoción de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y el impulso de medidas de conciliación de la vida familiar y laboral en las empresas”⁹⁶.
- **Reserva de contratos.** La reserva de contratos consiste en una herramienta que establece legalmente que un determinado porcentaje del universo de compras públicas, se contrate con determinados oferentes a quienes en condiciones normales les resulta difícil acceder a las contrataciones, constituyendo por tanto una excepción justificada a los principios de libre competencia e igualdad de trato. Los contratos reservados aplican a cualquier modalidad de contratación, pero tomando

⁹⁶Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bad, Guía de contratación pública socialmente responsable, 13.

en cuenta que no pueden ser adjudicaciones directas, sino que deben considerar el principio de concurrencia.

En España existen las denominadas empresas de inserción sociolaboral que “posibilitan el acceso al empleo normalizado de colectivos en situación de desventaja social o exclusión, tras un periodo de acompañamiento y formación a través del desempeño de un puesto de trabajo en una estructura mercantil de carácter no lucrativo”⁹⁷ y los centros especiales de empleo que a su vez consisten en “empresas -con o sin ánimo de lucro-, que además de producir bienes o prestar servicios, tienen como objetivo la inserción laboral de personas con discapacidad, disponiendo de los servicios de ajuste personal y social que requieran sus trabajadores y trabajadoras, para lograr una mayor y mejor adaptación de su relación social”⁹⁸. En ambos casos, el ámbito social que los caracteriza implica mayores gastos para poder ser inclusivos y tal vez pierden competitividad por dichos gastos, de allí que surge la necesidad de apoyar por parte del estado la iniciativa de las mencionadas instituciones por su gran aporte a la sociedad.

En efecto y como ejemplo de contratos reservados en Cataluña, existe una reserva de hasta el 20% de los contratos públicos que deben ser adjudicados a centros de inserción laboral. En Alemania, existe la adjudicación directa a los oferentes que tengan contratos dirigidos a promover las pymes o que cuenten en su planilla laboral, con el mayor porcentaje de empleados con discapacidad, jóvenes o desempleados de larga duración⁹⁹. Asimismo, en España la Ley de Contratos del Sector Público, dispone que se debe reservar la adjudicación de contratos a centros especiales de empleo o a aquellas empresas que para la ejecución del contrato asignen el 70% de trabajadores con discapacidad, o reserva a operadores económicos que tienen como objetivo principal la integración social y profesional de personas discapacitadas o desfavorecidas¹⁰⁰.

En Ecuador nos falta poner énfasis en la lucha contra el desempleo, un grave problema social que acarrea limitaciones en la educación, en la salud y en el sustento básico de la familia. Con el ejemplo de España, el estado puede incentivar

⁹⁷Ibíd., 27.

⁹⁸Ibíd., 28.

⁹⁹Carlos de la Torre e Itziar Maruri, *Las claves de la compra pública responsable*, 15.

¹⁰⁰Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bad, *Guía de contratación pública socialmente responsable*, 31.

justamente con reserva de contratos para las empresas que se dediquen a insertar en la vida laboral a personas discapacitadas, a personas que han estado sin trabajo ya algún tiempo, para que puedan ganar experiencia y puedan recibir formación. El rol del estado en esta materia debe ir más allá de la simple verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos por ley. En el caso de la cuota mínima de los trabajadores con discapacidad, cuyo objeto social se desvirtúa por cuanto las empresas contratan a dichos trabajadores y les asignan labores sencillas para cumplir con la ley, pero no existe un real interés en que su integración al trabajo sea adecuada o que se adapte el trabajo a sus necesidades. El rol del estado debe ser más activo e impulsar efectivamente este tipo de iniciativas privadas que contribuyen a luchar contra el desempleo y a la inclusión.

- **Solvencia técnica social.** La solicitud de solvencia técnica social implica que los oferentes deben demostrar que cuentan con la debida formación y experiencia en materia social y ambiental, tanto de sus empleados como de la empresa en sí, pudiendo justificar dicha solvencia por ejemplo con certificaciones de sistemas de gestión medioambiental, certificaciones de trabajos realizados previamente, calificación como empresa de inserción o como centro especial de empleo. Sin embargo, la aplicación de este criterio debe ser concordante con el objeto de contratación y debe constituir un justificativo de la capacidad técnica del oferente. La no obligatoriedad de este criterio en procesos que no sean de carácter social o ambiental, se justifica por cuanto no se estaría actuando en aplicación del principio de igualdad si se exige a todos los proveedores del estado que tengan experiencia en materia social si su giro del negocio no se vincula directamente a dicho ámbito, sería como exigir experiencia en servicios de telecomunicaciones a un fabricante de mobiliario.
- **Cláusulas sociales.** Al momento de levantar las especificaciones técnicas o términos de referencia, se puede incluir como parte del tipo de bien, servicio u obra, una cláusula social que sea integrada en los pliegos y pueda establecer características específicas de sostenibilidad laboral, social y ambiental. En el ámbito laboral se puede incluir como parte de los términos de referencia de los procesos de contratación que los oferentes deban emplear a trabajadores que llevan algún tiempo en el desempleo o que sean trabajadores con discapacidad, que

fomenten programas de formación para desempleados, que cumplan las normas de seguridad y salud en el trabajo, que no ocupen trabajo infantil, que cumplan los convenios internacionales de la OIT y las obligaciones de seguridad social, que exista en su plantilla de trabajadores diversidad étnica o racial.

Un claro ejemplo de la inserción de criterios sociales en los procesos de contratación lo señala Ronald McLean, ex alcalde de La Paz y autor del libro “Ciudades corruptas: guía práctica para curar y prevenir”, quien como parte de su estrategia para acabar con la corrupción, redujo la cantidad exorbitante de empleados públicos, pero a la vez ideó una práctica que permite mermar el desempleo generado directamente por el municipio, mediante la incorporación de puntajes en los procesos de contratación para aquellos oferentes que contraten al personal despedido y que arrienden la maquinaria que tenía el municipio pero no utilizaba. Al respecto McLean manifiesta:

En obras públicas se acabó la empresa de construcción municipal, nos quedamos con pocos equipos para situaciones de emergencia y se pasó todo al sector privado. Empezamos a licitar las obras. Por otra parte el Gobierno Japonés había donado nueva maquinaria al Municipio la cual la arrendábamos a quienes ganaban la licitación, más aún a quienes nos alquilaban los equipos y contrataban al personal que sacamos del Municipio se le asignaba un puntaje adicional en las licitaciones¹⁰¹.

En cuestión de género, como ejemplo de cláusulas sociales que pueden ser incluidas en los pliegos de los procesos de contratación, tenemos a la exigencia de un porcentaje mínimo de personal femenino, implementar medidas durante la ejecución del contrato para promover la igualdad entre mujeres y hombres, la no discriminación por sexo en lo que se refiere a la jornada de trabajo, en la formación, en la conciliación de la vida familiar o en la promoción, y que no exista acoso sexual¹⁰².

¹⁰¹Página Institucional Quito Honesto <http://www.quitohonesto.gob.ec/index.php/8-noticias/ultimas-noticias/206-reforma-municipal-gobernabilidad-y-corrupcion-en-la-paz-bolivia>_Consulta: 1 de junio de 2017

¹⁰²Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bad, Guía de contratación pública socialmente responsable, 17.

En el ámbito ambiental, las entidades contratantes pueden incluir condiciones de uso de los productos, como por ejemplo que sean de bajo consumo de energía y agua, reducción de residuos o emisiones de carbono, aumentar el reciclaje de bienes, dar preferencia a la localidad con el objetivo de evitar el transporte innecesario o usar medios de transporte sostenibles para la entrega de bienes, priorizar los envases reutilizables y los embalajes en grandes cantidades en lugar de individuales¹⁰³. También se puede considerar la adquisición de un bien con una vida útil más larga, lo que conlleva que no se debe reemplazar constantemente y por ende resulta en un beneficio económico.

1.3.4.2. Etapa precontractual

La siguiente fase de los procesos de contratación es la etapa precontractual que abarca la publicación del proceso, las diferentes instancias de análisis de ofertas y culmina con la resolución de adjudicación respectiva. La inclusión en esta etapa de criterios sociales relacionados con el objeto del contrato, se ve reflejada en dos momentos importantes: la evaluación de las ofertas y la adjudicación del proceso.

- **Criterios de valoración de las ofertas.** Estos criterios deben constar en los pliegos del proceso y deben estar claramente definidos cuáles son los requisitos mínimos exigidos (condiciones especiales de ejecución del contrato) y los que son puntuados (que son un plus, una mejora voluntaria), para que tengan pleno conocimiento los oferentes y que resulte fácil la calificación de las ofertas.

En lo que respecta a los criterios de valoración de ofertas, éstos no pueden ser criterios decisivos sino complementarios, por lo que la ponderación debe ser moderada, en la guía práctica “Las claves de la compra pública responsable” recomiendan un porcentaje entre el diez y el treinta por ciento de la puntuación¹⁰⁴.

Por un lado, las condiciones especiales de ejecución nos garantizan obtener resultados en CPSR porque son un piso mínimo, son de cumplimiento obligatorio, mientras que los criterios de valoración de las ofertas son de índole voluntario pues

¹⁰³ Carlos de la Torre e Itziar Maruri, *Las claves de la compra pública responsable*, 20.

¹⁰⁴ *Ibíd*, 9.

el oferente decide si le interesa o no obtener el puntaje adicional. En caso de que ningún oferente opte por el puntaje adicional, el proceso continúa su curso normal, pero no se aplican efectivamente los criterios de CPSR.

Como uno de los grandes criterios que se pueden implementar, está la integración de la perspectiva de género, buscar la igualdad entre hombres y mujeres como por ejemplo contratar mujeres en puestos de responsabilidad o mujeres que se encuentran en situación de exclusión, tal como sucede en la cadena de restaurantes de origen colombiano denominada Crepes & Waffles, donde se prioriza la contratación de mujeres víctimas de violencia o jefas de hogar¹⁰⁵.

En lo que respecta al tema laboral, un criterio que puede ser instaurado sería que se establezca un mayor porcentaje de trabajadores que cuenten con contratos indefinidos o que oferten mejoras voluntarias en tema de salarios o de seguridad y salud en el trabajo, mejoras en temas relacionados con la reducción de la jornada, permisos de paternidad o maternidad, flexibilización, adaptación o reasignación de horarios en función de las necesidades de conciliación familiar¹⁰⁶. Asimismo, se pueden otorgar puntos adicionales por la creación de empleos o por presentar un proyecto de propuesta de inserción sociolaboral de colectivos desfavorecidos¹⁰⁷.

En lo ambiental se pueden plantear criterios que valoren la utilización de productos ecológicos o que favorezcan la eficiencia energética o el uso de energías renovables.

- **Condiciones especiales de ejecución del contrato.** Se trata de incluir en los pliegos condiciones de ejecución de tipo medioambiental o social, que al no ser cumplidas pueden constituir causal de rechazo de la oferta. Esto debe ir de la mano con una implementación paulatina, por etapas, que permita que la totalidad de proveedores tenga la oportunidad para adaptarse a las nuevas condiciones de participación en los procesos de contratación. En efecto, si se establece inmediatamente un requisito de esta naturaleza puede significar que muchas empresas -en especial los beneficiarios de la inclusión que analizaremos en el

¹⁰⁵<http://www.ecuavisa.com/articulo/noticias/nacional/55137-empresa-contrata-mujeres-victimas-violencia-o-jefas-hogar>. Consulta: 15 de junio de 2017

¹⁰⁶Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bad, Guía de contratación pública socialmente responsable, 40.

¹⁰⁷Ibíd., 39.

segundo capítulo de la presente investigación- salgan de competencia por no cumplir con los estándares en materia de CPSR.

Como ejemplo de este punto, podemos incluir como numerales adicionales en la carta de presentación y compromiso, una declaración por parte del oferente respecto a que tiene prácticas amigables con el medio ambiente, que no contrata mano de obra infantil, que no existe discriminación o trabajo forzoso, en general que no incumple con los derechos laborales de sus trabajadores.

- **Criterios de preferencia.** Además de los márgenes de preferencia analizados anteriormente, también se pueden incluir criterios de preferencia en caso de empate para definir al oferente ganador, según su nivel de responsabilidad social. Por ejemplo, en materia laboral; a quien tenga como empleados al mayor número de personas con discapacidad, de personas que se encuentren en situación de exclusión social; a quien genere empleo para personas desempleadas de larga duración o que cuenten con formación de desempleados y de jóvenes durante la ejecución del contrato¹⁰⁸. En ámbito de género se puede establecer un criterio de preferencia a quien contrate el mayor porcentaje de persona femenina para la ejecución del contrato.

No obstante de las posibilidades de preferencia sugeridas, es importante señalar que para que se usen este tipo de criterios previamente debe existir un empate en la calificación técnica y económica, lo cual no es muy común y por ello tal vez no se vean resultados palpables en cuanto a aplicación de CPSR. Se podría decir que las ventajas de los criterios de preferencia son casi imperceptibles¹⁰⁹.

1.3.4.3. Etapa de ejecución

La última fase de los procesos de contratación es la etapa contractual que inicia con la suscripción del contrato y considera toda la documentación generada con posterioridad al mismo, vinculada con su ejecución.

¹⁰⁸Carlos de la Torre e Itziar Maruri, *Las claves de la compra pública responsable*, 20.

¹⁰⁹Santiago Lesmes Zabalegi y Leire Álvarez de Eulate Bad, *Guía de contratación pública socialmente responsable*, 45.

Las denominadas condiciones de ejecución, guardan relación directa con las condiciones establecidas en los documentos preparatorios y en los pliegos, condiciones que después fueron evaluadas en la etapa de calificación y que en la instancia de ejecución del contrato, es el turno de verificar que todo aquello a lo que se comprometió el contratista a hacer durante la ejecución contractual, se cumpla.

Para que sea una condición de ejecución necesariamente debió constar en los pliegos previamente. Si en el momento de presentar su oferta, el oferente no aceptó las condiciones establecidas en los pliegos, resulta en una causal de rechazo de la oferta. De igual manera, si en la ejecución del contrato el contratista incumple las condiciones en la ejecución del contrato, recibe sanciones y la entidad contratante se encuentra facultado para dar por terminado el contrato. Por ejemplo, exigir al contratista que cumpla con sus obligaciones patronales y para ello se le exige la presentación de las planillas de aportación al IESS de sus trabajadores.

1.3.5 Mecanismos de efectivización de la CPSR

Como parte de la ley reformativa, se debería incluir los recursos mediante los cuales tanto proveedores como el estado, puedan dejar constancia de la aplicación de la CPSR en su gestión.

- **Cláusulas sociales.** En primera instancia, y como ya revisamos anteriormente, una forma de poner en marcha la CPSR es a través de la inclusión de cláusulas sociales en los pliegos y posteriormente en los contratos de los procesos de contratación. No son en sí mismo documentos, pero sí forman parte por ejemplo de los pliegos precontractuales y establecen compromisos de los oferentes de cumplir con determinados parámetros de CPSR. En ese sentido, van más allá del cumplimiento ineludible de las disposiciones legales, por ello se consideran como un adicional. Como ejemplo podemos señalar cláusulas sociales que determinen la contratación de personas que tengan algún tipo de discapacidad, o también el contratar a personas que se encuentran desempleadas por un determinado tiempo, o tal vez la contratación de madres solteras. Al ser temas que no se encuentran regulados en la normativa, es necesario que estas cláusulas sean socializadas con los proveedores para que tengan conocimiento de su existencia y de cómo pueden hacerse acreedores a las ventajas por cumplir las

cláusulas sociales. Por ejemplo en ciertas instituciones públicas se imparten capacitaciones de Agregado Ecuatoriano para que los proveedores puedan presentar sus ofertas y no incurran en causal de rechazo por desconocimiento. Este tipo de capacitación también puede programarse para el tema de la CPSR.

- **Memorias de sostenibilidad.** La comunicación forma parte de una efectiva aplicación de CPSR. Para ello existen las memorias de sostenibilidad, que son documentos que sirven como herramienta de comunicación e información dirigida a todos los grupos de interés (stakeholders) sobre el desempeño en materia de RSC, tanto en sus aspectos positivos como negativos. Estos documentos se elaboran en base a la guía Global Reporting Initiative (GRI) que da las pautas para la elaboración de las memorias de sostenibilidad en todo el mundo. En el caso que nos compete, las memorias de sostenibilidad aplican para los proveedores del Estado, así como para el mismo Estado y coadyuvan a la transparencia de la gestión.
- **Códigos éticos.** Las entidades contratantes pueden implementar un código ético que incorpore los valores morales bajo los cuales se deben regir las empresas, puede incluir alusiones expresas a la lucha contra la corrupción, a los compromisos en materia ambiental. A pesar que el código ético no tiene el carácter de vinculante, al ser suscrito y reconocido por los empleados, goza de persuasión moral.
- **Eco etiquetado.** Otro mecanismo de efectivización de CPSR que se encuentra disponible para las entidades contratantes y para los proveedores del estado, es el uso de eco-etiquetas, las cuales identifican a los proveedores que son socialmente responsables, permite a los consumidores identificarlos, a la vez que se les otorga una ventaja competitiva frente a empresas no socialmente responsables, dado que los consumidores tienden cada vez más hacia la adquisición y contratación de bienes y servicios identificados como socialmente responsables.

1.3.6 Del Comité Directivo de Contratación Pública Sostenible

Como revisamos anteriormente, existen indicios de la existencia del Comité Directivo de Contratación Pública Sostenible de conformidad con la información que proporciona el PNUMA en su página institucional. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico ecuatoriano no existe una conformación legal del Comité, por ende no se puede tener acceso certero a su conformación, su funcionamiento y sus competencias. De allí que se lo puede considerar como letra muerta, las instituciones que se encontraban al frente no han hecho nada para implementar efectivamente dicho Comité que al parecer se encuentra en el olvido, tanto así que existe un desconocimiento general en las áreas de atención al cliente en el SERCOP (una de las instituciones que la conforman). Por lo tanto surgen inquietudes respecto a las razones por las cuales no se ha configurado el Comité y no existen actas de reunión como información disponible y pública.

Por lo expuesto, la propuesta respecto del Comité Directivo de Contratación Pública Sostenible sería iniciar oficialmente su gestión y para ello en primera instancia se deberá oficializar su estructura, para poder a continuación socializar su integración así como las operaciones que lleva a cabo. Tomando en consideración por una parte que se publicite la existencia del Comité y dada la facilidad actual que tiene la sociedad para acceder a la información, se contaría entonces con una ventaja por partida doble al tener por un lado un organismo impulsor de la CPSR y por otro lado, tener la posibilidad de conocer cuáles son las empresas que fomentan a través de su actividad productiva los criterios de sostenibilidad económica, social y medioambiental, para que los consumidores puedan tener su propia percepción sobre dichas empresas.

Mediante el presente capítulo, analizamos a la CPSR en sus elementos e inclusive en su similitud con la RSC, para posteriormente proponer las mejoras en materia de CPSR al ordenamiento jurídico ecuatoriano. Como pudimos ver, la CPSR consiste en el rol que tiene el estado en su calidad de consumidor y también como regulador de las políticas públicas, para impulsar la sostenibilidad de los bienes, servicios y obras que contrata, sostenibilidad que se da en los ámbitos social, económico y medioambiental, así como para establecer los lineamientos para la aplicación de dichos criterios de sostenibilidad por parte del sector privado. En el siguiente capítulo, nos vamos a centrar en una de las aristas de la CPSR, la sostenibilidad social y en particular la inclusión en la CPSR.

Capítulo segundo

La inclusión en materia de compra pública socialmente responsable

En el primer capítulo de la presente investigación, nos centramos en el análisis y estudio de la compra pública socialmente responsable a nivel doctrinario y normativo, tomando la experiencia internacional como referencia y diagnosticando la regulación y aplicación de la CPSR en la actualidad en el Ecuador. Como pudimos evidenciar, tanto la Constitución como el COPCI sientan las bases para que la CPSR tenga la importancia debida y pueda ser instaurada en el ordenamiento jurídico ecuatoriano, pero también es necesario que la reglamentación conexas desarrolle el concepto y las condiciones para tener una efectiva aplicación de CPSR en nuestro país.

Los ámbitos de la sostenibilidad que caracterizan a la CPSR se dividen en responsabilidad social, responsabilidad ambiental y responsabilidad económica, mismos que fueron ejemplificados en el capítulo anterior. Tomando en consideración el tema de la presente investigación, en este segundo capítulo nos centraremos particularmente en la inclusión como parte de la responsabilidad social de la CPSR. Para ello, iniciaremos identificando los beneficiarios de la inclusión, los obstáculos a los que se enfrentan en materia de contratación pública y propondremos las mejoras en el tema de inclusión en la CPSR.

2.1. Definición de inclusión en la compra pública socialmente responsable

Para efectos de la presente investigación, entiéndase como inclusión en la CPSR a las acciones tendientes a facilitar la participación de grupos minoritarios, vulnerables o que históricamente no habían podido acceder con facilidad a las compras públicas, para garantizar la aplicación efectiva de los principios de igualdad, trato justo y concurrencia en la contratación pública, criterio de definición propio.

La inclusión trata por lo tanto de integrar a quienes no están integrados o tienen dificultad para ser integrados. La idea es equiparar las condiciones para que todos los interesados en participar en procesos de contratación pública, puedan hacerlo y no se vean desanimados por las limitaciones que existen. Los actores que buscamos integrar a las compras públicas son *a grosso modo* los siguientes:

- Micro y pequeñas empresas, también llamadas MIPES;
- Artesanos;
- Actores de la Economía Popular y Solidaria¹¹⁰;
- Productores individuales; y,
- Unidades económicas populares¹¹¹.

Por temas de practicidad para la presente investigación, en adelante cuando nos refiramos a los actores arriba mencionados, utilizaremos la expresión *beneficiarios de la inclusión*.

La economía del país se encuentra conformada por todas las personas naturales o jurídicas que realizan actividades económicas lícitas en el territorio ecuatoriano, sin distinción de su tamaño. Al estado le corresponde mantener un rol activo en la promoción de los integrantes de la economía y en el desarrollo de todos los actores económicos, esto significa que también se debe preocupar por el desarrollo de los beneficiarios de la inclusión ya mencionados. En este punto, concuerdo con la autora ecuatoriana Angélica Porras quien señala que la “organización del estado y su institucionalidad económica ya no está pensada solamente para el desarrollo de las grandes y hasta medianas empresas, sino también para las pequeñas y micro empresas”¹¹². Los beneficiarios de la inclusión no han podido integrarse en el mercado con la misma facilidad que las empresas grandes, por ello requieren de la intervención del estado que les permita desarrollarse, capacitarse y tener una guía para cumplir con las formalidades legalmente establecidas.

¹¹⁰En Ecuador, la Economía Popular y Solidaria de conformidad con la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, artículo 8, se encuentra integrada por los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como por las Unidades Económicas Populares.

¹¹¹En Ecuador, el artículo 73 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, define a las unidades económicas populares como aquellas 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 solidaridad.

¹¹²Angélica Porras Velasco, “Constitución económica y responsabilidad social de las empresas”, 170-1.

2.2. Normativa referente a los beneficiarios de la inclusión

En el presente acápite revisaremos la normativa ecuatoriana en materia de inclusión en la contratación pública, para poder establecer un diagnóstico de la situación actual y así poder establecer posteriormente propuestas de mejoras al ordenamiento jurídico del Ecuador con el afán de lograr una aplicación efectiva de la inclusión en la contratación pública.

2.2.1. El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones COPCI

El artículo 53 del COPCI define a los beneficiarios de la inclusión, en particular las Micro, Pequeñas y Medianas empresas (en adelante MIPYMES) 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, señalados para cada categoría, de conformidad con los rangos que se establecerán en el reglamento de este Código”¹¹³.

En ese sentido, las condiciones mencionadas se encuentran desarrolladas en el artículo 106 del Reglamento a la estructura e institucionalidad de desarrollo productivo, de la inversión y de los mecanismos e instrumentos de fomento productivo, establecidos en el código orgánico de la producción, comercio e inversiones, en el cual se clasifica a las MIPYMES de conformidad con lo siguiente:

Tabla 6
Clasificación de las MIPYMES

Tipo	Número de trabajadores	Ventas o ingresos brutos anuales
Micro empresa	1 a 9	≤ \$ 100.000,00
Pequeña empresa	10 a 49	Entre \$ 100.001,00 y \$ 1'000.000,00
Mediana empresa	50 a 199	Entre \$ 1'000.001,00 y \$ 5'000.000,00

Fuente: Artículo 106 del Reglamento a la estructura e institucionalidad de desarrollo productivo, de la inversión y de los mecanismos e instrumentos de fomento productivo, establecidos en el código orgánico de la producción, comercio e inversiones
Elaboración propia

¹¹³ COPCI, art. 53.

En base a la clasificación señalada y como validación de lo anteriormente dicho, podemos identificar a los beneficiarios de la inclusión como aquellos que tienen pocos trabajadores y pocas ventas anuales, lo que se traduce en menor capacidad productiva. En el mismo cuerpo legal, se hace referencia a los beneficiarios de la inclusión esta vez denotando como uno de los objetivos de democratización de la transformación productiva, el “[apoyar] el desarrollo de la productividad de las MIPYMES, grupos o unidades productivas organizadas, por medio de la innovación para el desarrollo de nuevos productos, nuevos mercados y nuevos procesos productivos”¹¹⁴. El COPCI hace por tanto hincapié en la necesidad de incentivar el desarrollo de dichas empresas para lograr que aumente su competitividad y pueda existir una efectiva inclusión.

2.2.2. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública LOSNCP y su reglamentación conexas

La Asamblea Constituyente de Montecristi promulgó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) el 4 de agosto de 2008, previo a la aprobación de la Constitución actual. La LOSNCP ha sido reformada en siete ocasiones¹¹⁵ hasta la actualidad, sin que exista un desarrollo explícito del artículo 288 de la Constitución en lo referente a la responsabilidad ambiental y social de las compras públicas. No obstante, respecto al precepto constitucional de “priorizar los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”, encontramos que tanto la LOSNCP como su reglamentación conexas contemplan referencias de importancia para la presente investigación, las cuales procedemos a revisar a continuación.

2.2.2.1. Principios de la contratación pública

¹¹⁴COPCI, art. 59.

¹¹⁵Reformas publicadas mediante los siguientes Registros Oficiales: Registro Oficial Suplemento 48 de 16 de octubre de 2009; Registro Oficial Suplemento 5 de 31 de mayo de 2013; Registro Oficial Suplemento 100 de 14 de octubre de 2013; Registro Oficial Suplemento 332 de 12 de septiembre de 2014; Registro Oficial Suplemento 652 de 18 de diciembre de 2015; Registro Oficial Suplemento 899 de 9 de diciembre de 2016 y Registro Oficial Suplemento 966 de 20 de marzo de 2017.

El artículo 4 de la LOSNCP habla de los principios que se deben aplicar en la contratación pública. Cuando consideramos la inclusión, asociamos dicho concepto con participación y con igualar condiciones y derechos. Por ello, consideramos que la inclusión se relaciona directamente con los principios de trato justo e igualdad por cuanto se trata de dar las mismas oportunidades a todo el universo de proveedores, con énfasis en los actores de la economía popular y solidaria y las MIPYMES para que puedan competir en igualdad de condiciones, sin que exista discriminación alguna o sin que se prevean privilegios para un oferente por sobre los demás.

No obstante de lo señalado, podemos evidenciar que también existen acciones realizadas por el estado tendientes a favorecer a los beneficiarios de la inclusión, que constituyen excepciones al principio de igualdad. En efecto, si tomamos en consideración que el estado busca favorecer el crecimiento de la producción nacional, el desarrollo económico, la justicia social, así como lograr satisfacer el interés común, se puede dar un escenario de discriminación positiva a favor de los beneficiarios de la inclusión, por ejemplo con la invitación únicamente a dichos beneficiarios para que participen en los procesos de menor cuantía. En ese sentido, se encontraría justificada la actuación del estado, pero siempre que se considere a los beneficiarios de la inclusión como un universo y que las preferencias se dirijan a todos ellos, sin que existan preferencias directas.

Por otro lado, la inclusión también conlleva la aplicación directa del principio de concurrencia, el cual se refiere a tener la mayor cantidad de oferentes que estén interesados en participar en ejercicio de su derecho a ser proveedores del estado y que cumplan con las especificaciones técnicas y demás condiciones establecidas para el efecto en los documentos precontractuales. Es un beneficio para los proveedores, en cuanto se busca la mayor participación de oferentes y así tienen oportunidades de contratar con el estado; es un beneficio para el estado, por cuanto existe competencia entre los oferentes que cumplen con todo lo solicitado, lo que permite obtener precios más económicos para los bienes y servicios que requiere.

2.2.2.2. Objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública

Los objetivos del estado a través del Sistema Nacional de Contratación Pública SNCP, ya fueron parcialmente analizados en el capítulo anterior. Sin embargo, para el

presente análisis nos parece pertinente hacer referencia al quinto objetivo del SNCP, el cual se enfoca en la inclusión en la contratación pública de los artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas. Este objetivo tiene correlación directa con el artículo 288 de la Constitución vigente, al cual amplía e incorpora como uno de los lineamientos que guía a la contratación pública en el Ecuador.

Las formas de efectivización del presente objetivo se van desarrollando en la LOSNP y su reglamentación conexas, a través de determinados procesos de contratación o mecanismos de preferencia. Tal es el caso de las ferias inclusivas, el catálogo dinámico inclusivo y la contratación preferente, que pasaremos a analizar a continuación.

2.2.2.3. De las ferias inclusivas

La feria inclusiva es definida por la LOSNCP como un “[evento] realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento”¹¹⁶. El Capítulo VI de la Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072 (actualizada al 23 de diciembre de 2016), regula en 13 artículos el procedimiento a seguir para las ferias inclusivas; asimismo, a través del Anexo 18 de dicha Resolución, se emite el modelo de pliego de uso obligatorio para Ferias Inclusivas.

La feria inclusiva, como su nombre lo indica es un mecanismo de inclusión, que de conformidad con el Reglamento General de la LOSNCP, se debe utilizar de manera preferencial para la adquisición de bienes, la contratación de servicios o la construcción de obras que sean de producción nacional y sin consideración de los montos de contratación¹¹⁷. No obstante de lo anteriormente señalado, la Codificación de Resoluciones del SERCOP emitida mediante Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de julio de 2016, establece un límite de monto para la contratación a través de ferias inclusivas cuando se trate de ejecución de obras, servicios de construcción, reparación, refacción,

¹¹⁶Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], en Registro Oficial Suplemento, 395 (4 de agosto de 2008), art. 6, núm. 13. En adelante se cita como LOSNCP.

¹¹⁷Ecuador, Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [2009], en Registro Oficial Suplemento, 588 (12 de mayo de 2009), art. 67. En adelante se cita como RGLOSNCP.

remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente, cuyo presupuesto referencial sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del estado del correspondiente ejercicio económico¹¹⁸, que para el 2017 equivale a cinco mil novecientos sesenta y siete con 02/100 (USD. 5.967,02) Dólares de los Estados Unidos de América.

Los actores de las ferias inclusivas son por un lado las Entidades Contratantes, quienes tienen la necesidad, y por el otro lado se encuentran los proveedores, pero no todos por cuanto mediante las ferias inclusivas se limita la participación únicamente a los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria¹¹⁹, las unidades económicas populares¹²⁰, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas¹²¹. Asimismo, la Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 señala como participantes a personas naturales o jurídicas, de forma individual o a través de compromisos de asociación o consorcio, o asociaciones o consorcios, habilitados en el Registro Único de Proveedores y que cumplan las siguientes condiciones:

Tabla 7

Condiciones de los proveedores de ferias inclusivas

No.	Característica
1.	Organizaciones de economía popular y solidaria: sectores comunitarios, asociativos, cooperativos, artesanos, gremios artesanales
2.	Asociaciones de Unidades Económicas Populares (asociaciones de hecho)
3.	Unidades Económicas Populares
4.	Consortios, sociedades y compañías de economía privada y economía mixta (micro y pequeña empresa)

¹¹⁸Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP, “Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072: codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública”. *Documento institucional*, 2016 (31 de agosto de 2016), art. 338. En adelante se cita como Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072.

¹¹⁹ La Economía Popular y Solidaria de conformidad con la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, artículo 8, se encuentra integrada por los Sectores Comunitarios, Asociativos y Cooperativistas, así como por las Unidades Económicas Populares.

¹²⁰ El artículo 73 de la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, define a las unidades económicas populares como aquellas 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 solidaridad.

¹²¹ LOSNCP, art. 59.1.

Para el caso de personas jurídicas micro y pequeñas que participen en las ferias inclusivas deben cumplir con una condición adicional establecida en el artículo 339 de la Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, esto es que sus accionistas o socios también sean micro o pequeños¹²². Adicionalmente, el ámbito territorial de la convocatoria debe estar definido en los pliegos, ya sea por el lugar donde se va a proveer el bien o servicio, ya sea por el lugar donde se producen los bienes objeto de la contratación¹²³.

Por otro lado, las convocatorias de las ferias inclusivas cuentan con su característica propia pues no sólo se realizan a través del portal institucional del SERCOP como los demás procesos de contratación, sino que también se realizan a través de publicaciones por medio impreso, radial o televisivo del lugar donde se realizará la feria¹²⁴, con el afán de poner en conocimiento de una mayor cantidad de interesados en participar. En todo caso y debido a las particularidades de este tipo de contratación, es factible que las Entidades Contratantes soliciten al SERCOP, con la debida anticipación, asistencia técnica para la realización de las Ferias Inclusivas¹²⁵.

Por su parte, de manera ejemplificativa y como dato informativo, Andrés Redín detalla ejemplos de ferias inclusivas realizadas en el Ecuador en el año 2014:

Existen programas emblemáticos que se instrumentaron a través de procedimientos de ferias inclusivas como es el caso de “Hilando al Desarrollo” (uniformes escolares) a cargo del Ministerio de Educación y “Sombreros de Paja Toquilla” (sombreros) a cargo del Ministerio de Turismo. En el 2014, las contrataciones públicas con un componente inclusivo alcanzaron el monto total adjudicado de 57 millones de dólares, de los cuales el 37% se adjudicaron para procesos de mobiliario escolar (pupitres) que realizó el Ministerio de Educación¹²⁶.

Asimismo, Redín presenta un resumen de las ferias inclusivas de 2014 por los objetos de las mismas, en base a información del SERCOP y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC:

- Mobiliario escolar

¹²² Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, art. 339.

¹²³ Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, art 340.

¹²⁴ RGLOSNC, art. 67.

¹²⁵ Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, art 350.

¹²⁶ Andrés Redín M, “La contratación pública inclusiva como instrumento de generación de empleo y fomento al emprendimiento”. <<http://www.estudio10.com.ec/item/la-contratacion-publica-inclusiva.html>> Consultado el 15 de agosto de 2015.

- Alimento escolar
- Servicios de limpieza
- Uniformes escolares
- Servicios varios
- Mobiliario no escolar
- Servicios mantenimiento vial
- Uniformes no escolares
- Material didáctico
- Alimentación (otros)¹²⁷

2.2.2.4. Del Catálogo Dinámico Inclusivo

El catálogo dinámico inclusivo¹²⁸ es un sistema de compra directa que garantiza la participación incluyente y exclusiva de actores de la economía popular y solidaria; micro y pequeños proveedores; proveedores pertenecientes a grupos vulnerables; o grupos de atención prioritaria, que permite a las entidades contratantes agilizar, simplificar y transparentar sus adquisiciones de bienes y/o servicios normalizados, exclusivamente¹²⁹. Las condiciones que deben cumplir los proveedores participantes en el catálogo dinámico inclusivo son las mismas que aplican para los procedimientos de ferias inclusivas y que fueron revisadas en el acápite anterior.

De conformidad con la página institucional del SERCOP el Catálogo Dinámico Inclusivo es “una herramienta creada para favorecer y privilegiar la adquisición de bienes y servicios de producción nacional y que son ofertados por los actores de la Economía Popular y Solidaria, artesanos, micro y pequeñas empresas, productores de exclusiva producción nacional”¹³⁰.

Asimismo, la página institucional del SERCOP se refiere a los beneficios del Catálogo Dinámico Inclusivo señalando en resumen que se trata de una forma de contratación que prioriza a los actores de la inclusión, quienes únicamente deben presentar

¹²⁷ *Ibíd.*

¹²⁸ Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, art. 228.

¹²⁹ Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, art. 2, núm. 7.

¹³⁰ Página institucional del SERCOP, <<http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/catalogos-dinamicos-inclusivos-2/>> Consulta: 17 de enero de 2017.

una oferta sin importar las órdenes de compra que sean generadas para el proveedor, además se logra una mayor participación de dichos actores en la contratación pública y dinamiza la economía local.

El proceso de catalogación se realiza con el SERCOP y el proveedor catalogado suscribe un Convenio Marco con dicha Entidad. Las Entidades Contratantes generan órdenes de compra con los proveedores catalogados, dependiendo de la necesidad de la Entidad y tomando en consideración la capacidad productiva de cada proveedor.

El Catálogo Dinámico Inclusivo es una forma ágil de contratar para las Entidades Contratantes y para los proveedores, puesto que no existe la presentación, calificación de ofertas, tampoco existe la suscripción de un contrato sino de una orden de compra, lo cual permite que la relación comercial sea más rápida y que todos los proveedores que se califiquen como parte del Catálogo Dinámico Inclusivo, participen en igualdad de condiciones.

Si analizamos a los componentes del Catálogo Dinámico Inclusivo, encontramos un listado de 22 catálogos entre bienes y servicios, los mismos que se caracterizan por ser provistos y prestados por beneficiarios de la inclusión:

1. Bienes asociados a la construcción (adoquines y bloques)
2. Metalmecánica (mobiliario y estanterías y servicio de mantenimiento de mobiliario)
3. Productos de confección textil (vestimenta)
4. Fabricación de calzado (zapatos)
5. Instrumentos musicales
6. Productos alimenticios
7. Impresión en braille
8. Servicio de alquiler de vehículos de transporte
9. Servicio de construcción
10. Servicio de mantenimiento (mantenimiento red vial, áreas verdes, aeropuerto)
11. Servicio de preparación de alimentos (para hospitales, para programas infantiles, alimentación permanente)
12. Servicio de transporte (interprovincial, institucional, operativo)
13. Servicios asociados a un sistema de medición y control (relacionados con la electricidad)

14. Servicio de alimentos
15. Servicio de centro de llamadas
16. Servicio de conexión eléctrica (para cocinas de inducción)
17. Servicio de limpieza de oficinas y hospitalaria
18. Servicio de pintura
19. Servicio de radiodifusión de cuñas publicitarias en radios comunitarias
20. Servicio de transporte de carga pesada
21. Servicios de limpieza
22. Servicios de provisión de animales

No obstante, existen ciertos vacíos legales que pueden a la larga presentar inconvenientes en la ejecución de las órdenes de compra, como por ejemplo la falta de inclusión en los convenios marcos suscritos con el SERCOP, de la presentación por parte de los oferentes de las garantías exigidas por ley; tampoco existe la posibilidad de adecuar las condiciones del convenio marco a la realidad de la Entidad Contratante, tal es el caso de ciertas especificaciones técnicas que permitan adquirir un bien de calidad, o el incluir reglamentación interna en materia de Seguridad Industrial y Salud Ocupacional de cumplimiento obligatorio para los contratistas de las entidades contratantes. Estos dos ejemplos son beneficiosos no solo para la entidad contratante sino también para los proveedores, por cuanto se evitarían la obligación de reponer bienes de mala calidad y también por cuanto salvaguardarían la integridad de sus empleados y de los empleados de la entidad contratante, evitando cualquier gasto relacionado con accidentes o enfermedades laborales. Este tema particular evidencia que siempre existe un espacio de mejora en los mecanismos ya implementados en el Ecuador, en materia de inclusión en la contratación pública.

2.2.2.5. De la contratación preferente y criterios de preferencia

Respecto de la contratación preferente, la LOSNCP establece en su artículo 52 que la misma aplica para las contrataciones de bienes, servicios y obras a través de las modalidades de menor cuantía y cotización. Se privilegia la contratación con micro y pequeñas empresas, artesanos o profesionales, y sectores de la economía popular y

solidaria, de manera individual o asociativa, preferentemente domiciliados en la circunscripción territorial en la que se ejecutará el contrato¹³¹.

Por ejemplo, en el caso de la Menor Cuantía Bienes y/o Servicios, así como Obras, los proveedores invitados son únicamente aquellos que se encuentren registrados en el RUP en las categorías de MYPES, actores de la economía popular y solidaria y artesanos, además que deben estar domiciliados en la circunscripción territorial donde se va a entregar el bien, prestar el servicio o ejecutar la obra; para lo cual, al momento de publicar el proceso de contratación en el Portal Institucional del SERCOP, la Entidad Contratante selecciona la provincia y cantón respectivos.

En el caso del proceso de cotización, anteriormente se bonificaba con 2 puntos adicionales a cinco proveedores seleccionados al azar. Actualmente, se invita a todos los proveedores que cumplen con los parámetros de la contratación preferente respecto de la localidad. Adicionalmente, existen dos parámetros automáticos para la calificación de las preferencias: en el caso de MYPES participación nacional con VAE se le asigna 10 puntos; a las MYPES participación local se otorga el puntaje de 5 puntos. Puede existir el caso de oferentes que son MYPES con VAE y que también pertenecen a la localidad seleccionada para el proceso, en cuyo caso sería acreedor de los 15 puntos acumulados.

Como norma común para todos los procesos de contratación, mediante la reforma de octubre de 2013, la LOSNCP establece en su artículo 25.2, las preferencias a bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, y a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, pequeñas y medianas empresas. En este artículo, consta la obligatoriedad de preferir al oferente que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano en sus bienes, obras o servicios y preferir de igual manera a los beneficiarios de la inclusión, para lo cual señala este artículo de la Ley ejemplos de mecanismos de aplicación de dichas preferencias. Señala en un listado no taxativo, a los márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, a la reserva de mercado y a la subcontratación preferente. Al respecto de la subcontratación preferente y en concordancia con lo señalado en la Ley, el RGLOSNCP establece en su artículo 120 que las subcontrataciones además de ser realizadas con oferentes habilitados en el RUP y con aprobación previa de la entidad contratante, éstas se efectuarán de preferencia con las pequeñas y micro empresas. En concordancia con el RGLOSNCP, el artículo 351 de la

¹³¹ LOSNCP, art. 52.

Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, determina la obligatoriedad de incluir como parámetro de calificación a la subcontratación con MYPES o Actores de la Economía Popular y Solidaria, AEPYS, en los procesos de Licitación Obras o de Régimen Especial, incluido el Giro Específico del Negocio, en los que el presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente al de Licitación de obras. La entidad contratante debe otorgar el máximo puntaje al oferente que proponga el mayor porcentaje de subcontratación con MYPES o AEPYS, siempre y cuando dicho porcentaje sea igual o mayor al diez por ciento (10%) del valor de la oferta económica con un límite del treinta por ciento (30%).

También nos parece interesante mencionar que los mecanismos de preferencia no se deben aplicar de forma discrecional, sino que deben cumplir con el orden de prelación establecido en el artículo 25.2 de la LOSNCP y siempre y cuando las ofertas se consideren como de origen ecuatoriano. En primer lugar se prioriza a los actores de la economía popular y solidaria; después a las microempresas; posteriormente a las pequeñas empresas; y finalmente a las medianas empresas. Este orden de prelación si bien otorga la primera preferencia a los actores de la economía popular y solidaria, también guarda coherencia con la clasificación de las empresas según el COPCI, anteriormente revisada.

En ese mismo sentido, complementa el artículo 16 del RGLOSNCPP que establece que las preferencias se aplican tomando en consideración el origen nacional de las ofertas y hace extensiva dichas preferencias también para los actores de la economía popular y solidaria:

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

Los beneficios, a favor de las MIPYMES se harán extensivos a actores de la economía popular y solidaria, de conformidad con la ley¹³².

Asimismo, el artículo 16 del RGLOSNCPP desarrolla en la legislación ecuatoriana una figura presente en la normativa de otros países como parte de la inclusión en la contratación pública: los criterios de preferencia de las MIPYMES, mismos que analizaremos a continuación estableciendo la correlación entre la teoría y los procesos de contratación que la ponen en práctica:

¹³² RGLOSNCPP, art. 16.

Tabla 8

Relación criterios de preferencia – puesta en práctica

Criterio de preferencia	Puesta en práctica
1.- Márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores	Procesos de Subasta Inversa Electrónica
2.- Criterios para contratación preferente establecidos en el artículo 52 de la Ley.	Procesos de menor cuantía y cotización
3.- Siempre que, luego de las evaluaciones de ofertas, exista la posibilidad de adjudicar a una MIPYME y a otro proveedor que no tenga esta calidad, se preferirá a aquella	Procesos de Subasta Inversa Electrónica
4.- 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.	No se encuentra referencia a este criterio de preferencia en la legislación de la materia
5.- Inclusión, en el catálogo electrónico, de bienes o servicios provenientes de MIPYMES, artesanos o actores de la economía popular y solidaria para que sean adquiridos preferentemente por las entidades contratantes. El procedimiento de selección a emplearse por parte del SERCOP para esta catalogación será la feria inclusiva.	Catálogo Dinámico Inclusivo (sin embargo el procedimiento de selección no se realiza a través de ferias inclusivas)

Fuente: LOSNCP y reglamentación conexas
Elaboración propia

Tomando en consideración que en el presente acápite ya hemos tratado sobre la menor cuantía, la cotización y el catálogo dinámico inclusivo, nos parece importante particularizar sobre los procesos de contratación que se llevan a cabo bajo la modalidad de Subasta Inversa Electrónica, en los cuales existen preferencias para los proveedores al momento de la puja, puesto que las ofertas económicas de las micro y pequeñas empresas tienen un margen preferencial que permite que inclusive con una oferta económica más alta que una empresa catalogada como más grande, resulte ganador de la subasta inversa aquel oferente considerado MIPYMES. El porcentaje de preferencia no se encuentra establecido ni en la LOSNCP ni en su reglamentación conexas, únicamente aparece como una parametrización de la herramienta SOCE del portal institucional del SERCOP, que otorga un porcentaje de preferencia a los bienes y servicios de origen nacional provistos por MYPES al momento de calificar a la oferta.

Como corolario de los beneficiarios de la inclusión en la normativa ecuatoriana, nos parece pertinente mencionar la información en cifras proporcionada por el Econ. Santiago Vásquez, Director General del SERCOP, quien indica que “entre 2009 y 2016 se han adjudicado 6.187 millones de dólares a Pequeñas y Medianas Empresas y 800 millones a la Economía Popular y Solidaria y microempresas de todo el país, sosteniendo 190 mil fuentes de empleo directo cada año”¹³³. Esto constituye un dato interesante que evidencia la efectividad de los procesos de contratación y mecanismos revisados en este acápite, en cuanto a la promoción y desarrollo de los beneficiarios de la inclusión, al invertir los recursos públicos en dichos beneficiarios y promover su crecimiento y el de la economía en general.

En materia de contratación pública, la LOSNCP, su Reglamento General de aplicación, así como las disposiciones emitidas por el SERCOP, constituyen su base legal por excelencia; de allí su riqueza en cuanto al desarrollo de la inclusión en la contratación pública desde el establecimiento de los principios de la contratación pública que van de la mano con los objetivos del SNCP, hasta la puesta en práctica a través de las Ferias Inclusivas, el Catálogo Dinámico Inclusivo, la contratación preferente y la aplicación de criterios de preferencia. No obstante, se omite a la compra pública socialmente responsable per se y también hace falta una aplicación transversal de la inclusión en todas las modalidades de contratación, para mantener coherencia con el precepto del artículo 288 de la Constitución, analizado anteriormente y con la finalidad de establecer como estado, los mecanismos que permitan hacer frente a los obstáculos a los que se enfrentan los beneficiarios de la inclusión en la contratación pública.

2.3. Obstáculos que enfrentan los beneficiarios de la inclusión en la contratación pública

Los beneficiarios de la inclusión, al ser pequeños en cuanto al personal que emplean y a las utilidades que generan, tienen más dificultad para competir en el sector privado en igualdad de condiciones versus las empresas grandes. Esta dificultad se refleja también en

¹³³Página institucional del SERCOP <<http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/economia-popular-y-solidaria-y-microempresas-de-quito-se-desarrollan-gracias-a-las-compras-publicas/>> Consulta 18 de febrero de 2017.

el ámbito público en tanto que todos pueden ser proveedores del estado. No obstante de lo mencionado, a los beneficiarios de la inclusión se les debe reconocer su importancia en la economía de los países y como tal fomentar y garantizar su acceso en igualdad de condiciones a la contratación pública.

En ese sentido, compartimos la idea de que las pymes son parte importante del desarrollo económico como lo señala Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, y además complementan indicando que de hecho su contribución al producto interno bruto de los países oscila, a escala mundial, entre el 23% (Australia) y el 66% (Portugal). Adicionalmente, contribuyen con la generación de una estructura económica más competitiva, generan innovaciones tecnológicas y una mejor distribución de los ingresos¹³⁴.

Si bien queda claro que las mipymes son una parte esencial del mercado, cuando dichas empresas quieren formar parte de los proveedores del estado, deben enfrentar una serie de obstáculos y factores que inciden negativamente en su participación a la par de empresas grandes en la contratación pública, mismos que se encuentran ejemplificados a continuación, según el pensamiento de José Saavedra:

Tabla 9
Factores que inciden negativamente en la inclusión de las MIPYMES¹³⁵

Factor	Detalle
Problemas de sustentabilidad	Si el organismo estatal no cumple con los pagos en fecha se genera un problema de sustentabilidad, pelagra la continuidad de la actividad de la empresa y, en algunos casos se lleva al cierre.
Informalismo	Los costos de ingresar en la formalidad son elevados.
Exigencias y demoras para la creación de MIPYMES	La multiplicidad de documentación necesaria para abrir una empresa es costosa y lenta.
Financiamiento	A veces no son conocidas las líneas de crédito o en otros casos los requisitos no están al alcance de una MIPYMES.
Capacidad de producción limitada	Puede no llegar a satisfacer los requerimientos de los contratos con el estado.
Atraso en los pagos	Genera problema de liquidez para la empresa
Exigencias de garantías	Imposibilidad de inmovilizar dinero o valores para garantizar el cumplimiento de un contrato durante un prolongado periodo de tiempo.
Acceso al mercado	Las empresas grandes ya tienen una posición dominante por el conocimiento del mercado de las compras públicas, por haber

¹³⁴Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, *Las pymes y las compras públicas*, 2.

¹³⁵José Saavedra, "Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES", *Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Programa ICT4PG*, (San Martín: Universidad Nacional de San Martín, 2010), 26.

	adaptado su operativa a las exigencias de los procedimientos licitatorios del estado, por la posibilidad de influir en las decisiones de políticas de compras, por su capacidad para responder con garantías y para producir los volúmenes solicitados por el estado.
Carga impositiva	Los costos por gravámenes para trabajar en la formalidad, constituyen un gasto fijo muy elevado para los bajos niveles de producción de una MIPYMES.
Falta de capital	Los costos fijos son importantes con relación a los márgenes de utilidad que manejan; ello dificulta la posibilidad de obtener fondos para invertir con el objetivo de incorporar avances tecnológicos, certificaciones de calidad o capacitaciones para lograr la inserción en el mercado de las compras públicas.

Fuente: José Saavedra, "Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES".
Elaboración propia

Las pymes y demás beneficiarios de la inclusión, son parte del desarrollo del mercado, aportan al PIB y son creadoras de empleos, por ello son importantes para el estado. No obstante, al momento de participar en la contratación pública, se encuentran con limitaciones que pueden frenar su participación en la economía e inclusive llevar al cese de su actividad económica.

En efecto, como revisamos en la tabla arriba mencionada, existen factores de orden económico u operativo que inciden negativamente en la participación en la contratación pública por parte de los beneficiarios de la inclusión. En lo que respecta al ámbito económico, podemos destacar la falta de liquidez por el atraso en los pagos, el que los créditos de financiamiento no se encuentran al alcance de todos los beneficiarios de la inclusión, la falta de capital para invertir o para poder rendir las garantías exigidas y los costos elevados en las gestiones e impuestos para dejar la informalidad. Por su parte, en temas operativos podemos indicar que la falta de capacidad productiva, la dificultad de acceso al mercado respecto a las empresas grandes, así como el papeleo para crear una MIPYME, perjudican la inclusión de este tipo de empresas y pueden desanimarles de formar parte activa de la economía nacional, mermando a la sociedad de los empleos que se generan desde los beneficiarios de la inclusión.

Ante los obstáculos citados, el estado necesita actuar en calidad de interventor, pues no puede permitir que los beneficiarios de la inclusión se enfrenten solos a las limitaciones analizadas. De esta forma el estado busca evitar que cesen sus actividades productivas y que sus trabajadores queden en desempleo. Para ello y de conformidad con Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, es necesario que se establezcan dos tipos de políticas que favorezcan a las mipymes: por un lado las preferencias, que significan el establecimiento de algún tipo de preferencia para las mipymes en los distintos mecanismos de compra del

sector público; y por otro lado, las fallas de mercado que tienen como propósito disminuir o eliminar barreras legales, administrativas, de procedimiento, etc. que obstaculizan la participación de las mipymes¹³⁶.

Por lo expuesto, los beneficiarios de la inclusión requieren el soporte del estado para integrarse plena y competitivamente en los procesos de contratación pública en general y también para ser acreedores a las ventajas otorgadas en materia de CPSR, analizadas en el primer capítulo de la presente investigación.

2.4. Los beneficiarios de la inclusión en la Contratación Pública Socialmente Responsable

Cuando tratamos el tema de las empresas socialmente responsables, se nos viene a la mente las grandes empresas, aquellas que no solamente conocen el mercado, pueden rendir garantías, cuentan con la capacidad productiva necesaria y pueden adaptar sus operaciones para participar en procesos de contratación pública, sino que también pueden destinar recursos para la implementación en sus organizaciones de prácticas responsables en lo social, laboral y ambiental, porque efectivamente la responsabilidad social corporativa exige que se destine un presupuesto adicional, del cual no deriva una utilidad directa. En tiempo presente la CPSR resulta muy cara, no es rentable ni para el estado ni para las empresas, puesto que contratar mujeres o aplicar criterios ambientales hace que el producto sea más costoso.

En efecto, todas las gestiones para mejorar el ambiente laboral, para incluir las preocupaciones ambientales, para transparentar la gestión, para dar a conocer a través de memorias de sostenibilidad o a través de medios informativos las acciones realizadas en dicha materia, representan una inversión económica. De igual manera, el contratar a más personal femenino implica que debe correr con gastos de maternidad, gastos médicos, guardería. Por ello es importante determinar cómo hacer para que un gasto en contratación pública sea socialmente responsable y al mismo tiempo productivo.

Lo que hoy resulta caro a lo largo del tiempo garantiza mayor calidad. Un precio no tan competitivo en tiempo presente implica que el dinero que gasta el estado actualmente,

¹³⁶Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, *Las pymes y las compras públicas*, 19.

le garantiza que a futuro gastará menos, porque un producto de calidad que cumple con los estándares laborales y ambientales es un producto que va a durar más. Un gasto de una CPSR que parece ser elevado, en realidad es un gasto productivo a futuro.

Tomando en consideración dichos gastos adicionales necesarios para cumplir los requerimientos de la CPSR, resulta más fácil para las empresas grandes que para las mipymes, acceder a las ventajas derivadas de la CPSR en los procesos de contratación, como son el puntaje adicional o la reserva de mercado.

No olvidemos que el rol de la mipymes en la economía es muy importante, por ser fuente de empleo y contribuir a la economía, como bien lo señala Georges Enderle la economía de los países necesita contar con las pymes en la economía mundial y en la RSC:

[...] las PYMES todavía tienen espacios de libertad desde los que asumir sus responsabilidades económicas, sociales y medioambientales, al menos bajo las condiciones de la mayoría de los entornos empresariales alrededor del planeta, asegurando que la responsabilidad corporativa no sólo es posible, sino también necesaria para que las PYMES obtengan y permanezcan con éxito en el sistema de economía global actual¹³⁷.

En ese mismo sentido, la Comisión Europea a través de una recomendación constante en el Libro Verde, destaca el papel de las PYMES en su contribución a la economía y en la generación de empleos y por ello exhorta a que se fomente una mayor participación de dichas empresas en la RSC:

23. A pesar de que, hasta ahora, el fomento de la responsabilidad social ha correspondido fundamentalmente a algunas grandes empresas o sociedades multinacionales, ésta es importante en todos los tipos de empresa y todos los sectores de actividad, desde las PYME a las empresas multinacionales. El aumento de su puesta en práctica en las pequeñas y medianas empresas, incluidas las microempresas, es fundamental, porque son las que más contribuyen a la economía y a la creación de puestos de trabajo. Aunque muchas PYME ya han asumido su responsabilidad social, sobre todo a través de su participación a nivel local, una mayor sensibilización y un apoyo más importante a la difusión de las buenas prácticas podría contribuir a fomentar la responsabilidad social entre este tipo de empresas¹³⁸.

Por lo expuesto, encontramos que la doctrina ha planteado alternativas para hacer frente a los obstáculos que tienen los beneficiarios de la inclusión para formar parte de la contratación pública y en especial de la CPSR. Por ejemplo, Georges Enderle plantea la creación de redes de trabajo para que las PYMES se unan para que se fortalezcan,

¹³⁷ Georges Enderle, “Competencia Global y responsabilidad corporativa de las pequeñas y medianas empresas”, en Adela Cortina, editora, *Construir confianza. Ética de la empresa y la sociedad de la información y las comunicaciones* (Madrid: Editorial Trotta, 200), 145-6.

¹³⁸ Comisión de las Comunidades Europeas, *Libro Verde*, 7.

sobrelleven el crecimiento de la competencia y generen beneficios de corte económico, social y ambiental:

Puesto que las pequeñas empresas están a menudo expuestas al crecimiento de la competencia global, pueden unirse en la lucha por la supervivencia formando una amplia variedad de redes de trabajo. De este modo, podrían ampliar sus espacios de libertad tratando de eliminar sus restricciones y mejorando o armonizando sus principios o valores empresariales y sus actuaciones. [...] las redes cuidadosamente diseñadas y desarrolladas persistentemente son un medio efectivo para el fortalecimiento de las PYMES, no sólo en sus resultados económicos, sino también en sus resultados sociales y medioambientales.¹³⁹

Por su lado, Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, respecto a los instrumentos de promoción de las pymes en las compras públicas, señalan herramientas de tipo vertical u horizontal. Enumeran mecanismos del primer tipo, que se traducen en la reserva de mercado, la preferencia en el precio, la licitación exclusiva, la oferta por volúmenes parciales, la subcontratación, las ferias inclusivas, la cotización, menor e ínfima cuantía, los umbrales o el asociativismo. En lo que respecta a las herramientas de tipo horizontal, los autores indican que puede tratarse de acceso a información de forma clara y sencilla sobre las demandas de los organismos públicos, capacitación en normativa de contratación pública y en el uso de los portales web, *ordering oconfirming*¹⁴⁰.

A continuación, revisaremos dos tablas elaboradas en función del análisis planteado por Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes; la primera resume cómo fomentan la participación de las pymes en la contratación pública tanto en Estados Unidos como en la Unión Europea (tabla 10); la segunda tabla se refiere al enfoque de las políticas adoptadas en los países de América Latina y el Caribe para integrar a las pymes en las compras públicas (tabla 11).

Tabla 10
Iniciativas para la inclusión de las MIPYMES en Estados Unidos y la Unión Europea

País	Iniciativa	Fomento a las pymes en las compras públicas	Acciones realizadas
Estados Unidos	Small Business Administration	<ul style="list-style-type: none"> Se concede el 23% de las contrataciones 	Otorga preferencias directas a las pymes

¹³⁹ Georges Enderle, “Competencia Global y responsabilidad corporativa de las pequeñas y medianas empresas”, 145-6.

¹⁴⁰ Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, “Las pymes y las compras públicas”, 6-7.

		<p>públicas a las pequeñas empresas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preferencias de precios • Evitar acumulación de compras en un único contrato • Programas de divulgación y capacitación 	
Unión Europea	Small Business Act para Europa	<ul style="list-style-type: none"> • Facilitar el acceso a la información • Alentar a sus entidades contratantes a subdividir los contratos en lotes y difundir las oportunidades de subcontratación • No imponer requisitos desproporcionados en materia de cualificación y de capacidad financiera. 	Se enfoca más en mejorar la posición competitiva de las pymes en las licitaciones de compras públicas.

Fuente: Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, Las pymes y las compras públicas¹⁴¹
Elaboración propia

Tabla 11
Enfoque de la política para fomentar a las PYMES en las compras públicas, el caso de América Latina y el Caribe

País	Política o programa de fomento a las pymes en las compras pública	Enfoque de la política
Argentina	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional "Compre trabajo argentino"	De preferencias
	Preferencia en el precio de pymes, reserva de mercado y oferta por volúmenes parciales "Compre mipyme"	De preferencias
Bolivia	Portal de internet que facilita el acceso a la información	Fallas de mercado
	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional y preferencias de las pymes en el precio	De preferencias
	Facilidades de las garantías a las pymes de cumplimiento de contratos	Fallas de mercado

¹⁴¹ Ibíd.,8-10.

Brasil	Capacitación sobre la gestión de las compras públicas	Fallas de mercado
	Preferencia en la compra de bienes a empresas locales	De preferencias
	Reserva de mercado a las mipymes	De preferencias
	Preferencia de precios a las pymes	De preferencias
	Licitación exclusiva para pymes	De preferencias
	Subcontratación con pymes	De preferencias
	Garantías acorde al tamaño de la licitación	Fallas de mercado
	Mejoras en los sistemas de pago	Fallas de mercado
Chile	Portal de internet que facilita el acceso a la información y gestión de las compras públicas	Fallas de mercado Estado aplica políticas que promueven la competencia sin aplicar herramientas a favor de algún tipo de empresa
	Capacitación y formación orientada a las mipymes	Fallas de mercado
Colombia	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional	De preferencias
	Reserva de mercado a las mipymes	De preferencias
	Publicación de un manual que facilita información a las mipymes	Fallas de mercado
Ecuador	Ferias inclusivas	De preferencias
	Menor Cuantía, Cotización e Ínfima Cuantía	De preferencias
El Salvador	Facilidades para lograr la formalización de las pymes	Fallas de mercado
	Reserva de mercado para mipymes	De preferencias
México	Portal de internet que facilita el acceso a la información	Fallas de mercado
	Preferencia en la compra de bienes de origen nacional y preferencia de las pymes en el precio	De preferencias
	Asociativismo	De preferencias
Nicaragua	Preferencia de precios para las pymes	De preferencias
	Generación de información	Fallas de mercado
	Facilitar los requerimientos para que puedan acceder las pymes	Fallas de mercado
Paraguay	Preferencia de precios para las pymes	De preferencias
Uruguay	Reserva de mercado a las mipymes	De preferencias
	Preferencia de precios a las mipymes	De preferencias
	Márgenes de preferencia de acuerdo a la integración nacional del producto	De preferencias
	Capacitación y formación orientada a las mipymes	Fallas de mercado

Venezuela	Facilidades en los sistemas de pagos	Fallas de mercado
	Asociativismo	De preferencias
	Preferencia en precios a las mipymes	De preferencias
	Preferencias en la compra de bienes con valor agregado nacional	De preferencias

Fuente:Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, *Las pymes y las compras públicas*¹⁴²

Del análisis constante en las tablas arriba mencionadas, el cual data de octubre 2012, podemos evidenciar que en el caso de Ecuador se menciona únicamente las ferias inclusivas, así como la menor cuantía, cotización e ínfima cuantía. Sin embargo, de conformidad con lo anteriormente revisado, en nuestro país también se aplican varias políticas de fomento señaladas para otros países de América Latina y el Caribe. Tal es el caso de las preferencias en la compra de bienes de origen nacional a través de la implementación de los umbrales de valor agregado ecuatoriano; el SOCE es un portal de internet que brinda la información que requieren los proveedores del estado respecto de los procesos de contratación; capacitaciones que en el caso del SERCOP, se las realiza de forma virtual o también presencial; reserva de mercado a través del Catálogo Dinámico Inclusivo (aunque este tema es reciente, se implementó la herramienta a partir de 2015); subcontratación con mipes de forma preferente; asociativismo por cuanto los proveedores del estado pueden participar de forma individual o a través de compromisos de asociación o consorcio o a través de asociaciones o de consorcios.

Otra crítica que podemos hacer al análisis de Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, se enfoca en el tipo de empresas a las que se otorgan preferencias, puesto que en el Ecuador se beneficia a los actores de la economía popular y solidaria y las mipymes, no solamente las pymes como señalan dichos autores. En consecuencia Ecuador tiene un espectro mucho más amplio de beneficiarios de la inclusión y también cuenta con una variedad de mecanismos que otorgan preferencia a dichos actores en la contratación pública.

Respecto de aquellas políticas de fomento a los beneficiarios de la inclusión en la contratación pública, consideramos pertinente proponer que en el Ecuador se incluyan algunas adicionales, a semejanza de otros países de América Latina e inclusive de Estados Unidos y la Unión Europea. Por ejemplo, las facilidades para obtener las garantías exigidas por ley, mejorar los sistemas de pago de las entidades contratantes, dar facilidades para la

¹⁴²Ibíd.,19-21.

formalización de las mipymes, conceder a los beneficiarios de la inclusión un porcentaje fijo del presupuesto destinado a las compras públicas, no imponer requisitos desproporcionados para la evaluación de las ofertas presentadas en los procesos de contratación.

Por su parte, José Saavedra a través de la investigación titulada “Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES” para la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), de noviembre de 2010, analiza la situación de las MIPYMES en las compras públicas de ocho países de Latinoamérica y el Caribe¹⁴³. Al efecto, señala que la RICG fomenta entre los países que la integran, herramientas para promover la modernización de las compras públicas tales como cursos de capacitación en línea, talleres, acceso a la información, observatorio de compras públicas:

Con el objetivo de apoyar los procesos de modernización de las compras públicas de Latinoamérica y el Caribe, la RICG ha desarrollado una serie de herramientas que favorecen el intercambio de información y conocimiento entre los países que la integran. Entre estos mecanismos, la Red cuenta con cursos de formación en línea, proyectos de investigación, bases de datos, observatorio de las compras públicas, boletín mensual de información, talleres presenciales y otras actividades.

[...] Una de las iniciativas de apoyo a la Red es el Programa “Fortalecimiento de los Sistemas de Contratación Pública a través de TICs y la participación de las MIPYMES (ICT4GP), financiados por el BID y el IDRC, con la colaboración de la OEA.

[...] Al hablar de las buenas prácticas implementadas, el autor destaca la implementación de mecanismos de preferencia, la capacitación e instrumentos financieros.

[...] Los países que lideran la tendencia a la aplicación de mecanismos de preferencia son Brasil, Ecuador y México¹⁴⁴.

Como podemos evidenciar del texto citado, para José Saavedra, el Ecuador se encuentra como uno de los países líderes en aplicación de mecanismos de preferencia, lo cual se asemeja a la realidad ecuatoriana previamente analizada. Saavedra resume las políticas de apoyo a las MIPYMES en mecanismos de preferencia, capacitación e instrumentos de carácter financiero, de conformidad con lo siguiente:

Tabla 12

Políticas de apoyo a las MIPYMES

Política	Instrumento	Detalle
----------	-------------	---------

¹⁴³José Saavedra, “Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES”, 9.

¹⁴⁴Ibíd., 23-4.

Mecanismos de preferencia	Reserva de mercado	Destinar una parte determinada de los llamados para adquisiciones del estado para que compitan exclusivamente las MIPYMES. (En Ecuador, en esto consisten las ferias inclusivas).
	Preferencia en el precio	En la competencia entre bienes nacionales e importados o entre bienes producidos por MIPYMES y empresas que no califiquen como tales y dentro de cierto margen de variación, se considerará un porcentaje de preferencia al producto nacional o al producto de MIPYMES a los efectos de la comparación.
	Licitación exclusiva	Cuando se realiza un llamado a licitación para cubrir las necesidades de cierto producto y el llamado se dirige exclusivamente a las empresas productoras de dicho artículo, no participando por lo tanto aquellas empresas que sólo lo comercializan.
	Subcontratación	Los subcontratos que deba realizar la empresa adjudicataria para cumplir con el objetivo del contrato, se realizarán con MIPYMES.
	Ferias inclusivas	Caso particular de reserva de mercado en Ecuador, se realizan con carácter regional y buscan incluir a pequeños proveedores de obras, bienes o servicios mediante un proceso ágil y transparente en las compras públicas del estado de bienes estandarizados y cuyo costo no supere la base para el concurso público de ofertas.
	Cotización, Menor cuantía e Ínfima Cuantía	Procedimientos utilizados en Ecuador y destinados a compras menores.
	Umbrales	Determinados montos en dinero que se establecen en ocasión de la firma de tratados de comercio entre dos países (...), preservando las compras públicas que se realicen por montos inferiores al umbral para las empresas nacionales con lo que se favorece la competitividad de las MIPYMES.
	Desarrollo de proveedores	Se da cuanto ante la necesidad de proveerse de determinado producto que no se encuentra en plaza o no reúne los requisitos técnicos necesarios, el organismo contratante convoca a los potenciales proveedores para comunicarles sus necesidades y brindarles la posibilidad de adecuar sus procedimientos productivos a aquello que el estado desea adquirir.
Capacitación	En normativa de contratación pública y en el uso de portales web	Capacitación continua y programas de capacitación promovidos desde la institución estatal de apoyo a las MIPYMES
Instrumentos de carácter financiero	Ordering	Consiste en un crédito en condiciones especiales garantizado por la orden de compra de un proceso de licitación de mercado público.
	Confirming	Cesión de facturas a una entidad financiera, previa confirmación de pago del organismo público comprador.

Fuente: José Saavedra, "Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES"

Elaboración propia

Entre los mecanismos de preferencia, podemos encontrar a la reserva de mercado, la preferencia en el precio, licitación exclusiva, subcontratación, ferias inclusivas, cotización, menor cuantía e ínfima cuantía, umbrales y desarrollo de proveedores. El Ecuador aplica la mayoría de estos mecanismos: la reserva de mercado se puede evidenciar en las ferias inclusivas, el catálogo dinámico inclusivo, la menor cuantía; la preferencia en los procesos de contratación de las ofertas consideradas como de origen ecuatoriano; la subcontratación preferente. Sin embargo, no existe en nuestra normativa lo que Saavedra señala como umbrales y el desarrollo de proveedores. Sería por lo tanto interesante plantear el establecimiento en la suscripción de tratados de comercio internacional, de un umbral cuyos montos inferiores se reserven únicamente para la contratación con los beneficiarios de la inclusión. De igual manera, en Ecuador existen los llamados a los proveedores que se cataloguen en el SERCOP, lo cual debería ir de la mano con la guía para que los interesados puedan adaptar sus procesos productivos para el cumplimiento de los objetos de contratación.

Asimismo, la propuesta planteada por los autores Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes¹⁴⁵ para lidiar con los obstáculos que se presentan en materia de contratación pública para los beneficiarios de la inclusión, se contemplan a continuación junto con un análisis comparativo con el caso ecuatoriano:

- Respecto del tamaño de los contratos, una herramienta útil puede ser subdividir los contratos en lotes de forma cuantitativa relativa a la capacidad productiva y financiera de las pymes, o de forma cualitativa en función de la especialización sectorial de las pymes. Esta propuesta es realizable para el Ecuador, tomando en consideración que existe la posibilidad de adjudicaciones parciales en los procesos de contratación y también porque al momento de elaborar los pliegos en la herramienta establecida para el efecto llamada Ushay, la entidad contratante selecciona los lotes que va a contratar.
- Promover la posibilidad de que las pymes se agrupen para aprovechar su capacidad económica, financiera y técnica conjunta. Existe en el Ecuador la posibilidad de

¹⁴⁵Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, “Las pymes y las compras públicas”, 4-5.

que en los procesos de contratación, los oferentes se presenten en consorcios o asociaciones, o en compromisos de consorcios o asociaciones.

- Otorgar mayores oportunidades de subcontratación y garantizar la igualdad de condiciones a los subcontratistas
- Alentar a los “convenios marco” con varios operadores económicos, y organizar “minilicitaciones” abiertas a la participación de las partes registradas en el convenio marco, a medida que se vayan concretando las necesidades de suministro del poder adjudicador. Esta propuesta se equipara al Catálogo Dinámico Inclusivo.
- Fomentar las subastas inversas a la baja. En nuestro país, el proceso de Subasta Inversa Electrónica se traduce efectivamente en una puja hacia la baja del presupuesto referencial únicamente entre los oferentes calificados.
- Exigir garantías proporcionadas y evitar su retención exagerada. Respecto a este tema, en el Ecuador no existe una distinción de las garantías exigidas, en función del tipo de proveedor adjudicado. Existen montos específicos como es el caso de la garantía de fiel cumplimiento que debe ser por el cinco por ciento del monto del contrato, sin embargo existen excepciones pues no se exige dicha garantía en aquellos procesos en los que el pago se realiza contra entrega de los bienes o en contratos cuyo monto sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del estado del correspondiente ejercicio económico. Además, la garantía de buen uso de anticipo debe ser rendida por el monto total del mismo. Considero que ambas garantías son necesarias y son proporcionales a los montos de los contratos. Lo que sí debería existir es la cooperación por parte del estado, para que los beneficiarios de la inclusión puedan obtener por parte de bancos y aseguradoras, las respectivas garantías.
- Mejorar los sistemas de pago, disminuir y respetar los plazos. Este tema me parece pertinente por cuanto la falta de liquidez afecta de sobremanera a los beneficiarios de la inclusión, por ello es menester que las entidades contratantes no se atrasen en los pagos y no burocraticen las gestiones tendientes a conseguir dichos pagos. La idea de la contratación pública no es que los proveedores fíen al estado, sino que el estado utilice de manera eficaz el recurso público para impulsar la economía nacional.

- Desarrollar mecanismos de financiamiento que permitan ampliar la participación de las pymes en las compras públicas y mejorar el marco legal, las regulaciones bancarias y normas impositivas vinculadas con la financiación de las pymes que participan en compras públicas. El financiamiento en el Ecuador es escaso para los beneficiarios de la inclusión, tomando en consideración su capacidad de pago. Sin embargo, si no cuentan con capital para invertir, los beneficiarios de la inclusión no pueden progresar y mantener su importante aporte a la economía, así como las fuentes de trabajo que genera.

En atención a los mecanismos de preferencia analizados en la presente investigación, coincidimos con Gabriel Bezchincky y Mariana López Fernández en su clasificación de las herramientas destinadas a promover el acceso de las Mipymes a las compras públicas, puesto que los mencionados autores dividen dichas herramientas en verticales, por cuanto se aplican para cierto sector o actividad específica, u horizontales, por su aplicación para cualquier sector o actividad:

Dentro de las herramientas de tipo vertical se encuentran las reservas de mercado exclusivas para Mipymes; las preferencias de precio; las licitaciones exclusivas para empresas fabricantes; la habilitación a ofertar por volúmenes parciales, posibilitando subdividir los contratos para disminuir la cantidad demandada, la subcontratación obligatoria a Mipymes, las ferias inclusivas que alientan la participación de micro productores mediante un proceso ágil y transparente; la cotización menor e ínfima cuantía que permite contratar servicios con proveedores que no estén en el Registro de Proveedores, los umbrales establecidos en los tratados de comercio internacional para preservar cierto margen de contratación a las empresas nacionales, la promoción de la asociatividad entre Mipymes, el desarrollo de acuerdos inter-institucionales y las exigencias legales a la contratación de ciertos grupos objetivos.

Dentro de las herramientas de tipo horizontal se pueden mencionar los instrumentos que faciliten el acceso a información de forma clara y sencilla sobre las demandas de los organismos públicos, la simplificación de procedimientos administrativos, la capacitación a los actuales y potenciales proveedores sobre la normativa vigente de contratación pública como en el uso de portales web, los instrumentos financieros diseñados para facilitar el acceso de las Mipymes¹⁴⁶.

La presente investigación busca establecer mecanismos para otorgar incentivos a los oferentes de los procesos de contratación pública, cuyas actividades económicas sean calificadas como socialmente responsables. Los beneficiarios de la inclusión constituyen

¹⁴⁶Gabriel Bezchinsky y Mariana López Fernández, “Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe”, 18.

una parte importante de la economía y del universo de los proveedores del estado, sin embargo por su situación financiera y operativa, se enfrentan a obstáculos para acceder a la contratación pública y por ende también a los beneficios generados por la CPSR. De allí surge la necesidad de implementar políticas que promuevan que los beneficiarios de la inclusión puedan ser socialmente responsables. A continuación, pasamos a revisar las propuestas que se plantean en la presente investigación para alcanzar una efectiva inclusión en la contratación pública en el Ecuador.

2.5. Propuesta de mejoras para la inclusión en la compra pública socialmente responsable en el Ecuador

Los mecanismos de inclusión en la contratación pública que constan en la normativa ecuatoriana son loables, pero siempre perfectibles. Se requiere complementar lo ya establecido con ciertas particularidades ya que se ha evidenciado con la presente investigación y con el ejemplo internacional de aplicación de dichos mecanismos, que el estado puede mejorar la experiencia de los beneficiarios de la inclusión en calidad de proveedores del sector público y también en materia de CPSR.

2.5.1. Beneficiarios de la inclusión

En primer lugar consideramos importante establecer un concepto claro de quiénes son los beneficiarios de la inclusión en la contratación pública, mismo que debe constar en la normativa por excelencia de la materia, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. En efecto, la LOSNCP cuenta con una serie de definiciones en su sexto artículo, que permiten dar una primera aproximación respecto a conceptos e instituciones que posteriormente se profundizan en el resto del articulado de dicho cuerpo legal.

De conformidad con el análisis planteado al inicio del presente capítulo, la inclusión en la contratación pública debe dirigirse a los grupos vulnerables, aquellos que no han podido acceder fácilmente. Al respecto, los mecanismos de preferencia están presentes en la LOSNCP y su reglamentación conexas y en el desarrollo de cada uno se determina

quiénes son los beneficiarios, sin perjuicio de lo cual consideramos que sería pertinente que se maneje un término que englobe a todos los grupos de proveedores a los cuales se espera incluir en la contratación pública, lo que permitirá tener facilidad al momento de identificar a los sujetos y constituir un preámbulo de la inclusión en la contratación pública que se irá desarrollando en el resto de la normativa.

Por ello y siguiendo el lineamiento que se ha planteado en la presente investigación, consideramos que se debe enmarcar en el concepto de *beneficiarios de la inclusión* a los actores de la economía popular y solidaria, a los artesanos, a las micro empresas, a las pequeñas empresas y a las empresas medianas.

2.5.2. Objetivo del Sistema Nacional de Contratación Pública

Dentro de los objetivos del SNCP existe uno que se refiere a los beneficiarios de la inclusión. En efecto, señala el quinto objetivo “[promover] la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley”¹⁴⁷. Se podría interpretar como una base sólida de la inclusión en la contratación pública, por lo que la propuesta en este caso es incluir en el objetivo citado que la inclusión también se promueva de la mano con la compra pública socialmente responsable.

El texto propuesto para que forme parte de los objetivos del SNCP sería el siguiente: *promover la inclusión de los artesanos, profesionales, actores de la economía popular y solidaria, micro, pequeñas y medianas empresas, con ofertas competitivas y con una participación activa en la compra pública socialmente responsable, en el marco de esta Ley.*

2.5.3. Mecanismos para efectivizar la inclusión en la CPSR

Los beneficiarios de la inclusión al ser una parte importante de la economía, no deben quedar fuera de la CPSR y las ventajas competitivas que ésta implica. Por ello es menester incluir en la LOSNCP mediante una ley reformativa, ciertas medidas de apoyo que le permitan a los beneficiarios de la inclusión participar en igualdad de condiciones, no

¹⁴⁷ LOSNCP, art. 9, núm. 5.

sólo en los procesos de contratación que le son reservados, sino en cualquier proceso de contratación y aplicando criterios de sostenibilidad conforme lo establece la CPSR.

Del análisis realizado a la legislación ecuatoriana, a la situación internacional en materia de inclusión y de CPSR y a la realidad actual de nuestro país, consideramos que Ecuador tiene los mecanismos, las herramientas y la normativa para aplicar CPSR, sin embargo no despegamos y no logramos una efectiva inclusión. Por ello consideramos que es necesario que el estado despierte del letargo en materia de CPSR y asimile que se requiere también de voluntad política y un seguimiento de la efectividad real de las herramientas establecidas mediante la normativa vigente. Para lograr dichos objetivos, a continuación analizaremos la propuesta de mejoras para la efectiva inclusión en la CPSR.

2.5.3.1. Mejoras al Catálogo Dinámico Inclusivo

En nuestro país, contamos en el SOCE con la herramienta del Catálogo Dinámico Inclusivo (CDI), el cual permite la contratación de beneficiarios de la inclusión de manera más ágil y transparente, con la característica de que las entidades contratantes se encuentran legalmente obligadas a contratar por medio del CDI.

De conformidad con la rendición de cuentas del SERCOP correspondiente al año 2016, el CDI se encuentra compuesto por 22 catálogos, 12000 proveedores y 900 productos¹⁴⁸. El monto adjudicado en 2016 para los CDI es de ciento veinte y cuatro millones doscientos ochenta y cinco mil quinientos treinta y tres (USD. 124'285.533,00) lo que representa apenas el 1,82% del valor total de procesos contratados en 2016 (USD. 6.813'681.569,27). De igual manera, el porcentaje de participación en la totalidad de los procesos para ferias inclusivas es del 0,40% (USD. 274.964,63) y para menor cuantía, el 3,37% (229'445.427,81)¹⁴⁹.

Sin perjuicio de su aplicación obligatoria, existen fallas que deben ser mejoradas en la herramienta mencionada, por cuanto al ser el SERCOP el encargado de catalogar a los oferentes y de evaluar los bienes y servicios que ofertan, pueden existir falencias en la revisión de los aspectos técnicos que no necesariamente son el área de pericia del SERCOP. En efecto, se puede dar el caso de vacíos con respecto a la realidad de las

¹⁴⁸SERCOP, Rendición de cuentas,7.<http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/05/RENDICION_DE_CUENTAS.pdf>. Consulta: 30 de mayo de 2017.

¹⁴⁹Ibíd., 36.

entidades contratantes y a los requerimientos que, sin ser excluyentes, forman parte de sus necesidades. Por ejemplo, pueden existir bienes catalogados que no necesariamente cumplen con criterios de calidad y que al no ser exigida la presentación de una muestra, no se puede evidenciar previo a la catalogación. En caso de querer ejecutar la garantía técnica, el proceso resulta más engorroso para la entidad contratante porque quienes suscriben el convenio marco son los proveedores y el SERCOP.

Asimismo, ciertos procedimientos internos de las entidades contratantes no forman parte de los servicios catalogados y tampoco pueden ser puestos en conocimiento de los oferentes previo a la generación de las órdenes de compra. Un ejemplo del caso mencionado puede ser la inexistencia de los procedimientos de la entidad contratante en materia de seguridad industrial y salud ocupacional, mismos que permiten precautelar el bienestar de los trabajadores tanto del contratista como de la entidad contratante, pero que pierden su exigibilidad si no se encuentran como parte del convenio marco.

Los bienes y servicios que se ofertan en el CDI deben cumplir con características tales como la calidad del producto o la adecuada prestación del servicio, con el afán de que tanto bienes y servicios sean considerados igual o mejores que aquellos ofertados por los demás proveedores. El CDI es entonces una herramienta útil con la que cuenta el estado para potenciar a los beneficiarios de la inclusión, pero su efectividad se alcanzaría si las entidades contratantes lo utilizan más allá de su obligatoriedad, por la calidad de los bienes y servicios que se ofertan en el mismo.

La propuesta en cuanto al Catálogo Dinámico Inclusivo se enmarca en la posibilidad de adaptar las condiciones de la contratación a la realidad de la Entidad Contratante, dentro del marco de la ley y sin perjudicar a los beneficiarios de la inclusión. Además, el estado debe exigir a los oferentes catalogados en el CDI una óptima calidad de los bienes y servicios, lo que acarrea que no se limiten en su gestión sino que busquen siempre mejorar y crecer como oferentes del estado o del sector privado. Por último pero no menos importante, el estado debe promover el CDI de tal forma que las cifras de procesos contratados por esta modalidad, sean más representativas y exista una verdadera contribución estatal para el desarrollo de los beneficiarios de la inclusión.

2.5.3.2. Adjudicación preferencial a beneficiarios de la inclusión

Uno de los mecanismos de preferencia que vimos anteriormente, se refiere a la adjudicación preferencial a los beneficiarios de la inclusión frente a otro proveedor que no lo sea, una vez evaluadas las ofertas. Hablamos entonces de dos proveedores que han sido calificados dentro de un proceso de contratación, es decir que se encuentran en igualdad de condiciones y cumplen con todas las condiciones establecidas en los pliegos del proceso, en cuyo caso no se estaría sacrificando el ámbito técnico de la contratación.

Sin embargo, al aplicarse la preferencia en la adjudicación por el hecho de ser un beneficiario de la inclusión, podríamos estar en un escenario en el que sí exista afectación en el aspecto económico, por cuanto no se estaría necesariamente seleccionando a la oferta económica más baja, afectación que se justifica si consideramos que el estado debe velar por intereses superiores como lo es la inclusión en la contratación pública.

También se debe establecer que en caso de que existan varios beneficiarios de la inclusión calificados, el orden de prelación debería ser otorgado por la oferta económica más baja, en cuyo caso no se estaría sacrificando el ámbito económico de la contratación.

La propuesta de mejora respecto a este punto es contemplar este tipo de preferencia en los demás procesos de contratación, además de la Subasta Inversa Electrónica que sí la contempla.

2.5.3.3. Mejora de oferta

Por otro lado, podríamos implementar el mecanismo de preferencia mediante el cual se posibilite a los beneficiarios de la inclusión que, una vez evaluadas las ofertas, puedan igualar o superar la oferta de otros proveedores y así ser los adjudicatarios. Entendemos que esta preferencia se da respecto a las condiciones económicas del proceso y sería aplicable en las modalidades de contratación que contemplan la entrega de la oferta económica en un sobre distinto al de la oferta técnica. En efecto, no sería aplicable en la Subasta Inversa Electrónica por cuanto los proveedores no conocen las ofertas económicas de los demás oferentes calificados. Tampoco aplicaría en los procesos de Menor Cuantía por cuanto se caracterizan por ser de adhesión inclusive al presupuesto referencial, ni en los de Consultoría Contratación Directa al existir un único oferente seleccionado.

La propuesta sería incluir la posibilidad de que los beneficiarios de la inclusión mejoren sus propuestas frente a otros proveedores que no forman parte de los beneficiarios.

Por lo analizado, se podría contemplar este tipo de preferencia en los procesos que contemplan la calificación económica una vez cumplida la parte técnica, por ejemplo la consultoría lista corta y la consultoría concurso público.

Además, se propone una aplicación transversal de la inclusión en todas las modalidades de contratación, en la medida que se adapte a la gestión particular de cada proceso de contratación.

2.5.3.4. Incentivar la asociación de beneficiarios de la inclusión

Una propuesta adicional sería incentivar que los beneficiarios de la inclusión se asocien para que puedan unir sus capacidades productivas y para que puedan cumplir con los requisitos que demanda la CPSR. Para ello, es necesario que los oferentes sepan con anticipación el objeto y la fecha estimada de contratación, información a la que tienen acceso mediante los PAC publicados por cada entidad contratante. Así, pueden irse preparando y estableciendo las respectivas asociaciones para que en conjunto puedan cumplir con los requerimientos de la contratación.

Se plantea el concepto de redes de trabajo que permite de manera articulada que los beneficiarios de la inclusión participen en conjunto y además se divide el proceso en lotes, en cuyo caso existiría una adjudicación parcial a cada uno, salvaguardando su derecho a participar y asegurando que no exceda la capacidad productiva de cada proveedor.

2.5.3.5. Mejora en sistemas de pago de entidades contratantes

Continuando con las propuestas para conseguir una efectiva inclusión en la contratación pública, planteamos que desde la esfera de acción de las entidades contratantes, se optimicen y agiliten los trámites de pagos. En efecto, resulta devastador para un pequeño proveedor otorgar crédito a las entidades contratantes por el periodo de tiempo que transcurre entre la entrega de los bienes, la obra o la prestación de los servicios y la transferencia efectiva del pago.

Esta demora en los pagos afecta de sobremanera a la liquidez de los beneficiarios de la inclusión, quienes pierden no solo su capacidad adquisitiva o de inversión, sino que se afecta a la larga a su crecimiento, su posibilidad de innovar y su competitividad.

La propuesta sería que las entidades contratantes tengan un procedimiento claro de pago, que no sea engorroso, que contemple como habilitantes los documentos estrictamente necesarios y que el administrador del contrato adelante en la medida de lo posible la elaboración o recopilación de los documentos de soporte para las entregas recepción y posterior pago de los contratos.

2.5.3.6. Institución financiera pública para los beneficiarios de la inclusión

Como otra propuesta, planteamos la creación de una dependencia en una institución financiera del estado, que se encargue exclusivamente de las gestiones realizadas con los beneficiarios de la inclusión, tales como el financiamiento de los costos de la formalización o de los costos implícitos en la CPSR; el impulso de los créditos para inversiones; la facilidad de otorgamiento de garantías.

Al respecto, en la rendición de cuentas 2016 presentada por el SERCOP, anuncia dos sistemas que coadyuvan a la liquidez de pequeños proveedores e inclusión económica solidaria, de conformidad con el siguiente detalle:

Desde el año 2015 el SERCOP inició el proyecto de liquidez para los proveedores con un grupo de organizaciones del sector financiero popular y solidario. El primer servicio financiero implementado por SERCOP permite a las organizaciones de la economía popular y solidaria, micros, pequeñas y medianas empresas, registrados como proveedores del Estado por parte del SERCOP, acceder a financiamiento a través de las cooperativas de ahorro y crédito o BanEcuador, para financiar un porcentaje de las órdenes de compra que se generen en los procesos de contratación. Este servicio lo están instrumentando actualmente 8 cooperativas de ahorro y crédito y BanEcuador, y se han generado a la fecha aproximadamente 122 operaciones de crédito por un monto total de USD 894.557,20. El segundo servicio financiero permite a las organizaciones de la economía popular y solidaria, micros, pequeñas y medianas empresas, registrados como proveedores del Estado, anticipar la liquidez sobre las órdenes de pagos emitidas a su favor por una entidad pública y que tienen un comprobante único de registro (CUR), cuyo pago esta domiciliado en una cuenta de la misma entidad financiera que le anticipa los recursos. Este servicio lo están instrumentando actualmente 4 cooperativas de ahorro y crédito, y se generaron 6 operaciones de anticipo de liquidez por un monto total de USD 688.216,79¹⁵⁰.

¹⁵⁰SERCOP, Rendición de cuentas, 8.

La información sobre las facilidades que promueve el SERCOP para los beneficiarios de la inclusión no es de fácil acceso o de gran promoción. En efecto, no se supo de dicha iniciativa sino hasta tener acceso a la rendición de cuentas publicada en 2017. De allí que consideramos que el SERCOP embellece su rendición de cuentas y nuevamente no alcanza la efectividad deseada a favor de los beneficiarios de la inclusión, puesto que se han generado apenas 122 operaciones de crédito que es una mínima cuota respecto de la cantidad de beneficiarios de la inclusión que existen en nuestro país (únicamente los catalogados en el CDI son 12000 proveedores).

2.5.3.7. Capacitación a los beneficiarios de la inclusión

Finalmente, proponemos que la capacitación a los beneficiarios de la inclusión sea constante, no solamente por parte del SERCOP, sino que las entidades contratantes también deben tener un rol activo en asesorar en materia de contratación pública. En efecto, el SERCOP podría dedicarse a la capacitación y asesoría personalizada respecto de los procesos de contratación, de la aplicación de las preferencias establecidas en la Ley y también de los criterios de CPSR. Por su parte, la entidad contratante posterior a la publicación del PAC debería establecer una reunión anual con los oferentes interesados, en la cual se pueda revisar con los beneficiarios de inclusión los procesos que serán publicados y de qué manera deben adaptar su actividad productiva a las condiciones de los respectivos procesos para poder participar en ellos.

2.5.3.8. Asignación presupuestaria suficiente a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir

De conformidad con la Programación Presupuestaria Cuatrienal 2016-2019 del Ministerio de Finanzas, existe asignación presupuestaria valor cero para los siguientes ítems:

Los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir que son los que nos llevan a hacer CPSR, algunos de ellos tienen asignación de cero en el Presupuesto General del Estado:

- Gestionar las aguas residuales para la prevención, control y mitigación de la contaminación ambiental
- Prevenir, controlar y mitigar la contaminación por ruido y vibraciones
- Prevenir, controlar y mitigar la contaminación ambiental por radiaciones
- Promover la eficiencia en la gestión de los recursos minerales e hidrocarbúricos
- Promover la eficiencia en la gestión de recursos energéticos renovables
- Conservar y manejar sustentablemente los recursos acuáticos de pesca y acuicultura
- Promover la investigación y desarrollo para protección ambiental
- Promover la investigación y desarrollo para gestión de recursos (hídricos, minerales e hidrocarbúricos, energéticos renovables, forestales, de pesca y acuicultura)¹⁵¹

Si la totalidad de los objetivos del PNBV no cuentan con dinero asignado para su efectivo cumplimiento o si resulta insuficiente la asignación presupuestaria correspondiente, no se puede esperar que dichos objetivos se apliquen. La existencia de la normativa que promueve la CPSR y propicia que los beneficiarios de la inclusión participen activamente en la misma, no basta puesto que se requiere voluntad política y dinero para financiar las instituciones, los proyectos y el control del cumplimiento y aplicación de dichos objetivos por parte de las instituciones del Estado.

Una vez revisado el marco normativo ecuatoriano relacionado con la inclusión en la contratación pública, podemos evidenciar que los beneficiarios de la inclusión se enfrentan a obstáculos y factores que inciden de forma negativa en su participación en la contratación pública, debido a su limitada capacidad económica, productiva y operativa. Ante este problema, el Ecuador concibe herramientas favorables a los beneficiarios de la inclusión, quienes mediante procesos específicos de contratación o la aplicación de mecanismos de preferencia, pueden llegar a una mayor participación en la contratación pública, sin perjuicio de que a la vez puedan crecer y ser más competitivos.

En lo que respecta a la aplicación de criterios de CPSR, la intención de los mismos no es beneficiar solo a aquellos que pueden costear el ser socialmente responsables, sino lograr que todos, también los beneficiarios de la inclusión, puedan integrar en sus

¹⁵¹Ministerio de Finanzas, *Programación Presupuestaria Cuatrianual 2016-2019*, Anexo 7. <<http://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/34-Programaci%C3%B3n-Presupuestaria-Cuatrianual-2016-2019.pdf>> Consulta: 15 de junio de 2017.

actividades económicas las preocupaciones de corte ambiental, económico y social. El estado contribuye a través del gasto público, no solamente con el desarrollo económico del país, sino también su desarrollo social y ambiental y la integración de los beneficiarios de la inclusión.

Capítulo tercero

Conclusiones y recomendaciones

Una vez que hemos revisado desde la compra pública socialmente responsable la inclusión en la contratación pública en el Ecuador, nos corresponde ahora establecer las conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis efectuado en la presente investigación.

3.1 Conclusiones

1. La compra pública socialmente responsable surge ante la necesidad de que el estado transparente la contratación pública y maneje criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental en los gastos que realiza, en consonancia con la voluntad de restaurar la confianza de la sociedad en la Administración Pública. En efecto, el estado es un importante consumidor de bienes, obras y servicios nacionales, por lo tanto debe garantizar la calidad del gasto público y evitar que los recursos públicos sean destinados a contratistas cuyas actividades impacten negativamente en el medio ambiente, cometan actos de corrupción o incumplan obligaciones de carácter social. Por lo tanto, el gasto público se debe caracterizar no solamente por ser eficiente, sino que además debe ser sustentable. Cabe mencionar que la responsabilidad en el ámbito social, no le corresponde de forma exclusiva al estado sino que el sector privado también debe asumir un papel activo observando criterios de sostenibilidad económica, social y ambiental en sus actividades productivas. En el caso ecuatoriano, el artículo 288 de la Constitución vigente eleva a jerarquía constitucional el precepto de que las compras públicas deben cumplir con criterios de responsabilidad social y ambiental.
2. Señalamos también en un análisis de la inclusión como parte de la responsabilidad social, que ciertos proveedores del estado no cuentan con la misma capacidad productiva y operativa para ser competitivos en los procesos

de contratación pública. Para efectos prácticos de la presente investigación, hemos denominado a estos proveedores como los beneficiarios de la inclusión, quienes demandan que el estado sea interventor a través de políticas públicas y normativa, para así impulsar la participación de los beneficiarios de la inclusión en igualdad de condiciones que los demás proveedores. En este sentido, hemos podido comprobar que tanto la Constitución vigente como la LOSNCP y demás reglamentación conexas, establecen la priorización de bienes y servicios nacionales que provengan de los beneficiarios de la inclusión.

3. Hemos evidenciado como uno de los problemas de la presente investigación, que a pesar de que la Constitución vigente ha sido aprobada hace casi una década, no ha existido en la normativa de contratación pública el desarrollo del precepto constitucional contenido en el artículo 288, respecto a la responsabilidad social y ambiental de las compras públicas. En consecuencia, la falta de regulación que establezca los mecanismos para hacer efectiva la CPSR, no ha permitido que ésta se aplique en el Ecuador y por ende tanto el sector público como el sector privado, han dejado de obtener las ventajas que derivan de la misma.
4. La facilidad de acceso a la contratación pública no se refleja en el mismo sentido para todos los proveedores del estado, puesto que como hemos evidenciado en la presente investigación, existen obstáculos y factores que inciden negativamente cuando se trata de los beneficiarios de la inclusión. En efecto, la falta de liquidez por el atraso en los pagos tiene un mayor impacto en los beneficiarios de la inclusión debido a su limitada capacidad económica, la cual sumada a su menor capacidad productiva y operativa, puede desencadenar no solo en la falta de participación en procesos de contratación, sino que inclusive puede llevar a que los beneficiarios de la inclusión cesen sus actividades y sus trabajadores queden en desempleo. De igual manera sucedería si además de las limitaciones señaladas, se incluyen requisitos de CPSR por los costos económicos que implica el ser socialmente responsable.
5. El espíritu de la CPSR en su ámbito de sostenibilidad social se orienta a la consecución del bienestar general de la sociedad, por ello existiría una contradicción si buscamos aplicar efectivamente la CPSR en un estado en el que no se garantice o fomente la participación de los beneficiarios de la inclusión

en la contratación pública. En consecuencia, para lograr una aplicación efectiva de la CPSR estamos supeditados a la inclusión efectiva en la contratación pública.

6. Los temas de CPSR y de inclusión son relevantes debido a la sostenibilidad que dichos conceptos implican, misma que se refiere a tomar acciones en el presente, con previsión de las necesidades futuras y estableciendo un marco económico, social y ambiental que permita la permanencia y desarrollo del estado en el tiempo. Adicionalmente, a través de la CPSR se le da un valor agregado a las compras públicas puesto que no solo quedan como un gasto que realiza el estado, sino que también coadyuvan a la sostenibilidad económica, social y ambiental para toda la sociedad. Así, el estado marca la diferencia y se convierte en un ejemplo para el sector privado. Adicionalmente, la CPSR es una herramienta para el desarrollo de los beneficiarios de la inclusión, en el sentido de que siempre deben tender a crecer, lograr ser más competitivos y nunca dejar de innovar. Así conseguimos que se genere más empleo y se dinamice la economía. Por lo tanto, el rol del Estado en materia de CPSR es provocar que las empresas se vuelvan social, ambiental y económicamente responsables, a través de la normativa pero también mediante los criterios que implementa en los procesos de contratación pública. Los criterios de CPSR se aplican de forma transversal en las distintas etapas de los procesos de contratación.
7. En lo que respecta a los aspectos positivos de nuestra legislación y prácticas, se evidencia luego del diagnóstico de la realidad nacional en materia de CPSR que existe la base normativa, primero en la Constitución vigente y luego en el COPCI y regulaciones ministeriales. En lo que respecta a las prácticas de CPSR, existe un inicio de aplicación a través de la Iniciativa Punto Verde del Ministerio del Ambiente y también se demuestra la voluntad política con la creación del Comité Directivo de Compras Públicas Sustentables en el Ecuador. En materia de inclusión, tanto la Constitución como la LOSNCP y su reglamentación conexas, detallan mecanismos para fomentar la participación de los beneficiarios de la inclusión en la contratación pública, que de conformidad con lo analizado en la presente investigación, se traducen en preferencias o fallas de mercado.

8. Si contrastamos el contexto internacional con la legislación y prácticas aplicadas en el Ecuador, en lo que respecta a la CPSR, a nivel internacional tenemos un desarrollo incipiente de dicho concepto y hasta la actualidad no existen lineamientos claros de cómo se debe aplicar la CPSR en nuestro país, a diferencia de la Unión Europea que nos lleva la delantera en cuanto a normativa y a la práctica. Dada las diferencias del ordenamiento jurídico y de la sociedad en sí, no podemos copiar normativas e instituciones europeas y aplicarlas sin más, sino que debe existir el trabajo de adaptación a la realidad nacional, adecuación de la normativa y la educación de la sociedad en materia de responsabilidad social.
9. Por su parte, los mecanismos de preferencias a los beneficiarios de la inclusión que se encuentran regulados y se aplican en la contratación pública en el Ecuador, constituyen un punto de referencia a nivel de Latinoamérica, en la teoría En efecto, y de conformidad con el análisis efectuado en el segundo capítulo de la presente investigación, en el Ecuador se aplican herramientas como la reserva de mercado a través de los procedimientos de ferias inclusivas, Catálogo Dinámico Inclusivo, Menor Cuantía, la aplicación de márgenes de preferencia o la subcontratación preferente. A pesar de ser la feria inclusiva el procedimiento insigne para incentivar a los beneficiarios de la inclusión y para materializar el artículo 288 de la Constitución, en la práctica y con los resultados estadísticos que proporciona el SERCOP, las ferias inclusivas representan un mínimo porcentaje de las compras públicas. Por ello podemos acotar que el Estado ecuatoriano no ha podido hasta ahora desarrollar en resultados palpables lo que se proyecta en la normativa. Sin perjuicio de lo mencionado, siempre es factible en el ámbito internacional que se compartan experiencias y por ello se puedan adaptar mecanismos y herramientas de otros países al Ecuador.
10. El Ecuador cuenta con herramientas y normativa desarrolladas en materia de CPSR e inclusión, sin embargo no despegamos y no obtenemos logros visibles en dichos campos. . La aplicación de criterios de CPSR es un tema actual para aportar y de relevancia en contratación pública, que aún sin las reformas normativas que se sugieren, ya podría aplicarse, sólo se requiere la voluntad de

las entidades contratantes. Por lo tanto, existe un espacio amplio de perfeccionamiento, por lo tanto en la presente investigación se plantean propuestas de mejora a la LOSNCP y su reglamentación conexas. Efectivamente, en lo que respecta a la CPSR, se propone la aplicación voluntaria de la CPSR con pisos mínimos de cumplimiento de la misma por parte de los oferentes; la implementación de criterios de CPSR en las distintas etapas de los procesos de contratación, como el objeto, las especificaciones técnicas, los criterios de preferencia, evaluación y ejecución. Asimismo, se plantean mecanismos de efectivización de la CPSR como son las cláusulas sociales, los códigos éticos, las memorias de sostenibilidad, el eco etiquetado. Por su parte, en el ámbito de la inclusión en la contratación pública, se plantea mejorar los mecanismos existentes y buscar una aplicación transversal de los márgenes de preferencia en todas las modalidades de contratación, siempre que se adecue a cada tipo de procedimiento. De igual manera, se plantea incluir la posibilidad de que una vez calificadas las ofertas técnicas, los beneficiarios de la inclusión puedan mejorar sus ofertas económicas; también que puedan participar de manera asociativa, que cuenten con las capacitaciones que requieran y que se cree una entidad que de soporte en temas financieros a los beneficiarios de la inclusión.

11. La presente investigación buscaba determinar cuáles son los criterios de compra socialmente responsable e inclusiva que se aplican en la contratación pública en el Ecuador y cómo se los puede potenciar o mejorar para llegar a la inclusión. De conformidad con el análisis realizado y de acuerdo al diagnóstico al que se llegó en materia de CPSR e inclusión en el Ecuador, se evidencian aspectos positivos y también falencias, por cuanto la legislación aplicable como las prácticas resultan insuficientes. En tal virtud, se proponen las mejoras que se consideran apropiadas, pertinentes y realizables en la práctica, con el fin de alcanzar una efectiva aplicación de la CPSR en el Ecuador, que a la par promueva la efectiva inclusión en la contratación pública.

3.2 Recomendaciones

1. El Ecuador debe contar con normativa que desarrolle de manera clara los mecanismos de aplicación de la compra pública socialmente responsable, para que sean tomados en cuenta por parte de las entidades contratantes y para que los proveedores puedan ir adaptando sus actividades económicas a las prácticas de responsabilidad social, sin dejar de lado la promoción por parte del estado de la participación de los beneficiarios de la inclusión en la contratación pública.
2. El estado debe iniciar de manera oficial la gestión del Comité Directivo de Compras Públicas Sostenibles del Ecuador, además de dar énfasis al cumplimiento de las acciones y funciones que le competen, debe procurar que se dicho Comité el responsable de la verificación y cumplimiento de las disposiciones en materia de compra pública socialmente responsable.
3. Finalmente, consideramos que las acciones tomadas en materia de compra pública socialmente responsable, tanto en el sector público como en el sector privado, deben ser más publicitadas para que todos aquellos proveedores que cumplan con criterios de responsabilidad social, se conviertan en la elección preferencial de los consumidores.

Bibliografía

- Ackerman, Mario. “Consideración jurídico-laboral de la llamada responsabilidad social de la empresa (para una responsabilidad social responsable)”. En Juan Carlos Fernández Madrid, director, *Derecho Laboral. Doctrinas esenciales 1936-2010*, 1079-1090. Buenos Aires: La Ley, 2010.
- Ancos Franco, Helena. “Políticas públicas e iniciativa privada en la responsabilidad social empresarial”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, serie 66,51-79. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, año.
- Aparicio Tovar, Joaquín y Berta Valdés de la Vega. “Sobre el concepto de responsabilidad social de las empresas. Un análisis europeo comparado”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, vol. 27, No. 1, 53-75. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2009.
- Arcas Lario, Narciso y Longinos Marín Rives. “Economía social, responsabilidad social de la empresa y sostenibilidad”. En Rosalía Alfonso Sánchez, directora y coordinadora. *Economía Social y Economía Sostenible*, 77-111. Pamplona: Editorial Arazandi, 2010.
- Avendaño C, William R. “Responsabilidad social (RS) y responsabilidad social corporativa (RSC): una nueva perspectiva para las empresas”. *Revista lasallista de investigación*, No. 10, 152:163 (2013).
- Bernaza, Claudia. “¿Qué estado necesitamos? Una gestión pública para el desarrollo con inclusión”. <http://www.estudio10.com.ec/item/la-contratacion-publica-inclusiva.html>. Consultado el 15 de agosto de 2015.
- Bezchinsky, Gabriel y Mariana López Fernández, *Compras públicas sustentables en América Latina y el Caribe*, Programa ICT4PG: 18. San Martín: Universidad Nacional de San Martín, 2012.
- Canyelles, Josep María. “Responsabilidad social de las administraciones públicas”. *Revista de contabilidad y dirección*, No. 13, 77-104. Barcelona: Revista de contabilidad y dirección, 2011.
- Comisión de las Comunidades Europeas. *Libro Verde. Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas*. Bruselas: 2001.
- Enderle, George. “Competencia Global y responsabilidad corporativa de las pequeñas y medianas empresas”. En Adela Cortina, editora. *Construir confianza. Ética de la empresa en la sociedad de la información y las comunicaciones*, 131-154. Madrid: Editorial Trotta, 2003.

- Escamilla Solano, Sandra, Iciar Jiménez y Camilo Prado. *La responsabilidad social empresarial, una forma de crear valor. El camino hacia un mundo mejor*. Madrid: Editorial Académica Española, 2014.
- Gaita, Cecilia, Cristian Kathrein, Roxana Reinaudi y José Roberto Sappa. “Compras públicas sustentables: Estrategias de control”. En XXII Congreso de tribunales de cuentas, órganos y organismos de control público de la república de Argentina. La Rioja: Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones - IETEI, 2013.
- Grijalva, Agustín. “La Constitución económica del Ecuador”. En Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, editores. *Estado, Derecho y Economía*, 77-100. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- Heincke, Mónica. “La responsabilidad social empresarial: ¿una herramienta para el desarrollo local sostenible en Colombia?”. En Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales Universidad Externado de Colombia, *Sinergias para el desarrollo local: responsabilidad social y asociatividad*, 55-74. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Hupperts, Pierre. *Responsabilidad social empresaria. Comunicación y cooperación en el área de la RSE*. Buenos Aires: Valletta Ediciones, 2005.
- Ibáñez Jiménez, Javier Wenceslao. “La responsabilidad social de la empresa cotizada y la creación de valor”. En Javier Wenceslao Ibáñez Jiménez, director y coordinador. *Responsabilidad social de la empresa y finanzas sociales*, 115-133. Madrid: Ediciones Akal, 2004.
- Ibáñez Jiménez, Javier Wenceslao. “Responsabilidad social de las empresas y finanzas sociales”. En Javier Wenceslao Ibáñez Jiménez, director y coordinador. *Responsabilidad social de la empresa y finanzas sociales*, 17-49. Madrid: Ediciones Akal, 2004.
- Lesmes Zabalegi, Santiago y Leire Álvarez de Eulate Bad, “Guía de contratación pública socialmente responsable”. Bilbao: Reas Euskadi, 2014.
 <<http://www.reasnet.com/clausulassociales/documentos/guias/Guia%20REAS%202014%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20Responsable.pdf>>
- Navarro Matamoros, Linda. “Gobierno corporativo, economía sostenible y responsabilidad social de la empresa”. En Rosalía Alfonso Sánchez, directora y coordinadora. *Economía Social y Economía Sostenible*, 281-299. Pamplona: Editorial Arazandi, 2010.
- Olay Cheu, Alejandra. “Responsabilidad social empresarial. Un ejemplo de pluralismo jurídico en el marco de la globalización”. En Juan Pablo Pampillo Baliño y Ricardo Rabinovich – Berkman, coordinadores, *Derecho supranacional, globalización e integración jurídica*, 131-163. México: Editorial Porrúa, 2012.
- Pes, Ángel. “Responsabilidad Social de la Empresa, para una sociedad emprendedora”. *La Responsabilidad Social de la Empresa a debate: lecciones de la crisis. Una perspectiva*

- europa* (2010): 77-84. <http://www.ddgi.cat/infodiputacio/48/docs/ii/recomana_2.pdf> Consultado el 19 de agosto de 2015.
- Pinzón Camargo, Mario Andrés. “El papel de las ONG y sus alcances en la responsabilidad social empresarial”. En Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales Universidad Externado de Colombia, *Sinergias para el desarrollo local: responsabilidad social y asociatividad*, 75-92. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2005.
- Porras Velasco, Angélica. “Constitución económica y responsabilidad social de las empresas”. En Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, editores. *Estado, Derecho y Economía*, 159-172. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.
- Redin M., Andrés. “La contratación pública inclusiva como instrumento de generación de empleo y fomento al emprendimiento”. <<http://www.estudio10.com.ec/item/la-contratacion-publica-inclusiva.html>> Consultado el 15 de agosto de 2015.
- Rodríguez Martín Retortillo, María del Carmen. “Principios de la contratación y responsabilidad social”, 479-488. Coruña: Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, 2014. <<http://hdl.handle.net/2183/14568>>
- Rozenwurcel, Guillermo y Lorena Drewes, *Las pymes y las compras públicas*. San Martín: Centro de iDeAs -Universidad Nacional de San Martín, 2012.
- Saavedra, José. “Reformas en los mecanismos de compras públicas y las MIPYMES”, *Red Interamericana de Compras Gubernamentales, Programa ICT4PG*. San Martín: Universidad Nacional de San Martín, 2010.
- Sabogal Aguilar, Javier. “Aproximación y cuestionamiento al concepto de responsabilidad social empresarial”. *Revista Facultad de Ciencias Económicas*, vol. XVI (junio 2008): 179-95.
- Sánchez Prieto, Johanna Andrea. “Integración de las prácticas de buen gobierno en la RSE con enfoque inclusivo de la sociedad y desarrollo sostenible”. Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Javeriana, 2011.
- Shamir, Ronen. “La responsabilidad social empresarial: un caso de hegemonía y contrahegemonía”. En Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, editores. *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, 86-108. Barcelona: Editorial Anthropos, 2007.
- Tamarit, Isabel. “Responsabilidad Social Corporativa para la promoción de una vida digna”. *Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa – CIRIEC - España*, No. 53 (noviembre 2005): 79-95.
- Toca T, Claudia E, Merlin P, Grueso H, Jesús Carrillo R. “Responsabilidad social empresarial RSE. Análisis desde diversos enfoques”. Madrid: Editorial Académica Española, 2012.

Valpuesta Fernández, Rosario. “Nuevas visiones sobre la empresa: la responsabilidad social corporativa. La experiencia europea”. En Agustín Grijalva, María Elena Jara y Dunia Martínez, editores. *Estado, Derecho y Economía*, 101-120. Quito: Corporación Editora Nacional, 2013.

Velasco Ruiz, Paul. *53 apuntes sobre La Responsabilidad Social*. Guayaquil: Poligráfica, 2014.

Leyes aplicables

Ecuador, *Acuerdo Ministerial 140 Marco Institucional para Incentivos Ambientales*, en Registro Oficial Edición Especial No. 387, Quito, 4 de noviembre de 2015.

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

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

España. *Ley de Economía Sostenible* No. 2/2011, en *Boletín Oficial del Estado* No. 55, Madrid, 5 de marzo de 2011.

Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], en Registro Oficial Suplemento No. 395, Quito, 4 de agosto de 2008.

Ecuador, *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2009], en Registro Oficial Suplemento No. 588, Quito, 12 de mayo de 2009.

Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP, “Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072: codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública”. *Documento institucional*, Quito, 31 de agosto de 2016.