

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Maestría Profesional en Derecho Administrativo y Contratación Pública

Propuestas para mejorar la contratación e inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública del Ecuador

Gloria Patricia Sisa Garcés

Tutor: Juan Francisco Díaz Colmachi

Quito, 2022



Cláusula de cesión de derecho de publicación

Yo, Gloria Patricia Sisa Garcés, autora de la tesis titulada “Propuestas para mejorar la contratación e inclusión de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública del 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 Magister en Derecho Administrativo y Contratación Pública, 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 autor/a 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.

25 de Febrero del 2022

Firma: _____

Resumen

Esta investigación pretende identificar algunas alternativas que permitan mejorar la inclusión y participación de las pequeñas y medianas empresas en el sistema nacional de contratación pública del Ecuador. Tiene como base los preceptos constitucionales que se orientan a incentivar la producción nacional, entendiéndose aquello como el establecimiento de márgenes de preferencia para los productos nacionales, antes que los internacionales, en los procesos de contratación de bienes y servicios de carácter local. Así como, dentro del ámbito interno, otorgar mayores preferencias a los micro y pequeños productores, en relación con las grandes empresas y corporaciones. Esto, en concordancia con los objetivos y políticas públicas establecidas en el Plan Nacional del Buen Vivir.

Pese a que existen normas legales que, en ciertos casos facilitan y promueven la participación en los procesos de contratación pública de las micro, pequeñas y medianas empresas (en adelante, mipymes), esta no se considera como suficiente y eficaz. En la actualidad las grandes empresas son las que más ampliamente acceden a los procesos de compras públicas, y, consecuentemente, generan mayores utilidades en relación con las unidades productivas más pequeñas. Por lo tanto, existe desigualdad de condiciones de participación entre estos entes productivos del Ecuador.

Por eso se estudia esta problemática en tres capítulos: en el primero se efectúan estudios de la inclusión de las mipymes; se establece su importancia de participación en el mercado nacional como entes productivos que permiten desarrollar la economía nacional. En el capítulo segundo se analizan varios de los procesos de compras públicas, sus etapas contractuales y, sobre todo, se exponen datos relevantes respecto de la participación minoritaria de las mipymes frente a las grandes empresas en los procesos de contratación pública del Ecuador. Finalmente, en el capítulo tercero se proponen algunas alternativas para mejorar la inclusión y participación de las pequeñas y medianas empresas en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador (SNCP).

Palabras clave: mipymes, SNCP, inclusión, economía nacional, compras públicas, proceso precontractual

Dedicatoria

Dedico este trabajo a mi familia, por ser el pilar de mi existencia, a mi madre e hijos Daniela, Danielita y Carlitos Jr., mi constante inspiración para formarme como una profesional con valores y principios para ponerlos en práctica en el ejercicio diario de mi vida y profesión.

A mi amado Carlos Alberto Albuja Obregón, por ser el amor de mi vida y brindarme su amor, cariño, apoyo, impulso, exigencia y, en especial, por su paciencia y compañerismo a lo largo de esta importante etapa.

Agradecimientos

Agradezco a la Fuerza Aérea Ecuatoriana por fomentar mi desarrollo académico que espero aplicar en beneficio de la institución y la Patria.

A los profesores de la prestigiosa Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, en especial a mi tutor, el doctor Juan Francisco Díaz, quien por medio de sus conocimientos me orientó y fue un aporte significativo en el desarrollo de esta investigación para culminar una fase más de mi formación académica.

A mis familiares, amigos y compañeros cuyos consejos y apoyo contribuyeron en mi formación profesional y a la consecución de mis objetivos académicos.

Tabla de contenidos

Cláusula de cesión de derecho de publicación	3
Resumen	5
Dedicatoria.....	7
Agradecimientos.....	9
Introducción.....	15
Capítulo primero La inclusión en materia de contratación pública.....	17
1. Conceptualización de inclusión.....	17
2. Principios constitucionales relacionados con la inclusión	22
3. La inclusión según el Plan Nacional de Desarrollo	27
4. La inclusión de las mipymes en Europa y América Latina.....	30
5. Importancia de las pequeñas y medianas empresas como estructura fundamental del desarrollo económico del Ecuador	34
Capítulo segundo Las pymes y la contratación pública	47
1. Los tipos de emprendimientos para crear pequeñas y medianas empresas.....	47
2. Definición, constitución y características de las pymes.....	51
3. Los principios que rigen la contratación pública en Ecuador	54
4. Actores no favorecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.....	57
5. La inclusión de las pequeñas y medianas empresas de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública	71
Capítulo tercero Los procesos de contratación pública donde pueden participar las pequeñas y medianas empresas	77
1. Problemas que aquejan a las pequeñas y medianas empresas para acceder a los procesos de contratación pública	77
2. Procesos de contratación pública donde se presentan problemas para las pequeñas y medianas empresas.....	90

3. Propuestas para mejorar la inclusión y participación de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública del Ecuador.....	96
Conclusiones y recomendaciones	101
Bibliografía	105

Figuras y tablas

Lista de figuras

Figura 1. Cantidad de empresas por su tamaño en el 2018	39
Figura 2. Empresas por su tamaño en el 2010	40
Figura 3. Ventas por tipo de empresa en el 2018	41
Figura 4. Personal que labora en pymes en el año 2018.....	43
Figura 5. Fomento del empleo en el 2010	44
Figura 6. Ingresos por venta en el año 2010	45
Figura 7. Aporte en ventas en el año 2018	45
Figura 8. Clasificación de las pymes	52
Figura 9. Principios.....	54
Figura 10. Actores	58
Figura 11. Participación de las pymes en la contratación pública (2015-2018) .	61
Figura 12. Normativa inclusiva pymes	74
Figura 13. Restricciones pymes	79
Figura 14. Montos de procesos de compras públicas en el Ecuador año 2020...	91

Lista de tablas

Tabla 1. Comparación tipo de empresas por tamaño 2018.....	38
Tabla 2. Comparación tipo de empresas ventas 2018.....	41
Tabla 3. Comparación tipo de empresas por personal que labora 2018	42
Tabla 4. Contratación por tipo de procedimiento	68
Tabla 5. Bienes y servicios por catálogo electrónico inclusivo y montos adjudicados año 2018	69

Introducción

Uno de los objetivos que motivó la elaboración y expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, era la de incentivar la producción nacional con la finalidad de que el producto ecuatoriano pueda competir e incrementarse al menos en mercado nacional. Por ello, dentro de los considerandos de la referida ley, se establece el incentivo de la producción nacional, así como una preferencia a las empresas más pequeñas, lo cual permitiría a los micro, pequeños y medianos productores acceder a los procesos de contratación pública.

En esta misma línea, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública hace referencia al principio de trato justo, el cual tiene por objeto el de permitir y promover la participación entre los oferentes y proveedores del Estado ecuatoriano, en igualdad de condiciones. Esto es concordante con el concepto de Estado “social”¹ que, desde el punto de vista económico, se caracteriza por fomentar y proteger la participación empresarial de las unidades productivas más débiles en relación con las grandes empresas.

Sin embargo, se ha podido evidenciar en la práctica que en los procesos de contratación pública ecuatorianos, las pequeñas y medianas empresas (en adelante, pymes) no mantienen un trato preferencial especial con relación a las grandes empresas o el mismo no surte efecto, por cuanto en la mayoría de procedimientos no pueden participar en igualdad de condiciones, en especial, cuando se exigen características o requisitos que por situaciones económicas son de difícil cumplimiento para las pymes. Al no contar las pymes con mecanismos técnico-económicos de carácter inclusivo y realmente eficaces, les limitan el acceso de mejor manera a los procesos de contratación; lo cual, desnaturaliza los principios de equidad y trato justo garantizados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, afectando a su vez, al objetivo nacional enfocado a mejorar la matriz productiva y por ende, la economía nacional.

¹ Ecuador, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 1. “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social [...]”.

Por tales consideraciones, existe la necesidad de proponer alternativas para incluir a las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, por cuanto las mismas fomentan el empleo; lo cual, permite fortalecer la producción nacional de los pequeños y medianos oferentes del Estado, debiéndose proponer mejores criterios de preferencia para desarrollar y fortalecer las pymes; y, todos quienes forman parte del sector de la economía popular y solidaria², como por ejemplo los artesanos; tomando en consideración que este sector productivo de la sociedad, contribuye a la dinamización de la economía nacional y, consecuentemente beneficia a los productores más débiles.

Esta investigación analiza la situación actual de las pymes en el Ecuador en relación con su participación en la producción nacional, así como en los procesos de compras públicas. Además identifica algunos de los problemas más delicados que afrontan las pymes al momento de acceder, participar en los procesos de compras públicas iniciados por las entidades del Estado, lo cual ha constituido una base para, de igual manera, identificar las posibles soluciones orientadas a fortalecer a estas unidades productivas.

² Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 311: “El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas [...]”.

Capítulo primero

La inclusión en materia de contratación pública

Uno de los motivos que impulsó la creación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (en adelante, LOSNCP),³ fue el de que todas las personas naturales o jurídicas, sean pequeñas, medianas o grandes empresas, tengan las mismas posibilidades de acceder a los procesos de contratación pública que les permita vender sus bienes o servicios en el sector público. Pese aquello, las empresas más pequeñas (mipymes), que constituyen uno de los sectores más importantes de la economía popular y solidaria, en la práctica no han podido llegar a tener una mayoritaria participación dentro de los referidos procesos, siendo deber del Estado garantizar de mejor manera su inclusión.

En este sentido Paúl Córdova Vinuesa, señala: “Las grandes empresas tienen mayores ventajas y prevalencia en las compras públicas, y pondrían en desventaja a las pequeñas, micro empresas y a los actores de la economía popular y solidaria”.⁴

De lo expuesto, se colige que la normativa jurídica ecuatoriana debería materializar los principios constitucionales referentes a la inclusión, en especial para las empresas que forman parte del sector de la economía popular y solidaria para que accedan con mayor amplitud, a los procesos de contratación pública. En tal virtud, en el presente capítulo, se efectúa un estudio de la inclusión de las (mipymes) en la economía ecuatoriana.

1. Conceptualización de inclusión

La inclusión es un principio que fomenta la elaboración de políticas públicas con el objeto de integrar en la economía de un país a todos los actores y agentes productivos que van desde la persona que desarrolla una actividad

³ La promoción de la producción nacional, los recursos estatales destinados a la contratación pública fomentarán la generación de empleo, la industria, la asociatividad y la redistribución de la riqueza. Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, 4 de agosto de 2008.

⁴ Michael Mora, Enrique Consa y Paúl Córdova, *La contratación pública: Inclusión, innovación y transparencia* (Quito: Sercop, 2015), 80, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LIBRO-DE-ENSAYOS-2015-SEPTIEMBRE.pdf>.

económica, hasta las pequeñas, medianas y grandes empresas que cumplen un rol económico importante en la sociedad y economía ecuatoriana.

Al respecto, Jesús Hernández señala:

La inclusión es un enfoque que responde positivamente a la diversidad de las personas y a las diferencias individuales, entendiendo que la diversidad no es un problema, sino una oportunidad para el enriquecimiento de la sociedad, a través de la activa participación en la vida familiar, en la educación, en el trabajo y en general en todos los procesos sociales, culturales y en las comunidades.⁵

Según lo expuesto, el hecho de observar y respetar el principio de inclusión en un Estado, efectivamente coadyuva a disminuir las brechas existentes entre los diferentes sectores de la sociedad desde el punto de vista social y económico; socialmente, porque la Constitución ha establecido a un conjunto de personas que forman parte de los grupos de atención prioritaria, mismos que tienen un trato preferencial en el sector público y privado en lo relativo a la atención de varios de los derechos del buen vivir, como salud, educación, entre otros derechos del buen vivir; y, económicamente, por cuanto las políticas inclusivas permiten fortalecer la participación de los pequeños productores en el sector privado, así como, en el sector público a través de los procesos de contratación pública.

En tal virtud, para hacer efectiva la inclusión en materia de contratación pública es necesario implementar de mejor manera un conjunto de mecanismos, políticas públicas, normativa jurídica, entre otros, que tengan por objeto el introducir en los procesos de contratación pública a los pequeños y medianos proveedores y/u oferentes del Estado que les permita tener un papel protagónico en la contratación pública del Ecuador.

Por su parte, Amanda Ortiz señala:

⁵ Jesús Hernández Galán, Yolanda de la Fuente y Maribel Campo, “La accesibilidad universal y el diseño para todas las personas factor clave para la inclusión social desde el design thinking curricular”, *Educación Social: Revista d'intervenció Socioeducativa*, n.º 58 (2014): 119, http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1106/AR_HernandezGalanJLaaccesibilidadadunivrsalyeldisenoparatodaslaspersonasfactorclaveparalainclusi%C3%B3nsocialdesdeeldesignthinkingcurricular_2014.pdf?sequence=1.

Se podría entender a la inclusión como aquella movilización de las fuerzas de las instituciones públicas, políticas sociales a fin de que todos los individuos que habitan un país, en especial aquellos de una vulneración mayor a los demás puedan participar de los logros y oportunidades de la sociedad.⁶

Conforme lo expuesto por la autora, la inclusión al tener como finalidad el promover la participación de los sectores económicos menos favorecidos en los procesos de contratación pública, tiende a fortalecer a uno de los sectores más importantes y base de la economía del Ecuador, como lo son las pequeñas y medianas empresas, que como antecedentes se tienen desde el año 2010, que, de cada 100 establecimientos, 99 pertenecían a este grupo productivo.

En consecuencia, el observatorio Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar en el año 2018, señaló: “La micro, pequeña y mediana empresa PyME, tiene un rol fundamental en el desarrollo social y económico de los países”⁷

Así, mismo en el Observatorio de la Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar desde el año 2012, advirtió lo siguiente:

Las micro, pequeñas y medianas empresas MIPYME- dentro del tejido empresarial ecuatoriano tienen un aporte significativo; según el último Censo Nacional Económico del 2010, alrededor de 99 de cada 100 establecimientos se encuentran dentro de la categoría de MIPYME. Esta tendencia se convierte en un dato duro sobre la importancia que tienen las micro, pequeñas y medianas empresas a la hora de contribuir al proceso de consolidación del sistema productivo nacional.⁸

Según los datos anteriormente indicados, se puede apreciar que la inclusión de las pymes y su fortalecimiento, permitirá dinamizar y mejorar la economía ecuatoriana ya que, a más de existir un gran número de pequeñas y medianas empresas, estas dan trabajo a miles de trabajadores del Ecuador.

⁶ Amanda Ortiz, “Las herramientas informáticas y la inclusión de los artesanos en los procedimientos de contratación pública en el Ecuador” (tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2017), 15, <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5732/1/T2371-MDCP-Ortiz-Las%20herramientas.pdf>.

⁷ Jairo Rivera, “Pequeños toques hacen grandes rasgos: análisis de los determinantes de las micro, pequeñas y medianas”, *Revista empresarial* 46 (2018): 43, <https://doi.org/10.23878/empr.v12i46.141>.

⁸ Wilson “Araque, Las PyME y su situación actual”, *Cuaderno de trabajo* n.º 1 (2012): 1, [http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/Las%20PyME%20y%20su%20situaci%C3%B3n%20actual\(2\)_W_A.pdf](http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/Las%20PyME%20y%20su%20situaci%C3%B3n%20actual(2)_W_A.pdf).

Por tales consideraciones, es que desde el año 2012, el Ministerio de Industrias y Productividad ha venido impulsando un cambio en la matriz productiva que ha tenido por objeto incluir a las pequeñas y medianas empresas como parte fundamental de la economía ecuatoriana, rompiendo con la tradición empresarial que señalaba que las grandes empresas eran el pilar fundamental de la economía de un país.

En efecto, el referido Ministerio de Industrias y Productividad al impulsar un cambio de la matriz productiva:

Afirma un decidido apoyo al aparato productivo nacional y en especial, a las micro, pequeñas y medianas empresas, quienes juegan un papel decisivo en esta visión. La política productiva busca, por tanto, una gestión incluyente, articulada y participativa, que tiene como objetivo, permitir que el sector industrial y fundamentalmente las mipymes, desarrollen el tejido empresarial ecuatoriano.⁹

Como se puede apreciar, son varias entidades públicas que han dado la importancia que se merece a las mipymes, a través de la implementación de políticas inclusivas que anteriormente no eran reguladas adecuadamente en el Ecuador, por cuanto no se concebía a las pymes como un sector productivo importante en la sociedad, pero a medida que han venido pasando los años, se están dando un rol protagónico a este grupo productivo del Ecuador en razón de la importancia que tienen para la economía de los países.

Sin embargo, de la existencia de políticas inclusivas, las mismas no son las que en realidad garantizarían la inclusión en forma amplia de las (mipymes), en los procesos de contratación pública, siendo necesario mayor protección. En este sentido Michael Mora, señala:

Pero, esas políticas no son suficientes, hace falta crear condiciones para el desarrollo de actividades productivas y mayores incentivos para impulsar las capacidades de MIPYMES y pequeños emprendedores hacia la formación de unidades productivas, industrias y empresas; y tales procesos deben afincarse en

⁹ Ecuador, Ministerio de Industrias y Productividad y Flacso, *Estudios Industriales de la micro, pequeña y mediana empresa* (Quito: Gráficas V&M, 2013), 16.

el despliegue de políticas educativas para el impulso de capacidades humanas como los verdaderos objetivos de desarrollo.¹⁰

De acuerdo al autor, si bien desde el Estado se ha tratado de promover un apoyo a las pymes, no es menos cierto que se debería incrementar no solo políticas públicas, sino además, normativa jurídica que permita mejorar la inclusión de las pequeñas y medianas empresas en la economía nacional y especialmente en el sector de las compras públicas, para fortalecer y aumentar los emprendimientos empresariales, con miras a fortalecer la economía nacional por la importancia que tienen las pymes afectadas.

Al respecto, en un Estudio realizado por la Cepal, denominado mipymes en América Latina, se desprende lo siguiente: “Estas empresas son un componente fundamental del tejido empresarial en América Latina. En efecto, las mipymes representan el 99 % de las empresas, contribuyen con el 61 % del empleo formal y con el 25 % de la producción”.¹¹

Las pymes son fundamentales para nuestro ecosistema productivo ya que representan el 99 % de las empresas de ALC y generan el 67 % del empleo de la región. Sin embargo, todas las empresas de ALC enfrentan un problema común: la desconexión con mercados, la falta de oportunidades de financiamiento, la dificultad en encontrar contactos confiables.¹²

Las pymes para su crecimiento y consolidación en el mercado ecuatoriano, requieren de un impulso mayor, de la efectiva aplicación de políticas públicas y normativa basada en las preferencias establecidas desde la Constitución de la República.

Por tales consideraciones, se debería fomentar de mejor manera la participación de aquellas empresas en los procesos de contratación pública, ya que son un eje importante para el desarrollo y crecimiento económico de un país; por

¹⁰ Mora, “La contratación pública: Inclusión, innovación y transparencia” 69.

¹¹ Marco Dini y Giovanni Stumpo, coords., “MIPYMES en América Latina: Un frágil desempeño y nuevos desafíos para las políticas de fomento” (Santiago: Cepal, 2018), 547, https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44148/1/S1800707_es.pdf.

¹² Banco Interamericano de Desarrollo, “Conoce porque el BID y las pymes de América Latina y el Caribe están conformadas por héroes y heroínas” *Banco Interamericano de Desarrollo*, 1 agosto 2017, <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/conoce-por-que-para-el-bid-las-pymes-de-america-latina-y-el-caribe-estan-formadas-por-heroes-y-heroinas/>.

lo cual es preciso observar los principios constitucionales relacionados con la inclusión, cuya aplicación es necesaria para fortalecer las pymes, tema que se analiza a continuación.

2. Principios constitucionales relacionados con la inclusión

La Constitución de la República del Ecuador ha establecido varios principios que tienen por objeto el de otorgar un trato igual y en otros casos preferencial a varios sectores de la sociedad, en especial los menos favorecidos; es por ello que, al hablar de la inclusión desde el punto de vista económico, se tiene como fundamento algunas normas constitucionales que se analizan a continuación:

De acuerdo al artículo 1 de la Constitución de la República,¹³ Ecuador es un Estado social; lo cual alude a la protección del Estado de los grupos menos favorecidos desde el punto de vista económico y social; es decir que en base de este principio los objetivos del Estado deben enfocarse exclusivamente a materializar esta protección en los sectores productivos de la sociedad, como lo son las micro, pequeñas y las medianas empresas.

Por otra parte, se tiene al artículo 11 numeral 2 que señala: “Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades...”.¹⁴ Al respecto, cabe indicar que en los procesos de contratación pública las pequeñas y medianas empresas deben gozar de las mismas oportunidades que les permita adjudicarse contratos y consecuentemente fortalecer la economía social de la empresa; sin embargo, se puede apreciar que en la práctica, son las grandes empresas que al competir con pequeñas y medianas empresas, resultan ganadoras, por cuanto tienen mayores recursos económicos y humanos que les permite ofertar sus productos o servicios a menores precios, situación que a veces no pueden realizar los pequeños productores y/o presentar los requisitos adicionales como, experiencia o seguros especiales, que si bien la normativa sectorial los exige, en algunos procedimientos por montos altos y las

¹³ Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, art. 1: “El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social [...]”.

¹⁴ *Ibíd.*, art. 11, num. 2.

formas permitidas actualmente para su presentación, a las pymes les resulta complejo cumplir;

En los casos mencionados anteriormente, se estaría inobservando la norma relacionada con la igualdad de oportunidades plasmada en el artículo 11 numeral 2 del texto constitucional, por cuanto difícilmente en la forma que está regulada la contratación pública, va a existir una igualdad de acceso a los procesos de contratación entre las grandes empresas en relación con las pequeñas empresas que no tienen en ciertas ocasiones el suficiente poder económico para hacer frente a las grandes corporaciones empresariales.

Otro de los fundamentos constitucionales que amparan y protegen a las pequeñas y medianas empresas es el que se encuentra establecido en el artículo 310 de la Constitución de la República, norma que al referirse al sector financiero público señala en su parte pertinente que: “El crédito que otorgue se orientará de manera preferente a incrementar la productividad y competitividad de los sectores productivos que permitan alcanzar los objetivos del Plan de Desarrollo y de los grupos menos favorecidos, a fin de impulsar su inclusión activa en la economía”.¹⁵

Según la citada norma constitucional, las pequeñas y medianas empresas al formar parte del sector de la economía popular y solidaria podrían acceder a créditos por parte de las entidades públicas que les permitan fortalecer su economía y coadyuven al cumplimiento de los objetivos y metas empresariales, por cuanto la política financiera señalada en la Constitución, se orienta a fortalecer a los sectores más vulnerables de la sociedad para otorgar una línea de concesión de créditos.

La inclusión de las mipymes tiene como fundamento además lo dispuesto en el artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador, norma en la cual se establece como uno de los objetivos de la política económica el de: “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas...”.¹⁶

Para incentivar la producción nacional y tomando en cuenta que las pequeñas y medianas empresas constituyen una importante parte de la economía del Ecuador, es necesario que el Estado proteja a este sector productivo

¹⁵ *Ibíd.*, art. 310.

¹⁶ *Ibíd.*, art. 284.

implementando varias políticas públicas que promuevan una mayor participación en el mercado público, así como privado; para tal efecto se puede considerar:

a) Impuestos mínimos en materias primas a las pequeñas y medianas empresas. Uno de los grandes avances de las pymes en el ámbito internacional, se debe al apoyo del gobierno central que les permite acceder a bienes y servicios primarios que utilizan para elaborar productos finales en costos accesibles a las pymes que les permiten incrementar sus utilidades.

b) Facilitación para exportar a mercados internacionales. Varios de pequeños y medianos empresarios no han decidido exportar sus productos al extranjero, en virtud de los impuestos que representa la salida de sus productos, por lo que sería recomendable que los impuestos fijados por el Estado sean mínimos para incentivar la exportación de productos ecuatorianos.

c) Protección arancelaria de los productos importados al Ecuador. Es claro que a mayor competitividad se puede beneficiar a los consumidores, no es menos cierto que los productos extranjeros que ingresan al Ecuador, en ciertas ocasiones son más baratos que los propios productos ecuatorianos, lo que podría generar que el consumidor adquiera productos que vienen de otros países en lugar de los productos ecuatorianos.

Siendo importante aclarar que, es necesario incrementar mecanismos de control para que los incentivo expuestos, efectivamente lo ocupe las pymes, debido a que, en ocasiones otras o las grandes empresas utilizan a las pymes para obtener los beneficios que se le otorga a ese sector, desvirtuando el objetivo de la política o el incentivo al ser mal utilizados.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, se puede concluir que es necesario que el Estado proteja de mejor manera a los pequeños y medianos productores del Ecuador a través de la imposición de aranceles a los productos del extranjero, siendo estos algunos aspectos que permitirían materializar una mejor protección de las pymes.

Por tales razones, se considera importante analizar el tema de la inclusión de las pequeñas y medianas empresas que forman parte del sector de la economía popular y solidaria, desde el punto de vista constitucional a fin de identificar las normas supremas que fundamentan la importancia de las pymes en el Ecuador.

2.1 La inclusión desde el sector de la Economía Popular y Solidaria según la Constitución

Uno de los aspectos más sobresalientes de la vigente Constitución de la República, es la creación del sector de la economía popular y solidaria, el cual como su nombre lo indica incluye a todos los actores populares menos favorecidos; y, económicamente más débiles en relación a los entes económicos dominantes, que históricamente han incidido en el destino económico del Ecuador.

Por tal razón, la Constitución estableció cuales organizaciones u entidades forman parte del sector económico y solidario, con el objeto de priorizar los productos y servicios que oferten tanto dentro como fuera del territorio nacional, así la ley suprema del Estado establece:

El sector financiero popular y solidario se compondrá de cooperativas de ahorro y crédito, entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.¹⁷

De acuerdo a la citada norma constitucional, los actores del sector de la economía popular y solidaria son:

- a. Cooperativas de ahorro y crédito. Se encuentran reguladas en la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, las cuales básicamente se constituyen a través de socios organizados en asambleas para efectuar operaciones económicas, como concesión de créditos, aperturar cuentas de ahorros, etc. Se encuentran sujetas al control de la Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria.
- b. Entidades asociativas o solidarias, cajas y bancos comunales, cajas de ahorro. Son aquellas unidades financieras comunales que han sido conformadas con el objeto de promover y fomentar la economía de los sectores excluidos de la sociedad,

¹⁷ *Ibíd.*, art. 311.

(desde el punto de vista financiero), para financiarse para la realización de actividades económicas con recursos propios de sus integrantes.¹⁸

- c. Las micro, pequeñas y medianas unidades productivas. Que se refieren a las *mypymes*.

Como se puede apreciar de acuerdo al texto constitucional, las pequeñas y medianas empresas forman parte del sector de economía popular y solidaria; y, se las ha incluido como parte de los actores menos favorecidos que realizan actividades económicas y financieras; es decir que las *pymes*, necesitan igual nivel de protección, como una caja comunal que se encuentra en un recinto, porque ambas forman parte del mismo sector.

Por tales motivos la Constitución ha dentro de sus mandatos de optimización, como son los principios que rigen este sector, señala lo siguiente: “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”.¹⁹

Con este principio, la Constitución dispone a las entidades y organismos del Estado que, en los procesos de compras públicas, elijan los bienes y servicios que llegaren a producir y ofertar las micro, pequeñas y medianas empresas, en relación con los que oferten las grandes empresas y corporaciones. En la práctica diaria, se ha podido distinguir que este principio usualmente no es tomado en cuenta en los procesos de contratación, al momento de seleccionar a los contratistas y adjudicatarios de los procesos de compras públicas; ya que la indicada selección se da por otro tipo de parámetros como se analizará más adelante, mas no porque se prefiere adquirir los bienes y servicios de pequeñas empresas como lo señala la Constitución; es decir, las grandes empresas siguen teniendo ventajas de participación en las compras públicas. En este sentido Michael Mora, dice:

¹⁸ Ecuador, *Reglamento a la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, Registro Oficial Suplemento 648, 27 de febrero de 2012, art. 90: “Son organizaciones que pertenecen al Sector Financiero Popular y Solidario, que realizan sus actividades, exclusivamente, en los recintos, comunidades, barrios o localidades en donde se constituyen y se pueden financiar, con sus propios [...]”.

¹⁹ *Ibíd.*, art. 288.

Algunos estudios demuestran las condiciones inferiores en que se encuentran las MIPYMES con relación a las grandes empresas, por lo que la no inclusión de ese sector en la compra pública afecta directamente al empleo, por cuanto la tendencia marginal a la generación de mano de obra es mucho más alta en aquellos sectores.²⁰

De lo expuesto por el autor, se puede decir que podría existir una afectación al desarrollo económico del país si no se protege adecuadamente a las pymes, por cuanto se consideran como una fuente generadora de empleo y trabajo y para tal efecto, esa inclusión debería reflejarse en los procesos de compras públicas que se realizan en el Ecuador.

3. La inclusión según el Plan Nacional de Desarrollo

En el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, realizado por la Secretaría Nacional de Desarrollo (Senplades), también se han establecido varias políticas tendientes a proteger a los pequeños productores, tal es así que en el objetivo 4 del referido plan se indica: “Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización”.²¹

Al respecto, se tiene que el sistema social y solidario se encuentra conformado por las pequeñas y medianas empresas, por los talleres artesanales, por asociaciones inscritas en el Ministerio de Inclusión Económica y Social que participan en las labores productivas ofreciendo bienes y servicios, entre otros; y, de acuerdo al Plan de Desarrollo, estos sectores económicos deben tener una estabilidad que parte desde la consolidación y protección del sistema.

Por otra parte, en el referido Plan Nacional de Desarrollo, se incluyen además las siguientes políticas públicas relacionadas con el sector de la economía social y solidaria, que son: “Política 4.8 Incrementar el valor agregado y el nivel de componente nacional en la contratación pública, garantizando mayor

²⁰ Mora, “La contratación pública: Inclusión, innovación y transparencia”, 80-1.

²¹ Ecuador, Secretaría Nacional de Desarrollo, “Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021”, Secretaría Nacional de Desarrollo, 2017, 79, http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.

participación de las MIPYMES y de los actores de la economía popular y solidaria”.²² A continuación, se realiza un análisis de esta política pública.

En esta misma línea, se tiene:

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones de 2010, por ejemplo, incluye una serie de medidas destinadas a fomentar la sustitución selectiva de importaciones, la inversión y la producción de bienes de mayor valor agregado, en particular por pequeñas y medianas empresas situadas en regiones al margen de los principales centros de negocios. Estas políticas han coadyuvado a que se incremente la participación de los productos no tradicionales en las exportaciones no petroleras.²³

En el Plan Nacional del Buen Vivir, se ha logrado determinar que las pequeñas y medianas empresas han sido excluidas de los principales negocios de carácter productivo y comercial; de allí que en dicho plan trata de implementar y a través de la entrada en vigencia del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, materializar la inclusión de estas empresas en la economía local, regional y nacional.

Sin embargo de lo expuesto, se manifiesta que en materia de contratación pública se incluyó el denominado Valor Agregado Ecuatoriano (VAE), el cual es un porcentaje que debe contener un producto para que sea considerado como de origen ecuatoriano; y, consecuentemente pueda acceder a las preferencias establecidas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ya que uno de los objetivos que promueve la ley, es la participación de oferentes locales y nacionales con productos de igual manera que sean producidos en el Ecuador, lo cual origina una preferencia en relación a los productos extranjeros.

En tal sentido, en la Resolución Nro. RE-SERCOP-2015-000033 que fue emitida en el año 2015 por parte del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) se definió al Umbral de Valor Agregado Ecuatoriano del procedimiento de contratación como un:

²² *Ibíd.*, 79

²³ Senplades, *Plan Nacional del Buen vivir 2013-2017* (Quito: Senplades, 2013).

Porcentaje mínimo de Valor Agregado Ecuatoriano que debe cumplir una oferta a fin de que ésta sea considerada ecuatoriana y acceda a las preferencias detalladas en la normativa vigente. Este porcentaje será calculado por la entidad contratante en base al presupuesto referencial. Cantidades de bienes y/o servicios a contratar y los porcentajes de umbrales definidos por el SERCOP.²⁴

De lo expuesto, se colige que, si una oferta no cumple el porcentaje mínimo de valor agregado ecuatoriano, podría ser descalificada ya que las entidades contratantes deben adquirir productos que contengan componentes ecuatorianos de forma obligatoria, más no es un tema facultativo.

Por lo tanto, se puede decir que las Resoluciones que ha venido emitiendo el Sercop, si desarrollan los principios de la inclusión que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo, por cuanto obliga a los proveedores y oferentes del Estado a producir bienes y servicios con componentes ecuatorianos, so pena de perder su oferta ante un producto que no cumpla con los parámetros del VAE.

Otra de las políticas públicas de carácter inclusivo que se encuentran en el Plan Nacional de Desarrollo, es la que se refiere a “4.9 Fortalecer el apoyo a los actores de la economía popular y solidaria mediante la reducción de trámites, acceso preferencial a financiamiento y a contratación pública, para su inclusión efectiva en la economía”.²⁵

Para fortalecer a los actores de la economía popular y solidaria y brindar un trato preferencial de los pequeños productores en los procesos de compras públicas, no solo se deben emitir políticas públicas, sino además deben dotarse de recursos económicos que aseguren mayor participación de las pequeñas y medianas empresas en dichos procesos de contratación; además se debe efectuar mayor control de los proveedores que señalan que sus productos tienen altos porcentajes de materia prima ecuatoriana; cuando en realidad no sucede así, son algunos problemas que impiden el fortalecimiento del sector de la economía social y solidaria en los procesos de contratación pública.

²⁴ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Resolución Nro. R.E-SERCOP-2015-000033*, Registro Oficial 388, 6 de julio de 2015, Anexo 1.1.

²⁵ Ecuador, *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*, 79

4. La inclusión de las mipymes en Europa y América Latina

En Europa, al hablar de la inclusión de las pymes han existido directrices emitidas por la Unión Europea que han sido creadas en base de la importancia que tiene este sector empresarial en la economía de los países europeos, motivo por el cual dentro de las directrices más importantes que fomentan su inclusión se establecieron algunos criterios de selección de los operadores económicos en los contratos con el Estado, en los siguientes términos:

[...] los criterios de selección deben [...] estar en consonancia con los principios del Tratado de la UE, en particular los principios de transparencia, igualdad de trato y no discriminación [...] diseñarse de tal forma que los operadores económicos, incluidas las pymes, que tengan el potencial de ser proveedores eficientes y efectivos que no se vean disuadidas de participar.²⁶

Estas son algunas directrices que emite la Comisión Europea, con las cuales se trata de potenciar la participación de las pymes en la contratación pública, con el objeto de tratar de eliminar las brechas de desigualdad entre las pymes y las grandes empresas y sobre todo fomentar su participación en los procesos de compras públicas.

En este mismo sentido, y desde el año 2008 ya se tuvo antecedentes respecto de la importancia de la inclusión de las pymes en el sector económico de los países europeos. Así, la Comisión de las Comunidades Europeas, integrada por los delegados de los países miembros de la Unión Europea elaboró la Carta Europea de la pyme, en Bruselas, Bélgica en el año 2008; el cual es un documento que, si bien no es vinculante para los Estados miembros, estos se comprometieron a impulsar y desarrollar a las pymes en Europa.

En la referida carta europea, se incluyeron varios principios,²⁷ tendientes a fortalecer a las pymes, no solo en los procesos de contratación pública, sino en

²⁶ Comisión de las Comunidades Europeas Contratación pública, “Guía práctica sobre cómo evitar los errores más comunes en la contratación pública de proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos”, *Unión europea*, 2015, 70, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_es.pdf.

²⁷ “Principios: I. Establecer un marco en el que los empresarios y las empresas familiares puedan prosperar y en el que se recompense el espíritu empresarial. II Garantizar que los empresarios honestos que hayan hecho frente a una quiebra. tengan rápidamente una segunda oportunidad [...]”. Comisión de las

todos los ámbitos, por cuanto consideran que las pymes son el motor de la economía de los países miembros de la Unión Europea.

En el ámbito de la contratación pública, consta en la Carta Europea de las pymes que los Estados miembros deberán facilitar la participación de estas empresas en los procedimientos de contratación pública para fortalecer su economía empresarial e incrementar su participación económica en el mercado de compras públicas y consecuentemente en el fortalecimiento de la economía nacional de cada país miembro de la Comunidad Europea.²⁸

Por otra parte, se tiene que, en la legislación española, particularmente en la Ley de Contratos del Sector Público cuya última reforma fue en el 2017, si se establece normativa jurídica que toma en cuenta la participación de las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación, esto en virtud de las directrices de la unión europea que fomentan la participación de las pymes en Europa.

Tal es así, que en el preámbulo de la referida ley española se señala:

La Unión Europea ha dado por concluido un proceso de revisión y modernización de las vigentes normas sobre contratación pública, que permitan incrementar la eficiencia del gasto público y facilitar, en particular, la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la contratación pública, así como permitir que los poderes públicos empleen la contratación en apoyo de objetivos sociales comunes [...] También se da satisfacción aquí a la necesidad de simplificación de los trámites y con ello, de imponer una menor burocracia para los licitadores y mejor acceso para las pymes.²⁹

De lo expuesto se colige que las directivas de la Unión Europea que tratan de fomentar la inclusión de las pymes ha sido acogido por la legislación española, por cuanto desde su preámbulo se empieza señalando que se debe fomentar la participación de las pymes en los procesos de contratación pública; y, por otra

Comunidades Europeas, *Carta Europea de la PYME*, 2008, 8, http://www.ipyme.org/es-ES/UnionEuropea/UnionEuropea/PoliticaEuropea/Document/s/NB4302600ESC_001.pdf.

²⁸ Comisión Europea, *Pensar primero a pequeña escala – Small Business Act para Europa: iniciativa en favor de las pequeñas empresas*, 2008, 0394, <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0394:FIN:ES:PDF>.

²⁹ España. *Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público*, Boletín Oficial del Estado 272, 9 de noviembre de 2017, preámbulo.

parte, se trata de eliminar los trámites innecesarios que a veces entorpecen la participación de las pymes; y, en su lugar fomentar su participación.

Al respecto la referida ley, señala:

Las entidades del sector público velarán por la eficiencia y el mantenimiento de los términos acordados en la ejecución de los procesos de contratación pública, favorecerán la agilización de trámites, valorarán la incorporación de consideraciones sociales, medioambientales y de innovación como aspectos positivos en los procedimientos de contratación pública y promoverán la participación de la pequeña y mediana empresa y el acceso sin coste a la información, en los términos previstos en la presente Ley.³⁰

En la indicada norma legal, se dispone a las entidades del sector público de España incorporar en los procesos de contratación pública se deberá tomar en cuenta a las pequeñas y medianas empresas a través del acceso a los procesos de contratación pública sin costos a momento de acceder a la información, es decir en forma gratuita. En el caso de Ecuador, cabe indicar que, si bien puede ser coincidente con la legislación española que en determinados procesos se trata de fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas, no es menos cierto que es poco a nada aplicable la legislación que permita materializar el acceso de las pymes a los procesos de contratación pública en Ecuador.

Como se puede apreciar, en Europa se trata de proteger a las pymes en los procesos de contratación pública dando un trato preferencial a las pequeñas y medianas empresas al momento de efectuar los procesos de contratación, lo cual se considera muy positivo por cuanto este sector tiene políticas inclusivas. Con este tema concluye el análisis en Europa y a continuación se realiza un análisis en América Latina.

En Latinoamérica se toma el caso de Colombia, por cuanto ha sido uno de los países que principalmente ha impulsado a las pymes como operadores económicos fundamentales para el desarrollo del país, en este caso legislando normativa proteccionista de los oferentes del Estado de carácter nacional, ya que se prefiere ofertas de carácter inclusivo y/o de proveedores del Estado locales

³⁰ *Ibíd.*, art. 28, num. 2.

antes que los del extranjero, lo cual tiene mucho sentido, pues se está protegiendo a los pequeños y medianos productores frente a las ofertas que contienen productos o servicios de carácter internacional.

Al respecto, en el Decreto 1510 se ha establecido lo siguiente:

En caso de igualdad de condiciones, se preferirá la oferta de bienes o servicios nacionales frente a la oferta de bienes o servicios extranjeros. Si se presenta empate o este persiste se prefiere las ofertas presentada por una MIPYME nacional. Si aún persiste el empate, se prefiere la oferta presentada por un consorcio, unión temporal o promesa de sociedad futura siempre que: este conformado por al menos una MIPYME nacional que tenga una participación de por lo menos el 25 %, la MIPYME aporte mínimo el 25 % de la experiencia acreditada en la oferta y ni la MIPYME, ni sus accionistas, socios o representantes legales sean empleados, socios o accionistas de los miembros del Consorcio, Unión Temporal o promesa de sociedad futura.³¹

De acuerdo a la citada norma legal, se puede decir que los márgenes de preferencia establecidos en la legislación colombiana, se consideran como muy positivos, pues con ello se fortalece la economía social y económica de las mipymes que más apoyo necesitan del Estado, en especial, para que puedan adjudicarse contratos públicos de gran envergadura.

Por otra parte, en el artículo 21, numeral 9 del referido decreto, se tiene: “Mención de si la convocatoria es susceptible de ser limitada a Mipyme”;³² también prevé la posibilidad de que en la convocatoria a procesos de contratación pública se limite solo a la participación de las pymes, en los siguientes casos: a) cuando la oferta sea de hasta 25.000 dólares; y b) cuando existan tres oferentes que sean considerados como pymes.

En el caso anterior cabe indicar que, según la legislación colombiana, no podrán participar otros oferentes del Estado, sino únicamente las pequeñas y medianas empresas; situación a la que se asemeja al Ecuador en forma parcial con los procesos de menor cuantía que está dirigido a proveedores locales y mipymes.

³¹ Colombia, Presidencia de la República, *Decreto 1510*, Diario Oficial 48854, 17 de julio de 2013, art. 33.

³² *Ibíd.*, art. 21, num. 9.

En Colombia la legislación es específica ya que la convocatoria puede ser dirigida en forma particular solo para las pymes, mientras que en el caso ecuatoriano si no se presentará participación de aquellos actores finalmente podrían acceder las grandes empresas, lo cual en ocasiones sucede por los excesivos o puntuales requisitos que establecen las entidades contratantes y que se debería ser debidamente considerados para que de forma positiva solo se limite a mipymes, obligando a que la producción nacional y de ese sector se enfoque principalmente a este tipo de procedimientos que sí se podrían encontrar al alcance de las pymes.

En base de las normas analizadas de la legislación comparada, se puede concluir que el fortalecimiento de las pymes, es un objetivo importante para países como el Ecuador y para aquellos que ven en ese sector un pilar primordial para el crecimiento económico, técnico productivo de su territorio, dado que al fomentar la participación se impulsa el empleo, la mano de obra principalmente local y por ende el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos, con una mayor participación en los procesos de compras públicas, el acceso a los recursos económicos se puede distribuir de mejor forma a esos actores.

5. Importancia de las pequeñas y medianas empresas como estructura fundamental del desarrollo económico del Ecuador

En el Ecuador, no se han implementado políticas públicas eficaces a favor de las pequeñas y medianas empresas; ya que si bien, en la ley existen normas que regulan tratos preferenciales a favor de estas empresas, no se ha podido materializar grandes ventajas competitivas a favor de las pymes, las mismas que en su mayoría de veces pierden en los procesos de contratación pública frente a empresas que cuentan con mayor tecnología y en general mayores recursos humanos y económicos. En este sentido, el tratadista Luis Jackes Filion, expone:

El desarrollo económico contemporáneo depende, en gran medida, del desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, tal y como demuestran las tasas de crecimiento de éstas en países europeos y asiáticos, cuyos gobiernos se esfuerzan por implementar políticas que favorezcan a este tipo de organizaciones a sabiendas de que es el mejor modo de favorecer la buena marcha de la economía

nacional. Tal actitud debería imitarse en los países latinoamericanos, los cuales, a pesar de que intentan integrarse a marchas forzadas a los nuevos escenarios de la globalización económica continúan diseñando políticas públicas en función de las macroempresas.³³

De lo expuesto, se colige que la existencia de las pequeñas y medianas empresas garantiza el desarrollo económico de cualquier país, especialmente en América Latina en donde es muy común encontrar cientos y miles de pequeñas empresas que funcionan y permiten dar trabajo a las personas; lo cual fortalece las economías de los países. En tal sentido, María Saavedra, señala lo siguiente:

Las MIPYMES en Latinoamérica juegan un importante papel de carácter social, tanto por su papel como creadoras de empleo y amortiguadores del problema de desempleo al ser intensivas en este factor, como por ser un instrumento de cohesión y estabilidad social al brindar oportunidades de empleo a colectivos semi o escasamente cualificados.³⁴

Son dos aspectos importantes a los que hace referencia las autoras en relación al rol que juegan las pymes en las economías de los países; el primero es que efectivamente otorgan empleo; y, el segundo que dicho empleo es ofrecido en gran parte para personas que no requieren altos conocimientos técnicos o científicos, es decir a profesionales; sino más bien a mano de obra no necesariamente calificada, como técnicos, bachilleres, que es la gran mayoría de la población que puede acceder a un empleo gracias a estas unidades productivas. Al respecto, Álvaro Mariano, dice: “La Micro, Pequeña y Mediana Empresa (MIPYME) en América Latina juega un papel muy importante en la cohesión social, ya que contribuye significativamente a la generación de empleo, de ingresos, erradicación de la pobreza y dinamiza la actividad productiva de las economías locales”.³⁵

³³ Louis Jacques Filion, Luis Felipe Cisneros y Jorge Humberto Mejía-Morelos, *Administración de pymes* (México: Editorial Pearson, 2011), 5.

³⁴ María Saavedra y Yolanda Hernández, *Caracterización e importancia de las MIPYMES en Latinoamérica* (Universidad de los Andes, Venezuela, 2008) 132, <http://www.redalyc.org/pdf/257/25711784011.pdf>

³⁵ Mariano Álvarez, *Manual de la micro, pequeña y mediana empresa* (San Salvador: Cepal, 2012), 5.

La cohesión social, a la que se refiere el autor, puede ser lograda a través de las pequeñas y medianas empresas, pero también dependerá en gran parte de las políticas públicas que se dicten para tal efecto, por ello es necesario que los países de Latinoamérica tomen mayor importancia a las pymes, mismas que permiten el sostenimiento de la economía.

Así mismo, Sara Tello Cabello expone: “Las pequeñas y medianas empresas (pymes) son actores importantes en el desarrollo productivo de los países de América Latina por su contribución a la generación de empleo, su participación en el número total de empresas y, en menor medida, por su peso en el producto bruto interno”.³⁶

El producto interno bruto, comprende todos los bienes y servicios que produce un país, pero no de los que provienen únicamente del sector público; sino también del sector privado, es decir que el desarrollo de las pymes en un Estado, coadyuva a que se incremente el producto interno bruto. En este sentido, en el año 2015, se indicó que estas empresas llegan a portar hasta el 25 % del producto interno bruto,³⁷ lo cual refleja su importancia en el sector económico del país.

Además de lo expuesto, cabe manifestar que las (mipymes), son consideradas además como una fuente generadora de empleo y generación de capitales. En este sentido Carlos Yance, manifiesta: “Las pymes constituyen en el Ecuador la fuente del desarrollo social en cuanto a producción, demanda y compra de productos o simplemente por valor agregado, lo que significa que se ha convertido en un factor indispensable para generar riqueza y empleo”.³⁸

Al señalar el autor que las pymes, se consideran como fuente desarrollo social, se hace referencia de que este sector productivo, podría permitir el incremento per cápita por cada persona que vive el Ecuador, es decir que podría coadyuvar a mejorar incluso la canasta básica familiar.

³⁶ Sara Ynés Tello Cabello, *Importancia de la micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo del país* (Lima: Universidad Alas Peruanas, 2014), 203, <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5157875>.

³⁷ WEI el ministro de Comercio Exterior, Diego Aulestía, afirmó que en el caso de Ecuador las Pymes aportan con cerca del 25% del Producto Interno Bruto (PIB) no petrolero, y en los últimos 10 años se registró un crecimiento de estas asociaciones, incluso llegó a contribuir con el 11% de las exportaciones no petroleras en la actualidad”. El Telégrafo, “Las pymes aportan el 25% del PIB no petrolero”, *El Telégrafo*, 16 de julio de 2015, párr. 4, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/las-pymes-aponan-el-25-del-pib-no-petrolero>.

³⁸ Carlos Yance Carvajal, Luis Solís Granda, Ivonne Burgos Villamar y Lia Hermida Hermida, “La importancia de las pymes en el Ecuador”, *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (2017): 10, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2017/pymes-ecuador.html>.

Al respecto, de acuerdo a los estudios realizados en el año 2017, se indica que las pymes tienen un papel importante en el ámbito económico y productivo en el Ecuador, por cuanto como se ha indicado anteriormente generan fuentes de trabajo y empleo. Al respecto, se indica: “Las pymes ecuatorianas aportan en gran medida a la productividad del país. Estas se encuentran en su mayoría dentro de los sectores del comercio y de servicios, cabe recalcar que la estructura de empresa más común es la microempresa”.³⁹

Según el autor con datos recabados al 2017, se puede decir que las pymes aportan a la productividad nacional, lo cual no es nuevo por cuanto desde el año 2013, ya se advertía que su participación en la economía nacional como una fuente generadora de trabajo. En tal sentido Jácome señaló:

Actualmente se considera a las pymes como el sector más productivo en la economía de un país, por el impacto que tiene tanto en países desarrollados como en los países en vías de desarrollo. Esto se ve reflejado en el Producto Interno Bruto (PIB) con una tasa del más del 25 %; y, a su vez, es generadora de empleo ya que abarca un 70 % de la Población Económicamente Activa (PEA) del país. En Ecuador, el 39 % de los empleos son generados por microempresas, mientras que el 17 % a pequeñas y 14 % a medianas.⁴⁰

De acuerdo a los criterios de los autores, se puede decir que desde el 2013 y hasta la actualidad; una de las bases fundamentales de la economía del Ecuador, es la existencia de las micro, pequeñas, medianas empresas, las cuales se encuentran asentadas en todas las ciudades del país, pero de manera especial en Quito, Guayaquil, Machala, Cuenca y Manabí, que son las ciudades con mayor territorio en el país y en las que los sectores productivos principalmente mantienen sus establecimientos, tanto por encontrarse las fincas productivas, como por establecer sus negocios en ciudades identificadas como centros de movimiento económico por los puertos o aeropuertos existentes.

³⁹ UIDE, “La aportación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) en la economía ecuatoriana”, *Universidad Internacional del Ecuador*, 6 de enero de 2017, 1, <https://www.uv.mx/iiesca/files/2018/03/14CA201702.pdf>.

⁴⁰ Hugo Jácome, *Estudios Industriales de la micro, pequeña y mediana empresa* (Quito: Flacso, 2013), 3.

Con base de lo expuesto, a continuación, se efectúa un análisis de la importancia de las mipymes para el Ecuador, desde la óptica de participación y competitividad en el mercado nacional, así como desde la creación de fuentes de trabajo para los empleados y obreros de nuestro país; y además de la generación de ventas diferenciando entre pequeñas, medianas y grandes empresas, para lo cual se ha tomado como referencia datos recabados del Directorio de Empresas y Establecimiento del Instituto Nacional de Estadística de Censos (INEC), que se encuentran actualizados al 2018 como última información constante en la página web de aquella Institución.

El objeto de mostrar los siguientes datos estadísticos es hacer notar la importancia que tienen las pymes, en la economía ecuatoriana, lo cual servirá como base para en lo posterior efectuar un análisis de su participación en los procesos de compras públicas en el ámbito nacional, que se realizará más adelante.

5.1. Estadísticas respecto de la importancia de las pymes

Resulta de gran interés el lograr conocer la trascendencia de la cantidad de pequeñas y medianas empresas que constan en el Directorio de Empresas y Establecimientos (DIEE) de acuerdo al estudio realizado durante todo el año 2018 por el INEC, que demuestra el crecimiento y la presencia en nuestro país que han tenido las pymes en relación al posicionamiento de las grandes empresas.

En la siguiente tabla se encuentran expuestos los datos que verifican la diferenciación.

Tabla 1

Comparación tipo de empresas por tamaño 2018

Tipo de empresa	Cantidad	Porcentaje
Micro empresa	816.553	90,81 %
Pequeña empresa	64.117	7,13 %
Mediana empresa	8.529	0,95 %
Grande empresa	5.749	0,47 %
Total	899.208	100 %

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos DIEE (2018). INEC

Elaboración propia

Como se puede confirmar, la presencia de las pymes en Ecuador es de notable relevancia, puesto que constituyen la mayor potencia de tipo económico que tiene el país, además de que su rol dentro de nuestra economía siempre será el de ser una fuente de empleo para la población contribuyendo también al fomento del consumo de los productos fabricados y realizados en el interior de la nación, razón por la cual resulta de gran importancia el fortalecimiento de las mismas por parte del Estado.

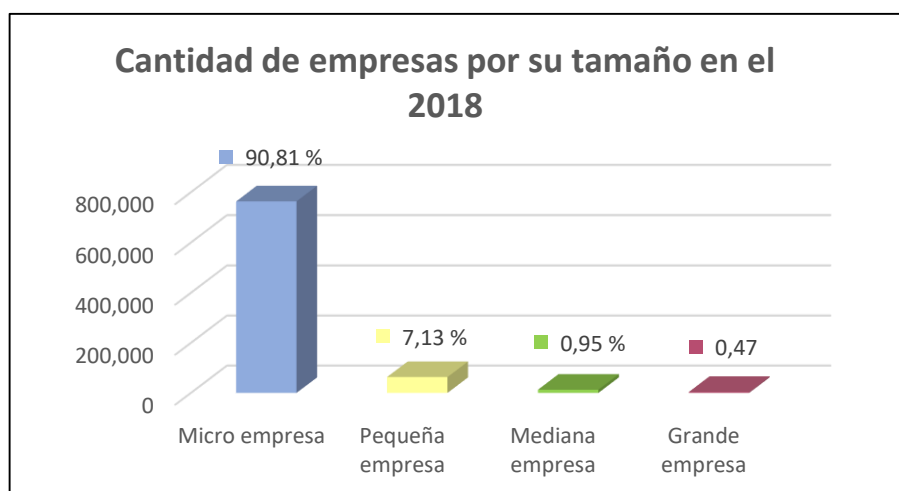


Figura 1. Cantidad de empresas por su tamaño en el 2018

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos DIEE (2018). INEC

Elaboración propia

Cabe resaltar que, a través de los años, la existencia de las mipymes ha reflejado un desarrollo positivo, porque de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos del año 2010, su presencia representaba el 99,8 % del total de empresas productivas de nuestro país, según la información Económica realizada para el año 2018, las mipymes, aunque ha disminuidos se mantiene en un rango similar al posicionarse con el 98,89 % del total de empresas existentes en el Ecuador. Se puede evidenciar que el decrecimiento se refleja en las Microempresas, mientras que las Pequeñas y Medianas Empresas reflejan un crecimiento que indicaría que un impulso a este sector si resulta necesario para el crecimiento económico de las empresas de ese sector.

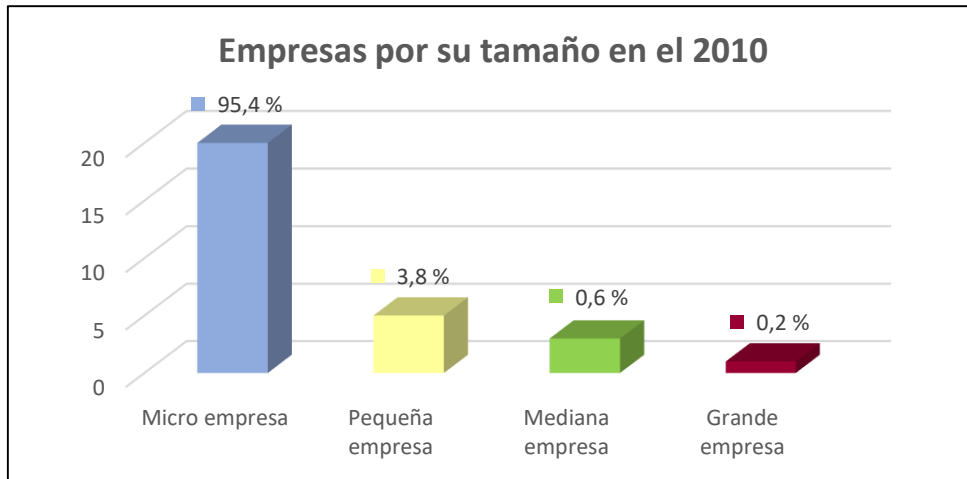


Figura 2. Empresas por su tamaño en el 2010

Fuente: Censo Nacional Económico. INEC 2010

Elaboración propia

El fortalecimiento de las pymes debe convertirse en una de las prioridades del Estado dentro del sector productivo y empresarial, porque a más de ser competitivas entre sí, poseen la acertada flexibilidad de adecuarse a los cambios del entorno, sin embargo, al constituirse como fuentes de empleo pueden contribuir a mejorar las condiciones externas e internas de la población, y por ende a dinamizar la economía del sector donde se encuentre localizada.

A pesar de existir un incremento de las pymes al pasar del tiempo, se hace necesaria la intervención directa del Estado para otorgar mayor protección que les admita tener un mayor crecimiento verisímil con el propósito esencial de conseguir posicionarse en el mercado interno con la visión de proyectarse a nivel nacional, fomentando a la vez una evolución socio económica con la finalidad de conseguir generar capital así como también empleo; sin embargo deben competir con las grandes empresas trasnacionales que les limitan en sus oportunidades de posicionarse en el mercado; de ahí que es fundamental la intervención del Estado con el fin de que se proporcionen estrategias y sobre todo la protección a través del ordenamiento jurídico para las pymes.

De igual forma, la presencia de las pymes en nuestro país, ha traído consigo valores de notable importancia en cuanto al análisis de las ventas que han realizado, según los datos presentados por el INEC en el año 2018 que constan en el Directorio de Empresas y Establecimientos.

Tabla 2
Comparación tipo de empresas ventas 2018

Tipo de empresa	Ventas (\$)	Porcentaje
Grande empresa	\$ 117.353.420,238	73,60 %
Pequeña empresa	\$ 16.420.596,511	10,30 %
Mediana empresa	\$15.078.300,758	9,46 %
Micro empresa	\$ 9.481.147,210	5,95 %
total	159.454.986,931	100 %

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos DIEE (2018). INEC

Elaboración propia

Se evidencia claramente que las grandes empresas de acuerdo a los datos de la tabla anteriormente expuesta abarcan un gran porcentaje, muy significativo de ventas correspondiente al 73,60 %; por el contrario, las pymes engloban un porcentaje inferior de ventas, lo que revela, evidentemente el requerimiento de que se coadyuve a su fortalecimiento con políticas públicas y privadas que beneficien su situación para conseguir mejorar y seguir dinamizando la economía.

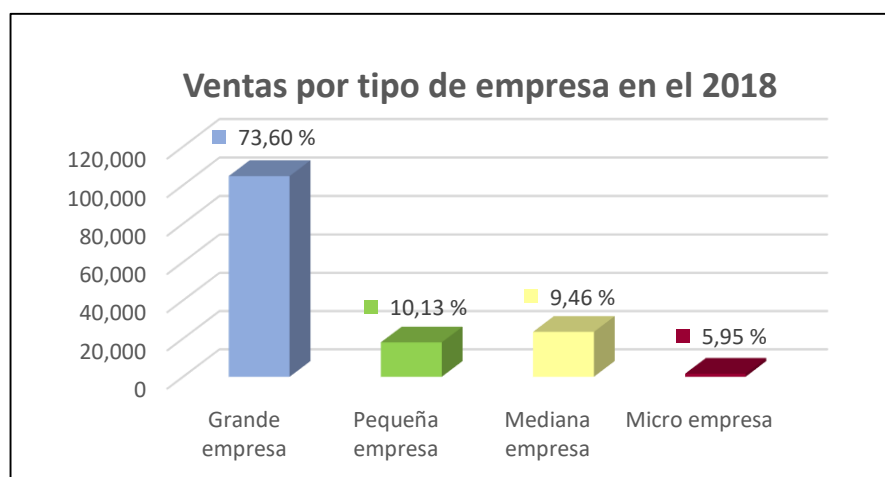


Figura 3. Ventas por tipo de empresa en el 2018

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos. DIEE (2018). INEC.

Elaboración propia

La pymes son consideradas una de las mayores fuentes de empleo en nuestro país, debido a la diversidad de productos y servicios que pueden ofertar dentro del mercado, así como también a su baja inversión y el hecho de que pueden encontrarse en entornos de poblaciones que tengan estatus sociales no muy altos con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de este tipo de sectores y en consecuencia de sus pobladores, convirtiéndose en el soporte fundamental del sistema tanto social como también laboral.

De conformidad al INEC en el año 2018 constan en el Directorio de Empresas y Establecimientos, en cuanto a la cantidad de personal que trabaja según el tipo de empresa se detalla a continuación:

Tabla 3

Comparación tipo de empresas por personal que labora 2018

Tipo de empresa	Personal	Porcentaje
Grande empresa	772.932	50,36 %
Pequeña empresa	341.626	22,26 %
Mediana empresa	339.957	22,15 %
Micro empresa	141.311	5,22 %
Total	1.534.662	100 %

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos DIEE (2018). INEC

Elaboración propia

La generación de empleo de las pymes es de trascendental importancia, así de acuerdo a los datos expuestos, el 50,36 % se adjudica al personal que labora en las grandes empresas, quedando un importante porcentaje correspondiente a las pymes, reflejando la fortaleza que realizan como generadoras de empleo en bien del desarrollo productivo.

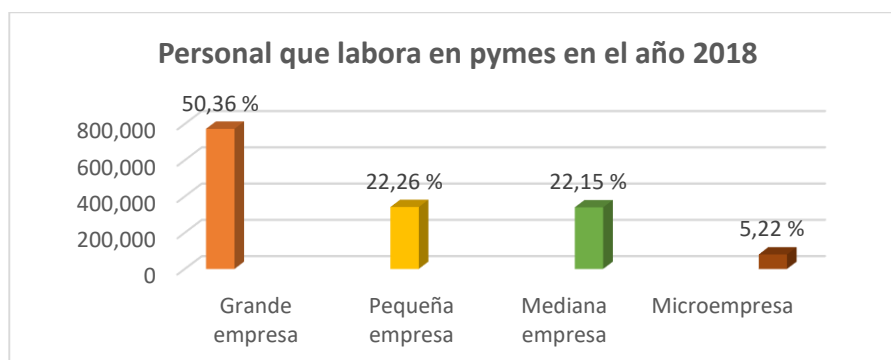


Figura 4. Personal que labora en pymes en el año 2018

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos. DICE (2018). INEC.

Elaboración propia

Es importante dar a conocer, en lo que respecta al año 2010 la potencialidad de generación de empleo se reitera en las pymes, lo que comprueba que siempre serán la mayor fuente de activación productiva para el país porque apoyan eficazmente al progreso y evolución de la matriz productiva, para esto, el Estado debe centrar su accionar en implementar y fomentar las respectivas condiciones que favorezcan este tipo de actividades económicas que originan empleos.

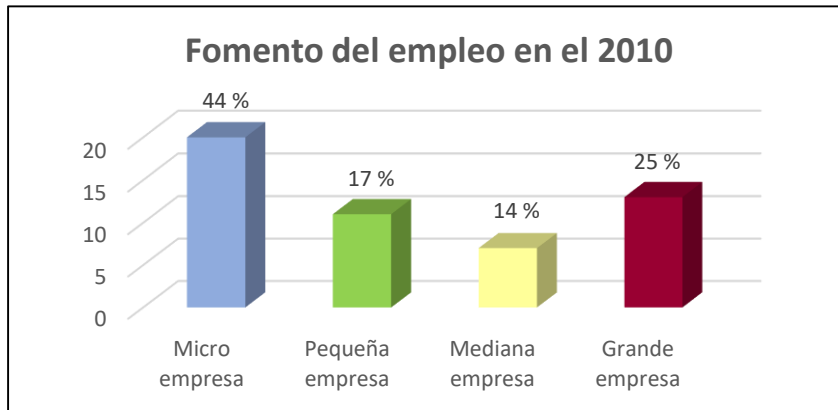


Figura 5. Fomento del empleo en el 2010

Fuente: Censo Nacional Económico. INEC 2010. Elaboración propia

El fomento del empleo desde el año 2010, hacia las pymes se puede observar que se ha incrementado y redistribuido con relación al año 2018, lo que puede deberse a las políticas de financiamiento, el aumento de la inflación, el costo de producción, entre otras causas; sin embargo, las pymes requieren un mayor impulso para un mayor crecimiento, para constituirse en un mayor generador de empleo para el desarrollo económico del país.

Por otra parte, en relación a la generación de ingresos que tienen las empresas de acuerdo al tipo, es importante destacar que las pymes son las que realizan un mayor aporte en este sentido; como se evidencia en el siguiente gráfico, puesto que en su conjunto las microempresas como las pequeñas y medianas empresas según se ha plasmado en el año 2010, existe una contribución del 24 %, 18 % y 21 % correspondientemente que da un total del 63 % que se atribuye a las pymes, y en cuanto a las grandes empresas se evidencia un 37 % de aportación a la generación de ingresos de acuerdo a las ventas.

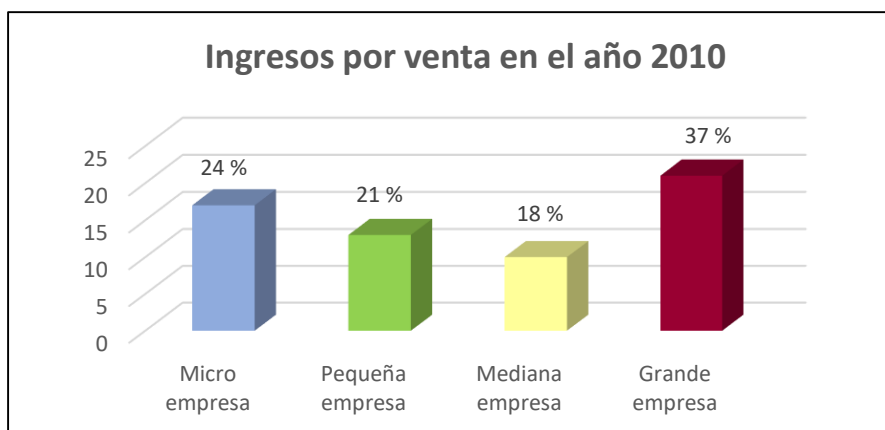


Figura 6. Ingresos por venta en el año 2010

Fuente: Censo Nacional Económico. INEC 2010. Elaboración propia

Las ventas son el pilar fundamental en todas las empresas, buscando generar la mayor utilidad en base de una inversión no muy exagerada; y este es el caso de las pymes, porque son las que mayores productos ofertan en el mercado ofreciendo diversidad y también competitividad en la calidad, insumos, materia prima, etc.; con la finalidad de conseguir la mayor cantidad en ganancias por sus ventas ya sea de manera directa o indirecta con la ayuda de la tecnología y redes sociales; para de esta manera conseguir la preferencia de los consumidores. Existe una considerable diferencia en cuanto a las ventas de las pymes y las grandes empresas en el año 2018 como se pueden ver a continuación:

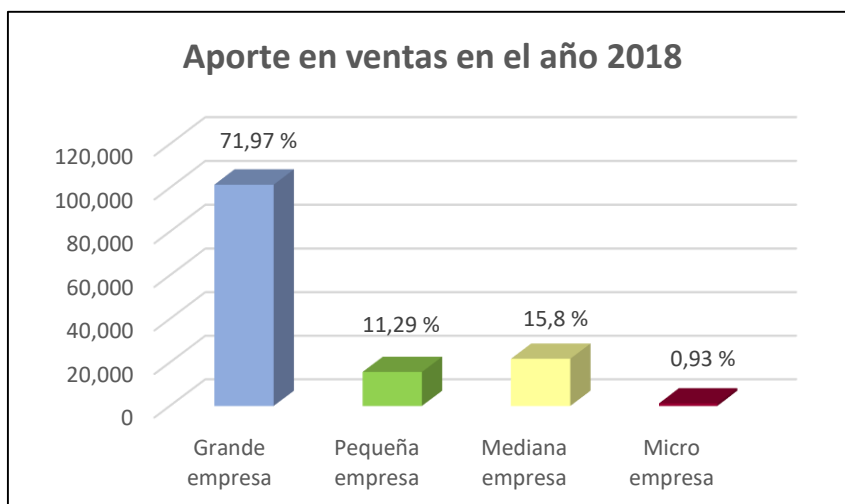


Figura 7. Aporte en ventas en el año 2018

Fuente: Directorio de Empresas y Establecimientos. INEC 2018. Elaboración propia

Según estos datos, las ventas de las grandes empresas han superado grandemente a las ventas de las pymes, esto es de 71,97 % en relación a 27,09 % que suman las ventas de las pymes; que puede originarse a varios factores como el hecho de que las grandes empresas cuentan con departamentos completos de publicidad de sus productos y tienen acceso a los medios de comunicación invirtiendo capitales considerables para su divulgación en dar a conocer sus productos llegando a la mayor cantidad de consumidores; en cambio las pymes no tienen la capacidad de realizarlo de esta manera y segmentan sectores de consumidores para poder acceder a ellos si mucha inversión; además las grandes empresas tienen la facilidad de posicionar sus productos de manera contundente debido a las políticas públicas que el Estado mantiene sin dar mayor apertura para que las pymes cuenten con mejores ventajas ya que las instituciones gubernamentales poseen normativas de otorgan una desigualdad para todas las empresas productivas porque generalizan sus condiciones, lo que debe ser modificado, ya que las pymes no tienen la misma capacidad de competencia que las grandes empresas.

Así mismo, es muy clara la distinción en cuanto al nivel de ventas entre las pymes y las empresas grandes en comparación con los años 2010 y 2018; es indudable percatarse que en el 2010 las ventas tuvieron mayor trascendencia de las mipymes esto es del 63 %, dándose una reducción muy notoria en el 2018 obteniéndose un 28.2 % de las ventas, siendo que en 8 años se observa un descenso de casi el triple del porcentaje de ventas, lo que demuestra que en lugar de fortalecer a las pymes, por el contrario se está beneficiando a las grandes empresas, sin tomar en cuenta que son un importante sector productor de empleo en nuestro país.

Capítulo segundo

Las pymes y la contratación pública

1. Los tipos de emprendimientos para crear pequeñas y medianas empresas

Una de los motivos por los cuales los comerciantes⁴¹ deciden efectuar actividades mercantiles es para obtener ganancias o utilidades; y para efectuar dichas actividades comerciales, encontramos que los ciudadanos hábiles para contratar forman compañías; constituyéndose micro, pequeñas y medianas empresas, o sociedades civiles de hecho, a fin de ofertar bienes y servicios en el mercado; en otros casos las indicadas actividades son ejercidas por personas naturales, las cuales de igual forma ejercen los denominados actos de comercio.

Con base a lo expuesto, cabe indicar que los emprendimientos para constituir las pymes, tiene como base un bien o servicio que se va a ofertar en el mercado, los cuales pueden varían de acuerdo a las personas que lo conforman. Así, la Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria reconoce los siguientes emprendimientos, que no se refieren a las pymes, sino más bien a las personas naturales que se agrupan para constituirse en unidades productivas.

Emprendimientos unipersonales, familiares y domésticos. - Son personas o grupos de personas que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes o prestación de servicios [...] a partir de la generación de ingresos e intercambio de bienes y servicios. Para ello generan trabajo y empleo entre sus integrantes⁴².

De lo expuesto, se colige que los emprendimientos están reconocidos en la normativa jurídica ecuatoriana, los cuales tienen por objetos dos aspectos fundamentales: por un lado, puede ser para “comercializar”, es decir para efectuar actividades de compra o venta de bienes y servicios; y, en segundo lugar, para

⁴¹ Son comerciantes los que, teniendo capacidad para contratar, hacen del comercio su profesión habitual Código de Comercio, en *Registro Oficial*, Suplemento No. 1202 (Quito, 20 de agosto de 1960), Artículo 2

⁴² Ecuador, *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*, Registro Oficial 444, 10 mayo de 2011, art. 75.

“producir”, o sea para originar y/o crear productos o servicios que pudieren estar o no comercializándose en el mercado.

La característica principal de estos emprendimientos es que son creados a través de sociedades de hecho las cuales de acuerdo al Código Civil del Ecuador son de dos tipos: civiles y comerciales⁴³. La diferencia de aquellas es que las sociedades comerciales son aquellas que se encuentran prescritas en la Ley de Compañías que en su artículo 2, establece 5 tipos de sociedades:

- a) Compañía de responsabilidad limitada
- b) Compañía anónima
- c) Compañía en nombre colectivo
- d) Compañía en comandita simple
- e) Compañía en comandita por acciones

En tanto que las sociedades de hecho son aquellas que han sido constituidas ante el Juez de las Unidades Judiciales Civiles; pero que de igual forma tienen reconocimiento jurídico, las compañías mercantiles se sujetan a lo prescrito en la Ley de Compañías, en tanto que las sociedades civiles están sujetas a lo prescrito en el Código Civil.

Con base en lo expuesto, se manifiesta que las pymes, han sido constituidas tanto por compañías sujetas a la Ley de Compañías, así como por sociedades de hecho, pero lo más importante es que muchas unidades productivas, si bien no han sido constituidas como compañías o sociedades, operan exactamente igual a la forma como lo efectúan las empresas legalmente constituidas. En tal virtud se puede decir que las pymes, no solo funcionan por el reconocimiento que les otorga la ley; sino además por personas naturales que, sin haberse constituido en personas jurídicas, ejercen actividades de producción y comercialización, pero que no pueden ser desconocidas como una micro o pequeña empresa.

Por los motivos anteriormente expuestos, es que las personas naturales y jurídicas pueden generar emprendimientos los cuales pueden aterrizar en compañías, sociedades de hecho o en personas naturales o pequeños núcleos

⁴³ “La sociedad puede ser civil o comercial. Son sociedades comerciales las que se forman para negocios que la ley califica de actos de comercio. Las otras son sociedades civiles”. Ecuador, *Código Civil*, Registro Oficial Suplemento 46, 24 junio de 2005, art. 1963.

familiares que pueden crear negocios de producción o comercialización de bienes y servicios.

Al respecto, se indica que las sociedades de hecho se encuentran reguladas por el Código Civil del Ecuador, las cuales han sido constituidas mediante sentencia dictada por el Juez de las Unidades Judiciales Civiles, previa la aprobación de los estatutos de la sociedad que son realizados en la vía notarial. Al respecto el Código Civil señala: “Sociedad o compañía es un contrato en que dos o más personas estipulan poner algo en común, con el fin de dividir entre sí los beneficios que de ello provengan [...]”.⁴⁴

Una de las ventajas por las cuales se considera que los comerciantes prefieren constituir esta sociedad civil, es para evitar el Control de la Superintendencia de Compañías, lo cual evitaría presentar los informes trimestrales y cuatrimestrales y demás documentación exigida por la Superintendencia de Compañías por las empresas ante este organismo de control, siendo una desventaja el hecho de que para solucionar algún tipo de controversias entre los socios se debe presentar una demanda judicial ante el Juez de lo Civil, es decir se deba iniciar un proceso judicial, lo cual no ocurre con las compañías que se someten al control de la superintendencia de compañías.

Por tales motivos los comerciantes en muchas ocasiones deciden constituir una sociedad de hecho, llegando a constituirse en pequeñas o medianas empresas, es decir que no necesariamente para que sea considerada una pyme se debe efectuar el proceso de constitución en la Superintendencia de Compañías ya que la sociedad civil igual tiene personería jurídica y puede participar en todos los procedimientos de contratación pública.

Sin embargo, de lo expuesto, cabe señalar que las sociedades de hecho y otras pequeñas y medianas empresas, poco respaldo tienen a la hora de participar en los procesos de contratación pública, ya que en general, a estos les resulta difícil competir con las grandes empresas o corporaciones comerciales. En este sentido, el Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) señala:

Hace falta crear condiciones para el desarrollo de actividades productivas y mayores incentivos para impulsar las capacidades de MIPYMES y pequeños

⁴⁴ *Ibíd.*, art. 1957.

emprendedores hacia la formación de unidades productivas, industrias y empresas; y tales procesos deben afincarse en el despliegue de políticas educativas para el impulso de capacidades humanas como los verdaderos objetivos de desarrollo⁴⁵

Las condiciones a las que hace referencia el autor deben estar establecidas no únicamente en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, sino demás leyes del ordenamiento jurídico que de una u otra manera inciden en la creación, financiación y sostenimiento de las pymes en el Ecuador.

En relación a las cuentas de participación son aquellas, en las que las utilidades o ganancias netas de la asociación son repartidas entre los comerciantes de acuerdo a un porcentaje previamente pactado, la cual puede también ser efectuada por las personas que no hacen del comercio su profesión habitual. Al respecto, la Ley de Compañías señala:

La asociación en participación es aquella en la que un comerciante da a una o más personas la participación, en las utilidades o pérdidas de una o más operaciones o de todo un comercio. Puede tener también tener lugar en las operaciones mercantiles hechas por los no comerciantes.⁴⁶

En este tipo de asociaciones, muchos de los acuerdos se rigen por los convenios entre las partes y una de las características esenciales es que este tipo de compañías, están exentas del cumplimiento de ciertas formalidades que si operan para el resto de compañías, teniendo como ventaja por ejemplo menos rigurosidad en la presentación de la información que las compañías generalmente deben reportar trimestralmente a la Superintendencia de Compañías.

En el ámbito de contratación pública, uno de los problemas que se han presentado es que varias pymes han optado por constituirse como sociedades de hecho o cuentas en participación. Sin embargo, el Sercop, a través de comunicación oficial para proveedores, ha señalado que desde las 20:37 del 11 de

⁴⁵ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, “La Contratación Pública: inclusión, innovación y transparencia”, Servicio Nacional de Contratación Pública, 2015, 65, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LIBRO-DE-ENSAYOS-2015-SEPTIEMBRE.pdf>.

⁴⁶ Ecuador, *Ley de Compañías, Registro Oficial*, Suplemento 312, 5 noviembre de 2018, art. 423.

septiembre de 2019 se las eliminan del Registro como Proveedor del Estado- Personas Jurídicas del campo Naturaleza Jurídica,⁴⁷ restringiendo la participación estas asociaciones, lo que ha ocasionado que se limite su participación en los procesos de contratación pública, afectando ampliamente a las pequeñas y medianas empresas, las cuales por estar establecidas en la ley, deberían mantener aquellos beneficio en pro de competir con las grandes empresas que históricamente acaparan y obtienen los mejores contratos en el mercado nacional.

2. Definición, constitución y características de las pymes

A las pymes, se las considera como una organización económica donde se combinan los factores productivos (naturaleza, trabajo y capital) para generar los bienes y servicio que una sociedad necesita para satisfacer sus necesidades.

Desde el punto de vista legal se tiene: “La Micro, Pequeña y Mediana empresa es toda persona natural o jurídica que, como una unidad productiva, ejerce una actividad de producción, comercio y/o servicios, y que cumple con el número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales, señalados para cada categoría”.⁴⁸

De lo expuesto, se colige que estas unidades productivas se conciben como las personas naturales o jurídicas de carácter privado, que producen y ofertan bienes y servicios a personas naturales, así como a entidades u organismos del sector público y del sector privado y en general para toda la sociedad. A excepción de las empresas de economía mixta,⁴⁹ en ningún caso una pyme puede ser persona jurídica de derecho público.

En otra definición se tiene:

Se conoce como pymes al conjunto de pequeñas y medianas empresas que, de acuerdo a su volumen de ventas, capital social, cantidad de trabajadores, y su nivel

⁴⁷ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, *Sistema Oficial de Contratación Pública*, <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/index.php?swin=XNNLF&err=2>.

⁴⁸ Ecuador, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, Registro Oficial, Suplemento Nro. 351 (29 diciembre de 2010), Art. 53

⁴⁹ El Estado, las municipalidades, los consejos provinciales y las entidades u organismos del sector público, podrán participar, conjuntamente con el capital privado, en el capital y en la gestión social de esta compañía. Ley de Compañías, en *Registro Oficial*, Suplemento No. 312 (Quito, 05 de noviembre de 1999), Artículo 308

de producción o activos presentan características propias de este tipo de entidades económicas. Así también se toma como referencia el criterio económico y el nivel tecnológico.⁵⁰

De lo expuesto, se colige que la diferencia entre una pequeña o mediana empresa, en relación de las grandes empresas, va a depender de los factores relacionados con: ventas; capital con el que cuenta la compañía; número de empleados y obreros; nivel de producción de los bienes y servicios que ofertan; la tecnología con la que cuentan, entre otros aspectos. De estos criterios surge la clasificación de las mipymes.

2.1 Clasificación de las mipymes

En el siguiente mapa conceptual se pueden apreciar la clasificación de las pymes.

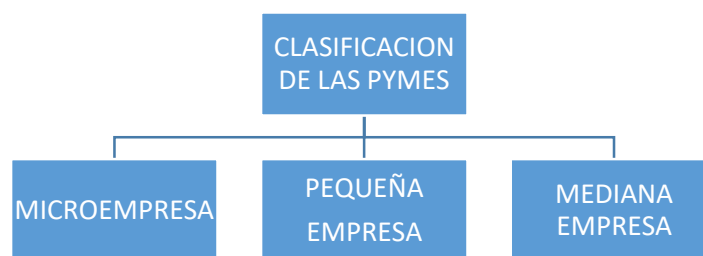


Figura 8. Clasificación de las pymes

Fuente: Servicio Ecuatoriano de normalización. Elaboración propia

La “Microempresa: Es aquella unidad productiva que tiene entre 1 a 9 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales iguales o menores de cien mil (USD 100.000,00) dólares de los Estados Unidos de América”.⁵¹

De las pymes, la microempresa es la unidad productiva más pequeña que puede operar con más un trabajador, como por ejemplo los pequeños restaurantes, los almacenes comerciales que venden al por menor o mayor, el transporte terrestre en bus, etc, estas dan empleo hasta 9 trabajadores para cumplir con sus

⁵⁰ Ecuador Servicio Ecuatoriano de Normalización, *Procedimiento para la certificación de la gestión de micro y pequeñas empresas*, Registro Oficial 833, 5 de septiembre de 2016, art. 3, lit. a.

⁵¹ *Ibíd.*, art. 3, lit. e).

metas y fines. Dentro de las microempresas se debe tomar en cuenta además que pese a que no están constituidas legalmente, pero que forman parte de este sector, son las personas que ejercen actos de comercio en locales comerciales que sin estar constituidos legalmente, pueden considerarse como microempresarios; en especial cuando el negocio tiene 8 o 9 trabajadores.

Por otra parte, la “Pequeña empresa: “Es aquella unidad de producción que tiene de 10 a 49 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre cien mil uno (US \$ 100.001,00) y un millón (US \$ 1000.000,00) de dólares de los Estados Unidos de América”.⁵²

Conforme lo expuesto en la definición de pequeñas empresas, cabe señalar que las mismas, son unidades productivas más grandes que las microempresas en razón del capital social con el que cuenta la compañía, el cual no sobrepasa el millón de dólares; y, sus trabajadores son menos de 50.

Así mismo, se tiene el concepto de mediana empresa la cual cuenta con un capital social que va desde USD. 1.000.000,00 un millón de dólares hasta USD. 5.000.000,00 cinco millones de dólares⁵³; y tienen hasta 199 empleados u obreros. El capital social al que se hace referencia es el que consta declarado por las empresas en el Servicio de Rentas internas, del cual se desprenden el patrimonio de las compañías; es decir, en base de estas declaraciones se pueden identificar si la compañía, es una micro, pequeña o mediana empresa.

Con fundamento en lo expuesto, y pese a que en la ley, no se encuentra definido el concepto de grande empresa, se entendería que es la que cuenta con un capital social que sobrepasa los USD 5.000.000,00 cinco millones de dólares y que tienen 200 o más trabajadores. De estas grandes empresas son las que generalmente originan los grupos económicos más grandes de un país. En el caso de Ecuador, son ejemplo de grandes empresas: Supermaxi, Teleamazonas, el Grupo “El Rosario” (Mi comisariato); los constructores de carreteras, las aerolíneas y demás empresas que producen bienes y servicios que les permite tener un patrimonio mayor a los cinco millones de dólares.

⁵² *Ibíd.*, art. 3, lit. g).

⁵³ Mediana empresa: Cuya unidad de producción que tiene de 50 a 199 trabajadores y un valor de ventas o ingresos brutos anuales entre millón uno (USD 1'000.001,00) y cinco millones (USD 5'000.000,00) dólares de los Estados Unidos de América. Ecuador Servicio Ecuatoriano de Normalización” *Mipymes y Organizaciones de Economía Popular y Solidaria son una pieza clave para la economía del país*, (<http://www.normalizacion.gob.ec/mipymes-y-organizaciones-de-economia-popular-y-solidaria-son-una-pieza-clave-para-la-economia-del-pais/>).

En relación al tema de investigación, cabe indicar que por el capital social tan amplio con el que cuentan las grandes empresas es que fácilmente pueden acceder y ganar los procesos de compras públicas al competir con las micro, pequeñas o medianas empresas, situación que no diferencia la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; y, que se analiza a continuación.

3. Los principios que rigen la contratación pública en Ecuador

De conformidad con el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en el siguiente mapa conceptual se indican los principios que rigen las compras públicas en el Ecuador.



Figura 9. Principios

Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Elaboración propia

Si bien todos los principios son aplicables en los procesos de contratación pública, a continuación, se analizan únicamente con los que inciden de una forma más directa en relación con la inclusión de las pequeñas y medianas empresas a

los procesos de compras públicas, que básicamente son: trato justo, igualdad, y participación nacional.

3.1 El principio de igualdad y trato justo

Jimbo Garalzar, María Luisa, en su obra: El principio de igualdad en la Contratación Pública, manifiesta:

La particularidad o innovación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, es la incorporación de la “preferencia” en los procedimientos de contratación. El legislador consideró de manera expresa fijar “márgenes de preferencia” no solo para la producción nacional, sino también para MIPYME, y actores de la economía popular y solidaria, concretamente en los procedimientos de cotización y menor cuantía.⁵⁴

De acuerdo al criterio de la autora los márgenes de preferencia se garantizarían de mejor manera en el proceso de menor cuantía, en el cual, en los respectivos pliegos, si se establecen parámetros de calificación cualitativos que permitan participar especialmente a las micro y pequeñas empresas, así como a los artesanos y demás integrantes del sector de la economía popular y solidaria de carácter local⁵⁵; lo cual se considera como de trascendental importancia para coadyuvar al fortalecimiento de la producción nacional de los pequeños y medianos oferentes del Estado, con criterios incluyentes para desarrollar y fortalecer las PYMES; a fin de que se dinamice la economía beneficiando a los productores más débiles o que se encuentran en desarrollo.

En este mismo sentido, La Superintendencia del Control de Poder del Mercado señala:

⁵⁴ María Luisa Jimbo Garalzar, “El principio de igualdad en la Contratación Pública y su relación con la contratación preferente en los procedimientos precontractuales establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, (tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015) 49, <http://hdl.handle.net/10644/4381>,

⁵⁵ Contratación Preferente.- En las contrataciones de bienes y servicios que se adquieren por procedimientos de cotización y menor cuantía, excepto los servicios de consultoría, se privilegiará la contratación con micro y pequeñas empresas, artesanos o profesionales”. (LOSNCP, art.2)

Todos los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública, deben garantizar la igualdad de todos los oferentes dentro de un procedimiento de contratación, evitando cualquier conducta o actitud de carácter discriminatorio y aplicando las mismas condiciones establecidas en los pliegos, es decir no favoreciendo a unos en perjuicio de otros; respetando nuestra Constitución de la República que manifiesta que todas las personas son iguales y gozan de los mismos derechos, deberes y oportunidades⁵⁶

Al respecto, se indica que las conductas de carácter discriminatorio, en los procesos de contratación se pueden dar con las pequeñas y medianas empresas, en razón de su situación económica; las cuáles a veces deben contar con índices económicos y financieros muy elevados que solo tienen las grandes empresas, lo que origina su descalificación en los procesos que participan.

3.2 Principio de participación Nacional

En el artículo 25 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁵⁷, se dispone a las entidades y organismos del Estado que al momento de decidir sobre el inicio de un proceso para adquirir bienes o servicios, en los respectivos pliegos se incorporen criterios de valoración enfocados a promover e incentivar la participación de las pequeñas y medianas empresas de carácter nacional pero preferentemente empresas locales.

Al respecto, Carla Zuñiga señala:

De acuerdo con el artículo 25 de la LOSNCP, los Pliegos deben contener criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y

⁵⁶ Ecuador Superintendencia del Control del poder del Mercado, *Manual de buenas prácticas en la Contratación Pública para el desarrollo del Ecuador*, (Quito: 2015), pág. 38

⁵⁷ Participación Nacional.- Los pliegos contendrán criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos la consultoría, de origen local y nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la Contratación Pública. (LOSNCP, art.25.1)

servicios, incluidos los de consultoría, de origen local nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por el Ministerio de Industrias y Competitividad.⁵⁸

En tal virtud, se indica que los pliegos son los documentos precontractuales que se realizan en los procesos de contratación pública, los mismos que al promover la participación de empresas locales si estarían dando cumplimiento al principio de participación nacional. Sin embargo, en la práctica no sucede este particular, en razón de que en los pliegos no se diferencian las pequeñas de las grandes empresas; lo que origina desventajas competitivas de las pymes, frente a las grandes empresas.

4. Actores no favorecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Para dilucidar este tema, vale la pena señalar primeramente los actores que participan dentro de los procesos de compras públicas con el objeto de identificar cuáles de esos actores, son menos favorecidos en relación a otros.

⁵⁸ Carla María Zúñiga Rendón, *La Contratación Pública en el Ecuador*, (Guayaquil: Edilex, 2012),



Figura 10. Actores

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública. Elaboración propia

- a) **Las micro, pequeñas y medianas empresas.** Como se analizó anteriormente, son aquellas unidades de producción que van desde 1 hasta 199 trabajadores y tienen un patrimonio que no sobrepasa el USD. 1.500.000,00 un millón quinientos mil dólares en el caso de las medianas empresas. Es muy común que estas empresas participen en los procesos de contratación pública las cuales ven oportunidades de hacer negocios con entidades del Estado.
- b) **Las sociedades de hecho.** Cuyos estatutos han sido elaborados con escritura pública ante el Notario Público; y, en lo posterior han seguido su trámite de aprobación ante el Juez de lo Civil, otorgándoles personería jurídica. Estas se rigen por el Título XXVI, Parágrafo I, del Libro Cuarto del Código Civil del Ecuador⁵⁹.
- c) **Los artesanos calificados.** Son aquellas personas que realizan trabajos en forma manual,⁶⁰ que han tal calificación por parte del Ministerio de Trabajo y Recursos

⁵⁹ Reglas generales. Sociedad o compañía es un contrato en que dos o más personas estipulan poner algo en común, con el fin de dividir entre sí los beneficios que de ello provengan. Ecuador, *Código Civil*, Suplemento Registro Oficial 46, 24 junio de 2005, art. 1957.

⁶⁰ Se considera artesano al trabajador manual... Ecuador, *Código de Trabajo*, Suplemento Registro Oficial 67, 21 agosto de 2018, art. 285.

humanos, estos pueden ser: los maestros del taller, operarios, los aprendices y los artesanos autónomos. Dentro de los artesanos tenemos a: costureros, mecánicos, peluqueros, panaderos, carpinteros, chefs, etc.

- d) **Comerciantes calificados y personas naturales.** Los comerciantes calificados son aquellas personas que tienen la matrícula de comercio, lo cual les acredita como comerciantes calificados; en tanto que las personas naturales que también participan en los procesos de contratación pública son los que ejercen el comercio, pero sin haber obtenido la matrícula de comercio.
- e) **Asociaciones con fines de lucro.** Las asociaciones están conformadas por un grupo de personas que pueden haberse constituido como tal en el Ministerio de Inclusión Económica y Social, o a su vez formar parte del sector de la Economía Popular y Solidaria⁶¹, estas asociaciones también participan en los procesos de contratación pública, un claro ejemplo de estas asociaciones es las de limpieza, que sin ser empresas, brindan este servicio a hospitales y demás entidades públicas.
- f) **Las entidades del Estado.** De igual forma muchas entidades del Estado participan dentro de los procesos de contratación Pública, claros ejemplos tenemos a la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), Las Instituciones de Educación Superior, que incluyen a las Universidades y Escuelas Politécnicas de derecho público, que prestan su contingente a otras entidades del Estado, etc.
- g) **Las grandes empresas.** Estas unidades productivas pueden ser de responsabilidad limitada, compañía anónima, compañía en nombre colectivo, compañía en comandita simple, compañía en comandita por acciones e incluso sociedades de hecho. Las cuáles de todas las demás, son las que mayor incidencia en ventas tienen en los procesos de contratación pública, es decir que gana millones de dólares contratando con el Estado con mucho más amplios márgenes de utilidad en relación con las pequeñas y medianas empresas. Es preciso señalar que los literales antes expuestos y analizados, han sido identificados por la autora, los cuales se han considerado como los más relevantes.

⁶¹ Es el conjunto de asociaciones constituidas por personas naturales con actividades económicas productivas similares o complementarias, con el objeto de producir, comercializar y consumir bienes y servicios lícitos y socialmente necesarios. Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria, Suplemento del Registro Oficial Nro. 444 (10 mayo de 2011), artículo 18.

En virtud de lo expuesto, se manifiesta que las grandes empresas, son las más favorecidas dentro de los procesos de contratación pública en el Ecuador, por cuanto tienen mayores ventajas competitivas, venden más, cuentan con mayor tecnología, etc, lo cual les permite ganar a los demás actores que participan en las compras públicas del Ecuador. En este sentido, se cita al Servicio Nacional de Contratación Pública, el cual señala:

Necesitamos adecuar varios aspectos del Sistema Nacional de Contratación Pública para generar oportunidades a las mipymes, porque ciertos instrumentos del Sistema están pensados para recibir ofertas de obras, bienes y servicios de las grandes empresas nacionales y extranjeras que pueden proponer condiciones diversas de producción con bajos precios y mejor calidad⁶²

En virtud de las consideraciones expuestas, a continuación, se efectúa un análisis de la mayor participación de las grandes empresas en relación con las pymes, de acuerdo a los estudios realizados por el Observatorio de la PYME, de la Universidad Andina Simón Bolívar, con lo cual se refleja que efectivamente quienes son mayormente beneficiadas en los procesos de contratación pública son las grandes empresas.

4.1 Valores adjudicados a las pymes y grandes empresas del 2015 al 2018

De acuerdo al principio de inclusión económica y social establecida la Constitución de la República desde el año 2008, es que continuamente se ha impulsado en nuestro país a través de una política gubernamental, con el propósito de aportar al desarrollo económico y productivo, en el campo de las compras públicas, principalmente para las pymes y así dar prioridad y preferencia a los productos y servicios de origen nacional que provengan de este grupo productivo.

⁶² Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, “La Contratación Pública: inclusión, innovación y transparencia”, Servicio Nacional de Contratación Pública, 2015, 83, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LIBRO-DE-ENSAYOS-2015-SEPTIEMBRE.pdf>.

En virtud de lo expuesto, se manifiesta que si bien existe una millonaria participación de las pymes en los procesos de contratación pública en el Ecuador, cabe indicar que en virtud del número de empresas que existen y las fuentes de trabajo que generan su participación aún sigue siendo muy limitada en los procesos de contratación pública.

En tal sentido, se manifiesta que de acuerdo a la rendición de cuentas del Sercop del año 2018, se tiene que: “A través de la contratación pública se transaccionaron 7.000,6 millones de dólares, el 20,1 % del Presupuesto General del Estado y el 6,4 % del Producto Interno Bruto. Este monto fue adjudicado a empresas; en su mayoría micro, pequeñas y medianas empresas”.⁶³

A continuación, se indica la participación de las pymes los procesos de contratación pública del Ecuador, tomando como datos los valores correspondientes a millones de dólares, desde el año 2015 al 2018, conforme se expone a continuación:

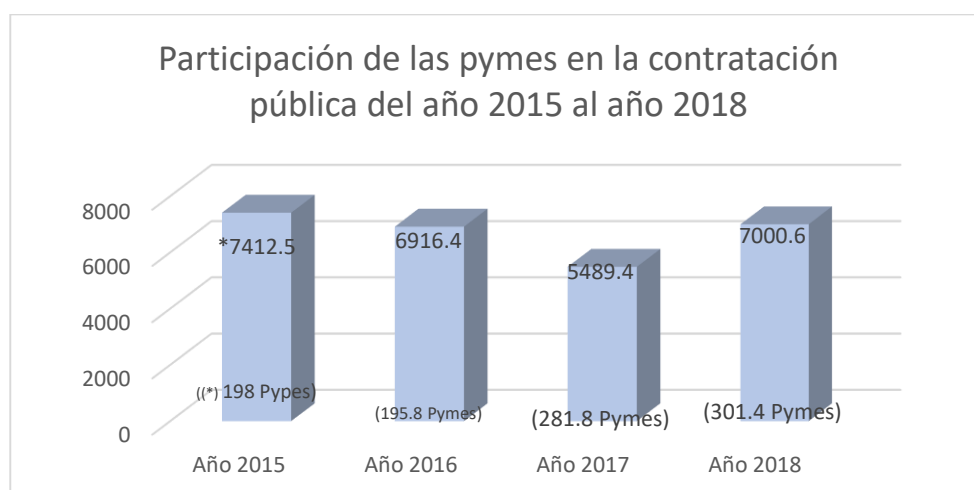


Figura 11. Participación de las pymes en la contratación pública (2015-2018)

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). Elaboración propia

* El dato superior del gráfico corresponde al monto total de contratación pública en el año.

(*) El dato inferior corresponde al monto total de contratación pública adjudicado a las pymes.

⁶³ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, *Rendición de cuentas 2018*, Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018, 4, https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/03/Informe_preliminar_Rendicion_de_Cuentas_2018.pdf

Como se puede apreciar, según los datos del Sercop de los últimos cuatro años, se puede evidenciar que la participación de las pymes en relación con los procesos de contratación pública en general en realidad es muy escasa, pues en el año 2015, del total de 7412,5 millones de dólares que se adjudicaron a los contratistas del Estado en los procesos de contratación pública, tan solo el valor de 198 millones de dólares ha sido adjudicado a las pymes y demás actores de la economía popular y solidaria, lo que equivale al 2.7 % del monto total del valor adjudicado; es decir que en este año la participación de las pymes es prácticamente irrisoria a nivel nacional.

En relación al año 2016, la participación de las pymes en los procesos de contratación pública mejoró en tal solo con el 0.1 %; ya que en el 2015 la participación era del 2.7 % del total de las compras públicas y en el año 2016 subió a 2.8 %. en este año se adjudicaron a todos los contratistas del Estado el valor de 6916.4 millones de dólares, de los cuales tan solo el valor de 195.8 millones de dólares fueron adjudicados a las pymes, es decir que sigue siendo escasa la participación de los actores de la economía popular y solidaria en los procesos de compras públicas.

El 2017, se considera un año con una importante participación existe con las pymes, por cuanto fueron adjudicados 281.8 millones de dólares de un total de 5849.4 millones de dólares de los procesos de compras públicas en general, lo que equivale a un total del 4.8 %.

En tal sentido, según la rendición de cuentas del año 2017 en lo referente a la participación de las pymes en los procesos de contratación pública se indica que: “Hasta la actualidad se han realizado 24 Ferias Inclusivas, de las cuales dos se lanzaron durante el año 2017, llegando a cumplir con todas las fases del proceso contractual hasta llegar al estado “Finalizado”.⁶⁴ En relación a las ferias inclusivas, el Sercop, señala además: “En las ferias inclusivas se trata de preferenciar la participación local de los oferentes y proveedores del Estado. En este tipo de proceso de contratación es común que participen las pymes y demás

⁶⁴ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Rendición de cuentas 2017*, Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018, 25, https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2018/04/Informe_Rendicion_Cuentas_2017_V_final.pdf.

empresas o personas naturales y jurídicas que pertenecen al sector de la economía popular y solidaria”.⁶⁵

De acuerdo a los datos del SERCOP, se puede apreciar que en el año 2017 a penas se realizaron 24 ferias inclusivas en las cuales no se podría decir que se ha otorgado una participación importante para las pymes, más bien todo lo contrario, la realización de 24 ferias inclusivas logra evidenciar que las participaciones de las pymes con este proceso de contratación en el año 2017, fue muy escasa.

Finalmente, se indica que el año de mayor participación de las pymes en los procesos de contratación pública se evidencia que fue en el 2018 según el Sercop, en el cual se adjudicaron 301.4 millones de dólares a las pymes, de un total de 7000.6 millones de dólares en todos los procesos de compras públicas, lo cual equivale al 4.3% de participación en los procesos de contratación pública.

Al respecto, el Sercop señala:

La participación de los AEPS en la contratación pública en estos cuatro años ha venido creciendo sostenidamente. En el año 2018 representó un 4,3 % del total de la contratación pública, lo que equivale a 301,4 millones de dólares. El promedio de la variación anual de los montos adjudicados a los AEPS es de 16,6 %⁶⁶

De lo expuesto, se puede decir que efectivamente la contratación pública para las pequeñas y medianas empresas ha venido creciendo dentro de los procesos de contratación pública como lo señala el Servicio Nacional de Contratación Pública al haber levantado datos estadísticos de los cuales se evidencia que desde el año 2015 al 2018 ha existido incrementos en los montos adjudicados a las pymes y demás actores que conforman la economía popular y solidaria.

Sin embargo de aquello, cabe indicar que el incremento al que hace referencia el Sercop, es mínimo en relación a las importancia que tienen las pymes

⁶⁵ Las ferias inclusivas de acuerdo al Reglamento de la LOSNCP son procedimientos para fomentar la participación de artesanos, micro y pequeños productores prestadores de servicios. (*Reglamento Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública*, 2019, artículo 67)

⁶⁶ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, “Información Estadística de la contratación pública ecuatoriana” Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018, 17 https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2019/01/boletin_sercop_anual_2018-1.pdf.

para la economía del país, por cuanto en el mejor año de participación de las pequeñas y medianas empresas que fue en el 2018, no se llegó ni al 5 % de los montos totales adjudicados a los procesos de contratación pública en general, con lo cual se demuestra que no se está dando la importancia que se debería dar a las pymes en los procesos de compras públicas; es decir se las excluye; y, se evidencia además que existe la necesidad de incrementar su participación en los procesos de compras públicas.

Lo antes expuesto, se considera como un motivo de gran preocupación para el sector de la economía popular y solidaria de la que forman parte las pymes, ya que en la práctica resultan irrisorios los montos de adjudicación dirigidos a estas empresas en comparación con los montos totales de los procesos de contratación a nivel nacional, motivo por el cual es necesario proteger de mejor manera a estas empresas desde el ámbito legislativo, a fin de que se creen normas jurídicas que permitan materializar los principios de inclusión que señala la Constitución y la Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública.

Finalmente, se indica si bien en el año 2018 existió una importante adjudicación de contratos públicos a las pequeñas y medianas empresa según el Sercop, se puede apreciar que los montos alcanzados no son suficientes para abastecer a un margen más extenso de pymes, en donde cientos de ellas, no han llegado a obtener los beneficios de las compras para del Estado.

Resulta de gran importancia mencionar que las pymes al ser generadoras de empleo, además de contar con un inmenso potencial de innovación y crecimiento son catalogadas como la columna vertebral de la economía; razón por la cual la provincia de Pichincha al ser tener a la capital de la República, a través de las pymes han contribuido a continuar seguir liderando tanto en el aspecto social, como económico pretendiendo aumentar la eficiencia del gasto público al tener la mayor cantidad de adjudicación de contratos del Estado.

4.2 Procesos de compras públicas en los cuales benefician mayormente a las pymes

De conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se establecen varios procedimientos de contratación con las entidades del Estado, entre los cuales se encuentran el de subasta inversa electrónica,

consultoría, etc; sin embargo de aquello se ha logrado identificar que en los siguientes procesos de contratación se promueve de mejor manera la participación de las pymes como son: el catálogo electrónico (modalidad inclusivo); la menor cuantía y las ferias inclusivas que se analizan a continuación:

- a. **Catálogo Dinámico Inclusivo.** Esta modalidad de contratación consta detallada en la Resolución Nro. 72 emitida por el Servicio Nacional de Contratación Pública, el mismo que permite a los oferentes del Estado que pertenecen al sector de la economía popular y solidaria que efectúen procesos de contratación directa; es decir se trata de facilitar la participación de las pymes, a través de la limitación de participación de todos los oferentes del Estado y se permite la participación de los contratistas que forman parte de los grupos que más apoyo necesitan del Estado para poder subsistir, como lo son las pymes. Al respecto, el Sercop señala:

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, exclusivamente [...] Durante el 2018 el Catálogo Dinámico Inclusivo creció en 16 % respecto del año 2017, es decir pasó de 428,7 a 495,5 millones de dólares adjudicados en 2017* y 2018* respectivamente.⁶⁷

Como se puede apreciar, las micro, pequeñas y medianas empresas han podido acceder en forma preferencial al catálogo inclusivo, cuya participación ha llegado al valor de 495.5 millones de dólares, lo cual de una u otra manera permite fortalecer el sector de la economía social y solidaria.

- b. **Menor cuantía.** Es un proceso de contratación pública que tiene dos características especiales: la primera que es para la adquisición de bienes y servicios no normalizados que no superen el 0,000002 del Presupuesto Inicial del

⁶⁷ Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, *Informe de rendición de cuentas 2018* Servicio Nacional de Contratación Pública, 2019, 20, https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/03/Informe_Rendicion_Cuentas_2018_y_aportes-ciudadanos.pdf

Estado; y, la segunda característica es que se ha implementado dentro de este proceso la contratación preferente.

Al respecto, se indica que la contratación preferente está dirigida a la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas, artesanos y demás proveedores y oferentes del Estado que forman parte del sector de la economía popular y solidaria, motivo por el cual se puede decir que en este proceso se excluye desde el ámbito normativo la participación de las grandes empresas y se promueve la participación de oferentes locales más débiles desde el punto de vista económico y productivo.

- c. **Ferías inclusivas.** Este es otro de los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que limita la participación de las pequeñas y medianas empresas y demás actores de la economía popular y solidaria. Al respecto la ley de la materia señala:

La Feria Inclusiva es un procedimiento que se utilizará preferentemente por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados. En este procedimiento únicamente podrán participar, en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productiva⁶⁸

En definitiva, las entidades contratantes para contratar bajo esta modalidad de contratación deberán acudir a la Feria Inclusiva en la cual podrán presentar sus necesidades respecto de la contratación de bienes y servicios que oferten únicamente las micro, pequeñas y medianas empresas, así como otros proveedores que formen parte de la economía popular y solidaria.

Pera finalizar este tema, se considera que en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública si se establecen procesos de contratación pública exclusivamente para la participación de las pymes, lo cual sin duda alguna permite que estas unidades productivas accedan a recursos económicos cuando

⁶⁸ Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, Suplemento, 04 de agosto de 2008, art. 59.1

estos contratos sean adjudicados, pero estos contratos han sido desaprovechados o inadecuadamente empleador, motivo por el cual se hace necesario que se propongan alternativas que permitan potenciar a las ferias inclusivas, menor cuantía y catálogo electrónico inclusivo para fomentar de mejor manera la participación de las pymes.

Sin embargo de aquello, no es menos cierto que la normativa jurídica no es suficiente para garantizar una mayor participación de las pymes en los procesos de compras públicas ya que de acuerdo a los datos recabados en la presente investigación, pese a la existencia de los procesos de catálogo electrónico inclusivo, menor cuantía y ferias inclusivas, la participación de las pymes, sigue teniendo índices muy bajos, por ello la necesidad de fortalecer la participación de las pymes en los procesos de contratación pública en el Ecuador.

4.3 Participación de las pymes en compras públicas

Otro ejemplo muy revelador de la participación de las pymes en contratos de compras públicas durante el año 2018, de acuerdo al Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop), nos muestra que los procesos de menor cuantía y las ferias inclusivas tienen una participación minoritaria en relación con otros procesos de contratación pública, según se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 4
Contratación por tipo de procedimiento

Tipo de procedimiento	Monto adjudicado	% de participación
Subasta inversa electrónica	1.539,80	28,6 %
Catálogo electrónico	1.280,30	23,7 %
Licitación	1.141,50	21,2 %
Cotización	713,7	13,2 %
Menor cuantía	477,9	8,9 %
Contratación directa	63,6	1,2 %
Lista corta	61,6	1,1 %
Ferias inclusivas	58,4	1,1 %
Licitación de seguros	32,9	0,6 %
Concurso público	22,9	0,4 %
Total	5392,70	

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop)

Elaboración propia

De lo expuesto, se colige que los procesos de subasta inversa electrónica es la modalidad que más se utiliza en los procesos de contratación pública en el año 2018, seguido del catálogo electrónico, en relación de este dato cabe indicar que mas adelante se muestra los datos específicos del catálogo electrónico inclusivo para evidenciar de mejor manera la participación de las pymes.

Además es preciso indicar que en los procesos de menor cuantía en donde se puede reflejar una participación de los sectores de la economía popular y solidaria, tienen una participación de apenas el 8,9 %, con un total de 483 millones de dólares, lo cual evidencia una mínima participación de estas unidades productivas en los procesos de compras con el Estado, lo mismo ocurre con las ferias inclusivas cuyos montos de adjudicación en el año 2018, de un total de 5739, 90 millones de dólares tan solo han sido adjudicadas a las pymes un valor de 58.4 millones de dólares, lo que equivale a una participación del 1,1 %. si sumamos la

participación de los procesos de menor cuantía, más las ferias inclusivas, se llega al porcentaje del 11 % del total de procesos de contratación pública, a esto se suman los siguientes datos del catálogo electrónico inclusivo, según se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 5

**Bienes y servicios por catálogo electrónico inclusivo y montos adjudicados
año 2018**

Tipo de bienes y servicios	Monto adjudicado
Servicio de limpieza de oficinas y hospitales	97,6
Productos de confección textil	75,5
Servicios de limpieza	72,2
Servicio de preparación de alimentos	65,2
Servicio de alquiler de vehículos de transporte	50,4
Servicios asociados a un sistema de medición y control	35,8
Servicio de mantenimiento	32,5
Servicio de pintura	20,7
Metalmecánica	14,1
Tipo de bienes y servicios	Monto adjudicado
Servicio de transporte	11,5
Servicio de transporte de carga pesada	9
Servicio de alimentos	4,1
Bienes asociados a la construcción	3
Productos alimenticios	1,5
Fabricación de calzado	1,5
Servicio de conexión eléctrica	0,66
Servicios de radiodifusión	0,23
Servicio de centro de llamadas	0,02
Instrumentos musicales	0,02
Servicios de actividades artísticas	0,01
Total	495,5

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop)

Elaboración propia

Según los datos del Sercop, en el año 2018, se adjudicaron 495,5 millones de dólares por catálogo electrónico inclusivo, es decir a las pequeñas y medianas empresas, artesanos y demás actores de la economía popular y solidaria, que sumado al valor de 483 millones de dólares adjudicados en los procesos de menor cuantía y el valor de 58,4 millones de ferias inclusivas, no da un total de 1036.9 millones de dólares en el año 2018, de un total de 5392,70 que fueron adjudicados en los procesos de compras públicas por régimen general común, lo que equivale únicamente al 19,22 % que han sido adjudicadas las pymes en los procesos de contratación pública de menor cuantía, catálogo inclusivo y las ferias inclusivas.

Lo antes expuesto, no debe dejar de preocupar al sistema económico nacional, por cuanto pese a la nueva inclusión del catálogo electrónico en los procesos de compras públicas, la participación de las pymes aún sigue siendo minoritaria en el Ecuador, lo cual deja en evidencia la necesidad que desde el ámbito normativo se incremente las formas de participación de las pymes en los procesos de compras pública a nivel nacional, debiéndose tomar en consideración que en estas unidades productivas son las que tienen una participación importante en la economía nacional ya que da trabajo y empleo a las personas. Al respecto, en el medio de comunicación social el Telégrafo, desde hace años anteriores ya se advirtió la importancia de las pymes en la economía nacional, en los siguientes términos:

Dejarse llevar por el tamaño y considerar a las MIPYMES (micro, pequeñas y medianas empresas) como algo menor en la economía del Ecuador es un error, que se rebate con las cifras: constituyen el 99,8 % del total de empresas ecuatorianas y son responsables del 75 % del empleo nacional.⁶⁹

Por tales consideraciones, se debe fortalecer la participación de las pymes en las compras públicas con el Estado. Por ello es que existe la necesidad de

⁶⁹ El Telégrafo, “Pequeños negocios gran potencial, Las claves de las Pymes”. *El Telégrafo*, 2 de diciembre de 2013, párr. 1 <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/masqmenos/1/pequenos-negocios-gran-potencial-las-claves-de-las-mipymes>

proponer algunas alternativas que permitan fortalecer la participación de las pequeñas y medianas empresas en las compras públicas del país, lo cual se analiza a continuación.

5. La inclusión de las pequeñas y medianas empresas de acuerdo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Uno de los objetivos del Sistema en materia de contratación pública es el de: “Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional”⁷⁰, es decir que fomente la participación en primer lugar de las personas naturales y jurídicas de derecho público o privado de origen ecuatoriano, con preferencia de las extranjeras; pero para ello en la Ley se deben establecer con mayor amplitud incentivos.

En este sentido, se manifiesta que, el término “incentivo a la producción nacional”, hace referencia a que el Estado a través de la normativa jurídica, debe garantizar mayor inclusión de las pymes en los procesos de contratación pública, a fin de que las entidades estatales puedan adquirir sus bienes y servicios; y, de esta manera “incentivar” la producción nacional, lo cual se puede materializar cuando se efectúa una adquisición en beneficio de este sector empresarial, lo que promoverá la producción de los bienes y servicios que se ofertan en el portal de compras públicas.

Al respecto, la Superintendencia del Control del Poder del Mercado expone:

Uno de los objetivos de la contratación pública, es la dinamización de la producción nacional y local aprovechando el mercado que genera la contratación pública, para lo cual se han establecido mecanismos de incentivo y fomento, como es la aplicación de márgenes de preferencia y criterios de contratación preferente, buscando sobretodo la participación de los micro, pequeños y medianos productores nacionales, y a los estratos de la economía popular y solidaria.⁷¹

⁷⁰ LOSNCP, art. 9, num. 4.

⁷¹ Ecuador, Superintendencia del Control del poder del Mercado, *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador*, (Ecuador, 2015), pág. 40

Así mismo, Carla María Zúñiga Rendón, señala:

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se expidió en el Registro Oficial No. 395 de 4 de agosto de 2008, en cuyo “Considerando” se resume el espíritu de la Ley en pro de dinamizar la Contratación Pública, mediante la innovación tecnológica que fomente la agilidad, eficiencia y transparencia de los procesos de contratación; incentivo a la producción nacional; planificación y correcto uso de recursos públicos⁷²

Si bien la ley, se establece incentivos para la producción local, cabe indicar que no estoy de acuerdo en que dichos incentivos materialicen eficazmente los principios del trato equitativo entre las pequeñas y las grandes empresas; en razón de que se han establecido muy limitadamente normas de obligatorio cumplimiento que obliguen a la entidad contratante a adjudicar o contratar a las PYMES; y, demás empresas que forman parte de la economía popular y solidaria. Así encontramos las siguientes normas:

Compra de Inclusión: Estudio realizado por la Entidad Contratante en la fase pre contractual que tiene por finalidad propiciar la participación local de artesanos, de la micro y pequeñas empresas en los procedimientos regidos por esta Ley, acorde con la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública en coordinación con los ministerios que ejerzan competencia en el área social. Las conclusiones de la Compra de Inclusión se deberán reflejar en los Pliegos.⁷³

De acuerdo a la citada norma legal, la compra de inclusión debería ser puesta en todos los procesos de contratación pública, por cuanto el artículo no hace referencia a procesos especiales en particular, pero de acuerdo a la práctica diaria, se podría decir que no en todos los pliegos que realizan las entidades del Estado, se puede decir que se fomente la compra de inclusión, ya que este tipo de inclusión se lo pone en los pliego, más por dar cumplimiento a la normativa jurídica, pero más no porque en realidad la Entidad del Estado, busque

⁷² Zúñiga “La Contratación Pública en el Ecuador”, 69

⁷³ LOSNCP, art. 6 num. 4

efectivamente efectuar una compra por inclusión, sino más bien dan mayor preferencia al precio y calidad de los bienes y servicios de los oferentes del Estado, dejando de lado si estos forman parte o no de las pymes y demás actores de la economía popular y solidaria.

En relación a este mismo tema, el Sercop señala: “El registro de producción nacional persigue que los demandantes (entidades del Estado), cuenten con información suficiente para cumplir con las disposiciones que establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en cuanto a incentivar y promover la contratación de los bienes y servicios de orden nacional”.⁷⁴

Al respecto, se debe tomar en consideración que el referido registro no es una garantía suficiente que permita la contratación de las pymes; por lo que, se debería implementar mecanismos de comunicación e información más efectivos para que las empresas contratantes conozcan la oferta de bienes y servicios proveniente de las pymes, y puedan elegirlos preferentemente a los productos de las grandes empresas

Otra de las normas que se orienta a fomentar la inclusión de las pequeñas y medianas empresa es la disposición general de la ley de la materia, que señala:

En los procesos de contratación pública para la provisión de bienes y servicios para proyectos sociales públicos, las entidades contratantes deberán privilegiar las ofertas que utilicen insumos y suministros de origen local, mayoritariamente del sector de la economía popular y solidaria, de medianas y pequeñas empresas, y el empleo de mano de obra de origen nacional⁷⁵

Al respecto, cabe indicar que, si bien la ley emite criterios preferenciales a ser aplicados por parte de las entidades y organismos del Estado contratantes, no es menos cierto que ante el incumplimiento de esta normativa jurídica, se deberían establecer sanciones para los servidores públicos que incumplan con esta disposición ya que una norma jurídica no sería eficaz si ante su inobservancia no se prescriba en una sanción. Es decir, sería muy diferente que, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se establezcan sanciones

⁷⁴ Servicio Nacional de Contratación Pública, *Manual de proveedores del Estado*, (Ecuador, 2010), pág. 3

⁷⁵ LOSNCP, Disposición Transitoria Primera.

específicas a los servidores públicos que dejen de lado la normativa de carácter inclusiva que les obliga a contratar a las pymes y demás actores de la Economía Popular y Solidaria.

En la actualidad, dicho incumplimiento queda a criterio de la Contraloría General del Estado la misma que podría o no emitir sanciones a los servidores públicos, dependiendo del grado de inobservancia de las disposiciones de la Ley Orgánica de Contratación Pública; y, sobre todo su la incidencia o efectos que produjo ese incumplimiento en el proceso de contratación pública que está siendo auditado; pero insisto que sería más garantista de los principio de inclusión de las pymes, el establecimiento de sanciones.

Otra de las disposiciones para fomentar la participación de las pymes, en los procesos de contratación pública es la establecida en el artículo 16 del Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en la cual entre otros aspectos se establece⁷⁶:



Figura 12. Normativa inclusiva pymes

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop). Elaboración propia

⁷⁶ “El SERCOP establecerá criterios de preferencia a favor de las mipymes, a través de alguno de los siguientes mecanismos: 1. Márgenes de preferencia sobre las ofertas de otros proveedores; 2. Criterios para contratación preferente establecidos en el artículo 52 [...]”. Reglamento General de LOSNCP, *Registro Oficial*, Suplemento 588, 12 de mayo de 2009, art. 16.

Al respecto, los márgenes de preferencia se han establecido en el ordenamiento jurídico ecuatoriano con el objeto de dar cumplimiento al principio de participación nacional, igualdad y trato justo dentro de los procesos de contratación pública, lo cual permite favorecer y dinamizar el mercado con mayor participación de las mipymes y demás oferentes del Estado que forman parte del sector de la economía popular y solidaria, cuya esencia es el de acortar las brechas competitivas entre este sector con las grandes corporaciones empresariales.

En relación a la aplicación de los criterios de preferencias para las mipymes, señalados anteriormente María Parra señala:

A pesar de todos los contratos adjudicados obtenidos bajo los criterios de preferencia e incentivos gubernamentales, las MYPES no muestran un crecimiento empresarial, razón por la cual es necesario establecer un control y regulación de criterios de preferencia a las MYPES que lejos de incentivar el emprendimiento empresarial han causado un efecto contrario que ha convertido en un emprendimiento negativo en el desarrollo de este sector empresarial⁷⁷

Según la cita expuesta, los márgenes de preferencia no serían suficientes para garantizar una mayor inclusión de las mipymes; y, sobre todo mayor participación de estas empresas en los procesos de contratación pública. Por tal razón, es necesario regular de mejor manera la normativa jurídica ecuatoriana a fin de garantizar de una forma más eficaz mejores condiciones técnicas y jurídicas que permitan la participación de este sector con mayores niveles de oportunidades frente a las grandes empresas.

⁷⁷ María Parra, “Regulación de los Criterios de Preferencia a las MYPES (Micro y Pequeñas Empresas), en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador” (Tesis, Universidad Central del Ecuador, 2016), 7, <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/8173/3/T-UCE-0013-Ab-401.pdf>

Capítulo tercero

Los procesos de contratación pública donde pueden participar las pequeñas y medianas empresas

En este capítulo se identifican algunos de los problemas que se presentan para las micro, pequeñas y medianas empresas cuando participan en los procesos de compras públicas, identificándose las etapas precontractuales, contractuales y de ejecución del contrato, en los cuales existe mayor incidencia de descalificación o separación de las mismas en los procesos de compras públicas, así como las desventajas que se presentan en estas empresas frente a las grandes corporaciones empresariales; y, lo más importante se proponen algunas alternativas que permitirían mejorar la participación de las mipymes, en los procesos de contratación pública en el Ecuador.

1. Problemas que aquejan a las pequeñas y medianas empresas para acceder a los procesos de contratación pública

Se han identificado varios problemas que tienen las mipymes, al momento de competir con las grandes empresas en los procesos de contratación pública, por cuanto la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública no establece normas ampliamente eficaces que fomenten o promuevan la participación de las pymes en igualdad de condiciones que grandes empresas, quedando desprotegidas desde el punto de vista legal, pues en los casos en que compite una pequeña o mediana empresa, con una empresa más grande, generalmente el contrato se le adjudica a ésta última, lo que impide materializar los principios de la Ley de Contratación Pública, de manera especial el trato justo.

Al respecto, Guillermo Rozenwurcel señala:

En relación con las compras públicas, una de las problemáticas más importantes es la baja participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes). Dada la significación numérica de las pymes en el entramado empresarial y su importancia en la generación de empleo, las barreras acceso a un mercado de la dimensión del

de las compras públicas tenderá a afectar la dinámica económica agregada, contribuyendo a reforzar la heterogeneidad de la estructura productiva, limitando la difusión del proceso de innovación tecnológica y empeorando la distribución del ingreso⁷⁸

El mismo autor señala demás:

Entre los principales obstáculos, se encuentran: a) restricciones y costos de acceso a la información sobre las demandas de bienes y servicios gubernamentales; b) insuficiente capacidad individual de producción para poder abastecer demandas de cierta envergadura; c) limitada disponibilidad de recursos para financiar el proceso de producción; d) atrasos en pagos de compradores públicos por contratos ejecutados, que afectan negativamente a las pymes con menor solidez financiera; e) la exigencia de garantías en contrataciones superiores a determinados montos, que obstaculiza la participación de pymes que no disponen de tales instrumentos.⁷⁹

⁷⁸ Guillermo Rozenwurcel y Lorena Drewes, *Las pymes y las Compras Públicas* (Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2012), 2

⁷⁹ *Ibíd.*, pág. 4

A más de las barreras que impiden el acceso de las pymes a los procesos de compras públicas, en el siguiente mapa se anotan algunos presupuestos que limitan la participación de las pymes en los procesos de contratación pública.

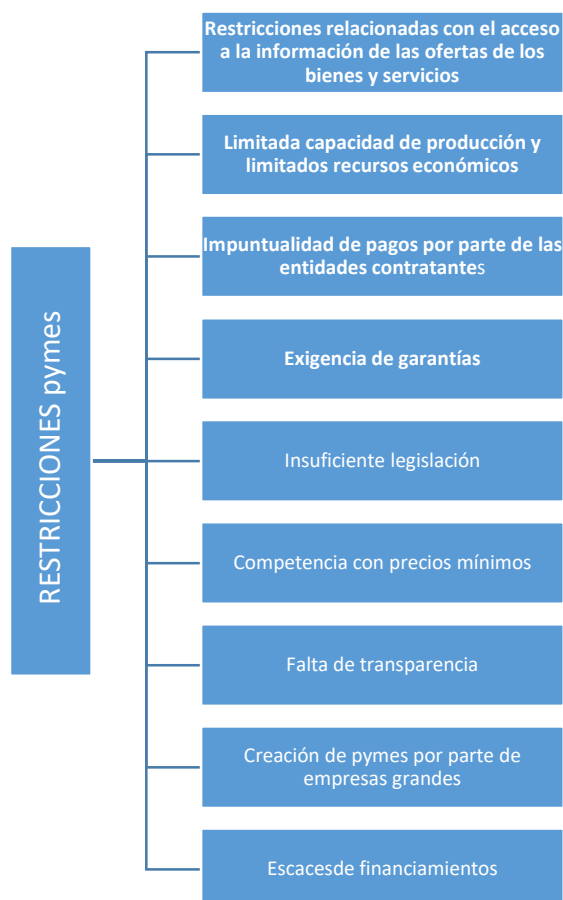


Figura 13. Restricciones pymes

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop). Elaboración propia

A continuación, se analiza cada una de dichas restricciones.

1.1 Restricciones relacionadas con el acceso a la información de las ofertas de los bienes y servicios

En este punto, se indica que, en el caso de Ecuador, las necesidades de adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades del Estado, se las efectúan a través del portal de compras públicas en el cual permite enviar a los proveedores del Estado una comunicación que puede ser por vía electrónica respecto del lanzamiento del proceso de contratación, a fin de que la oferta sea conocida por las empresas. En este punto, no se han presentado mayores

complicaciones para las mipymes, quienes pueden llegar a tener conocimiento de estos procesos de contratación en forma rápida y sencilla, siendo responsabilidad de cada uno de los oferentes revisar en forma constante el portal de compras públicas. Sin embargo, de lo expuesto, cabe señalar que si se pudieren presentar casos de que por falta de interés o responsabilidad del proveedor que los mismos no lleguen a conocer los procesos de contratación, por cuanto no revisan en forma diaria o constante el portal de compras públicas y/o su dirección electrónica a la cual les llegan las notificaciones respecto de los procesos de contratación.

1.2 Limitada capacidad de producción y limitados recursos económicos

De las micro, pequeñas y medianas empresas, las micro y las pequeñas empresas, son la que les afecta en una forma más amplia y directamente este punto; ya que generalmente no cuentan con los recursos económicos necesarios que les permita acceder a maquinaria o tecnología que les facilite una mayor producción de bienes o servicios.

Al respecto, Dilmar Delgado señala:

Unos de los obstáculos que más se presentan en el desarrollo operacional de las pymes, es la obtención de un financiamiento, para poder operar y funcionar en el mercado laboral debido a que necesitan un capital para poder trabajar. [...] De manera paradójica el desarrollo del mismo es gravemente limitado por la dificultad de acceso al crédito. La incapacidad de cubrir con las garantías solicitadas por las instituciones financieras y el elevado costo financiero ha producido un retraso significativo en el crecimiento de este sector.⁸⁰

Por tales motivos, se podría decir que esta es una gran desventaja competitiva frente a las grandes empresas, las cuales al tener activos y patrimonios que superan los USD. 5.000.000,00 Cinco millones de dólares cuentan con los recursos económicos suficientes que les permite acceder a tecnología de punta lo que mejora enormemente los niveles de producción de los bienes o servicios que

⁸⁰Dilmar Delgado Gloria, y Patricia Chávez Granizo. 2018 “Las pymes en el Ecuador y su fuente de financiamiento” *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana* (2018): párr 1, <https://www.eumed.net/rev/oe/2018/04/pymes-ecuador-financiamiento.html>

ofertan, al punto que en ocasiones se vuelve inalcanzable que una micro empresa pueda llegar a competir con las grandes empresas. Así mismo, Rosales señala, además: “Las pymes tienen problemas de acceso a la red por cuanto en muchos casos son empresas que no están conectadas a los servicios de las entidades públicas, esto debido a la falta de financiamiento para obtener más equipos que permitan estar con tecnología de punta.”⁸¹

En este aspecto, vale la pena indicar además que los recursos económicos permiten a las grandes empresas contar con personal más calificado ya que tiene las posibilidades de pagar sueldos y remuneraciones más altas, situación que no acontece con las micro empresas ya que las mismas no tienen tanta liquidez para contratar profesionales altamente especializados que fomenten la productividad de la empresa; y, menos aún conforme lo señala el autor, no cuentan con tecnología de punta que les permitan ser altamente competitivas.

Así, mismo en las instituciones financieras del sistema financiero nacional, se solicitan garantías que no pueden cumplir las pymes para acceder a los créditos, lo cual, conforme a lo expuesto por el autor, también sería una problemática a la hora de participar en procesos de contratación pública de gran envergadura, por cuanto no tendrían los recursos suficientes para cumplir con los compromisos con las instituciones del Estado.

1.3 Impuntualidad de pagos por parte de las entidades contratantes

En materia de contratación pública no causa sorpresa de que cuando una PYME, haya concluido con la ejecución del contrato, sea por bienes, servicios o por consultoría prestadas a favor de las entidades y organismos del Estado, ésta no reciba en forma puntual los pagos a los cuales está obligada la entidad; sino después de varios meses, lo cual puede llegar a ocasionar efectos negativos para la micro o pequeña empresa que en gran medida puede depender su estabilidad económica de los ingresos que reciba de las entidades que les adeudan; manifestando además que ello podría influir en las nuevas contrataciones; ya que dichas empresas en cierto casos al no contar con los recursos económicos

⁸¹ Hernán Rosales, *Economía en pares*, (Guayaquil: Universidad Católica Santiago de Guayaquil)

necesarios, no podría afrontar nuevas contrataciones mientras no les paguen las anteriores.

1.4 Exigencia de garantías.

Dentro de los procesos de compras públicas, la entidad contratante puede solicitar a los oferentes y adjudicatarios de un contrato la rendición de garantías, con el objeto de evitar que la entidad pública pierda recursos económicos ante un posible incumplimiento por parte del contratista respecto de la ejecución del contrato. Esta garantía puede ser: i) La garantía por buen uso del anticipo. La cual cubre el monto del anticipo que ha entregado la entidad contratante al contratista, a fin de que inicie la ejecución de las obligaciones establecidas en los contratos. De lo expuesto, se colige que esta garantía se otorga únicamente cuando hay un anticipo de por medio, ya que, si no existe tal anticipo, no habría la necesidad de presentar este tipo de garantía. ii) Garantía técnica. Este tipo de garantía, obliga a los contratista a responsabilizarse del buen funcionamiento de los bienes o servicios ofertados desde el punto de vista técnico y por el tiempo establecido en los pliegos; así por ejemplo si se adquiere una maquinaria, esta garantía técnica se puede hacer uso, ante un mal funcionamiento de dicho equipo, defecto de fábricas y demás aspectos técnicos que no se encuentren en óptimas condiciones de calidad; y, que contraríen las especificaciones técnicas o términos de referencia establecidos en los pliegos. iii) Garantía de fiel cumplimiento. Como su nombre lo indica el fiel cumplimiento tiene por objeto garantizar el cumplimiento del objeto del contrato; y, que puede hacerse uso ante incumplimientos por parte del contratista relacionados con la calidad de los materiales, forma de ejecución del bien o servicio objeto del contrato, defectos o vicios ocultos en la calidad o cantidad de los adquirido por la entidad del Estado, etc. Esta garantía se rinde por el valor equivalente al 5 % del monto total del contrato⁸².

⁸² Para seguridad del cumplimiento del contrato y para responder por las obligaciones que contrajeran a favor de terceros, relacionadas con el contrato, el adjudicatario, antes o al momento de la firma del contrato, rendirá garantías por un monto equivalente al cinco (5 %) por ciento del valor de aquel. (LOSNC, art.74).

Cabe indicar que las garantías de fiel cumplimiento así como del buen uso del anticipo pueden ser otorgadas por las instituciones bancarias; así mismo pueden rendirse garantías hipotecarias.⁸³

Las garantías de Fiel Cumplimiento, Anticipo y Técnicas establecidas en los artículos 74,75 y 76 de la LOSNCP. En todo caso, conforme lo señala el artículo 73 ibídem, no se exigirá garantías para los contratos referidos en el número 8 del artículo 2 de la LOSNCP. Conforme lo prevé el artículo 74 de la precitada Ley, tampoco se exigirá la garantía de fiel cumplimiento en los contratos de compraventa de bienes inmuebles y de adquisición de bienes muebles que se entreguen al momento de efectuarse el pago. Asimismo, no se exigirá esta garantía de fiel cumplimiento en los contratos cuya cuantía sea menor a multiplicar el coeficiente 0,000002 por el Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico. (Pública 2020)

En el caso en análisis cabe indicar que la mayoría de las pymes no cuentan con los recursos económicos necesarios para poder prestar garantías a las entidades del Estado, en especial cuando se trata de contratos de montos altos en donde la garantía del buen uso del anticipo, así como la garantía de fiel cumplimiento puede resultar de muy difícil acceso al proveedor perteneciente al sector de la economía popular y solidaria al no tener la capacidad económica para prestar dichas garantías, podrían no participar en los procesos de compras públicas, siendo uno de los motivos de su exclusión, incluso antes de participar.

Por otra parte, el costo de gestionar, adquirir y mantener aquellas garantías vigentes durante la ejecución contractual, representa un monto considerable que disminuye la utilidad o beneficio que obtendría la pymes en la contratación, por lo que sería importante analizar al menos para este sector otro tipo de garantías que pudieran ser aceptadas conjunta o individualmente, como declaraciones juramentadas, letras de cambio con reconocimiento de firma y rúbrica o inclusive garantías personales de los representantes o accionistas de las pymes y/o establecer un límite anual de las mismas, con la finalidad de otorgar una mayor

⁸³ Formas de garantías. [...] Primera hipoteca de bienes raíces, siempre que el monto de la garantía no exceda del sesenta (60 %) por ciento del valor del inmueble hipotecado. (LOSNCP, art.73 num 3)

participación de este sector en procesos de contratación pública, permitiendo a su vez una mayor acceso y participación de del sector productivo y generando una mayor competencia del mercado nacional.

1.5 Insuficiente legislación

El ordenamiento jurídico ecuatoriano debería establecer mayor normativa jurídica que fomente la participación de las pymes en los procesos de contratación pública para materializar de mejor manera los principios de inclusión de los sectores de la economía popular y solidaria. Las pymes, son pequeñas y medianas empresas, es decir, empresas con no más de 250 empleados y un volumen de negocios moderado. No son empresas grandes ni móviles, tienen un número limitado de trabajadores y no cuentan con los grandes recursos de las grandes empresas, por lo que en la ley de la materia, se deberían establecer sanciones para los servidores públicos que no acatan las disposiciones normativas que benefician a las mipymes que incluso podría llegar a la destitución del servidor; así como también un mayor número de disposiciones que eliminen las trabas que afrontan las mipymes para participar en los procesos de contratación, como por ejemplo la presentación de garantías bancarias.

Según las investigaciones sobre las Pymes, desarrolladas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), estas empresas se caracterizan por el uso intensivo de la mano de obra, poca aplicación de la tecnología, baja división del trabajo, reducido capital, baja productividad, mínima capacidad de ahorro y limitado uso de los servicios financieros y no financieros. Las Pymes contribuyen a dinamizar la economía nacional, debido a que sus costos de inversión son bajos, lo que además le permite enfrentar favorablemente los cambios del mercado.

La Pymes, se originan en su gran mayoría del patrimonio familiar, con el propósito de ser dueños de su propia empresa y de esta manera dejar de ser dependiente de una organización. En el Censo Nacional Económico ⁸⁵ realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INEC) se agrupa a las empresas por el número de personas que la

⁸⁴ Servicio Nacional de Contratación Pública, 2020

⁸⁵ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC). (2017). Investigaciones orientadas a la industria manufacturera del Ecuador. www.inec.gov.ec

conforman, así tenemos que, una micro empresa es aquella que está conformada entre 1 y 9 personas, se consideran empresas pequeñas las que tienen de 10 a 49 empleados, una empresa mediana estaría conformada desde 50 a 199 colaboradores y una grande por más de 200 empleados.

Así mismo, se debería tomar en cuenta que en ciertos procesos de contratación y de acuerdo a los montos se garantice únicamente la participación de las pymes y demás actores que forman parte del sector de la economía popular y solidaria para evitar enfrentamientos competitivos entre las grandes empresas y corporaciones con las micro y pequeñas empresas a fin de disminuir las ventajas competitivas que existe entre las mismas.

Las empresas tiene que establecer su vínculo con el Estado rompiendo barreras y paradigmas con respecto a los siguientes aspectos: la burocratización de procesos públicos, costos de preparación de las ofertas, dificultades para vender al Estado, etc. y para ello requiere de mecanismos con los cuales puedan, de manera confiable y estratégica, participar para ganar ingresos y experiencia en los diferentes procedimientos de contratación pública publicados por el Estado a través de los diferentes compradores públicos usando el Sistema Nacional de Contratación Pública, y este actor social le permitirá cumplir su objetivo de adquirir los bienes y servicios necesarios para su operación y al segundo la oportunidad de participación como alternativa de crecimiento para su organización. Pero este vínculo no podrá existir si estas empresas no superan las barreras y enfrentar el reto de posicionar su producto dentro de la oportunidad estatal y realizar para ello todos los esfuerzos que sean necesarios adquiriendo un aparataje de conocimientos y alternativas estratégicas que les permita acceder a esta alternativa.

La garantía de fiel cumplimiento del contrato es una de las garantías más importantes establecidas en el sistema nacional de contratación pública. (Echeverría 2016)⁸⁶

Así mismo, se debería otorgar mayores tiempos a las pymes para que preparen sus ofertas técnicas ya que las mismas al no contar con personal exclusivo para compras públicas a veces puede considerarse como una traba para acceder a los procesos de contratación. Ello no ocurre con las grandes empresas, las cuales en ciertos casos cuentan con departamentos de compras públicas o personal que trabaja exclusivamente en esta área.

⁸⁶ Jaime Luis Cadena Echeverría, 2016, Contratación pública de las PYMES del sector de producción gráfico en la Ciudad de Quito, Escuela Politécnica Nacional (EPN).

1.6 Competencia con precios mínimos.

Otro de los problemas que aquejan a las pequeñas y medianas empresas es que, en los procesos de contratación pública, les es difícil poder rebajarse de precio a niveles muy bajos, como en ocasiones si lo pueden realizar las grandes empresas. Este fenómeno puede ocurrir por cuanto las empresas más grandes pueden contar con su propia tecnología para producir sus propios productos lo cual les abarata costos de producción, en tanto que las pymes, al no contar con la maquinaria ni materia prima necesaria, se ven obligadas a contratar con otras empresas; lo cual les impide abaratar los costos de la oferta. En tal virtud, se ocasiona que las grandes empresas ofrezcan sus bienes y servicios a costos más baratos, lo que, al consumidor, en este caso a las entidades y organismos del Estado, les podría resultar más atractivas las ofertas provenientes de las grandes empresas, al ofrecer sus productos a precios más bajos.

1.7 Falta de transparencia

Si bien los procesos de compras públicas se rigen bajo el principio de publicidad, mediante el cual todos los procesos de contratación deben ser públicos y de acceso a toda la ciudadanía con el objeto de transparentar un determinado procedimiento, no es menos cierto que los actos de corrupción no están ausentes dentro de los procesos de contratación pública. Tal es así, que se ha podido apreciar que, a fin de beneficiar a un oferente del Estado, los términos de referencia o especificaciones técnicas están dirigidos hacia un determinado proveedor, lo cual puede desmotivar a las pequeñas y medianas empresas a participar en estos procesos de contratación. Este direccionamiento al proveedor puede realizarse de la siguiente: en los casos en que se requiere especificaciones técnicas o términos de referencia que pueden ser cumplidos por un determinado proveedor o en su defecto que le hayan sido entregados al proveedor con anticipación a la apertura del proceso para que se prepare y presente mejor una oferta y, en un determinado tiempo. En este sentido, este tipo de malas prácticas administrativas puede caer en el campo de la corrupción, lo cual ha sido identificada por el Servicio Nacional de Contratación Pública, el mismo que ha señalado lo siguiente: “Las especificaciones técnicas o términos de referencia de

un procedimiento de contratación son entregados con anticipación al oferente con el cual se ha llegado a un acuerdo, por lo que la Entidad asegura que el mismo tenga el tiempo necesario para elaborar su oferta”⁸⁷.

De lo expuesto, se manifiesta que son casos reales en los cuales se direcciona a los proveedores, haciéndoles llegar con anticipación las especificaciones técnicas o términos de referencia para que ganen en los procesos de contratación al contar con el tiempo suficiente de elaborar una oferta que pueda resultar mejor que la de otros proveedores; cuando ello ocurre podría afectar especialmente a las pequeñas empresas que concursan si efectuar actos de corrupción.

En relación a este tema, se tiene, además, lo identificado por un medio de comunicación social de carácter nacional, el cual informó a la ciudadanía lo siguiente:

Se trata de un listado de 20 entidades públicas cuyo proceder está alejado de las buenas prácticas en contratación pública, en variables como adjudicación de contratos, concentración de montos, especificaciones técnicas dirigidas, adjudicación reiterada a un conjunto de proveedores o existencia de vinculación familiar.⁸⁸

Esos son algunos de los casos que se presenta en el Ecuador, pero indudablemente no son los únicos, ya que no causa sorpresa de que antes de que se publiquen en el portal de compras públicas los respectivos pliegos, ciertos proveedores los conozcan, como se ha indicado anteriormente; en otras ocasiones se ha indicado que ya existen pre adjudicaciones o se saben que empresas van a concursar y ganar.

Cabe señalar que cuando existen irregularidades en los procesos de contratación, los oferentes perjudicados pueden interponer su reclamo en el

⁸⁷ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo* (Quito: Sercop, 2015), 24.

⁸⁸ El Universo, “Hay ‘riesgos’ en contrataciones de 20 entidades públicas de Ecuador”, *El Universo*, 18 de agosto de 2017, párr. 3, <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/08/18/nota/6334687/hay-riesgos-contrataciones-20-entidades>.

Servicio Nacional de Contratación Pública⁸⁹, el cual le notificará a la entidad contratante para que conteste en el término de 7 días, tiempo en el cual el proceso quedará suspendido. Si la entidad no justifica o no desvirtúa las denuncias presentadas en su contra, el SERCOP, podría remitir el expediente a la Contraloría General del Estado a fin de que audite dicho proceso de contratación; y, en el caso de que existan irregularidades, se puedan generar responsabilidades administrativas civiles de carácter culposa; y, de ser el caso se predeterminen indicios de responsabilidad penal.

1.8 Creación de pymes, por parte de las grandes empresas

Una de las posibles amenazas que se pueden presentar para las pymes, es la creación de las mismas por parte de las grandes empresas, a fin de acceder a los procesos de compras públicas que benefician a las pymes y consecuentemente lograr algunos de sus beneficios. Es decir que detrás de la PYME, se encuentra operando una gran empresa lo cual puede dificultar que la pyme verdadera no gane los procesos de compras públicas y consecuentemente queden excluidas de los mismos⁹⁰.

Esta es una forma de competencia desleal que se podría presentar en el diario de vivir en los procesos de contratación; y, ante ello el Ecuador, debe contar con observatorios de mipymes, que permitan identificar si se están dando este tipo de prácticas abusivas por parte de las grandes empresas; una forma de hacerlo es identificando si un grupo reducido de pymes, son las que concentran las más altas ofertas que se dan en el mercado; y, si estas empresas son las que ganan constantemente los procesos de contratación pública, excluyendo a las demás, situación que puede ser corroborada a través de la herramienta Inteligencia de

⁸⁹ Reclamaciones.- Para todos los efectos de esta Ley, quienes tengan interés directo, que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes previstas en el artículo 1 de esta Ley podrán presentar un reclamo motivado ante el Servicio Nacional de Contratación Pública, quien en caso de considerar la existencia de indicios de incumplimiento de las normas de la presente ley. (LOSNC, art.102).

⁹⁰ Matriz Barreras al Acceso de Mipymes. Creación de pymes por parte de empresas grandes para competir en procesos exclusivos para MIPYMES. Carmen Luisa Figueiras, Barreras de acceso a compras públicas de la pequeña y mediana empresa, Estudio cualitativo, (República Dominicana, 2017) 24. [http://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/MiPyMe/Carmen %20Figuera/5. %20Informes/ INF03/DGCPtercerinforme\(JO\).pdf](http://www.dgcp.gob.do/new_dgcp/documentos/MiPyMe/Carmen%20Figuera/5.%20Informes/INF03/DGCPtercerinforme(JO).pdf)

Negocios Sercop y cuyo control le corresponde realizarlo al ente rector de las compras públicas.

1.9 Falta de acceso a financiamiento para labores productivas

Para cumplir con su misión y visión institucional las pymes deben tener los recursos suficientes y necesarios para poder producir bienes y servicios que van a ofertarse en el mercado. Sin embargo, los nuevos empresarios y emprendimientos se pueden encontrar con muchas barreras al momento de acceder a crédito; ya que generalmente las instituciones del sistema financiero para otorgar un crédito solicitan garantías prendarias o hipotecarias, lo cual en ciertas ocasiones no poseen las pymes, lo que dificulta acceder a financiamiento del sistema financiero nacional.

Por tales consideraciones se debería facilitar el acceso a las pymes a financiamientos que les permita acceder a materia primas así como a recursos tecnológicos y humanos necesarios para cumplir con su objeto social. Al respecto, Dilmar Delgado en un artículo publicado en la Revista de la Economía Latinoamericana señala:

La fuente más común de financiamiento para las pymes en el Ecuador ha sido mediante créditos bancarios o mediante fondos propios. Sin embargo, un sin número de ellas dejan de crecer y no llegan a más de una década de antigüedad. La causa principal es que muchas de las pymes no logran cumplir con los altos estándares de garantías y los múltiples requerimientos que solicitan las entidades financieras para el acceso a créditos económicos.⁹¹

De esta manera, se puede evidenciar una barrera para que las pymes puedan crecer y en otros casos mantenerse es la falta de liquidez y acceso a los créditos por parte de las instituciones financieras del Ecuador, en beneficios de las pequeñas y medianas empresas, ante lo cual deberían incrementarse políticas

⁹¹ Dilmar Delgado Gloria, y Patricia Chávez Granizo. 2018 “Las pymes en el Ecuador y su fuente de financiamiento” *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana* (2018): párr 1, <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/04/pymes-ecuador-financiamiento.html/hdl.handle.net/20.500.11763/oel1804pymes-ecuador-financiamiento>.

públicas para que eliminar las barreras que afrontan las pymes desde el punto de vista económico.

1.10 Falta de pagos a los proveedores por las entidades contratantes

Otro de los aspectos que impiden un crecimiento de las pymes, se presenta cuando han participado en los procesos de compras públicas, las mismas que luego de haber prestado sus servicios o haber entregado los bienes objeto de la contratación, no reciben oportunamente los valores producto de la contratación, puesto que, por trámites burocráticos en los expedientes de pago que generalmente son internos de las Entidades Contratantes, los Contratistas deben esperar varios meses, a veces incluso años para que la entidad proceda con el respectivo pago, ocasionando falta de liquidez, retrasos en los pagos del Seguro Social, créditos entre otras obligaciones financieras y laborales, orillándolos inclusive a la quiebra de las pymes.

Lo antes expuesto, origina una problemática para las pymes, por cuanto en ciertas ocasiones para poder efectuar el proceso de compras públicas, las pymes acceden a pequeños créditos, que deben ser pagados oportunamente; sin embargo, ante la falta de pago por la entidad contratante, no tienen la capacidad económica para participar en un nuevo proceso de contratación pública ya que no tendrían los recursos económicos necesarios para afrontar una nueva contratación, por cuanto la entidad del Estado no ha cumplido en forma oportuna con sus obligaciones contractuales.

2. Procesos de contratación pública donde se presentan problemas para las pequeñas y medianas empresas

Previo a abordar las etapas de los procesos de compras públicas, se considera importante señalar cuales son los procesos que establece la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para en lo posterior, efectuar un análisis de las etapas donde las pymes tienen dificultades para acceder a los procesos de compras públicas.

Procesos de compras públicas en Ecuador

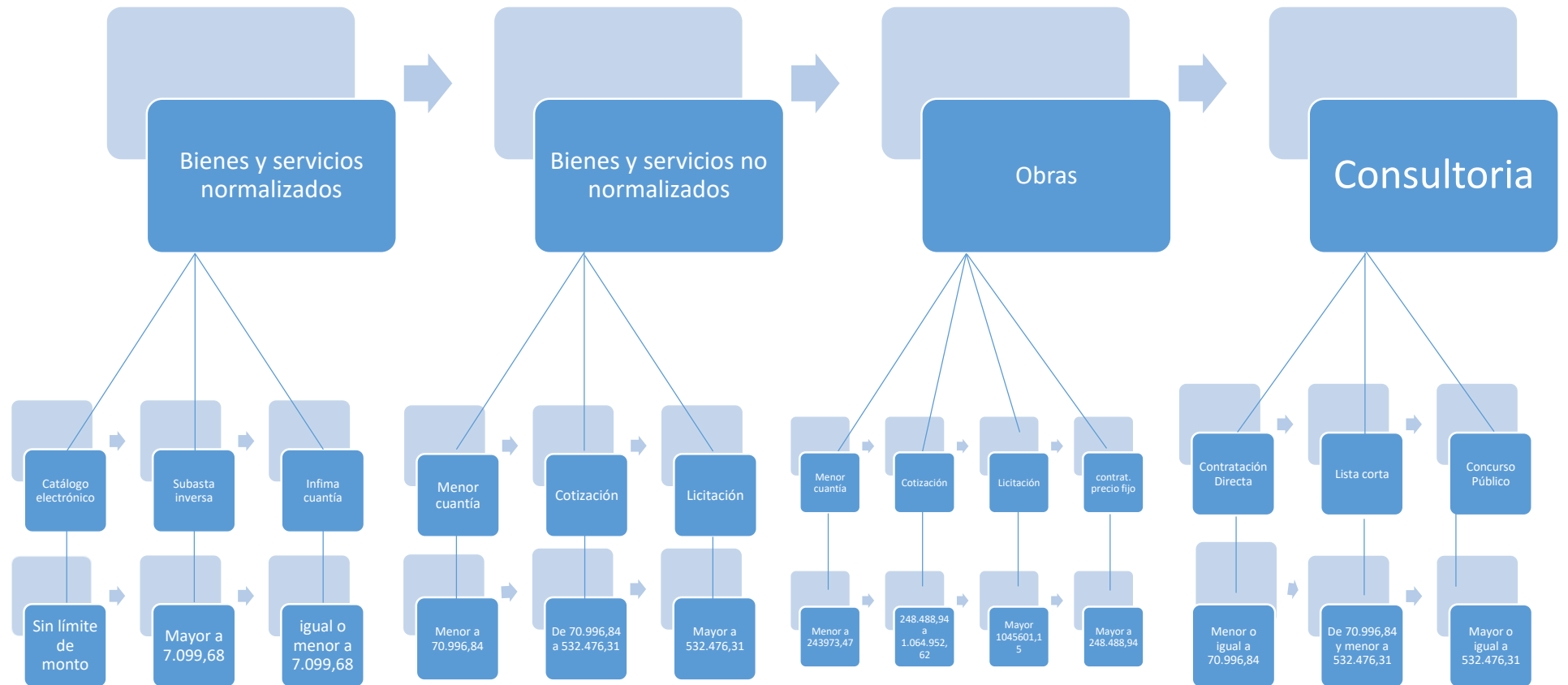


Figura 14. Montos de procesos de compras públicas en el Ecuador año 2020

Fuente: SERCOP Montos 2020. Elaboración propia de la autora

*La ínfima cuantía es un procedimiento que se aplica para bienes y servicios normalizados y no normalizado

Si bien en todos los procesos de contratación pública se debe preferir la contratación de las pymes, no es menos cierto que debería establecerse en una forma más amplia la obligación de que en varios de los procesos indicados se garantice en forma más eficaz la participación de estas empresas, como por ejemplo se hace referencia en el artículo 52 de la Ley Orgánica del sistema Nacional de Contratación Pública que en los procesos de cotización y menor cuantía se preferirá a las pymes, de esa forma debería establecerse por ejemplo para las subastas inversas electrónicas que son muy comunes en el sector público, situación que no se encuentra prescrita.

Debido a los altos montos de contratación, las pymes difícilmente pueden acceder a contratos de gran envergadura. Tal es así que, por ejemplo, a estas empresas les resulta muy complicado en razón de la falta de recursos económicos de acceder a procesos como por ejemplo de cotización y licitación en la adquisición de productos no normalizados. En lo que respecta a la contratación de obras tampoco resultaría sencillo acceder a los procesos de cotización, licitación y contratación por precio fijo, toda vez que en estos contratos el monto mínimo de contratación es de USD. 243.973,47 – doscientos cuarenta y tres mil novecientos setenta y tres dólares con 47/100. Lo mismo ocurre con los contratos de consultoría, especialmente en el concurso público cuyo monto mínimo de contratación es de USD. 522.800,57 - Quinientos veinte y dos ochocientos dólares con 57/100.

De lo expuesto, se indica que en seis de los procesos de los detallados anteriormente las pymes difícilmente podrían ganar y/o adjudicarse un contrato con montos de contratación que sobrepasen los doscientos mil dólares; motivo por el cual este tipo de contratos quedan a disposición de las grandes empresas que son las que tienen la capacidad adquisitiva y económica para afrontar los contratos de esta naturaleza.

2.1 Etapas de los procesos de contratación

El Servicio Nacional de Contratación Pública, de conformidad con lo prescrito en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ha establecido 4 etapas de los procesos de contratación de pública los cuales son:

- a. Etapa de preparación del proceso

- b. Etapa anterior a la firma del contrato, o también denominada como “precontractual”
- c. Etapa que se inicia a la firma del contrato o también llamada “contractual”
- d. Etapa posterior a la suscripción al contrato denominada como de ejecución del contrato o post contractual.

Al respecto, cabe indicar primeramente que los procesos de contratación pública al encontrarse establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, regula las partes intervinientes, los requisitos que se deben cumplir en las fases, precontractuales, contractuales y de ejecución del contrato; establece además los casos en los cuales se debe contratar por cada proceso en particular, así como las formalidades que se deben cumplir durante todo el proceso de contratación; pero la citada ley, no toma en consideración las diferencias existentes entre las pequeñas y las grandes empresas, a la hora de competir; y, en las respectivas etapas de los procesos de contratación, lo cual se analiza a continuación.

Fase preparatoria. Las micro, pequeñas y medianas empresas afrontan problemas desde la etapa precontractual, es decir, desde el inicio mismo del proceso de compra pública ya que dentro de estas etapas se identifica el presupuesto referencial de la compra el cual puede ser inaccesible para las pymes, cuando se trata de montos de contratación elevados incompatibles con el patrimonio de las pymes.

En tal sentido en una publicación realizada por el El Telégrafo, en la cual cita la Presidente de la Asociación de Jóvenes Emprendedores, Héctor Delgado, señaló que : “Las pymes deben demostrar su capacidad de pago y formalidad en el manejo de sus finanzas. Muchas de ellas no cuentan con este ingrediente”⁹² Este particular se evidencia que efectivamente se pueden encontrar empresas que al momento de tratar de ingresar a competir dentro del portal de compras públicas, se van a encontrar con empresas con mayor experiencia y liquidez, lo que les va a dificultar su participación y adjudicación ya que en varios procesos, se requiere un determinado índice financiero para que pueden participar las pymes.

⁹² El Telégrafo, “Pequeñas y grandes empresas se enfrentan a tres problemas”, *El Telégrafo*, 27 de junio de 2019, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/pymes-enfrentan-problemas-onu>.

Así mismo, en esta etapa se verifica si ese bien o servicio a contratar consta dentro del plan anual de contrataciones, el cual a veces no consta en el catálogo que ofertan las pymes, en especial cuando se trata de bienes o servicios de gran envergadura que generalmente lo poseen las grandes empresas.

Fase precontractual. En esta etapa se identifican las necesidades de la entidad pública, es decir se realizan las especificaciones técnicas y términos de referencia; se establecen los requisitos habilitantes para el proceso de contratación, en el cual se pide algunas exigencias con las que no cuentan las pymes, como por ejemplo la experiencia en el sector público al menos 5 años, el contar con equipos mínimos necesarios para efectuar el proceso, lo cual en ciertas ocasiones tampoco poseen las pymes; en esta etapa en ocasiones se requiere que se cuente con un número mínimo de trabajadores; etc, lo cual puede dificultar el acceso de las pymes a los procesos de contratación pública. Por otra parte, se debe tomar en consideración que en el caso de las nuevas empresas, adicionalmente se puede presentar la dificultad de acceder a los procesos, en razón de que carecen de experiencia en el manejo del portal de compras públicas, lo cual puede ocasionar que manejen erróneamente el sistema de contratación pública y consecuentemente originar una descalificación del proceso. Lo antes expuesto, lo he podido evidenciar en forma directa al ser funcionaria de la Fuerza Aérea Ecuatoriana, en los procesos de compras públicas en donde ciertos oferentes que ingresan a portal de compras públicas no tienen conocimiento ni capacitación del mismo.

Forman parte de estas etapas, las siguientes fases de contratación pública: apertura de ofertas, preguntas y aclaraciones, evaluación de ofertas, la puja, la adjudicación (subasta inversa), entre otras, es decir las etapas desde el lanzamiento del proceso hasta antes de la suscripción del contrato.

Para el servicio Nacional de Contratación pública, en las preguntas y aclaraciones se pueden dar casos que excluyan a las pymes, como por ejemplo cuando se modifican algunas condiciones del proceso de contratación. Al respecto, el Sercop señala: “En la etapa de preguntas y aclaraciones dentro de un procedimiento, se modifican las disposiciones contenidas en los pliegos de condiciones referentes a la metodología de calificación por puntaje, con el fin de

direccionar la calificación hacia condiciones que sólo un proponente presentará”.⁹³

Dentro de esta etapa se proceden evaluar las ofertas; y, en esta fase también las pymes pueden quedar excluidas, cuando por ejemplo por una mala práctica de contratación y previo acuerdos entre un servidor público con otro proveedor, se establece que declare el valor ecuatoriano más alto que le permita calificar la oferta de mejor manera en relación con otras propuestas; pero ese particular no es verificado por el servidor público que puede llegar a adjudicar una oferta de un proveedor que presentó un gran porcentaje de valor ecuatoriano, cuando en realidad no lo tiene. En este sentido el SERCOP, ha manifestado lo siguiente: “Los miembros de la comisión técnica dan el máximo del puntaje al oferente que “declara” mayor porcentaje de valor agregado ecuatoriano; sin verificar que dicho porcentaje sea real, ya que se pactó de ante mano beneficiar a dicha oferta”.⁹⁴

Fase contractual. En esta etapa el oferente del Estado, toma el nombre de contratista al firmar el respectivo contrato administrativo, aquí se pueden presentar problemas para las pymes en especial cuando al no revisar adecuadamente los pliegos, ofertan bienes o servicios que no poseen pero que se comprometieron a entregar para ganar el proceso de compras públicas; pudiendo originarse una causa de incumplimiento del contrato, lo cual ocurre con las pymes, por cuanto las grandes empresas si tienen los recursos suficientes para afrontar contratos de gran envergadura.

Otro de los motivos que puede incidir en la no participación de las pymes en esta etapa contractual es la exigencia de garantías bancarias como la de fiel cumplimiento y del buen uso del anticipo, a las cuales las pymes, no pueden acceder por falta de capacidad económica.

En esta etapa los contratistas si no existe anticipo asumen las responsabilidades por los gastos que implica la ejecución, por lo que al ejecutar cada entrega contractual, aspira a un pago oportuno por sus trabajos o productos, sin embargo, en ocasiones se presentan dificultades por la falta de conocimiento o experiencia de los funcionarios públicos designados para la Administración de Contratos, lo que retarda la ejecución contractual por falta de los respectivos

⁹³ Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo* (Quito: Sercop, 2015), 25.

⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 26

informes o cumplimiento de actividades administrativas propias de esta etapa, e incluso demora en la cancelación de los valores contractuales y perjudicando a las pymes.

Fase poscontractual. Esta etapa se caracteriza por la ejecución del contrato y es en donde se firman las actas de entrega recepción, las cuáles únicamente podrán ser suscritas en los casos de que las pymes hayan cumplido a cabalidad con todas y cada una de las obligaciones establecidas en el contrato, así como también en los pliegos.

En el caso de las pequeñas y medianas empresas, puede darse el caso de que no cumplan con el objeto del contrato, por falta de recursos que le impidieron hacerlo, lo cual puede acontecer cuando para ganar un concurso, se comprometieron a efectuar actividades que no tienen la capacidad de hacerlo, lo cual puede provocar que la entidad contratante declare a la empresa como contratista incumplido y ocasione la suspensión de las actividades del Registro único de Proveedores por 3 años cuando es adjudicatario fallido; y, por 5 años cuando es contratista incumplido⁹⁵.

3. Propuestas para mejorar la inclusión y participación de las pequeñas y medianas empresas en el sistema de contratación pública del Ecuador

3.1 Desde el ámbito legislativo

El ordenamiento jurídico ecuatoriano debería garantizar de mejor manera el cumplimiento de las normas jurídicas que promueven la participación de las pymes en los procesos de contratación pública; es decir, orientarse a materializar de mejor manera los principios de inclusión, igualdad y de trato justo, por ejemplo a través del establecimiento de sanciones a los servidores públicos que inobserven dicha normativa y produzca la descalificación o limitación de la participación de las pymes en los procesos de compras públicas.

Tal es así que si bien el artículo 25 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, si bien señala que debe existir una preferencia en la

⁹⁵ Causales de Suspensión del RUP.- Son causales de suspensión temporal del Proveedor en el RUP: 1. Ser declarado contratista incumplido o adjudicatario fallido, durante el tiempo de cinco (5) años y tres (3) años, respectivamente. (LOSNCP, art.52)

contratación de bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano para las pequeñas y medianas empresas, no es menos cierto que en la indicada norma no se establecen sanciones para el servidor público que incumpla con tal disposición.

En tal razón, se debería establecer en la normativa jurídica que la inobservancia de lo prescrito en el indicado artículo 25, podría constituirse como una causal de suspensión de funciones sin goce de remuneración o causal de destitución, según la gravedad de la falta, a fin de que los servidores públicos se vean obligados a acatar las normas de carácter inclusivas en los procesos de contratación pública, que pueden beneficiar a las pequeñas y medianas empresas.

Así mismo, en el artículo 52 de la Ley Orgánica de Contratación Pública⁹⁶, se establece una contratación preferente que beneficia la contratación de las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública de menor cuantía y de cotización, pero de igual forma, la norma, no sanciona de ninguna manera a los servidores públicos que incumplan con tal disposición.

También se encuentran disposiciones que fomenta la contratación de las pequeñas y medianas empresas en los procesos de contratación pública, en este caso que se refieran para la ejecución de “proyectos sociales”, es la que se encuentra establecida en la Disposición General Tercera de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁹⁷, en la cual tampoco se encuentra prescrita algún tipo de sanción para los servidores públicos que limiten la participación de las pymes.

Por las consideraciones que anteceden, se manifiesta que en los casos indicados anteriormente, no únicamente se debería esperar a que la Contraloría General del Estado, pueda identificar algunas posibles infracciones a la Ley Orgánica de Contratación Pública, para establecer responsabilidades a los servidores públicos que inobserven las normas que fomentan la participación de las pymes, sino además que debería establecerse la posibilidad de que la misma

⁹⁶ Contratación Preferente.- En las contrataciones de bienes y servicios que se adquieren por procedimientos de cotización y menor cuantía, excepto los servicios de consultoría, se privilegiará la contratación con micro y pequeñas empresas. (LOSNC, art.52)

⁹⁷ En los procesos de contratación pública para la provisión de bienes y servicios para proyectos sociales públicos, las entidades contratantes deberán privilegiar las ofertas que utilicen insumos y suministros de origen local, mayoritariamente del sector de la economía popular y solidaria, de medianas y pequeñas empresas. (LOSNC, art.53).

autoridad nominadora, tenga la potestad de imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos que incurran en este tipo de responsabilidad administrativa.⁹⁸

Otra de las formas en las que se puede fortalecer la participación de las pymes, es a través de la autorización de un mayor porcentaje de subcontratación en todos los procesos de contratación pública, lo podría permitir a las pymes acceder a contratos con rubros económicos más altos, para mejorar la experiencia y competitividad en el mercado ecuatoriano.

Otro de los aspectos muy importantes que genera la exclusión de las pymes en los procesos de contratación pública es la falta de formalización de las pequeñas y medianas empresas que vienen realizando actividades productivas, pero sin haberse constituido como personas jurídicas; es decir que son el sector empresarial que no ha sido constituido como compañía ni sociedad de hecho. Ante tal situación, el Estado podría dinamizar de mejor manera el sector de las pymes, si promueve la formalización de estas empresas informales hacia el ámbito formal, ya que en estas condiciones incluso podría incrementarse su participación en los procesos de compras públicas. Al respecto, Mariano Álvarez señala: “El planteamiento las compras estatales como un mecanismo para fomentar la formalización y asociatividad de las MYPE no deja de ser pertinente...”⁹⁹

Por otra parte, desde el ámbito legal, se debería garantizar la participación de las pymes en todos los procesos de contratación pública, eliminando requisitos como el de contar con un determinado índice de solvencia económica, el cual, podría considerarse como un requisito burocrático que excluye a las pymes que no tengan una liquidez mínima que garantice su participación en un proceso.

En el mismo ámbito legal, ante los casos en que las grandes empresas, creen pymes que les permita ganar en los procesos de contratación pública y acceder a los beneficios establecidos para las pymes, de igual forma se debería imponer sanciones a aquellas grandes corporaciones empresariales que efectúen esta práctica desleal; por ejemplo, suspendiéndoles el Registro Único de

⁹⁸ La servidora o servidor público que incumpliere sus obligaciones o contraviere las disposiciones de esta Ley, sus reglamentos, así como las leyes y normativa conexas, incurrirá en responsabilidad administrativa que será sancionada disciplinariamente, sin perjuicio de la acción civil o penal que pudiere originar el mismo hecho. Ley Orgánica de Servicio Público, Suplemento del Registro Oficial Nro. 294 (06 octubre de 2010), artículo 41

⁹⁹ Álvarez, “Manual de la Micro, pequeña y mediana empresa”, 210

Proveedores por al menos 6 meses para que se eviten estos comportamientos empresariales que afectan a las pymes.

Por otra parte, se podría establecer como política pública nacional algo similar a lo implementado por el Municipio de Quito, en las Ordenanzas Metropolitanas No. 539 de 17 de abril de 2014 y No. 259 de 18 de octubre de 2018, en los cuales se determina que de las contrataciones del municipio al menos un 5 % hacia el 10 % se desarrollaría o se prefería se realicen a través de procedimientos en los que participen específicamente las mipymes y/o los aepys, así, como que se considere en aquellos procedimientos, el otorgamiento de anticipos o pago de facturas de forma ágil para favorecer a aquel sector.

3.2 Desde el gobierno

El gobierno central es el responsable por la formulación, evaluación y ejecución de las políticas públicas que se refieran al fortalecimiento de las pymes dentro de los procesos de contratación. Por tal motivo, es necesario que el mismo, realice más estudios respecto de la participación de las pymes por ciudades del Ecuador y a nivel general, que permita identificar las formas por las cuales se garantice a este tipo de empresas, el acceso de mejor al sector de las compras públicas.

Así mismo, el gobierno central debe articular un trabajo coordinado entre el Ministerio de Industrias y Productividad, de Inclusión Económica y Social con el Servicio Nacional de Contratación Pública y los representantes de las pymes, con el objeto de identificar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de las pequeñas y medianas empresas dentro de los procesos de contratación Pública, para fortalecer este sector con apoyo y trabajo coordinado entre el Estado y el sector privado.

En el ámbito financiero las instituciones financieras gubernamentales deberían otorgar créditos a las pymes, sin mayores garantías, ya que en la actualidad en la mayoría de créditos las personas deben rendir garantía prendaria o hipotecaria para acceder a los mismos, lo cual en muchas ocasiones no los tienen las pymes, lo que les dificulta acceder a crédito para invertirlos en tecnología, infraestructura, recursos humanos, etc. Al respecto, Mariano Álvarez dice:

Uno de los grandes problemas que obstaculizan el crecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa es el financiamiento para incrementar su productividad. Todas las microempresas con este mismo problema no poseen un activo que respalde sus créditos. Por otra parte, se indica que el Estado puede coadyuvar al fortalecimiento de las pymes ¹⁰⁰

Además de lo expuesto en líneas anteriores, se manifiesta que desde la academia, es decir, con la participación de universidades públicas, se puede fortalecer a las pymes, ya que dichas instituciones de educación superior, cuentan con recursos necesarios que les permita iniciar con investigaciones de nuevos procesos tecnológicos de fácil acceso a las pequeñas y medianas empresas; así como en la elaboración de proyectos de investigación y desarrollo que urge a las pymes. En este sentido Mariano Álvarez, señala, además:

La mayoría de las MIPYMES no cuentan con los recursos necesarios para hacer investigación y desarrollo, y menos para pagar las licencias de las grandes empresas. Es por ello que a la academia le corresponde la función pilar de desarrollar nuevos productos y procesos, a fin de ponerlos a disposición de los microempresarios a menores costos que los de mercado¹⁰¹

El gobierno además para fortalecer el desarrollo de las pymes, debería dictar un mayor número de cursos de capacitación a los nuevos emprendimientos o diseñar herramientas de capacitación virtual, con el objeto de dar a conocer el manejo de los portales de compras públicas, del Módulo Facilitador de Compras Públicas (Ex USHAY), como preparar ofertas entre otros aspectos para fomentar la participación de las pymes en los procesos de compras públicas; ya, que en ciertas ocasiones el emprendedor podría pensar que participar en compras estatales puede ser muy difícil, lo cual le puede provocar la no participación de su empresa.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, pág. 211

¹⁰¹ *Ibíd.*, pág. 59

Conclusiones y recomendaciones

La inclusión es un principio constitucional que en el ámbito de la contratación pública fomenta la elaboración de políticas públicas con el objeto de integrar en la economía de un país a todos los actores y agentes productivos de la sociedad, además que coadyuva al acceso de las mipymes a los procesos de contratación pública ya que de acuerdo al texto constitucional, las entidades y organismos del Estado, deben preferir los bienes y servicios que llegaren a producir y ofertar las unidades productivas que forman parte del sector de la economía popular y solidaria, en relación con los bienes que oferten las grandes empresas y corporaciones. Sin embargo, pese a que existe normativa de carácter inclusiva en la Ley Orgánica de Contratación Pública, esta se considera limitada e ineficiente en ciertos casos ya que a veces ésta es inaplicada por los servidores públicos que están a cargo de los procesos de contratación.

El materializar y observar el principio de inclusión en un Estado constitucional del derechos, por un lado coadyuvaría a disminuir las brechas existentes entre los diferentes sectores de la sociedad desde el punto de vista social y económico; socialmente porque se protege de mejor manera a los grupos de atención prioritaria establecidos en la Constitución; y económicamente por cuanto las políticas inclusivas, permiten fortalecer la participación de los pequeños productores en el sector privado, así como en el sector público a través de los procesos de contratación pública.

Las micro, pequeñas y medianas empresas en el Ecuador constituyen alrededor del 99 % del tejido empresarial, siendo consideradas una de las mayores fuentes de empleo en nuestro país debido a la diversidad de productos y servicios que pueden ofertar dentro del mercado, así como también a su baja inversión y el hecho de que pueden encontrarse en entornos de poblaciones que tengan estatus sociales medio y bajo, con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de este tipo de sectores y en consecuencia de sus pobladores, convirtiéndose en el soporte fundamental del sistema tanto social como también laboral.

Se puede concluir que las pymes, efectivamente tienen menor participación en los procesos de compras públicas que se efectúan en las entidades del Estado del Ecuador, en comparación con las grandes empresas, quienes tienen mayores

recursos económicos que les permite acceder a contratos con gran envergadura y consecuentemente que les permiten obtener mayores ganancias.

El fortalecimiento de las pymes debe convertirse en una de las prioridades del Estado dentro del sector productivo y empresarial, porque a más de ser competitivas entre sí, poseen la acertada flexibilidad de adecuarse a los cambios del entorno, sin embargo, al constituirse como fuentes de empleo pueden contribuir a dinamizar la economía del sector donde se encuentre localizada.

El gobierno central es el responsable por la formulación, evaluación y ejecución de las políticas públicas que se refieran al fortalecimiento de las pymes dentro de los procesos de contratación. Por tal motivo, es necesario que el mismo, realice más estudios respecto de la participación de las pymes por ciudades del Ecuador y a nivel general, que permita identificar las formas por las cuales se garantice a este tipo de empresas, el acceso de mejor al sector de las compras públicas.

Así mismo, el Gobierno central debe articular un trabajo coordinado entre el Ministerio de Industrias y Productividad, de Inclusión Económica y Social con el Servicio Nacional de Contratación Pública y los representantes de las pymes, con el objeto de identificar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades de las pequeñas y medianas empresas dentro de los procesos de contratación Pública, para fortalecer este sector con apoyo y trabajo coordinado entre el Estado y el sector privado.

El ordenamiento jurídico ecuatoriano debería garantizar de mejor manera el cumplimiento de las normas jurídicas que promueven la participación de las pymes en los procesos de contratación pública; es decir, orientarse a materializar de mejor manera los principios de inclusión, igualdad y de trato justo; siendo una de las opciones el establecimiento de sanciones a los servidores públicos que inobserven dicha normativa y produzca la descalificación o limitación de la participación de las pymes en los procesos de compras públicas.

Otro de los aspectos muy importantes que genera la exclusión de las pymes en los procesos de contratación pública es la falta de formalización de las pequeñas y medianas empresas que vienen realizando actividades productivas, pero sin haberse constituido como personas jurídicas; es decir que son el sector empresarial que no ha sido constituido como compañía ni sociedad de hecho. Ante tal situación, el Estado debería dinamizar de mejor manera el sector de las pymes,

si promueve la formalización de estas empresas informales hacia el ámbito formal; en estas condiciones podría incrementarse su participación en los procesos de compras públicas.

Sería muy importante que las instituciones financieras gubernamentales otorguen créditos a las pymes, sin mayores garantías, ya que, en la actualidad en la mayoría de créditos, las pymes deben rendir garantía prendaria o hipotecaria para acceder a los mismos, lo cual en muchas ocasiones no los tienen las pymes, lo que les dificulta acceder a crédito para invertirlos en tecnología, infraestructura, recursos humanos

Desde la academia, es decir, con la participación de universidades públicas, se puede fortalecer a las pymes, ya que dichas instituciones de educación superior, cuentan con recursos necesarios que les permita iniciar con investigaciones de nuevos procesos tecnológicos de fácil acceso a las pequeñas y medianas empresas; así como en la elaboración de proyectos de investigación y desarrollo que urge al sector empresarial más vulnerable.

Para fortalecer la participación de las pymes en los procesos de contratación pública, se debería además excluir los requisitos de carácter discriminatorio, como, por ejemplo, que una empresa cuente con un determinado índice de solvencia financiera para que pueda participar en un determinado proceso de contratación.

Así mismo, se debería limitar la exigencia de garantías a las pymes, con el objeto de eliminar todas las trabas que se generan este tipo de requisitos para las pequeñas y medianas empresas que producen a veces su no participación y en otras su descalificación.

Se concluye que, desde el Estado, el Sercop, para fortalecer la participación de las pymes en los procesos de contratación, elabore un manual o código de buenas prácticas en la contratación pública, en el cual se obligue a los servidores públicos a acatar la normativa de carácter inclusivo y por qué no desde el ámbito normativo excluir a los proveedores y oferentes del Estado que excluyen en forma injustificada la participación de las pymes en los procesos de contratación pública.

Las ferias inclusivas, el catálogo electrónico inclusivo y la menor cuantía si bien son procesos de contratación públicas enfocados a la protección de los actores menos favorecidos, los mismos no han sido utilizados en forma adecuada, motivo por el cual se concluye que existe la necesidad de potenciarlos y sacarles

más provecho, lo cual podría efectuarse a través de resoluciones del SERCOP, en las cuales se trate de obtener mejores beneficios de estos procesos de contratación para las pymes.

En relación a la inclusión, se puede concluir además que el registro de producción nacional no garantiza que las pequeñas empresas sean contratadas en los procesos de contratación pública, motivo por el cual se debería implementar mecanismos de comunicación e información más efectivos para que las empresas contratantes conozcan la oferta de bienes y servicios proveniente de las pymes, y puedan elegirlos, preferentemente a los productos de las grandes empresas.

Finalmente, se concluye que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública si bien emite criterios preferenciales a ser aplicados por parte de las entidades y organismos del Estado contratantes en beneficio de las pymes, no es menos cierto que ante el incumplimiento de esta normativa jurídica de carácter inclusiva, no existen sanciones ante los servidores que incumplan con estas disposiciones ya que una norma jurídica no sería eficaz si ante su inobservancia no se prescriba en una sanción. En la actualidad, dicho incumplimiento queda a criterio de la Contraloría General del Estado, la misma que podría o no emitir sanciones a los servidores públicos, dependiendo del grado de inobservancia de las disposiciones de dicha ley, lo cual no es suficiente para materializar los principios de inclusión en beneficio de los actores de la economía popular y solidaria como las pymes.

Bibliografía

- Álvarez, Mariano. *Manual de la Micro, pequeña y mediana empresa*. El Salvador: Comisión Económica para América y el Caribe (Cepal), 2012.
- Araque, Wilson. “La Pyme y su situación actual”. *Observatorio Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar. Cuaderno de trabajo n.º 1* (2012). http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/381/File/Las_PyME_y_su.pdf.
- Benalcázar Bonilla, Luis, y Pablo Aguilar Andrade. *Guía de Contratación Pública*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2005.
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Conoce por qué para el BID las pymes de América Latina y el Caribe están formadas por héroes y heroínas”. *Banco Interamericano de Desarrollo*. 1 de agosto 2017. <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/-heroinas/>.
- Carvajal, Carlos Yance, Luis Solís Granda, Ivonne Burgos Villamar, y Lia Hermida Hermida. “La importancia de las pymes en el Ecuador”. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*, (2017). <https://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ec/2017/pymes-ecuador.html>.
- Colombia. *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de Colombia*. Colombia, 2016.
- . Presidencia de la República. *Decreto 1510*. Diario Oficial 48854, 17 de julio de 2013.
- Comisión de las Comunidades Europeas. *Carta Europea de la PYME*, 2008, http://www.ipyme.org/es-S/UnionEuropea/UnionEuropea/PoliticaEuropea/Documents/NB4302600ESC_001.pdf.
- . Contratación pública. 2015. “Guía práctica sobre cómo evitar los errores más comunes en la contratación pública de proyectos financiados con cargo a los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos”. *Unión Europea*. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_public_proc_es.pdf.
- Dilmar Delgado Gloria, y Patricia Chávez Granizo. 2018 “Las pymes en el Ecuador y su fuente de financiamiento” *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. <https://www.eumed.net/rev/oel/2018/04/pymes-ecuador-financiamiento.html>

- Ecuador. *Código Civil*. Registro Oficial, Suplemento 46. 24 junio de 2005.
- . *Código de Comercio*. Registro Oficial, Suplemento 1202. 20 de agosto de 1960.
- . *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*. Registro Oficial, Suplemento 351. 29 diciembre de 2010
- . *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449. 20 de octubre de 2008.
- . *Ley de Compañías*. Registro Oficial, Suplemento 312. 5 de noviembre de 1999.
- . *Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria*. Registro Oficial 444. 10 de mayo de 2011.
- . *Ley Orgánica de Servicio Público*. Suplemento del Registro Oficial 294. 6 de octubre de 2010.
- . *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Suplemento del Registro Oficial 588. 12 de mayo de 2009.
- . *Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Suplemento del Registro Oficial 588. 12 de mayo de 2009.
- Ecuador, Servicio Ecuatoriano de Normalización. “Mypimes y Organizaciones de Economía Popular y Solidaria son una pieza clave para la economía del país” <http://www.normalizacion.gob.ec/mipymes-y-organizaciones-de-economia-popular-y-solidaria-son-una-pieza-clave-para-la-economia-del-pais/>
- . *Procedimiento para la certificación de la gestión de micro y pequeñas empresas*. Registro Oficial 833 5 de septiembre de 2016.
- Ecuador Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: Senplades, 2017. http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf.
- . *La Contratación Pública: Inclusión, innovación y transparencia. Compras Públicas*. 2015. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LIBRO-DE-ENSAYOS-2015-SEPTIEMBRE.pdf>
- . *Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo*. Quito: Sercop, 2015.
- Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública. *Resolución Nro. R.E-SERCOP-2015-000033*. Registro oficial 388, 6 de julio de 2015.

- . *Informe de rendición de cuentas 2018*. Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/03/Informe_preliminar_Rendicion_de_Cuentas_2018.pdf.
- . *Información Estadística de la contratación pública ecuatoriana* Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018, 17 https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2019/01/boletin_sercop_anual_2018-1.pdf
- Ecuador Superintendencia del Control del poder del Mercado. *Manual de buenas prácticas en la Contratación Pública para el desarrollo del Ecuador*. Quito: SCPM, 2015.
- El Telégrafo. “Las pymes aportan el 25 % del PIB no petrolero”. *El Telégrafo*. 16 de julio de 2015. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/las-pymes-aportan-el-25-del-pib-no-petrolero>.
- . “Pequeños negocios gran potencial: Las claves de las Pymes”. *El Telégrafo*. 2 de diciembre de 2013. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/masqmenos/1/pequenos-negocios-gran-potencial-las-claves-de-las-mipymes>.
- . “Pequeñas y grandes empresas se enfrentan a tres problemas”. *El Telégrafo*. 27 de junio de 2019. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/pymes-enfrentan-problemas-onu>.
- El Universo. “Hay ‘riesgos’ en contrataciones de 20 entidades públicas de Ecuador”. *El Universo*. 18 de agosto de 2017. <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/08/18/nota/6334687/hay-riesgos-contrataciones-20-entidades>.
- España. *Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público*. Boletín Oficial del Estado 272. 9 de noviembre de 2017.
- Filion, Louis Jacques, Luis Felipe Cisneros, y Jorge Humberto Mejía-Morelos. *Administración de pymes*. México: Editorial Pearson, 2011.
- Idrobo Arciniega, Marco. *La Contratación Pública*. Quito: Abya Yala, 1992.
- Hernández Galán, Jesús, Yolanda de la Fuente, Maribel y Campo. “2La accesibilidad universal y el diseño para todas las personas factor clave para la inclusión social desde el design thinking curricular”. *Revista d’ntervencio Socioeducativa*, n.º 58 (2014). http://repositoriocdpd.net:8080/bitstream/handle/123456789/1106/AR_Hernande

- zGalanJLaaccesibilidaduniversalyleldisenoparatodaslaspersonasfactorclaveparala
inclusi %C3 %B3nsocialdesdeeldesignthinkingcurricular_2014.pdf?sequence=1.
- Jácome, Hugo. *Estudios Industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*. Quito: Flacso, 2013.
- Jimbo Garalzar, María Luisa “El principio de igualdad en la Contratación Pública y su relación con la contratación preferente en los procedimientos precontractuales establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”. Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2015. <http://hdl.handle.net/10644/4381>.
- Ministerio de Industrias y Productividad y Flacso. *Estudios Industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*. Quito: Gráficas V&M, 2013.
- Mora, Michael, Enrique Consa, y Paúl Córdova. *La contratación pública: Inclusión, innovación y transparencia*. Quito: Sercop, 2015. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/ii-concurso-de-ensayos-la-contratacion-publica-inclusion-innovacion-y-transparencia/>.
- Ortiz, Amanda. “Las herramientas informáticas y la inclusión de los artesanos en los procedimientos de contratación pública en el Ecuador”. Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016. <http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5732/1/T2371-MDCP-Ortiz-Las%20herramientas.pdf>.
- Parra, María. “Regulación de los Criterios de Preferencia a las MYPES (Micro y Pequeñas Empresas), en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador”. Tesis, Universidad Central del Ecuador, 2016. <http://www.dspace.uce.edu.ec/bitstream/25000/8173/3/T-UCE-0013-Ab-401.pdf>.
- Rivera, Jairo. “Pequeños toques hacen grandes rasgos: análisis de los determinantes de las micro, pequeñas y medianas”. *Revista empresarial* 46 (2018): 43. <https://doi.org/10.23878/empr.v12i46.141..>
- Rozenwurcel, Guillermo y Lorena Drewes. *Las pymes y las Compras Pública*. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín, 2012.
- Saavedra, María, y Yolanda Hernández. *Caracterización e importancia de las MIPYMES en Latinoamérica: Un estudio comparativo* 11, n.º 18 (2008): 122-34. <http://www.redalyc.org/pdf/257/25711784011.pdf>.

Tello Cabello, Sara Ynés. “Importancia de la micro, pequeñas y medianas empresas en el desarrollo del país”. *Lex: Revista de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Alas Peruanas* 12, n.º 14 (2014): 198-218.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5157875>.

Zúñiga Rendón, Carla María. *La Contratación Pública en el Ecuador*. Guayaquil: Edilex, 2012.