

**ESTUDIO 10**  
PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

## **La contratación pública inclusiva como instrumento de generación de empleo y fomento al emprendimiento**

**Por: Andrés Redin M.  
Socio -Estudio 10 ConsultoresExcelencia C. Ltda.**

A nivel internacional la contratación pública se ha convertido en un elemento dinamizador de la economía nacional constituyéndose un generador y distribuidor de empleo y fomento a los emprendimientos nacionales apalancándose en el poder de compra del Estado que permite alcanzar economías de escala, mejorar la competitividad y la generación de empleo de los sectores prioritarios de la economía. Según informe de la OECD del año 2010, en algunos países la contratación pública representa cerca del 15% del producto interno bruto. En este sentido, los sistemas de compras públicas se han convertido en una de las principales herramientas generadoras de política pública, apalancando estrategias de inclusión económica y social e impulsando la producción nacional de bienes y servicios.

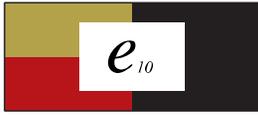
Es de resaltar que en los últimos años el Ecuador ha emprendido la construcción de políticas públicas que fomenten e incentiven la inclusión económica y social e incorporen a los actores tradicionalmente excluidos de la contratación pública. La instrumentación de estas políticas públicas con enfoque de inclusión deben incorporar mecanismos normativos, técnicos y tecnológicos con herramientas transaccionales que reflejen la inclusión<sup>1</sup> de las micro, pequeñas y medianas empresas MIPYMES y de actores de la economía popular y solidaria AEPYS, fomenten el empleo a través del emprendimiento, desarrollen las potencialidades de los territorios y fomenten la producción nacional de bienes y servicios.

El génesis de esta estructura de contratación y distribución de la riqueza se establece en los pilares de sistemas de preferencias que englobe, participación preferente a mipymes y aepys que incorporen bienes y servicios de producción nacional. Estos pilares, circunscriben el marco normativo para iniciar la construcción de sistema competitivos que desarrollen iniciativas de emprendimiento teniendo la certeza que el Estado será el empujón para la consolidación de sus iniciativas.

La modernización y automatización de sistemas transaccionales de compras juegan un rol protagónico en la instrumentación de las políticas inclusivas. Es imprescindible contar con sistemas tecnológicos robustos y modulares concebidos como un conjunto de herramientas tecnológicas transaccionales, módulos de conocimiento y herramientas de aprendizaje, supervisión y acompañamiento que complementen a la normativa.

---

<sup>1</sup> Incorpore sectores vulnerables y de género.



## **Estrategia Nacional de Reducción de la Pobreza**

A nivel regional, las grandes directrices establecidas en los Planes de Desarrollo incorporan objetivos para disminuir la brecha entre los sectores más vulnerables y aquellos que se encuentran en una mejor posición. Las políticas que buscan una redistribución más equitativa de la riqueza y la consecución de los resultados cuantificados con indicadores y metas de nivel de pobreza por ingresos, desempleo adecuado e inadecuado, complementan la urgencia de diversificar la producción y generar oportunidades de empleo, ampliando los procesos de diversificación productiva en el campo y la ciudad (desarrollo territorial) enmarcado en el fortalecimiento de la economía popular y solidaria, a través de la contratación pública como motor dinamizador de la economía aprovechando las capacidades asociativas de cada territorio.

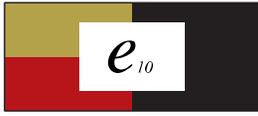
Esta estrategia y sus objetivos supra-ordenados permean a través de políticas públicas de la contratación pública con normativas que incorporan criterios de preferencias e inclusión a los actores de la economía popular y solidaria, a las micro y pequeñas empresas. En el Ecuador se ha fortalecido la participación de agentes económicos a través del mecanismo inclusivo de contratación pública denominado Ferias Inclusivas<sup>2</sup> FI, cuyo objetivo es el de incentivar a los actores de la economía popular y solidaria AEPYS (pequeñas unidades productivas), micro y pequeños empresarios a ser partícipes directos del mercado público. Desde el año 2012 se han adjudicado cerca de 140 millones de dólares, a más de 3600 artesanos, micros y pequeños empresarios contribuyendo de una manera indirecta a la disminución del índice de desempleo.

En el gráfico a continuación se evidencia la relación que existe entre los indicadores nacionales de empleo y pobreza y el crecimiento de los procedimientos de FI del cual se puede inferir que el crecimiento de adquisiciones por ferias inclusivas está alineado a la estrategia de fomento del empleo y disminución de la pobreza en el país.

### **Gráfico N°1 – Relación Inversa Indicadores Nacionales de Empleo y Pobreza Vs crecimiento de procedimientos de FI**

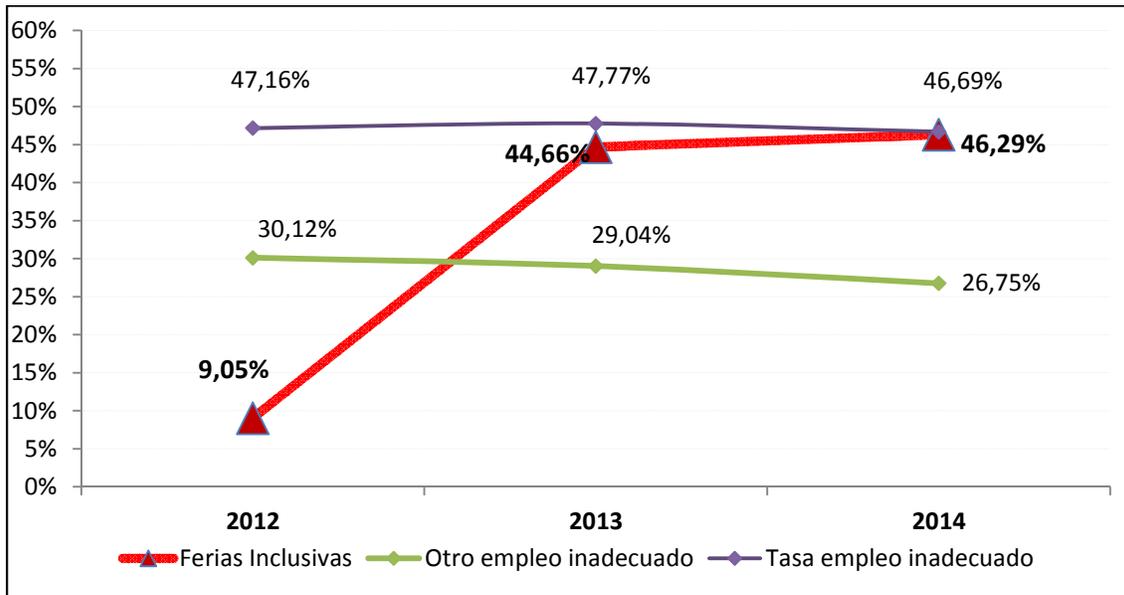
---

<sup>2</sup> Ver Resolución N°. 047-11



## ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA



Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, INEC

Elaborado por: el autor

La brecha económica conocida como el acceso a los bienes que demanda el mercado público con respecto a la oferta de los agentes económicos de sectores vulnerables y de la economía popular y solidaria, identifica las probabilidades que existen para impulsar el crecimiento económico y desarrollo de los AEPYS mediante la adjudicación de procedimientos de contratación pública inclusivos<sup>3</sup>. Entre los hallazgos más relevantes se identificó que, el 58% de la población pobre por NBI<sup>4</sup>, se dedica a la actividad económica de la agricultura, ganadería, silvicultura o pesca, el 17% al comercio al por mayor y menor, un 9% a actividades de construcción, 8% a la industria manufacturera, y el 8% restante se distribuye en otras actividades<sup>5</sup>, es decir, existe una oferta potencial que podría ser ejecutada por los sectores vulnerables para bienes y servicios relacionados con las actividades económicas antes descritas.

A través de este tipo de procedimientos inclusivos, se ha logrado insertar al mercado público a actores relacionados en actividades económicas de manufactura, adquisición de productos primarios, servicios de limpieza, entre otros. A nivel de bienes y servicios: confección de prendas de vestir, manufactura de mobiliario escolar, servicios de

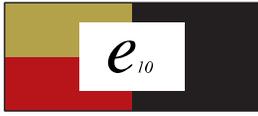
<sup>3</sup> Ferias Inclusivas

<sup>4</sup> Necesidades Básicas Insatisfechas

<sup>5</sup> SERVICIO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA-ECONÓMICA CIC, "Consultoría Para La Generación De Insumos Técnicos Dirigidos Al Diseño E Implementación De Una Política De Compras Públicas Que Promueva La Equidad Económica Y Social Desde Una Perspectiva Territorial A Través Del Procedimiento De Ferias Inclusivas-Producto 3", QUITO, 2014

Avenida 12 de Octubre N24-739 y Colón, Edificio Boreal,  
Torre A, Oficina 1301. Teléfono 382.6820

[www.estudio10.com.ec](http://www.estudio10.com.ec)



## ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

mantenimiento vial, adquisición de granola y plántulas, servicios de limpieza, adquisición de material didáctico para personas, servicio de pintura, productores de muebles, entre otros.

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

**Gráfico N°2– Adjudicaciones por procedimientos inclusivos - 2014**



**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, INEC

**Elaborado por:** el autor

Si analizamos las adjudicaciones por FI en función de actividades económicas, podemos evidenciar que la manufactura es el sector que mayor impulso tiene a través de este procedimiento de contratación, seguido por agricultura. Ver tabla N°1.



**Tabla N°1 - Monto adjudicado por Ferias Inclusivas – Actividades económicas 2012-2014**

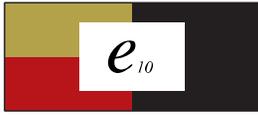
Actividad Económica	Valor adjudicado por años		
	2012	2013	2014
INDUSTRIAS MANUFACTURERAS	4,288,305.77	42,408,416.06	31,621,393.95
AGRICULTURA, GANADERIA, CAZA Y SILVICULTURA	6,938,325.48	9,432,288.82	7,770,630.69
ACTIVIDADES INMOBILIARIAS, EMPRESARIALES Y DE ALQUILER	1,006,024.67	3,412,733.19	7,907,441.15
HOTELES Y RESTAURANTES	3,098,995.60	3,475,160.84	4,502,361.28
CONSTRUCCION	89,882.28	1,301,767.29	1,478,199.68
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES	94,148.96	452,062.62	1,715,996.50
TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y COMUNICACIONES	249,375.91	203,104.00	1,448,189.69
EDUCACION	20,000.00	622,481.00	70,488.00
ADMINISTRACION PUBLICA Y DEFENSA; SEGURIDAD SOCIAL DE AFILIACION OBLIGATORIA		108,321.43	527,080.84
COMERCIO AL POR MAYOR Y AL POR MENOR; REPARACION DE VEHICULOS AUTOMOTORES, MOTOCICLETAS, EFECTOS PERSONALES Y ENSERES DOMESTICOS		32,000.00	111,545.23
OTRAS ACTIVIDADES DE SERVICIOS COMUNITARIOS, SOCIALES Y PERSONALES		40,000.00	
EXPLOTACION DE MINAS Y CANTERAS	199.80	405.00	1,000.00
<b>Total</b>	<b>15,785,258.47</b>	<b>\$ 61,488,740.25</b>	<b>\$ 57,154,327.01</b>

**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, INEC

**Elaborado por:** el autor

### **Desarrollo rural (distribución de la riqueza)**

Al referir a una estrategia inclusiva necesariamente se debe mencionar al desarrollo territorial como un eje transversal. Por ello, los sistemas de contratación pública requieren adoptar normativas y sistemas de preferencias para las adquisiciones realizadas en los territorios menos concentrados y poblados. Sin embargo, para que el sistema de preferencias por territorialidad tenga el impacto esperado, deben incorporar



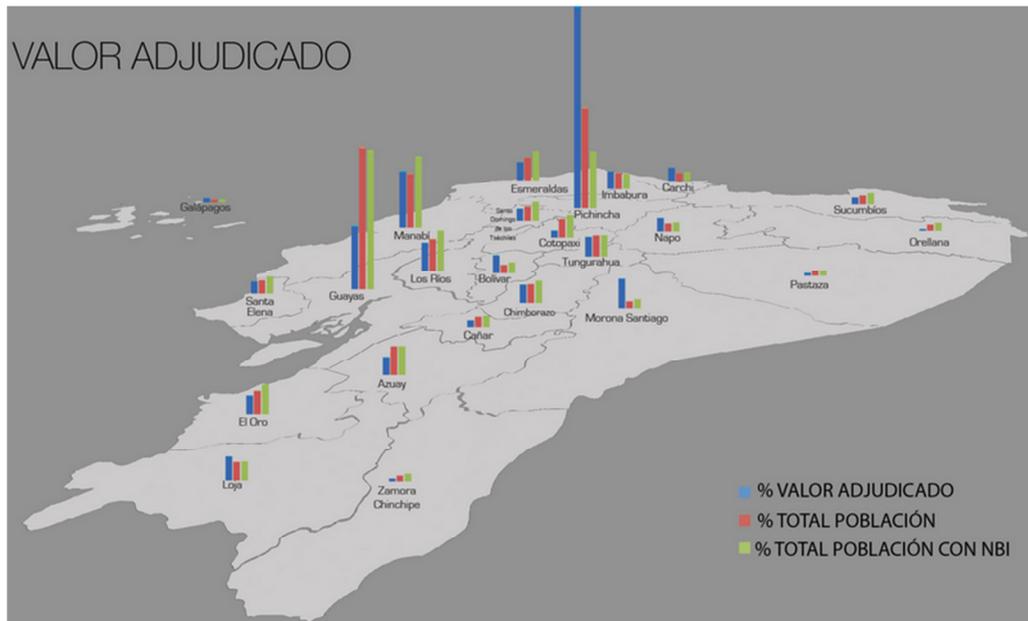
## ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

elementos económicos como es el indicador de *necesidades básicas insatisfechas* –NBI– que permita identificar concentración de centros urbanos o rurales para focalizar las adquisiciones de bienes o servicios que demanda el Estado.

En el caso ecuatoriano, durante los años 2012 al 2014, las provincias que más se han beneficiado por los procedimientos de Ferias Inclusivas corresponden a las que tienen mayor concentración de población con NBI, como es el caso de Pichincha que concentra al 10% del total de población con NBI y 36% del total adjudicado por Ferias Inclusivas, de la misma manera, las provincias de Guayas, Manabí, Los Ríos y Esmeraldas concentran 24.5 %, 12%, 7% y 4.8% de la población con NBI y del monto total contratado en Ferias, 11%,10%, 5% y 3% respectivamente. En el gráfico N° 3 se puede evidenciar claramente la relación de montos de contratación por Ferias Inclusivas, población total, y población con NBI por provincia.

### Gráfico N°3–Valor adjudicado por Ferias Inclusivas, Población Total y Población con NBI 2012- 2014



Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador, INEC

### Sostenibilidad de las mipymes.

El concepto de adjudicar bajo la modalidad de procedimientos dinámicos es un tema que ha sido analizado y puesto en marcha con la resolución SERCOP-2015-000025 de 6 de febrero de 2015, utilizando para aquello el concepto de Catálogo Dinámico Inclusivo,

Avenida 12 de Octubre N24-739 y Colón, Edificio Boreal,  
Torre A, Oficina 1301. Teléfono 382.6820  
[www.estudio10.com.ec](http://www.estudio10.com.ec)



## ESTUDIO 10

PROFESIONALES EN CONTRATACIÓN PÚBLICA

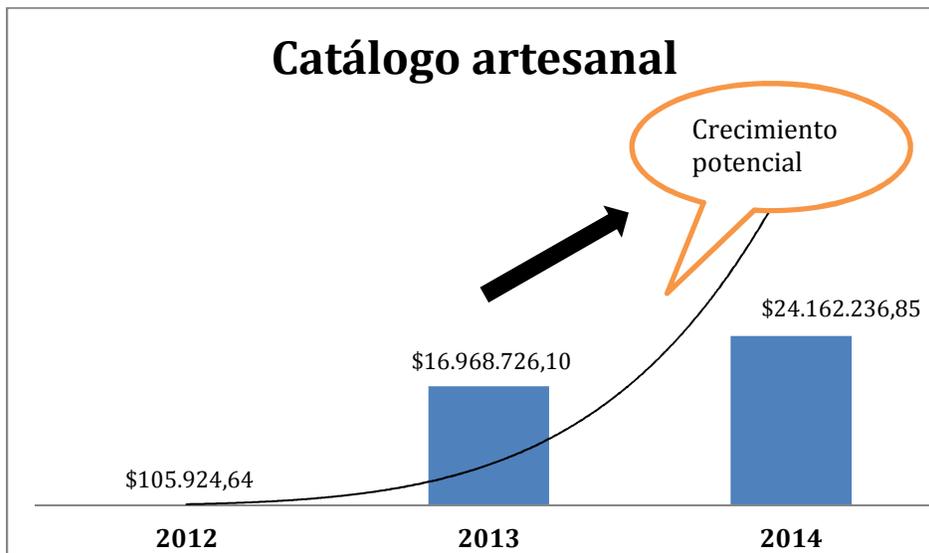
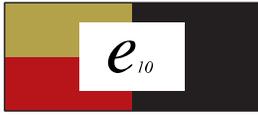
mecanismo que constituye una modalidad de compra por catálogo y que no sólo busca fortalecer un registro de proveedores para un bien o servicio específico; sino que constituye una oportunidad para incorporar de una manera dinámica a micro y pequeños empresarios para que puedan ser partícipes activos en la contratación pública de manera que puedan adjudicar continuamente órdenes de compra generadas por las entidades contratantes de una manera más eficiente y sostenible. Esta modalidad soluciona las asimetrías y canibalismo entre los pequeños oferentes por el factor precio producto de la competencia por el mercado. La determinación y adherencia a un precio fijado genera competencia desde la óptica de la eficiencia y capacidad productiva. Para ello, el despliegue de herramientas transaccionales desde la contratación pública permite mantener un repositorio abierto de proveedores y en constante actualización de categorías de bienes y servicios. Así, la introducción de **catálogos dinámicos inclusivos**, constituye un nuevo aporte realizado por la anterior administración del SERCOP para el fortalecimiento del empleo y reducción de la pobreza contemplando enfoque de territorialidad, inclusión y de producción nacional.

El catálogo dinámico inclusivo en términos generales es una tienda virtual en la que interactúan por un lado las entidades contratantes como demandantes de un bien o servicio, y por el otro lado los pequeños actores de la economía (micro y pequeños empresarios) y AEPYS. Las órdenes de compra generadas por las entidades contratantes a través de la web generan en los actores de la contratación un clima de confianza, tranquilidad, dinamismo. Además permiten la sostenibilidad de los emprendimientos consolidando las inversiones realizadas y generando el ambiente de negocios estables y con seguridad jurídica.

Volviendo al caso ecuatoriano, los resultados de las Ferias Inclusivas evidencian que existe una gran potencialidad de mantener y profundizar el Catálogo Dinámico Inclusivo dado el crecimiento en número de proveedores que en el último año fue del 73%<sup>6</sup>, lo que representa en términos monetarios más de 41 millones (ver gráfico N°4).

### Gráfico N°4 – Adjudicaciones por Catálogo Electrónico Artesanal 2012 – 2014 (Ferias Inclusivas)

<sup>6</sup> Índice de crecimiento =  $\frac{917(\text{año 2013})}{1588(\text{año 2014})} - 1$



Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública del Ecuador

En resumen, la contratación pública a través de la adopción de normativas incluyentes y de preferencias por territorialidad y producción nacional; generan oportunidades para el micro clima de emprendimientos y fortalecen la estructura de generación de empleo para las pequeñas unidades productivas. A nivel territorial, los procedimientos dinámicos inclusivos distribuyen órdenes de compra a favor de las mipymes y aepys de acuerdo a análisis económico de brechas y necesidades básicas insatisfechas (estrategia focalizada para desarrollo territorial).

Los catálogos electrónicos inclusivos son modalidades de contratación eficientes y de actualización constante sin estar supeditados a convocatorias temporales de las entidades contratantes. Los CDI generan el clima ideal para emprendimientos y pequeños negocios apalancándose en el poder de compra del Estado. Este tipo de tienda virtual permite a las entidades contratantes adquirir de forma directa los bienes y servicios de acuerdo a las capacidades productivas de los oferentes y a la territorialidad.

El objetivo de este análisis es abrir un espacio para la discusión de estos temas. En caso de que usted o su empresa tengan interés en profundizar esta temática, no dude en contactarnos. Nuestra empresa cuenta con los mejores profesionales en Contratación Pública, Derecho Administrativo y análisis técnico de mercado.