



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

REPÚBLICA DEL ECUADOR

INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

Especialización en Gestión Pública

**POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO DE LA MATRIZ
PRODUCTIVA:
MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE
VALOR AGREGADO ECUATORIANO EN LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA A PARTIR DEL AÑO 2015**

Autor: Jorge Estuardo Ruiz Pozo
Director: Amílcar Marcelo Varela Enríquez

Quito, noviembre del 2017



No.161- 2017

ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, al once días del mes de diciembre del año dos mil diecisiete, **JORGE ESTUARDO RUIZ POZO**, portador de la cédula de ciudadanía: 0400632055, **EGRESADO DE LA ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN PÚBLICA 2016-2017**, Aprobó el Estudio de Caso, con el tema: **“POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CAMBIO DE LA MATRIZ PRODUCTIVA: MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA DE VALOR AGREGADO ECUATORIANO EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA A PARTIR DEL AÑO 2015”**, dando así cumplimiento a los requisitos puntualizados en la Ley Orgánica de Educación Superior y la normativa institucional, previos a la obtención del título de: **ESPECIALISTA EN GESTIÓN PÚBLICA**.

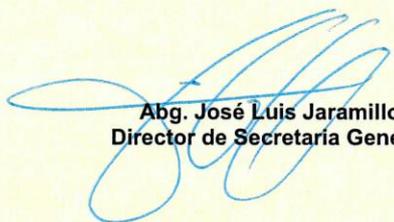
Habiendo obtenido las siguientes notas:

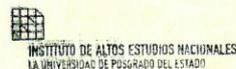
Promedio Académico: 9.28
Estudio de caso: 8.50

Nota Final Promedio: 8.89

En consecuencia, **JORGE ESTUARDO RUIZ POZO**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:


Abg. José Luis Jaramillo
Director de Secretaría General



**SECRETARÍA
GENERAL**

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAEN CERTIFICO que la presente es fiel copia del original



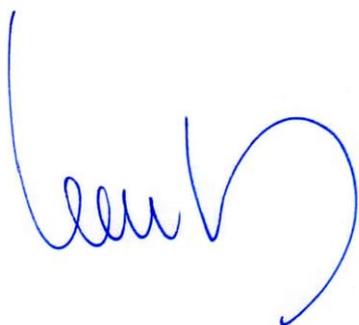
Fojas 11

Fecha 08.12.2017


Secretaría General

AUTORÍA

Yo, Jorge Estuardo Ruiz Pozo, con CC 0400632055, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad del autor del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large initial 'J' followed by several loops and a final flourish.

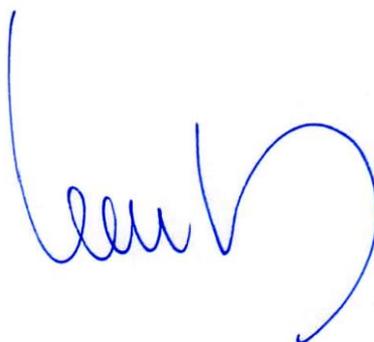
Firma

CC: 0400632055

AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este Estudio de Caso, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Quito, 18 de noviembre de 2017

A handwritten signature in blue ink, consisting of a series of loops and curves, positioned above a horizontal line.

FIRMA DEL CURSANTE

JORGE ESTUARDO RUIZ POZO

CC: 0400632055

1. Resumen

El Ecuador ha planteado cambiar su matriz productiva saliendo de una economía primario-agroexportadora fundamentada en la explotación de recursos naturales finitos, a una basada en el desarrollo de recursos infinitos: talento humano, conocimiento, innovación y valor agregado, apoyados en el desarrollo tecnológico y la industrialización del aparato productivo. Un elemento trascendental en esta estrategia es el papel que deberán desempeñar las compras estatales como un instrumento de política capaz de orientar los recursos hacia el desarrollo de una industria con visión nacionalista. En este estudio, se analizan las modificaciones a la política de Valor Agregado Ecuatoriano implementadas en los procedimientos de compras públicas a partir del año 2015 por el Servicio Nacional de Contratación Pública, a fin de determinar cómo han contribuido en la priorización del componente nacional en la compra pública. Para esto, se definieron indicadores cuantitativos (montos de contratación, participación de productores, procesos adjudicados), con información de bases de datos de contratos del Estado que permite establecer comparaciones con el periodo anterior a los cambios en la política.

Este trabajo se enmarca dentro de la línea investigativa de *Estado, Gobierno y Políticas Públicas* del Instituto de Altos Estudios Nacionales.

2. Palabras Clave

Valor Agregado Ecuatoriano¹; Compra Pública; Matriz Productiva; Producción Nacional.

¹ El Valor Agregado Ecuatoriano representa el valor económico incorporado a un bien o servicio por ecuatorianos dentro del territorio ecuatoriano al ser transformado durante el proceso productivo. De acuerdo al SERCOP “el Valor Agregado de un producto es el porcentaje que se obtiene de la relación entre el consumo intermedio de componente nacional respecto al valor de la producción a precios básicos de la Matriz Insumo Producto. Las compras de bienes y/o servicios que utilizan las empresas como insumos para generar sus productos se denomina consumo intermedio. Este porcentaje se constituye como el valor mínimo, en dólares generados dentro del territorio ecuatoriano, que un producto ofertado al Estado debe cumplir y acreditar para acceder a preferencias por producción nacional” (Codificación de Resoluciones SERCOP, 2016, p.31).

DEDICATORIA

Quiero dedicar esta etapa a mis papás, a quienes nunca pude agradecer lo suficiente,
a mi amada esposa, a mis queridos hijos y a mis hermanos, y por supuesto,
a todos quienes agregan valor a nuestras vidas.

Índice de Contenidos

1. Resumen	v
2. Palabras Clave.....	v
3. Introducción	1
4. Marco Teórico.....	3
5. Marco Normativo.....	6
6. Desarrollo	8
6.1 Mecanismos desarrollados en la contratación pública ecuatoriana para promover la apertura del mercado público a la industria nacional	8
6.2 Análisis del Valor Agregado Ecuatoriano VAE como mecanismo de política pública para incrementar el componente nacional en la contratación pública	11
6.2.1 Determinación de los Umbrales de VAE.....	13
6.2.2 Declaración del VAE de la oferta.....	15
6.2.3 Verificación de la declaración de VAE de la oferta	16
6.2.4 Normalización de procedimientos del VAE	20
6.2.5 Resultados de la política del VAE.....	21
6.3 Alternativas de mejora aplicables a la política del Valor Agregado Ecuatoriano	26
7. Conclusiones	32
8. Recomendaciones	34
Referencias	35
Apéndice A.....	37
Apéndice B	38

3. Introducción

A pesar de que las políticas económicas del gobierno ecuatoriano en los últimos años le han permitido sobrellevar circunstancias tan adversas como fenómenos naturales: erupción volcánica, inundaciones, el terremoto más grave de los últimos 67 años; así como fenómenos económicos externos: apreciación del dólar, devaluación de la moneda de los países vecinos, caída de los precios del petróleo; muy poco se ha desarrollado sobre estas políticas desde el ámbito académico. Es responsabilidad de la academia registrar para el futuro las circunstancias, políticas y decisiones tomadas en estos años por los actores públicos.

En esta línea, se considera pertinente analizar las decisiones de política pública que han sido impulsadas por el Gobierno Nacional para poner en práctica una idea que no ha dejado de ser discutida en los tratados económicos: la fortaleza de la contratación pública como instrumento para el desarrollo de más y nuevas industrias nacionales que a través de la generación de empleo, la optimización de procesos y la reinversión de excedentes, contribuyan al mejoramiento de la calidad de vida de los ecuatorianos. Parte de esas decisiones son los mecanismos implementados de reserva de mercado para los productores nacionales: el Valor Agregado Ecuatoriano, la Desagregación y Transferencia Tecnológica, el Catálogo Electrónico Industrial, la Verificación de Producción Nacional, entre otras.

La Constitución de la República del Ecuador, publicada mediante Registro Oficial 449 del 20 de octubre del 2008, en el artículo 288 del Título VI, Régimen de Desarrollo, dispone que:

Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y

solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas (CRE, 2008).

En este sentido, la Constitución pone en relevancia el papel de la contratación pública como un instrumento de política capaz de orientar los recursos estatales hacia el desarrollo económico del país. En el año 2015, la Contratación Pública representó alrededor del 7% del PIB, tomando en consideración que se trató de un año de restricciones en la inversión pública, pues esta llegó a tener niveles superiores al 12% en el 2011, llegando a ser superior incluso al volumen de todas las exportaciones no petroleras de nuestro país (Arauz, 2015, p.226). Es por ello que sigue siendo un importante motor para la dinamización de la economía ecuatoriana y para la aplicación de políticas públicas preferenciales para el fomento de la producción nacional (ver Apéndice A, % de Participación de la Contratación Pública).

Las modificaciones en la política del Valor Agregado Ecuatoriano implementadas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) a partir del año 2015, crean una reserva de mercado que privilegia la contratación pública de bienes y servicios ecuatorianos por sobre los productos importados, incluso a un precio mayor, priorizando el desarrollo productivo por sobre la mera eficiencia financiera del Estado. La política apunta al fortalecimiento de la industria nacional para la producción de bienes y servicios con mayor valor agregado en un entorno de caída de los precios internacionales de los llamados “commodities”; permite el mantenimiento y circulación de los recursos dentro del país al promover la sustitución de importaciones, y; posibilita la generación de nuevos empleos directos e indirectos. La estrategia es apoyada por gremios de productores nacionales como la Federación Ecuatoriana de Industrias del Metal, la Cámara Nacional de Pequeñas y Medianas Empresas, la Cámara de la Pequeña Industria de Pichincha, la Cámara Nacional del Calzado, de acuerdo a declaraciones de sus dirigentes recogidas por los medios de prensa (El Telégrafo, 2017).

En este contexto, es pertinente plantearse las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los mecanismos que se han desarrollado en la contratación pública ecuatoriana para promover la apertura del mercado público a la industria nacional? ¿Cómo han operado los instrumentos de política como la Verificación del Valor Agregado Ecuatoriano en la priorización del componente nacional en la contratación pública? ¿Cuáles alternativas son aplicables a la política del Valor Agregado Ecuatoriano para propiciar un mayor fortalecimiento del sector industrial ecuatoriano a través de la compra pública?

4. Marco Teórico

Varios tratadistas han desarrollado estudios alrededor de las compras públicas como instrumento de política industrial. Entre ellos están Sebastián Torres Ledezma y Nicolás Reig Lorenzi en su artículo *Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay* en el que, respecto a las políticas de protección de los países a su industria nacional en la contratación pública, escriben:

Actualmente muchos países que integran la OMC utilizan políticas discriminatorias para proteger sus industrias nacionales. Las principales políticas e instrumentos utilizados son los márgenes de preferencias en precios (leyes de «compre nacional»), los requisitos de contenido local, las reservas de mercado, las preferencias para proveedores (por subcontratación de empresas o mano de obra nacional) y numerosos regímenes especiales o de trato preferencial para las mipymes (Torres & Reig, 2008, p.152). (Ver Apéndice B, Tabla B1).

Las teorías sobre la industrialización y específicamente la Industrialización por Sustitución de Importaciones, fueron acuñadas por la CEPAL y por su director Raúl Prebisch en los años 60, como una necesidad urgente de los países latinoamericanos de enfrentar los problemas derivados del carácter periférico de sus economías y del deterioro de los términos

de intercambio con los países del centro (Báez, 1982). La génesis de la industrialización sustitutiva como estrategia de desarrollo se asocia generalmente con una reacción ante las conmociones externas que significaron la gran depresión y la segunda guerra mundial (FitzGerald, 1998).

Con los crecientes cuestionamientos a los resultados de la implementación de estas teorías en la región y con la arremetida del Consenso de Washington para la imposición de las políticas neoliberales en nuestros países, la teoría estructuralista de la industrialización mediante sustitución de importaciones empezó a perder presencia. En 1998 Valpy FitzGerald en su artículo *La CEPAL y la teoría de la industrialización*, nos señala haciendo alusión al Informe del Banco Mundial del año 1979: “La sustitución de importaciones y la inversión pública eran el centro de las estrategias de industrialización aceptadas –aunque con creciente preocupación por la eficiencia de la estructura productiva resultante– hasta fines del decenio de 1970” (FitzGerald, 1998).

Sin embargo, una aplicación errada de la teoría no invalida la teoría, tal como lo plantea el ex Sub Secretario de Inversión Pública de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, Andrés Arauz, respecto a la sustitución selectiva de importaciones con requisitos de desempeño:

Considerando el alto grado de apertura de la economía ecuatoriana, la sustitución selectiva de importaciones es una política sine qua non de la transformación productiva. La estrategia ecuatoriana no cometerá errores del pasado. No habrá industria protegida ineficiente con derechos adquiridos; el Comité de Comercio Exterior exigirá requisitos de desempeño y también tendrá obligaciones contractuales y regulatorias. Tampoco se incentivarán industrias falsas (meras ensambladoras que capitalicen el arbitraje arancelario), pues se sustituirán también bienes de capital y materias primas. La

sustitución de importaciones no solo implica disminuir las mismas, sino desarrollar y fortalecer las capacidades productivas internas para su abastecimiento mediante una política de encadenamientos y densificación industrial (Arauz, 2015, p.230).

A diferencia de las políticas implementadas en los 60s y 70s, las concesiones actuales del Estado al sector privado en materia de contratación pública, exigen el cumplimiento de requisitos de desempeño en materia laboral, fiscal, de calidad, de inversión, de tecnificación, de transferencia de conocimiento, de innovación, etc.

Álvaro Calderón escribe en su artículo “La compra pública como herramienta de política industrial”, publicado en 2016 por la CEPAL en el marco del estudio: *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*:

En los últimos años se han registrado cambios importantes tanto en los mecanismos como en los objetivos de la compra y contratación pública a nivel internacional. En general, las reformas han estado orientadas a elevar la eficiencia de los sistemas y procedimientos de compras y contrataciones, garantizar la transparencia del proceso de adjudicación y elevar el nivel de competitividad y de ahorro mediante la compra y contratación pública electrónica. En paralelo, y con cierta timidez, las compras públicas han comenzado a cumplir una función en el diseño de políticas públicas, económicas, sociales y medioambientales, orientadas a procurar un desarrollo sostenible (Calderón, 2016, p.201).

El estudio de Calderón, a pesar de que cierra sus conclusiones con la información disponible hasta el año 2015 en el Ecuador, recupera un elemento trascendental a la discusión teórica desarrollista, el papel de las compras estatales como un instrumento de política capaz de orientar los recursos hacia el desarrollo de la industria nacional.

5. Marco Normativo

La Constitución de la República del Ecuador en sus artículos: 284.2 y 284.4 orienta el quehacer productivo de la sociedad ecuatoriana y la política económica del Estado hacia la generación de mayor valor agregado nacional en el sector: “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas, la acumulación del conocimiento científico y tecnológico, la inserción estratégica en la economía mundial y las actividades productivas complementarias en la integración regional” y “Promocionar la incorporación del valor agregado con máxima eficiencia, dentro de los límites biofísicos de la naturaleza y el respeto a la vida y a las culturas” (CRE, 2008) .

En el año 2013, en el marco de las elecciones presidenciales para el período 2013-2017, el Movimiento Alianza PAIS y su entonces candidato Rafael Correa presentaron al país una propuesta de gobierno basada en 3 ejes fundamentales: *Fortalecimiento de la Sociedad, Cambio de la Matriz Productiva y Democratización del Estado* (Movimiento Alianza PAIS, 2012). A propósito de este segundo eje, en el programa se señalaba:

Nuestra burguesía primario-exportadora, históricamente, se sirvió del Estado para mantener una estructura productiva ociosa que solo protegía sus intereses particulares. Se trató de una política entreguista en la que el Estado cedía a cualquier presión de las grandes potencias, a cambio de que estas compraran nuestros bananos, camarones, cacao, atún, flores y petróleo, sin imponernos grandes barreras para la exportación. El resultado de esta política para nuestro país y los pueblos del Sur ha sido una inercia productiva y una profundización de las desigualdades (Movimiento Alianza PAIS, 2012, p.47).

Luego del triunfo electoral y a través de una construcción participativa, la propuesta de campaña fue recogida en el Objetivo 10 del Plan Nacional para el Buen Vivir:

Impulsar la transformación de la matriz productiva. Los desafíos actuales deben orientar la conformación de nuevas industrias y la promoción de nuevos sectores con alta productividad, competitivos, sostenibles, sustentables y diversos, con visión territorial y de inclusión económica en los encadenamientos que generen. Se debe impulsar la gestión de recursos financieros y no financieros, profundizar la inversión pública como generadora de condiciones para la competitividad sistémica, impulsar la contratación pública y promover la inversión privada (...)

La acumulación polarizada del capital fortalece el poder de las élites económicas que concentran los beneficios del crecimiento en una minoría (SRI, 2012), razón por la cual urge un cambio del actual régimen de acumulación. Este régimen bloquea la consecución de cambios estructurales en los actuales sistemas productivos, en especial los orientados a la transformación de la matriz productiva (...) Cabe recalcar que, desde el origen de los procesos de división internacional del trabajo, Ecuador y Latinoamérica definieron su función como proveedores de bienes primarios, tanto del agro como de actividades de explotación y extracción minera. Consecuentemente, los recursos generados de estas actividades de producción permitieron importaciones de manufacturas industriales con mayor valor agregado e intensivas en conocimiento, respecto de aquellas producidas en la región, sobre las cuales se requiere implementar procesos de incorporación de conocimiento (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, 2013).

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, expedida por la propia Asamblea Constituyente en Montecristi, mediante Registro Oficial Suplemento 395 del 4 de agosto del 2008, dispone en el artículo 9.4 y 9.5 como objetivos prioritarios del Estado, “Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional” y

“Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley” (LOSNCP, 2008).

Bajo este amplio paraguas normativo y desarrollo teórico, y con la voluntad política del Gobierno, el servicio de contratación pública ecuatoriano ha implementado desde el año 2015 varios mecanismos que pretenden cumplir con un propósito: utilizar la compra pública como instrumento acelerador de la industrialización y del cambio de la matriz productiva del país.

6. Desarrollo

6.1 Mecanismos desarrollados en la contratación pública ecuatoriana para promover la apertura del mercado público a la industria nacional

El uso de los instrumentos de política está ligado no solo a los contextos históricos sino a los liderazgos y la visión de país de los gestores públicos. Esta apreciación puede verse reflejada incluso en el perfil de los dos primeros directores del Servicio Nacional de Contratación Pública, perfil jurídico, abogados a construir, en un área donde no había casi nada, una normativa y una herramienta de contratación transparente y centralizada; versus los dos siguientes directores, cuyo perfil de economistas heterodoxos los colocó en una nueva etapa marcada, además, por la utilización de la contratación pública como herramienta de inclusión y desarrollo productivo.

En esta nueva etapa, varios han sido los mecanismos de política pública introducidos en las compras estatales para reducir las barreras de entrada al mercado público para la industria ecuatoriana: (a) la Verificación de Producción Nacional, (b) el Catálogo Industrial, (c) la Desagregación Tecnológica, (d) el Catálogo Dinámico Inclusivo, (e) las preferencias por Valor Agregado Ecuatoriano. A continuación una descripción de cada uno de ellos:

6.1.1 Verificación de Producción Nacional, es un proceso mediante el cual, previo a la autorización de importación de un producto por parte de las entidades del Estado, el SERCOP realiza un análisis y verificación de la capacidad de producir ese bien o servicio en el Ecuador, mediante la búsqueda de proveedores locales en bases de datos, gremios productivos, medios digitales, etc. En caso de encontrarse capacidad nacional, total o parcial, el producto pasa a la “Lista de CPC² de Producción Nacional” y la importación por parte de la entidad contratante es negada o condicionada a la existencia de transferencia tecnológica a receptores nacionales.

6.1.2 Catálogo Industrial, es una herramienta que permite estandarizar los requisitos y especificaciones técnicas de bienes adquiridos con recurrencia por el Estado y, a través de un convenio marco de provisión de esos bienes, los fabricantes se comprometen a entregarlos en las condiciones requeridas a través de una compra simplificada. En el catálogo industrial, esta provisión está reservada solo para fabricantes ecuatorianos. Con alrededor de seis mil productos y cerca de 300 millones de dólares adjudicados durante el 2016, el catálogo industrial es actualmente un importante instrumento de la contratación pública (Informe SERCOP, 2016).

Como parte de las estrategias instrumentadas a través del catálogo industrial hacia la innovación, por iniciativa conjunta entre el Ministerio Coordinador de Talento Humano, la Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología y el Servicio Nacional de Contratación Pública, se lanzó en el año 2015 el concurso INGENIATEC, un proceso exhaustivo de selección de proveedores del Estado de productos que involucran el desarrollo tecnológico, la innovación, la calidad y la sustitución de importaciones, con la vinculación con Universidades y Escuelas

² CPC es el código establecido en la Clasificación Nacional de Productos Versión 2.0 y que es utilizado por el SERCOP para la identificación de productos en la contratación pública. Tiene su sustento en la Clasificación Central de Productos Versión 2.0 preparada por la Organización de Naciones Unidas ONU, lo que garantiza su compatibilidad a nivel internacional hasta cinco dígitos y a nivel nacional hasta nueve dígitos (Clasificación Nacional Central de Productos, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, 2012).

Politécnicas, otorgando al ganador del proceso la certeza de la compra pública por al menos 2 años como incentivo a la inversión en la producción nacional. En la actualidad 21 productos han sido acreedores a esta reserva y se prepara la segunda fase del concurso para incrementar el número de productos y productores seleccionados.

6.1.3 La Desagregación Tecnológica, el SERCOP ha regulado los requerimientos para la transferencia y desagregación tecnológica de los productos que importa el Estado ecuatoriano, de acuerdo a sus distintos niveles de intensidad tecnológica, así como para la desagregación de los componentes de obras. Las herramientas de desagregación tecnológica de obras están aún en construcción y funcionan de la misma forma que el catálogo industrial, sólo que en esta ocasión el objeto de la contratación son bienes que forman parte de la provisión de obras o servicios llave en mano para el Estado. Cuando un bien incluido en el listado de desagregación tecnológica va a ser utilizado en un proyecto para el Estado, éste debe ser adquirido a los productores ecuatorianos registrados.

6.1.4 Catálogo Dinámico Inclusivo, es una herramienta creada para favorecer y privilegiar la adquisición de bienes y servicios de producción nacional y que son ofertados por los actores de la Economía Popular y Solidaria, artesanos, micro y pequeñas empresas. Durante el 2016, 900 productos por 232 millones de dólares se adjudicaron a cerca de 12 mil organizaciones y actores de la economía solidaria mediante el catálogo inclusivo (Informe SERCOP, 2016).

6.1.5 Valor Agregado Ecuatoriano, las políticas de preferencia por Valor Agregado Ecuatoriano aplican a los procedimientos de régimen común de la contratación pública: subasta inversa electrónica, licitación, cotización y menor cuantía. 2.952 millones de dólares se transaccionaron en el año 2016 a través de estos mecanismos, sólo en subasta inversa el monto representó 1.313 millones (ver Apéndice A, Resumen de Procesos); el impacto de una

política de privilegio a la producción nacional aplicada a los procedimientos de mayor uso entre las entidades contratantes puede llegar a ser altamente significativo; esta es la razón de que el presente estudio se concentra en los cambios implementados en dicha política en los últimos años.

Cada uno de estos instrumentos de política pública merece un análisis de resultados exhaustivo. Los indicadores de impacto se verán reflejados a mediano plazo, pues éstos no se pueden medir aislados de las demás políticas y condiciones internas y externas del sector productivo ecuatoriano.

6.2 Análisis del Valor Agregado Ecuatoriano VAE³ como mecanismo de política pública para incrementar el componente nacional en la contratación pública

La metodología del Valor Agregado Ecuatoriano privilegia, desde su propia construcción, la contratación pública de bienes y servicios ecuatorianos por sobre los productos importados, con lo cual se fortalece la industria nacional, se mantiene en circulación los recursos dentro del país al promover la sustitución de importaciones y se posibilita la generación de nuevos empleos directos e indirectos.

Si bien las autoridades nacionales intentaron cumplir con el mandato constitucional de generar preferencias a la producción nacional en la contratación pública mediante las resoluciones RE-INCOP-2013-0000089 de junio del 2013, RE-INCOP-2013-0000096 de julio del 2013 y RE-SERCOP-2014-0000019 de noviembre del 2014, estas no tuvieron ningún efecto real debido primero, a que se emitieron con carácter voluntario para la entidades contratantes hasta que el SERCOP desarrolle los instrumentos informáticos para su aplicación; segundo, a la imposibilidad de generar herramientas de control de las

³ El SERCOP utiliza la nomenclatura de VAE, Valor Agregado Ecuatoriano, para referirse a una estrategia de política implementada en la contratación pública que privilegia la producción nacional. No se refiere al concepto contable de Valor Agregado Nacional como la diferencia entre el precio de venta y el costo de producción.

declaraciones de los oferentes; y tercero, a que según estas resoluciones la contratación pública ecuatoriana utilizaría los umbrales de VAE establecidos por la Organización Mundial de Comercio para considerar un producto de origen nacional, esto es 40% para bienes y 60% para servicios, porcentajes difícilmente alcanzables en la mayoría de los casos para nuestra anémica industria nacional. Por ello los productos importados continuaron compitiendo libremente con los productos locales.

Finalmente, mediante resolución RE-SERCOP-2015-0000031 del 13 de mayo del 2015 se expide la “Metodología para la aplicación de preferencias por Valor Agregado Ecuatoriano VAE por producto correspondiente a los umbrales definidos para los códigos del clasificador central de productos CPC utilizados en los procedimientos de contratación pública para la adquisición de bienes”, mediante la cual se establecen los porcentajes de VAE por encima de los cuales una oferta puede considerarse de origen nacional, individualizados por sector productivo y acordes a la realidad de la industria ecuatoriana (Dirección de Estudios SERCOP, 2015).

Tal como lo menciona la CEPAL en su recientemente publicado estudio sobre *Los desafíos del Ecuador para el cambio estructural con inclusión social*, “Uno de los aspectos más complejos de la implementación del sistema de contratación pública ha sido la determinación del VAE. En los últimos años, se ha producido un largo debate entre las diferentes entidades relevantes —SERCOP, Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), Ministerio Coordinador de la Producción Empleo y Competitividad (MCPEC), y el Servicio de Renta Interna (SRI) — respecto a la metodología de cálculo del VAE. En la actualidad luego de analizar y desechar diferentes opciones, el SERCOP decidió utilizar la declaración realizada por el oferente para determinar el VAE.” (CEPAL, 2016).

La complejidad y fiabilidad de la declaración del VAE siempre se consideró una limitante. Utilizando las herramientas informáticas, actualmente el oferente realiza la declaración de VAE del producto al presentar su oferta, directamente en línea en el portal del SERCOP, mediante dos simples pasos: 1. Debe responder SI o NO a la pregunta de si es intermediario de la totalidad de los productos de la oferta; en caso de que SI sea intermediario, no accede a las preferencias por VAE. 2. En caso de que responda NO a la pregunta, es decir, en caso de que se trate de un productor nacional, debe declarar los montos de los insumos que importó o que compró localmente pero que son importados y que utilizará en la fabricación del producto objeto del contrato. De esta forma el porcentaje de Valor Agregado Ecuatoriano de la oferta se calcula indirectamente, restando del 100% los valores que no son ecuatorianos (Codificación SERCOP, 2016).

Partiendo de la realidad de que gran parte de las adquisiciones de bienes y servicios que realiza el Estado ecuatoriano son de origen extranjero (Compromiso SERCOP, 2016), urge una política de incentivos para aquellos productores que participan de la contratación pública y cuyos productos tienen que competir con los importados, los cuales, por las condiciones de mercado, muchas veces pueden producirse a menores precios que los nacionales. Pero existen algunos sectores que evidentemente pueden sentirse afectados y por lo tanto generar rechazo a dicha política pública. Nos referimos a los sectores intermediarios e importadores que participan en la contratación pública, sectores que por mucho tiempo fueron beneficiados con adjudicaciones en las compras del Estado.

6.2.1 Determinación de los Umbrales de VAE

Para ejecutar esta política la primera ruptura fue determinar cuál producto, bien o servicio, es nacional y cuál no. De acuerdo a las reglas de la Organización Mundial de Comercio cuando un bien contiene un 40% de insumos de origen nacional puede considerarse como nacional, y en el caso de los servicios este valor asciende al 60% (Dirección de

Estudios SERCOP, 2015). Sin embargo, en una economía con baja industrialización como la ecuatoriana, estas reglas no pueden ser aplicadas según el estándar mundial determinado por las grandes potencias industriales.

Por ello, a través del análisis de la Matriz Insumo Producto que publica el Banco Central, el SERCOP pudo determinar los porcentajes de insumos nacionales (consumo intermedio) que utilizan los distintos sectores industriales del país asociados al Clasificador de Industrias de la Matriz Insumo-Producto (CIMIP), y de esa manera calcular el porcentaje mínimo de insumos nacionales que en cada sector productivo del país debe considerarse para calificar a un producto como ecuatoriano (véase la Figura 1). Mediante un proceso de desdoblamiento, esto conllevó a asignar un umbral de VAE para cada uno de los 33 mil códigos de productos (CPC) para bienes y servicios que compra el Estado (Dirección de Estudios SERCOP, 2015).

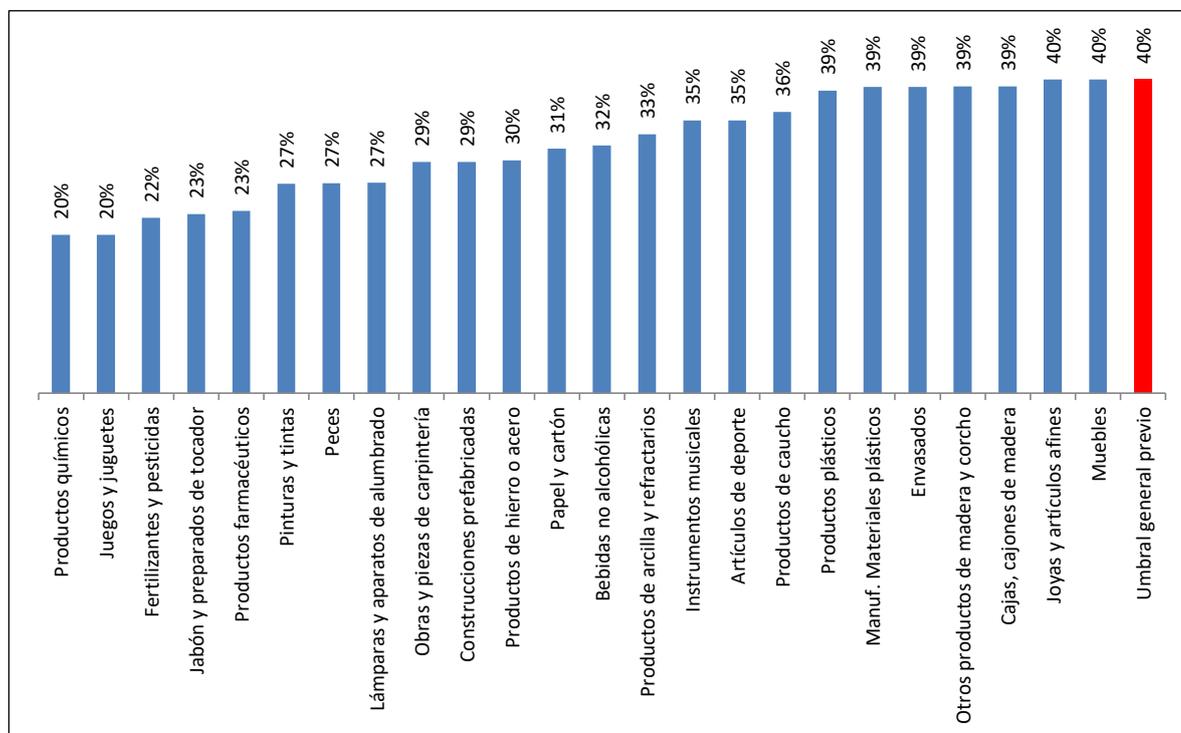


Figura 1: Umbrales de VAE por sector productivo obtenidos de la Matriz Insumo Producto - Año 2015

Fuente: Dirección de Estudios SERCOP, 2015

Esta metodología para determinar el Valor Agregado Ecuatoriano por producto en los procedimientos de contratación pública de bienes desarrollada por el SERCOP permitió incluir con prioridad en la compra pública a productores nacionales que antes se veían relegados como efecto de la competencia de precios por parte de oferentes importadores. Además resolvió un largo debate de conceptos y modelos de cálculo del valor agregado nacional propuestos por varias instituciones del sector económico del Estado y de la academia.

6.2.2 Declaración del VAE de la oferta

El segundo cambio fundamental es la determinación del VAE de la oferta. Los anteriores mecanismos para declarar el componente ecuatoriano de una oferta basados en la estructura de costos de las empresas no dieron el resultado deseado por el celo a la entrega de la información por parte de los oferentes (la información de estructura de costos y utilidades se vuelve pública).

Esta es una fórmula inversa, en lugar de declararse el componente ecuatoriano del producto, se declara el componente que no es ecuatoriano:

$$VAE_{oferta} = \left[1 - \left(\frac{a + b}{c} \right) \right] * 100$$

Donde:

- a: Monto en dólares de las importaciones directas realizadas por el oferente, relativas a los bienes, y/o servicios de la oferta presentada.
- b: Monto en dólares de las compras realizadas en Ecuador que son importadas por terceros (proveedores del oferente), relativas a los bienes y/o servicios de la oferta presentada.

c: Monto en dólares de la oferta total (este literal se lo obtendrá directamente de la oferta económica del proveedor).

La fórmula de cálculo del VAE de la oferta se introdujo en la “Metodología para la definición de una oferta como ecuatoriana en los procesos de adquisición de bienes y prestación de servicios” y se publicó con resolución RE-SERCOP-2015-0033 del 6 de julio del 2015. La fórmula simplifica enormemente la aplicación de los mecanismos de reserva de mercado para la producción nacional y con ello se ha podido generalizar a todos los procedimientos de contratación pública de régimen común.

6.2.3 Verificación de la declaración de VAE de la oferta

El tercer elemento necesario para la aplicación de la política pública es la verificación. Ya que la política de VAE constituye un beneficio para los productores nacionales, es necesario verificar que efectivamente el beneficiario de la misma sea un productor ecuatoriano. Para esto es fundamental la participación y control ciudadanos a través del levantamiento de alertas y denuncias de los procedimientos en los que podría haber inconsistencias en la declaración del VAE de la oferta (Figura 2). Tal como concluye Calderón en su estudio sobre la contratación pública en el Ecuador, “Además de calcular el VAE de un proveedor específico, es fundamental contar con mecanismos de verificación y validación de información” (Calderón, 2016).

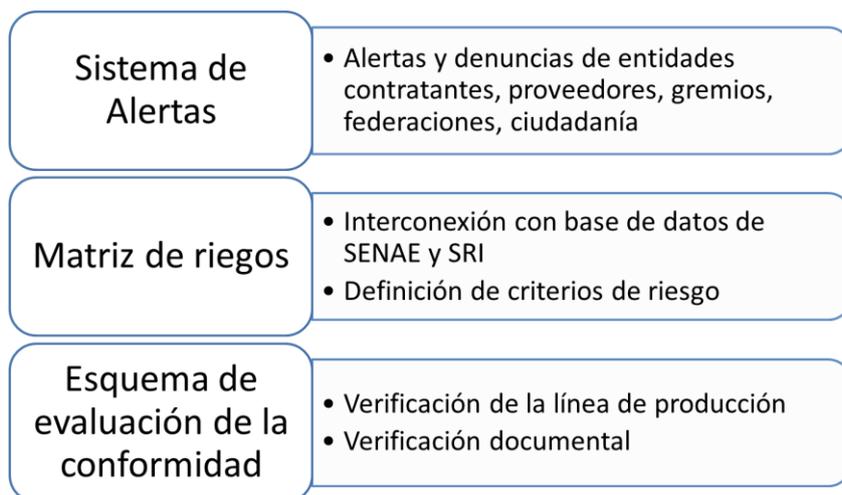


Figura 2: Verificación del VAE In Situ y Ex Post. Fuente: Dirección de Estudios SERCOP, 2016

El segundo mecanismo de control consiste en utilizar una matriz de riesgos que ubican procedimientos de contratación en los que las condiciones del oferente y de su declaración de VAE podrían configurar afectaciones a la entidad contratante o a la participación de otros oferentes en el procedimiento (Figura 3). Esta matriz de riesgo se construye a través del cruce de información del oferente y su condición de productor, importador o intermediario, de los productos objeto de la contratación, información que se obtiene del Servicio de Rentas Internas SRI, así como de las importaciones o posibles compras locales de productos importados de dichos bienes, información que se obtiene del Servicio Nacional de Aduanas del Ecuador SENA E. Se analizan factores como el riesgo histórico del proveedor, el riesgo de la entidad contratante, la dispersión del VAE declarado, el sector productivo asociado al RUC del proveedor, la diferencia del monto adjudicado con la oferta más baja, el tipo y objeto del procedimiento de contratación, entre otros.

Semana a escoger:
 Vaed_22_JUN_29_JUN_2017_SENAE_SRI

VAE Sin cond - NANDINA | IMPORTACIONES DIRECTAS | PROVEEDORES DEL PROVEEDOR | IMPORTACIONES INDIRECTAS | BASE FINAL

Show 50 entries

num_documento_importador	nom_importador	partida_arancelaria	descripcion_arancelaria	num_dai	tipo_unidades_fis_item	can_tot_unid_com_declaracion	valor_total_cif_declaracion
1190084244001	CONSTRUCTORA AUSTROREGIO CIA. LTDA.	3917400000	ACCESORIOS	02820171000001871	31-KILOGRAMO BRUTO	167006	90597.343
1792177138001	GRUPO DIFUSION CENTIFICA SOCEDAD ANONIMA DE CAPITAL VARIABLE	4901999000	LOS DEMÁS	05520171000010152	11-NUMERO DE UNIDADES	6292	65877.19
1190084244001	CONSTRUCTORA AUSTROREGIO CIA. LTDA.	3917400000	ACCESORIOS	02820171000001871	31-KILOGRAMO BRUTO	167006	90597.343
1190084244001	CONSTRUCTORA AUSTROREGIO CIA. LTDA.	8481809900	EXCEPTO VALVULAS VARIAS, UTILIZADAS PARA DIVERSOS PROPOSITOS EN UN SISTEMA DE REGO,ND REQ. INEN, EXCEPTO VALVULAS GLP USO	02820171000001871	11-NUMERO DE UNIDADES	167006	90597.343

Showing 1 to 50 of 2,747 entries

Figura 3: Despliegue de la pantalla de Matriz de Riesgos VAE. Fuente: Dirección de Riesgos SERCOP, 2017

Cualquiera que sea el mecanismo de entrada, un equipo de profesionales del SERCOP procede a realizar una verificación física del proceso de fabricación y recaba para su análisis la documentación de respaldo de los valores declarados como VAE por el oferente. La siguiente es una tabla resumen de los procesos de verificación efectuados desde julio del 2016 hasta junio del 2017.

Tabla 1
Resultados del proceso de verificación de VAE 2016-2017

Resultado de la Verificación	Matriz de Riesgos	Alerta*	Entidad**	Total Ingresadas	
Declaración confirmada	31	54	1	86	24%
Error SIN afectación	29	31		60	17%
El procedimiento se declara desierto	2	20	1	23	6%
Se cambia el adjudicatario	3	20	1	24	7%
Error CON afectación	86	81	2	169	47%
En proceso	23	22	8	53	
Total Ingresadas	174	228	13	415	
	42%	55%	3%		

Notas: *Alerta de ciudadanos o denuncia de proveedor

**Solicitud de la entidad Contratante

Fuente: Unidad de Valor Agregado Ecuatoriano SERCOP, 2017

- 415 procesos de verificación ingresados a la unidad de VAE
- 42% de los casos han venido de la Matriz de Riesgos y los restantes por Alertas ya sea de proveedores (55%) o de las Entidades Contratantes (3%).
- 362 procesos han sido resueltos (87%)
- 216 casos (60%) han terminado con inconformidades
- 146 casos (40%) han terminado confirmando la declaración

De los 362 casos verificados, 189 es decir el 52%, han terminado con la sanción al oferente por declaración errónea de su valor agregado ecuatoriano. El criterio manejado por el SERCOP ha sido sancionar al oferente en aquellos procesos en los que existe aprovechamiento de la política de VAE, es decir uso indebido y afectación a otros oferentes (ver Tabla 2). Esto da cuenta de la alta intermediación existente en la oferta pública y de la importancia de mantener controles rigurosos del sistema para evitar que la política sea utilizada erróneamente.

Tabla 2

Proveedores sancionados en el proceso de verificación de VAE 2016-2017

SANCIÓN	2016	2017	TOTAL
120 DÍAS	8	26	34
180 DÍAS	1	1	2
60 DÍAS	42	107	149
90 DÍAS	2		2
ADJUDICATARIO FALLIDO	1		1
CONTRATISTA INCUMPLIDO	1		1
SIN SANCIÓN	98	75	173
TOTAL	153	209	362
% DE SANCIONADOS	36%	64%	52%

Fuente: Unidad de Valor Agregado Ecuatoriano SERCOP, 2017

El número de proveedores sancionados durante el 2016 fue de 55 y en lo que va del 2017 ya son 134; esto representa un salto del 36 al 64% sobre el número de verificaciones

efectuadas, lo cual es un indicativo del mejoramiento de la asertividad en los análisis de riesgos.

En consecuencia, ya que la declaración de ser productor nacional la realiza el oferente directamente en el portal del SERCOP, es necesario estar atento a que no se produzcan errores en las declaraciones de VAE que, intencionalmente o no, resulten en el otorgamiento de beneficios ilegítimos con la adjudicación de contratos públicos a proveedores que intermedian el proceso. Para efectos de control, el SERCOP creó dentro de la Dirección de Control de Producción Ecuatoriana, la unidad de Verificación de VAE, la misma que se ocupa de precautelar que la política pública del VAE beneficie a aquellos productores para quienes está dirigida, realizando controles de la veracidad de las declaraciones, análisis documentales, cruce de información con bases de datos de otras instituciones del Estado, visitas técnicas a los proveedores, etc. Estos controles dirigidos se realizan producto de las alertas ingresadas por otros oferentes de la contratación que se sienten afectados o de las alertas provenientes de los análisis de riesgo de la Dirección de Riesgos del mismo SERCOP.

El control Ex Post de la declaración de VAE, pretende por un lado no interferir en el flujo ágil y normal del procedimiento de contratación y por otro reducir al máximo la posibilidad de declaraciones erróneas de VAE por parte de los oferentes, pues si las estrategias de control implementadas por el SERCOP no son suficientes, la política no beneficia al productor nacional, pierde credibilidad y solo perjudica al Estado por la erogación de recursos sin lograr los impactos deseados.

6.2.4 Normalización de procedimientos del VAE

Los recientes cambios en la política pública del Valor Agregado Ecuatoriano, si bien es cierto empezaron a implementarse desde mayo del 2015, sus definiciones quedaron finalmente oficializadas en la Resolución 072 del SERCOP del 31 de agosto del 2016,

Capítulo III, Preferencias por Producción Nacional, Sección I, “Disposiciones para la priorización de ofertas ecuatorianas de bienes, servicios y obras en los procedimientos de contratación pública”, que en su parte pertinente señala:

Art. 69.- Aplicación de criterios Valor Agregado Ecuatoriano.- Las entidades contratantes aplicarán obligatoriamente los mecanismos de preferencia a la producción ecuatoriana de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras en base a los umbrales de Valor Agregado Ecuatoriano emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública para tal efecto, como uno de los criterios de participación, evaluación y adjudicación.

Art. 72.- Reserva de mercado por Valor Agregado Ecuatoriano.- En todo procedimiento dinámico de contratación, así como en procedimientos de contratación de obra, cuando existan proveedores que oferten bienes, servicios u obras ecuatorianas, se continuará exclusivamente con dichas ofertas, excluyendo aquellas consideradas de procedencia extranjera (Codificación SERCOP, 2016).

Complementariamente a ello, se ha estandarizado el proceso de verificación de Valor Agregado Ecuatoriano, formatos, criterios, conclusiones estándar, registro de datos, hacen que el desarrollo de los procesos e informes de verificación estén homologados entre los miembros del equipo a nivel nacional y sus áreas de apoyo.

6.2.5 Resultados de la política del VAE

Los beneficios de la política de VAE se aplican en los procedimientos de contratación de Subasta Inversa Electrónica, Cotización, Licitación y Menor Cuantía, los cuales representaron en 2016 el 80% del total de las compras estatales por régimen común y el 43% del total de compras del Estado (ver Apéndice A, Resumen de Procesos). Según la información proporcionada por la Dirección de Estudios del SERCOP, en 17 meses, de

agosto 2015 a diciembre 2016, el SERCOP ha adjudicado mediante estos procedimientos 983 millones de dólares a proveedores cuyas ofertas superaron el umbral establecido para el VAE (ver Tabla 3). Se trata de 58 millones mensuales en promedio que se inyectan a la economía nacional directamente en los sectores productivos.

Tabla 3

*Montos adjudicados a proveedores que superan el umbral de VAE
Agosto2015 - Diciembre2016*

Mes	Número de adjudicaciones	Valor adjudicado	% Valor adjudicado
AGOSTO/2015	638	35.345.938,90	3,60%
SEPTIEMBRE/2015	1245	165.502.312,95	16,84%
OCTUBRE/2015	1612	119.286.106,72	12,14%
NOVIEMBRE/2015	1101	66.009.619,75	6,72%
DICIEMBRE/2015	754	54.646.523,68	5,56%
ENERO/2016	109	3.876.689,95	0,39%
FEBRERO/2016	401	19.155.036,75	1,95%
MARZO/2016	1220	63.994.159,45	6,51%
ABRIL/2016	1038	49.324.031,61	5,02%
MAYO/2016	935	48.407.195,22	4,93%
JUNIO/2016	777	41.266.966,16	4,20%
JULIO/2016	1000	52.987.664,15	5,39%
AGOSTO/2016	1223	65.331.450,22	6,65%
SEPTIEMBRE/2016	1000	52.543.740,65	5,35%
OCTUBRE/2016	1354	63.952.530,15	6,51%
NOVIEMBRE/2016	1138	59.053.954,39	6,01%
DICIEMBRE/2016	474	21.865.430,00	2,23%
Total general	16019	982.549.350,70	100,00%

Fuente: Dirección de Estudios SERCOP, 2017

Dadas las condiciones atravesadas por nuestro país en los últimos dos años que afectaron el pulmón económico de la inversión pública (erupción del volcán Cotopaxi, inundaciones por el fenómeno de El Niño, terremoto que afectó las provincias de Manabí y Esmeraldas, apreciación del dólar, devaluación de la moneda de los países vecinos, caída de los precios del petróleo), la contratación pública pasó de 8.200 millones en el año 2014 a 6.800 millones en el 2016 (ver Apéndice A, Macro indicadores). De la misma manera, las compras de bienes por régimen común, donde actúa la política del VAE, pasaron de 652

millones en 2014 a 280 millones en 2016. La siguiente tabla muestra los 15 sectores productivos más representativos de la contratación pública de bienes y cómo han variado las adquisiciones en los últimos 3 años:

Tabla 4
Principales Sectores Productivos Adjudicados 2014-2016

No.	SECTOR PRODUCTIVO	2014	%	2015	%	2016	%
1	MUEBLES	91.124.304	14%	32.441.829	4%	52.620.889	19%
2	MAQUINARIA PARA USO ESPECIAL Y GENERAL*	33.647.149	5%	44.967.288	6%	32.173.114	12%
3	PRODUCTOS DE CAUCHO Y PLÁSTICOS	33.471.930	5%	33.750.221	5%	26.007.186	9%
4	PRODUCTOS QUÍMICOS	88.005.758	14%	86.923.728	12%	25.178.496	9%
5	MATERIAL Y APARATOS ELÉCTRICOS	42.167.398	6%	92.465.678	13%	21.320.889	8%
6	PRODUCTOS DE PETRÓLEO REFINADO	6.412.949	1%	18.924.460	3%	16.326.766	6%
7	AGREGADOS PÉTREOS, ARENA Y ARCILLA	31.017.812	5%	19.854.683	3%	15.720.292	6%
8	PRODUCTOS METÁLICOS ELABORADOS**	31.112.193	5%	32.912.890	5%	19.040.275	7%
9	PRODUCTOS ALIMENTICIOS	74.718.875	11%	110.977.688	15%	13.467.604	5%
10	TEXTILES Y PRENDAS DE VESTIR	32.332.786	5%	28.410.249	4%	12.382.182	4%
11	PRODUCTOS DE CEMENTO Y VIDRIO	27.870.216	4%	24.296.558	3%	12.061.575	4%
12	DISPOSITIVOS MÉDICOS	12.671.941	2%	57.516.450	8%	8.933.803	3%
13	PAPEL, IMPRESOS Y ARTÍCULOS ANÁLOGOS	7.911.240	1%	8.673.146	1%	8.020.002	3%
14	EQUIPO DE TRANSPORTE	7.066.676	1%	26.526.151	4%	6.429.976	2%
15	CALZADO	4.111.252	1%	3.733.314	1%	3.432.462	1%

*Productos principales: maquinaria petrolera, bombas, calentadores, bandas, transformadores.

** Productos principales: cables y conductores.

Fuente: Dirección de Estudios SERCOP, 2017

Estos sectores experimentaron en general un incremento en el porcentaje de participación de sus ventas al mercado público. Por dar un ejemplo, la adquisición de muebles para el equipamiento de oficinas, unidades de salud, centros educativos, unidades de policía y justicia, etc. pasó de representar el 14% en el año 2014, al 19% en el año 2016, sobre el total de la compra anual de bienes por parte del Estado a proveedores que superaron el umbral de VAE.

Vale así mismo identificar sectores donde hubo reducción del porcentaje de participación, como el sector químico y el de alimentos. Para el caso de la compra de productos alimenticios, esto se explica debido a que su mayor componente es el programa de

desayuno escolar del Ministerio de Educación, el cual pasó en el 2016 a ser adquirido por el mecanismo de catálogo electrónico y dejó de contabilizarse en estos datos.

En el análisis de los efectos de la nueva política del VAE y de las modificaciones implementadas, claramente se identifican tres momentos: antes de la política, en el inicio de la política y al complementar la política. Esto se puede ver en la Figura 4, donde se grafica una línea de tendencia de media móvil sobre los datos del porcentaje que representan los montos adjudicados a proveedores que superan el umbral de VAE respecto al monto adjudicado total; se representan los montos adjudicados desde julio del 2014 al junio del 2017 en los procedimientos de Subasta Inversa Electrónica de bienes, considerando que mediante este procedimiento se adjudicó en 2016 el 35% del monto total de la contratación pública por régimen común:

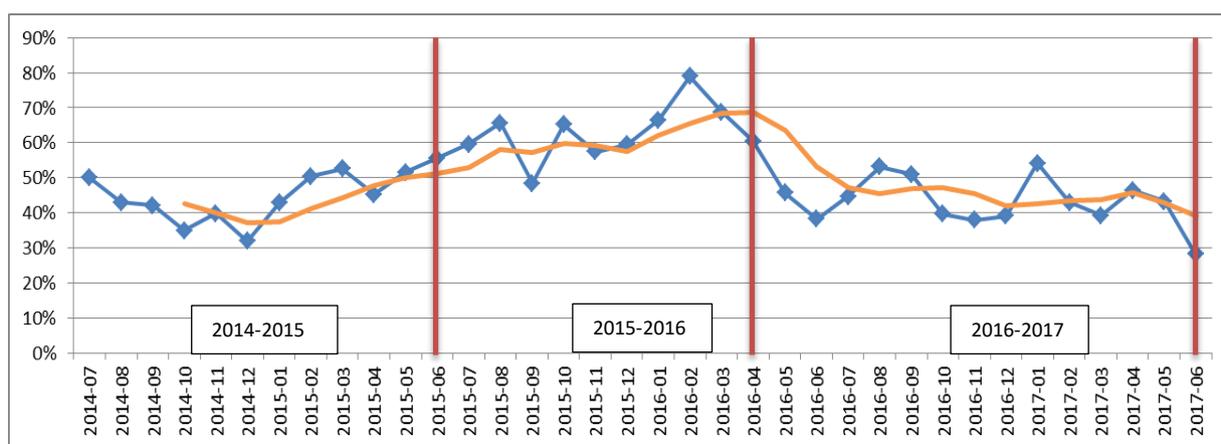


Figura 4: Porcentaje de montos mensuales adjudicados a productores nacionales respecto al total adjudicado, Subasta Inversa Electrónica, julio 2014-junio 2017. Fuente: Dirección de Estudios SERCOP, 2017

Estos momentos se explican de la siguiente manera: a) Antes de las modificaciones a la política, cuando el VAE no otorgaba beneficios de preferencia y reserva de mercado, los datos no reflejan una tendencia.

b) Luego de la implementación de la reforma y la metodología de VAE, mediante Resolución RE-SERCOP-2015-0031 (mayo 2015) y RE-SERCOP-2015-0033 (julio 2015), se nota un marcado crecimiento de los montos adjudicados a proveedores que superan el umbral

de VAE. Esta resolución permitía declarar VAE también a los intermediarios de productos nacionales.

c) A partir de la entrada en vigencia de la primera modificación a la metodología de VAE, con Resolución RE-SERCOP-2016-0049 (mayo 2016), que elimina la declaración de VAE para intermediarios, y la implementación de los mecanismos de control de la declaración de VAE del proveedor, con la creación de la unidad de verificación (julio 2016). De allí en adelante, la tendencia del número de procesos adjudicados a proveedores cuya oferta supera el umbral de VAE ha ido decreciendo, lo cual evidencia que la información proporcionada por los proveedores está siendo ajustada y que la política de incorporación en el mercado público efectivamente está llegando al productor nacional, mas no al intermediario.

La misma ruptura de la tendencia ascendente que en el caso anterior, puede verse más claramente en la Figura 5 respecto al número de contratos adjudicados a productores nacionales, en porcentaje respecto al total de contratos adjudicados en los procedimientos de Subasta Inversa Electrónica de bienes:

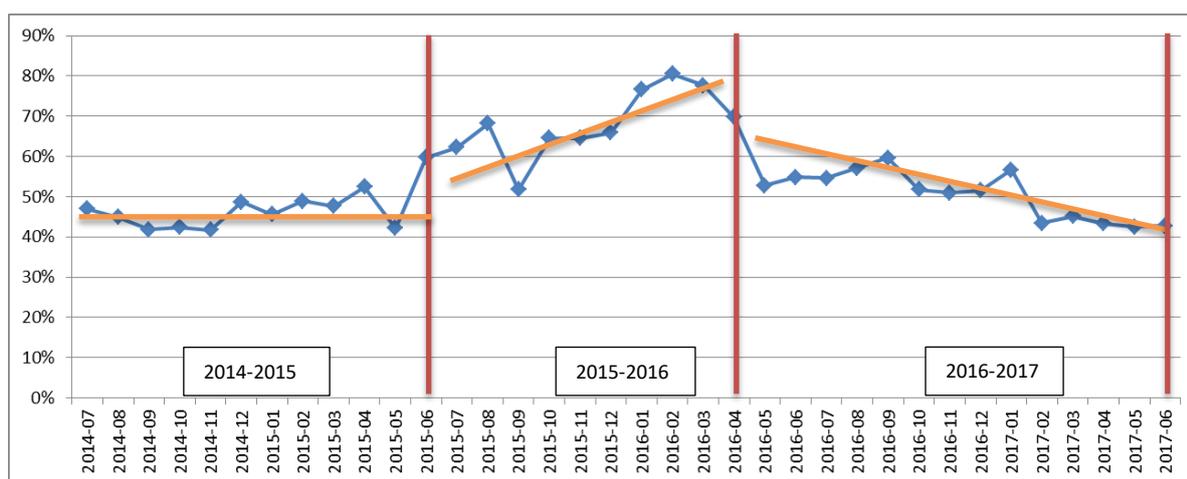


Figura 5: Porcentaje de procedimientos adjudicados a productores nacionales 2014-2017 respecto al total de procedimientos de contratación adjudicados. Fuente: Dirección de Estudios SERCOP, 2017

De acuerdo al informe Enero – Marzo del 2016 del COMPROMISO

PRESIDENCIAL N° 23618 “Valor Agregado Nacional en las Compras Públicas” enviado

por el Director General del SERCOP a la Presidencia de la República, expresa: “En los 1.839 procedimientos analizados se adjudicó un monto total aproximado de 80 millones de dólares, de los cuales el 42,15% contiene valor agregado ecuatoriano que en monto significó casi 34 millones de dólares. Significa que de cada dólar adjudicado 42,15 centavos de dólar se quedan en nuestro país”. En el mismo informe pero del trimestre Octubre Diciembre del 2016, se indica: “En los 4.136 procedimientos analizados se adjudicó un monto total alrededor de 235 millones de dólares, de los cuales el 14,52% contiene valor agregado ecuatoriano que en monto significó alrededor de 34 millones de dólares. Significa que de cada dólar adjudicado 14,52 centavos se quedan en nuestro país” (Compromiso SERCOP, 2016).

Estos informes señalan una reducción del componente nominal de valor agregado ecuatoriano en la contratación pública que coincide con el análisis aquí realizado, el mismo que fuera de desalentar la aplicación de las modificaciones a la política evidencian la necesidad de mantener la verificación de las declaraciones de VAE en los procedimientos de contratación, pues si la compra pública está priorizando la participación de la producción ecuatoriana, los instrumentos de control buscan que los beneficios de dicha priorización lleguen efectivamente a los sectores productivos nacionales.

6.3 Alternativas de mejora aplicables a la política del Valor Agregado Ecuatoriano

A fin de propiciar un mayor fortalecimiento del sector industrial ecuatoriano a través de la compra pública, será necesario profundizar la política del Valor Agregado Ecuatoriano, para lo cual se plantean las siguientes alternativas de mejora:

VAE por Procesos en Catálogo Industrial

En 2016 las compras públicas por Catálogo Electrónico representaron el 7.6% del total de compras del Estado (ver Anexo A, Gráfico 2), a mayo 2017 ese porcentaje supera el 12% de la contratación pública. Para los productos del Catálogo Industrial, el SERCOP ha desarrollado una nueva metodología para evaluar el VAE de los procesos industriales y los servicios de Software fundamentada en la valoración de los procesos y subprocesos de transformación que se desarrollan en la producción de los bienes y servicios. El umbral de VAE se califica en función de los procesos mínimos que deben ser desarrollados en la industria o mediante encadenamientos productivos nacionales para que un producto sea considerado como ecuatoriano, de acuerdo a la realidad del sector. La generalización de esta metodología en el catálogo permitirá a futuro obtener resultados mejor direccionados y favorables para los sectores priorizados de la industria.

Verificación de VAE

Los procesos de verificación de VAE están ocasionando el sinceramiento de los proveedores respecto de su componente de VAE. Del 81% de oferentes que declararon superar el umbral de VAE en procedimientos de Subasta Inversa Electrónica en febrero del 2016, en febrero de 2017 solo fueron el 43% y esa cifra se mantiene.

Existen pocos procesos sancionatorios en los que la verificación de VAE termina con el cambio de prelación para la adjudicación del procedimiento de contratación (18). Debido a que la Matriz de Riesgos VAE, la Dirección de Riesgos del SERCOP la obtiene de los procedimientos de contratación que ya han sido adjudicados (matriz *ex post*), en el evento de que el proceso de verificación concluya con una sanción y suspensión del oferente en el Registro Único de Proveedores del Estado -RUP-, la adjudicación del contrato continúa vigente. En estos casos la entidad contratante puede continuar con la firma y ejecución del

contrato, declarar al adjudicatario como fallido o declarar desierto el procedimiento. De cualquier forma existen costos procesales para la entidad.

Como una oportunidad de mejora para ahorrar recursos al Estado, se puede elaborar una Matriz de Riesgos Ex Ante, que permita que el error en la declaración del VAE pueda detectarse antes de que el procedimiento de contratación sea adjudicado y que recaiga sobre el proveedor que declaró con error. Este control previo obligará a que exista un proceso de verificación ágil y asertivo, pues no se puede cambiar la adjudicación del procedimiento sin que se haya demostrado la culpabilidad del infractor, es decir, deberá aplicarse en circunstancias en las que la conclusión de error en la declaración es evidente e inapelable.

Intermediarios de Productos Nacionales

Es importante retomar la discusión de discriminar un intermediario que oferta al Estado productos nacionales de aquel intermediario que oferta productos importados. Desde que se tiene registro, el 62% de las ofertas adjudicadas en la contratación pública de bienes proviene de intermediarios y muchos de ellos lo hacen con productos de fábricas ecuatorianas.

Tabla 5

Procesos adjudicados a productores e intermediarios 2015-2017

AÑO	Productor	Intermediario	Total general	%
2015	3.831	5.553	9.384	59%
2016	6.603	10.394	16.997	61%
2017	1.898	4.055	5.953	68%
Total general	12.332	20.002	32.334	62%

Fuente: Dirección de Estudios SERCOP, 2017

La actual política promueve la participación directa de los fabricantes, lo cual en muchos casos no es posible, como por ejemplo cuando la contratación incluye productos de diferente índole, las ventas de fábrica operan en función de su canal de distribución, la organización de la fábrica no es lo suficientemente robusta como para presentar ofertas y

garantías, etc. De todas maneras, una política que beneficie al intermediario de productos nacionales no podrá estar por encima de los beneficios del productor y además, deberá permitir el acceso a la verificación de la declaración, esto es, el oferente deberá posibilitar la visita a la fábrica, ya sea porque se trata de un distribuidor autorizado o porque la fábrica mantiene una relación directa y consensuada con el intermediario.

Lista Verde

Los procesos de contratación en los que se ofertan productos nacionales, es decir el oferente declara un VAE por encima del umbral, generan una lista de códigos de producto CPC que constituyen los bienes y servicios que demanda el Estado y que son producidos en el Ecuador (Lista Verde). Bajo la política de incentivos a la producción nacional, estos bienes y servicios no deberían ser adquiridos en el exterior por ninguna entidad del Estado.

Por consiguiente, deberá implementarse una política en la que la adquisición de bienes de la lista de productos de fabricación nacional deberá ser realizada por las entidades contratantes a los productores registrados por el SERCOP para cada producto (reserva de mercado). En la siguiente figura se describe el procedimiento seguido por el SERCOP para la obtención de la lista de CPC de Producción Nacional (CPC a 9 dígitos).

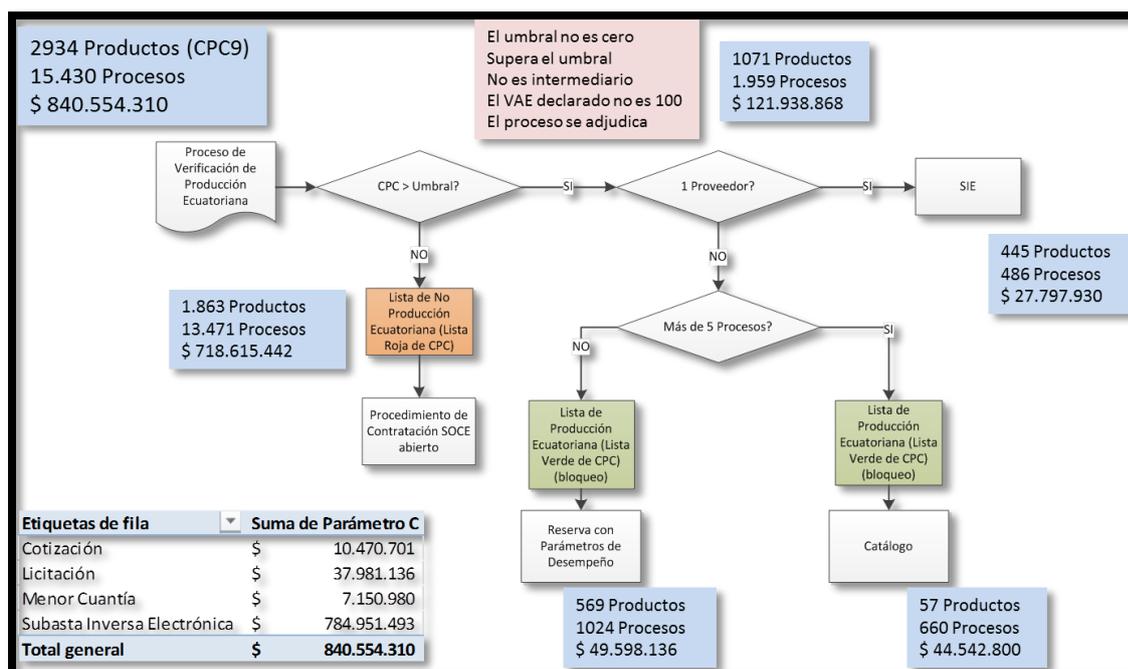


Figura 6: Flujo de elaboración de la Lista Verde. Fuente: Unidad de Producción Nacional SERCOP, 2017

Luego de elaborada la lista, se realizan procesos de verificación *In Situ* del proveedor de acuerdo a una matriz de riesgo y alertas. Los proveedores registrados son responsables de ofertar a la entidad contratante todos los bienes que puedan contemplarse en un determinado CPC.

Las entidades contratantes podrán adquirir los bienes y servicios que no constan en la Lista de CPC de Producción Ecuatoriana a través de los procedimientos competitivos de contratación establecidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública. Los bienes y servicios que constan en la Lista de CPC de Producción Ecuatoriana deberán ser adquiridos a través de los mecanismos de reserva de mercado creados para este efecto.

Requisitos de Desempeño

Para reducir la amenaza de que los mecanismos de reserva de mercado para la producción nacional provoquen conformismo en los productores locales al eliminar la competencia, el SERCOP debe incluir en los requisitos exigibles a los productores, de forma

contractual y verificable, la existencia de parámetros de desempeño, ya sean estos, requisitos de inversión, calidad, incremento de VAE, afiliación laboral, salario digno, desarrollo sostenible, etc. Tal como lo manifiesta Andrés Arauz:

Existe evidencia de que, en Ecuador, los incentivos de carácter general no cambiaron el comportamiento del capital. Por esta razón, es importante que dichos contratos contemplen requisitos de desempeño explícitos con plazos, sanciones y metas de sustitución de importaciones de bienes finales, sustitución de proveedores externos mediante la desagregación tecnológica y finalmente, en el caso de empresas de capital transnacional, la transferencia tecnológica mediante el establecimiento en el país o mediante cesión de conocimiento (Arauz, 2015, p227).

Fórmula de cálculo del VAE de la oferta

Si bien como se ha dicho, la fórmula de cálculo del Valor Agregado Ecuatoriano de la oferta simplifica enormemente la aplicación de los mecanismos de reserva de mercado para la producción nacional, es también cierto que ésta puede conllevar a distorsiones en el VAE declarado al incorporar en el cálculo las utilidades del proveedor (a más utilidades más VAE). Esto abre un abanico de motivos para incrementar la utilidad de la oferta más allá de lo razonable. En otros casos, los oferentes pueden quedar fuera de concurso al reducir su utilidad para mejorar la oferta dejando la misma por debajo del umbral del VAE.

Actualmente se plantea la posibilidad de modificar la fórmula de cálculo del VAE de la oferta, mediante el uso de un factor c (monto de la oferta) fijo, como por ejemplo el presupuesto referencial. Con ello, en los procedimientos dinámicos de subasta inversa por ejemplo, el productor podrá saber con certeza que su oferta supera el umbral del VAE y que entra a participar en la puja como productor nacional, y procederá a ofertar un valor

competitivo acorde a sus reales posibilidades frente a los otros oferentes sin la preocupación de perder el proceso por no superar el umbral.

7. Conclusiones

Si bien la compra pública no es el mayor componente del Producto Interno Bruto ecuatoriano y de ningún país, al ser un instrumento de carácter público puede ser utilizado en procesos de formulación de política para orientar el desarrollo endógeno de la economía, para fortalecer la inversión y las condiciones productivas de la industria local, y para prepararla a enfrentar el reto de conquistar mercados internos y externos en condiciones de mayor productividad y calidad.

983 millones de dólares inyectados a los sectores productivos del país en cerca de un año y medio hacen de la política de Valor Agregado Ecuatoriano un mecanismo necesario dentro de la estrategia de industrialización y sustitución selectiva de importaciones que lleva adelante el gobierno ecuatoriano. Entrevistas, Consejos Consultivos y ruedas de prensa con los representantes de la industria nacional, dan cuenta de la acogida de esta política en los sectores productivos nacionales y de la importancia del relacionamiento entre la administración pública y dicho sector.

La metodología del Valor Agregado Ecuatoriano privilegia la contratación pública de bienes y servicios ecuatorianos por sobre los productos importados, con lo cual se fortalece la industria nacional, se mantiene en circulación los recursos dentro del país y se posibilita la generación de nuevos empleos directos e indirectos. Sin embargo, existen algunos sectores que podrían sentirse afectados y por lo tanto generar rechazo a la política, nos referimos a los sectores importadores que por mucho tiempo han sido beneficiados con adjudicaciones en las compras del Estado.

El control efectivo de la declaración de VAE es necesario; pretende, sin interferir en el flujo normal del procedimiento de contratación, reducir la posibilidad de declaraciones erróneas por parte de los oferentes, pues, si las estrategias de control no logran su objetivo, la política no beneficiará al productor nacional, perderá credibilidad y solo perjudicará al Estado por la erogación de tiempo y recursos, sin lograr los impactos esperados en el proceso de industrialización para el cambio de la matriz productiva.

La política pública del Valor Agregado Ecuatoriano no es la única ni la última implementada por el SERCOP para garantizar mercados públicos a la producción nacional. Se hace necesario explorar con detalle los otros instrumentos para determinar su efectividad, nichos y el mejor equilibrio entre todos ellos para garantizar un mayor impacto en la estructura productiva ecuatoriana.

El presente trabajo confirma la necesidad de realizar un acercamiento académico a las directrices consagradas en la Constitución de la República y a las políticas públicas asociadas a ellas en los sectores económicos. En este sentido, queda claro que la contratación pública debe convertirse en un motor y estar orientada al desarrollo productivo nacional, a la inclusión económica y social, a la sustitución selectiva de las importaciones. Por ahora dejamos pendiente para un próximo trabajo la determinación necesaria de los impactos en la composición del aparato productivo nacional y su componente industrial que puedan ser asociados a la política del Valor Agregado Ecuatoriano.

8. Recomendaciones

Para un afinamiento de los mecanismos e instrumentos de la política pública del VAE, se considera importante que las autoridades del SERCOP analicen las modificaciones sugeridas en el presente estudio, como parte de la vinculación de la academia con el sector público.

Así mismo es necesario construir una base de información real alrededor de la capacidad productiva nacional, qué productos fabricamos, cuáles podemos fabricar y cuáles no, priorizar sectores con potencial de industrialización y hacia ellos apuntar las políticas de contratación pública y reserva de mercado. Tarea en la que la participación de los sectores productivos nacionalistas del país es indispensable y mandatoria. Los esfuerzos desplegados por el Servicio de Contratación Pública y por el Ministerio de Industrias en este sentido son un buen punto de partida.

Quedan algunos paradigmas por resolver, pues las entidades contratantes pueden convertirse unas veces en aliados del proceso, cuando hay conciencia en las autoridades de los beneficios que acarrea la política de VAE para el país, y otras veces en contradictores, debido a que podrían sentir afectado su presupuesto institucional. De todas maneras, el SERCOP deberá seguir trabajando con todos los actores, cámaras de la producción, actores de la economía solidaria, federaciones de productores, aquellos sectores que están convencidos de que el Ecuador debe industrializarse y cambiar su Matriz Productiva con el esfuerzo de los propios ecuatorianos y del Estado, convencidos de que hay que hacer de la compra pública no sólo un instrumento transparente, sino un instrumento al servicio de los intereses colectivos de los ciudadanos.

Referencias

- Arauz, Andrés. (2015). Cambio de la matriz productiva. En *La Nueva Economía en la Nueva Constitución del Ecuador*. (pp. 221-286). Quito, Ecuador: Publingraf.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. p. 223. Montecristi, Ecuador: Registro Oficial N° 449.
- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Montecristi, Ecuador: Registro Oficial N° 395.
- Báez, René. (1982). *Teorías sobre el subdesarrollo*. p.79. Quito, Ecuador: Universidad Central del Ecuador.
- Dirección de Estudios SERCOP. (2015). *Metodología para determinar el Valor Agregado Ecuatoriano por producto en los procedimientos de contratación pública de bienes*. p. 16. Quito, Ecuador: Servicio Nacional de Contratación Pública. Recuperado de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cuadernos-de-trabajo/>, el 3 de mayo del 2017.
- FitzGerald, Valpy. (1998-10). *La CEPAL y la teoría de la industrialización*. Revista de la CEPAL, No. EXTRAORDINARIO. p. 47-61. Recuperado el 3 de marzo del 2017 de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/19229/valpy.htm>
- Movimiento Alianza PAIS. (2012). *Programa de Gobierno 2013-2017*. p. 139. Quito, Ecuador: Movimiento Alianza País.
- Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo. (2013). *Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. p. 602. Quito, Ecuador: SENPLADES

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2015). *Metodología para la definición de una oferta como ecuatoriana en los procesos de adquisición de bienes y prestación de servicios*. Resolución RE- SERCOP-2015-0033, 6 de julio de 2015. Recuperado de http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cat_normativas/r_e_resoluciones_derogadas, el 6 de junio del 2017.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2016). *Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública*. p.286. Resolución RE- SERCOP-2016-0072, 31 de agosto de 2016. Recuperado de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/anexos/>, el 3 de mayo del 2017.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2016). *Informe Final de Rendición de Cuentas 2016*. Recuperado de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/informe-de-labores-2017>, el 18 de agosto de 2017.

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2016). *Informe de Compromiso Presidencial N° 23618 “Valor Agregado Nacional en las Compras Públicas”*. 31/03/2016 y 31/12/2016

Torres Ledezma, Sebastián. Reig Lorenzi, Nicolás. (2008). *Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay*. Cuaderno de Economía 1, Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Empresariales: Universidad Católica del Uruguay

Con el VAE más de 3.000 empresas nacionales proveen al Estado. (6 de marzo, 2017). *EL TELÉGRAFO*. Recuperado de <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/con-el-vae-mas-de-3-000-empresas-nacionales-proveen-al-estado>

Apéndice A



BOLETÍN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

2016
Millones de dólares

Versión preliminar

El Servicio Nacional de Contratación Pública presenta la evolución de la contratación pública a nivel nacional.

1. MACROINDICADORES

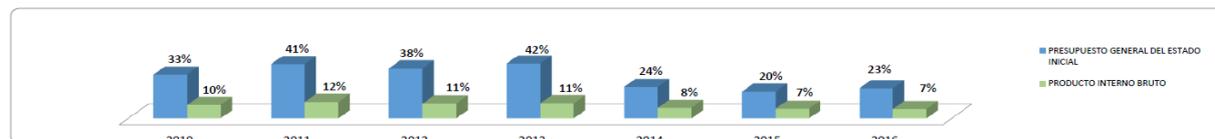
TABLA 1. MACROINDICADORES

AÑO	CONTRATACIÓN PÚBLICA (CP)	PRESUPUESTO GENERAL DEL ESTADO (PGE - INICIAL) ¹	PRODUCTO INTERNO BRUTO (PIB-NOMINAL) ²
2010	\$ 7.053	\$ 21.282	\$ 69.555
2011	\$ 9.857	\$ 23.950	\$ 79.277
2012	\$ 9.888	\$ 26.109	\$ 87.925
2013	\$ 10.843	\$ 26.109	\$ 95.130
2014	\$ 8.198	\$ 34.301	\$ 102.292
2015	\$ 7.380	\$ 36.317	\$ 100.177
2016	\$ 6.813,68	\$ 29.835	\$ 96.218

Fuente: SOCE³, Banco Central del Ecuador, y Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Dirección de Estudios de Contratación Pública

A 2016, la contratación pública representó el 23% del Presupuesto General del Estado Inicial, y el 7% del Producto Interno Bruto, con un valor adjudicado de 6.813.681.569,27 dólares.
En 2015 la contratación pública representó el 20% del Presupuesto General del Estado Inicial, y el 7% del Producto Interno Bruto.

GRÁFICO 1. % DE PARTICIPACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA



Fuente: SOCE³, Banco Central del Ecuador, y Ministerio de Finanzas
Elaborado por: Dirección de Estudios de Contratación Pública

2. RESUMEN DE PROCESOS

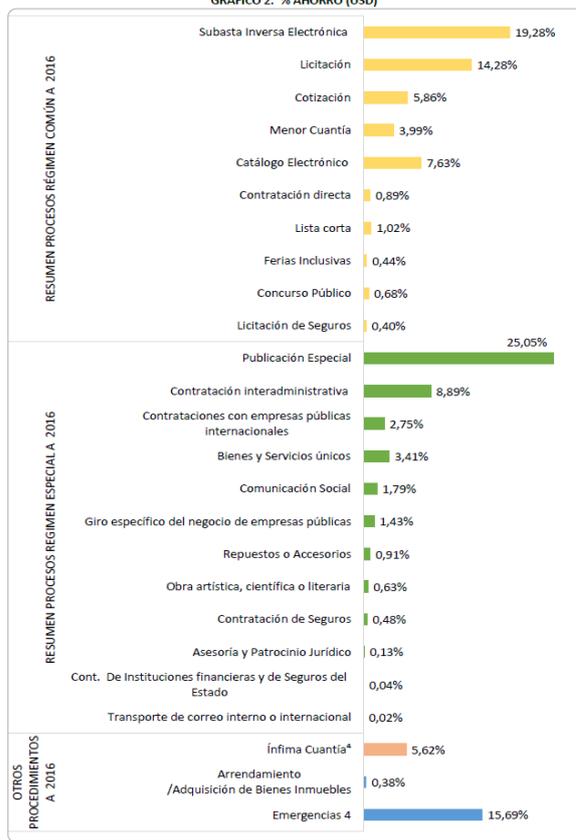
TABLA 2. RESUMEN PROCESO

PROCEDIMIENTO	No. PROCESOS 2016	PRESUPUESTO 2016	ADJUDICADO 2016	AHORRO (USD)	
				MONTO REBAJA 2016	% REBAJA 2016
RESUMEN PROCESOS RÉGIMEN COMÚN A 2016					
Subasta Inversa Electrónica	20.604	\$ 1.493,52	\$ 1.313,52	\$ 180,00	12,1%
Licitación	335	\$ 1.054,57	\$ 972,91	\$ 81,66	7,7%
Cotización	1.407	\$ 424,36	\$ 398,97	\$ 25,39	6,0%
Menor Cuantía	6.243	\$ 274,40	\$ 272,17	\$ 2,22	0,8%
Catálogo Electrónico	46.414	\$ 520,03	\$ 520,03	\$ 0,00	0,0%
Contratación directa	2.957	\$ 61,33	\$ 60,70	\$ 0,62	1,0%
Lista corta	454	\$ 71,29	\$ 69,55	\$ 1,74	2,4%
Ferias Inclusivas	407	\$ 30,08	\$ 30,08	\$ 0,00	0,0%
Concurso Público	38	\$ 48,98	\$ 46,59	\$ 2,39	4,9%
Licitación de Seguros	297	\$ 31,65	\$ 27,03	\$ 4,62	14,6%
TOTAL	79.156	\$ 4.010,20	\$ 3.711,55	\$ 298,65	7,4%
RESUMEN PROCESOS RÉGIMEN ESPECIAL A 2016					
Publicación Especial	4.180	\$ 1.707,06	\$ 1.707,06	(\$ 0,00)	0,00%
Contratación interadministrativa	2.806	\$ 607,81	\$ 605,84	\$ 1,97	0,32%
Contrataciones con empresas públicas internacionales	20	\$ 187,07	\$ 187,07	\$ 0,00	0,00%
Bienes y Servicios únicos	2.773	\$ 232,71	\$ 232,08	\$ 0,63	0,27%
Comunicación Social	2.963	\$ 122,58	\$ 121,92	\$ 0,66	0,54%
Giro específico del negocio de empresas públicas	517	\$ 97,30	\$ 97,30	\$ 0,00	0,00%
Repuestos o Accesorios	1.473	\$ 62,11	\$ 62,01	\$ 0,10	0,15%
Obra artística, científica o literaria	1.294	\$ 42,79	\$ 42,79	\$ 0,01	0,02%
Contratación de Seguros	348	\$ 33,31	\$ 32,79	\$ 0,52	1,56%
Asesoría y Patrocinio Jurídico	147	\$ 8,89	\$ 8,89	\$ 0,00	0,02%
Cont. De Instituciones financieras y de Seguros del Estado	13	\$ 2,87	\$ 2,87	\$ 0,00	0,00%
Transporte de correo interno o internacional	31	\$ 1,56	\$ 1,51	\$ 0,05	3,29%
TOTAL	16.565	\$ 3.106,07	\$ 3.102,13	\$ 3,94	0,13%
OTROS PROCEDIMIENTOS A 2016					
Ínfima Cuantía ⁴			\$ 382,82		
Arrendamiento /Adquisición de Bienes Inmuebles	1743	\$ 26,23	\$ 26,23		
Emergencias ⁴			\$ 1.068,88		

Fuente: SOCE
Elaborado por: Dirección de Estudios de Contratación Pública

¹ Presupuesto General del Estado Inicial - Es el Presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional para el ejercicio financiero anual y sirve para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público.
² El Producto Interno Bruto nominal se obtiene de la página web del Banco Central del Ecuador.
³ SOCE - Sistema Oficial de Contratación Pública.
⁴ No se incluye presupuesto ni número de procesos en Emergencias e ínfimas cuantías ya que en estos procedimientos no aplica.

GRÁFICO 2. % AHORRO (USD)



Fuente: SOCE
Elaborado por: Dirección de Estudios de Contratación Pública

Fuente: Dirección de Estudios de Contratación Pública. Boletín SERCOP 2016.

Apéndice B

Tabla B1

Régimen de protección a la industria nacional.

Países / Prácticas	Régimen general de protección a la industria nacional					Regímenes especiales / trato preferencial para mpymes		
	Márgenes preferencia en precios	Requisitos contenido local	Reserva mercado	Preferencias proveedores (1)	Otras medidas (2)	Márgenes preferencia en precios	Reserva mercado	Otras medidas (2)
Venezuela	x	x	x	x	x	x	x	x
Brasil	x	x			x	x	x	x
Sudáfrica		x		x	x	x	x	x
Argentina	x	x		x		x	x	
México		x	x		x	x	x	
Bolivia	x	x			x	x		
Colombia	x	x		x			x	
Puerto Rico	x	x		x			x	
Estados Unidos	x					x	x	
Irlanda					x			x
Corea					x			x
Chile					x			x
Nueva Zelanda					x			

Fuente: Torres Ledezma, Sebastián. Reig Lorenzi, Nicolás. (2008). *Las compras estatales como instrumento de política industrial en Uruguay*, pág.153