

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Trabajo de titulación para obtener la Maestría Profesional en  
Gestión Pública**

**TÍTULO**

**ANÁLISIS DEL PROCESO DE INCLUSIÓN DE MIPYMES  
A LA POLÍTICA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL  
ECUADOR, DURANTE EL PERIODO 2008-2016.**

**Autor: Luis Alfredo Campaña Montenegro**

**Director: Carlos Eduardo Paladines Camacho**

**Quito, septiembre de 2018**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**No.104-2018.**

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los dieciocho días del mes de septiembre del año dos mil dieciocho, **LUIS ALFREDO CAMPAÑA MONTENEGRO**, portador del número de cédula: 1715576854, **EGRESADO DE LA MAESTRÍA EN GESTIÓN PÚBLICA (2015-2017)**, se presentó a la exposición y defensa oral de su Artículo Científico, con el tema: "**ANÁLISIS DEL PROCESO DE INCLUSIÓN DE MIPYMES A LA POLÍTICA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR, DURANTE EL PERÍODO 2008-2016**", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GESTIÓN PÚBLICA**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	8.75
Artículo Científico Escrito:	8.75
Defensa Oral:	8.30

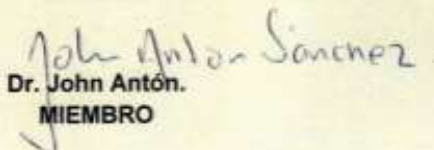
**Nota Final Promedio:** 8.63

En consecuencia, **LUIS ALFREDO CAMPAÑA MONTENEGRO**, se ha hecho acreedor al título mencionado.

Para constancia firman:

  
Dra. Soledad Varea.

**PRESIDENTE Y MIEMBRO DEL TRIBUNAL**


  
Dr. John Antón.  
**MIEMBRO**

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



Fojas 1/1  
Fecha 20/09/2018

  
Secretaría General

  
Abg. Ximena Carvajal Chiriboga.  
Directora de Secretaría General

### **AUTORÍA**

Yo, Luis Alfredo Campaña Montenegro candidato a máster, con CC 171557685-4, 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.

Quito, septiembre 2018

Atentamente,



LUIS ALFREDO CAMPAÑA MONTENEGRO  
1715576854

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de este trabajo, 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, septiembre 2018

Atentamente,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Luis Alfredo Campaña Montenegro', written over a horizontal line.

LUIS ALFREDO CAMPAÑA MONTENEGRO  
1715576854

## **Análisis del proceso de inclusión de MIPYMES a la política de contratación pública del Ecuador, durante el periodo 2008-2016.**

### **Resumen:**

El presente artículo hace un análisis sobre la inclusión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) en la política de contratación pública del Ecuador y el rol e interacción de las entidades públicas rectoras de la contratación pública, con el sector empresarial en el proceso de inclusión. El año 2008 marcó un hito importante en la política de Estado, al expedirse la nueva Constitución de la República del Ecuador quedó establecida la base para la implantación de un sistema económico social, solidario y sostenible. El modelo de fortalecimiento de la economía y el fomento del empleo consideró la inclusión de las MIPYMES en las compras públicas.

Para el año 2016, transcurridos ocho años de un complejo proceso de formulación y construcción de políticas, con aciertos y desaciertos se consolidó el Sistema Nacional de Contratación Pública. Con un enfoque inclusivo se incorporaron políticas y normas que permitieron fomentar la integración de las MIPYMES a las compras públicas y establecieron condiciones ventajosas para la participación y reserva de mercado frente a otros segmentos del tejido empresarial, dirigiendo en gran medida los recursos destinados a la compra pública al desarrollo y fortalecimiento de las MIPYMES.

**Palabra clave:** Compras Públicas. - Inclusión. - MIPYMES. - Política Pública. - LOSNCP.

### **Abstract:**

This article analyzes the inclusion of micro, small and medium enterprises (MIPYMES) in the public procurement policy of Ecuador and the role and interaction of public entities responsible for public procurement with the business sector in the process of inclusion. The year 2008 marked an important milestone in State policy, when the new Constitution of the Republic of Ecuador was issued, the basis for the implementation of a social,

solidary and sustainable economic system was established. The model of strengthening the economy and promoting employment considered the inclusion of MIPYMES in public procurement.

By the year 2016, after eight years of a complex process of formulation and construction of policies, with successes and failures, the National System of Public Procurement was consolidated. With an inclusive approach, policies and regulations were incorporated that allowed promoting the integration of the MIPYMES to public purchases and established advantageous conditions for market participation and reserve vis-à-vis other segments of the business fabric, largely directing the destinations' resources to the purchase. public to the development and strengthening of MIPYMES.

**Keyword:** Public Procurement. - Inclusion. - MIPYMES. - Public Policy. - LOSNCP.

## **I. Introducción**

Este estudio, más allá de las expectativas estadísticas y económicas, aborda especialmente el contexto histórico-normativo del proceso de inclusión de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) al Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP), profundizando en los aspectos relacionados al surgimiento de la relación entre el Estado y las MIPYMES, en una coyuntura de reformas legales y cambios administrativos en las compras públicas en el periodo 2008-2016. En concreto, este estudio pretende ser una fuente confiable de información de datos históricos normativos que influyeron directamente en la inclusión de MIPYMES al Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

El análisis del proceso de inclusión de las MIPYMES a la política de contratación pública del Ecuador durante el periodo 2008-2016, desde la perspectiva histórica, se presenta con la compilación y análisis de una serie de eventos sociopolíticos documentados a lo largo del proceso y el aporte de puntos de vista, criterios y opiniones de actores del sector público y privado como protagonistas, así como de la academia como observador crítico del proceso. Por otra parte, la evolución del marco normativo en materia de contratación

pública, se presenta con la recopilación, sistematización y análisis crítico de las normas específicas diseñadas para garantizar la inclusión y participación preferente de MIPYMES en los procesos de contratación pública del país.

La metodología aplicada en el presente artículo es de tipo histórico y jurídico. El método histórico enfocado al estudio del origen, evolución y posicionamiento de las MIPYMES en la política de Estado en el periodo de estudio, describiendo los hechos y analizando la lógica implícita en su desarrollo. Por otra parte, el método jurídico normativo, enfocado a la recopilación, organización y análisis del marco normativo específico en cuanto a su pertinencia y aplicación.

Ocho años de experiencia en el sector público en el ámbito de la contratación pública me han permitido evidenciar sustancialmente el proceso de inclusión de MIPYMES a la contratación pública, proceso que inicio desde el 2008. Los logros alcanzados fueron producto de la construcción de políticas públicas con la interacción del Gobierno y del sector de las MIPYMES, pero. *¿Cómo interactuaron los organismos rectores de la contratación pública y las MIPYMES, en su proceso de posicionamiento en el sistema de contratación pública del Ecuador?* Dos objetivos son la luz de este análisis; el primero que considera el *análisis histórico de la interacción entre las MIPYMES y los organismos rectores de la contratación pública en el periodo 2008-2016*; y el segundo, un *análisis del marco normativo enfocado al proceso de inclusión de las MIPYMES a la política de contratación pública del Ecuador*.

## **1. Importancia de las MIPYMES**

Carlos Cleri, al hablar de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) las define como, “[...] Una empresa con individuos que unen sus esfuerzos para alcanzar un beneficio económico. Precisamente, ese deseo de lucro es lo que la diferencia de cualquier otra institución de la sociedad [...]”. (Cleri, 2007, pág. 33). En Ecuador, como en otros lugares del mundo, las MIPYMES tienen una finalidad lucrativa, su finalidad es generar riqueza, por ello los individuos se asocian y conforman empresas con ese solo objetivo. Esta actividad va estructurando cadenas productivas las cuales generan para el país, beneficios

sociales y económicos. Cleri señala también que la importancia de las MIPYMES radica en la generación de riqueza, “[...] La mayor parte de creación de riqueza en la sociedad contemporánea descansa en la empresa [...]”. (Cleri, 2007, pág. 34). En Ecuador el tejido empresarial, a más de generar riqueza, contribuye a la generación de empleo y sostenibilidad de la economía, siendo este segmento uno de los más importantes en la economía de los países. Cleri destaca que las MYPIMES, como parte del tejido empresarial, son importantes dentro del sistema económico. “Las empresas son subsistemas del sistema económico. Sus acciones afectan la marcha de la economía [...]”. (Cleri, 2007, pág. 111).

Rafael Hernández aborda aspectos como la producción, empleo, desarrollo y crecimiento económico, destacando la importancia de las PYMES para las economías nacionales señalando lo siguiente:

Las pequeñas y medianas empresas, PYMES, tienen particular importancia para las economías nacionales, no solo por sus aportaciones a la producción y distribución de bienes y servicios, sino también por la flexibilidad de adaptarse a los cambios tecnológicos y gran potencial de generación de empleo. Representan un excelente medio para impulsar el desarrollo económico y una mejor distribución de la riqueza. Hoy día, los gobiernos de países en desarrollo reconocen la importancia de las PYMES por su contribución al crecimiento económico, a la generación de empleo, así como al desarrollo regional y local. (Hernández, 2006, pág. 73)

No solo en Ecuador las MIPYMES han tenido importancia en el sistema económico. En Latinoamérica las MIPYMES han sido objeto de estudio en cuanto a su protagonismo e importancia en la economía y en la generación de empleo. Enrique Herrscher respecto de las PYMES sostuvo lo siguiente:

Es difícil saber cuántas PYMES hay en nuestro continente. En la Argentina hay más de 1'300.000, que aportan el 40% del crecimiento del PBI (Producto Bruto Interno) y son responsables del 60% de los nuevos empleos. Más allá de la mera



estadística, la PYME, con sus dueños e integrantes, constituye la principal base de la clase media del país, factor primario del tejido social que a su vez es garante clave del sistema democrático. (Herrscher, 2009, pág. 16)

Como otro aporte relevante a la importancia de las MIPYMES en la economía de los países, Luz Montoya, brevemente se refiere al impacto de las PYMES en las economías internas del mundo y la redistribución de la riqueza, señalando lo siguiente:

[...] las pymes se han convertido en el motor de muchas economías. Las Pymes son responsables en el ámbito local, de aproximadamente el 80% de las decisiones económicas de los países desde una perspectiva interna (Zeballos, 2002, 3, Ospina, Sepúlveda, 2014, 20) no sólo en Latinoamérica, también en el mundo. Es así como, puede señalarse que ellas han tenido un impacto importante tanto en el crecimiento económico como en la redistribución de ingreso. (Montoya, 2016, pág. 19)

## **2. Mipymes y compras públicas**

En materia de empleo y compras públicas, otros estudios (CEGESTI - Centro de Gestión Tecnológica e Informática, 2012, pág. 5) y (Bezchinsky, 2012, pág. 191), colocan a las MIPYMES como la principal fuente de empleo en el sector privado y el principal proveedor de bienes y servicios del sector público. La Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), matiza los elementos empleo y compras públicas, los que confluyen para el diseño de las políticas. “[...] Las PYMES representan el principal ofertante en materia de bienes y servicios en América Latina y el Caribe [...] La importancia de las PYMES en el empleo regional y en la producción de los países constituye un factor importante para garantizar el diseño de políticas para su inserción en las compras públicas.” (SELA, 2014, pág. 13).

Los diferentes enfoques que se han dado al estudio de las MIPYMES (Jaramillo, 2015, págs. 44-47), (Arguello, 2015, págs. 44-46) y (BID, 2014, págs. 2-7); tienen una tendencia económica, han abordado el análisis de las MIPYMES a nivel de América del Sur y el Caribe, en función de cifras, estadísticas y resultados económicos, que son aspectos importantes. Otros estudios (Cleri, 2007) y (SELA, 2014), también han demostrado la importancia de la MIPYMES en la economía. Sin embargo, el abordaje de la situación de las MIPYMES y su inserción en las compras públicas desde mi punto de vista ha despertado un mayor interés en los últimos tiempos, es así, que la inclusión de MIPYMES en las compras públicas a partir de la formulación y construcción de política pública amerita un mayor análisis.

Existió un periodo de reformas administrativas y legales en los países de Latinoamérica, en el cual desde mi punto de vista se rebasa el ámbito económico, un periodo de tiempo de cambios y ajustes que incidieron en la estructuración de un sistema que permita el acceso de MIPYMES a las compras públicas. El Banco Internacional de Desarrollo (BID), durante la década del 2002-2012 destaca que “[...] los países de América Latina y el Caribe realizaron un notable esfuerzo por reformar sus sistemas de compras públicas alcanzando importantes impactos en términos de ahorro, transparencia y acceso de MIPYMES al mercado de licitaciones gubernamentales.” (BID, 2014, pág. 6). Sin duda la transformación de los ordenamientos jurídicos, los procedimientos administrativos son protagonistas de los efectos económico sociales provocados en las MIPYMES a partir de su inclusión en las compras públicas. Guillermo Rozenwurcel y Gabriel Bezchinsky, en la compilación *Compras públicas en América Latina y el Caribe*, señalaron que, “Ecuador establece constitucionalmente criterios generales con los que deben cumplir todas las compras públicas” (Universidad Nacional de San Martín, 2012, pág. 25).

En Ecuador, la relación entre las MIPYMES y las compras públicas, como estrategia económica, tuvo su origen con la Constitución de la República del Ecuador del 2008, la que establece como uno de los principales objetivos del régimen de desarrollo, “[...] construir un sistema económico, justo, democrático, productivo, solidario y sostenible, basado en la distribución igualitaria de los beneficios del desarrollo, de los medios de producción y en la generación de trabajo digno y estable.” (Pueblo Soberano del Ecuador,

2008, pág. 122). Esta disposición constitucional se complementó en el objetivo 11 del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, que adopta criterios para el establecimiento de un sistema económico social, solidario y sostenible. Una de sus metas fue “[...] Incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas al 2013 [...]”. (SENPLADES, 2009, pág. 86). El estudio sobre las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe, de la Secretaría Permanente del SELA, menciona que, “[...] Ecuador ha sido uno de los países de la región que ha implementado recientemente reformas legales y administrativas en el sistema nacional de compras públicas, especialmente a partir de la promulgación de la Constitución de 2008 [...]”. (SELA, 2014, pág. 50).

Los cambios estructurales en la forma de hacer política y de gobernar fueron determinantes, contribuyeron al surgimiento del entorno ideal para el florecimiento de relaciones formales entre MIPYMES y el Estado. Los elementos establecidos para la transformación del sistema económico del país previstos en la nueva Constitución se debían cristalizar, indudablemente los asuntos coyunturales políticos y económicos de un país son complejos de tratar, sin embargo, estas cuestiones debieron ser afrontadas de cara a los desafíos del nuevo marco constitucional en la búsqueda de mejorar las condiciones económicas y de empleo del país. Esto originó el debate para que la formulación y construcción de políticas se enfoquen en las necesidades y demandas del segmento empresarial de las MIPYMES. CEPAL se refiere a estos cambios estructurales señalando lo siguiente:

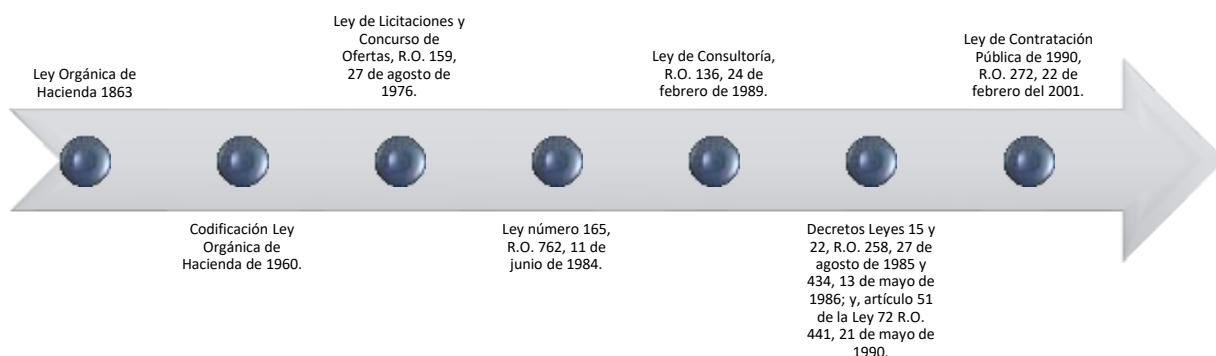
En 2007, con el advenimiento de un nuevo gobierno, se observa un cambio importante. La filosofía política se orienta hacia la recuperación del liderazgo del Estado para la reactivación del aparato productivo y del sector social. Se impulsa un nuevo proceso de planificación, programación y ejecución de proyectos pertenecientes al campo de las microempresas y pymes. La transformación en las políticas estatales –ahora de características neoproteccionistas– es un nuevo ingrediente en el análisis de la evolución en las políticas de apoyo a las pymes. (CEPAL, 2018, pág. 211)

## **II. Análisis histórico de la interacción entre las MIPYMES y los organismos rectores de la contratación pública en el periodo 2008-2016.**

“La Compra Pública es un poderoso instrumento de desarrollo, defiende la producción y el empleo nacional” (SERCOP, 2018)

La contratación pública en el Ecuador tuvo sus inicios en 1863, para contextualizar su evolución se toma como referencia la tabla de evolución del marco regulatorio de la contratación pública del Ecuador elaborada por el Doctor Juan Fernando Aguirre Ribadeneira, Ex Director del Servicio de Contratación Pública.

**Gráfico 1.** Evolución marco regulatorio contratación pública Ecuador



**Fuente:** (CEAS, 2018, págs. 11-12)

En los años noventa predominó un modelo económico de corte neoliberal que se caracterizó por una limitada intervención del Estado en el desarrollo productivo y económico del país. Este gobierno no generó mayores políticas públicas para el fomento de las MIPYMES (CEPAL, 2018), más bien, desde el aspecto orgánico y estructural del estado, en los años noventa, desaparecieron algunas entidades públicas cuya misión consistía en el desarrollo y fortalecimiento de políticas para este sector:

[...] muchos organismos públicos orientados al apoyo de las pequeñas y medianas empresas, que brindaban asistencia técnica y capacitación, y que fueron eliminados. Entre ellos se destacaban el Centro de Desarrollo Industrial (CENDES), la Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital (CEBCA), y el Centro Nacional de Promoción de la Pequeña Industria (CENAPIA). [...] El marco legal

de fomento de la pequeña industria también fue desmantelado. [...] (CEPAL, 2018, pág. 216)

Para el periodo 2003 a 2007 el estilo de política fue similar al de los años noventa, marcado por una incipiente intervención del Estado para el fortalecimiento de la MIPYMES. La principal preocupación del gobierno en ese periodo se centró en introducir al Ecuador al mercado internacional, dejando a la pequeña empresa como fuente de desarrollo social y de superación de la pobreza (CEPAL, 2018, pág. 218).

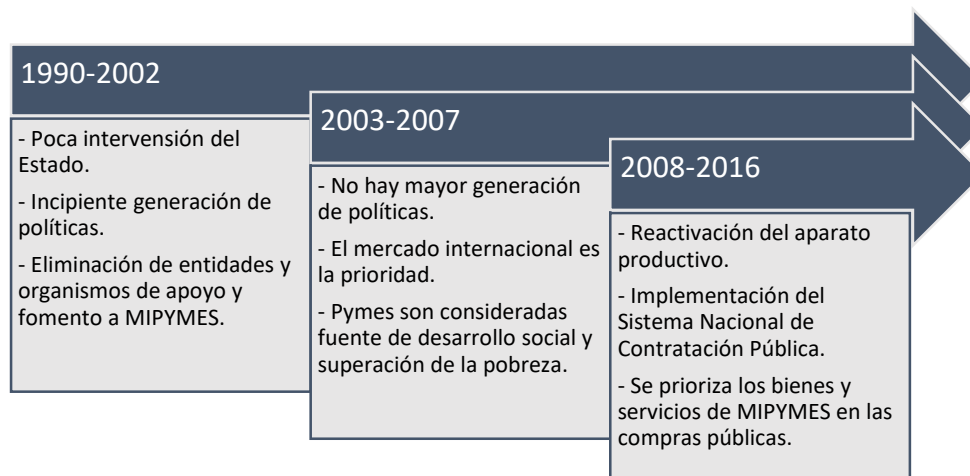
El manejo político de los 90 hasta el 2007 no se caracterizó por un apoyo frontal y contundente hacia las MIPYMES, la contratación pública tampoco fue una alternativa para mejorar la situación de las MIPYMES. El estudio realizado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), sobre las políticas e instrumentos para enfrentar el impacto de la crisis económica internacional sobre las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) de América Latina y el Caribe, menciona algunas de las necesidades de las PYMES, entre ellas la problemática de la participación preferente y reserva de mercado en las compras públicas, “Uno de las exigencias permanentes que hacen los empresarios de las PYMES, es la necesidad de que el estado promueva iniciativas que permitan que las pequeñas y medianas empresas participen de forma directa en las licitaciones del sector público [...]” (SELA, 2009, pág. 57).

A partir del 2007 el Estado retoma protagonismo en la reactivación del aparato productivo y del sector social. Durante el periodo 2008 y 2016 este modelo de desarrollo económico intervino de forma determinante en impulsar la producción y en particular al sector de las MIPYMES.

El Director Ejecutivo de la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha, declaró que el país tiene una lógica en la que se tiene que beneficiar a la mayoría y eso es considerar a las Pymes, a las EPS y a los artesanos como parte de este motor productivo del país. (C. Cisneros, comunicación personal, 10 de octubre de 2017).

Como se señala en el gráfico 2, los lineamientos generales que caracterizaron estos periodos fueron los siguientes:

**Grafico 2.** Lineamiento de la política de contratación pública hacia las MIPYMES



**Fuente:** Autor.

La falta de políticas de contratación pública dirigidas a la inclusión de MIPYMES mantuvieron a este importante sector del tejido empresarial relegado de los beneficios de las compras gubernamentales, aislado de lo que por mucho tiempo quizás fue uno de los mecanismos más valiosos para la reactivación de la economía y la generación de empleo.

El Plan Nacional de Desarrollo que contenía los lineamientos estratégicos de las políticas públicas para el periodo 2007-2010 estableció en la política número 11.20, “Fomentar la demanda interna de bienes y servicios producidos por las micro, pequeñas y medianas empresas mediante sistemas de compras públicas [...]” (SENPLADES, 2018, pág. 348). De esta forma la implementación del Sistema Nacional de Compras Públicas jugó un papel preponderante para procesar los planes de adquisición anticipados por el Gobierno Nacional; así como para el auspicio a la participación de micro, pequeñas y medianas industrias y de emprendimientos de la economía social y solidaria en el mercado de compras públicas y la determinación de las adquisiciones y contratación de bienes, obras y servicios. (SENPLADES, 2018)

Como uno de los avances más importantes que tuvo su origen en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010, en el 2008 se expidió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), con la cual se creó el Instituto Nacional de Contratación

Pública (INCOP), en entrevista mantenida con un representante del SERCOP manifestó lo siguiente:

El Director de Estudios de la Contratación del Servicio de Contratación Pública (SERCOP), declaró que el haber constituido una entidad rectora en materia de contratación pública es uno de los saltos institucionales más grandes que ha dado el país en ese tema y que tiene repercusiones muy importantes en el ejercicio de la política pública en esa materia. (R. Tejada, comunicación personal, 27 de octubre de 2017).

Desde las políticas para el desarrollo industrial, el Ministerio de Industrias y Competitividad también hizo importantes aportes para impulsar la participación de MIPYMES en la contratación pública, con el objetivo de fomentar la calidad, productividad y competitividad de la MIPYMES, lo que demostraba un claro compromiso institucional: “[...] existe una clara voluntad institucional y jurídica de favorecer la participación de estas empresas dentro de los procesos de contratación para la adquisición de los bienes necesarios [...]” (CEPAL, 2018, pág. 227).

En definitiva, el Plan Nacional de Desarrollo fue uno de los instrumentos más importantes para la implementación de políticas públicas. El Ministerio de Industrias y Productividad (MIPRO), manifestó lo siguiente:

El Economista Iturralde, funcionario del MIPRO declaró que poder contar con estrategias como es el Plan Nacional del Buen Vivir permitió marcar una ruta clara con un norte específico, el cual permitió diseñar programas de apoyo y planes de acceso a las MIPYMES. (J. Iturralde, comunicación personal, 17 de octubre de 2017).

El Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 dio continuidad a esta política pública enfocada en mejorar la economía, salir de la hegemonía neoliberal y llegar a un sistema económico soberano<sup>1</sup> regido por el buen vivir. (SENPLADES, 2009, pág. 85). El objetivo 11 de este Plan fortaleció el sistema económico social, solidario y sostenible, proponiendo “impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y

---

<sup>11</sup> Transición de un sistema marcado por la hegemonía capitalista neoliberal, que profundizó la concentración de la riqueza, la pérdida de soberanía, la privatización, la mercantilización extrema, las prácticas especulativas y depredadoras de los seres humanos. (SENPLADES, 2009, pág. 85)

fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan” (SENPLADES, 2009). Para el sector de las MYPIMES esta política marcó un antes y un después, fue un hecho que la contratación pública cumpliría un papel crucial para el desarrollo de las MIPYMES. La meta para el objetivo 11 del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013 consistió en, “[...] incrementar al 45% la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas al 2013 [...]”. (SENPLADES, 2009, pág. 86). En resumen, la propuesta del gobierno en definitiva fue la inclusión de las MIPYMES en las compras públicas.

En la tabla 1 se puede evidenciar las cifras entre 2008 y 2015, respecto a la habilitación y participación de MIPYMES en contratación pública, corroborando que el objetivo 11 del Plan Nacional de Desarrollo 2009-2013, se cumplió.

**Tabla 1.** Registro y habilitación de proveedores 2008 - 2015

REGISTRO Y HABILITACIÓN DE PROVEEDORES POR AÑO		
AÑO	REGISTRADOS	HABILITADOS
2008	23.352	56,6%
2009	52.716	46,1%
2010	31.324	43,3%
2011	22.949	48,6%
2012	20.753	76,0%
2013	20.579	81,5%
2014	18.632	71,8%
2015	67.570	67,4%
<b>TOTAL 1</b>	<b>257.875</b>	<b>43,1%</b>
NÚMERO DE PROVEEDORES POR TAMAÑO		
TAMAÑO	REGISTRADOS	PART. %
Microempresa	219907	85,5%
Pequeña	28374	11,0%
Mediana	6174	2,4%
Grande	2753	1,1%
<b>TOTAL 2</b>	<b>257.208</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** (SERCOP, 2018)

La visión de soberanía económica del gobierno enfocada a las MIPYMES se encontraba en maduración, lo que requería que las políticas de inclusión a las MIPYMES se continúen fortaleciendo, esto implicó que el sector de las MIPYMES se organice y demande mejores condiciones y mayor inclusión.



El Director Ejecutivo de la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha, declaró que la lucha eterna por la inclusión en compra pública era a diario y se quejaban todo el tiempo que no había inclusión. (C. Cisneros, comunicación personal, 10 de octubre de 2017).

El 3 de marzo de 2009 la industria textil, sector representativo de las MIPYMES, en su lucha por conseguir del gobierno una respuesta a sus necesidades, se reunió con el Ministerio de Industrias y Competitividad, donde se discutieron las estrategias para conseguir un mayor desarrollo de las MIPYMES, “[...] Tanto el ministro como la subsecretario de Mipymes, Catalina Castellanos, señalaron que las estrategias que deben aplicarse este momento, son: impulso a la asociatividad; desarrollo del emprendimiento; fomento de acceso a compras públicas [...]” (Ecuador Inmediato, 2018)

Las MIPYMES fueron generando sinergias mediante mecanismos de diálogo con el gobierno en su lucha por conseguir posicionarse. Sin embargo, había dificultad para que la respuesta del gobierno supere la mesa de diálogo, aparentemente faltaba articulación y dinamismo para transformar las propuestas planteadas en programas, proyectos y políticas.

“El Director Fundador del Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, declaró que en el discurso de la agenda del gobierno estuvo presente la micro, pequeña y mediana empresa, quizá viendo los resultados es que hubo dificultad de pasar del discurso a la acción.” (W. Araque, comunicación personal, 15 de octubre de 2017)

Debido a que la implementación de las políticas de apoyo a las MIPYMES se tornó algo deficientes, el Gobierno Nacional creó, mediante Decreto Ejecutivo No. 1669, de fecha 7 de abril de 2009, la Comisión Anti Crisis de Defensa de Empleo, cuya misión fue definir la estrategia anti crisis de defensa de empleo como un conjunto sistémico de políticas públicas, programas y proyectos, orientados a minimizar el impacto de la crisis económica internacional en el mercado laboral ecuatoriano.

La Comisión Anti Crisis de Defensa de Empleo, en materia de contratación pública, trabajó con el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) para que se incorporen en los pliegos de los procesos de contratación los márgenes de preferencia para ser aplicados en la evaluación de las ofertas, privilegiando la contratación con MIPYMES.

También se encargó de exigir a los Ministerios e Instituciones de la Administración Central e Institucional que cumplan con los márgenes de preferencia establecidos. Otra labor importante de la Comisión fue presentar al Presidente de la República una propuesta de reformas normativas, para agilizar los procesos que permitan un acceso más directo de las MIPYMES a la contratación pública.

En el año 2010, una de las acciones más relevantes del gobierno pro MIPYMES, fue la elaboración del proyecto de Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI). Al respecto:

“El Director Fundador del Observatorio de la PyME de la Universidad Andina Simón Bolívar, W. Araque, declaró que el Código Orgánico Producción Comercio e Inversiones, tiene sendos capítulos de apoyo a las MIPYMES, y hay menciones de que una forma de apoyar al sector es a través de la contratación pública.” (W. Araque, comunicación personal, 15 de octubre de 2017).

Para entonces la prensa destacaba que las estrategias para el sector productivo tomaban esa dirección, la de impulsar a las MIPYMES, con un Código de la Producción enfocado en promover su participación como proveedores del Estado (EL COMERCIO, 2012).

Con las políticas de apoyo del gobierno dirigidas a fomentar la participación de las MIPYMES en las compras públicas, el crecimiento del sector fue notable, los resultados de los esfuerzos del gobierno y el sector empresarial fueron evidentes. El Subsecretario de Mipymes y Artesanías del MIPRO, destacó el importante crecimiento de las MIPYMES, atribuyendo los resultados a la acertada gestión del gobierno (El Telégrafo, 2012).

En la tabla 2 y gráfico 3 respectivamente se puede evidenciar el crecimiento de las MIPYMES en función de habilitaciones en el portal de compras públicas según consta en el Boletín Ejecutivo 2015 del SERCOP.

**Tabla 2.** Registro y habilitación de proveedores por año 2008-2015

REGISTRO Y HABILITACIÓN DE PROVEEDORES POR AÑO		
AÑO	REGISTRADOS	HABILITADOS
2008	23.352	56,6%
2009	52.716	46,1%
2010	31.324	43,3%
2011	22.949	48,6%
2012	20.753	76,0%
2013	20.579	81,5%
2014	18.632	71,8%
2015	67.570	67,4%
<b>TOTAL 1</b>	<b>257.875</b>	<b>43,1%</b>
NÚMERO DE PROVEEDORES POR TAMAÑO		
TAMAÑO	REGISTRADOS	PART. %
Microempresa	219907	85,5%
Pequeña	28374	11,0%
Mediana	6174	2,4%
Grande	2753	1,1%
<b>TOTAL 2</b>	<b>257.208</b>	<b>100%</b>

Fuente: (SERCOP, 2018)

**Gráfico 3.** Registro y habilitación de proveedores por año 2008-2015

Fuente: (SERCOP, 2018)

La Agenda para la Transformación Productiva 2010-2013, fue otro de los instrumentos impulsado por el gobierno con una visión en relación al Rol de la Inversión Privada en el desarrollo del país y su participación en Sectores Estratégicos, esta agenda que fue elaborada por el Consejo Sectorial de la Producción no dejó de lado a las compras

públicas y las MIPYMES como herramienta de desarrollo. “Una política esencial de apoyo a este sector es su participación en los procesos de compras públicas, estableciendo mecanismos para que en los procesos de selección de proveedores se priorice la contratación con MIPYMES.” (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, 2018, pág. 119)

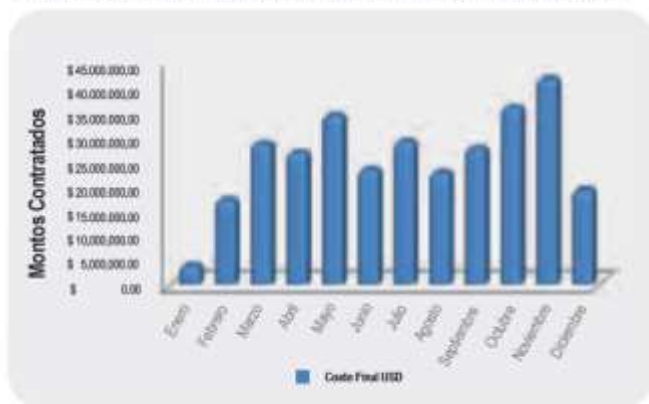
Para el 2012 se implementó un programa denominado Consorcios de Exportación para favorecer a las MIPYMES, en el marco de lo establecido en el Código Orgánico de la Producción, con la intervención de varias instituciones, entre ellas el INCOP, con la que se impulsó la creación del catálogo electrónico de MIPYMES como un aporte para el programa, lo que fue trascendental para la lucha por ganar más terreno en las compras públicas. Representante del SERCOP señaló lo siguiente:

“El Director de Estudios de la Contratación del SERCOP, mencionó que crear un catálogo específico de MIPYMES se llama reserva de mercado, las MIPYMES le van a vender ciertos bienes y servicios al Estado para seguir creciendo y competir con los más grandes.” (R. Tejada, comunicación personal, 27 de octubre de 2017).

En el gráfico 4, obtenido del Informe de Labores 2012 del SERCOP, se expuso los resultados de la implementación del catálogo electrónico, en función de los montos contratados.

**Gráfico 4.** Proveedores habilitados

MONTOS CONTRATADOS A TRAVÉS DE CATÁLOGO ELECTRÓNICO



Más de 615 millones de ítems y 308 millones de dólares en ventas.

**Fuente:** (SERCOP, 2018, pág. 22)

Cabe destacar que el origen de un catálogo electrónico de MIPYMES, fue concebido en el MIPRO, aunque posteriormente su aplicación y perfeccionamiento estuvo a cargo del SERCOP. Una nota de prensa de diario el Telégrafo citada a continuación mencionaba el hecho:

El Subsecretario de Mipymes y Artesanías del Mipro, destacó, “Hemos elaborado un catálogo electrónico de mipymes, uno de artesanos y uno de todos los actores de la economía popular y solidaria. [...] eso refleja, cómo se está vinculando a las mipymes en los procesos de contratación pública. [...]” (EL TELÉGRAFO, 2012)

Con la reelección del mismo gobierno para el periodo 2013-2017, aunque se había avanzado mucho en la inclusión de MIPYMES a la contratación pública, para ciertos sectores los resultados apenas se empezaron a dar en el 2014, por lo que aún faltaba mucho por hacer. El Presidente de la Cámara de la Pequeña y Mediana Empresa de Pichincha señaló que “el tema de compra pública que fue un logro en la inclusión de las Pymes ha sido a finales del 2014 y no los años anteriores” (C. Cisneros, comunicación personal, 10 de octubre de 2017)

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2017 no se centró exclusivamente en la participación de MIPYMES en las compras públicas, ahora desde el objetivo 10, propuso impulsar la transformación de la matriz productiva y para ello, pese a no enfocarse directamente en las MIPYMES, tampoco las dejó a un lado, el Ex Director del SERCOP, dentro del informe anual 2012 señaló:

“[...] este año, el reto es coadyuvar, desde las compras gubernamentales al cambio de la matriz productiva, con medidas de fomento a la producción nacional, sobre todo la proveniente de micro y pequeñas empresas, y actores de la economía popular y solidaria.” (SERCOP, 2018, pág. 11).

En esta etapa el gobierno no solo dirigió sus esfuerzos a continuar impulsando las MIPYMES, sino a promover la industrialización de sus productos con mayor valor agregado en el contexto del cambio de la matriz productiva. Las políticas planteadas consideraron en “Impulsar la inversión pública y la compra pública [...] Fortalecer la economía popular y solidaria–EPS–, y las micro, pequeñas y medianas empresas – Mipymes– en la estructura productiva.” (SENPLADES, 2018, pág. 77)

Entre el 2015 y 2016 los Consejos Consultivos fueron el mecanismo de participación ciudadana que le permitieron al SERCOP y las MIPYMES, articular estrategias para mejorar los servicios institucionales, implementar correctivos para eliminar barreras de acceso y profundizar la transparencia de la contratación pública. El informe de rendición de cuentas 2016 del SERCOP señala: “En el período 2016 se realizaron 54 Consejos Consultivos, de los cuales fueron 32 Consejos Consultivos Territoriales y 22 Consejos Consultivos Sectoriales.” (SERCOP, 2018, pág. 59)

Como se señala en el gráfico 5, los Consejos Consultivos como mecanismo de participación ciudadana impulsados por el SERCOP, obtuvieron varios logros, destacando la evaluación y acompañamiento de los Catálogos Dinámicos Inclusivos, estrechamente relacionado a la inclusión de MIPYMES:

**Grafico 5.** Logros de los Consejos Consultivos 2016



**Fuente:** (SERCOP, 2018)

Las MIPYMES son sinónimo de desarrollo. El Estado para incentivar y darles un mayor impulso constituyó el Sistema Nacional de Contratación Pública, donde las MIPYMES sean actores principales y no secundarios, donde los recursos destinados a la compra pública no se concentren en los grandes monopolios, sino que se redistribuyan entre todos los actores del tejido empresarial.

### **III. Análisis del marco normativo enfocado al proceso de inclusión de las MIPYMES a la política de contratación pública del Ecuador.**

Para una mayor comprensión en la tabla 3 y 4 respectivamente se presentan algunos términos relevantes y la clasificación de procesos de contratación a ser mencionados en esta sección:

**Tabla 3.** Glosario de términos

<b>GLOSARIO DE TÉRMINOS</b>	
Catálogo Electrónico	Registro de bienes y servicios normalizados publicados en el portal <a href="http://www.compraspublicas.gov.ec">www.compraspublicas.gov.ec</a> para su contratación directa como resultante de la aplicación de convenios marco.
Compra de Inclusión	Estudio realizado por la Entidad Contratante en la fase pre contractual que tiene por finalidad propiciar la participación local de artesanos, de las micro y pequeñas empresas en los procedimientos regidos por esta Ley, acorde con la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública en coordinación con los ministerios que ejerzan competencia en el área social. Las conclusiones de la Compra de Inclusión se deberán reflejar en los Pliegos.
Feria Inclusiva	Evento realizado al que acuden las Entidades Contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios, de conformidad con el Reglamento.

Piegos	Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.
Portal Compras públicas	Es el Sistema Informático Oficial de Contratación Pública del Estado Ecuatoriano.
Registro Único de Proveedores	Es la Base de Datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, habilitados para participar en los procedimientos establecidos en esta Ley. Su administración está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública y se lo requiere para poder contratar con las Entidades Contratantes.

**Fuente:** (REGISTRO OFICIAL, 2008, págs. 5-6)

**Elaborado por:** Autor

**Tabla 4.** Procedimientos de Contratación

PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN	
Bienes y servicios normalizados	Compra por catálogo (Dinámico)
	Ínfima Cuantía
	Subasta inversa electrónica (Dinámico)
	Menor cuantía (Si no es posible aplicar procedimientos Dinámicos)
	Cotización (Si no es posible aplicar procedimientos Dinámicos)
	Licitación (Si no es posible aplicar procedimientos Dinámicos)
Bienes y servicios no normalizados	Menor cuantía
	Cotización
	Licitación
Obras	Menor cuantía
	Cotización
	Licitación
	Contratación Integral por precio fijo
Consultoría	Contratación directa
	Lista corta
	Concurso público

**Fuente:** (SERCOP, 2018)



**Elaborado por:** Autor

El 4 de agosto de 2008, en el Suplemento del Registro Oficial No. 395, se publicó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP). Posteriormente por iniciativa del Presidente de la República, en marzo de 2011, se inició el tratamiento del proyecto de Ley Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la que se publicó en el Segundo Suplemento del Registro Oficial No. 100 de 14 de octubre de 2013, en la cual se crea el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP.

La LOSNCOP en el artículo 6, numeral 4, introduce el concepto compras de inclusión, para referirse al mecanismo por medio del cual las entidades del Estado debían estimular la participación de la MIPYMES en los procesos de contratación pública, permitiendo hilvanar a partir de este concepto, los criterios de participación y márgenes de preferencia que fueron desarrollados en adelante.

La LOSNCOP establece como uno de sus objetivos promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas. En un principio el artículo 25 de la LOSNCOP se enfocó en la necesidad de que en los pliegos de los procesos de contratación se incorpore valoraciones que incentiven y promuevan la participación local y nacional, dando lugar a los márgenes de preferencia que mejorarían el acceso de proveedores de origen local y nacional, sin embargo, la disposición no abordaba de forma directa a las MIPYMES. Ante este vacío legal, en el 2013 el artículo 25 fue remplazado por los artículos 25.1 y 25.2., destacando el artículo 25.2., donde se establece la preferencia en bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, y, además, a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, pequeñas y medianas empresas.

El artículo 52 de la LOSNCOP, vigente desde el 2008 hasta ser sustituido en el 2013, incorpora más beneficios para las MIPYMES, con lo que se busca privilegiar al sector en la contratación de bienes, obras y servicios, excepto consultoría, que se realicen mediante los procedimientos de cotización y menor cuantía, esto mediante la aplicación de los márgenes de preferencia en concordancia con lo establecido en el artículo 25.2 *ibídem*.

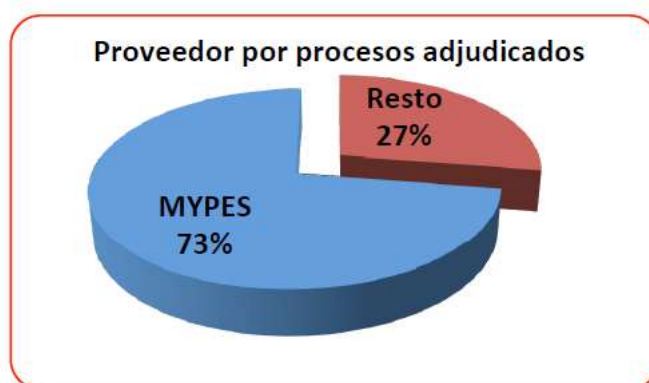
En el gráfico 6 y 7 obtenido del informe de Rendición de Cuentas 2014 del SERCOP, el comportamiento de la participación de MIPYMES en la contratación de bienes y servicios, muestra una hegemonía del sector en los procedimientos de menor cuantía y cotización.

**Gráfico 6.** Inclusión de proveedores de bienes y servicios por menor cuantía por número de procesos



Fuente: (SERCOP, 2018, pág. 69)

**Gráfico 7.** Inclusión de proveedores de bienes y servicios por cotización por número de procesos



Fuente: (SERCOP, 2018, pág. 70)

Mediante Ley<sup>2</sup>, se incorporaron disposiciones relativas a las Ferias Inclusivas. Este procedimiento ha sido uno de los más efectivos para fomentar la participación de MIPYMES en los procesos de contratación pública bajo el criterio de reserva de mercado. En este procedimiento únicamente participan en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, las micro y pequeñas unidades productivas.

En la tabla 5 obtenida del Informe de Rendición de Cuentas del SERCOP 2016, se lanzaron un total de 22 Ferias Inclusivas en ese año con varias categorías cuyos principales beneficiarios fueron las MIPYMES.

**Tabla 5.** Detalle de Ferias Inclusivas

No.	Objeto Del Procedimiento-Categoría
1	Servicio de Limpieza de Oficinas y Hospitalaria
2	Productos de Confección Textil
3	Servicio de Pintura
4	Servicio de Conexión Eléctrica
5	Impresión de Braille
6	Servicio de Cafetería
7	Servicios Asociados a un Sistema de Medición y Control.
8	Servicio de Alquiler de Vehículos de Transporte
9	Servicio de Construcción
10	Metalmecánica
11	Servicio de Mantenimiento
12	Servicios de Limpieza
13	Servicio de Transporte de Carga Pesada
14	Servicio de Preparación de Alimentos
15	Servicio de Centro de Llamadas
16	Productos Alimenticios
17	Instrumentos Musicales
18	Servicio de Transporte Institucional
19	Servicio de Radiodifusión de cuñas publicitarias en Radios Comunitarias
20	Bienes Asociados a la Construcción.
21	Fabricación de Calzado
22	Servicio de Provisión de Animales

**Fuente:** (SERCOP, 2018, pág. 42)

<sup>2</sup> Ley No. 0, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 100, de 14 de octubre del 2013.

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1700<sup>3</sup>, se expidió el Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública. Este reglamento permite en el artículo 16, calificar y diferenciar a los proveedores categorizados como MIPYMES, con el objetivo de focalizar las acciones tendientes a incentivar su participación en las compras públicas.

Ante la necesidad de regular aspectos que no se encontraban desarrollados en la propia Ley y Reglamento, el SERCOP expidió algunas Resoluciones con la finalidad de dar mayor claridad a las disposiciones de la Ley y su Reglamento.

EL 2009 el Instituto Nacional de Contratación Pública expidió disposiciones para los procesos de cotización y de menor cuantía mediante la Resolución INCOP 023-2009. En esta resolución se desarrollaron los márgenes de preferencia que establecía la LOSNCP. Esta resolución incorporó los parámetros de evaluación en los pliegos de contratación, que consistían en la asignación de porcentajes preferenciales en la calificación de las ofertas presentadas por las MIPYMES participantes, atendiendo la siguiente distribución: medianas y grandes 10%; micro y pequeñas 20%; y, micro, pequeñas y locales 25%.

Mediante Resolución del INCOP<sup>4</sup> se incorporaron nuevas normas relativas a los procesos de cotización y menor cuantía incluyendo criterios de producción nacional y local. Esta resolución realizó algunos cambios en los parámetros de evaluación y la asignación de puntajes, donde los oferentes que cumplan con los parámetros de origen nacional, esto es 40% en bienes y 60% en servicios se les asigna 10 puntos de calificación; por ser micro y pequeñas empresas de origen nacional 10 puntos; y, por ser micro y pequeñas empresas de origen local 5 puntos. Los puntajes eran acumulativos si el oferente cumple uno o más de los parámetros establecidos.

También se emitieron disposiciones para aplicar la metodología de desagregación tecnológica para obras y de compra de inclusión para bienes y servicios. La guía que se

---

<sup>3</sup> Decreto Ejecutivo No. 1700, publicado en Registro Oficial Suplemento No. 588 de 12 de mayo de 2009

<sup>4</sup> Resolución INCOP 026-2009 de 21 de mayo del 2009 que derogó la Resolución INCOP No. 023-09.

estableció mediante resolución<sup>5</sup> sirvió para la determinación de los porcentajes de participación nacional de bienes y servicios y la aplicación de los márgenes de preferencia correspondientes de acuerdo a la categoría del oferente, sea micro, pequeña o mediana empresa, tomando en cuenta que las entidades contratantes debían otorgar el margen de preferencia a la oferta de bienes, servicios, obras y consultoría de origen nacional asignándoles un puntaje especial frente a la oferta considerada extranjera.

Con este mecanismo las entidades contratantes podían definir, de acuerdo al estudio propuesto en la metodología, cuál era el porcentaje de participación nacional que debían incorporar los oferentes en la producción de los bienes y prestación de servicios, de modo que las ofertas de micro, pequeñas y mediana empresa obtengan el margen de preferencia establecido en la Resolución INCOP 031-2009.

La tabla 6 muestra los márgenes de preferencia establecidos en la Resolución INCOP 031-2009:

**Tabla 6.** Márgenes de preferencia

<b>PRODUCCIÓN NACIONAL (OBRAS, BIENES, SERVICIOS Y CONSULTORÍA)</b>	<b>MARGEN DE PREFERENCIA FRENTE A:</b>		<b>REQUISITOS DE VALOR AGREGADO NACIONAL</b>
	<b>PRODUCCIÓN NACIONAL</b>	<b>PRODUCCIÓN EXTRANJERA</b>	
De empresa nacional mediana y grande		10.00%	>40% en bienes >60% en bienes y servicios
De Empresa Nacional Micro y Pequeña		20.00%	>40% en bienes >60% en bienes y servicios
De empresa local micro y pequeña (A los artesanos se los considera como microempresarios)	5.00%	25.00%	>40% en bienes >60% en bienes y servicios >15% de agregado local

**Fuente:** (SERCOP, 2018)

<sup>5</sup> Resolución INCOP 031-2009 de 31 de agosto del 2009.

Más tarde se expidió el Procedimiento de Contratación para realizar Ferias Inclusivas.<sup>6</sup> Este procedimiento estaba dirigido a la contratación de bienes y servicios, con dos premisas fundamentales. La primera, que el bien o el servicio sea de producción nacional, y la segunda, que los únicos proveedores en participar sean artesanos; actores de la economía popular y solidaria; y, micro y pequeña empresa. El procedimiento se llevaba a cabo mediante convocatoria a proveedores a presentar sus ofertas, proceso de calificación y adjudicación a la mejor oferta, todo esto con el asesoramiento técnico del INCOP actual SERCOP. El reporte anual 2011 de INCOP señaló lo siguiente:

En el año 2011 la feria inclusiva se potenció como un procedimiento de contratación relacionado íntimamente al fomento de las micro y pequeñas unidades de producción y de los actores del sector de la Economía Popular y Solidaria; de esa manera, se ha articulado con las políticas públicas de carácter socio económico establecidas por el Estado (SERCOP, 2018, pág. 42)

También se oficializó el nuevo modelo de pliego de uso obligatorio para realizar Ferias Inclusivas, con el cual el INCOP indica a las entidades contratantes el procedimiento a seguir para este proceso.<sup>7</sup>

Por otra parte se modificó los parámetros de evaluación y calificación de ofertas, previstos en los pliegos de los procedimientos de cotización y licitación de obras, bienes y servicios, así como en aquellos de contratación directa, lista corta y concurso público de consultoría, estableciendo puntos por el mayor componente de valor agregado ecuatoriano, así como impulsando la participación de las micro, pequeñas empresas y actores de la economía popular y solidaria, otorgando a estos oferentes, puntuación adicional en los procedimientos referidos.<sup>8</sup>

EL SERCOP estableció el procedimiento a seguir para la incorporación de actores de la Economía Popular y Solidaria y micro o pequeñas empresas productoras o prestadoras de

---

<sup>6</sup> Resolución INCOP 047-2011 de 25 de febrero de 2011.

<sup>7</sup> Resolución INCOP 055-2012 de 10 de enero de 2012.

<sup>8</sup> Resolución SERCOP-2014-014 de 1 de octubre de 2014.

bienes y servicios al Catálogo Electrónico.<sup>9</sup> Con estas disposiciones se establecieron los lineamientos para incorporar al catálogo electrónico aquellos bienes y servicios contratados por la entidades del sector público mediante Ferias Inclusivas, permitiéndoles a los proveedores adjudicados en esos procesos formar parte del catálogo electrónico sin ser necesario otro procedimiento adicional para su selección, lo que contribuyó a que muchos de las micro y pequeña empresas puedan formar parte del catálogo electrónico y ser contratadas de forma directa.

El Reglamento de Ferias Inclusivas y de Catálogo Dinámico Inclusivo<sup>10</sup> señala que este es un procedimiento destinado exclusivamente a la participación inclusiva de actores de la economía popular y solidaria y micro y pequeña empresa que ofrecen bienes y servicios de producción nacional normalizados o no normalizados; por otra parte, define al Catálogo Dinámico Inclusivo como el sistema de compra directa que garantiza la participación incluyente y exclusiva de actores de la economía popular y solidaria y micro y pequeña empresa.

La codificación y actualización de las Resoluciones emitidas por el SERCOP<sup>11</sup> conforma un compendio de todas las resoluciones vigentes emitidas. Esta iniciativa del SERCOP responde a la necesidad de organizar el marco normativo de la contratación pública ante la gran cantidad de resoluciones emitidas desde el 2008 hasta el 2016, que dificultaban su aplicación. Como un dato relevante se destaca que en este cuerpo normativo se le dedica un capítulo completo al Catálogo Dinámico Inclusivo, compuesto por 71 artículos, teniendo en cuenta que el Catálogo Dinámico Inclusivo es una “[...] herramienta creada para favorecer y privilegiar órdenes de compra de bienes y servicios de exclusiva producción nacional que ofertan [...] las micro y pequeñas unidades productivas en donde son la única opción de compra para las Entidades públicas.” (SERCOP, 2015).

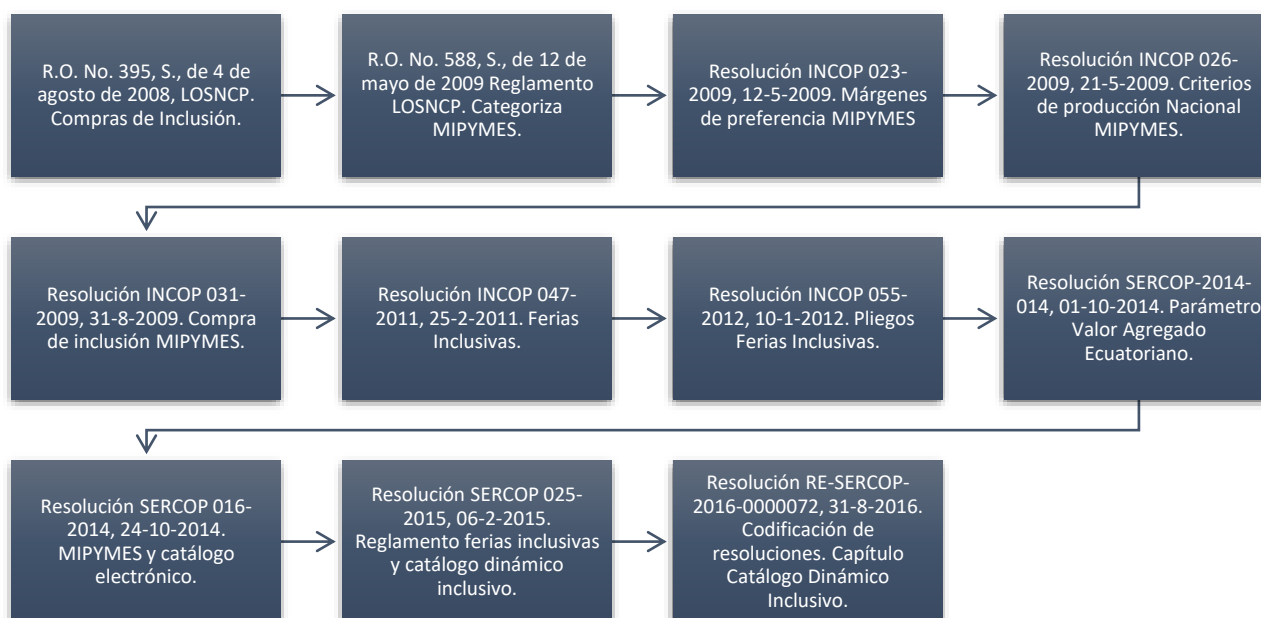
El gráfico 8 representa la organización del marco normativo específico para la inclusión de MIPYMES en la contratación pública:

---

<sup>9</sup> Resolución SERCOP 016-2014 de 24 de octubre de 2014.

<sup>10</sup> Resolución SERCOP 025-2015 de 06 de febrero de 2015.

<sup>11</sup> Resolución RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016.

**Gráfico 8. Evolución normativa sobre MIPYMES**

**Elaborado por:** Autor

Para corroborar la importancia del marco normativo, la tabla 7 obtenida del boletín SERCOP de la contratación pública – catálogo electrónico 2017, muestra resultados generales relacionados a la contratación pública mediante catálogo electrónico y catálogo inclusivo, donde se puede evidenciar que en el catálogo inclusivo el incremento de participación en dólares ha sido paulatino, pudiendo relacionar ese crecimiento al diseño e implementación del marco normativo desarrollado para fomentar la inclusión de las MIPYMES en la contratación pública.

**Tabla 7. Montos históricos adjudicados**

AÑO	CATÁLOGO ELECTRÓNICO <sup>1</sup> (1)	CATÁLOGO DINÁMICO INCLUSIVO <sup>2</sup> (2)	TOTAL CATÁLOGO <sup>3</sup> (3) (1+2=3)
2014	\$ 374.511.696	\$ 24.109.493	\$ 398.621.189
2015	\$ 273.442.584	\$ 63.877.073	\$ 337.319.656
2016	\$ 395.745.076	\$ 124.285.533	\$ 520.030.609
ene-17	\$ 22.737.000	\$ 5.627.017	\$ 28.364.017
<b>TOTAL</b>	<b>\$ 1.066.436.356</b>	<b>\$ 217.899.116</b>	<b>\$ 1.284.335.472</b>

**Fuente:** (SERCOP, 2018)



#### **IV. Conclusiones**

Como objetivo general, el estudio del proceso de inclusión de las MIPYMES a la política de contratación pública del Ecuador durante el periodo 2008-2016, es un aporte a la literatura nacional sobre las MIPYMES en el ámbito de las compras públicas. Este trabajo aporta una reflexión diferente al campo económico y estadístico que comúnmente es el tipo de estudio dedicado a las MIPYMES.

##### **1. Análisis histórico de la interacción entre las MIPYMES y los organismos rectores de la contratación pública en el periodo 2008-2016:**

En el periodo 2008-2016, el Gobierno Central conjuntamente con el Ministerio de Industrias y Competitividad, Cámaras y Gremios empresariales, en función de los objetivos planteados en los Planes Nacionales de Desarrollo, impulsaron políticas públicas de apoyo a las MIPYMES en el campo de la contratación pública, destacando la creación de la entidad rectora de la contratación pública INCOP actual SERCOP, los instrumentos normativos como la LOSNCP, su reglamento de aplicación, manuales y el COPCI, que constituyeron los principales pilares del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Las políticas públicas y normas en contratación pública desarrolladas durante el periodo 2008 - 2016, también respondieron a la necesidad del Estado de dinamizar la economía, siendo conscientes de que las MIPYMES conforman uno de los sectores más importantes del tejido productivo y que mayor empleo genera en el país. Por ello, el gobierno fue coherente en enfocarse en mejorar las condiciones de acceso y participación de MIPYMES en las compras públicas, garantizando que una buena parte de los recursos destinados a las compras públicas sean dirigidos al fomento y fortalecimiento de las MIPYMES.

Durante este proceso se innovó las compras públicas con nuevas tecnologías y el fortalecimiento del marco normativo bajo criterios de inclusión de MIPYMES

como: reservas de mercado, catálogo electrónico, márgenes de preferencia y ferias inclusivas.

Finalmente, el análisis histórico de la interacción entre las MIPYMES y los organismos rectores de la contratación pública en el periodo 2008-2016, demuestra que la interacción entre el sector productivo de las MIPYMES y el Gobierno fue de vital importancia para el desarrollo de políticas y normas de inclusión de las MIPYMES a las compras públicas. Se evidenció que durante este proceso tanto el Gobierno Nacional como las MIPYMES dependieron uno del otro para alcanzar intereses comunes, siendo este un proceso caracterizado por una interacción y participación activa del sector público y privado.

2. **Análisis del marco normativo enfocado al proceso de inclusión de las MIPYMES a la política de contratación pública del Ecuador:**

Las normas implementadas para el apoyo a las MIPYMES han evolucionado progresivamente con la incorporación de nuevas tecnologías en la gestión de la contratación pública. El ordenamiento legal ha permitido armonizar y ejecutar la política pública de forma eficaz, brindándole a las compras públicas la seguridad jurídica y transparencia necesaria que incentiva a las MIPYMES a incursionar en las compras públicas. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional, principios que las MIPYMES actualmente tienen a su favor en los procesos de compras públicas.

El marco normativo generado en este proceso dejó como resultado un Sistema Nacional de Contratación Pública inclusivo, donde dar preferencia a las MIPYMES en la contratación pública mediante procesos o mecanismos como catálogo electrónico, catálogo dinámico inclusivo, ferias inclusivas o márgenes de preferencia, se convirtió en la regla y no en la excepción. Se puede decir que el

marco normativo cuenta con bases sólidas y claras que definen plenamente su alcance en beneficio de las MIPYMES.

En definitiva, el análisis del marco normativo enfocado al proceso de inclusión de las MIPYMES a la política de contratación pública del Ecuador durante el periodo 2008-2016, demostró que el Sistema Nacional de Contratación Pública ha mantenido un constante desarrollo y evolución de su marco normativo desde la expedición de la LOSNCP en el 2008 hasta las últimas resoluciones en el 2016, con una clara propuesta de fortalecimiento a las MIPYMES, dando mayor seguridad jurídica, permitiendo garantizar la participación efectiva de este sector en la compra pública. Actualmente la contratación pública en Ecuador se encuentra diseñada con un enfoque de inclusión hacia las MIPYMES, con reglas claras y mecanismos de participación que les permiten contratar con el estado de forma justa y sobre todo preferencial, así lo demuestran las cifras de habilitación, participación y adjudicación de MIPYMES en los procesos de contratación pública que se muestran en el desarrollo de este trabajo.

## Bibliografía

- Arguello, A. J. (septiembre de 2015). *portal.uasb.edu.ec*. Obtenido de [www.revistagestion.ec: http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/385/File/Las%20PyME%20y%20su%20aporte%20a%20empleo%20nacional.pdf](http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/385/File/Las%20PyME%20y%20su%20aporte%20a%20empleo%20nacional.pdf)
- Bezchinsky, G. R. (2012). *http://www.unsam.edu.ar*. Obtenido de <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf>
- BID. (2014). *publications.iadb.org*. Obtenido de <http://publications.iadb.org/handle/11319/6521?locale-attribute=es>
- BID. (JUNIO de 2014). *publications.iadb.org*. Obtenido de <https://publications.iadb.org/handle/11319/6521?locale-attribute=es&>
- CEAS. (23 de 01 de 2018). *www.ceas.com*. Obtenido de [www.ceas.com: http://www.ceas.com.ec/frontEnd/images/objetos/1%20JUAN%20FERNANDO%20AGUIRRE.pdf](http://www.ceas.com.ec/frontEnd/images/objetos/1%20JUAN%20FERNANDO%20AGUIRRE.pdf)
- CEGESTI - Centro de Gestión Tecnológica e Informática. (2012). *www.comprasresponsables.org*. Obtenido de

- [http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213\\_informe\\_compras\\_publicas\\_PYME\\_CR.pdf](http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf)
- CEPAL. (23 de 02 de 2018). *repositorio.cepal.org*. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2555/politicas\\_apoyo\\_pymes.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2555/politicas_apoyo_pymes.pdf)
- CEPAL. (23 de 02 de 2018). *repositorio.cepal.org*. Obtenido de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2555/politicas\\_apoyo\\_pymes.pdf](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2555/politicas_apoyo_pymes.pdf)
- CEPAL, C. E. (2010). *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina Entre avances innovadores y desafíos institucionales*. Santiago de Chile.
- Cleri, C. (2007). *El Libro de la PYMES*. Buenos Aires: Granica.
- Ecuador Inmediato. (01 de 23 de 2018). *www.ecuadorinmediato.com*. Obtenido de [www.ecuadorinmediato.com](http://www.ecuadorinmediato.com): [http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news\\_user\\_view/ecuadorinmediato\\_noticias--99054](http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--99054)
- EL COMERCIO. (25 de 01 de 2012). *www.elcomercio.com*. Obtenido de [www.elcomercio.com](http://www.elcomercio.com): [www.elcomercio.com/actualidad/negocios/mipymes-demandan-mas-apoyo-y.html](http://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/mipymes-demandan-mas-apoyo-y.html).
- El Telégrafo. (23 de 07 de 2012). *www.eltelegrafo.com.ec*. Obtenido de [www.eltelegrafo.com.ec](http://www.eltelegrafo.com.ec): <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/microempresas-crecen-un-41-en-este-ano>
- EL TELÉGRAFO. (05 de 11 de 2012). *www.eltelegrafo.com.ec*. Obtenido de [www.eltelegrafo.com.ec](http://www.eltelegrafo.com.ec): <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/asociatividad-y-compras-publicas>
- EL TELÉGRAFO. (27 de 01 de 2018). *www.eltelegrafo.com*. Obtenido de [www.eltelegrafo.com](http://www.eltelegrafo.com): <http://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/8/mipymes-se-fortalecen-con-compras-publicas>
- Hernández, R. (2006). Las MIPYMES en Latinoamérica. En *Las MIPYMES en Latinoamérica* (pág. 73). MEXICO: Alejandro Chirino Sierra.
- Herrscher, E. (2009). Management Sistémico para PYMES . En E. Herrscher, *Management Sistémico para PYMES* (pág. 16). Buenos Aires : Granica.
- INCOP. (06 de 02 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec](https://portal.compraspublicas.gob.ec): <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2014/05/2009-Informe-de-Labores.pdf>
- Jaramillo, W. A. (octubre de 2015). *portal.uasb.edu.ec*. Obtenido de [www.revistagestion.ec](http://www.revistagestion.ec): <http://portal.uasb.edu.ec/UserFiles/385/File/Las%20compras%20publicas%20y%20su%20incidencia%20en%20el%20desarrollo.pdf>

- Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad. (23 de 01 de 2018). [www.competencias.gob.ec](http://www.competencias.gob.ec). Obtenido de [www.competencias.gob.ec](http://www.competencias.gob.ec): <http://www.competencias.gob.ec/wp-content/uploads/2017/06/06PPP2013-AGENDA.pdf>
- Ministerio de Industrias y Productividad. (2008). *Política Industrial del Ecuador 2008-2012*. Quito.
- Montoya, L. (2016). Mipymes, tecnología, sistemas sociales, tercerización, Mall y libertad. En L. Montoya, *Mipymes, tecnología, sistemas sociales, tercerización, Mall y libertad* (pág. 19). Venezuela: Grupo de Investigación en Estudios Culturales y Organizacionales de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES) de la Universidad de Carabobo (UC), Venezuela .
- Pueblo Soberano del Ecuador. (20 de Octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. Montecristi, Manabí, Ecuador.
- REGISTRO OFICIAL. (4 de 8 de 2008). LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. (395). QUITO, PICHINCHA, ECUADOR.
- SELA. (2009). *Políticas e instrumentos para enfrentar el impacto de la crisis económica internacional sobre las Pequeñas y Medianas Empresas (PYMES) de América Latina y el Caribe*. Caracas.
- SELA, S. P. (2014). Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. *Relaciones Intrarregionales*.
- SENPLADES. (2009). <http://www.planificacion.gob.ec>. Obtenido de [http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan\\_Nacional\\_para\\_el\\_Buen\\_Vivir\\_\(version\\_resumida\\_en\\_espanol\).pdf](http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2012/07/Plan_Nacional_para_el_Buen_Vivir_(version_resumida_en_espanol).pdf)
- SENPLADES. (27 de 01 de 2018). [www.buenvivir.gob.ec](http://www.buenvivir.gob.ec). Obtenido de <http://www.buenvivir.gob.ec/versiones-plan-nacional#tabs1>
- SENPLADES. (27 de 01 de 2018). [www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec). Obtenido de [www.planificacion.gob.ec](http://www.planificacion.gob.ec): <http://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2013/09/Plan-Nacional-Desarrollo-2007-2010.pdf>
- SERCOP. (septiembre de 2015). [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec). Obtenido de [http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2015/09/PRESENTACION-CATALOGO-DINAMICO-INCLUSIVO\\_SEPT\\_2015.pdf](http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2015/09/PRESENTACION-CATALOGO-DINAMICO-INCLUSIVO_SEPT_2015.pdf)
- SERCOP. (04 de marzo de 2018). <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/biblioteca/>. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec](http://portal.compraspublicas.gob.ec)
- SERCOP. (23 de 01 de 2018). [portal.compraspublicas.gob.ec](http://portal.compraspublicas.gob.ec). Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec](http://portal.compraspublicas.gob.ec): <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/rafael->

correa-la-compra-publica-es-un-poderoso-instrumento-de-desarrollo-defiende-la-produccion-y-el-empleo-nacional/

- SERCOP. (07 de 02 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2014/05/2012-Informe-de-Labores.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2014/05/2012-Informe-de-Labores.pdf)
- SERCOP. (07 de 02 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/05/INFORME\\_RENDICION\\_DE\\_CUENTAS\\_SERCOP\\_2016.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/05/INFORME_RENDICION_DE_CUENTAS_SERCOP_2016.pdf)
- SERCOP. (07 de 02 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec:](https://portal.compraspublicas.gob.ec)  
<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/resultados/>
- SERCOP. (05 de 02 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/files/67/Resolucion\\_INCOP\\_No\\_031\\_09\\_original.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/files/67/Resolucion_INCOP_No_031_09_original.pdf)
- SERCOP. (07 de 02 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2014/05/2011-Informe-de-Labores.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2014/05/2011-Informe-de-Labores.pdf)
- SERCOP. (31 de 03 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2013/12/BOLETIN-MENSUAL-SERCOP-11-2013.pdf>
- SERCOP. (31 de 03 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2014/01/BOLETIN-EJECUTIVO-SERCOP-2013.pdf>
- SERCOP. (31 de 03 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/06/12\\_BOLETIN\\_ANUAL\\_SERCOP\\_2015.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/06/12_BOLETIN_ANUAL_SERCOP_2015.pdf)
- SERCOP. (31 de 03 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [portal.compraspublicas.gob.ec: https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/06/12\\_BOLETIN\\_ANUAL\\_SERCOP\\_2015.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/06/12_BOLETIN_ANUAL_SERCOP_2015.pdf)
- SERCOP. (31 de 3 de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/04/CATALOGO\\_ELECTRONICO\\_ENERO\\_2017.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/04/CATALOGO_ELECTRONICO_ENERO_2017.pdf)
- SERCOP. (13 de JULIO de 2018). *portal.compraspublicas.gob.ec*. Obtenido de <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/montos-de-contratacion-publica-2018/>
- Universidad Nacional de San Martín. (2012). *www.unsam.edu.ar*. Obtenido de <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/ideas/ICT4GP/Compras%20publicas%20en%20AL%20y%20C.pdf>

## Bibliografía Legal

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial No. 395, Quito, Ecuador, 4 de agosto de 2008.

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

Resolución INCOP 023-2009. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 12 de mayo de 2009.

Resolución INCOP 026-2009. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 21 de mayo de 2009.

Resolución INCOP 031-2009. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 31 de agosto de 2009.

Resolución INCOP 047-2011. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 25 de febrero de 2011.

Resolución INCOP 055-2012. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 10 de enero 2012.

Resolución SERCOP 2014-014. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 01 de octubre 2014.

Resolución SERCOP 016-2014. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 24 de octubre de 2014.

Resolución SERCOP 025-2015. Servicio Nacional de Contratación Pública, Quito, Ecuador, 06 de febrero de 2015.

Resolución RE-SERCOP-2016-0000072. Servicio Nacional de Contratación Pública,  
Quito, Ecuador, 31 agosto de 2016.