



UNIVERSIDAD NACIONAL DE SAN MARTÍN-ESCUELA DE POLÍTICA Y GOBIERNO

MAESTRÍA EN COMPRAS PÚBLICAS

Escuela de Política y Gobierno, Universidad Nacional de San Martín.

**“ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN EL
CATÁLOGO DINÁMICO INCLUSIVO EN EL ECUADOR EN LOS AÑOS
2017 AL 2019”**

Trabajo presentado como parte de los requisitos para optar por el título de
Magíster en Compras Públicas por la Universidad Nacional de San Martín

Alumna:

Carlota Ximena Aguilar Montúfar

Directora:

Espc. Adela Coronado

Buenos Aires, 25 de abril de 2022

Agradecimiento

A mi familia y amigos por el apoyo brindado; así como, a mi tutora de tesis

Resumen:

En el periodo 2017 – 2019 en el Ecuador se plantearon políticas gubernamentales dirigidas a incentivar, fortalecer y desarrollar las capacidades productivas de la economía popular y solidaria, principalmente enfocados a la compra pública, es así que el Servicio Nacional de Contratación Pública fortaleció al Catálogo Dinámico Inclusivo que es un procedimiento de compra a través del cual las entidades contratantes llevan a cabo sus adquisiciones de manera directa a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas; de su lado, el Estado adoptó diferentes acciones en el ámbito económico, tributario y comercial en favor de este sector, el objetivo del presente estudio es establecer el impacto de las políticas gubernamentales en el Catálogo Dinámico Inclusivo en el referido periodo, utilizando una estrategia de análisis bajo un enfoque cuantitativo y cualitativo, mismo que ha facilitado la recopilación y análisis de información y datos estadísticos logrando un mayor entendimiento de la investigación, identificando que en el año 2019 en comparación a los años anteriores, existió una disminución en los valores adjudicados, número de proveedores registrados, número de productos y catálogos.

Palabras Clave: POLÍTICA GUBERNAMENTAL, CONTRATACIÓN PÚBLICA, CATÁLOGO DINÁMICO INCLUSIVO, INCLUSIÓN, ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA

Abstract:

In the period 2017 - 2019 in Ecuador, government policies were proposed aimed at encouraging, strengthening and developing the productive capacities of the popular and solidarity economy, mainly focused on public purchases, so the National Public Procurement Service strengthened the Dynamic Catalog Including that it is a purchasing procedure through which the contracting entities carry out their acquisitions directly from the artisans or actors of the popular and solidarity economy, micro and small businesses; On its side, the State adopted different actions in the economic, tax and commercial field in favor of this sector, the objective of this study is to establish the impact of government policies on the Inclusive Dynamic Catalog in the referred period, using a strategy of analysis under a quantitative and qualitative approach, which has facilitated the collection and analysis of information and statistical data, achieving a greater understanding of the investigation, identifying that in 2019 compared to previous years, there

was a decrease in the values awarded, number of registered suppliers, number of products and catalogues.

Key words: GOVERNMENT POLICY, PUBLIC PROCUREMENT, INCLUSIVE DYNAMIC CATALOG, INCLUSION, POPULAR AND SOLIDARITY ECONOMY

Listado de abreviaturas y acrónimos

CDI	Catálogo Dinámico Inclusivo
COPCI	Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones
CPC	Clasificador Central de Productos
EPS	Económica Popular y Solidaria
ICE	Impuesto a Consumos Especiales
IEPS	Instituto de Economía Popular y Solidaria
IR	Impuesto a la Renta
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LORTI	Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas
PGE	Presupuesto General del Estado
PIB	Producto Interno Bruto
PYME	Pequeña y mediana empresa
RGLOSNC	Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
RUEPS	Registro Único de Proveedores de Economía Popular y Solidaria
RUP	Registro Único de Proveedores
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública

Índice de figuras

Figura 1	13
Figura 2	15
Figura 3	17
Figura 4	19
Figura 5	31
Figura 6	36
Figura 7	42

Índice de tablas

Tabla 1	37
Tabla 2	38
Tabla 3	39
Tabla 4	41
Tabla 5	41
Tabla 6	43
Tabla 7	45
Tabla 8	50
Tabla 9	53
Tabla 10	54
Tabla 11	56

Índice de gráficos

Gráfico 1	43
Gráfico 2	44
Gráfico 3	44
Gráfico 4	46
Gráfico 5	47
Gráfico 6	47
Gráfico 7	49
Gráfico 8	51
Gráfico 9	52

Índice general del trabajo

CAPÍTULO I	12
1. POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN EL ECUADOR	12
1.1. Política Gubernamental	12
1.1.1. Determinación de políticas gubernamentales	13
1.2. Política gubernamental en el Ecuador	15
1.3. Enfoque de la política gubernamental en el Ecuador	17
CAPÍTULO II	25
2. LA INTERVENCIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR	25
2.1. Contratación Pública en el Ecuador.....	25
2.2. Sistema Nacional de Contratación Pública.....	25
2.3. La intervención de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador	27
2.3.1. La Inclusión	27
2.3.2. La Economía Popular y Solidaria.....	28
2.3.3. Preferencias en la Contratación Pública	30
2.4. Catálogo Dinámico Inclusivo	32
2.4.1. Conceptualización del Catálogo Dinámico Inclusivo	33
2.4.2. Participación de proveedores en el Catálogo Dinámico Inclusivo	34
2.4.3. Catálogo Dinámico Inclusivo 2017 - 2019	36
CAPÍTULO III	40
3. IMPACTO DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN EL CATÁLOGO DINÁMICO INCLUSIVO EN EL ECUADOR, PERIODO 2017 - 2019	40
3.1. Antecedentes.....	40
3.2. Comportamiento de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en el periodo 2017 – 2019.....	41
3.2.1. Número de empresas.....	42
3.2.2. Acceso a microcréditos	45
3.2.3. Acceso a participar en procedimientos de contratación pública (Catálogo Dinámico Inclusivo).....	48
Conclusiones	61
Bibliografía	64

Introducción

El presente trabajo corresponde al impacto de la política gubernamental en el Catálogo Dinámico Inclusivo en el Ecuador en los años 2017 al 2019, por lo que este análisis se dividirá en tres capítulos, el primer capítulo abordará las políticas gubernamentales en el Ecuador, el segundo capítulo tratará de la intervención de la economía popular y solidaria en la contratación pública en el Ecuador y el tercer capítulo analizará el impacto de la política gubernamental en el catálogo dinámico inclusivo en el Ecuador periodo 2017 – 2019.

En el capítulo I se establece que la política gubernamental son las acciones que realiza un Estado para dar solución o resolver las necesidades que se presentan en la sociedad, logrando a través de ellas mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, respetar y garantizar sus derechos establecidos en la Constitución.

El Estado previo a emitir una política gubernamental debe observar entre otras cosas que éstas puedan adaptarse al entorno y las diferentes situaciones que se presenten; deben ser concordantes con políticas anteriores; y, ser coordinadas previamente con todos los actores que formen parte de ella. Además, se debe tener en cuenta que una política gubernamental primero se define, formula, implementa y evalúa, por lo que se considera a esto un proceso cíclico.

La política gubernamental en el Ecuador se encuentra descrita en el Plan Nacional de Desarrollo misma que tiene como propósito realizar una planificación a nivel nacional adecuada que permita eliminar la pobreza, promover el desarrollo y que la riqueza sea distribuida de manera equitativa, para lo cual su aplicación es obligatoria en el sector público y demás sectores; además, este plan se actualiza cada cuatro años, con el propósito de generar nuevas políticas o fortalecer las ya existentes. Para el presente análisis se revisará el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida.

El Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida, ha planteado tres ejes de acción, mismos que contienen objetivos, políticas y metas que se buscan alcanzar a corto, mediano y largo plazo; este análisis se encuentra alineado al eje “Economía al servicio de la sociedad”, por cuanto el Estado a través del mismo busca fomentar la participación del sector privado en la economía y productividad, principalmente en la economía popular y solidaria y a la de pequeñas y medianas empresas, por lo que el objetivo que se alinea a este fin es el “Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización”; así como la política 4.8 “Incrementar el valor agregado y el nivel de componente

nacional en la contratación pública, garantizando mayor participación de las MIPYMES y de los actores de la economía popular y solidaria”; y, la 4.9 “Fortalecer el apoyo a los actores de la economía popular y solidaria mediante la reducción de trámites, acceso preferencial a financiamiento y a contratación pública, para su inclusión efectiva en la economía”.

Es así que, para el cumplimiento de la política gubernamental el Estado ha adoptado medidas en el ámbito comercial, económico y tributario, esto a través de la emisión de nuevas normas o reforzando las existentes, creando instituciones gubernamentales o fortaleciéndolas, con el fin de que se eliminen las barreras jurídicas, técnicas y económicas que existían para este sector.

En el capítulo II se analizará a la Economía Popular y Solidaria en la Contratación Pública, es así que, en el 2008, a partir de la reforma constitucional, se fortaleció a la compra pública y a la Economía Popular y Solidaria, en varios aspectos relacionados a la contratación pública.

La Economía Popular y Solidaria es aquella que permite que se lleven a cabo las actividades productivas basadas en la solidaridad y cooperación, que a su vez se orientan en el buen vivir, manteniendo una adecuada armonía entre todos los que intervienen en el proceso productivo; así como, es considerada como una nueva forma de organización económica en el país, misma que busca establecer mejores condiciones en la actividad económica que se desempeñen y por ende se generen fuentes de empleo.

La Constitución de la República del Ecuador, ha abordado una serie de cambios donde se ha fomentado principalmente la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, en los procesos de contratación pública, esto ha impulsado que se reformen o creen nuevos cuerpos normativos y políticas gubernamentales que permitan articular lo propuesto en dicho instrumento.

Así también, en el 2008 previo a la reforma a la Constitución se emitió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en adelante LOSNCP, que permitió regular y normar al Sistema Nacional de Contratación Pública, creándose posteriormente el Servicio Nacional de Contratación Pública, a través de ello se ha buscado priorizar la adquisición de bienes y/o servicios de origen nacional, fomentando de esta manera la generación de empleo, la redistribución de la riqueza y la dinamización de la economía, por tal razón su aplicación es obligatoria para toda institución pública o que reciba recursos públicos por más del 50%, para

lo cual deben regirse a lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y resoluciones que sean emitidas por el ente rector en esta materia.

El Sistema Nacional de Contratación Pública contempla como parte de sus objetivos el fomentar la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas entre otros, mismos que van alineados a las políticas gubernamentales, en tal sentido y conforme lo establece el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública se incorporó en el Catálogo Electrónico una nueva forma de contratación en la que participan únicamente este sector, a esta modalidad se le denominó Catálogo Dinámico Inclusivo, y contiene bienes y/o servicios considerados como estratégicos o requeridos de manera frecuente por las entidades contratantes.

En el capítulo III se analizará el impacto de la política gubernamental en el Catálogo Dinámico Inclusivo en el Ecuador, periodo 2017 - 2019, como se ha indicado el mismo es un procedimiento de contratación que prioriza la participación y provisión de bienes y/o servicios de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas.

Con base en lo expuesto, se ha observado el comportamiento que han tenido los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en el periodo 2017 - 2021, en función de las políticas gubernamentales y su participación en la compra pública; es decir, valores adjudicados, proveedores registrados, número de catálogos, número de productos, identificándose que en el año 2019 existió una disminución en relación a otros años, atribuible a que el gobierno en el periodo objeto de este análisis llevó a cabo una serie de reformas de carácter tributario que afecto directa e indirectamente a este sector, además este dispuso medidas de autoridad al sector público principalmente en lo que respecta a la compra pública señaladas en el Decreto Ejecutivo 135 de 11 de septiembre de 2017, haciendo que se disminuyan considerablemente las adquisiciones.

Finalmente, se realizará una comparación de las adjudicaciones con otros procedimientos dinámicos como son la Subasta Inversa Electrónica y el Catálogo Electrónico donde se verificó que el Catálogo Dinámico Inclusivo fue el que menor valor, pudiendo esto corresponder a que los bienes y servicios que se encontraban en ese periodo no hayan sido utilizados a menudo por parte de la Instituciones, el SERCOP en el año 2019 realizó una revisión y análisis de estos, a fin de que se encuentren catálogos que sean utilizados con mayor

frecuencia por las entidades contratante, siendo el CDI el procedimiento que mejor garantiza el uso eficaz y eficiente del recurso público y promueve la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS GUBERNAMENTALES EN EL ECUADOR

1.1. Política Gubernamental

Las políticas gubernamentales son aquellas acciones que llevan a cabo los gobiernos para resolver las diferentes necesidades que se presentan en la sociedad; es decir, que a través de ellas se generan acciones donde se dan respuestas y soluciones a los problemas existentes en la ciudadanía.

Dicho de otra manera, la política gubernamental es la materialización de las acciones que pretende llevar a cabo el gobierno, ante la sociedad, con ello se busca mejorar la calidad de vida y dar mejores oportunidades para que la ciudadanía pueda desarrollarse en diferentes ámbitos sin que para ello existan restricciones o limitaciones que afecten el buen vivir.

Es por esta razón que la política gubernamental es importante ya que ella define el método de acción que se va a aplicar en base a varias alternativas y condiciones que se presenten, esto a su vez ayuda a determinar políticas presentes y futuras, siendo de esta forma como los gobiernos toman sus decisiones.

Para establecer la relación que existe entre la política gubernamental y el Estado se debe tener en cuenta que el Estado es una institución que regula la conducta de la sociedad a través de la emisión de directrices, normas y políticas gubernamentales, sus principales funciones están alineadas a realizar una asignación y distribución adecuada de la riqueza (bienes, servicios y obras) ante la ciudadanía, con la finalidad de que estos puedan tener acceso a los mismos, buscando que exista una estabilidad tanto económica como social, para lo cual se crean y establecen políticas gubernamentales que vayan alineadas a mejorar, satisfacer y generar nuevas oportunidades y que la calidad de vida de los ciudadanos sea la más idónea.

El Estado debe considerar al momento de emitir políticas gubernamentales los siguientes aspectos:

- Que se adapten a las diferentes situaciones que existen en la sociedad;
- Que haya coherencia entre las políticas gubernamentales que se estén emitiendo con las anteriores;

- Que se dé una coordinación adecuada entre los diferentes actores que intervienen en la ejecución de las políticas gubernamentales.

Figura 1

Aspectos a considerar en la definición de políticas gubernamentales



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Carlota Aguilar

El Estado en los últimos años ha planteado varias propuestas que se han convertido en políticas gubernamentales, en procura de mejorar la calidad de su gestión y a su vez optimizar los recursos, con el propósito de satisfacer las necesidades generadas en la sociedad.

Se debe mencionar que la política gubernamental no solo debe ser observada por el Estado desde la perspectiva de una herramienta, sino como aquella que permite analizar y evaluar un problema social e identificar las prioridades que deben ser atendidas inmediatamente.

1.1.1. Determinación de políticas gubernamentales

Para establecer la construcción de una política gubernamental se consideran las siguientes etapas: i) Definición de los problemas públicos; ii) Formulación de las políticas gubernamentales; iii) Implantación de las políticas gubernamentales; y, iv) Evaluación de la política gubernamental (Vargas, 2007, p. 28), es con base en estas etapas que la determinación de las políticas gubernamentales es considerada como un proceso cíclico.

- **Definición de los problemas públicos.** – Consiste en la identificación de los actores que intervienen en la problemática y cuál es la perspectiva que tienen estos, por lo que

se hace uso de diferentes herramientas metodológicas que sean definidas para tal efecto; así como, se llevan a cabo reuniones, mesas consultivas, entre otras actividades.

Es importante llevar a cabo esta identificación porque permite establecer las mejores alternativas a ser utilizadas, en el caso de no realizarse esto provocaría que se vean afectadas varias políticas gubernamentales, por tal razón, se usa diferentes mecanismos que contribuyan con la determinación de estas.

Por tanto, para precisar los problemas que se presentan en la sociedad, se realiza una investigación donde se recaba información que permite identificar las causas y necesidades existentes, orientando de esta manera las políticas gubernamentales presentes y futuras, a su vez esta investigación permite reconocer las posibles oportunidades que se presenten.

- **Formulación de las políticas gubernamentales.** – El Estado una vez que ha identificado el problema público, lleva a cabo un análisis donde se determina si se acepta o no el mismo. De ser aceptado el gobierno procede a elaborar la política gubernamental donde se buscará dar soluciones a los problemas planteados.

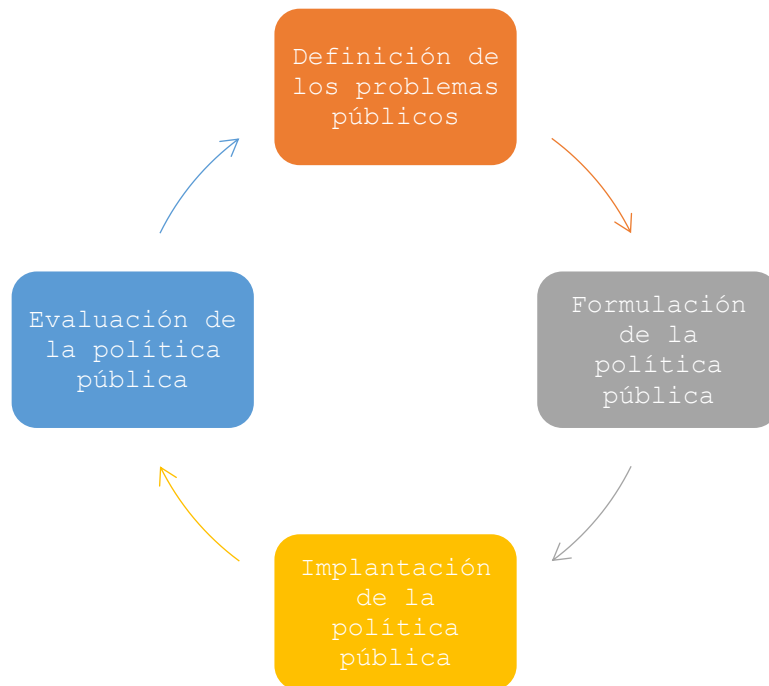
Una vez que se define la política gubernamental esta determina metas y objetivos que se desean alcanzar, y para lograrlos se cuenta con alternativas, mismas que son valoradas y comparadas para establecer cuál de ellas es la más idónea a ser aplicada.

El único encargado de plantear políticas gubernamentales es el Estado, en el caso del Ecuador es el Presidente de la República, quien será el responsable de señalar las políticas generales del Estado, aprobar los correspondientes planes de desarrollo y velar por su cumplimiento, tal y como se indica en el numeral 3 artículo 277 de la Constitución de la República del Ecuador. (Constitución del Ecuador 2008, p. 76)

- **Implantación de la política gubernamental.** – Consiste en poner en vigencia la aplicación de la política gubernamental en la sociedad, misma que como se ha indicado puede ser destinada a un sector en específico o a toda la ciudadanía en general, en el caso del Ecuador esto se hace a través de la emisión del Plan Nacional de Desarrollo, el que es de aplicación obligatoria.
- **Evaluación de la política gubernamental.** – Consiste en llevar a cabo el análisis de los resultados que se han obtenido después de aplicar la política gubernamental, es aquí donde se identifica si esta tuvo o no éxito y cumplió o no con las metas establecidas.

Figura 2

Pasos que se debe seguir para definir la Política Gubernamental



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Carlota Aguilar

1.2. Política gubernamental en el Ecuador

El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, conforme señala la Constitución de la República del 2008, bajo este precepto, el gobierno ecuatoriano ha llevado a cabo varias acciones alineadas a satisfacer las necesidades de la ciudadanía y mitigar las desigualdades que puedan presentarse en el camino, de esta forma se intenta velar por el cumplimiento de los derechos que se encuentran previamente establecidas en dicho instrumento.

El Estado ecuatoriano, a través de sus diferentes funciones, ha formulado directrices y lineamientos que deben observarse para cumplir con sus objetivos; y, en tal razón, satisfacer las necesidades generadas en la sociedad, esto principalmente ha sido llevado a cabo por la Función Ejecutiva, misma que es representada por el Presidente de la República, quien tiene entre sus competencias la administración de la política gubernamental, así lo prevé el artículo 141 y el numeral 5 del artículo 147 de la Constitución de la República del Ecuador (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pp. 43 y 45).

La política gubernamental en el Ecuador se encuentra definida en el Plan Nacional de Desarrollo, su aplicación es de carácter obligatorio tanto para el sector público como para los demás sectores. Este plan se actualiza cada cuatro años, por lo que para este análisis se utilizará el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida.

La finalidad que tiene el Plan Nacional de Desarrollo en el Ecuador es llevar a cabo una planificación a nivel nacional que permita eliminar la pobreza, promover el desarrollo y que exista una distribución adecuada de los recursos, esto con el propósito de que se cree un ambiente idóneo para la ciudadanía. Es importante destacar que este plan contiene los elementos principales previstos en la constitución en relación a los derechos y garantías de los ciudadanos.

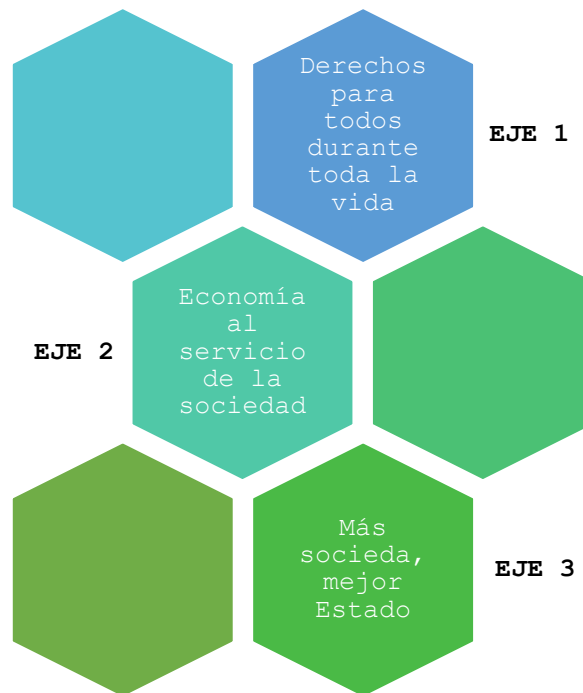
En los últimos años el Ecuador ha proporcionado espacios, condiciones y herramientas que han brindado las facilidades para que se definan políticas gubernamentales que tienen como objetivo beneficiar, impulsar y promover los espacios correspondientes para que la ciudadanía viva en una sociedad igualitaria, justa e independiente.

Es así que, a través de la implementación de políticas gubernamentales se busca, en el Ecuador, disminuir aquellas brechas que se han creado en el tiempo en relación a las clases sociales; así como, dinamizar tanto la economía como la producción del país, creando de esta manera un ambiente de progreso, estabilidad y alternativas que le sirvan a la ciudadanía para llevar a cabo sus actividades, garantizando sus derechos.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida, se han establecido aspectos importantes que son tomados en cuenta, con la finalidad de mejorar el buen vivir en el Ecuador; es así que, se han planteado tres ejes los cuales abarcan y garantizan los derechos de los ciudadanos y estos son: “i) Derechos para todos durante toda la vida; ii) Economía al servicio de la sociedad; y, iii) Más sociedad, mejor Estado” (Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 – Toda una Vida, 2017, p. 13), donde cada uno de ellos tiene definido objetivos, políticas y metas que buscan ser alcanzadas en el corto, mediano y largo plazo.

Figura 3

Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida - Ejes



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida

1.3. Enfoque de la política gubernamental en el Ecuador

Conforme se ha ido analizando el tema de la política gubernamental se ha señalado que a través de ella se puede plantear las condiciones y alternativas necesarias que permiten elaborar, guiar y establecer las acciones a corto, mediano y largo plazo, conforme la situación en que se encuentren al momento de determinar las mismas.

Las políticas gubernamentales que puede plantear un Estado se encuentran enfocados en la mayoría al tema comercial, económico, tributario, político, entre otros; sin embargo, cada uno de ellos busca un mismo fin que es precautelar el bienestar de la ciudadanía a través de la emisión de políticas transparentes y claras, que estén enfocadas en favor de la sociedad y su desarrollo.

Es así, que para el presente análisis se tomarán en consideración los tipos de políticas que están alineadas al tema de investigación que se está desarrollando:

La **Política Económica**. - Comprende las acciones y decisiones que las autoridades de cada país toman dentro del ámbito de la economía. A través de su intervención se pretende controlar la economía del país para proporcionar estabilidad y crecimiento económico, estableciendo las directrices para su buen funcionamiento (Sánchez, 2020, p. 1).

La **Política Tributaria**. - Busca consolidar los principios de suficiencia, eficiencia, equidad y simplicidad que vienen sustentando la adecuada aplicación del sistema tributario en el país, garantizando la neutralidad sobre las decisiones de los agentes económicos y de los consumidores (Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, 2020, p. 1).

En el Ecuador se han planteado una serie de políticas gubernamentales que se han orientado a tres ejes: el primer eje está alineado a la protección de las personas a través de la garantía de sus derechos establecidos constitucionalmente; el segundo eje está enfocado a la economía del país y el desarrollo del sector productivo; y, el tercer eje se encuentra enfocado a fomentar que la ciudadanía intervenga de una forma más activa en la sociedad a través de propuestas que vayan enfocadas al bienestar común.

El eje que se encuentra alineado a este análisis es el segundo que corresponde a la “Economía al servicio de la sociedad”, mismo que señala que: “Nuestro sistema económico es social y solidario. La economía está al servicio de la población para garantizar los derechos y en ella interactúan los subsistemas públicos, privado, y popular y solidario; los tres requieren incentivos y regulación del aparato público” (Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 – Toda una Vida, 2017, p. 71).

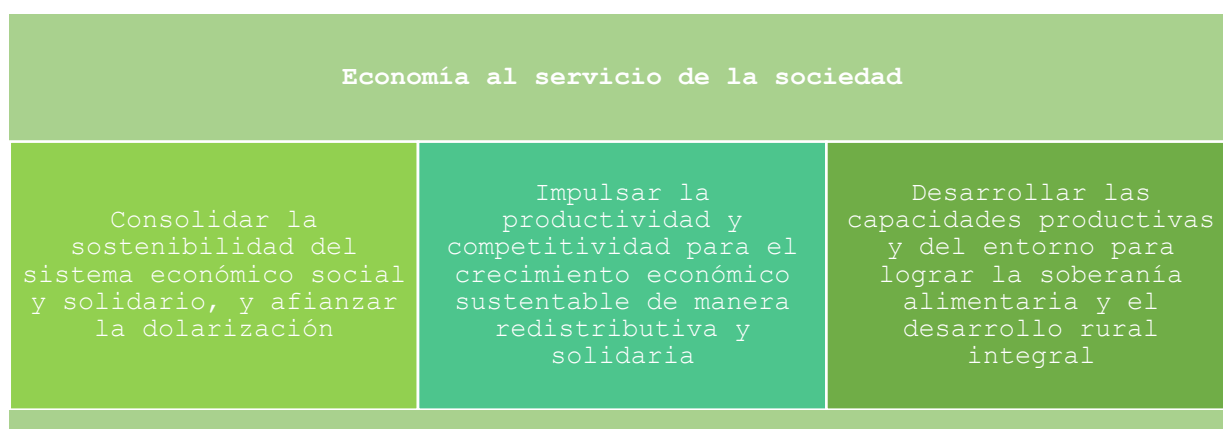
Uno de los aspectos más relevantes del eje “Economía al servicio de la sociedad”, es el apoyo que el Estado quiere brindar para que se fomente la participación del sector privado en la economía y productividad del país, principalmente en la economía popular y solidaria, pequeñas y medianas empresas, que va en concordancia con lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador en sus artículos 283, 288 y 311.

Conforme establece el Plan Nacional de Desarrollo, este eje tiene establecido los siguientes objetivos:

- i) Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización.
- ii) Impulsar la productividad y competitividad para el crecimiento económico sustentable de manera redistributiva y solidaria; y,
- iii) Desarrollar las capacidades productivas y del entorno para lograr la soberanía alimentaria y el desarrollo rural integral (Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 – Toda una Vida, 2017, p. 20).

Figura 4

Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021 – Toda una Vida - Objetivos del eje 2



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Pla Nacional de Desarrollo 2017 – 2019 – Toda una Vida

Con base en los objetivos planteados en el segundo eje, el que se encuentra alineado al análisis de esta investigación es el de “Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización”, en el que se definen una serie de políticas y metas que deben ser alcanzadas a fin de cumplir con el mismo.

El objetivo “Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización”, señala en su política 4.8, lo siguiente: “Incrementar el valor agregado nacional en la compra pública, garantizando mayor participación de la MIPYMES y actores de la economía popular y solidaria”, tal y como se indica en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 – Toda una Vida (Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 – Toda una Vida, 2017, p. 79), esto ha sentado las bases para que se lleven a cabo una serie de reformas normativas que

benefician y fortalecen el ingreso de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas al mercado local y nacional.

Por otro lado, en materia de contratación pública esta política ha permitido la incorporación del Valor Agregado Ecuatoriano – VAE, en los bienes y/o servicios que son ofertados y producidos en el país, donde se establece el porcentaje de participación ecuatoriana que han tenido estos y de esta manera poder acceder a las preferencias establecidas tal y como se indica en los artículos 25.1 y 25.2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 15), que a su vez es concordante con uno de los objetivos del Sistema Nacional de Contratación Pública que consiste en promover la participación de oferentes locales y nacionales a través de sus productos o servicios, conforme señala el numeral 5 del artículo 9 de la norma antes citada (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 8).

En esta línea de ideas, se han definido umbrales que permiten establecer si una oferta es considerada nacional o extranjera, donde se le permitirá en el caso de ser nacional acceder a las preferencias que haga mención la LOSNCP, al momento que los proveedores se encuentren participando en un proceso de contratación pública con el Estado.

Así también, el objetivo “Consolidar la sostenibilidad del sistema económico social y solidario, y afianzar la dolarización”, establece la política 4.9. que indica: “Fortalecer el fomento a los actores de la economía popular y solidaria mediante la reducción de trámites, acceso preferencial a financiamiento, acceso a compras públicas y mercados nacionales e internacionales, capacitación y otros medios” (Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 – Toda una Vida, 2017, p. 79).

Esta política busca fortalecer a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas a través de la implementación de preferencias cuando participen en procesos de contratación pública, se debe considerar que no solo basta con la emisión de este tipo de políticas gubernamentales, sino que a través de ellas las Instituciones como el SERCOP, el IEPS, entre otras, fortalezcan y provean de herramientas e insumos como asesoría y capacitaciones a este sector permitiéndoles así contar con mayor participación en las adquisiciones que sean llevadas a cabo por el Estado; además, de incentivar que el sector financiero preste las facilidades para la otorgación de créditos.

La Constitución de la República del Ecuador en su artículo 284 establece como uno de sus objetivos el: “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémica (...)” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p.p. 78-79), esto permite que el Estado fortalezca la participación del sector de la Economía Popular y Solidaria (artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas), en el mercado local, nacional e internacional.

Por ello, el Estado ha adoptado una serie de estrategias en el ámbito económico, comercial y tributario con la finalidad de generar nuevos procesos que permitan fortalecer el aparato productivo, promuevan la inversión pública y privada; y, permitan que estas puedan actuar de forma articulada entre sí.

En el Ecuador a partir de la Constitución de la República del año 2008 se eliminaron varias barreras jurídicas que existían en temas relacionados con la Economía Popular y Solidaria, por cuanto se crearon y modificaron una serie de normas que han permitido gestionar y ejecutar de forma adecuada las políticas gubernamentales, que se encuentran establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2017 -2021 – Toda una Vida y están alineadas al objeto de este análisis.

Para tal efecto, el Estado en el ámbito económico y comercial, promulgó el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones - COPCI, que establece los lineamientos en el ámbito productivo (beneficio de componentes, desarrollo, distribución, intercambio comercial, beneficio de factores positivos y políticas) a nivel nacional, para aquellas personas naturales, jurídicas y/o diferentes formas asociativas que existan, con la finalidad de impulsar la actividad económica, transformar la matriz productiva, incrementar y promover producción, incentivar el empleo y su desarrollo, desde una perspectiva de inclusión económica (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, 2010, p.4).

De su lado, se expidió la Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, cuyo propósito es el promover y dinamizar la economía, incentivar la inversión y el empleo, principalmente para quienes son artesanos o actores de la Economía Popular y Solidaria, Micro y Pequeña empresa (Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal, 2018, p.5).

De su parte, en el ámbito tributario, el Estado ha planteado la Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno - LORTI, en el que se define las obligaciones tributarias, exenciones, plazos y sanciones que deben cumplir las personas naturales o jurídicas en el ejercicio de sus actividades económicas.

Es tal sentido, el Estado para determinar las estrategias que debe aplicar, considera como base las políticas gubernamentales y amparado en la normativa vigente propone una serie de medidas con la finalidad de incentivar el desarrollo de este sector, entre las más importantes podemos señalar, a modo de ejemplo, la eliminación del anticipo del impuesto a la renta, mismo que consistía en el pago anticipado de un tributo al Estado, cuyo valor era definido en función de los valores de años anteriores, la dificultad o problemática de este impuesto era que los empresarios debían pagar por obligaciones no existentes de manera previa trayendo consigo posibles problemas de carácter financiero.

A finales del año 2019, fue eliminado este tributo como respuesta a varios pedidos realizados por sectores empresariales, los cuales eran concordantes con la política gubernamental que busca dinamizar de mejor manera la producción y crear más fuentes de empleo, esto tiene una fuerte incidencia en el ámbito económico y tributario. (Justavino y Valderrama, 2020, p. 10).

Otra medida adoptada y que tuvo gran repercusión en el sector empresarial en lo pertinente al ámbito económico y tributario fue el incremento del valor del Impuesto a la Renta del 22% al 25% que aplica para las empresas medianas y grandes, pero que a su vez afectó a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, por cuanto estos compran sus insumos y materia prima a las primeras empresas citadas, teniendo como efecto el incremento en sus costos induciendo a la disminución de sus ventas, por lo que estos recurren a bajar la calidad del producto y/o servicio o realizar recortes de personal para conservar sus precios.

En ese mismo contexto el gobierno planteó un nuevo régimen impositivo para las microempresas en lo pertinente al pago del Impuesto a la Renta - IR, Impuesto al Valor Agregado - IVA e Impuesto a Consumos Especiales – ICE, donde estas tienen un trato especial en la recaudación de tributos y los valores que se cobran son menores.

Asimismo, se eliminaron aranceles en la importación de ciertos productos como la materia prima en los sectores agrícola, acuicultura, pesca, transporte y construcción; mientras,

que en un 50% lo pertinente a materia prima de bienes de capital, e ingresarán con 0% los bienes tecnológicos (Primicias, 2022, p. 1)

El Estado en el año 2017 implementó medidas de optimización y austeridad del gasto público, de cumplimiento obligatorio en el sector público, en concordancia al numeral 1 del artículo 284 de la Constitución de la República del Ecuador que establece que “Asegurar una adecuada distribución del ingreso y de la riqueza nacional” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 137), estas medidas aun cuando no fueron dirigidas a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas incidieron en ellos, por cuanto la compra pública se vio supeditada a estas disposiciones, reformadas posteriormente en el año 2019.

La Constitución de la República del Ecuador y la política gubernamental han establecido que se debe proporcionar las facilidades para que este sector pueda acceder a fuentes de financiamiento; en tal virtud, el Estado mediante Resolución 043-2015-F de 01 de abril de 2015 de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiero llevó a cabo una serie de lineamientos para el otorgamiento de créditos por parte del Sistema Financiero Nacional (banca pública, privada y de la Economía Popular y Solidaria).

El numeral 9, artículo 1 de la Resolución 043-2015-F antes citada, contempla una norma que prevé la segmentación de la cartera de crédito de las Entidades del Sistema Financiero Nacional, en los siguientes términos:

Microcrédito. - Es el otorgado a una persona natural o jurídica con un nivel de ventas anuales inferior o igual a USD 100.000,00, o a un grupo de prestatarios con garantía solidaria, destinado a financiar actividades de producción y/o producto de las ventas o ingresos generados por dichas actividades, verificados adecuadamente por la Entidad del Sistema Financiero Nacional.

Para el Microcrédito se establecen los siguientes subsegmentos de crédito:

- a) **Microcrédito Minorista.** -Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a las entidades del sistema financiero nacional, sea menor o igual a USD 1.000,00, incluyendo el monto de la operación solicitada.
- b) **Microcrédito de Acumulación Simple.** – Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a las entidades del sistema financiero

nacional sea superior a USD 1.000,00 hasta USD 10.000,00, incluyendo el monto de la operación solicitada.

- c) **Microcrédito de Acumulación Ampliada.** – Operaciones otorgadas a solicitantes de crédito cuyo saldo adeudado en microcréditos a las entidades del sistema financiero nacional sea superior a USD 10.000,00, incluyendo el monto de la operación solicitada (Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiera, 2015, p. 4).

Es relevante señalar que la eficiencia que puede tener una política gubernamental depende de las medidas adicionales que sean implementadas por los gobiernos para el cumplimiento de estas; en tal virtud, es indispensable que exista concordancia entre lo que se encuentra escrito como política y las acciones en firme que se impongan por las diferentes instituciones para su desempeño, por lo que debe existir una relación adecuada entre el medio que se utiliza para alcanzar el fin que se requiere.

CAPÍTULO II

LA INTERVENCIÓN DE LA ECONOMÍA POPULAR Y SOLIDARIA EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN EL ECUADOR

2.1. Contratación Pública en el Ecuador

En el Ecuador la contratación pública existe desde que este fue creado como Estado, para tal efecto la norma que regía en ese entonces fue la Ley Orgánica de Hacienda¹ que establecía los aspectos, condiciones y mecanismos a través de los cuales se desarrollarían los contratos que eran firmados por la Administración pública, dicha norma fue varias veces reformada y finalmente sustituida por nuevas leyes.

En el año 2008 se efectuó una reforma constitucional que modificó varios aspectos de cómo se estaba llevando a cabo la contratación pública en el Ecuador; es así, que el artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador vigente establece 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” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 79).

A partir de ese año la contratación pública en el Ecuador tuvo un impulso importante por cuanto se creó el Servicio Nacional de Contratación Pública a través de la expedición de la LOSNCP y su Reglamento, esto permitió que la compra pública se desarrolle desde un ámbito institucional y normativo que regule exclusivamente esta materia.

Se debe considerar que otro de los motivos que impulsó la creación de la LOSNCP, fue el promover que el recurso público destinado a la compra pública sirva como mecanismo para activar la economía en el país, permitiendo que se generen nuevas fuentes de empleo, empresas, y que las existentes mejoren sus capacidades competitivas.

2.2. El Sistema Nacional de Contratación Pública

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP, creó y regula al Sistema Nacional de Contratación Pública – en adelante SNCP, que en su artículo 7 lo define como: “(...) el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y

¹ Ley Orgánica de Hacienda, Registro Oficial 448, 16 de noviembre de 1927

relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes” (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 7).

Las entidades contratantes que forman parte del SNCP y se rigen al amparo de la LOSNCP son: i) Organismos y dependencias de las funciones del Estado; ii) Organismos Electorales; iii) Organismos de Control y Regulación; iv) Entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo; v) Los Organismos y entidades creadas por la Constitución y la Ley para ejercicio de la potestad estatal; vi) Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos; vii) Las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles que tengan recursos públicos más del 50% como parte de su capital; y, viii) Las compañías mercantiles que tengan recursos públicos más del 50% como parte de su capital tal y como se indica en el artículo 1 de la LOSNCP (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 3).

Este sistema como la ley contemplan que los procesos de contratación que sean llevados a cabo se rijan principalmente por los principios de legalidad, trato justo, igualdad, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad, participación nacional, entre otros, tal y como lo indica su artículo 4 (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p.4).

De su lado, el numeral 5 del artículo 6 de la LOSNCP señala que la contratación pública:

Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 4).

Entre otros aspectos a considerar el SNCP ha planteado una serie de objetivos entre los que podemos resaltar que busca garantizar la calidad del gasto público y que su ejecución sea acorde a la planificación (Plan Nacional de Desarrollo); así como que las contrataciones se lleguen a ejecutar plenamente y acorde a las normas contractuales; convertir a la contratación pública como un elemento dinamizador de la producción nacional; y promover la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro, pequeñas empresas, entre otros. (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 8)

Por otro lado, el organismo que permite articular lo establecido en el SNCP y la ley es el Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, institución que ha implementado las herramientas, mecanismos y normas supletorias que regulan las diferentes actividades a desarrollarse en la contratación pública y a su vez ha perfeccionado procedimientos de contratación que contemplan mecanismos de preferencia para los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas como la Menor Cuantía, Ferias Inclusivas y el Catálogo Dinámico Inclusivo, conforme señala la Constitución, LOSNCP y la política gubernamental establecida.

2.3.La Intervención de la Economía Popular y Solidaria en el Ecuador

2.3.1. La Inclusión

El principio de inclusión, motiva y proporciona facilidades para que se desarrollen las políticas gubernamentales y se integre a la economía de un país a todos los actores que intervienen en un proceso productivo; es decir, desde quién dota de la materia prima para la elaboración de un bien y/o servicio hasta quien lo consume.

Resulta necesario que los Estados observen y empleen el principio de inclusión, como un mecanismo para proporcionar y establecer condiciones para la disminución de las brechas entre los distintos sectores de la sociedad, desde la perspectiva económica y social; bajo este contexto, la Constitución del 2008 contempla lo siguiente: i) En lo social, puso total cuidado a los sectores de atención prioritaria, donde el sector público y privado han dado un trato preferencial en lo concerniente a sus derechos, salud, educación, entre otros; y, ii) En lo económico, se ha buscado fortalecer políticas que permitan la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas tanto en el sector privado como público.

El Estado Ecuatoriano ha incorporado el principio de inclusión en sus normas y políticas gubernamentales, lo que le ha permitido que con el tiempo se vaya desarrollando de una forma más adecuada en todos los campos, tal es el caso de la contratación pública, en el que se ha constituido como un medio para que los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas puedan participar y competir en igualdad de condiciones en las contrataciones que se encuentren llevando a cabo las entidades contratantes.

Estudios llevados a cabo por el observatorio Pyme de la Universidad Andina Simón Bolívar² señalan, entre otros aspectos que, los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas se encuentran desempeñando un rol relevante en el desarrollo tanto de la sociedad como en la economía, por lo que es necesario brindar los medios y herramientas para que estas puedan mantenerse en el mercado.

De otro lado, las Instituciones estatales han tomado las medidas necesarias para implementar la política pública de acuerdo a las competencias y atribuciones que poseen, esto con la finalidad de impulsar la participación de este sector, en todos los ámbitos, principalmente en las contrataciones que llevan a cabo, es importante considerar que no basta solamente aplicar políticas públicas, sino que es preciso crear las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades productivas, dando mayores incentivos a la capacidad humana que se traduce en capacitaciones que les permitan innovar y optimizar recursos (materiales, humanos y económicos) esto ocasionaría que se reduzcan los costos de producción y sus precios lleguen a ser competitivos en el mercado.

2.3.2. La Economía Popular y Solidaria

Se ha hablado del principio de inclusión que, en el caso ecuatoriano, ha tenido gran impacto en lo que respecta a la normativa, es así que la Constitución de la República del Ecuador ha abarcado este tema en varios de sus artículos los cuales han permitido generar una serie de disposiciones y políticas gubernamentales que han ido alineadas a este precepto, que consiste en la inclusión de los sectores más vulnerables en la economía.

La Constitución de la República del Ecuador señala en su artículo 310 que los créditos que se otorguen deben enfocarse al incremento de la producción y competitividad del sector productivo, permitiendo a través de estos impulsar la inclusión de los sectores menos favorecidos en la economía (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 132).

Concordantemente, este cuerpo normativo en su artículo 284 plantea entre unos de sus objetivos económicos el “Incentivar la producción nacional, la productividad y competitividad sistémicas (...)” (Constitución de la República del Ecuador, 2008, pp. 78-79), para lo cual el Estado debe promover una serie de políticas gubernamentales que permitan mayor participación

² Jairo Rivera, “Pequeños toques hacen grandes rasgos: análisis de los determinantes de las micro, pequeñas y medianas”, *Revista empresarial* 46 (2018): 43. <https://editorial.ucsg.edu.ec/ojs-empresarial/index.php/empresarial-ucsg/article/view/141/143>

de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en el mercado nacional, principalmente en el sector público.

Así también, el artículo 288 de la norma *ibidem* contempla la priorización de los productos y servicios provenientes de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en las contrataciones que sean llevadas a cabo por el sector público (Constitución de la República del Ecuador, 2008, p. 79).

Para Arteaga la economía popular y solidaria es:

(...) el conjunto de recursos, capacidades y actividades de las instituciones que reglan la apropiación y disposición de los recursos en la realización de actividades de producción, distribución, circulación, financiamiento y consumo, realizadas por los trabajadores, sus unidades domésticas (familiares y comunales), y las organizaciones específicas que se dan por extensión para lograr tales fines (emprendimientos unipersonales y familiares, redes de ayuda mutua, juntas con fines de gestión económica, cooperativas y asociaciones diversas) organizan los procesos naturales y las capacidades humanas con el objetivo de reproducir la vida y fuerza de trabajo en las mejores condiciones posibles. (Arteaga, 2017, p. 536)

De su lado el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario establece que:

La Economía Popular y Solidaria es la forma de organización económica, donde sus integrantes, individual o colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios, para satisfacer necesidades y generar ingresos, basadas en relaciones de solidaridad, cooperación y reciprocidad, privilegiando al trabajo y al ser humano como sujeto y fin de su actividad, orientada al buen vivir, en armonía con la naturaleza, por sobre la apropiación, el lucro y la acumulación de capital (Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, 2011, p. 2).

Como se puede observar las dos definiciones antes citadas coinciden en que la Economía Popular y Solidaria es aquella que permite llevar a cabo las actividades productivas

basadas en la solidaridad y cooperación, que a su vez se orientan en el buen vivir³, manteniendo una adecuada armonía entre todos los que intervienen en el proceso productivo.

Por otro lado, la economía popular y solidaria se considera como una nueva forma de organización económica en el país, que busca establecer mejores condiciones en la actividad económica en la que se desempeñen y consecuentemente se generen fuentes de empleo.

El artículo 4 de la Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario establece los principios a los que deben regirse los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas, mismos que tienen como finalidad el promover e impulsar su participación, reciprocidad, democracia y solidaridad en cada una de las actividades productivas que se encuentren realizando (Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario, 2011, p. 3).

2.3.3. Preferencias en la Contratación Pública

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – LOSNCP, establece en su artículo 25.2 lo siguiente:

En todos los procedimientos previstos en la presente ley, se preferirá al oferente de bienes, obras o servicios que incorpore mayor componente de origen ecuatoriano o a los actores de la economía popular y solidaria y micro, pequeñas y medianas empresas, mediante la aplicación de mecanismos tales como: márgenes de preferencia proporcionales sobre las ofertas de otros proveedores, reserva de mercado, entrega de anticipos, subcontratación preferente, entre otros (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 15).

Si bien la norma establece preferencias para los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, se les ha complicado acceder a ellos por cuanto las grandes empresas poseen mayores recursos humanos y tecnológicos, capacidad competitiva que les permite tener contratos con el Estado.

³ El Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2021, Toda una Vida, establece que el buen vivir: “Su objetivo enfatiza que, si bien es cierto que las condiciones materiales son necesarias para una vida digna, el propósito de la vida no se halla en un tipo de acumulación que vaya en detrimento de la justicia social e intergeneracional; más bien abarca otro tipo de elementos: el saber, el reconocimiento de las diversidades en igualdad de condiciones, los códigos de conducta para la ética social y en relación con la naturaleza, los derechos humanos, un porvenir justo y compartido, el diálogo intercultural, entre otros. Así, este concepto se presenta como una oportunidad para la realización y convivencia pacífica de los seres humanos, a partir de su diversidad y en armonía con la naturaleza”.

Este sector en los últimos años ha tenido presencia en la parte productiva y económica del país, por esa razón el Estado ha puesto mayor énfasis y ha emitido políticas gubernamentales que han apuntado a fortalecerlo.

El Sistema Nacional de Contratación Pública establece como uno de sus objetivos el “Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional” tal y como se indica en el numeral 4 del artículo 9 de la LOSNCP (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 8), esto a través del fomento a la participación de proveedores de origen nacional que tienen preferencia en relación a los proveedores extranjeros; sin embargo, de no existir una oferta nacional se considera a la extranjera, siendo esto un caso excepcional.

De su parte el artículo 16 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - RGLOSNCPP, establece criterios de preferencia a favor de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en los procesos de contratación pública; mismos que son: i) márgenes de preferencia, ii) contratación preferente, iii) preferencias a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en relación a otros proveedores; iv) posibilidad de mejorar la oferta luego de ser evaluada; v) inclusión en el catálogo para lo que se aplicará el procedimiento de ferias inclusivas (Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2009, pp. 5-6).

Figura 5

Preferencias en la contratación pública



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

Conforme lo expuesto, tanto la normativa vigente como el SERCOP plantean que en la contratación pública prime la igualdad, trato justo, participación nacional y publicidad con una orientación dirigida a la intervención de los artesanos o actores de la economía popular y solidaría, micro y pequeñas empresas, para que estos participen en los procesos de contratación y puedan ser competitivos frente a otros proveedores (medianas y grandes empresas) o a su vez cuenten con procesos donde participen únicamente ellos.

2.4.El Catálogo Dinámico Inclusivo

El Sistema Nacional de Contratación Pública - SNCP busca innovar a las compras públicas a través de procedimientos ágiles, eficientes, transparentes, donde se haga uso de la tecnología, con la finalidad de facilitar el seguimiento y control de los proveedores y las entidades contratantes, así como priorizar la adquisición de bienes y/o servicios de origen nacional, fomentando de esta manera la generación de empleo, la redistribución de la riqueza y la dinamización de la economía.

La LOSNCP faculta a las entidades contratantes a efectuar compras de inclusión, por lo que varios de los procedimientos de contratación contemplan lo antes citado; de su lado, las instituciones llevan a cabo estudios previos a fin de promover la participación local de los artesanos o actores de la economía popular y solidaría, micro y pequeñas empresas, dichas condiciones son reflejadas en los pliegos usados para la contratación tal y como indica el numeral 4, artículo 6 de la LOSNCP (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 4).

A su vez el SNCP establece el promover la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaría, micro y pequeñas empresas, esto a través de las preferencias que son contempladas en los procedimientos de contratación, permitiendo que sus ofertas puedan ser competitivas frente a otras en concordancia a la LOSNCP, de igual manera es el encargo de agilizar, simplificar y adecuar los procedimientos y herramientas de contratación conforme las necesidades que se vayan presentando en la política gubernamental y que su aplicación sea de manera oportuna tal y como indican los numerales 6 y 7, artículo 9 de la LOSNCP (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2008, p. 8)

2.4.1. Conceptualización del Catálogo Dinámico Inclusivo

Con la finalidad de impulsar la participación en las compras públicas de los artesanos o actores de economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, el Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, adecuó una de las herramientas de contratación para que intervengan exclusivamente estos proveedores y que las compras que sean llevadas a cabo por parte de las entidades contratantes sean directamente con ellos.

Es así que, se ajustó la herramienta de Catálogo Electrónico a una nueva modalidad que es el Catálogo Dinámico Inclusivo – en adelante CDI, en el cual participan únicamente los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, que son considerados por el Estado como un grupo vulnerable, que podrán ofertar sus bienes y/o servicios a las entidades contratantes, quienes podrán adquirirlos de una forma ágil, transparente y directa.

El artículo 225 de la Resolución No. RE- SERCOP-2016-0000072, Codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, define al Catálogo Dinámico Inclusivo como:

Registro de bienes y servicios normalizados provenientes de micro y pequeñas empresas, artesanos o actores de la economía popular y solidaria, publicados en el Portal Institucional del Servicio Nacional de Contratación Pública, para su contratación directa por parte de las entidades contratantes, como resultante de la aplicación de convenios marco; y que constituye el mecanismo de aplicación de preferencias en el procedimiento de Catálogo Electrónico (Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, 2016, p. 109).

En el Catálogo Dinámico Inclusivo solo se encontrarán los bienes y/o servicios normalizados, que son aquellos cuyas características o especificaciones técnicas se encuentran homologadas y pueden ser comparadas entre sí, para lo cual el SERCOP llevará a cabo un procedimiento de contratación denominado Feria Inclusiva, en el cual selecciona a los proveedores que formarán parte del CDI.

Es importante mencionar que las entidades contratantes están obligadas a consultar el catálogo electrónico o catálogo dinámico inclusivo previo a definir un procedimiento de

contratación, con la finalidad de establecer si el bien y/o servicio que desea adquirir se encuentra en uno de ellos, de ser así las instituciones deben proceder su compra a través de estos procedimientos, de no hacerlo estarían eludiendo lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y conllevaría a que se realicen las sanciones pertinentes a la entidad y funcionarios responsables del hecho.

2.4.2. Participación de proveedores en el Catálogo Dinámico Inclusivo

De acuerdo a la normativa emitida por el Servicio Nacional de Contratación Pública, formarán parte del Catálogo Dinámico Inclusivo aquellos proveedores que cumplan con las siguientes condiciones: ser artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, estas pueden asociarse o consorciarse de considerarlo pertinente, y participar en el proceso y formar parte del catálogo; sin embargo, deben considerar que en el caso de participar en asociación o consorcio estos no deben estar catalogados de manera independiente en el mismo procedimiento, en caso de ser así no podrán participar.

El numeral 1 del artículo 1 del Reglamento a la Estructura e Institucionalidad de Desarrollo Productivo, de la Inversión y de los Mecanismos e Instrumentos de Fomento Productivo, establecidos en el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, establece que los artesanos son: “Persona natural o jurídica, que de acuerdo a su tamaño serán considerados como micro, pequeñas o medianas empresas, tomando en cuenta el nivel de ventas anuales y el número de empleados con los que cuenten” (Reglamento a la estructura e institucionalidad de desarrollo productivo, de la inversión y de los mecanismos e instrumentos de fomento productivo, establecidos en el Código orgánico de la producción, comercio e inversiones, 2011, p. 2).

El Informe de Rendición de Cuentas 2013, de la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, señala que los actores de la economía popular y solidaria “(...) se dedican a la economía del cuidado, los emprendimientos unipersonales, familiares, domésticos, comerciantes minoristas y talleres artesanales; que realizan actividades económicas de producción, comercialización de bienes y prestación de servicios que serán promovidas fomentando su asociatividad y cooperación”. (Superintendencia de Economía Popular y Solidaria, 2013, p. 11)

De su parte, el artículo 53 del Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión señala que las micro y pequeñas empresas son “(...) toda persona natural o jurídica que, como

una unidad productiva, ejerce una actividad de producción, comercio y/o servicios, y que cumple con el número de trabajadores y valor bruto de las ventas anuales (...)” (Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversión, 2010, pp. 23-24).

Por lo que el artículo 106 del Reglamento antes citado define como se identificará la categoría a la que pertenece una empresa, para tal efecto se considerará dos criterios: i) número de trabajadores; y, ii) ventas o ingresos brutos anuales, conforme el siguiente detalle:

Micro empresa: Se compone de 1 a 9 trabajadores y cuyos ingresos son iguales o menores a \$ 300.000,00)

Pequeña empresa: Se compone de 10 a 49 trabajadores y cuyos ingresos se encuentren entre \$ 300.001,00 y \$ 1'000.000,00 (Reglamento a la estructura e institucionalidad de desarrollo productivo, de la inversión y de los mecanismos e instrumentos de fomento productivo, establecidos en el Código orgánico de la producción, comercio e inversiones, 2011, p. 34)

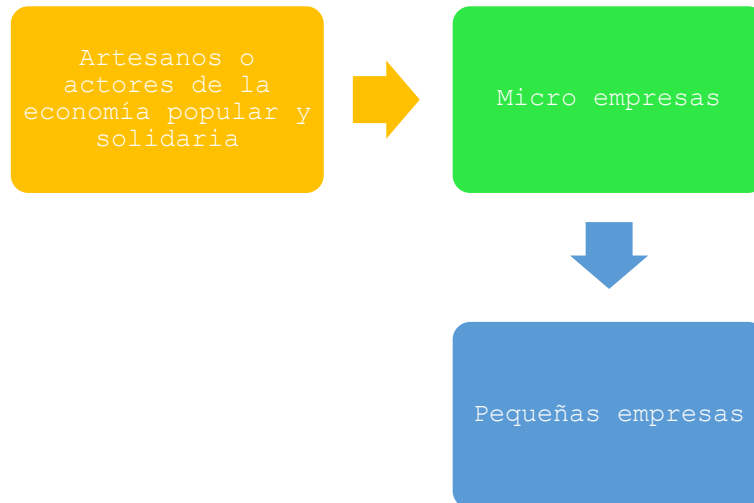
Se prohíbe que participen y formen parte del Catálogo Dinámico Inclusivo las autoridades, funcionarios, servidores o empleados que pertenezcan al sector público, y por consiguiente que suscriban un convenio marco con el Servicio Nacional de Contratación Pública, esta prohibición también rige en los casos que quieran participar en asociación o consorcio.

Así también, no podrán formar parte del CDI los parientes que se encuentren en cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad de los servidores públicos del SERCOP, ni tampoco aquellos que tengan algún tipo de “(...) vinculación laboral o societario con proveedores de tamaño mediano o grande”. (Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072, 2016, p. 95).

Los proveedores que forman parte del Catálogo Dinámico Inclusivo en el caso que se incrementen el número de trabajadores o del valor bruto de sus ventas anuales y por ende lleguen a reclasificarse como mediana o grande empresa serán excluidos de forma inmediata del catálogo.

Figura 6

Proveedores que forman parte del Catálogo Dinámico Inclusivo



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

2.4.3. Catálogo Dinámico Inclusivo 2017 - 2019

El Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, con base en el numeral 5 del artículo 16 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública – RGLOSNCPP, ha llevado a cabo procesos de selección con el fin de incluir los bienes y/o servicios normalizados de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas al CDI (Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2009, pp. 5-6).

Previamente a la catalogación de un servicio o bien en el Catálogo Dinámico Inclusivo el Servicio Nacional de Contratación Pública realiza un análisis de las contrataciones más recurrentes realizadas por las entidades contratantes, para ello los insumos que generan previo a llevar a cabo una feria inclusiva son:⁴ Estudio de Mercado; Estudio de factibilidad; Análisis de validación de productos con entidades y proveedores; y, Metodología para la determinación de precios de adhesión.

El procedimiento para la catalogación de productos y selección de proveedores en el Catálogo Dinámico Inclusivo se realiza a través de los siguientes mecanismos a) Feria Inclusiva para selección de proveedores y creación en el Catálogo Dinámico Inclusivo; b) Incorporación

⁴ Servicio Nacional de Contratación Pública (2017). Informe Rendición de Cuentas de la Contratación Pública 2017. p. 26

de nuevos productos en categorías existentes del Catálogo Dinámico Inclusivo y c) Incorporación de nuevos proveedores en productos existentes del Catálogo Dinámico Inclusivo. Los proveedores que desean participar deben remitir la información que se hace mención en el pliego, fichas técnicas y formularios que se encuentran publicados en la página web del Servicio Nacional de Contratación Pública, para que se incorporen en una categoría o producto determinado.

Con base en lo expuesto y de acuerdo a la información del Servicio Nacional de Contratación Pública en el año 2017⁵, se contaba con 24 catálogos dinámicos inclusivos de los cuales 2 estaban suspendidos conforme el siguiente detalle:

Tabla 1

Lista de Catálogos Dinámicos Inclusivos y número de proveedores - año 2017

No.	Tipo de Catálogo	Estado
1	Adquisición de Alimentos	Vigentes
2	Bienes Asociados a la Construcción	Vigentes
3	Fabricación de Calzado	Vigentes
4	Impresión en Braille	Vigentes
5	Instrumentos Musicales	Vigentes
6	Metalmecánica	Vigentes
7	Productos Alimenticios	Vigentes
8	Productos de Confección Textil	Vigentes
9	Servicio de Alquiler de Transporte Comercial en las Modalidades de Carga Liviana y Mixta, que Incluyan Conductor	Vigentes
10	Servicio de Cafetería	Vigentes
11	Servicio de Centro de Llamadas	Vigentes
12	Servicio de Conexión Eléctrica para Cocinas de Inducción	Vigentes
13	Servicio de Limpieza	Vigentes
14	Servicio de Limpieza de Oficinas	Vigentes
15	Servicio de Pintura	Vigentes
16	Servicio de Transporte Terrestre de Carga Pesada Incluido Conductor (No Incluye Estibaje)	Vigentes
17	Servicios Artísticos y Otros Productos Asociados	Vigentes
18	Servicios de Comunicación	Vigentes
19	Servicios de Mantenimiento	Vigentes
20	Servicios de Medición y Control	Vigentes
21	Servicios de Preparación de Alimentos	Vigentes
22	Servicios de Transporte	Vigentes

⁵ Servicio Nacional de Contratación Pública (2017). Informe Rendición de Cuentas de la Contratación Pública 2017. pp. 22-23

23	Servicio para el expendio de Alimentos y Bebidas en los Bares Escolares en el Sistema Nacional de Educación	Suspendido
24	Servicios de Construcción	Suspendido

Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

Además, en ese año se realizaron 24 Ferias Inclusivas que llegaron al estado “Finalizado”, las categorías que existieron a esa fecha fueron 24, hay que indicar que a través de la categoría se recoge o abarca los sectores que son considerados como estratégicos para la contratación pública, conforme el siguiente detalle:

Tabla 2

Lista de Categorías de los Catálogos Dinámicos Inclusivos año 2017

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
23	Servicio para el expendio de alimentos y bebidas en los bares escolares en el sistema nacional de educación
24	Servicios artísticos y otros productos asociados

Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

También, en dicho ejercicio fiscal se catalogaron 464 productos en las diferentes categorías, conforme se detalla a continuación:

Tabla 3

Lista de productos por tipo de Catálogo Dinámico Inclusivo año 2017

No.	Nombre de Feria	Total Productos
1	Productos de Confección Textil	194
2	Servicios de Transporte	141
3	Metalmecánica	58
4	Servicios de Preparación de Alimentos	16
5	Servicios de Mantenimiento	14
6	Servicio de Limpieza	13
7	Servicios de Medición y Control	13
8	Servicios Artísticos y Otros Productos Asociados	6
9	Servicio para el expendio de alimentos y bebidas en los bares escolares en el Sistema Nacional de Educación	3
10	Fabricación de Calzado	2
11	Servicios de Construcción	2
12	Servicio de Conexión Eléctrica para cocinas de inducción	1
13	Servicios de Comunicación	1
TOTAL 2017		464

Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

Posteriormente, en el año 2018 disminuyó el número de catálogos a 20, excluyendo a los catálogos de Adquisición de animales, Impresión en Braille, Servicio para el expendio de Alimentos y Bebidas en los Bares Escolares en el Sistema Nacional de Educación, y, Servicio de Construcción, además se actualizaron 339 fichas técnicas.⁶

En el año 2019 se contó con 20 catálogos; sin embargo, se eliminó el catálogo de Servicios de Comunicación y se incluyó el catálogo de Producción de Calzado, además se actualizaron 172 fichas técnicas; así como, se suspendieron y excluyeron 408 fichas de productos⁷.

⁶ Servicio Nacional de Contratación Pública (2018). Informe Rendición de Cuentas de la Contratación Pública 2018. p. 23.

⁷ Servicio Nacional de Contratación Pública (2019). Informe Rendición de Cuentas de la Contratación Pública 2019. p. 19.

CAPÍTULO III

IMPACTO DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL EN EL CATÁLOGO DINÁMICO INCLUSIVO EN EL ECUADOR, PERIODO 2017 - 2019

3.1. Antecedentes

En capítulos anteriores se ha establecido de donde proviene la política gubernamental en el Ecuador y como la contratación pública ha tomado importancia en la dinamización de la economía del país, de su lado, se ha podido observar que el Sistema Nacional de Contratación Pública a través de la norma generada para tal efecto y la política gubernamental creada han permitido mejorar las condiciones para que se impulse la participación de un sector que ha sido vulnerable durante mucho tiempo.

El Servicio Nacional de Contratación Pública – SERCOP, en función de sus atribuciones, responsabilidades y en concordancia con sus objetivos, motivado por la política gubernamental, implementó en el segundo semestre del año 2013 una nueva modalidad de contratación a través de la herramienta de catálogo, misma que proporcionó las facilidades para que los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, provean sus bienes y/o servicios de forma directa al Estado.

Esta modalidad de contratación se denominó Catálogo Dinámico Inclusivo – CDI, en el que las entidades del sector público llevan a cabo sus contrataciones a través de una compra directa de bienes y/o servicios provistos por los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas que se encuentren debidamente catalogados en el mismo.

El primer Catálogo Dinámico Inclusivo correspondió a la confección de kits escolares (uniformes escolares), con el propósito de impulsar la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, a través de la provisión de bienes al Estado; en tal virtud, este catálogo correspondió al requerimiento del “*Programa Hilando el Desarrollo*”⁸, en el que se obtuvo la siguiente información:

⁸ Servicio Nacional de Contratación Pública. (2013). Informe de Rendición de Cuentas. p. 9

Tabla 4*Catálogo Dinámico Inclusivo año 2013*

Catálogo	Servicios de Confección Textil
Categoría	Servicios de Confección Textil
Número de Kits Adjudicados	521.276
Número de Proveedores Adjudicados	915
Número de Órdenes de Compra	18.518
Total Adjudicación	\$13'626.442,46

Elaborado: Carlota Aguilar**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

En el año 2013 el Instituto Nacional de Estadística y Censos⁹ indicó que a esa fecha se contaba con 731.761 microempresas, 61.798 pequeñas empresas; y, 5.579 artesanos o actores de la economía popular y solidaria, según la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria.¹⁰

Tabla 5*Tipos de empresas año 2013*

Tipo de Empresa	Número
Artesanos o actores de la economía popular y solidaria	5.579
Microempresas	731.761
Pequeñas empresas	61.798

Elaborado: Carlota Aguilar**Fuente:** Instituto Nacional de Estadística y Censos y Superintendencia de Economía Popular y Solidaria

Se presenta esta información para establecer el punto de partida del análisis en lo que corresponde al estado inicial del sector de la economía popular y solidaria (artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas), poder observar las variaciones que han existido en el periodo 2017 - 2019 y como la política gubernamental de ese periodo ha influenciado en este sector.

3.2. Comportamiento de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en el periodo 2017 – 2019

⁹ Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2013). Directorio de Empresas y Establecimientos 2013. p. 20.

¹⁰ Superintendencia de la Economía Popular y Solidaria. (2013). Rendición de Cuentas 2013. p. 47.

3.2.1. Número de empresas

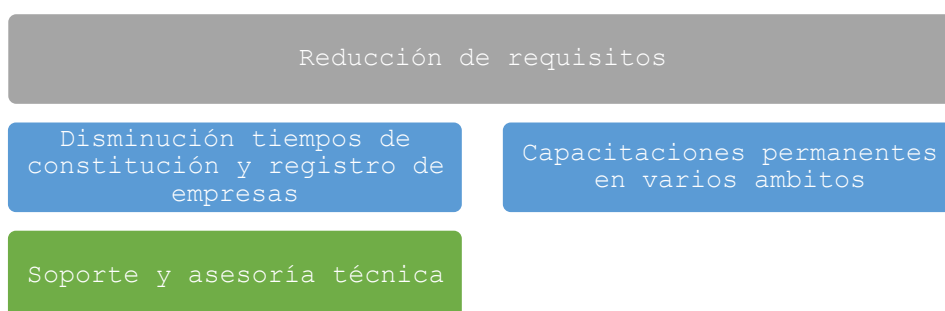
Se han adoptado una serie de políticas gubernamentales en el sector de la economía popular y solidaria (artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas), con la finalidad de impulsar y fomentar la producción; así como, el intercambio de bienes y/o servicios, principalmente en lo que corresponde a la contratación pública.

En este mismo contexto, las entidades del Estado, para cumplir con lo establecido en las políticas gubernamentales han acogido medidas en el ámbito económico, comercial y tributario en beneficio de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, con la finalidad de fomentar la participación de este sector y consolidarlos para que lleven a cabo de manera adecuada, ágil y eficiente sus actividades productivas, por lo que se han realizado las siguientes acciones:

- Se ha reducido los requisitos y el monto (un salario básico unificado) para la constitución de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria; así como, se ha simplificado el tiempo de su constitución y registro.
- Se ha realizado proceso de formación permanentes en temas como: “(...) capacitación organizativa, administrativa, técnica y acompañamiento en el proceso de constitución legal ante la Superintendencia de Economía Popular y Solidaria (...)” (Instituto de la Economía Popular y Solidaria, 2017, p. 14)
- Se ha brindado soporte y asesoría técnica con respecto a la “(...) elaboración de diseños de planes, perfiles o modelos de negocio (...)” (Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria, 2017, p. 15).

Figura 7

Medidas y acciones en beneficio de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Instituto de la Economía Popular y Solidaria

Con base en lo expuesto se procede a revisar el comportamiento que ha tenido este sector en el periodo 2017 - 2019, en lo que corresponde a la constitución o creación de nuevas empresas, obteniendo la siguiente información:

Tabla 6

Empresas constituidas en el periodo 2017 - 2019

Tipo de empresa	2017	2018	2019
Artesanos o actores de la economía popular y solidaria	12.426	14.550	15.276
Microempresa	802.696	816.553	802.353
Pequeña empresa	63.814	64.117	61.759

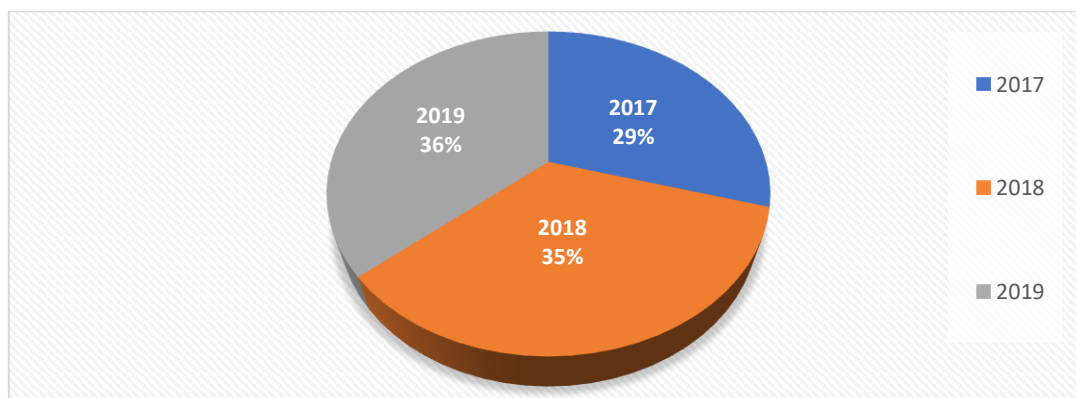
Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria

De eso se desprende que, en el año 2017 se constituyeron un total de 884.236 empresas pertenecientes al sector de la Economía Popular y Solidaria, distribuidos de la siguiente manera: el 1.41% perteneció a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, el 91.33% a microempresas y el 7.26% a pequeñas empresas, en cambio en el 2018 se constituyeron 895.220 empresas distribuidas conforme el siguiente detalle: el 1.63% perteneció a los artesanos o actores de la Economía Popular y Solidaria, el 91.21% a Microempresas y el 7.16% a Pequeñas empresas; mientras que en el año 2019, se constituyeron 879.388 empresas distribuidas de la siguiente manera: el 1.74% perteneció a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, el 91.24% a microempresas y 7.02% a pequeñas empresas.

Gráfico 1

Artesanos o actores de la economía popular y solidaria 2017 - 2019



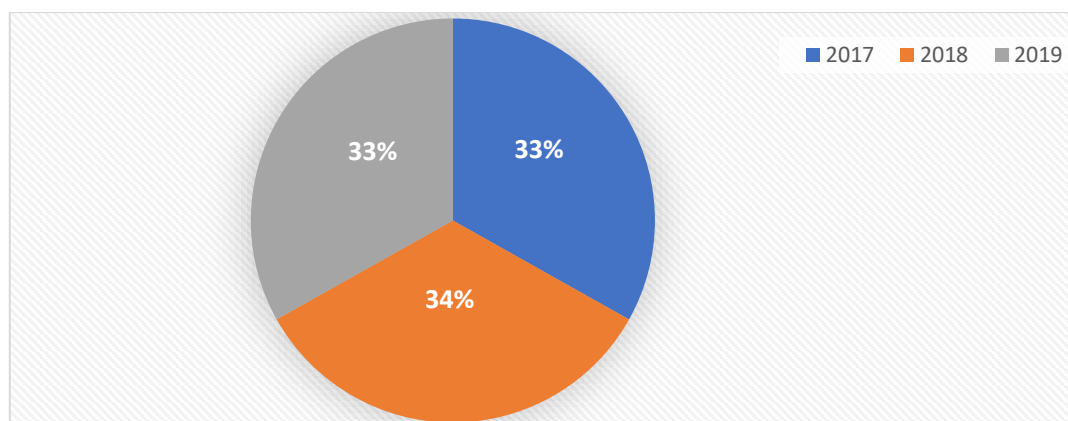
Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos /Instituto Nacional de la Economía Popular y Solidaria

Como se puede apreciar ha existido un crecimiento mínimo durante el periodo de análisis en lo que corresponde a la constitución de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria en el año 2017 en un 29%, el 2018 en un 35% y el 2019 en un 36%.

Gráfico 2

Microempresas 2017 - 2019



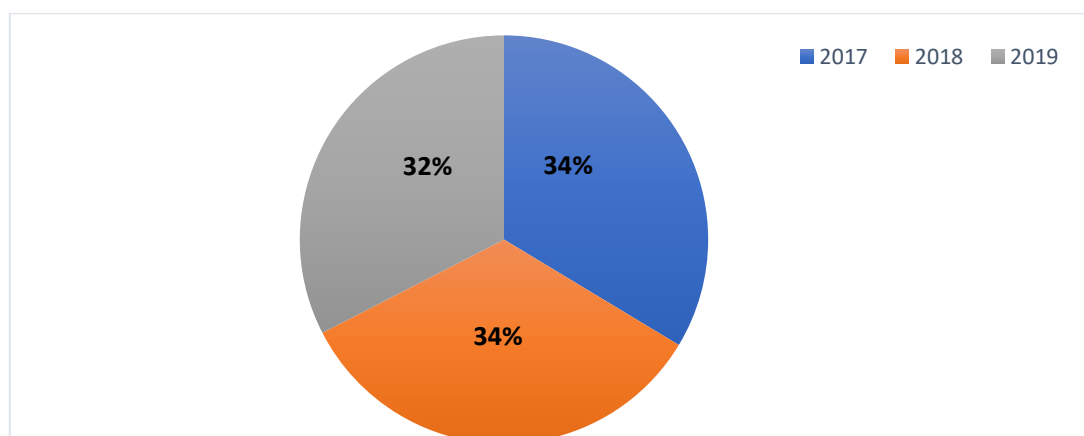
Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

Se aprecia que en los años 2017 y 2019 la constitución de microempresas fue del 33%; mientras, que en el 2018 fue del 34%, existiendo una leve disminución entre los años 2018 y 2019 del 1%.

Gráfico 3

Pequeñas Empresas 2017 -2019



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y Censos

En el año 2017 y 2018 las empresas constituidas correspondieron al 34%; mientras que en el 2019 disminuyó al 32%, se puede apreciar que esta disminución fue leve por cuanto representó el 2% en relación al año 2018, se debe mencionar que estas variaciones pueden deberse a las medidas adoptadas por el gobierno durante el periodo de análisis, teniendo un efecto directo a las microempresas o pequeñas empresas.

3.2.2. Acceso a Microcréditos

En lo que respecta al acceso a créditos por parte de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, el Estado a través de la Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiero, el 01 de abril de 2015, emitió la Resolución 043-2015-F en la que expidió la norma que regula la segmentación de la cartera de crédito de las Entidades del Sistema Financiero Nacional (público y privado), hay que destacar que en este documento se establecen los créditos y a quienes deberán ser dirigidos; es así que, para el sector objeto de este análisis corresponden los microcréditos.

En el Ecuador se han implementado una serie de productos y mecanismos para otorgar créditos a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en el periodo 2017 - 2019, en tal virtud el portal estadístico de la Superintendencia de Bancos proporciona la siguiente información:

Tabla 7

Entidades del Sistema Financiero Nacional (En millones de dólares)

Entidades del Sistema Financiero Nacional	2017	2018	2019
Público	1.164,81	1.404,45	1.581,20
Privado	1.587,96	1.733,88	2.010,55

Elaborado por: Carlota Aguilar

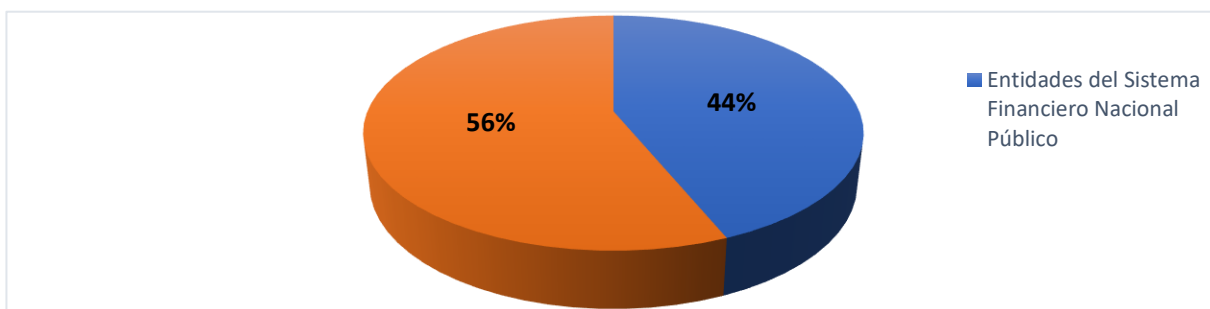
Fuente: Superintendencia de Bancos – Portal Estadístico

De acuerdo a la información proporcionada por el portal de estadística de la Superintendencia de Bancos, se observa que, en el periodo 2017 – 2019, las Entidades del Sistema Financiero Nacional destinaron alrededor de \$ 9.482,85 millones de dólares a microcréditos, siendo la banca privada la que otorgó mayor financiamiento a comparación de la banca pública.

Los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas buscaron acceder a créditos principalmente en las Entidades del Sistema Financiero Nacional Privado, quienes en el periodo del 2017 – 2019 otorgaron un total de \$5.332,39 millones de dólares en microcréditos que correspondió al 56 % del total del recurso destinado a este tipo de créditos, mientras que el 44% perteneció a la banca pública con un valor de \$4.150,46 millones de dólares.

Gráfico 4

Total de microcréditos otorgados en el periodo 2017 – 2019



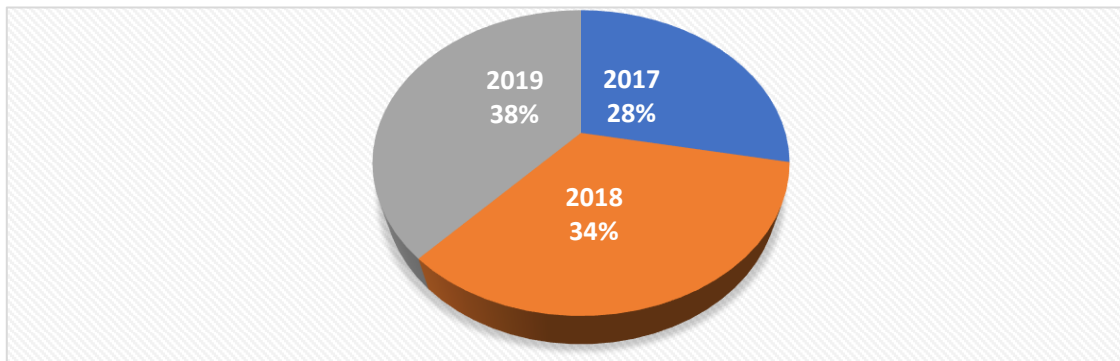
Elaborado por: Carlota Aguilar

Fuente: Superintendencia de Bancos – Portal Estadístico

De su lado, los créditos otorgados por las Entidades del Sistema Financiero Nacional Público en los años 2017 y 2018 tuvieron un incremento del 17.06%, que correspondió a \$ 239,64 millones de dólares; mientras que en el año 2019 existió una disminución en la entrega de créditos de \$ 176,75 millones de dólares, por lo que entre el año 2018 al 2019 existió una reducción del 11.18%; así también, en el periodo 2017 – 2019 se otorgaron microcréditos en un valor total de \$4.150,46 millones de dólares.

Gráfico 5

Entidades del Sistema Financiero Nacional Público



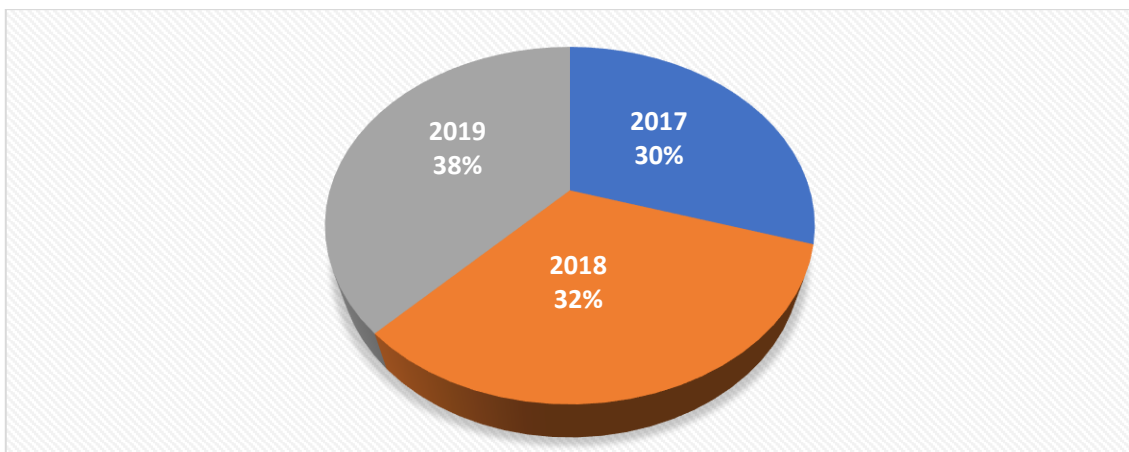
Elaborado por: Carlota Aguilar

Fuente: Superintendencia de Bancos – Portal Estadístico

En cambio, los créditos otorgados por las Entidades del Sistema Financiero Nacional Privado en el periodo 2017 – 2019 fue de \$5.332,39 millones de dólares, donde se observa que del año 2017 al 2018 se incrementó el otorgamiento de microcréditos en un 8.42% que correspondió a \$145,92 millones de dólares y en el 2019 en comparación al 2018 se incrementó en un 13.76% que correspondió a \$276,67 millones de dólares, otorgando en el periodo 2017 – 2019 un total de \$5.332,39 millones de dólares en Microcréditos.

Gráfico 6

Entidades del Sistema Financiero Privado – 2017 - 2019



Elaborado por: Carlota Aguilar

Fuente: Superintendencia de Bancos – Portal Estadístico

3.2.3. Acceso a participar en procedimientos de contratación pública (Catálogo Dinámico Inclusivo)

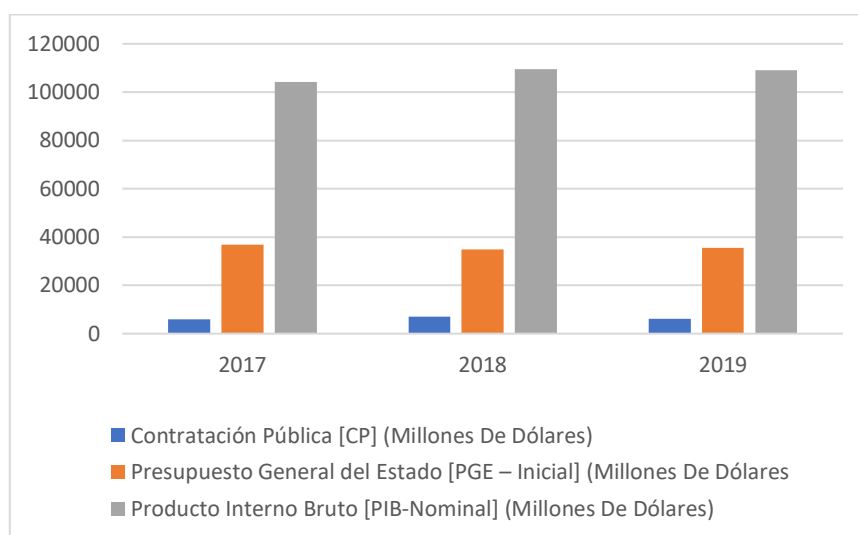
El Estado a través de la definición de políticas gubernamentales que se encuentran alineadas a la contratación pública permitió que se eliminen las barreras jurídicas, técnicas y económicas para los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas que querían formar parte de los procedimientos de contratación pública, de esta manera se permitió fortalecer y fomentar la participación de estos.

Es así que, el Servicio Nacional de Contratación Pública a través del Catálogo Dinámico Inclusivo – CDI ha dado cumplimiento a lo señalado en la política gubernamental, por cuanto al ser el ente rector de las compras públicas en el Ecuador, ha implementado un procedimiento de contratación ágil, simple y acorde a la norma, permitiendo que las entidades contratantes lleven a cabo sus contrataciones de forma directa.

Con base a lo expuesto, resulta imperativo realizar un análisis del comportamiento de la contratación pública en el Ecuador específicamente en el Catálogo Dinámico Inclusivo en el periodo 2017 – 2019, por lo que partiremos señalando que el Servicio Nacional de Contratación Pública, indica que: “(...) de la contratación pública se transaccionaron 5.800 millones de dólares, el 19.6% del Presupuesto General del Estado y el 5.8% del Producto Interno Bruto” (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2017, 4), mientras que en el año 2018 informó que: “(...) la contratación pública representó el 20,1% del Presupuesto General del Estado (PGE) y el 6,4 % del Producto Interno Bruto (PIB) (...) el monto total adjudicado (...) fue de 7.000,6 millones de dólares” (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2018, 4); asimismo, en el año 2019 señaló que: “ (...) la contratación pública representó el 17,07% del Presupuesto General del Estado (PGE) y el 5,56 % del Producto Interno Bruto (PIB). La contratación pública alcanzó los 6.066,0 millones de dólares” (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2019, p. 5), conforme el siguiente gráfico:

Gráfico 7

Contratación Pública en el Ecuador, 2017 - 2019



Elaborado por: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

En el año 2017, el valor total de adjudicaciones ascendió a \$5.849.4 millones de dólares, en el año 2018 a \$7.000,6 millones de dólares y en el año 2019 fue de \$6.066,0 millones de dólares, hay que señalar que en el año 2018 el gobierno estableció una serie de medidas de austeridad que estaban relacionadas a la compra pública en general llevada a cabo por las entidades contratantes, haciendo que vayan disminuyendo de manera progresiva las adquisiciones en general realizadas por las Instituciones.

Una vez establecido el comportamiento de la compra pública de forma general en el periodo 2017 – 2019, se procederá a revisar los valores adjudicados por compras realizadas a través del Catálogo Dinámico Inclusivo, mismos que serán comparados con los otros procedimientos dinámicos que son: i) Subasta Inversa Electrónica; y, ii) Catálogo Electrónico, conforme se muestra a continuación:

Tabla 8*Adjudicación procedimiento Dinámicos*

Procedimientos de contratación	Monto Adjudicado (millones de dólares)		
	2017 ¹¹	2018 ¹²	2019 ¹³
Catálogo Dinámico Inclusivo	428,70	495,50	385.50
Catálogo Electrónico	1.121,80	1.280,30	691
Subasta Inversa Electrónica	1.073,80	1.539,80	1.626.80

Elaborado por: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

Se puede apreciar que del valor total de adjudicaciones realizadas en todos los procesos de contratación, en el año 2017 el Catálogo Dinámico Inclusivo representó el 7.33%, en relación al 19.18% del Catálogo Electrónico y el 18.36% de la Subasta Inversa Electrónica; mientras, que en el año 2018 el Catálogo Dinámico Inclusivo representó el 7.08%, el Catálogo Electrónico el 18.29% y la Subasta Inversa Electrónica el 22%; y, finalmente, en el año 2019 el Catálogo Dinámico Inclusivo representó el 6.36%, el Catálogo Electrónico el 11.39% y la Subasta Inversa Electrónica el 26.82%.

Por esta razón y en función de los datos obtenidos por parte del Servicio Nacional de Contratación Pública, se observa que el Catálogo Electrónico disminuyó abruptamente sus adjudicaciones en el año 2019 en comparación a los años anteriores; mientras que, la Subasta Inversa Electrónica ha mantenido constancia en el crecimiento de sus adjudicaciones; de su lado, el Catálogo Dinámico Inclusivo disminuyó sus adjudicaciones en el año 2019 en comparación del año 2018, para mayor ilustración se muestra el siguiente gráfico:

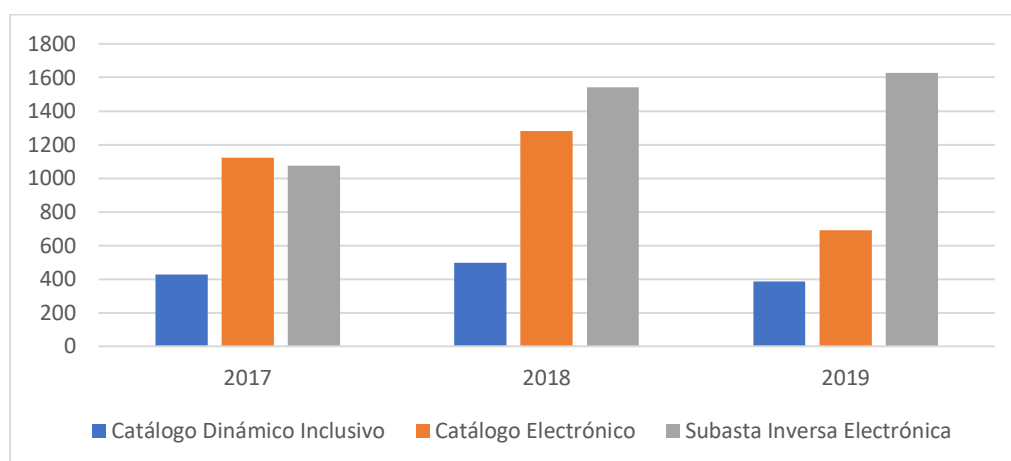
¹¹ Servicio Nacional de Contratación Pública. (2017). Informe de Rendición de Cuentas 2017. pp. 13 y 24

¹² Servicio Nacional de Contratación Pública. (2018). Informe de Rendición de Cuentas 2018. pp. 10 y 21

¹³ Servicio Nacional de Contratación Pública. (2019). Informe de Rendición de Cuentas 2019. pp. 13 y 17

Gráfico 8

Montos adjudicados periodo 2017 – 2019 – Procedimientos Dinámicos.



Elaborado por: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

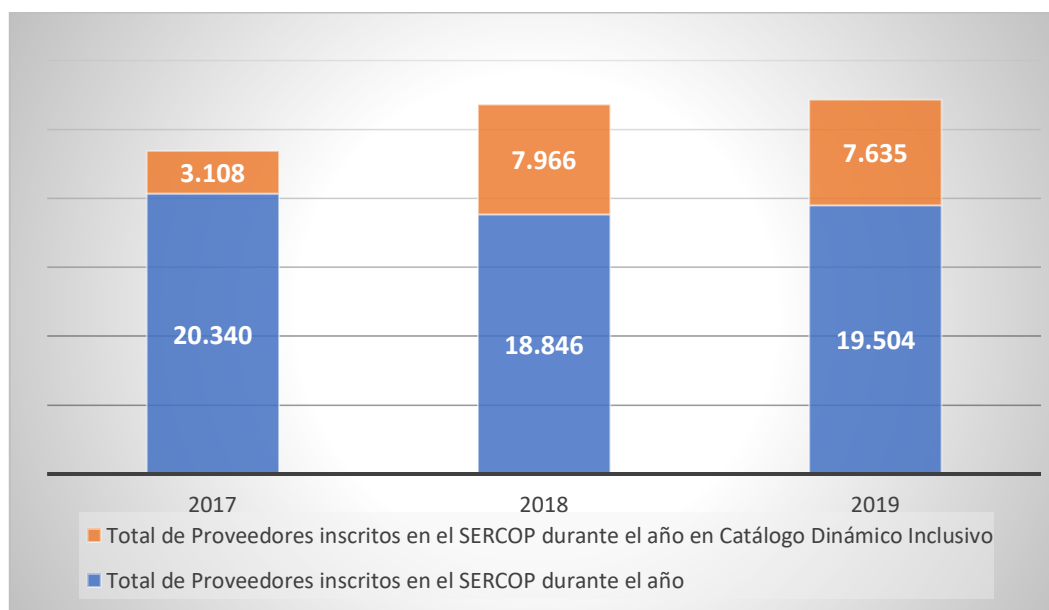
Conforme la gráfica precedente los valores adjudicados del Catálogo Dinámico Inclusivo fueron menores a los del Catálogo Electrónico y la Subasta Inversa Electrónica en el periodo 2017 al 2019, por lo que se concluye que las compras por Catálogo Electrónico y Subasta Inversa Electrónica son superiores al Catálogo Dinámico Inclusivo, esto puede deberse a que las necesidades que mantenían las entidades contratantes no guardaban relación a los productos que se encontraban catalogados en el CDI.

A partir de la emisión de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y la creación del Sistema Nacional de Contratación Pública ha existido mayor interés por parte de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en participar y formar parte del Catálogo Dinámico Inclusivo, pues se ha dado mayor apertura a este sector; por tal razón, en el año 2017 se registraron 3.108 proveedores en el CDI del total de proveedores registrados en el Registro Único de Proveedores – RUP en ese año que correspondió a 20.340.

En el año 2018, se registraron en el Catálogo Dinámico Inclusivo 7.966 proveedores, que representó el 42.26% del total de proveedores inscritos en ese año en el RUP; mientras que, en el año 2019, se identificó que existió una disminución del 3.12% de proveedores registrados en el Catálogo Dinámico Inclusivo en comparación al año 2018, por lo que en el 2019 se registraron en el CDI 7.635 proveedores que representó el 39.15% del total de proveedores inscritos a la fecha.

Gráfico 9

Proveedores inscritos en el Servicio Nacional de Contratación Pública



Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

De los datos obtenidos del Servicio Nacional de Contratación Pública, respecto al número de proveedores que se han registrado en el Catálogo Dinámico Inclusivo, se establece que sus variaciones fueron inestables, esto se refleja en el periodo 2017 al 2018, donde existió un incremento significativo en el número de proveedores registrados; mientras que en el periodo 2018 al 2019 se presenta una disminución de proveedores registrados.

Las variaciones que se han presentado en el registro de proveedores se debe a que el SERCOP realizó una revisión de catálogos, fichas y necesidades propias de las Instituciones, en donde incrementaron y eliminaron productos; así como, catálogos, esto a su vez generó el interés o desinterés por parte de los proveedores en formar parte de éstos, tampoco se puede dejar de lado las políticas gubernamentales emitidas y las medidas adoptadas por el Estado mismas que se vinculan entre sí, pudiendo ser o no favorables para este sector, por cuanto como se ha visto en el capítulo I las medidas se enfocan en mayor parte al tema tributario que incide significativamente en los proveedores debido al pago de impuestos.

En el año 2017, el Servicio Nacional de Contratación Pública contaba con veinte y cuatro (24) catálogos de los cuales dos (2) se encontraban suspendidos (Servicio para el expendio de Alimentos y Bebidas en los Bares Escolares en el Sistema Nacional de Educación

y Servicios de Construcción), incorporándose a 3108 proveedores y 464 productos, registrando un valor adjudicado de \$428.677.452,18.

Tabla 9

Catálogo Dinámico Inclusivo - 2017

No.	2017			
	Nombre Catálogo	Estado	Montos Adjudicados	Número de Proveedores
1	Adquisición de Animales	Activo	\$0,00	1
2	Bienes Asociados a la Construcción	Activo	\$2.030.549,78	11
3	Fabricación de Calzado	Activo	\$1.919.265,27	6
4	Impresión en Braille	Activo	\$156,00	-
5	Instrumentos Musicales	Activo	\$10.988,24	1
6	Metalmecánica	Activo	\$22.631.123,50	120
7	Productos Alimenticios	Activo	\$987.741,41	4
8	Productos de Confección Textil	Activo	\$72.178.827,49	1032
9	Servicio de Alquiler de Transporte Comercial en las Modalidades de Carga Liviana y Mixta, que Incluyan Conductor	Activo	\$38.750.471,21	106
10	Servicio de Cafetería	Activo	\$4.139.698,21	101
11	Servicio de Centro de Llamadas	Activo	\$1.983,60	-
12	Servicio de Conexión Eléctrica para Cocinas de Inducción	Activo	\$2.484.885,01	104
13	Servicio de Limpieza	Activo	\$55.944.110,15	251
14	Servicio de Limpieza de Oficinas	Activo	\$87.913.207,85	378
15	Servicio de Pintura	Activo	\$9.957.142,13	143
16	Servicio de Transporte Terrestre de Carga Pesada Incluido Conductor (No Incluye Estibaje)	Activo	\$9.456.614,95	24
17	Servicios Artísticos y Otros Productos Asociados	Activo	\$5.200,00	7
18	Servicios de Comunicación	Activo	\$395.812,80	-
19	Servicios de Mantenimiento	Activo	\$23.217.721,41	308
20	Servicios de Medición y Control	Activo	\$20.794.796,61	116
21	Servicios de Preparación de Alimentos	Activo	\$65.850.648,46	312
22	Servicios de Transporte	Activo	\$9.823.797,37	76

23	Servicio para el expendio de Alimentos y Bebidas en los Bares Escolares en el Sistema Nacional de Educación	Suspendido	\$0.00	102
24	Servicios de Construcción	Suspendido	\$182.710,73	11
Total			\$428.677.452,18	3.108

Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

Conforme se desprende de la información que se muestra en la tabla Nro. 9, el catálogo que tuvo mayor valor adjudicado en el año 2017 fue el de Servicio de Limpieza de Oficinas representando el 20.65% del total adjudicado; mientras, que el catálogo de Adquisición de Animales no tuvo ninguna compra.

De su lado, en el mismo año se incorporaron nuevos productos a los catálogos, siendo el más representativo los Productos de Confección Textil con la incorporación de 194¹⁴ nuevos productos, hay que acotar que este es el primer catálogo bajo esta modalidad de contratación que creó el Servicio Nacional de Contratación Pública; además, 11¹⁵ catálogos no tuvieron la incorporación de nuevos productos.

En el año 2018, el Catálogo Dinámico Inclusivo tuvo un valor adjudicado de \$ 495.5 millones de dólares, se inscribieron 7.966 proveedores y se incorporaron 339 nuevos productos, conforme se detalla a continuación:

Tabla 10

Catálogo Dinámico Inclusivo - 2018

No.	2018			
	Nombre Catálogo	Estado	Montos Adjudicados en millones de dólares	Número de Proveedores
1	Bienes Asociados a la Construcción	Activo	\$ 3.0	29
2	Fabricación de Calzado	Activo	\$ 1.5	38
3	Instrumentos Musicales	Activo	\$ 0.02	7
4	Metalmecánica	Activo	\$ 14.1	391
5	Productos Alimenticios	Activo	\$ 1.5	8
6	Productos de Confección Textil	Activo	\$ 75.5	4.018

¹⁴ Servicio Nacional de Contratación Pública. (2017). Informe de Rendición de Cuentas 2017. p. 27

¹⁵ Servicio Nacional de Contratación Pública. (2017). Informe de Rendición de Cuentas 2017. p. 27

7	Servicio de Alquiler de Transporte Comercial en las Modalidades de Carga Liviana y Mixta, que Incluyan Conductor	Activo	\$ 50.4	355
8	Servicio de Cafetería	Activo	\$ 4.1	381
9	Servicio de Centro de Llamadas	Activo	\$ 0.02	1
10	Servicio de Conexión Eléctrica para Cocinas de Inducción	Activo	\$ 0.66	166
11	Servicio de Limpieza	Activo	\$ 72.2	456
12	Servicio de Limpieza de Oficinas	Activo	\$ 97.6	843
13	Servicio de Pintura	Activo	\$ 20.7	385
14	Servicio de Transporte Terrestre de Carga Pesada Incluido Conductor (No Incluye Estibaje)	Activo	\$ 9.0	48
15	Servicios Artísticos y Otros Productos Asociados	Activo	\$ 0.01	2
16	Servicios de Comunicación	Activo	\$ 0.23	1
17	Servicios de Mantenimiento	Activo	\$ 32.5	420
18	Servicios de Medición y Control	Activo	\$ 35.8	117
19	Servicios de Preparación de Alimentos	Activo	\$ 65.2	595
20	Servicios de Transporte	Activo	\$ 11.5	84
Total			495.5	7.966

Elaborado: Carlota Aguilar

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

Conforme la tabla Nro. 10, el catálogo que tuvo un monto adjudicado representativo, en el 2018, relación a los otros catálogos fue el Servicio de Limpieza de Oficinas; mientras que, el catálogo de Productos de Confección Textil fue el que tuvo la mayor cantidad de proveedores inscritos en relación a los otros catálogos con un total de 4.018 representando el 59.44% del total de proveedores inscritos en ese año en el Catálogo Dinámico Inclusivo.

En el año 2019, se adjudicó bajo esta modalidad de contratación \$ 385.5 millones de dólares, inscribiéndose alrededor de 7.635 proveedores, y se actualizó un total de 172 productos; así también, se suspendieron y excluyeron 408 productos, esto con el propósito de que las entidades contratantes puedan contar con un catálogo que contenga productos que efectivamente son requeridos por ellos, y de una manera eficiente y transparente fomentar la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, con sus productos en el CDI (Servicio Nacional de Contratación Pública, 2019, p. 19).

Tabla 11*Catálogo Dinámico Inclusivo - 2019*

No.	2019			
	Nombre Catálogo	Estado	Montos Adjudicados en millones de dólares	Número de Proveedores
1	Bienes Asociados a la Construcción	Activo	\$ 2.9	21
2	Fabricación de Calzado	Activo	\$ 0.7	33
3	Instrumentos Musicales	Activo	\$ 0.004	2
4	Metalmecánica	Activo	\$ 9.4	354
5	Productos Alimenticios	Activo	\$ 1.4	9
6	Productos de Confección Textil	Activo	\$ 67.1	3.869
7	Servicio de Alquiler de Transporte Comercial en las Modalidades de Carga Liviana y Mixta, que Incluyan Conductor	Activo	\$ 32.0	307
8	Servicio de Cafetería	Activo	\$ 2.7	334
9	Servicio de Centro de Llamadas	Activo	\$ 0.1	1
10	Servicio de Conexión Eléctrica para Cocinas de Inducción	Activo	\$ 0.1	13
11	Servicio de Limpieza	Activo	\$ 70.0	472
12	Servicio de Limpieza de Oficinas	Activo	\$ 91.7	834
13	Servicio de Pintura	Activo	\$ 6.3	277
14	Servicio de Transporte Terrestre de Carga Pesada Incluido Conductor (No Incluye Estibaje)	Activo	\$ 4.6	41
15	Servicios Artísticos y Otros Productos Asociados	Activo	\$ 0.01	2
16	Servicios de Mantenimiento	Activo	\$ 27.2	429
17	Servicios de Medición y Control	Activo	\$ 15.6	70
18	Servicios de Preparación de Alimentos	Activo	\$ 48.3	499
19	Servicios de Transporte	Activo	\$ 5.2	62
20	Producción de calzado	Activo	\$ 0.2	6
Total			\$ 385.5	7.635

Elaborado: Carlota Aguilar**Fuente:** Servicio Nacional de Contratación Pública

Conforme se muestra en las tablas 9, 10 y 11, se puede apreciar que en el año 2017 existían veinte y cuatro (24) catálogos de los cuales dos (2) se encontraban suspendidos;

mientras que en el año 2018 y 2019 existieron veinte (20) catálogos, con la particularidad que en el año 2019 se eliminó el catálogo de Servicios de Comunicación y se incorporó el catálogo de Producción de calzado, es por esta razón que se mantiene el número de catálogos en el CDI.

De acuerdo con los datos recabados de diferentes instituciones se ha podido observar que el comportamiento que han tenido los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas en el periodo 2017 – 2019, han sido similares en lo que corresponde a creación de nuevas empresas y participación en la contratación pública; mientras que en la obtención de microcréditos se puede observar que tuvo un comportamiento constante.

Es así que, el número de empresas constituidas en el año 2017 y 2018 tuvo un crecimiento moderado en relación a las empresas que se constituyeron en el 2019 donde existió una leve disminución; mientras que si existió crecimiento en lo pertinente a los artesanos o actores de la economía popular y solidaria.

A su vez, este sector tuvo acceso a microcréditos en las Entidades del Sistema Financiero Nacional Público y Privado, siendo la banca privada la que otorgó gran parte de recursos a este tipo de créditos en comparación a la banca pública, como se puede observar de la información recabada en ninguno de los años existió disminución en el otorgamiento de microcréditos; sin embargo, el valor asignado solo correspondió a \$ 9.482,85 millones de dólares, si bien el Estado a través de medidas y acciones alineadas a las políticas gubernamentales han buscado los mecanismos para otorgar mayor apertura a créditos esto resulta difícil por cuanto aún se mantiene en muchas Instituciones Financieras una serie de requisitos que limitan a este sector acceder a ellos.

De su lado, la intervención de este sector en la contratación pública específicamente en la provisión de bienes y/o servicios a través de Catalogo Dinámico Inclusivo en el periodo 2017 – 2019, no han sido aún representativos en comparación a los otros procedimientos dinámicos como lo son la Subasta Inversa Electrónica o el Catálogo Electrónico, por cuanto los valores adjudicados en comparación a los otros procedimientos en el año 2017 fue de solo 428,70 millones de dólares, en el 2018 fue de \$495,50 millones de dólares y en el 2019 fue de \$385.5 millones de dólares, observándose una disminución considerable en los valores adjudicados, esto pudo deberse a que los productos catalogados no eran usados con frecuencia por las Instituciones o a su vez por las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno a esa fecha, hay que tomar en cuenta que el uso del catálogo es obligatorio para todas las entidades

contratantes y no adquirir los productos que se encuentran en los ellos es considerado elusión de procedimiento y sancionado por la norma ecuatoriana.

Hay que acotar que el SERCOP en el año 2019, realizó una revisión de las necesidades que tenían las entidades del sector público, optimizando de esta forma los bienes y/o servicios que se encontraban en el CDI a esa fecha, de ese análisis se eliminaron, suspendieron y crearon nuevos catálogos y productos, pero esto fue una de las causas que incidió en la disminución de proveedores que participaban en los mismos.

Con base en lo expuesto, en el año 2017 el Servicio Nacional de Contratación Pública a través del procedimiento de Catálogo Dinámico Inclusivo adjudicó un total de \$428.677.452,18 millones de dólares, en el año 2018 un valor de \$495,5 millones de dólares y en el 2019 un valor de \$385.5 millones de dólares, considerando además que en el año 2017 se contaba con un total de 22 catálogos activos y 2 suspendidos, mientras que, en el 2018 y 2019 se contaba con 20 catálogos; como se aprecia ha evolucionado y fortalecido las compras a través del CDI, aun cuando en el año 2019 existe una leve disminución de valores adjudicados que como se ha mencionado se deben en gran parte a las medidas de optimización y austeridad del gasto público dispuestas por el Estado a todas las entidades del sector público.

Así también, para contar con una visión más amplia del impacto de la política gubernamental en el Catálogo Dinámico Inclusivo se llevó a cabo entrevistas a los actores que intervienen de manera directa en este proceso la Espc. Adela Coronado por parte del Servicio Nacional de Contratación Pública - SERCOP, la Ing. Raquel Cruz por parte del Instituto de Economía Popular y Solidaria – IEPS, la Lic. Viviana Tamayo – ASOPROT por parte de los proveedores de Catálogo Dinámico Inclusivo y la Espc. Daniela Chávez por parte de una entidad contratante.

Las entrevistadas coincidieron en que las políticas gubernamentales adoptadas por el Estado han resultado positivas para los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, por cuanto inicialmente era un sector disperso, con poca valoración y a partir del establecimiento de estas, se proveyó de instrumentos y acciones que les han permitido organizarse de manera más adecuada y contar con el apoyo de varias Instituciones para su desarrollo; además, la entrevistada por parte del SERCOP indicó que a partir del año 2019 se creó el Registro Único de Proveedores de Economía Popular y Solidaria RUEPS, mismo que inició con sus registros en el año 2020, permitiendo a las organizaciones de la

economía popular y solidaria, ser identificados y de esta manera poder participar y recibir los beneficios que les otorga la normativa en contratación pública, cabe señalar que el RUEPS está definido para las Asociaciones de Economía Popular y Solidaria y aún no se puede identificar a los proveedores a nivel de personas naturales o unidades productivas populares.

También, indicaron que se cuenta con mayor intervención por parte de entidades gubernamentales, esto ha permitido que se lleven a cabo cooperaciones interinstitucionales para fortalecer a este sector, entre las que se puede destacar la cooperación creada entre el SERCOP, el IEPS y los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas con el propósito de ajustar y desarrollar normativa, procedimientos, formar una estructura adecuada de la Económica Popular y Solidaria - EPS para que tengan mayores oportunidades de participación en los procedimientos de contratación pública, principalmente en el Catálogo Dinámico Inclusivo.

Conforme se detalla en este trabajo de investigación el Servicio Nacional de Contratación Pública en atención a sus atribuciones y competencias, la normativa existente y las políticas gubernamentales establecidas a esa fecha proporcionaron las herramientas para que se realicen una serie de acciones y mejoras en la participación de los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, en procedimientos de contratación principalmente a través del Catálogo Dinámico Inclusivo, mismo que ha privilegiado la participación de estos, contribuyendo a que las entidades contratantes verifiquen obligatoriamente primero los productos y servicios catalogados y realicen una contratación dinámica y directa con los proveedores catalogados; sin embargo, las entrevistadas señalaron que cuando las compras son en grandes cantidades trae consigo dificultades al momento de la ejecución de la orden de compra, debido en muchas ocasiones a la capacidad productiva y acceso a garantías por parte de este sector ocasionando que existan retrasos en la entrega de los bienes y/o servicios o a su vez no se entreguen estos bienes y/o servicios; es por esta razón que en muchas ocasiones las entidades contratantes no quieren hacer uso de este catálogo y solicitan al SERCOP se autorice el desbloqueo del CPC con la finalidad de realizar otro tipo de procedimiento de contratación y quien les provea sea una mediana o grande empresa.

Así pues, el Estado ha llevado a cabo acciones que buscan fortalecer y fomentar la participación de las EPS en la economía, principalmente en la compra pública; sin embargo, como se ha indicado aún existen limitantes, específicamente en lo que corresponde al acceso a créditos debido a los requisitos que son solicitados por las Instituciones Financieras Públicas o

Privadas, y al ser este un sector que carece de recursos económicos, tiene poca participación en el sector privado y el Estado, trayendo consigo la informalidad en la ejecución de sus actividades, criterio en el que coinciden las entrevistadas.

Aún con estas limitantes las entrevistadas señalan que existe cada vez más el interés en formar parte de los catálogos inclusivos; por tal razón, se están organizando por gremios para tener una mejor participación en la compra pública a través de Cámaras de EPS, Redes provinciales y también la conformación de consorcios de EPS, buscando ampliar la capacidad de producción y el número de bienes y servicios que se encuentran en el Catálogo Dinámico Inclusivo.

Las acciones y medidas adoptadas por el Estado en procura de beneficiar a este sector, no han alcanzado complemente a incorporarse de forma significativa y ha desencadenado que, en el año 2019, exista la disminución de valores adjudicados, número de proveedores registrados, productos y catálogos que forman parte del CDI; además, también repercutió las medidas de austeridad adoptadas por el gobierno y de cumplimiento obligatorio para el sector público.

Conclusiones

Con base a lo expuesto y del análisis realizado, se puede establecer que los efectos que ha tenido la política gubernamental en el ámbito económico, tributario y comercial en el Catálogo Dinámico Inclusivo en el periodo 2017 – 2019, no han sido los deseados, aun cuando el Estado ha llevado a cabo varias acciones y medidas en procura de beneficiar a estos grupos no se ha alcanzado completamente incorporarlos de manera significativa.

Tal como se ha mencionado el Estado en el periodo 2017 – 2019 implementó una serie de medidas de carácter tributario que tuvieron incidencia directa o indirectamente con los artesanos o actores de la economía popular y solidaria, micro y pequeñas empresas, esto a su vez también afectó en el ámbito económico y comercial a dicho sector, entre las acciones que adoptó el gobierno se destaca la eliminación del anticipo del pago del Impuesto a la Renta, el aumento del Impuesto a la Renta del 22% al 25% (aplica para medianas y grandes empresas), el régimen impositivo para las microempresas y la eliminación de aranceles en la importación de ciertos productos; a su vez, el gobierno de la época implementó medidas de austeridad al sector público donde destaca principalmente la limitación a la compra pública, que fue la base para que el Ministerio de Economía y Finanzas lleve a cabo una serie de restricción algunos ítems presupuestarios, siendo el de bienes el que mayor repercusión tuvo en el sector público y el CDI por cuanto sus adquisiciones ya no eran llevada a cabo con la misma magnitud que antes por cuanto para hacer uso del mismo se requiere autorización de la Institución antes señalada.

Las medidas tributarias adoptadas como se ha indicado han tenido incidencia positiva y negativa, por cuanto al disminuir impuestos, dar facilidades y eliminar ciertos aranceles permitieron e incentivaron a que este sector genere nuevas empresas o fortalezca las ya existentes accediendo a que sean competitivos en relación a los otros tipos de empresas; sin embargo, varias de las reformas planteadas por el gobierno también han ocasionado que ciertas empresas sean afectadas por el incremento que ha sufrido la materia prima utilizada para fabricar sus productos haciendo que se eleven los precios y disminuyan sus ventas, por lo que en ocasiones estas empresas optan por disminuir la calidad, o la mano de obra con el fin de mantener los precios.

Las adjudicaciones llevadas a cabo en el Catálogo Dinámico Inclusivo en los tres años objeto de este análisis permitieron visualizar que en el año 2019 se presenta una disminución de las adjudicaciones en relación a los otros años siendo en ese año un valor de \$385.5 millones

de dólares, en el 2018 que fue de 495.5 millones de dólares y el 2017 por el valor de \$428.6 millones de dólares.

Así también, se observa que disminuyó el número de catálogos existentes siendo en el 2017 veinte y cuatro (24), mientras que en el 2018 y 2019 veinte (20), esto también afectó al número de proveedores y productos del CDI, por cuanto en el 2017 se registraron 3108 proveedores y 464 productos, en el 2018 existió un incremento en el número de proveedores registrados a 7966 y una disminución de productos a 339; mientras que en el 2019 disminuyó a 7635 proveedores y 172 productos.

De su lado se comparó los valores adjudicados del Catálogo Dinámico Inclusivo en relación a los otros procedimientos dinámicos (Subasta Inversa Electrónica y Catálogo Electrónico), donde se pudo observar que en relación a los dos procedimientos el Catálogo Dinámico Inclusivo no tuvo mayor incidencia en las adquisiciones realizadas por las entidades contratantes, representando en el 2017 el 7.33%, en el 2018 el 7.08% y el 2019 el 6.36% en relación al valor total adjudicado de todos procedimientos contratación pública realizados en esos años respectivamente.

Se debe destacar que aún con estos resultados el Estado a través de las políticas gubernamentales han buscado mejorar la calidad de gestión pública y la optimización de recursos a fin de poder satisfacer las necesidades de la sociedad, por lo que han utilizado a política gubernamental no solo como una herramienta sino como aquella que les permite realizar un análisis, identificación y evaluación de los problemas sociales existentes, encontrando y priorizando cuales deben ser atendidos inmediatamente.

Así también, el Estado a través de las políticas gubernamentales, principalmente las enfocadas a la compra pública, ha buscado eliminar una serie de barreras jurídicas, técnicas y económicas, que no han permitido a este sector desarrollarse completamente; sin embargo, no se ha podido lograr del todo este objetivo y alcanzar los resultados propuestos, en lo que respecta al acceso a créditos resulta un poco limitado aun su obtención debido a la cantidad de documentos y requisitos solicitados por las Entidades del Sistema Financiero Nacional Público y Privado, por lo que en los tres años solo fueron asignados por concepto de Microcréditos el valor de \$9.482,85 millones de dólares.

Por lo tanto, el Estado y todos los actores involucrados en este proceso deben establecer las mejores estrategias y acciones con el propósito de lograr incorporar completamente y de

forma significativa las políticas gubernamentales, que no solo van en beneficio del sector de la Economía Popular y Solidaria; sino de la ciudadanía en general, por cuanto generaría fuentes de empleo, mejor redistribuiría de la riqueza y se dinamizaría la economía tanto local como nacional.

Bibliografía

Arteaga, R. (2017). Economía popular y solidaria, República del Ecuador. *Dom. Ciem.* 3(4), 553-542.

<https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwj1kZLSs-T2AhWRSzABHWNSB5oQFnoECAIQAQ&url=https%3A%2F%2Fdialnet.unirioja.es%2Fdescarga%2Farticulo%2F6234737.pdf&usg=AOvVaw3iawx40IkhVINuh11MndIi>

Consejo Nacional de Planificación. 2017. Plan Nacional de Desarrollo 2017 – 2019 – Toda una Vida. Secretaria Nacional de Planificación y Desarrollo, Senplades. https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/10/PNBV-26-OCT-FINAL_0K.compressed1.pdf

El Comercio. (02 de abril de 2018). *Cuatro ejes y 14 medidas abarcan el plan económico de Lenin Moreno.* El Comercio: <https://www.elcomercio.com/actualidad/negocios/medidas-plan-economico-leninmoreno-ecuador.html>

Espinoza, G. (2020). El crédito bancario y las Pymes en Ecuador. *YACHANA Revista Científica*, 9(2) 77-90. <http://revistas.ulvr.edu.ec/index.php/yachana/article/view/649/483>

Instituto Nacional de Contratación Pública. (2013). *Rendición de Cuentas.* Instituto Nacional de Contratación Pública https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiW6dK_xs_zAhVnRzABHaVoCZUQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fportal.compraspublicas.gob.ec%2Fsercop%2Fwp-content%2Fuploads%2Fdownloads%2F2014%2F03%2FINFORME-DE-RENDICI%25C3%2593N-DE-CUENTAS-2013.pdf&usg=AOvVaw1xzozZvvViMTGUX2i0rC9f

Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria. (2017). *Informe de Rendición de Cuentas Enero – Diciembre 2017.* Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjkuib_NHzAhWmQjABHX8sBXEQFnoECAQQAQ&url=http

s%3A%2F%2Fwww.economiasolidaria.gob.ec%2Fwp-content%2Fuploads%2Fdownloads%2F2018%2F04%2FRENDICION-DE-CUENTAS-2017-en-baja-.pdf&usg=AOvVaw1M65owk0S-TmRt14xLwCkz

Instituto Nacional de Estadística y Censos. (12 de enero de 2022). *Directorio de Empresas*. Instituto Nacional de Estadística y Censos: <https://www.ecuadorencifras.gob.ec//directoriodeempresas/>

Justavino, J, y Valderrama, G. (2020). Eliminación del anticipo de impuesto a la renta en Ecuador como obligación tributaria. *Dissertare Revista de Investigación en Ciencias Sociales*, 5(2) 1-13. <https://revistas.uclave.org/index.php/dissertare/article/view/2797/1751>

Ministerio de Economía y Finanzas del Perú. (2020). Disponible en: <https://www.mef.gob.pe/es/lineamientos-de-politica-tributaria>. [Accesado el día 13 de junio de 2020]

Mora, M., Consa, E., y Córdova, P. (2015). *La contratación pública: Inclusión, innovación y transparencia*. Servicio Nacional de Contratación Pública. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2016/03/LIBRO-DE-ENSAYOS-2015-SEPTIEMBRE.pdf>

Pinargote, H. y Díaz, J. (2021). Políticas Públicas orientadas a impulsar a las Pymes ecuatorianas. *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 9(1) 32-53. <https://sitios.vtte.utem.cl/revistaepe/wp-content/uploads/sites/7/2021/11/revista-estudios-politicos-y-estrategicos-epe-vol9-n1-2021-Pinargote-Di%CC%81az.pdf>

Primicias. (06 de febrero de 2022). *Aranceles para el sector productivo bajarán para “defender la dolarización”*. Primicias: <https://www.primicias.ec/noticias/economia/aranceles-importacion-reduccion-economia-ecuador/>

Rivera, J. (2018). Pequeños toques hacen grandes rasgos: análisis de los determinantes de las micro, pequeñas y medianas. *Revista empresarial*. <https://editorial.ucsg.edu.ec/ojs-empresarial/index.php/empresarial-ucsg/article/view/141/143>

Sánchez, Javier. 2020. “Política Económica”. Economipedia haciendo fácil la economía. Disponible en: <https://economipedia.com/definiciones/politica-economica.html> [Accesado el día 13 de junio de 2020]

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2017). *Rendición de cuentas de la contratación pública*. Servicio Nacional de Contratación Pública. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/rendicion-de-cuentas-2017/>

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2018). *Informe de Rendición de cuentas de la contratación pública*. Servicio Nacional de Contratación Pública. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/rendicion-de-cuentas-2018/>

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2019). *Informe de Rendición de cuentas de la contratación pública*. Servicio Nacional de Contratación Pública. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/rendicion-de-cuentas-2019/>

Servicio Nacional de Contratación Pública. (26 de marzo de 2022). *La Compra Pública es el bastión de empleo para los emprendedores de la Economía Popular y Solidaria*. Servicio Nacional de Contratación Pública: <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/la-economia-popular-y-solidaria/>

Superintendencia de Bancos. (15 de marzo de 2022). *Estudios y Análisis*. Portal Estadístico: https://estadisticas.superbancos.gob.ec/portalestadistico/portalestudios/?page_id=1054#1508529577999-504d0b15-2a08

Superintendencia de Economía Popular y Solidaria. (2013). *Rendición de Cuentas*. Superintendencia de Economía Popular y Solidaria: <https://www.seps.gob.ec/rendicion-de-cuentas?transparencia-2013>

Torres, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas. Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. IEMP. Ediciones. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

Vargas, Cidar. 2007. “Análisis de las Políticas Públicas”. *Perspectivas*, núm. 19. Obtenido el 07 de marzo de 2021 <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf> . [Accedido el 07/03/2021]

Viscarra, O. (2021). Evolución histórica de la contratación pública en el Ecuador y su vinculación con la planificación nacional [Tesis Maestría, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio Institucional. Obtenido de <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/7865/1/T3403-MDCP-Viscarra-Evolucion.pdf>

Normativa

Ecuador, Asamblea Nacional, *Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones*, Registro Oficial Suplemento 351 de 29 de diciembre de 2010.

Ecuador, Asamblea Constituyente, *Constitución de la República del Ecuador*, en Registro Oficial No. 449, Quito, 20 de octubre, 2008.

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

Ecuador, Asamblea Nacional, *Ley Orgánica para el Fomento Productivo, Atracción de Inversiones, Generación de Empleo y Estabilidad y Equilibrio Fiscal*, Registro Oficial Suplemento 309 de 21 de agosto de 2018.

Ecuador, H. Congreso Nacional, *Ley Orgánica de Régimen Tributario Interno*, Registro Oficial Suplemento 463 de 17 de noviembre de 2004.

Ecuador, Junta de Política y Regulación Monetaria y Financiero, *Resolución 043-2015-F* de 01 de abril de 2015, Registro Oficial 484 de 21 de abril de 2015.

Ecuador. *Ley Orgánica de Hacienda*. Registro Oficial 448, 16 de noviembre de 1927.

Ecuador, Presidente de la República, *Ley Orgánica de la Economía Popular y Solidaria y del Sector Financiero Popular y Solidario*, Registro Oficial 444 de 10 de mayo de 2011

Ecuador, Presidente Constitucional de la República, *Normas de Optimización y Austeridad del Gasto Público Estado*, Decreto Ejecutivo 135, de 11 de septiembre de 2017.

Ecuador, Presidente Constitucional de la República, *Reglamento a la estructura e institucionalidad de desarrollo productivo, de la inversión y de los mecanismos e instrumentos de fomento productivo, establecidos en el Código orgánico de la*

producción, comercio e inversiones, Decreto Ejecutivo 757, Registro Oficial Suplemento 450 de 17 de mayo de 2011.

Ecuador, Presidencia de la República, *Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Decreto Ejecutivo 1700, en Registro Oficial Suplemento No. 588, Quito, 12 de mayo, 2009.

Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, *Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública*, Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072 de 31 de agosto de 2016. Registro Oficial, Edición Especial 245, de 29 de enero de 2018.