# UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DEL ECUADOR

## FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

## TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE INGENIERAS EN NEGOCIOS INTERNACIONALES

***ANÁLISIS DE LOS TEMAS SENSIBLES DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL DE DESARROLLO ENTRE EL ECUADOR Y LA UNIÓN EUROPEA, CASO ESPECÍFICO: COMPRAS PÚBLICAS***

**María Gabriela Maldonado Olivo**

**Juliette Andrea Torres Ramos**

**Director**

**Ing. Fabián Egüez Páez MBA**

**ENERO 2013**

**Quito - Ecuador**

## *Declaración*

Nosotras, María Gabriela Maldonado Olivo y Juliette Andrea Torres Ramos, declaramos bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de nuestra autoría; que no ha sido presentado anteriormente para ningún grado o calificación profesional y que se ha consultado la bibliografía detallada.

Cedemos nuestros derechos de propiedad intelectual a la Universidad Internacional del Ecuador, para que sea publicado y divulgado en internet, según lo establecido en la Ley de Propiedad Intelectual, reglamento y leyes.

| | |
|---|---|
| **Firma** | **Firma** |
| **María Gabriela Maldonado Olivo** | **Juliette Andrea Torres Ramos** |
| **C.C. 172340555-9** | **C.C. 171476614-2** |

Yo, Ing. Fabián Egüez que conozco a las autoras del presente trabajo, siendo ellas responsables de su originalidad, autenticidad, así como de su contenido.

**Firma del Director de la Tesis**

**Ing. Fabián Egüez Páez. MBA**

## *Resumen*

Dentro de la presente investigación se analizan las compras públicas como tema sensible dentro de la negociación entre la Unión Europea y el Ecuador, mediante la determinación de los procesos de contratación pública de ambas partes y sus contradicciones. De la misma forma, se han identificado los principales puntos de interés para las partes, tales como el involucramiento de las PYMES dentro de los procesos de contratación pública, y la diferencia real existente entre las PYMES ecuatorianas y europeas, así como también la importancia de la Unión Europea como socio comercial del Ecuador. El marco jurídico ecuatoriano y el ordenamiento internacional presentan puntos contradictorios en temas de contratación pública, los cuales de no ser resueltos o llevados a un consenso impedirán la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y el Ecuador. El documento presenta análisis comparativos del impacto de las compras públicas en ambas economías, y las implicaciones, principalmente para el Ecuador, en caso de la no firma del Acuerdo y la no renovación del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+) de la Unión Europea.

## *Summary*

This research analyzes the public procurement as a sensitive issue in the negotiations between the EU and Ecuador, by determining the procurement processes of both parties and their contradictions. Similarly, we have identified the principal points of interest to the parties, such as the involvement of SMEs in public procurement processes, and the real difference between Ecuadorian and European SMEs, as well as the importance of EU as a trading partner for Ecuador. The Ecuadorian legal framework and the international order have conflicting points relating public procurement, which if not resolved or taken to a consensus, the signature of the Agreement between the European Union and Ecuador will not be successful. This paper presents comparative analysis of the impact of public procurement in both economies, and the implications, especially for Ecuador, in case of non-signing the Agreement and the non-renewal of the Generalized System of Preferences (GSP +) of the European Union.

***A mis padres por su constante apoyo, amor, y comprensión a lo largo de mi vida, y por enseñarme que nada es imposible si se es perseverante.***

*Juliette Torres R.*

***A mis padres y mi hermano, por darme cariño y apoyo incondicional para alcanzar los mayores logros siempre junto a ustedes.***

*Gabriela Maldonado Olivo.*

# ANÁLISIS DE LOS TEMAS SENSIBLES DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL DE DESARROLLO ENTRE EL ECUADOR Y LA UNIÓN EUROPEA, CASO ESPECÍFICO: COMPRAS PÚBLICAS


***DECLARACIÓN*** ..... ***2***

***RESUMEN*** ..... ***3***

***SUMMARY*** ..... ***4***

***DEDICATORIA*** ..... ***5***

***1. PLAN DE INVESTIGACIÓN*** ..... ***14***

**1.1 Tema de Investigación** ..... **14**

**1.2 Planteamiento, Formulación y Sistematización del Problema** ..... **14**

1.2.1 Planteamiento del Problema ..... 14

1.2.2 Formulación del Problema ..... 17

1.2.3 Sistematización del Problema ..... 18

**1.3 Objetivo de la Investigación** ..... **18**

1.3.1 Objetivo General ..... 18

1.3.2 Objetivos Específicos ..... 18

**1.4 Justificación de la Investigación** ..... **19**

1.4.1 Justificación Teórica ..... 19

1.4.2 Justificación Metodológica ..... 24

1.4.3 Justificación Práctica ..... 25

**1.5 Marco de Referencia** ..... **25**

1.5.1 Marco Teórico ..... 25

1.5.2 Marco Referencial ..... 26

1.5.3 Marco Espacial y/o Temporal ..... 27

**1.6 Hipótesis** ..... **27**

**1.7 Metodología** ..... **27**

1.7.1 Métodos de Investigación ..... 27

1.7.2 Tipo de Estudio ..... 28

1.7.3 Fuentes de Información ..... 28

***2. COMPRAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR*** ..... ***29***

**2.1 Análisis Compras Públicas** ..... **29**

2.1.1 ¿Qué es el Sistema Nacional de Contratación Pública? ..... 30

2.1.2 ¿Qué es el INCOP? ..... 30

2.1.2.1 Atribuciones del INCOP ..... 31

2.1.3 Portal de Compras Públicas ..... 31

**2.2 Análisis Legal** ..... **33**

2.2.1 Contratos ..... 40

2.2.1.1 Suscripción.....40
2.2.1.2 Cesión .....40
2.2.1.3 Subcontratación.....40
2.2.1.4 Contratos complementarios.....40

**2.3 Análisis Económico y Empresarial ..... 41**
2.3.1 Indicadores Macroeconómicos.....41
2.3.2 Participación en las Compras Públicas .....42
2.3.2.1 Análisis de la Participación de Mercado .....54
2.3.2.2 Factores Influyentes en el Crecimiento en la Participación de Compras Públicas 55
2.3.2.3 Análisis de Participación por Tipos de Proceso .....56
2.3.2.3.1Subasta Inversa Electrónica.....56
2.3.2.3.2Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos .....60
2.3.2.3.3Licitación.....62
2.3.2.3.4Licitación de seguros .....63
2.3.2.3.5Cotización .....64
2.3.2.3.6Menor cuantía.....64
2.3.2.3.7Publicación .....66
2.3.2.3.8Catálogo electrónico .....66

**2.4 Análisis Político ..... 67**
2.4.1 Red Interamericana de Compras Gubernamentales.....70

**2.5 Tipos de Compras Públicas ..... 71**
2.5.1 Representación del Tipo de Compra/Contratación pública .....73

***3. ANÁLISIS GENERAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA . 77***

**3.1 La Unión Europea ..... 77**
3.1.1 Comisión Europea .....78
3.1.2 Consejo de la Unión Europea .....78
3.1.3 Parlamento Europeo .....78
3.1.4 Corte de Justicia .....78
3.1.5 Acta Única Europea .....78
3.1.5.1 Objetivos del acta .....78

**3.2 Contratación Pública en la Unión Europea ..... 79**
3.2.1 Normativa de Participación en la Contratación Pública.....82
3.2.2 Tipos de compras públicas.....83
3.2.3 Participación de las PYMES .....85
3.2.4 Participación de los Países Miembros de la Unión Europea .....88

**3.3 Unión Europea y Negociación con Países Latinoamericanos en Compras Públicas..... 95**
3.3.1 Acuerdos entre la Unión Europea y Ecuador.....97
3.3.2 Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN .....98
3.3.3 Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile.....100
3.3.3.1 Procedimientos de Licitación.....101
3.3.3.2 Posición real de Chile dentro de la Contratación Pública de la Unión Europea 103
3.3.4 Acuerdo Multipartes de la Unión Europea con Colombia y Perú .....104
3.3.4.1 Negociaciones del Acuerdo .....104

3.3.4.1.1Resultados de la Negociación ..... 105
3.3.4.1.2Sectores Beneficiados ..... 105
3.3.4.2 Compras públicas en el Acuerdo ..... 105

***CAPÍTULO IV ..... 109***

***4. POSICIÓN DEL ECUADOR Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO RESPECTO A SU PARTICIPACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS. ..... 109***

**4.1 Pautas Internacionales respecto a los Acuerdos de Compras Públicas111**
4.1.1 Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública ..... 112
4.1.1.1 Análisis del ACP ..... 113

**4.2 Posición del Ecuador ..... 127**
4.2.1 Relación Comercial entre Ecuador y la Unión Europea ..... 130
4.2.1.1 Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+) de la Unión Europea ..... 135
4.2.1.2 Importancia de la Unión Europea para Ecuador como Socio Comercial . 137
4.2.2 Ventajas y Desventajas de Suscribir un Acuerdo con la UE ..... 137
4.2.2.1 Ventajas ..... 138
4.2.2.2 Desventajas ..... 139
4.2.3 Marco Jurídico Ecuatoriano ..... 141

**4.3 Posición de la Unión Europea ..... 144**

**4.4 Posición de las PYMES ecuatorianas frente a las PYMES europeas ..... 152**

**4.5 Descripción del Escenario más favorable para las Partes ..... 154**

***CAPÍTULO V..... 157***

***5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES ..... 157***

**5.1 Conclusiones ..... 157**

**5.2 Recomendaciones ..... 165**

***6. BIBLIOGRAFÍA ..... 166***

***ANEXOS.....169***

**Lista de Abreviaturas.....169**

# *Índice de Gráficos*

Gráfico 1: Manejo de información en el Sistema Nacional de Compras Públicas 32

Gráfico 2: Proveedores Habilitados Mensualmente, Período 2008 - 2011 ..... 49

Gráfico 3: Porcentaje de Participación por Número de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011 ..... 50

Gráfico 4: Porcentaje de Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011 ..... 51

Gráfico 5: Porcentaje de Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2012 ..... 52

Gráfico 6: Monto de Adjudicación Promedio por Tipo de Proveedor ..... 53

Gráfico 7: Impacto Económico Esperado (Reforma del SNCP)..... 55

Gráfico 8: Rebaja Presupuestaria en Subasta Inversa Electrónica 2011 ..... 57

Gráfico 9: Porcentaje de participación en Subasta Inversa por Tipo de Proveedor 2011..... 58

Gráfico 10: Rebaja Presupuestaria Subasta Inversa Electrónica con Puja 2011. 59

Gráfico 11: Rebaja Presupuestaria Subasta Inversa Electrónica con Negociación 2011..... 60

Gráfico 12: Porcentaje por tipo de contratos en procesos de Licitación ..... 62

Gráfico 13: Rebaja Presupuestaria en Licitación 2011 ..... 62

Gráfico 14: Rebaja Presupuestaria en Licitación de Seguros 2011..... 63

Gráfico 15: Rebaja Presupuestaria en Cotización 2011 ..... 64

Gráfico 16: Rebaja Presupuestaria en Menor Cuantía 2011 ..... 65

Gráfico 17: Porcentaje por tipo de contratos en procesos de Menor Cuantía 2011 ..... 65

Gráfico 18: Porcentaje por Montos por Tipo de Producto en Catálogo Electrónico 2011..... 67

Gráfico 19: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2011..... 75

Gráfico 20: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2012..... 76

Gráfico 21: Sistema de Información en la Contratación Pública Europea..... 81

Gráfico 22: Diferencia de las PYMES Europeas entre su rol en la Economía y la Contratación Pública (2006 – 2008)..... 86

Gráfico 23: Porcentaje de los Contratos adjudicados a las PYMES Europeas por tipo de procedimiento (2006 – 2008)..... 87

Gráfico 24: Porcentaje de los Contratos adjudicados a los Estados Miembros de la UE por número de contratos (2006 – 2008)..... 89

Gráfico 25: Porcentaje de los Contratos adjudicados a los Estados Miembros de la UE por monto de contratos (2006 – 2008)..... 90

Gráfico 26: Distribución de los Contratos Adjudicados por Monto y Número de Contratos, por Naturaleza del Contrato (2006 – 2008)..... 91

Gráfico 27: Distribución de los Contratos adjudicados Por Número de contratos, por Sector (2006 – 2008)..... 92

Gráfico 28: Contratos transfronterizos adjudicados por naturaleza del contrato, 2008..... 94

Gráfico 29: Comercio Ecuador - Unión Europea (1990 - 2010) en millones de dólares .....130

Gráfico 30: Exportaciones FOB de Ecuador de un total de $6,13 millardos, 2012 .....131

Gráfico 31: Importaciones FOB de Ecuador de un total de $5,72 millardos, 2012 .....131

Gráfico 32: Composición sectorial comercio Ecuador – UE, Porcentaje, 2009..132

Gráfico 33: Exportaciones no petroleras Ecuador. 2012.....133

Gráfico 34: Evolución de la Balanza Comercial bilateral Ecuador-UE27 – a precios constantes (desvíos respecto de la base; promedio 2011- 2015; en dólares del año base).....134

***Índice de Cuadros***

Cuadro 1: Indicadores Macroeconómicos 2010 ..... 41
Cuadro 2: Indicadores Macroeconómicos 2011 ..... 42
Cuadro 3: Indicadores del Portal 2010 ..... 43
Cuadro 4: Indicadores del Portal 2011 ..... 43
Cuadro 5: Entidades habilitadas 2011 ..... 44
Cuadro 6: Entidades registradas y habilitadas 2012 ..... 45
Cuadro 7: Proveedores registrados y habilitados 2011 ..... 46
Cuadro 8: Proveedores registrados y habilitados 2012 ..... 47
Cuadro 9: Definición de Micro, Pequeña y Mediana Empresa ..... 48
Cuadro 10: Proveedores Habilitados por Tipo de Proveedor 2011 ..... 48
Cuadro 11: Participación por Número de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011 ..... 49
Cuadro 12: Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011 ..... 50
Cuadro 13: Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2012 ..... 51
Cuadro 14: Monto de Adjudicación Promedio Por Tipo de Proveedor..... 53
Cuadro 15: Resultados de Subasta Inversa Electrónica 2011 ..... 56
Cuadro 16: Subasta Inversa Por Tamaño De Proveedor Y Montos De Adjudicación ..... 57
Cuadro 17: Resultados de Subasta Electrónica Inversa con Puja 2011 ..... 58
Cuadro 18: Resultados de Subasta Electrónica Inversa con Negociación 2011 .. 59
Cuadro 19: Resultados de Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos 2011 61
Cuadro 20: Resultados de Licitación 2011 ..... 62
Cuadro 21: Resultados de Licitación de Seguros 2011 ..... 63
Cuadro 22: Resultados de Cotización 2011 ..... 64
Cuadro 23: Resultados de Menor Cuantía 2011 ..... 65
Cuadro 24: Resultados de Publicación 2011 ..... 66
Cuadro 25: Resultados de Catálogo Electrónico 2011 ..... 66
Cuadro 26: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2011..... 74
Cuadro 27: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2012..... 76
Cuadro 28: Umbrales para la publicación en TED por Tipo de Contrato..... 82
Cuadro 29: Número de Contratos transfronterizos adjudicados, 2008 ..... 93

Cuadro 30: Arancel con y sin preferencia para las principales exportaciones Ecuador- UE. .....136

Cuadro 31: Comparativa entre MIPYMES Ecuatorianas y Europeas.....153

# *CAPÍTULO I*

# *1. PLAN DE INVESTIGACIÓN*

## *1.1 Tema de Investigación*

*ANÁLISIS DE LOS TEMAS SENSIBLES DE NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO COMERCIAL DE DESARROLLO ENTRE EL ECUADOR Y LA UNIÓN EUROPEA, CASO ESPECÍFICO: COMPRAS PÚBLICAS.*

## *1.2 Planteamiento, Formulación y Sistematización del Problema*

### *1.2.1 Planteamiento del Problema*

- ***Antecedentes***

El proceso de los Acuerdos Comerciales, antes llamados "Acuerdos de Asociación", entre la Unión Europea y la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia) como bloque, comenzaron en el año 2006. Esta situación remplazó las condiciones comerciales fijadas anteriormente entre ambos bloques, establecidas por el Sistema Generalizado de Preferencias, fue aquí el verdadero inicio de las negociaciones con la Unión Europea. Los acuerdos de asociación se basaban en tres ejes fundamentales: diálogo político, cooperación y el componente económico-comercial.[1]

Sin embargo, debido a dificultades en el proceso, como el retiro de Bolivia debido a diferencias con la posición de la Unión Europea con respecto a temas de gran sensibilidad, tales como la propiedad intelectual, llevó a la UE a cambiar su estrategia y realizar las negociaciones con cada nación de manera bilateral, dejando atrás el llamado AdA y enfocándose en acuerdos bilaterales comerciales-económicos también conocidos como acuerdos multipartes.

[1] El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea, Hugo Jácome Coordinador de Investigación FLACSO 2012. Página 11.

Debido a que el Ecuador, tenía un mayor interés en los acuerdos AdA por su enfoque en el desarrollo y diálogo político, perdió en gran parte su interés. Aunque el proceso de negociación del Ecuador con la UE continuó abierto, en julio de 2009 se suspendió debido a una disputa sobre el banano que se dio en la Organización Mundial de Comercio. Mientras tanto, Colombia y Perú continuaron con la negociación hasta finalizar exitosamente en febrero de 2010 en la Ronda de Bruselas.

El Ecuador, desde el año 2011, comenzó nuevamente las conversaciones sobre la negociación con la Unión Europea para firmar un acuerdo de desarrollo comercial entre ellos. Durante este proceso se establecieron tres temas sensibles: propiedad intelectual, compras públicas y servicios.[2]

Específicamente, las compras públicas, se consideran como un tema sensible dentro de la negociación por cuanto el Ecuador mantiene su posición de preferencia a los sectores de desarrollo internos, es decir, que al momento de realizar ofertas prevalecerían las realizadas por empresas nacionales. Consecuentemente, al tratarse de un proceso de negociación, tanto la UE y Ecuador deben analizar sus posiciones para establecer si es factible considerar los puntos de ambas partes y así llegar o no a un Acuerdo.

A partir de los años 2007 y 2008, se creó el Sistema Nacional de Compras Públicas y de Consultoría del Ecuador, junto con otros organismos como el INCOP, como métodos de control de las Compras Públicas en el país, cuyos objetivos consisten en publicar, agilizar, optimizar, y transparentar los procesos de contratación pública.

El propósito que cumple la evolución de los lineamientos de las compras públicas es la de transparentar y dinamizar la producción nacional en las adquisiciones del Estado. Para su implementación, se crea entonces, el Portal Web de Compras Públicas, que es una herramienta de uso gratuito la cual facilita el encuentro de la oferta y la demanda entre el sector público y los proveedores del Estado. Así se pretende otorgar una igualdad de oportunidades a los proveedores en la realización de negocios con el Estado, y a su vez permitir a la sociedad civil conocer con facilidad el destino de sus recursos, ejerciendo así su derecho de conocer el destino de las inversiones realizadas por las Instituciones Públicas.[3]

Es por ello, que en la Constitución de la República del Ecuador, se establece claramente que las compras públicas se cumplirán con criterios

[2]Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. Fander Falconí y Julio Oleas. 2011
[3] Manual de Usuario, INCOP. Sistema Nacional de Compras Públicas/capacitación.

de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social, y a su vez haciendo énfasis en la priorización de los productos y servicios nacionales, especialmente de aquellos que provengan de la economía popular, micro, pequeñas y medianas unidades productivas.[4]

Entonces, el Ecuador al garantizar en su Carta Magna que los productos y servicios nacionales prevalecerán sobre ofertas realizadas por países o empresas extranjeras, convierte este tema en un tema de mucho análisis y negociación entre el país y el bloque económico.

- ***Diagnóstico de la Situación Actual***

Debido a que el Estado tiene un gran interés en mantener el actual funcionamiento de las compras públicas, ya que es una manera de promover no solo la transparencia de procesos de contratación de bienes, obras y servicios del sector público sino el desarrollo de las medianas y pequeñas empresas mediante la oportunidad de inscripción y favorecimiento de proveedores nacionales, este punto resulta sumamente importante y dificultoso en las conversaciones sobre la negociación de un Acuerdo Comercial con la Unión Europea, debido que esta parte a su vez tiene la necesidad de conocer cuáles son las posibilidades de inclusión y consideración de las empresas extranjeras, en caso de que el acuerdo se firme, en la participación de estos procesos y la existencia de igualdad de condiciones.

- ***Causas del Problema***

La importancia de las Compras Públicas en el Ecuador radica en el hecho de que este sector incide en algunos aspectos de las políticas públicas y prácticas sociales que se manejan dentro de nuestra legislación, en el desarrollo y fomento de las Pymes, y además implica un importante monto económico que representa el 15% del PIB nacional[5]. Sin embargo, al querer llegar a una negociación de Acuerdos Comerciales, existen

[4]Constitución de la República del Ecuador, 2008, Artículo 288, pág.141.
[5] Estadísticas 2011 de Compras Públicas INCOP
http://www.compraspublicas.gob.ec/incop/index.php/estadisticas/indicadores/518-2011-indicadores-macroeconomicos

ciertas obligaciones y derechos, en virtud de los mismos, que entrarían en conflicto con la política nacional, sobre todo en el ámbito de no permitir discriminación ni tratos menos favorables a los proveedores por el origen de los bienes y servicios.

Es por esto, que el Ecuador al favorecer a sus productores nacionales, bajo el argumento de no ceder su soberanía bajo ningún punto, se encuentra en discordia con principios internacionales, puesto que al entrar en un Acuerdo Comercial se contemplan nuevas políticas de comportamiento entre los miembros del acuerdo.

- ***Situación Actual***

Respecto a los planes de negociación con la Unión Europea, el Ecuador quiere llegar a un acuerdo en el que se respete los lineamientos Constitucionales y el Plan del Buen Vivir, que, como dice la Ley de Compras públicas, tiene como objetivo la promoción de la producción nacional, los recursos estatales destinados a la contratación pública fomentarán la generación de empleo, la industria, la asociatividad y la redistribución de la riqueza.

El Ecuador espera que exista un acuerdo con la otra parte donde se respete sus particularidades, sin embargo, esto no significa que no se deban cumplir derechos y deberes de las partes, dentro de la legislación internacional que conlleva un acuerdo comercial. Éste justamente, es el tema que la Unión Europea quiere aclarar con nuestro país para continuar con las respectivas conversaciones con miras a la firma del Acuerdo Comercial.

### *1.2.2 Formulación del Problema*

¿Por qué las Compras Públicas resultan un tema sensible en la negociación del Acuerdo Comercial de Desarrollo entre Ecuador y la Unión Europea?

### *1.2.3 Sistematización del Problema*

¿Qué son las compras públicas en el Ecuador y cómo se manejan?

¿Cuál es la posición del Ecuador con respecto al tema de las compras públicas para la negociación del acuerdo?

¿Cuál es la posición de la Unión Europea con respecto al tema de las compras públicas para la negociación del acuerdo?

¿Cuáles son las normas o lineamientos internacionales con respecto a los acuerdos de compras públicas?

¿Cuáles son las características o condiciones de regularización que propone el Ecuador a las compañías europeas para su participación en las compras públicas?

¿Cuál es la condición de la industria ecuatoriana frente a la europea, que justifica su protección?

¿Cuál es la opinión de los empresarios nacionales que participan en las compras públicas sobre la negociación con la UE?

## *1.3 Objetivo de la Investigación*

### *1.3.1 Objetivo General*

Analizar las condiciones de las compras públicas como un tema sensible y su importancia dentro de la negociación del Acuerdo Comercial de Desarrollo entre el Ecuador y la Unión Europea.

### *1.3.2 Objetivos Específicos*

- Conocer el funcionamiento del sistema de compras públicas que se maneja en el Ecuador, con el fin de analizar cuál es su participación dentro del desarrollo del país.

- Determinar las posiciones del Ecuador y la Unión Europea frente al tema de las compras públicas dentro de la negociación del acuerdo, para establecer las condiciones que busca cada una de las partes.

- Consultar la normativa internacional que se involucra en un acuerdo comercial respecto a las compras públicas y si es tomada en cuenta dentro de la negociación.

- Examinar la condición de la industria ecuatoriana y sus desventajas frente a la industria europea que justifica su protección mediante políticas nacionales.

- Conocer la opinión de los proveedores nacionales sobre las compras públicas y la potencial participación de la UE, para determinar su visión sobre el acuerdo.

## *1.4 Justificación de la Investigación*

### *1.4.1 Justificación Teórica*

La presente investigación se justifica en teorías tanto de desarrollo económico y social, las cuales tienen como objeto conocer el comportamiento del Ecuador en sus políticas de acción, y la reacción de y hacia éstas sobre las teorías de desarrollo mundial y comercio internacional.

Por otro lado, dentro de un mundo globalizado, como el que actualmente se desenvuelve, la teoría de desarrollo de la globalización lleva a realizar acuerdos comerciales entre países o bloques económicos, puesto que esto constituye la base fundamental de la integración mundial.

Es decir, que los acuerdos y tratados comerciales fomentan el intercambio entre países, accesos preferenciales a nuevos mercados, la llegada de nuevas inversiones, la generación de empleo, la transferencia de tecnología y conocimiento, la diversificación e innovación de productos, el

incremento del volumen de producción y la consecución de relaciones perdurables con los compradores.
Así mismo, los acuerdos comerciales marcan su importancia en el impulso que dan a la industria de un país, ya que promueven el acceso preferencial a nuevos mercados, al amparo de una normativa clara y a largo plazo, que expanden el universo de posibles compradores y aumentan los factores de competitividad de las empresas y sectores.

Entonces, es importante mencionar que las teorías de comercio internacional tienen gran influencia dentro del desenvolvimiento del objeto de la investigación puesto que estas establecen de una u otra forma los parámetros que se siguen dentro de una negociación hacia la integración mundial.

La teoría del comercio internacional nace desde 1776, con La riqueza de las Naciones de Adam Smith, la tesis propuesta, llamada ventaja absoluta, establece la división del trabajo y el libre cambio como el mejor modo de alcanzar el máximo bienestar de las naciones. Con el tiempo, la teoría de ventaja absoluta, ha ido evolucionando, más no ha cambiado en su esencia.

Únicamente se incrementaron supuestos "más acordes a la realidad", al momento del intercambio comercial entre países.

Así entonces Adam Smith plantea la teoría de ventaja absoluta cuyo fundamento explica que "El libre comercio existe cuando un gobierno no pretende influir mediante cuotas o aranceles en lo que sus ciudadanos compran de otros países ni en lo que produzcan y vendan otras naciones"[6]. Los argumentos de Smith defendían el *laissez faire* o la también llamada mano invisible, que implicaba el hecho de que el mercado comercial tiene métodos de regulación propios que funcionan con mayor efectividad que la intervención del estado.

Del mismo modo, David Ricardo y posteriormente, John Stuart Mill formularon la teoría clásica del comercio internacional la cual nació como una alternativa a la obsoleta teoría mercantilista. Es entonces, que surge el término de competencia perfecta entre naciones, la cual apoya los beneficios que trae el libre comercio sin restricciones.

[6]Negocios Internacionales, Competencia en el Mercado Global. Charles W.L. Hill. 2007. Página 166.

La liberación de las barreras comerciales se dio durante los períodos de 1890-1914 y 1945-1973[7], acompañado a su vez de la creación de los organismos mundiales reguladores del comercio internacional como el GATT, transformado posteriormente en la OMC, el FMI y el Banco Mundial, como entes cuyo principal objetivo es el reducir las restricciones arancelarias, tarifas y subsidios para permitir el libre tránsito de bienes, servicios y capital entre las naciones. Esto resultó en beneficio de aquellas naciones que se involucraron en los intercambios comerciales, sobre todo en Europa.

De igual manera, las teorías mencionadas anteriormente, fueron ampliadas y redelimitadas, mas no sustituidas, y sirvieron de base para la llamada nueva teoría de comercio que aparece en 1970 y que a diferencia de las propuestas anteriormente intenta suponer condiciones que se asemejan con mayor precisión a un mercado con condiciones reales al momento de intercambio internacional de bienes y servicios.

Esta teoría trajo implicaciones importantes, tales como la especialización, la susceptibilidad de la tecnología, las economías de escala y la importancia de actuar primero en el mercado. Por lo que, se la consideró muy útil para explicar de mejor manera los esquemas del comercio; además la nueva teoría de comercio demuestra la importancia de una política comercial activa que difiere del libre comercio, debido a la consideración de políticas estratégicas en el comercio por parte de la intervención gubernamental de cada estado[8].

Debido a que los modelos anteriores incurrieron en la excesiva simplificación de las condiciones para lograr una mejor explicación de la parte teórica, se dio la necesidad de un modelo más complejo que otorgue conclusiones más reales.

Así, autores como Paul Krugman ven indispensable considerar el carácter cambiante del comercio internacional y la importancia de suponer que éste se basa en factores de mayor complejidad que los explicados por la ventaja comparativa, y que implican una elección de políticas comerciales estratégicas por parte de los gobiernos[9]. Además, existen diferentes autores que opinan que el libre comercio no tiene los beneficios teóricos que se presentaron en el pasado. Todo esto, debido a las diferentes

[7]La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica. Federico Steinberg Universidad Autónoma de Madrid 2004. Página 5
[8] Negocios Internacionales, Competencia en el Mercado Global. Charles W.L. Hill. 2007. Página 186.
[9]La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica. Federico Steinberg Universidad Autónoma de Madrid 2004. Página 9

condiciones económicas y sociales que poseen los países desarrollados versus aquellos en desarrollo.

Nacen entonces, las teorías políticas-económicas de consideración a la intervención de gobierno como ente controlador de mercado, ya que no existe una economía de mercado pura sino que ésta siempre está interconectada con la parte social y política de cada nación. Por lo tanto la producción, distribución y por supuesto, comercialización de bienes y servicios debe ser organizado y controlado, tener una estructura para que funcione en la integración mercantil con otras naciones y a su vez no asumirlo como mecanismo de dominación.[10]

Por varios de los motivos expuestos anteriormente, se dan los instrumentos de las políticas comerciales internacionales, referidos como aranceles, subsidios, cuotas y limitaciones, e inclusive políticas administrativas, las cuales constituyen herramientas que utilizan todos los gobiernos para intervenir en el comercio global. Para justificar estas herramientas, se dan argumentos tanto políticos como económicos, ya que éstas se utilizan, primeramente, para proteger los intereses internos de cada nación, tales como productores desprotegidos o en desventaja, y a su vez para acrecentar el desarrollo y el crecimiento económico de los países. Todo esto, para el beneficio de todos los integrantes.

Cuando se habla de las teorías del desarrollo económico, se da principalmente el tema de la desigualdad de los países y cómo esto los afecta en el comercio internacional. Debido a que las diferencias entre naciones están dadas sobre todo por cuestiones económicas, la primera variable a considerar es la renta y la producción. Entonces, es cuando se regresa a lo expuesto por Adam Smith y David Ricardo, en donde sus modelos establecen que para promover el desarrollo en los países es necesario hacer énfasis en el crecimiento económico, esto traducido a la acumulación de capital y trabajo como manera de combatir la pobreza.

*"Para la prosperidad general, no puede considerarse nunca excesiva la facilidad que se dé a la circulación e intercambio de toda clase de propiedad, ya que es por ese medio que el capital de toda clase tiene la posibilidad de encontrar el camino hacia las manos de aquellos que mejor lo emplearán en aumentar el producto del país". (D. Ricardo, Principios de economía política y tributación, 1817)*

[10] La Gran Transformación, Crítica del liberalismo económico, Karl Polanyi, 1944.

Estas teorías clásicas del desarrollo, fueron las primeras en dirigirse a la problemática del crecimiento económico y éstas, tal como se explicó anteriormente, afirman que el comercio, el flujo de capital y trabajo son las variables que generan un beneficio mutuo entre países tanto desarrollados como en vías de desarrollo, obteniendo así una mayor producción y consumo.

Sin embargo, debido a que no se considera otros factores que condicionan el desarrollo, nacen diferentes teorías heterodoxas como la teoría de la dependencia apoyada por economistas como Samir Amin, Raúl Prebish del CEPAL y otros colaboradores latinoamericanos que explican cuáles son las dificultades para el despegue económico de los países en desarrollo, en donde además se cuestiona el verdadero beneficio para las economías involucradas cuando éstas se encuentran en desventaja.

Se considera el desarrollo económico como un proceso de crecimiento y cambio estructural de las economías, en donde se entiende por "cambio estructural" la transición de una actividad económica basada en actividades primarias, como agricultura y minería, a otras más productivas, es decir, industrializar los procesos; al transferir mano de obra desde sectores de baja productividad, como la agricultura, a otros de mayor productividad, como la industria, se favorece al proceso de crecimiento económico.

Estos autores, especialmente autores latinoamericanos, tienen como objetivo demostrar la relevancia de que las naciones logren alcanzar primero un desarrollo nacional, antes de un desempeño comercial internacional, sin enfocarse, únicamente, en el comercio y su crecimiento.

(*...)"El* ***paneconomismo*** *que concentra toda su atención en la producción y el crecimiento económico, con implícita subestimación de las demás dimensiones y factores de la vida de la sociedad nacional en conjunto, como el territorio, el medio ambiente, la comunidad, las instituciones políticas, los aspectos y procesos sociales, la cultura, las relaciones internacionales, la historia y otros. En despliegue de esta actitud se ha endiosado la economía -y últimamente con énfasis en el mercado- mientras que todas las citadas otras dimensiones han pasado a la categoría de "aspectos coyunturales", "externalidades" (...) y otros calificativos peyorativos"(...)*[11]

[11] El Desarrollo de las Naciones: Hacia un nuevo paradigma. Utria D. Rubén. Sociedad Colombiana de Economistas. 2002.

Así mismo, Joseph Stiglitz, reconocido economista y ex vicepresidente del Banco Mundial, reconoció el *"efecto devastador que la globalización puede tener sobre los países en desarrollo y especialmente sobre los pobres en estos países."*[12] A su vez, él plantea su apoyo a la liberación de las barreras comerciales pero cuestiona su imparcialidad debido a la existencia de ideologías políticas que los organismos mundiales persiguen, y objeta que para que el desarrollo económico en realidad se expanda a las economías en desigualdad, se debe dejar de lado los intereses políticos de los países en desarrollo, y sobre todo se deben tomar en cuenta las verdaderas necesidades de los países subdesarrollados. Entonces, existiría un verdadero comercio justo.

Tal es así que actualmente, el Ecuador plantea una propuesta de desarrollo del "Buen Vivir" también llamado SumakKawsay por la comunidad indígena, el cuál es un régimen de desarrollo que se da mediante un "conjunto organizado, sostenible y dinámico de los sistemas económicos, políticos, socio-culturales y ambientales, que garantizan la realización del buen vivir."[13] Este movimiento es opuesto al neoliberalismo y al capitalismo, ya que cree firmemente en la repartición de la riqueza y la igualdad de condiciones de vida para todos, es decir enfocarse primero en favorecer y fortalecer a la nación antes de salir a comerciar internacionalmente.

El "buen vivir" además se enfrenta a la cultura globalizada única debido a la creencia de que ésta muchas veces, abate culturas y pueblos propios del país. Al igual que el buen vivir, se podría decir que el Socialismo de siglo XXI que, a su vez trata de una democracia participativa, también influye en las políticas nacionales.

### *1.4.2 Justificación Metodológica*

Al ser el tema elegido en el plan, un tema investigativo, es necesario que se utilicen métodos de investigación y análisis con el objeto de determinar si es que los temas sensibles dentro de la negociación entre la Unión Europea y el Ecuador pueden ser tratados en beneficio de ambas partes.

---

[12] El malestar en la globalización. Stiglitz E. Joseph. Página 13. Edición 2002.
[13] El "buen vivir" o SumakKawsay por Edgar Isch López publicado el 24 de julio de 2008 http://www.voltairenet.org/El-buen-vivir-o-Sumak-Kawsay

Básicamente, la metodología de análisis – síntesis permite evaluar los aspectos relevantes dentro de la negociación, para de esta forma poder profundizar en el tema y determinar los aspectos positivos y negativos que engloba el presente tema.

### *1.4.3 Justificación Práctica*

Debido a que la negociación del Acuerdo Comercial de Desarrollo es un tema muy tratado actualmente dentro del país, es indispensable estar al tanto de los temas que involucran ésta negociación con la Unión Europea, específicamente las compras públicas en el Ecuador y sus posibles beneficios o afectaciones. De esta forma, se pretende profundizar el conocimiento sobre el manejo del sector y a su vez cuestionar y conocer las implicaciones que se encuentran en juego al momento de una integración comercial.

De la misma forma, el Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir tiene como objetivo articular las políticas públicas con la gestión y la inversión pública, es decir, impulsar uno de los temas más sensibles dentro de la negociación entre Ecuador y la Unión Europea.

## *1.5 Marco de Referencia*

### *1.5.1 Marco Teórico*

Las teorías que se implementarán en el desarrollo de la investigación son:

- Teorías del desarrollo económico y social, como la teoría de dependencia económica y la teoría de globalización y teorías del socialismo del siglo XXI.

Dentro del análisis del acuerdo comercial:

- Teorías del comercio internacional, como ventajas comparativas, el modelo Heckscher-Ohlin y el modelo de la nueva teoría de comercio.

### *1.5.2 Marco Referencial*

Los principales términos a utilizarse dentro de la presente investigación son:

Globalización: Se define como un fenómeno de apertura de las economías y las fronteras, como resultado del incremento de los intercambios comerciales, los movimientos de capitales, la circulación de las personas y las ideas. [14]

Libre comercio: Es un concepto económico, referente a la venta de productos entre países, libre de aranceles y de cualquier forma de barreras comerciales.[15]

Neoliberalismo: Forma moderna de liberalismo, que concede al Estado una intervención limitada en asuntos jurídicos y económicos.[16]

Socialismo: Sistema de organización social y económico basado en la propiedad y administración colectiva o estatal de los medios de producción y en la progresiva desaparición de las clases sociales.[17]

Proteccionismo: Proceso por el que un país o un grupo de países ponen barreras al comercio con otras naciones.[18]

Capitalismo: Régimen económico basado en el predominio del capital como elemento de producción y creador de riqueza sin apenas intervención del Estado.[19]

Compras públicas: La compra gubernamental significa el proceso por medio del cual un gobierno adquiere el uso de o adquiere bienes o servicios, o cualquier combinación de ello, con fines gubernamentales sin intención de venta comercial o reventa, o uso en la producción o suministro de bienes o servicios para venta comercial o reventa.[20]

---

[14]http://www.definicionlegal.com/definicionde/Globalizacion.htm

[15]http://es.mimi.hu/economia/libre_comercio.html

[16]http://www.wordreference.com/definicion/neoliberalismo

[17]http://www.wordreference.com/definicion/socialismo

[18]http://www.hispanosnet.com/diccionarios_online/diccionarios_economico_financieros/economia/p.html

[19] http://www.wordreference.com/definicion/capitalismo

[20]http://www.sice.oas.org/dictionary/GP_s.asp

Fecha de referencias 23 de abril de 2012

Acuerdos comerciales: Es un entendimiento bilateral o multilateral entre estados, cuyo objeto es armonizar los intereses respectivos de los nacionales de las partes contratantes y aumentar los intercambios comerciales.[21]

Bloque económico**:** Agrupamiento de varios países de una región que tiene como objetivo promover modelos de vinculación económica y entendimiento, orientados a impulsar el desarrollo, la integración económica y la liberación comercial.[22]

### *1.5.3 Marco Espacial y/o Temporal*

Para el análisis del presente tema de investigación las referencias serán tomadas en el período concerniente a los años 2009 en adelante, es decir, en donde las conversaciones sobre la negociación del Acuerdo entre la Unión Europea y el Ecuador han tenido lugar.

Por otro lado, para el análisis de las compras públicas en el Ecuador se tomará como datos referenciales los existentes en los últimos cinco años.

## *1.6 Hipótesis*

Las condiciones planteadas en la negociación entre la Unión Europea y el Ecuador, específicamente en lo referente a compras públicas, resultan favorables para ambas partes.

## *1.7 Metodología*

### *1.7.1 Métodos de Investigación*

La investigación se desarrollará según el método de análisis-síntesis, por cuanto el interés de la presente investigación es realizar un análisis

[21] http://www.gestiopolis.com/recursos/experto/catsexp/pagans/eco/36/acuerdcom.htm

[22] http://www.definicion.org/bloque-economico

Fecha de referencias 23 de abril de 2012

mediante la recopilación de información secundaria sobre el comportamiento de las compras públicas dentro de Ecuador y a su vez a nivel internacional, y su influencia dentro del tema de investigación.

Los métodos empíricos a realizarse serán la observación, recopilación de datos estadísticos y entrevistas.

### *1.7.2 Tipo de Estudio*

El estudio será de carácter descriptivo, por cuanto se especificará las características importantes del objeto de la investigación, para así establecer la asociación de los elementos de la investigación y sus afectaciones en la negociación.

También será de carácter explicativo, debido a que se explicará las causas y condiciones involucradas en el presente tema de investigación.

### *1.7.3 Fuentes de Información*

En la presente, se utilizarán fuentes primarias y secundarias de información. Las fuentes primarias serán entrevistas a ejecutivos y funcionarios públicos.

Las fuentes secundarias incluirán:

- Estudios e investigaciones sobre el posible Acuerdo Comercial de Desarrollo de la UE y Ecuador.
- Lectura y análisis de artículos y datos estadísticos.
- Lectura y análisis de teorías de comercio internacional.
- Lectura y análisis de teorías de desarrollo económico y social
- Revisión de información referente a compras públicas, dentro y fuera del Ecuador.

# *CAPÍTULO II*

# *2. COMPRAS PÚBLICAS EN EL ECUADOR*

## *2.1 Análisis Compras Públicas*

La reingeniería de procesos realizada en las compras públicas a las condiciones actuales en el Ecuador, se da debido al replanteamiento de la "reconstrucción de lo público" expuesto en el Plan de Desarrollo del Buen Vivir, originado por la SENPLADES; es decir, reconstruir los factores públicos para que se satisfagan las necesidades de la población, para que exista reciprocidad y mutuo reconocimiento, y así construir un porvenir social compartido. Entonces, aquí se "retoma la idea de que la propiedad y el servicio público son como bienes producidos y apropiados colectiva y universalmente"[23]. El Estado esa hora responsable de actuar como el regulador y garante de los servicios y bienes públicos, lo que implica a su vez, fomentar la transparencia en los procesos y sus actos. Esta es la base que se da entonces para la creación de los entes reguladores de este sector.

El Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador, se crea en el año 2008, mediante Decreto Ejecutivo 258 publicado en el Registro Oficial No. 66 del 18 de Abril de 2007, y el Decreto Ejecutivo 744 publicado en el Registro Oficial No. 221 del 28 de Noviembre del 2007, debido a la necesidad de la existencia de un sistema que articule y armonice los diferentes organismos e instituciones en la planificación, administración, control y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios, así como la ejecución de obras públicas que se realizan con recursos del Estado.[24]

Los Entes que se involucran en la Contratación y Compras Públicas, parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, mencionado anteriormente, son el Instituto Nacional de Contratación Pública, La Contraloría General del Estado (como ente controlador del INCOP) y el Sistema Informático Oficial de Contratación Pública del Estado Ecuatoriano también referido como el Portal de Compras Públicas, los cuales fueron registrados en 2007. Así mismo están definidos por La Ley Orgánica de Contratación

[23] Plan Nacional del Buen Vivir Pg. 40
[24] Disposición de la Asamblea Constituyente, Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública.

Pública, publicada en el Registro Oficial No.395 de fecha 4 de agosto de 2008, misma que se encuentra vigente.

### *2.1.1 ¿Qué es el Sistema Nacional de Contratación Pública?*

"Es el entorno que reúne a todas las "partes interesadas" de la contratación pública del país, es decir a los contratantes o compradores, a los oferentes o contratistas, al organismo de control, a los organismos de planificación, de presupuesto, y de control, los que son articulados a través de los principios, normativa, procedimientos y demás relaciones establecidas por la LOSNCP".[25]

### *2.1.2 ¿Qué es el INCOP?*

"Créase el Instituto Nacional de Contratación Pública, como organismo de derecho público, técnico y autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal será el Director Ejecutivo, quien será designado por el Presidente de la República. Su sede será la ciudad de Quito, tendrá jurisdicción nacional, pudiendo establecer oficinas desconcentradas a nivel nacional."[26]

"Es el control que se relaciona con la operación del SNCP, en cuanto a la aplicación de los procedimientos de contratación, el uso obligatorio de los instrumentos y herramientas establecidos por la LOSNCP, el cumplimiento de los objetivos del SNCP y la elaboración de estadísticas e indicadores del SNCP."[27]

---

[25] Preguntas frecuentes Portal del Compras Públicas del Ecuador.
[26] Artículo 10: Instituto Nacional de Contratación Pública. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
[27] Preguntas frecuentes Portal del Compras Públicas del Ecuador. http://www.compraspublicas.gob.ec/compraspublicas/index.php?option=com_content&view=article&id=36:sistema-nacional-de-contratacion-publica&catid=5:preguntas-frecuentes&Itemid=30

#### *2.1.2.1 Atribuciones del INCOP*

- Asegurar el cumplimiento de los objetivos impuestos dentro de la Institución.
- Promover y ejecutar las políticas de contratación pública.

- Administrar el Registro Único de Proveedores RUP.
- Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública.
- Administrar todo tipo de procedimiento necesario para la certificación de la producción nacional.
- Establecer y administrar catálogos de bienes.
- Remitir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales.
- Capacitar y asesorar en materia pública.

### *2.1.3 Portal de Compras Públicas*

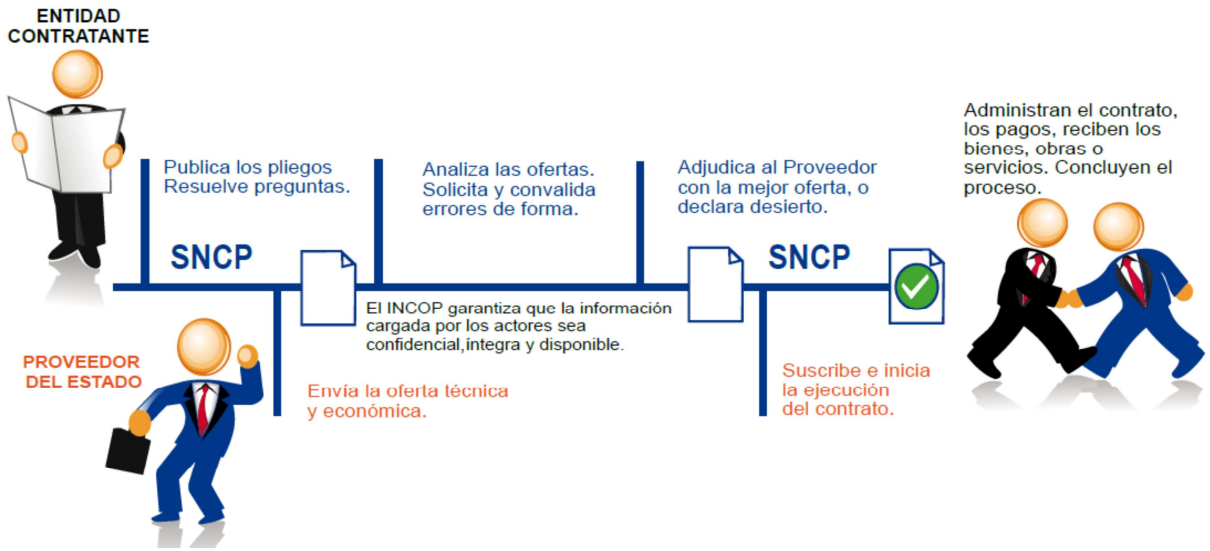
El Portal Virtual de Compras Públicas (www.compraspublicas.gov.ec), es la herramienta del SNCP que busca presentar la información sobre los procesos y participantes de la contratación pública de la manera más eficiente, tecnológicamente actualizada y transparente para los procesos de inscripción de proveedores del Estado y participación de las diferentes empresas en los procesos que se realizan.

Estos tres organismos, son los principales actores en el nuevo funcionamiento de las compras públicas en el país, el objetivo de llevar las compras públicas de una manera más abierta tiene que ver a su vez con el fomento que se quiere dar a la participación ciudadana en la parte tanto pública como política. Dentro de los criterios para la planificación y priorización de la inversión pública, se busca desarrollar capacidades y oportunidades para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades internas, es decir un desarrollo de la demanda doméstica sin dejar de lado el comercio exterior, según este nuevo plan de desarrollo. Además de involucrarse de mayor manera en la planificación más eficiente de recursos públicos y rendición de cuentas para involucrar a los ciudadanos en el control a las instituciones públicas y gasto del Estado.

Para comprender la importancia de las compras públicas en el país, se debe conocer porque este es un sector estratégico en las políticas

gubernamentales actuales. La inversión pública, que incluyen las compras y contratación pública tiene un rol importante en el llamado "desarrollo endógeno" que se quiere lograr en el Ecuador, los principales objetivos que se quieren lograr son, incluir a los productores, pequeñas y medianas empresas nacionales en la participación ventajosa de las licitaciones estatales, para lograr un desarrollo local y nacional mediante el crecimiento económico y de la industria. Así está definida entonces que: "El rol de la inversión pública en la construcción de la economía endógena es una pieza central, pues permite el cumplimiento de dos aspectos indispensables para su éxito: 1) el cumplimiento de condiciones previas en cuanto a capacidades y oportunidades; y 2) la movilización y acumulación de capital en los sectores generadores de valor de la producción."[28] Se pretende además, fomentar la generación de empleo, la asociatividad y la redistribución de la riqueza.

***Gráfico 1: Manejo de información en el Sistema Nacional de Compras Públicas***




*Fuente: La Revista de la Contratación Pública, tercera edición, Noviembre 2011*
*Elaborado por: Autoras*

El proceso dentro del portal web se divide en etapas, en las cuales los usuarios que ingresan al sistema proveen sus datos tanto como entidades contratantes como proveedores del Estado para facilitar el proceso pre-

[28] Plan Nacional del Buen Vivir Pg. 406

contractual. Los objetivos de realizar el manejo de información de esta manera son:

- Óptima preparación de ofertas tomando en cuenta todos los factores que involucren dicho requerimiento, para reducir costos.

- Reducir los tiempos en cuanto a procesos de contratación, para generar eficiencia en la contratación.
- Proveer la información de manera más efectiva y clara para los participantes de la contratación pública.

## *2.2 Análisis Legal*

En materia de Contratación Pública, el Ecuador estaba regido por una legislación obsoleta, la cual no correspondía a una realidad contemporánea por cuanto la Ley de Contratación Pública creada en el año 2001, publicada en el Registro Oficial No. 272 de 22 de febrero de 2001, no abarcaba todos los ámbitos necesarios para un debido procedimiento de contratación pública, puesto que la ausencia de planificación y políticas de compras públicas desembocó en un desperdicio de recursos públicos por parte de las entidades contratantes. En virtud de que esto causaba grandes pérdidas y perjuicios para el Estado, en el año 2008 en el Suplemento del Registro Oficial No. 395 de fecha 4 de agosto del 2008, se creó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, ya que la Asamblea Constituyente consideró necesario crear un Sistema Nacional de Contratación Pública que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios.[29]

La innovación más importante de esta ley, es que establece el uso de procedimientos electrónicos, hecho que moderniza la Contratación Administrativa, así como también se adapta de mejor forma a una realidad de una sociedad moderna y al sistema de globalización y eliminación de barreras comerciales, lo cual promueve y facilita la participación de un mayor número de contratistas, mejora los procesos y fomenta la economía del Estado.

[29]Suplemento Registro Oficial No. 395 de 4 de Agosto de 2008, Asamblea Constituyente del Eciuador, pág 2.

Es necesario establecer que la Constitución Política del Ecuador define el carácter de las compras públicas dentro de la Sección de Política Fiscal, mediante lo cual se reconoce tácitamente a la contratación pública como una herramienta de política económica, es decir, que las compras públicas y la contratación pública forman parte de la intervención del gobierno en la economía del país.

El artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece:

> *"**Art. 1**.- Objeto y Ámbito.- Esta ley establece el Sistema Nacional de Contratación Pública y determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamientos de bienes, ejecución de obras, y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen:*
>
> 1. *Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado.*
> 2. *Los Organismos Electorales*
> 3. *Los Organismos de control y Regulación.*
> 4. *Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo.*
> 5. *Los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.*
> 6. *Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.*
> 7. *Las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles en cualquiera de los siguientes casos: a) estén integradas o se conformen mayoritariamente con cualquiera de los organismos y entidades señaladas en los números 1 al 6 de este artículo o, en general por instituciones del Estado; o, b) que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o de sus instituciones; siempre que su capital o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general toda contratación en que se utilice, en cada caso, recursos públicos en más del cincuenta (50%) por ciento del costo del respectivo contrato.*

8. *Las compañías mercantiles cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado y a sus instituciones, sea cual fuere la fuente de la que procedan, inclusive los provenientes de préstamos, donaciones y entregas que, a cualquier otro título se realicen a favor del Estado o de sus instituciones; siempre que su capital, patrimonio o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal; y en general toda contratación en que se utilice, en cada caso, recursos públicos en más del cincuenta (50%) por ciento del costo del respectivo contrato. Se exceptúan las personas jurídicas a las que se refiere el numeral 8 del artículo 2 de esta Ley, que se someterán al régimen establecido en esa norma."*[30]

Entonces, se puede decir que el Sistema de Contratación Pública fue creado con el propósito de que éste articule y armonice a todas las instituciones y organismos en diferentes ámbitos, tales como la planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios, así como también en la ejecución de obras públicas realizadas con recursos públicos.

Con el Sistema Nacional de Contratación Pública, se genera un esquema de centralización normativa, en donde una sola ley regula la contratación pública, dejando atrás un período en el cual cada entidad contratante tenía la facultad de establecer sus propios procedimientos y parámetros para la contratación, por lo que no se podía realmente prever la economía del Estado.

Por otro lado, el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Contratación Pública abarca tanto a instituciones del sector público, sino también a las personas jurídicas de Derecho Privado, con o sin fines de lucro, que sean propiedad del Estado o sus instituciones en el cincuenta por ciento o más, o que a su vez realicen contrataciones financiadas por recursos públicos.

Algunos de los fines que se pretende cumplir con el Sistema son:

[30] Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Título 1: Generalidades. Artículo 1.

a. Reducir costos en la contratación de la administración, es decir hacer más económico el proceso de contratación, beneficiando así al Estado y a los contratistas.

b. Garantizar los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional.

Estos principios garantizados en la Constitución, pretenden incentivar la Contratación Pública, por cuanto estos son de cumplimiento obligatorio, y generarían seguridad jurídica para los contratistas tanto nacionales como extranjeros.

Así, la Constitución de la República del Ecuador manifiesta:

> *"Art. 288.- 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"*[31]

c. Mejorar los procesos al momento de la planeación, elaboración de planes de compras, y presupuestos de las Entidades. Todo esto, con el objetivo de ser más eficientes dentro de los procesos como incentivo para mejorar la economía del Estado, y a su vez beneficiar a los contratistas.

d. Optimizar los estudios de mercado en los procesos de compras públicas, mediante la utilización de tecnología informática, para facilitar la participación de empresas, preferentemente nacionales, en concordancia a lo estipulado por la Carta Magna, tal como se mencionó anteriormente.

e. Permitir el acceso a la consulta de la información de los procesos de selección, es decir garantizar la transparencia e igualdad en los procesos.

Es importante resaltar que este Sistema pretende fomentar la sana competencia entre proveedores de bienes y servicios, y garantizar celeridad e imparcialidad al momento de la toma de decisiones, puesto

[31] Constitución de la República del Ecuador. Título VI, Capítulo IV: Soberanía Económica, Artículo 288: Criterios para la realización de compras públicas.

que aporta elementos que permiten una selección más objetiva al momento de la contratación.

El artículo 7 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), establece que: *"Es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración, y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes."*[32]

Las entidades contratantes, o instituciones del sector público son el Instituto Nacional de Contratación Pública junto con las demás instituciones y organismos públicos que ejerzan funciones en materia de presupuestos, planificación, control y contratación pública.

Por otro lado, los objetivos del Sistema de Contratación Pública establecidos en el artículo 9 de la LOSNCP son:

**a. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo.**

El Plan Nacional del Buen Vivir plantea como objetivo el establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, en donde la acción del Estado, no sólo como ente regulador de la economía sino como redistribuidor de la actividad económica, es una condición necesaria e indispensable para la justicia económica. Es decir acciones, tales como la inversión y compras públicas orientadas a crear condiciones productivas y a estimular a sectores en situación de desventaja.

**b. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales.**

El Estado pretende garantizar la ejecución de los contratos y el cumplimiento de las normas contractuales establecidas en el contrato, generando así seguridad para los contratistas por parte del Estado, y a su vez componer mejores oportunidades para las empresas.

**c. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública.**

[32] Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública. Título II, Capítulo I: Del Sistema y Sus Órganos. Artículo 7: SNCP.

La transparencia dentro de un proceso de selección al momento de la contratación pública, se constituye en un principio fundamental, por cuanto permite mantener cierto control sobre el funcionamiento del proceso, evitando prácticas corruptas.

**d. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional.**

Uno de los principales intereses al momento de la Contratación Pública en el Ecuador, es justamente promover la mejora en la producción nacional, mediante su participación en contratos con el Estado que dinamice, mejore e innove los procesos de empresas nacionales.

**e. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas dentro del marco de la Ley.**

Según las necesidades del Estado, para las pequeñas empresas y artesanos, ésta puede ser una oportunidad para ofertar sus bienes y servicios, ser más competitivos y así promoverse en el mercado nacional.

**f. Agilitar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna.**

Una de las mejoras necesarias en el proceso de contratación pública, es justamente la agilización de procesos de adquisición de bienes y servicios que suplan las necesidades al momento oportuno. Es aquí donde la utilización de métodos tecnológicos dentro del proceso interviene.

**g. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional.**

El propósito de impulsar la participación social es el de garantizar la transparencia en el proceso, y permitir la integración de la ciudadanía en cada uno de los procesos realizados dentro del Estado Ecuatoriano.

**h. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales.**

Es importante que los presupuestos del Gobierno y de las instituciones seccionales se relacionen y se mantengan acordes a sus necesidades, y en general al límite del presupuesto.

**i. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado.**

La innovación tecnológica realizada al momento de la contratación pública se constituye en una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado.

**j. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público.**

La efectividad y transparencia en el gasto público son pilares fundamentales en el manejo de presupuestos del Estado, por cuanto demuestran el correcto manejo del gasto estatal.

**k. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el Sistema Nacional de Contratación Pública.**

Dentro de la contratación Pública es fundamental promover la competitividad entre ofertantes y generar así la ejecución de una obra de mayor calidad, eficiencia y eficacia.

Estos objetivos establecidos en la ley, promueven la contratación pública y las compras públicas en donde se puede determinar que los aspectos más relevantes dentro de éstos son el impulso de empresas nacionales hacia un mercado más competitivo, garantizar la transparencia de los procesos, simplificar y agilizar los procesos de adquisición de las necesidades estatales. Es decir, el Estado pretende convertirse en uno de los mayores socios comerciales de las empresas nacionales mediante políticas de transparencia que proporcionen mejores oportunidades de la mano de un planteamiento acorde al Plan Nacional del Buen Vivir.

Por otro lado, dentro del proceso de compras públicas, se realizan adjudicaciones, es decir actos administrativos mediante los cuales la máxima autoridad o el órgano competente otorgan derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado. Este acto surte efecto a partir de la notificación, en donde el objeto de la contratación cuyas características se encuentran previamente establecidas, son los bienes y servicios normalizados.

En conclusión, la legislación que actualmente regula las compras públicas plantea una mejora en el sistema de contratación, el cual resulta beneficioso tanto para el Estado como para los oferentes seleccionados dentro del proceso de contratación.

### 2.2.1 Contratos

#### 2.2.1.1 Suscripción

Los contratos que por su naturaleza o por mandato expreso de la ley se elevarán a escritura pública dentro del término de quince días desde la notificación de la adjudicación.

Los contratos cuya cuantía sea igual o superior a la base prevista en la licitación se protocolizarán ante Notario Público, en donde los gastos previstos del otorgamiento del contrato van de cuenta del contratista.

Las contrataciones que se realicen por el sistema de Catálogo Electrónico se formalizarán con la orden de compra y el acta de entrega.

Las contrataciones de menor cuantía se instrumentarán con la factura, sin perjuicio de que se pueda realizar documentos con obligaciones particulares que asuman las partes.

Los demás contratos se otorgarán por documento suscrito entre las partes, sin necesidad de escritura pública.

En ningún caso se podrá iniciar la ejecución del contrato sin la previa celebración o formalización de los instrumentos expuestos, dependiendo su tipo.

#### 2.2.1.2 Cesión

El contratista no puede ceder los derechos y obligaciones derivados del contrato.

#### 2.2.1.3 Subcontratación

El contratista podrá subcontratar la ejecución parcial del contrato con personas naturales o jurídicas registradas en el RUP, bajo su responsabilidad. Éste sólo podrá ser el 30% del monto del contrato reajustado.

#### 2.2.1.4 Contratos complementarios

En caso de que se requiera ampliar, modificar o complementar una obra o servicio determinado por causas imprevistas o técnicas, debidamente motivadas, el Estado o la Entidad Contratante podrá celebrar con el mismo contratista, sin licitación o concurso, contratos complementarios con las modificaciones antedichas. Todo esto siempre y cuando se mantenga los precios de los rubros del contrato original, reajustados a la fecha de celebración el respectivo contrato complementario.

## 2.3 Análisis Económico y Empresarial

La importancia del sector de las compras y contratación pública del Ecuador, es relevante además debido a los montos económicos que representa en los recursos del país. Al final del año 2011, el monto de contratación pública fue de USD 9 857 369 693,80, correspondiente al 41,16% del Presupuesto General del Estado y al 14,95% del Producto Interno Bruto.[33]

Tanto el SNCP, así como el INCOP son financiados mediante un presupuesto asignado del Presupuesto General del Estado, además de los ingresos por los Registros Únicos de Proveedores, los ingresos por convenio de uso de herramientas que se acuerden con otras instituciones participantes y otras donaciones e ingresos que provengan de otros medios.

De acuerdo con las estadísticas presentadas dentro de la función del INCOP, tenemos entonces:

En el año 2010, de un presupuesto de veinte y un mil millones de dólares, el monto que representó la contratación pública fue del 28%, llegando a representar al igual un 11% del Producto Interno Bruto del país en ese año.

### 2.3.1 Indicadores Macroeconómicos

***Cuadro 1: Indicadores Macroeconómicos 2010***

| INDICADOR | RESULTADO |
|---|---|
| Presupuesto General del Estado 2010 USD | $21.282.062.278.62 |
| PIB 2010 (Previs) USD | $56.998.000.000.00 |
| Monto de Contratación Pública USD | $5.989.252.825.47 |
| Monto de Contratación Pública/Presupuesto General del Estado | 28% |
| Monto de Contratación Pública/PIB | 11% |

*Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Contratación Pública. 2011*
*Elaborado por: Autoras*

[33]Informe anual 2011, Instituto de Contración Pública página 13.

***Cuadro 2: Indicadores Macroeconómicos 2011***

| INDICADOR | RESULTADO |
|---|---|
| Presupuesto General del Estado 2011 USD | $ 23.950.249.957,03 |
| PIB 2011 (Previs) USD | $ 65.945.000.000,00 |
| Monto de Contratación Pública USD | $ 9.857.369.693,80 |
| Monto de Contratación Pública/Presupuesto General del Estado | 41,16% |
| Monto de Contratación Pública/PIB | 14,95% |

*Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Contratación Pública. 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Y en 2011, los montos han continuado creciendo, así tenemos que, en un presupuesto de casi veinte y cuatro mil millones de dólares, el monto de contratación pública creció en un 13% en un período anual, llegando a representar el 41,16% del Presupuesto General del Estado y un 4% alcanzando el 14,95% del Producto Interno Bruto. Lo que implica que el Estado contrató un aproximado de diez mil millones de dólares en obras, bienes, servicios y consultoría.

Debido al aumento de los montos que utiliza el Estado en la contratación pública, se debate el efecto que puede tener este sector. Existe la parte a favor que argumenta los resultados favorables que tiene en la economía del país, en el desarrollo, creación de empleo y revitalización de la industria. Por otro lado, existe la contraparte que tiene preocupaciones sobre los daños que se pueden dar, en el caso que el Estado tenga que reducir su gasto público, debido a la dependencia económica que se crea al financiar mediante recursos públicos muchas de las actividades económicas, donde no existe inversión privada en la cual recaer en caso de una disminución del Presupuesto del Estado.

### *2.3.2 Participación en las Compras Públicas*

Dentro de las estadísticas del Portal, podemos comparar a su vez, el incremento en la expedición de invitaciones para la participación de proveedores, en los diferentes procesos de contratación pública.

***Cuadro 3: Indicadores del Portal 2010***

| INDICADOR | RESULTADO |
|---|---|
| Disponibilidad del Portal | 99,26% |
| No. Incidentes que intentaron atentar la seguridad del portal | 51900 |
| No. De invitaciones enviadas a proveedores para participar en procesos de contratación | 74.269.718 |

*Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Contratación Pública. 2011*
*Elaborado por: Autoras*

En 2010, el número de invitaciones enviadas fue de un poco más de setenta y cuatro millones mientras que en 2011 sobre pasaron los ochenta y uno millones de invitaciones.

***Cuadro 4: Indicadores del Portal2011***

| INDICADOR | RESULTADO |
|---|---|
| Disponibilidad del Portal | 99,78% |
| No. Incidentes que intentaron atentar la seguridad del portal | 125422,00 |
| No. De invitaciones enviadas a proveedores para participar en procesos de contratación | 81.196.158,00 |

*Fuente: Estadísticas del Instituto Nacional de Contratación Pública. 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Dentro de las entidades contratantes habilitadas dentro del Portal De Compras Públicas, se tiene la siguiente información:

***Cuadro 5: Entidades habilitadas 2011***

| | |
|---|---|
| TOTAL 2008 | 1.677 |
| TOTAL 2009 | 2.623 |
| TOTAL 2010 | 558 |
| TOTAL 2011 | 412 |
| ***TOTAL ENTIDADES HABILITADAS** | **5.270** |

*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

En el período 2008 – 2011, desde que empezó el funcionamiento de esta nueva herramienta de procesos de compras públicas, más de cinco mil entidades contratantes realizan sus funciones en el portal. Estas entidades constituyen entes del gobierno central, municipios, prefecturas, corporaciones y demás dependencias que utilizan recursos estatales que realizan contratos, ahora mediante este medio.

En cuanto a los registros de entidades contratantes en el primer semestre del año 2012, se tiene la siguiente información sobre el registro y habilitación de los contratantes:

***Cuadro 6: Entidades registradas y habilitadas 2012***

| Entidades registradas 2012 | | Entidades habilitadas 2012 | |
|---|---|---|---|
| **Enero** | 155 | **Enero** | 153 |
| **Febrero** | 47 | **Febrero** | 47 |
| **Marzo** | 46 | **Marzo** | 46 |
| **Abril** | 29 | **Abril** | 29 |
| **Mayo** | 53 | **Mayo** | 52 |
| **Junio** | 29 | **Junio** | 28 |
| **Julio** | 22 | **Julio** | 22 |
| **Agosto** | 16 | **Agosto** | 15 |
| **Total** | **397** | **Total** | **392** |

*Fuente: Datos estadísticos del INCOP 2012 actualizados a 31 de Agosto de 2012*
*Elaborado por: Autoras*

En enero – agosto 2012, las entidades registradas alcanzaron las 397, de las cuales 392 se encuentran habilitadas, por lo que se espera una cifra superior de registro que el año 2011, donde se habilitaron 412 entidades.

Las dificultades que presentan las entidades para ser habilitadas posterior a su registro son significativamente menores que para los proveedores del estado, es por esto que como se observa, que el 99.23% del total de entidades en 2012 ya se encuentran habilitadas para publicar ofertas.

En cuanto al grado de participación de los proveedores nacionales en el portal que se encuentran tanto registrados como habilitados, se presentan en el siguiente cuadro:

***Cuadro 7: Proveedores registrados y habilitados 2011***

| | |
|---|---|
| TOTAL 2008 | 33.838 |
| TOTAL 2009 | 48.164 |
| TOTAL 2010 | 27.540 |
| TOTAL 2011 | 27.038 |
| ***TOTAL PROVEEDORES REGISTRADOS** | **136.580** |

| | |
|---|---|
| TOTAL 2008 | 15.529 |
| TOTAL 2009 | 13.774 |
| TOTAL 2010 | 8.277 |
| TOTAL 2011 | 9.405 |
| ***TOTAL PROVEEDORES HABILITADOS** | **46.985** |

*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

En el período 2008 – 2011 se han registrado sobre 136.000 proveedores, de los cuales se encuentran habilitados cerca de 47.000 para su participación en la contratación pública del país. Estos representan el 34,40 % del total, la razón por los cuales existe una gran cantidad de proveedores deshabilitados son por cuestiones de irregularidades, tributarias, laborales o legales que los descalifican por lo cual no entran dentro de estas estadísticas presentadas en el informe anual 2011 del INCOP.

En cuanto a las cifras del año en curso, la participación de los proveedores es la siguiente, demostrada en cifras mensuales:

***Cuadro 8: Proveedores registrados y habilitados 2012***

| Proveedores registrados 2012 | |
|---|---|
| **Enero** | 1730 |
| **Febrero** | 1421 |
| **Marzo** | 1816 |
| **Abril** | 1825 |
| **Mayo** | 1892 |
| **Junio** | 2003 |
| **Julio** | 1752 |
| **Agosto** | 1786 |
| **Total** | **14225** |

| Proveedores habilitados 2012 | |
|---|---|
| **Enero** | 1136 |
| **Febrero** | 999 |
| **Marzo** | 1270 |
| **Abril** | 1258 |
| **Mayo** | 1387 |
| **Junio** | 1442 |
| **Julio** | 1539 |
| **Agosto** | 1745 |
| **Total** | **10776** |

*Fuente: Datos estadísticos del INCOP 2012 actualizados a 31 de Agosto de 2012*
*Elaborado por: Autoras*

Existen más de 14 000 proveedores registrados para 2012, de los cuales 10 776 ya se encuentran habilitados, estas cifras reflejan que los proveedores se encuentran en un estado de cumplimiento de las condiciones de participación mucho mayor que en los pasados dos años, por lo que ahora representan un 75% del total de registros que han sido aprobados para su participación, este porcentaje es mayor que en los últimos cuatro años, por lo que se podría argumentar que existe un mayor conocimiento de los requerimientos y además una mejora en el funcionamiento de las empresas proveedores de todos los tipos puesto que se encuentran cumpliendo todas sus obligaciones legales, tributarias y demás, mejor que en el período pasado.

Ahora debido a que dentro de este Sistema, uno de los principales objetivos es el incluir a las medianas, pequeñas y microempresas en éste proceso de convertirse en proveedoras del Estado, se requiere conocer su participación dentro del sector.

Primero, se definen como Micro, Pequeñas y Medianas empresas en estas categorías debido al número de trabajadores y valor bruto de ventas que obtienen anualmente como unidad productiva, que ejerce una actividad de producción, comercio y/o servicios.[34]

***Cuadro 9: Definición de Micro, Pequeña y Mediana Empresa***

| Unidad Productiva | N° de Trabajadores | Valor Bruto en Ventas Anuales |
|---|---|---|
| **Micro** | 1 a 9 | $ 100.000,00 |
| **Pequeña** | 10 a 49 | $ 100,001,00 – $ 1.000.000,00 |
| **Mediana** | 50 a 199 | $ 1.000.001,00 – $ 5.000.000,00 |

*Fuente: Código Orgánico de la Producción del Ecuador*
*Elaborado por: Autoras*

Dentro de las estadísticas, la participación que han logrado dentro de la contratación pública, se presentan en el siguiente cuadro:

***Cuadro 10: Proveedores Habilitados por Tipo de Proveedor 2011***

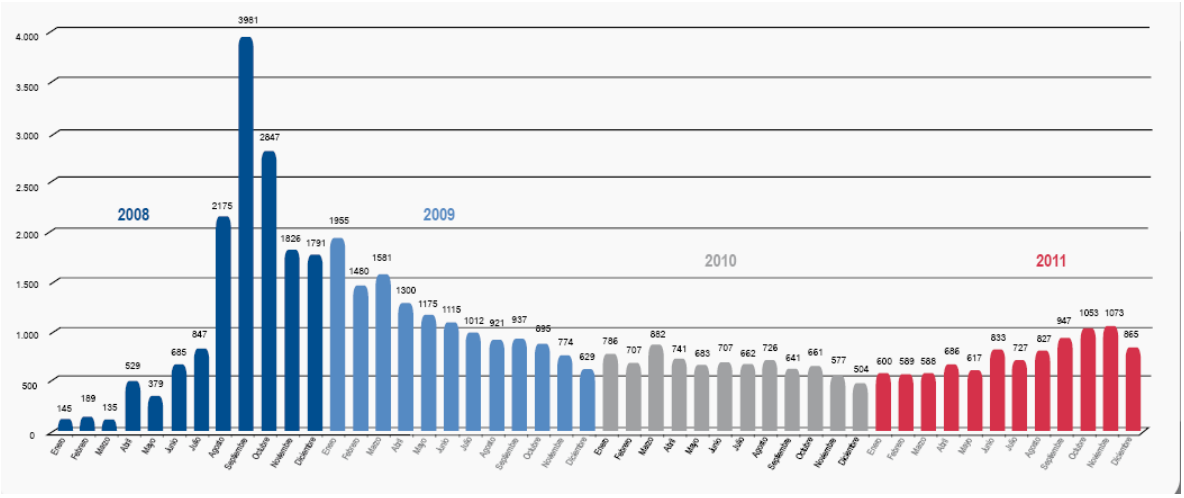
| TIPO DE PROVEEDOR | HABILITADO |
|---|---|
| Grande Empresa | 1.198 |
| Mediana Empresa | 1.800 |
| Microempresa | 37.222 |
| Pequeña Empresa | 6.765 |
| **TOTAL GENERAL** | **46.985** |

*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

La información refleja el número de empresas MIPYMES que están habilitadas en el Portal de Compras Públicas. Se puede observar que en este período 2008-2011, la microempresa tiene una gran ventaja en la participación de empresas habilitadas con más de 37.000 entes, lo cual significa que el 79,22% del total de proveedores habilitados, seguido por las pequeñas empresas que representan un 14,39%, el 3,83% son la mediana empresa y finalmente el 2,55% son grandes empresas.

[34]Código Orgánico de la Producción del Ecuador (COPCI) Art 53: Definición y categorías

***Gráfico 2: Proveedores Habilitados Mensualmente, Período 2008 - 2011***




*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011. Elaborado por: Autoras*

En los datos presentados mensualmente, podemos ver una tendencia de registro y habilitación, estable desde 2010, donde los proveedores habilitados van en promedio desde 550 a 700 cada mes en los últimos dos años, debido a que el sistema ya se estableció y han ido aumentando siendo ahora el promedio de alrededor de 1 000 proveedores habilitados por mes en 2012.

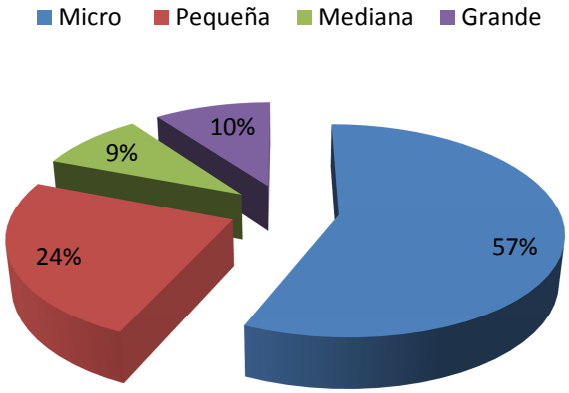
Debido a que las microempresas y pequeñas empresas son de mayor participación como proveedoras del estado, en el año 2011, el 56% de las adjudicaciones del Estado, por número, se dieron a la microempresa, y el siguiente 25%, corresponde a la pequeña empresa, lo que demuestra que un significativo 75% de las compras del estado se van a productores de menor tamaño.

***Cuadro 11: Participación por Número de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011***

| Tipo de Proveedor | N° de Adjudicaciones | Porcentaje de participación |
|---|---|---|
| **Micro** | 36.854 | 56% |
| **Pequeña** | 15.740 | 24% |
| **Mediana** | 6.061 | 9% |
| **Grande** | 6.770 | 10% |

*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

***Gráfico 3: Porcentaje de Participación por Número de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011***




*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

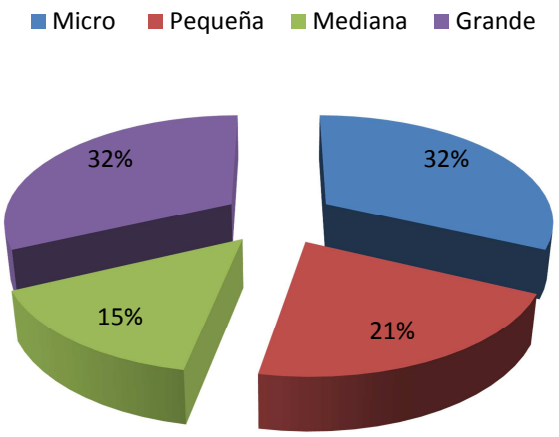
En cuanto, a las adjudicaciones por montos, podemos ver que existe una mejor distribución entre los tipos de participantes, debido que, a medida que los montos aumentan, lo hace al igual la participación de empresas de mayor magnitud. Así tenemos que en 2011, como podemos observar el porcentaje de adjudicaciones por montos para la microempresa fueron de 32,60%, valor al que estuvo muy cercana la grande empresa con 32,41% seguida por la pequeña empresa y por último la mediana empresa.

***Cuadro 12: Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011***

| Tipo de Proveedor | Monto de Adjudicaciones | Porcentaje de participación |
|---|---|---|
| **Micro** | 1.590.925.457,58 | 32% |
| **Pequeña** | 1.036.077.107,62 | 21% |
| **Mediana** | 726.034.195,55 | 15% |
| **Grande** | 1.608.154.089,76 | 32% |

*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

***Gráfico 4: Porcentaje de Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2011***




*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

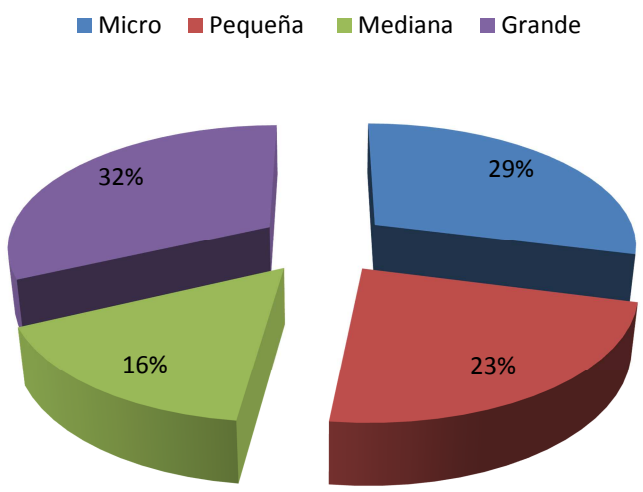
En cuanto a la participación en el primer semestre de 2012, se obtienen los siguientes datos:

***Cuadro 13: Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2012***

| Tipo de Proveedor | Monto Adjudicado | Porcentaje de participación |
|---|---|---|
| **Micro** | $ 987.771.535,00 | 29% |
| **Pequeña** | $ 800.303.438,00 | 23% |
| **Mediana** | $ 561.504.844,00 | 16% |
| **Grande** | $ 1.120.158.964,00 | 32% |

*Fuente: Datos estadísticos del INCOP 2012 actualizados a 31 de Agosto de 2012*
*Elaborado por: Autoras*

***Gráfico 5: Porcentaje de Participación por Monto de Adjudicaciones por Tipo de Proveedor, 2012***




*Fuente: Datos estadísticos del INCOP 2012 actualizados a 31 de Agosto de 2012*
*Elaborado por: Autoras*

Los datos demuestran que se siguen manteniendo los mismos porcentajes siendo así las empresas grandes que representan un 32% de la participación seguida por las microempresas, las pequeñas empresas y por último las medianas empresas en lo referente a los montos, por lo que se espera el resultado reflejado al final del año 2012, similar al de los años pasados.

Aunque resalta de manera inmediata el objetivo de desarrollo de las MIPYMES en los negocios con el gobierno, como lo implica justamente uno de sus objetivos del Plan de Desarrollo, el crecimiento en la participación de todos los tipos de proveedores en la contratación pública ha sido evidente, lo que significa que no existen limitaciones importantes hacia el sector privado para su participación en los procesos, como lo demuestran las cifras la participación se reparte de manera bastante equitativa.

En cuanto a los montos de contratación promedio, según el tamaño de la empresa, de acuerdo a los datos obtenidos en el INCOP son:

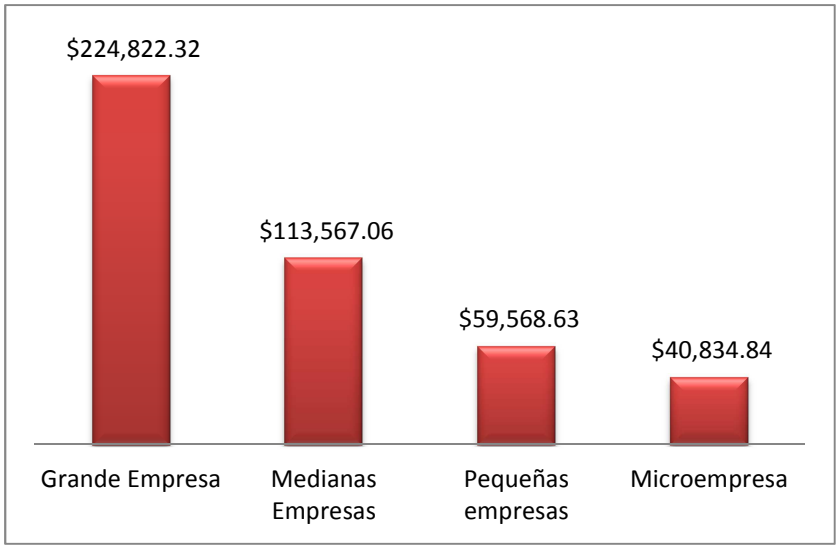
- Las Microempresas contratan un monto promedio de $40.834,84
- Las Pequeñas empresas contratan un monto promedio de $59.568,63
- Las Medianas empresas contratan un monto promedio de $113.567,06
- Las Grandes Empresas contratan un monto promedio de $224.822,32

***Cuadro 14: Monto de Adjudicación Promedio Por Tipo de Proveedor***

| Tipo de proveedor | Promedio Adjudicado |
|---|---|
| **Grande Empresa** | $ 224.822,32 |
| **Medianas Empresas** | $ 113.567,06 |
| **Pequeñas empresas** | $ 59.568,63 |
| **Microempresa** | $ 40.834,84 |

*Fuente: Base de datos del INCOP*
*Elaborado por: Autoras*

***Gráfico 6: Monto de Adjudicación Promedio por Tipo de Proveedor***




*Fuente: Base de datos del INCOP*
*Elaborado por: Autoras*

Así, podemos ver que las grandes empresas, aunque tienen un menor número de adjudicaciones, debido a que pueden lograr contratos de montos mayores, tienen una ventaja en esta área. Por último, se puede recalcar es que existe una demanda efectiva en las compras públicas, lo que puede reflejar que existe un uso adecuado de los mecanismos implementados por el Estado y la efectividad de estas nuevas herramientas en los procesos.

#### *2.3.2.1 Análisis de la Participación de Mercado*

El INCOP, realizó en 2010 el Informe de Evaluación del SNCP para conocer la evolución de las compras públicas en sus dos primeros años de funcionamiento. Así con la ayuda del Banco Interamericano de Desarrollo, se acordó calificar a los diferentes aspectos de las adquisiciones públicas mediante indicadores.

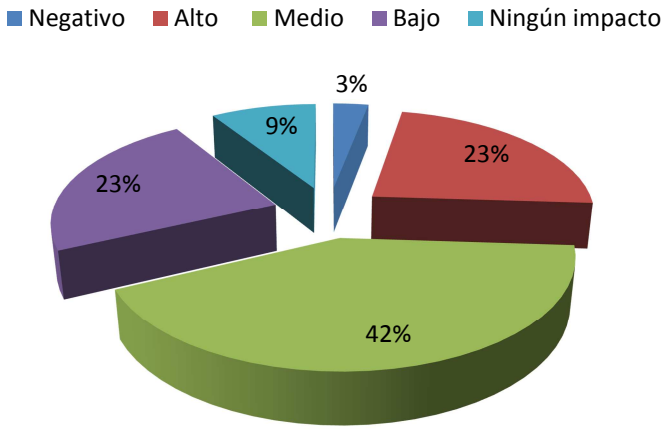
El objetivo de esta Auto-evaluación fue el examinar los marcos legales, institucionales, y de procesos y prácticas del mercado para conocer la percepción y funcionamiento de las compras públicas.

En lo referido a la participación y adjudicaciones de las licitaciones, se refleja el mayor interés del Estado en el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y su participación frente al sector privado. Se ha enfatizado la creación de veedurías sociales en los gremios de producción y comercio, se han realizado capacitaciones sobre la participación y utilización de medios y herramientas para su inclusión. Sin embargo, se debe optimizar en formalizar y programar mejores relaciones con el sector privado ya que no cuenta con programas para el desarrollo de capacidades de las empresas privadas. Según la encuesta realizada por el gobierno en este tema el 56% piensan que se promueve al sector privado de igual manera que al público, lo que implica que el 44% no esta satisfecho con la manera de fomento del sector privado.

Esto se debe a su vez, que se enfocan mayoritariamente a las Pymes, debido a la concepción de que las empresas privadas, tienen una mejor organización, acceso a la información y por ende acceso a la participación en licitaciones públicas frente al otro sector.

Después de conocer la participación de las empresas como proveedoras del Estado, tanto en el sector público como privado, es importante ver el impacto económico que la implementación del Sistema Nacional de Contratación Pública ha tenido en el período 2008 – 2010 de su reforma en el país.

***Gráfico 7: Impacto Económico Esperado (Reforma del SNCP)35***




*Fuente: Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador 2011.*
*Elaborado por: Autoras*

Este estudio fue realizado para conocer cuál ha sido el efecto que ha tenido el cambio realizado en el Sistema mediante la opinión de los participantes del medio. Se utilizaron a 60 encuestados, con un nivel de confianza del 95% y el 1,5% de error. Así, el 42% tiene la opinión de que las reformas en el SNCP ha tenido un impacto medio en la parte económica, seguido por un 23% que piensa ha tenido impacto alto y a su vez, otro 23% lo ve como un impacto bajo en la afectación económica, esto suma un 88% que ve a la reforma en un aspecto positivo del impacto sistémico lo cual es favorable; a su vez lo reconocible es el bajo porcentaje de percepción de impacto negativo (3%), lo que indica que es al menos una percepción de menor protesta hacia el sistema y el 9% cuya opinión es que los cambios no han realizado ningún impacto en la economía.[36]

### *2.3.2.2 Factores Influyentes en el Crecimiento en la Participación de Compras Públicas*

En general, el aumento en el interés en las compras públicas se ha dado por los siguientes motivos, primero, se encuentra el hecho de la inversión y subida del presupuesto del Estado en la compra de bienes, realización

[35]Encuesta elaborada por Diálogo Hexagonal, Hexagon Consultants 2011 para INCOP.
[36]Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador - SNCP – 2010, Metodología OCDE-CAD Página 114.

de obras y contratación de servicios, lo cual ha beneficiado a los sectores involucrados. Segundo, se percibe al gobierno como un cliente más confiable y de alta rentabilidad, y por último, se encuentra la mayor cantidad de información y oportunidad que se ofrece a los participantes dentro de este sistema.

Se puede debatir, sin embargo, el hecho de que la publicación de la información se realiza en medios que no son fácilmente accesibles para el público en general, donde el internet no es un medio que se encuentre ampliamente difundido para ciertos sectores y que estos procesos puedan dificultar la comprensión del usuario final.

#### *2.3.2.3 Análisis de Participación por Tipos de Proceso*

##### *2.3.2.3.1 Subasta Inversa Electrónica*

El proceso de Subasta Inversa Electrónica, es la herramienta más utilizada por los contratantes, con más de 28 600 procesos completados para 2011, representó un monto de total de adjudicación de US$ 1,179 millones.

Por otro lado, la aplicación de este mecanismo ha permitido una rebaja considerable en los tiempos de los procedimientos, puesto que antes el proceso duraba de 2 a 4 meses, hasta concluir en adjudicación, mientras que ahora le toma a los participantes únicamente 20 días.

A continuación se presentan los resultados del proceso para el año 2011:

***Cuadro 15: Resultados de Subasta Inversa Electrónica 2011***

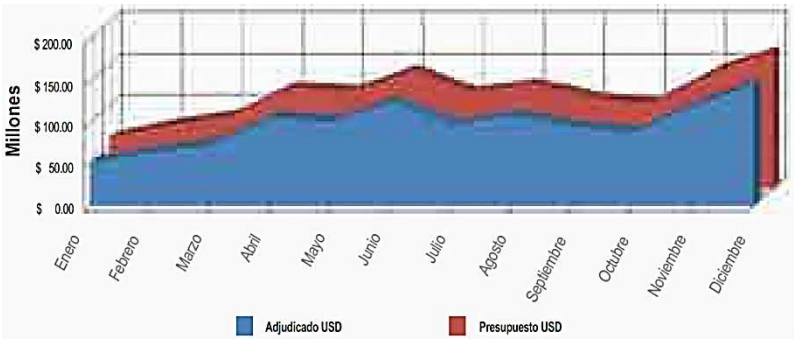
| Semestre | Número Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 13134 | $ 523.715.203,31 |
| **2** | 15536 | $ 655.571.328,20 |
| **Total** | 28670 | $ 1.179.286.531,51 |

*Fuente: Informe Anual del INCOP, 2011.*
*Elaborado por: Autoras*

Así mismo, el uso regular del sistema ha permitido una rebaja presupuestaria considerable.

Por lo que, con la ejecución de alrededor de 29 000 procesos, se ha generado una rebaja presupuestaria de al menos US$ 188 millones, convirtiendo a esta herramienta en una de las más representativas al momento de la contratación pública.

***Gráfico 8: Rebaja Presupuestaria en Subasta Inversa Electrónica 2011***




*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011.*
*Elaborado por: Autoras*

La participación de las MIPYMES en la contratación con el estado es realmente significativa, por cuanto se han realizado más de 47 000 procesos, con un valor de adjudicación sobre los US$ 2 200 millones dentro de la subasta inversa electrónica.

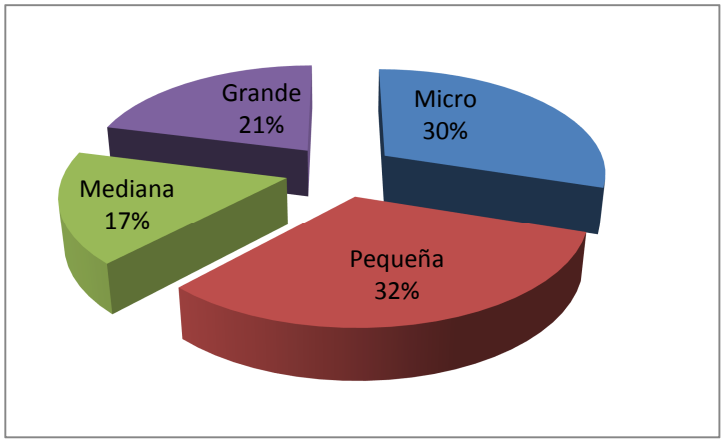
Siguiendo la misma tendencia mencionada anteriormente, las pequeñas empresas son las mayores proveedoras con el 32%, seguidas por las microempresas con el 30%, las grandes empresas ocupan el tercer lugar como proveedoras, pero el primero respecto del valor adjudicado con el 21% y por último las medianas empresas con un 17%.

***Cuadro 16: Subasta Inversa Por Tamaño De Proveedor Y Montos De Adjudicación***

| Tamaño de proveedor | Número de procesos | Valor Adjudicado |
|---|---|---|
| **Micro** | 9.873 | $790.906.062,82 |
| **Pequeña** | 8.254 | 432.253.397,75 |
| **Mediana** | 14.102 | 443.310.679,30 |
| **Grande** | 15.455 | 589.564.179,26 |
| **Total** | 47.684 | 2.256.034.319,13 |

*Fuente: Estadísticas de INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

***Gráfico 9: Porcentaje de participación en Subasta Inversa por Tipo de Proveedor 2011***




*Fuente: Estadísticas de INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Ahora, en el proceso de Subasta Electrónica Inversa con Puja, al año 2011, según estadísticas del INCOP, se realizan alrededor de 14 888 procesos cuyo valor adjudicado asciende a US$ 609 millones, permitiendo la participación de un mayor número de proveedores en igual de condiciones a un precio justo para el Estado.

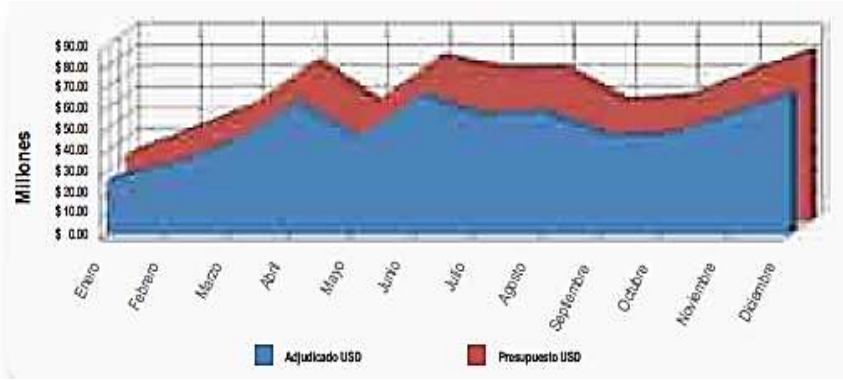
***Cuadro 17: Resultados de Subasta Electrónica Inversa con Puja 2011***

| Semestre | Número Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 6843 | $ 276.889.614,91 |
| **2** | 8045 | $ 332.504.586,20 |
| **Total** | 14888 | $ 609.394.201,11 |

*Fuente: Estadísticas de INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Entonces, con esta herramienta se ha lograda una rebaja presupuestaria del 19% correspondiente a US$ 142 millones.

***Gráfico 10: Rebaja Presupuestaria Subasta Inversa Electrónica con Puja 2011***




*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

En la Subasta Inversa Electrónica con negociación se realizaron alrededor de 13 600 procesos, con un monto total de adjudicación de US$ 569 millones.

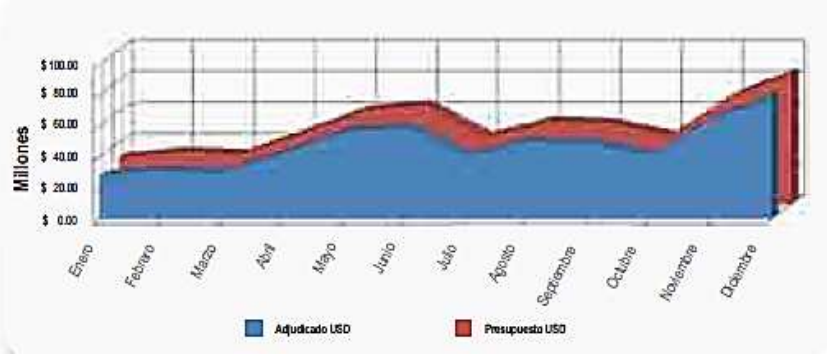
***Cuadro 18: Resultados de Subasta Electrónica Inversa con Negociación 2011***

| Semestre | Número Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 6291 | $ 246.825.588,20 |
| **2** | 7491 | $ 323.066.742,20 |
| **Total** | 13782 | $ 569.892.330,40 |

*Fuente: Estadísticas de INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Esta herramienta se utiliza cuando existe una única oferta técnica calificada, en donde la rebaja presupuestaria obtenida fue del 7%, sobrepasando lo estimado en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, esto es el 5%, representando una rebaja de un poco más de 46 millones de dólares aproximadamente.

***Gráfico 11: Rebaja Presupuestaria Subasta Inversa Electrónica con Negociación 2011***




*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

### *2.3.2.3.2 Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos*

Dentro de la Subasta Inversa Electrónica, existe un proceso de régimen especial, que tiene una gran importancia y debe mencionarse debido a que es considerado un proceso pionero debido a los montos que se mueven dentro de éste y a los cambios significativos que realizó el INCOP. Se lo conoce como la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos, es un proceso mediante el cual las instituciones públicas prestadoras del servicio de salud como el Ministerio de Salud, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, El Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Policía, entre los más relevantes, quienes son los principales actores en determinar y poner en marcha la compra de ítems médicos y farmacéuticos mediante la publicación de los mismos mediante esta herramienta.

El objetivo de abrir este mercado, fue que las entidades contratantes tuvieran la oportunidad adquirir los medicamentos requeridos de manera directa, oportuna y rápida con igualdad de condiciones técnicas y comerciales para todo el país.

Lo que finalmente se logra con incluir a los medicamentos en este proceso, es estabilizar los precios de los fármacos a nivel nacional, debido a que ya no se realizan las compras mediante procesos aislados por cada institución contratante; y además existen mayores garantías técnicas debido a los requisitos que deben cumplir los fármacos para su participación.

El repertorio de medicamentos publicado por el INCOP en 2011 consta de 524 ítems entre productos nacionales y extranjeros, de los cuales según orden del Presidente de la República las prioridades para la adquisición de medicamentos: será primera, a los producidos en Ecuador; segunda, a los producidos en Cuba, siempre y cuando no se produzcan en Ecuador y tercera a los producidos por industrias transnacionales siempre y cuando no se elaboren en Ecuador. De ahí que en una negociación de gobierno a gobierno, Ecuador importará 78 ítems aproximadamente de Cuba.

Debido a que es un proceso nuevo, quedan ciertas cosas por definir pero se considera que es una base fundamental para mejorar y optimizar las ordenes de compra de medicamentos en el futuro, adquiriéndolos a menores costos y priorizando la producción nacional.

***Cuadro 19: Resultados de Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos 2011***

| Tipo | Número de procesos | Valor Adjudicado | % Rebaja Presupuestaria |
|---|---|---|---|
| SIC adjudicada mediante negociación | 152 | $296.888.495,67 | 17,62% |
| SIC adjudicada mediante puja | 113 | $101.979.879,33 | 63,33% |

*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

En 2011, se presentaron 152 procesos mediante negociación y 113 procesos mediante puja, los cuales representaron valores adjudicados de más de 400 millones de dólares que constituyeron un rebaja presupuestaria de 17,62% y 63,33% respectivamente.

### *2.3.2.3.3 Licitación*

Dentro del Portal web se han realizado cerca de 600 procesos, alcanzando un monto de adjudicación de cerca de US$ 2 000 millones aproximadamente.

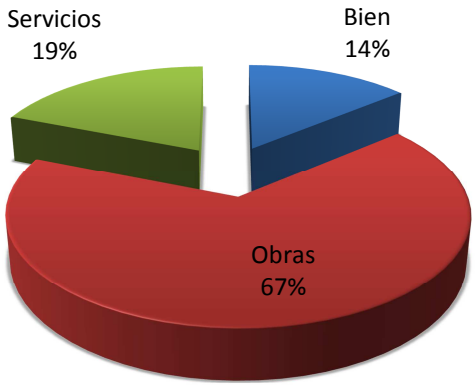
***Cuadro 20: Resultados de Licitación 2011***

| Semestre | Número Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 302 | $ 1.014.160.888,98 |
| **2** | 268 | $ 952.152.978,35 |
| **Total** | 570 | $ 1.966.313.867,33 |

*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Estos procesos se dividen en tres sectores, en donde el 74% corresponde a contratos de obras públicas, el 15% va dirigido a servicios y el 11% restante corresponde a la compra de bienes.

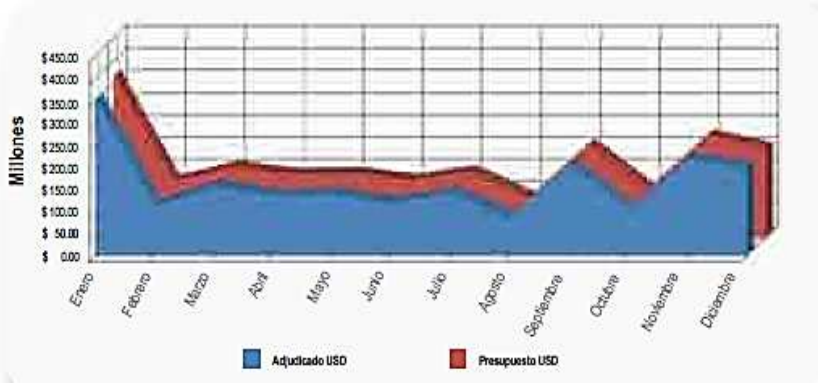
***Gráfico 12: Porcentaje por tipo de contratos en procesos de Licitación***




*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Con esta herramienta se logró una rebaja presupuestaria del 4%, lo cual representó un valor superior a 88 millones de dólares.

***Gráfico 13: Rebaja Presupuestaria en Licitación 2011***




*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

### *2.3.2.3.4 Licitación de seguros*

En el 2011, se realizaron 269 procesos, con un monto total de adjudicación de US$ 77 millones aproximadamente.

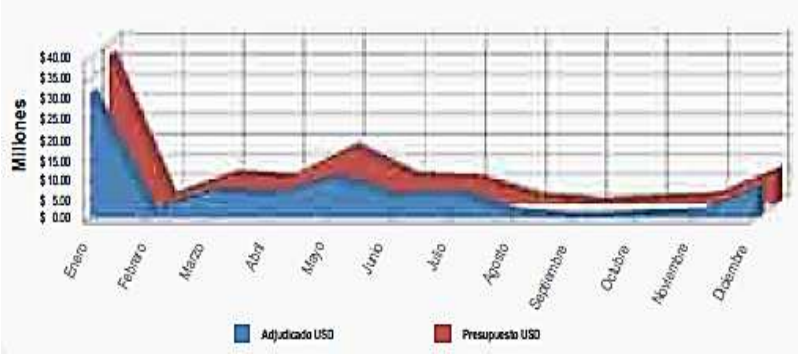
***Cuadro 21: Resultados de Licitación de Seguros 2011***

| Semestre | No. Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 140 | $ 60.411.543,67 |
| **2** | 129 | $ 17.078.014,18 |
| **Total** | 269 | $ 77.489.557,85 |

*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

En cuanto a la rebaja presupuestaria se logró el 16,39% correspondiente a $ 15 millones de dólares aproximadamente.

***Gráfico 14: Rebaja Presupuestaria en Licitación de Seguros 2011***




*Fuente: Informe anual del INCOP 2011 Elaborado por: Autoras*

### *2.3.2.3.5 Cotización*

Mediante esta herramienta se adjudicó un monto total de más de US$ 600 millones, con alrededor de 2800 procesos.

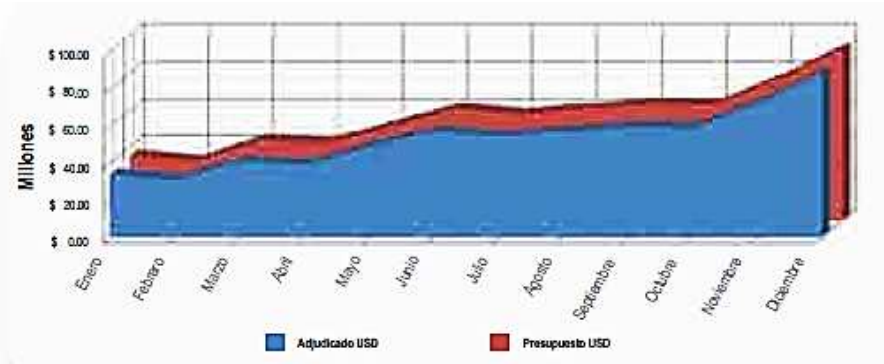
***Cuadro 22: Resultados de Cotización 2011***

| Semestre | Número Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 1181 | $ 265.225.987,60 |
| **2** | 1658 | $ 413.187.678,51 |
| **Total** | 2839 | $ 678.413.666,11 |

*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Siendo la rebaja presupuestaria lograda del 5,11%, según estadísticas del INCOP.

***Gráfico 15: Rebaja Presupuestaria en Cotización 2011***




*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

### *2.3.2.3.6 Menor cuantía*

La utilización de esta herramienta ha beneficiado a las pequeñas empresas y a profesionales que se encuentran en el cantón en que se realizan las obras. Tal es así que se realizaron alrededor de 25 000 procesos, adjudicando un monto superior a los US$ 680 millones.

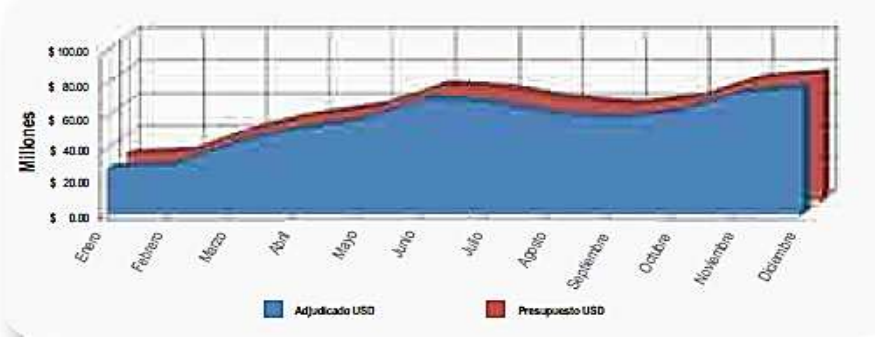
***Cuadro 23: Resultados de Menor Cuantía 2011***

| Semestre | Número Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 10354 | $ 280.565.111,45 |
| **2** | 14871 | $ 401.366.278,82 |
| **Total** | 25225 | $ 681.931.390,27 |

*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

La rebaja presupuestaria fue del 0,26%, llegando a representar un monto de 1.7 millones aproximadamente.

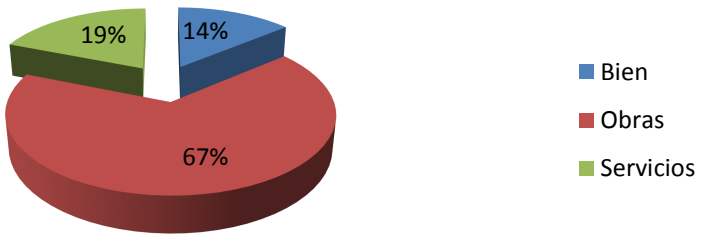
***Gráfico 16: Rebaja Presupuestaria en Menor Cuantía 2011***




*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Dentro de menor cuantía la contratación se divide en tres sectores, siendo el 67% procesos referentes a la contratación de obras, el 19% a servicios y el 14% restante correspondiente a bienes.

***Gráfico 17: Porcentaje por tipo de contratos en procesos de Menor Cuantía 2011***




*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

#### *2.3.2.3.7 Publicación*

Dentro de los procesos dentro de Regímenes Especiales, Giro específico del negocio e Ínfima cuantía se realizaron alrededor de 60 000 procesos, con un monto adjudicado de US$ 4 000 millones.

***Cuadro 24: Resultados de Publicación 2011***

| Semestre | Número Procesos | Total Adjudicado |
|---|---|---|
| **1** | 38401 | $ 3.137.300.336,91 |
| **2** | 24223 | $ 1.559.390.066,35 |
| **Total** | 62624 | $ 4.696.690.403,26 |

*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

#### *2.3.2.3.8 Catálogo electrónico*

Se adquirieron más de 28 millones de bienes a través del Catálogo Electrónico, con una inversión de casi US$ 200 millones.

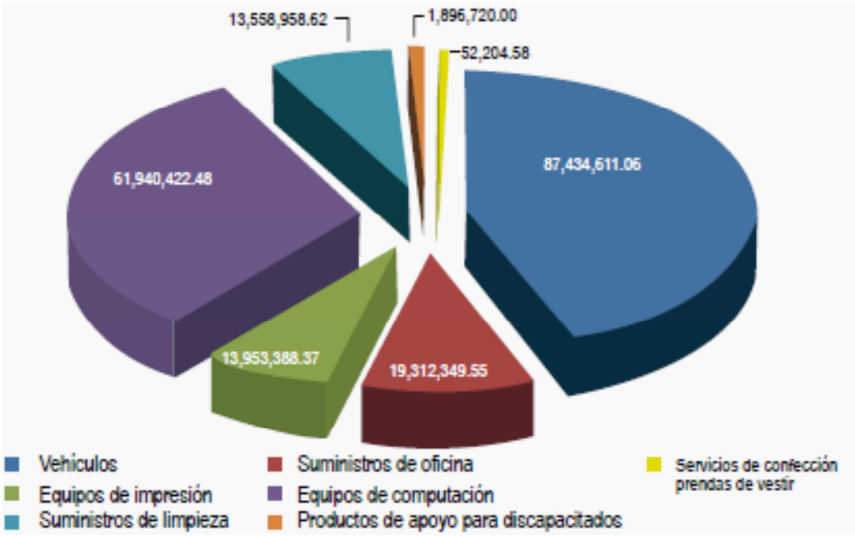
***Cuadro 25: Resultados de Catálogo Electrónico 2011***

| Semestre | No. Procesos | Cantidad de bienes | Inversión |
|---|---|---|---|
| **1** | 11292 | 15.665.659,00 | $ 79.320.405,25 |
| **2** | 12864 | 12.433.448,00 | $ 118.828.249,41 |
| | **Total** | 28.099.107,00 | $ 198.148.654,66 |

*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Dentro de los catálogos existentes al año 2011 en primer lugar se encuentran los vehículos cuyo monto de contratación es de US$ 87 millones; seguido por los equipos de computación cuyo monto ascendió a US$ 61 millones; y en tercer lugar los suministros de oficina cuyo monto de contratación asciende a US$ 19 millones.

***Gráfico 18: Porcentaje por Montos por Tipo de Producto en Catálogo Electrónico 2011***




*Fuente: Informe anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Durante el año 2011, se realizaron entonces un total de 152 225 procesos de todos los tipos de adjudicaciones por las herramientas que se mencionaron anteriormente, que significaron aproximadamente UD$ 10 millones de inversión del estado en obras públicas, compras de suministros de oficina y de limpieza como los más significativos.

## *2.4 Análisis Político*

Dentro de las nuevas políticas del actual gobierno, se expresa la importancia de la administración de los sectores estratégicos, donde el Estado y las empresas públicas son los dos actores principales.

El Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 está establecido en la Constitución de la República:

> *"**Art. 280**.- EI Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las*

*competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores."*[37]

Entonces, es justamente aquí donde se definen las políticas regulatorias y estratégicas de la administración pública, debido a que los recursos del Estado son los delimitantes de la planificación nacional.

Dentro las estrategias planteadas dentro del Plan del Buen Vivir, correspondiente al período 2009-2013, el numeral 6.8, trata sobre la Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible. Ésta tiene tres objetivos, entre los cuales se encuentra el desarrollo económico a través de la canalización del ahorro, mediante la inversión la inversión productiva, pública y privada eficiente.

Desde la vigencia de la nueva Constitución y con el apoyo de esta nueva política del actual gobierno, tal como se expresa dentro del Plan Nacional para el Buen Vivir, "la inversión pública cobra relevancia como variable instrumental de la intervención del Estado y se definirá en función de las necesidades para alcanzar el Buen Vivir"[38]. Es decir, que con esto se busca conseguir un balance ahorro-inversión productivo, para la acumulación de capital en sectores estratégicos, generación de empleo y satisfacción interna de bienes y servicios esenciales.

Así, el Objetivo 11 del Plan de Buen Vivir, trata sobre establecer un sistema económico social, solidario y sostenible, principal objetivo a alcanzar, se requiere asignar una mayor centralidad al Buen Vivir, lo que supone cambios en cada proceso del ciclo económico. Entonces, las políticas aplicables a la contratación y compras públicas, serían las siguientes:

- Impulsar una economía endógena para el Buen Vivir, sostenible y territorialmente equilibrada, que propenda a la garantía de derechos y a la transformación, diversificación y especialización productiva a partir del fomento a las diversas formas de producción.
- Impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan.

[37]Constitución de la República del Ecuador, Título VI, Capítulo II: Planificación Participativa para el Desarrollo, Artículo 280: Plan Nacional de Desarrollo.
[38] Plan del Buen Vivir, Estrategias para el Periodo 2009-2013, 6.8: Inversión para el Buen Vivir en el marco de una macroeconomía sostenible. Pg. 116.

- Diversificar los mecanismos para los intercambios económicos, promover esquemas justos de precios y calidad para minimizar las distorsiones de la intermediación, y privilegiar la complementariedad y la solidaridad.
- Promover condiciones adecuadas para el comercio interno e internacional, considerando especialmente sus interrelaciones con la producción y con las condiciones de vida.
- Identificar, controlar y sancionar las prácticas de competencia desleales, y toda violación a los derechos económicos y a los bienes públicos y colectivos para fomentar la igualdad de condiciones y oportunidades en los mercados.
- Promover el acceso a conocimientos y tecnologías y a su generación endógena como bienes públicos.
- Propender hacia la sostenibilidad macroeconómica fortaleciendo al sector público en sus funciones económicas de planificación, redistribución, regulación y control.
- Promover el ahorro y la inversión nacionales, consolidando el sistema financiero como servicio de orden público, con un adecuado funcionamiento y complementariedad entre sector público, privado y popular solidario.

De igual manera, dentro de los objetivos, el Estado pretende garantizar el acceso a la participación pública y política, basado en una política democrática dentro del país, en donde se tienen las siguientes políticas:

- Promover la organización colectiva y autónoma de la sociedad civil.
- Fortalecer, generar e innovar formas de control social y rendición de cuentas a las y los mandantes.
- Promover la participación política y electoral con equidad en los cargos de elección popular, de designación y en las instituciones públicas.
- Garantizar el libre acceso a información pública oportuna.
- Promover el desarrollo estadístico y cartográfico, para la generación de información de calidad.
- Promover procesos sostenidos de formación ciudadana reconociendo las múltiples diversidades.

Todas estas políticas, son parte de la estrategia gubernamental de recuperar la participación del Estado en los sectores estratégicos y fortalecer los procesos mediante los cuales se puede emitir un mayor control hacia el gasto público, que constituye una de las partes más importantes del Presupuesto del país.

Esto está además enfocado a aumentar la participación de los proveedores de mayor tamaño insertándolos en la economía como participantes indispensables de las transacciones del país.

Así, estas políticas están destinadas a tratarse en todo el territorio nacional apoyadas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el reglamento de la misma.

Solamente no se regirán por dichas normas y política dictadas las contrataciones de bienes que se adquieran en el extranjero y cuya importación la realicen las entidades contratantes o los servicios que se provean en otros países, procesos que se someterán a las normas legales del país en que se contraten o a las prácticas comerciales o modelos de negocios de aplicación internacional. Pero para que se adquieran bienes en el extranjero se requerirá, previamente la verificación de no existencia de producción u oferta nacional, de conformidad con el instructivo que emita el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP).

Cuando la obra se ejecute en el país, el bien se adquiera dentro del territorio nacional o el servicio se preste en el Ecuador, se aplicará la legislación nacional.[39]

### *2.4.1 Red Interamericana de Compras Gubernamentales*

La Red Interamericana de Compras Gubernamentales es una iniciativa del continente americano soportada y apoyada por la Organización de Estados Americanos, el Banco de Desarrollo, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo y la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional.

Sus miembros son los organismos rectores de las contrataciones públicas y es el principal foro generador de intercambio de cooperación, difusión y aplicación de las buenas prácticas uniformes en la región.

La participación del Ecuador dentro de esta Red ha sido reconocida debido a la modernización realizada en el sistema de compras públicas, posterior a la creación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. La modernización e implementación del Sistema se realizó en un período corto de tiempo, lo cual generó admiración por parte de países

[39] Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Artículo 3.

cercanos, por lo que ahora se ubica en el cuadrante más alto entre los mejores Sistemas de Contratación Pública de América.

En el 2010, el Ecuador obtuvo el primer premio al Liderazgo en compras públicas debido a los resultados obtenidos en el INCOP durante los últimos tres años. Por todo esto, el país ha tenido una intensa participación en Foros Internacionales sobre el manejo de información y practicas aprovechables de la Contratación Pública.

## *2.5 Tipos de Compras Públicas*

Existen diversos procesos que se dan dentro de las compras públicas estos se dividen en 11 diferentes tipos, para los cuales el proveedor debe inscribirse en el Portal de Compras Públicas mediante un Registro Único de Proveedores (RUP), el cual, habilita a personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con capacidad para contratar según la ley. Esta inscripción es obligatoria para tomar parte en los procesos de contratación, tanto en participación individual como en asociación.

Los procesos de contratación pública, se definen en los siguientes tipos:

**Subasta Inversa Electrónica con Puja:** Este proceso se da para la adquisición de bienes y servicios normalizados[40], que no se encuentren en el catálogo electrónico, donde las Entidades Contratantes, realizan una subasta inversa; aquí los proveedores pujan hacia la baja del precio ofertado, en acto público o de manera electrónica.

**Subasta Inversa Electrónica con Negociación:** Este proceso se realiza mediante una única sesión de negociación entre la Entidad Contratante y el Oferente, en lugar de puja, cuando existe una sola oferta técnica calificada, o en caso de que haya varias ofertas técnicas calificadas, sólo hay una oferta económica inicial. Esta negociación se realiza hasta 3 días después de la fecha de la puja, en donde el oferente podría tener que rebajar al menos el 5% del presupuesto referencial de la Subasta Inversa convocada.

**Licitación:** Este proceso se da cuando fuese imposible realizarlo mediante procedimientos dinámicos, o una vez aplicados fuese declarado desierto, siempre y cuando el presupuesto referencial sobrepase el valor que

[40]Bienes y Servicios Normalizados: Objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados.

resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; lo mismo aplica para la adquisición de bienes y servicios no normalizados y para la ejecución de obras, cuando su presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el monto del Presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico.

**Concurso Público:** Proceso mediante el cual se convoca para la contratación de servicios en general, determinado por la entidad, institución, dependencia, entidad u organismo interesado a la fecha de inicio del proceso.

**Cotización y Menor Cuantía:** Este proceso se da cuando fuese imposible realizarlo mediante procedimientos dinámicos, o una vez aplicados fuese declarado desierto, siempre y cuando el presupuesto referencial asignado previamente oscile entre el 0,000002 y 0,000015 del Presupuesto Inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, al igual que para la adquisición de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría cuando el presupuesto referencial, sea el estipulado anteriormente. En el caso de la contratación para la ejecución de obras, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 del Presupuesto Inicial del Estado.

**Publicación:** Este proceso corresponde a contrataciones de regímenes especiales, giro específico del negocio e ínfima cuantía. Los procedimientos de regímenes especiales incluyen: adquisición de fármacos, seguridad externa e interna, asesoría y patrocinio en materia jurídica, y ejecución de obras artísticas y literarias, adquisición de repuestos y accesorios para mantenimiento de equipo y maquinaria.

**Contratación Directa:** Este proceso se da cuando el presupuesto referencial del contrato es inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado, para lo cual la máxima autoridad de la entidad seleccionará e invitará a un consultor habilitado en el RUP que reúna los requisitos previstos en los pliegos.

El consultor invitado entregará su oferta técnico - económica en un término no mayor a 6 días hábiles, contados a partir de la fecha en que recibió la invitación. La evaluación, negociación y adjudicación, sobre la base de los pliegos se realizará en un término no mayor a 3 días.

**Lista Corta:** Este proceso se da cuando el presupuesto referencial del contrato supere el valor que resultare de multiplicar el coeficiente

0,000002 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado, la entidad contratante invitará a través del Portal de Compras Públicas, a un máximo de 6 y mínimo 3 consultores registrados en el RUP que reúnan los requisitos establecidos en los pliegos.

El término entre la fecha de la convocatoria y la fecha de presentación de las ofertas es mínimo de diez días y máximo de veinte.

**Licitación de Seguros:** Se realiza el mismo procedimiento que una licitación; sin embargo, el INCOP podrá regular los requisitos, términos y demás condiciones que se observarán en estos procedimientos.

**Catálogo Electrónico:** Se ofertan bienes y servicios normalizados, mediante e catálogo electrónico disponible en el Portal de Compras Públicas, para que las Entidades Contratantes puedan adquirirlos de forma directa. Estos bienes y servicios presentarán las condiciones de plazo, precio, calidad, garantía y forma de entrega previamente definido en el Convenio de Marco.

### *2.5.1 Representación del Tipo de Compra/Contratación pública*

Según el Cuadro 26, en cuanto a la representación que tuvieron los diferentes tipos de contratación, podemos observar que el mayor número de procesos que se realizan son mediante Publicación, los cuales representan el 48% de todos los procesos realizados, y por lo tanto es el que tiene una mayor importancia en los montos, sobrepasando los 4.600 millones de dólares en 2011.

El segundo proceso de mayor grado, es la licitación, que representa el 20% de todas las adjudicaciones del año pasado debido a los grandes montos económicos que tiene cada proceso, ya que aunque fueron solamente 570 procesos de este tipo, representaron un poco más de 1.600 millones de dólares.

En las licitaciones, de cerca de 600 procesos, en adquisiciones de diferentes tipos de objetos. Tenemos que el 74% fueron obras públicas, seguido por servicios que representaron el 15% y finalmente bienes con el

11% del total de licitaciones realizadas por medio del Portal el año pasado.

Por último entre los tres procesos más representativos en cuanto a montos, se encuentran los procesos de menor cuantía (7%), los cuales fueron más de 25.200 en 2011, llegando a sumar más de 681 millones de dólares, muy cerca de este se encuentran las subastas inversas tanto de puja como negociación, representando un 12% conjuntamente, con montos de cerca de 600 millones de dólares cada uno, al igual que las cotizaciones.

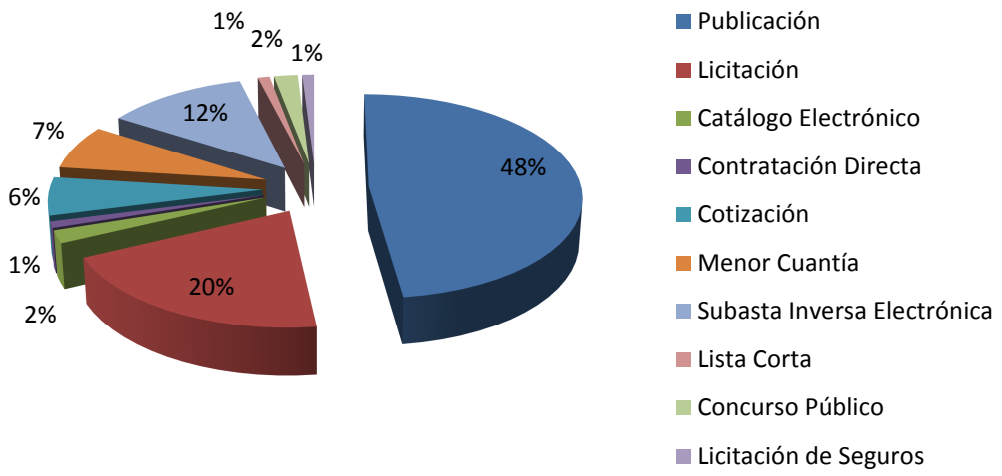
En cuanto a los menos relevantes, están concurso público, contratación directa, lista corta, catálogo electrónico y licitación de seguros, cada una con menos del 2%.

***Cuadro 26: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2011***

| PROCESO | No. | MONTO |
|---|---|---|
| Publicación | 62.624 | $ 4.696.690.403,26 |
| Licitación | 570 | $ 1.966.313.867,33 |
| Catálogo Electrónico | 24.156 | $ 198.148.654,66 |
| Contratación Directa | 7.058 | $ 119.640.001,32 |
| Cotización | 2.839 | $ 643.732.556,50 |
| Menor Cuantía | 25.225 | $ 681.931.390,27 |
| Subasta Inversa Electrónica | 28.670 | $ 1.179.286.531,51 |
| Lista Corta | 733 | $ 98.139.479,09 |
| Concurso Público | 21 | $ 195.997.252,01 |
| Licitación de Seguros | 269 | $ 77.498.557,85 |

*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

***Gráfico 19: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2011***




*Fuente: Informe Anual del INCOP 2011*
*Elaborado por: Autoras*

Referente al Cuadro 27, en cuanto a datos de 2012, en el primer semestre el proceso de publicación ha contratado más de 1.000 millones con 16 864 procesos, por lo que continúa siendo el de mayor relevancia. La licitación con 310 procesos significó un monto de adjudicaciones de aproximadamente 915 millones de dólares en el primer semestre del año actual.

El tercer proceso de mayor importancia es la subasta electrónica con 11 759 procesos que sumaron más de 770 millones de dólares. Dentro de estos datos se toma en cuenta los procesos tanto por puja como por negociación.

Le siguen la cotización y menor cuantía con cifras muy similares en cuanto a montos, ambas están alrededor de los 260 millones de dólares en adjudicación.

El proceso de catálogo electrónico, con 19194 procesos representó un monto de inversión de 143 millones aproximadamente.

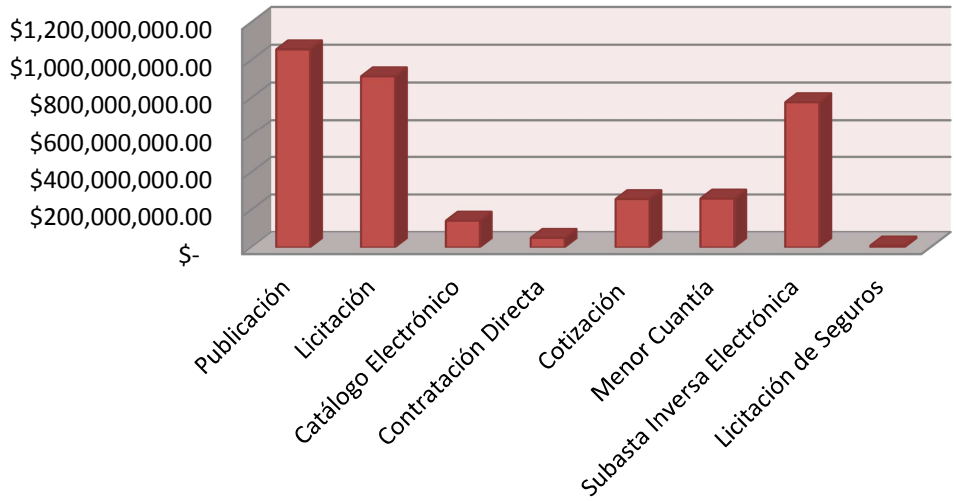
Y por último, se encuentran los procesos de contratación directa y licitación de seguros en los procesos menores a 100 millones de dólares, los cuales serían los menos representativos en el período Enero – Junio 2012.

***Cuadro 27: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2012***

| PROCESO | No. | MONTO |
|---|---|---|
| Publicación | 16864 | $ 1.057.445.300,00 |
| Licitación | 310 | $ 914.934.120,00 |
| Catálogo Electrónico | 19194 | $ 142.923.402,00 |
| Contratación Directa | 2733 | $ 51.469.786,00 |
| Cotización | 1117 | $ 257.786.216,00 |
| Menor Cuantía | 9565 | $ 260.615.905,00 |
| Subasta Inversa Electrónica | 11759 | $ 777.824.516,00 |
| Licitación de Seguros | 128 | $ 10.723.009,00 |

*Fuente: Datos estadísticos del INCOP 2012 actualizados a 31 de Agosto de 2012*
*Elaborado por: Autoras*

***Gráfico 20: Resumen de los Procesos de Contratación Pública 2012***




*Fuente: Datos estadísticos del INCOP 2012 actualizados a 31 de Agosto de 2012*
*Elaborado por: Autoras*

# CAPÍTULO III

# 3. ANÁLISIS GENERAL DE LAS COMPRAS PÚBLICAS EN LA UNIÓN EUROPEA

## 3.1 La Unión Europea

En 1951, Bélgica, Francia, Alemania Occidental, Luxemburgo y Países Bajos, establecieron la Comunidad Europea del carbón y el acero, cuyo objetivo era suprimir las barreras a los embarques entre esas naciones, de carbón, hierro, acero y chatarra. Esto llevó a la firma del Tratado de Roma en 1957, estableciendo oficialmente el inicio de la Comunidad Europea. Dentro del Tratado de Roma, se dispuso la creación de un mercado común, en donde sus principales objetivos fueron la eliminación a las barreras de comercio interno, creación de aranceles externos comunes; y se exigió a los miembros prohibir todo obstáculo al libre movimiento de factores de producción entre ellos. Esto constituyó el inicio de lo que hoy se conoce como el mercado común más grande de Europa, que es la Unión Europea.

La UE está conformada por 27 países los cuales se encuentran asociados económica y políticamente, estos abarcan gran parte del continente europeo. Con 503.492.041 millones de habitantes[41], es un mercado de gran potencial que maneja una moneda única, el euro; y en el cual debido a la liberación de barreras fronterizas internas existe una mayor movilización de bienes, servicios, capital y personas.

La Unión Europea es la primera exportadora y segunda importadora de bienes dentro del mercado mundial de bienes y servicios, representando el 20% de las exportaciones e importaciones mundiales, siendo su PIB de la UE es de 12.27 billones de euros al 2010. [42]

La Unión Europea funciona basada en un Estado de Derecho, es decir que la mayoría de sus actividades se dan por medio de tratados, acuerdos entre los países miembros los cuales pueden darse de manera democrática o voluntaria. De igual manera sucede en cuanto a sus relaciones con las demás naciones del mundo.

[41] Eurostats Población a Enero de 2012 http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&language=en&pcode=tps00001&tableSelection=1&footnotes=yes&labeling=labels&plugin=1

[42] Unión Europea, europa.eu, Información General

Esta política se da debido a los objetivos que tiene la Unión Europea para beneficiar a sus miembros y desarrollar su economía donde, todos los involucrados tengan igualdad de derechos y oportunidades en la participación. Existen un número de instituciones representantes, las cuales tiene como función transparentar los procesos de participación y hacerlos más democráticos. Las cuatro principales de esta estructura son:

### *3.1.1 Comisión Europea*

Esta institución se ocupa de proponer la legislación de la Unión Europea, implantarla y controlar que ésta concuerde con las leyes de los estados miembros. Su sede se encuentra en Bruselas y es dirigida por un grupo de comisionados elegidos por cada país.

### *3.1.2 Consejo de la Unión Europea*

Esta institución representa los intereses de los estados miembros, su principal función es la de controlar y aprobar todo proyecto de ley que la Comisión realice. El Consejo está compuesto por un representante del gobierno de cada estado.

### *3.1.3 Parlamento Europeo*

Es un órgano consultivo más que legislativo, puesto que debate la legislación propuesta por la Comisión y la pasa al Consejo. A su vez, tiene el derecho de votar sobre el nombramiento de los comisionados, así como, de vetar ciertas leyes.

### *3.1.4 Corte de Justicia*

Es el Supremo Tribunal de Apelaciones de la Legislación de la Unión Europea, compuesta por un juez de cada país.

### *3.1.5 Acta Única Europea*

En 1987, se adoptó el Acta Única Europea por parte de las naciones integrantes de la Comunidad Europea. Mediante este documento, los países miembros se comprometieron a trabajar por el establecimiento de un solo mercado para el 31 de diciembre de 1992.

#### *3.1.5.1 Objetivos del acta*

- Retirar todos los controles fronterizos entre los países de la Comunidad Europea, con lo que se suprimirían las demoras y se reducirían los recursos necesarios para satisfacer la demanda comercial.

- Aplicar el principio del reconocimiento mutuo de estándares de productos. Es decir un estándar fijado en un país de la comunidad debía aceptarse en otro, siempre y cuando éste cumpliera con los requisitos básicos de salud y seguridad.
- Licitación pública abierta de los proveedores foráneos, para reducir costos de manera directa al permitir que proveedores de bajo costo se insertaran en las economías nacionales, e indirecta, al obligar a los productores nacionales a competir.
- Levantar las barreras de la competencia en los sectores de banca y seguros a particulares. Esto debía abatir los costos de los servicios financieros.
- Eliminar todas las restricciones a las transacciones en divisas extranjeras entre los estados miembros para el final del 92.
- Prohibir toda restricción de transportar bienes dentro de las fronteras de otro estado miembro.

## *3.2 Contratación Pública en la Unión Europea*

Las compras públicas en la Unión Europea, funcionan al igual que en la mayoría de los países, como un mercado que transa bienes y servicios o encargan obras, de los gobiernos y organismos públicos que lo conforman.

Dentro de las estadísticas, la contratación pública representa un 16% aproximadamente, es decir, USD$ 2.46 billones de su Producto Interno Bruto (USD$ 15.39 billones), por lo cual es considerado igualmente una parte importante del mercado.[43]

Debido a que se trata de un mercado compuesto, existe una Directiva Sobre la Contratación Pública, que simplifica el marco jurídico, para que sea más homogéneo y favorezca a la participación electrónica, ahorrando así tiempo y recursos a las empresas participantes.

Dos directivas europeas regulan los contratos públicos cuando se supera un determinado valor. La primera contempla los contratos públicos de obras, suministros y servicios; y la segunda los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores especiales del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

[43] Portal de información de la Unión Europea : Contratos públicos
http://europa.eu/youreurope/business/profiting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/index_es.htm

Estas directivas regulan los contratos que superan los siguientes umbrales:

- Contratos de obras por valor superior a 5.000.000 euros
- Contratos de suministro y servicios por valor superior a 130.000 euros (administraciones centrales) 200.000 euros (entidades regionales) o 400.000 euros (entidades de los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales).[44]

La Unión Europea ha favorecido la transparencia de procesos y apertura a la participación mediante la utilización de herramientas electrónicas, para que la adjudicación pueda ser recibida por un país diferente al que convoca la licitación.

Por motivos de transparencia, todas las licitaciones de valor superior a los umbrales deben publicarse en el Suplemento Diario Oficial de la Unión Europea y están accesibles gratuitamente a través de la web TendersElectronicDaily (TED).

El Sistema de Contratación Pública Europea, se maneja mediante cuatro herramientas de servicio web, cuyo objetivo es facilitar la participación de empresas internacionales:

Suplemento Diario Oficial de la Unión Europea (*TendersElectronicsDaily (TED))* es la principal fuente de información sobre las oportunidades de contratación pública. El poder adjudicador de los concursos puede ser la administración central, un organismo local o regional, un organismo regulado por el Derecho público o una asociación compuesta por uno o varios de dichos poderes u organismos regulados por el Derecho público.

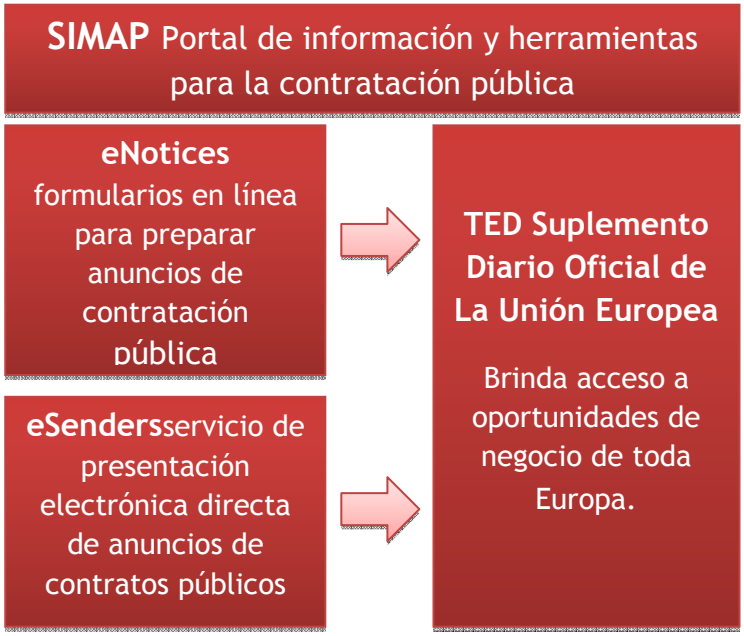
eNotices es una herramienta electrónica que se utiliza para la preparación de anuncios de contratación pública y para su publicación en el Suplemento al Diario Oficial de la Unión Europea (TED).

eSenderses otro medio de publicación que está disponible para que organizaciones calificadas presenten los anuncios de licitación directamente a la Oficina de Publicaciones en formato XML.

SIMAP es un portal que da acceso a la información más importante en materia de contratación pública en Europa para compradores y proveedores.

[44] Umbrales de la contratación pública http://europa.eu/youreurope/business/profiting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/index_es.htm

***Gráfico 21: Sistema de Información en la Contratación Pública Europea***




*Fuente: Portal SIMAP*
*Elaborado por: Autoras*

Dentro de TED, se publican:[45]

1. Contratos de todos los Estados miembros de la Unión Europea y países candidatos: a) anuncios de contratos públicos de obras, suministros y servicios; b) anuncios de contratos de servicios públicos (sectores del agua, energía, transporte y telecomunicaciones).
2. Anuncios de contratos de las instituciones europeas: a) contratos públicos de obras, suministros y servicios; b) anuncios de contratos de ayuda exterior y del Fondo Europeo de Desarrollo; c) contratos Phare, Tacis y otros contratos de Europa Central y Oriental.
3. Anuncios de contratos del Espacio Económico Europeo. Las partes contratantes del Acuerdo EEE son tres de los cuatro Estados de la AELC (Islandia, Liechtenstein y Noruega) y los 27 Estados miembros.
4. Anuncios de contratos de Suiza con arreglo al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), celebrados en el marco del GATT/Organización Mundial del Comercio (OMC).
5. Proyectos financiados por el Banco Europeo de Inversiones, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo.
6. Anuncios de contratos relativos a las Agrupaciones Europeas de Interés Económico (AEIE), las Agrupaciones Europeas de Cooperación

[45] Contratación Pública Europea TED http: ted.europa.eu

Territorial (AECT), las sociedades europeas (SE) y las sociedades cooperativas europeas (SCE).

7. Contratos públicos para servicios aéreos.

Estas publicaciones se dan siempre y cuando superen los siguientes umbrales por sector comercial:

***Cuadro 28: Umbrales para la publicación en TED por Tipo de Contrato***

| Tipo de Contrato | Umbral en Euros |
|---|---|
| Suministro y servicios para las administraciones centrales | 125 000 |
| Suministro y servicios para autoridades no centrales | 193 000 |
| Suministro y servicios de agua, luz, energía, transporte y telecomunicaciones | 387 000 |
| Obras | 4 845 000 |

*Fuente: Reglamento (CE)n°1177/2009 de la Comisión*
*Elaborado por: Autoras*

### *3.2.1 Normativa de Participación en la Contratación Pública*

Para participar dentro de los procesos de contratación pública, los participantes se inscriben en el portal (http://simap.europa.eu/index_es.htm) donde mediante herramientas en línea, se llena el respectivo formulario, para poder ser habilitados y publicar los anuncios de contratación. Las publicaciones serán realizadas mediante la herramienta de e-notices y según sus montos, será publicada en TED.

En ámbitos específicos se establece la normativa para cada uno de ellos:

- Los contratos públicos de defensa se rigen en gran medida a las legislaciones nacionales.

- En cuanto a los contratos de servicios de interés general (energía, telecomunicaciones, transporte, radio y televisión, servicios postales, escuelas, sanidad y servicios sociales, etc.), la Unión Europea crea normas comunes con mira a mejorar la competitividad sin perjuicio de la diversidad de los sistemas nacionales.

El resto de contrataciones se basará en la legislación interna de la UE. Además de esto, las compras públicas europeas se rigen por la normativa internacional delimitada por la Organización Mundial de Comercio, en materia de Acuerdos sobre Contratación Pública.

Aunque todas las empresas establecidas en la Unión Europea puedan participar en la contratación pública de los demás países miembros mediante políticas que se han estandarizado y la utilización de comunicaciones electrónicas que se mencionan anteriormente, lo cual ha traído ventajas en reducción de costos, pago de impuestos y se ha el gasto público ha logrado mayor eficiencia; todavía existen varias estrategias a implementar para mejorar aún más los procesos y garantizar una mayor participación común en las compras públicas como Unión Europea.

Esto significa que aún, cada nación maneja su propio portal de compras públicas debido a que partes de la legislación nacional difieren al momento de participar en compras públicas generales, por lo que además, cada nación tiene algunos mercados exentos de participar en estos procesos, siempre y cuando permitan y demuestren cierto acceso y competencia interna. Los dos sectores con mayores restricciones internas son energía y servicios postales, los cuales están exentos de realizar procesos públicos de contratación en más de una decena de países en la UE.

### *3.2.2 Tipos de compras públicas*

Para agilitar los procesos de compras públicas dentro de la Unión Europea se creó el sistema dinámico de adquisición, el cual se apoya exclusivamente en medios de comunicación electrónicos, así como también de medios tradicionales, es decir, permite a los agentes del contrato que elijan el tipo de medio de comunicación que van a utilizar dentro de los procedimientos. Sin embargo, la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de

servicios, determina que los medios electrónicos acortan plazos en la publicación de un anuncio de información y en los procedimientos en donde los contratos se encuentren disponibles en internet. Esto es, la subasta electrónica:

**Subasta Electrónica:** Los poderes adjudicadores podrán recurrir a la subasta electrónica para adjudicar un contrato, a excepción de aquellos contratos de servicios y obras que requieran el desempeño de funciones de carácter intelectual, tales como la elaboración de proyectos de obras. Ésta se basará en: el precio cuando el contrato se adjudique al precio más bajo; y el precio o en el valor de los elementos de las ofertas, cuando el contrato se adjudique a la oferta económica más ventajosa.

Dentro del pliego de condiciones deben constar los elementos cuantificables, tales como cifras o porcentajes a los que se refiere la subasta y las diferencias mínimas exigidas para pujar; y el desarrollo de la subasta y las especificaciones técnicas de conexión.

Sin embargo, antes de proceder a la subasta electrónica las instituciones deberán realizar una evaluación previa de las ofertas y consecuentemente invitar por medios electrónicos a los licitadores admitidos.

Por otro lado, existen diferentes procedimientos para la adjudicación de los contratos públicos, tales como el procedimiento abierto, el procedimiento restringido, el procedimiento negociado y el diálogo competitivo.

**Procedimiento abierto:** Cualquier operador económico interesado puede presentar una oferta, en donde el plazo mínimo de recepción de las ofertas será de cincuenta y dos días a partir de la publicación del anuncio.

**Procedimiento restringido:** Podrá solicitar su participación cualquier operador económico, pero únicamente aquellos que sean invitados podrán presentar una oferta. El plazo mínimo de recepción de las solicitudes de participación será de treinta y siete días a partir del anuncio de licitación. El número mínimo de candidatos para presentar su oferta será de cinco, y el plazo de recepción de las ofertas será de cuarenta días a partir de la invitación.

**Procedimiento negociado:** Los poderes adjudicadores consultan con los operadores económicos de su elección y negocian directamente con ellos las condiciones del contrato.

**Procedimiento negociado con publicación de anuncio:** Se produce cuando a raíz de otro procedimiento se haya revelado la presencia de

ofertas irregulares, siempre y cuando el nuevo procedimiento no modifique las condiciones inicialmente pactadas; cuando se trate de contratos en donde sus características o riesgos no permitan fijar precios previos; en servicios para las prestaciones intelectuales que no permitan utilizar un procedimiento diferente; cuando se trate de obras realizadas sólo con fines de investigación o de experimentación.

**Procedimiento negociado sin publicación de anuncio:** en los casos en los que no se haya presentado ninguna oferta en respuesta a un procedimiento abierto o restringido; cuando los productos se traten exclusivamente para fines de investigación y desarrollo; cuando se trate de servicios.

**Diálogo competitivo:** Los poderes adjudicadores podrán recurrir al diálogo competitivo en el caso de contratos complejos; cuando las soluciones técnicas no se puedan definir solas. Se publicará un anuncio de licitación que incluya los criterios de adjudicación, en donde el plazo mínimo para la recepción de las solicitudes de participación será de 37 días, posteriormente se invitarán a tres candidatos, y se iniciará el diálogo. Al concluir el diálogo, los candidatos presentan su oferta definitiva.

### *3.2.3 Participación de las PYMES*

En vista de que la Unión Europea es un extenso mercado ofertante y participante, existen también, iniciativas a favor de la participación de las pequeñas empresas para facilitar su presencia frente a las competidoras de mayor importancia. Esto se realiza debido a que tienen una menor oportunidad dentro de las contrataciones de grandes montos.

La participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública de la UE, varía de país a país, pero según datos del período 2006 a 2008, éstas conforman el 33% del valor de adjudicaciones y el 60% de números de contratos adjudicados[46]. Siendo las de mayor importancia, las medianas empresas.

Los países cuyos contratos son concedidos en mayor cantidad a las PYMES, son Bulgaria, Latvia, Malta, Estonia, Luxemburgo y Grecia; mientras que en República Checa, España, Portugal y el Reino Unido son

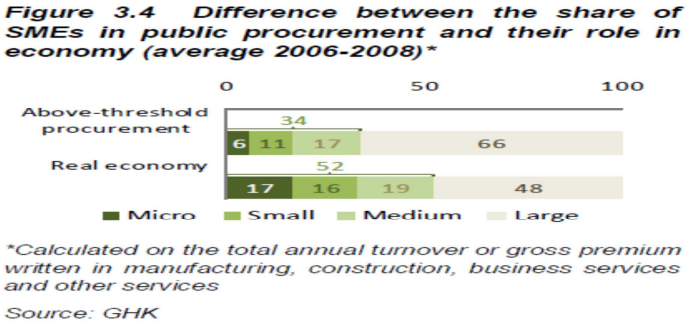
[46] Small and medium-sized enterprises (SMEs), Opening public procurement to SMEs http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/business-environment/public-procurement/

las menos favorecidas. Esta tendencia se da debido a que las pequeñas y medianas empresas son dominantes en países de menor población.

La Unión Europea define a las PYMES como empresas con menos de 250 trabajadores o con un volumen de negocios anual no superior a 50 millones de euros o con un balance financiero no superior a 43 millones de euros.[47]

Existe una diferencia en el rol de las micro, pequeñas y medianas empresas en la Unión Europea dentro de la economía y en lo referente a la contratación pública. Aunque su participación en las adjudicaciones sea del 34%, en la parte económica se encuentran bien posicionadas con un rol que abarca el 52% de aportación[48].

***Gráfico 22: Diferencia de las PYMES Europeas entre su rol en la Economía y la Contratación Pública (2006 – 2008)***




*Fuente:Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report, September 2010, DG Enterprises. GHK*

*Elaborado por: Autoras*

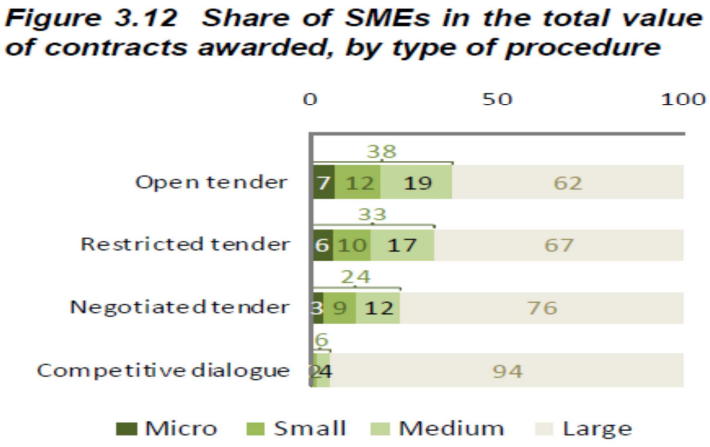
A pesar de todo, la participación de estas empresas se ha mantenido invariable, comparado con los datos del período anterior 2005, los datos son casi iguales, lo que significa una tendencia estable.

Según el estudio de evaluación, las PYMES europeas logran una mayor proporción de contratos cuando estos están dados por las entidades de autoridad local o regional, más que cuando se dan por cuerpos de gobierno más importantes o agencias nacionales. De igual manera estas empresas actúan mejor en la categoría referente a bienes y servicios.

[47]Definición oficial dada por la Comisión Europea 2003. Publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea p. 36 de 20 Mayo 2003.
[48]Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EUFinal Report , September 2010, DG Enterprises

En cuanto al tipo de contratos por procedimiento, las microempresas, pequeñas y medianas empresas europeas, tienen mayores posibilidades en procesos de mayor simpleza como licitación abierta o restrictiva, sin embargo, cuando se refiere a procesos de diálogo competitivo, su participación cae bajo el 10%.

***Gráfico 23: Porcentaje de los Contratos adjudicados a las PYMES Europeas por tipo de procedimiento (2006 – 2008)***




*Fuente:Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report, September 2010, DG Enterprises. GHK*

*Elaborado por: Autoras*

En 2008, el porcentaje de las PYMES en cuanto al valor de contratos, fue de 38% en licitaciones públicas abiertas, 33% en licitaciones restrictivas, 24% en licitaciones de negociación y del 6% en diálogo competitivo. La baja participación sobre todo en el último proceso se da debido a que se trata de proyectos complejos y grandes que usualmente no pueden ser dirigidos por pequeñas compañías.

Así, muchas veces las condiciones restrictivas para las PYMES en la participación de grandes contratos, es su incapacidad de producir a menores costos y a cubrir las demandas.

El valor de los contratos es una gran barrera para las pequeñas empresas, y éstas pueden acceder de mejor manera a los contratos con montos menores a 300 000 euros, donde su participación fue de 65% en 2008.[49]

[49]Evaluación de las PYMES en el acceso al mercado dela Contratación Pública en la Unión Europea, Reporte Final, Septiembre 2010, DG Enterprises Pág. 32

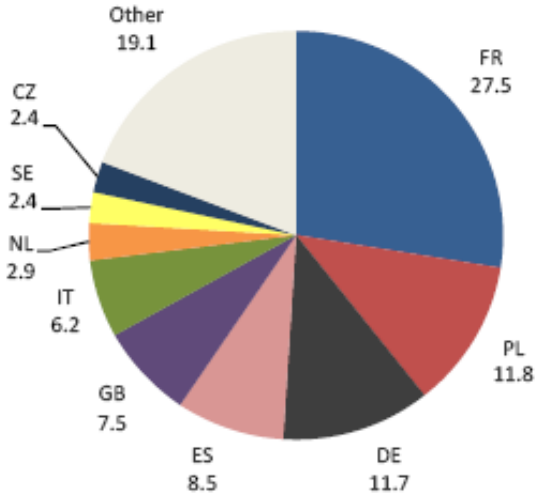
La participación, por otro lado, está delimitada por ciertas barreras que tienen estas empresas, debido a ciertas dificultades que se presentan para este tipo de sector en las compras públicas europeas, es decir:

- La dificultad de obtener la información necesaria.
- Falta de conocimiento en los procesos tanto de la participación, como de procedimientos a seguir.
- La falta de capacidad para cubrir con los requerimientos de los contratos.
- Tiempos límites muy cortos para preparar las propuestas.
- Los altos costos que representa elaborar una propuesta para las medianas y pequeñas empresas, debido a que no tienen economías de escala, como las grandes compañías.
- Falta de conocimiento de términos especializados utilizados dentro del proceso.
- Altos niveles de calidad y certificaciones requeridas para los bienes y servicios.
- Requerimiento de garantías financieras.
- Discriminación contra los proveedores extranjeros, ya que existe preferencia sobre los participantes locales y grandes empresas nacionales.
- Normalmente existe una necesidad de conseguir socios locales para empresas extrajeras y así formar alianzas.

Actualmente, las pequeñas y medianas empresas, tienen una limitada participación en la contratación pública europea. Es por esto que se han planteado nuevas políticas de apoyo para el crecimiento de estas empresas en el sector.

### *3.2.4 Participación de los Países Miembros de la Unión Europea*

***Gráfico 24: Porcentaje de los Contratos adjudicados a los Estados Miembros de la UE por número de contratos (2006 – 2008)***




*Fuente: TED Statistics. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report.*

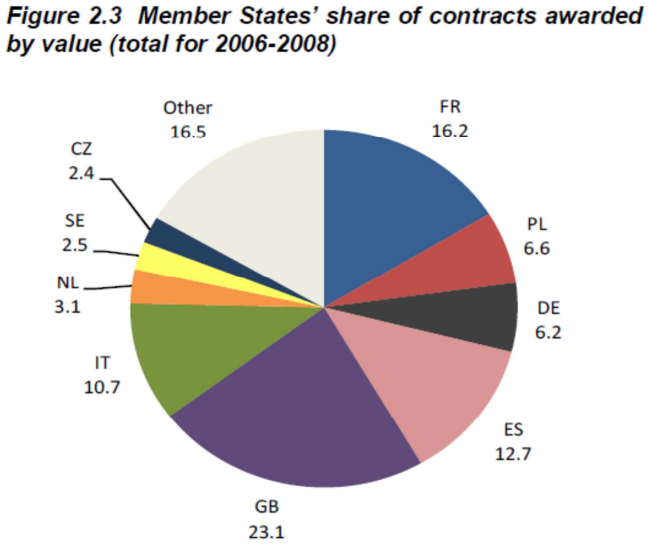
*Elaborado por: Autoras*

Según los datos obtenidos por las publicaciones en el sistema de contratación pública TED, la participación de los países miembros de la Unión Europea en cuanto al número de contratos adjudicados es:

La figura muestra el porcentaje de contratos que obtuvo cada país miembro de la Unión Europea dentro del período 2006 a 2008, dónde podemos ver que Francia, es el país con un mayor número de adjudicaciones dentro de este mercado con el 27,5% de los contratos, seguidos por Portugal con un 12%, al igual que Alemania, España, Reino Unido e Italia que continúan como los más representativos dentro de los procesos, conformando un 34% de las adjudicaciones entre todos.

El número de contratos no depende necesariamente del tamaño del país, sino más bien del tipo de políticas y regularizaciones institucionales que tiene cada nación, ya que esto puede afectar su participación en los procesos y en la publicación de ofertas.

***Gráfico 25: Porcentaje de los Contratos adjudicados a los Estados Miembros de la UE por monto de contratos (2006 – 2008)***



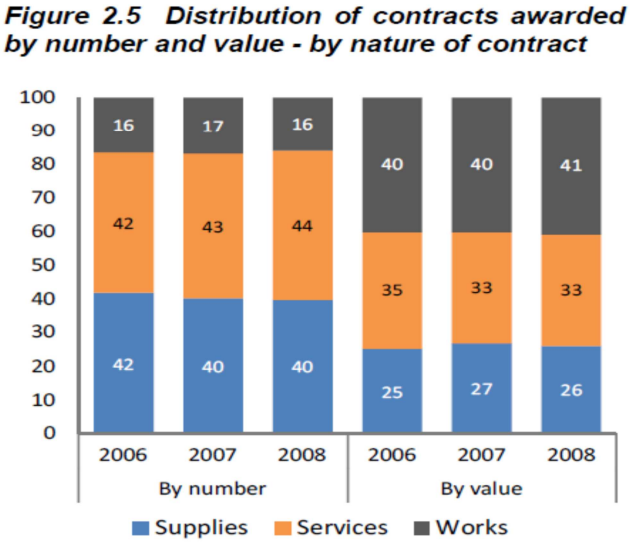

*Fuente: TED Statistics. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report.*

*Elaborado por: Autoras*

En cuanto a contratos por montos, se observa que aquellos países que tienen un mayor número de publicaciones y por ende de contratos, continúan siendo los que obtienen a su vez mayores montos. Sin embargo existen ciertos cambios en los rankings que representan. Por ejemplo el Reino Unido, a pesar de tener un 7,5% en número de contratos, es él que recibe los mayores montos con un 23,5% del valor total, lo mismo pasa con Francia que a pesar de tener el 27,5% del número total de contratos cae a representar solo el 16% de los montos totales. Es importante conocer estas cifras debido a que demuestran que no necesariamente más contratos significan mayores montos.

En cuanto a los tipos de contratos en el período 2006-2008, el cual ha marcado una pauta debido a que los valores se mantienen casi constantes año por año, tal como lo demuestra el gráfico, se ve que la mayor parte de contratos son de servicios en cuanto a número, seguidos por los contratos de bienes y suplementos y por último los de obras.

***Gráfico 26: Distribución de los Contratos Adjudicados por Monto yNúmero de Contratos, por Naturaleza del Contrato (2006 – 2008)***




*Fuente: TED Statistics. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report.*

*Elaborado por: Autoras*

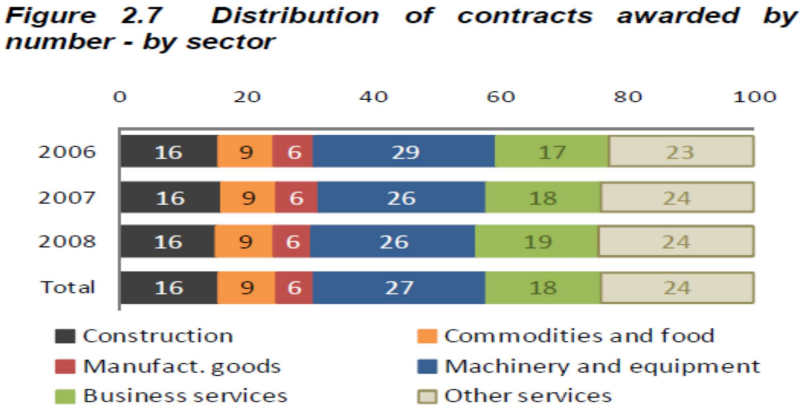
En cuanto a los montos, la obras de contratación pública ocupan el primer lugar en cuanto a valores, seguido por servicios que se encuentran en un promedio de 33 contratos y para finalizar se encuentran los bienes.

Todo esto es producto de los altos costos de inversión que se realiza en obras de construcción pública, a diferencia de la comercialización de bienes y servicios en la contratación pública.

Dentro de la categoría de bienes y servicios, existen seis clasificaciones en la adjudicación de contratos que muestran los diferentes sectores que participan en estos procesos. Estas son: construcción, manufactura de bienes, servicios de negocios, comida y commodities, maquinaria y equipo y otros servicios.

A continuación se presenta el gráfico que divide a los contratos de bienes y servicios, mostrando así el porcentaje por el mayor número de contratos que se adjudican en cada uno de los seis sectores más relevantes.

***Gráfico 27: Distribución de los Contratos adjudicados Por Número de contratos, por Sector (2006 – 2008)***




*Fuente: TED Statistics. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report.*

*Elaborado por: Autoras*

Así, el sector que recibe el mayor número de contratos dentro de bienes y servicios, es la maquinaria y equipo que representa cerca de un 30% del total de contratos en el período 2006 a 2008. A su vez, otros servicios abarcan el 24% de los contratos y los servicios de negocios atraen el 20%. En cuarto lugar se encuentra la construcción con un estable 16%.

Todos los datos expuestos reflejan los resultados de la Unión Europea, como un mercado común. Sin embargo, cada nación maneja su propio portal de contratación pública (e-procurement) para satisfacer sus necesidades y requerimientos en virtud de las diferencias políticas internas existentes.

Esto dificulta la posibilidad de ganar adjudicaciones por parte de empresas externas, incluso vecinas, cuando se trata de contratos nacionales, por ende la probabilidad es menor sobre todo si aplica una empresa local. Por ello, la dificultad de participación de una empresa de otro continente será mayor.

Existen dos tipos de adjudicaciones que se definen en lo que se refiere a contratación pública extranjera en la Unión Europea, la adjudicación transfronteriza directa y trasfronteriza indirecta.

La transfronteriza directa se da cuando una o más compañías ganan una adjudicación y ofertan sus bienes y servicios a la entidad contratante que

está localizada en un país diferente de la localización de estas empresas ofertantes.

La transfronteriza indirecta se da cuando la compañía ganadora de la adjudicación y la entidad contratante se encuentran en el mismo territorio, sin embargo, es la responsabilidad principal del cumplimiento del contrato está bajo una compañía que se encuentra en el exterior. Esto se da por ejemplo cuando una empresa doméstica debe importar bienes para cumplir con la autoridad contratante.

Cómo se puede observar en el siguiente cuadro, el número de adjudicaciones extranjeras que se muestran en 2008 que se lograron exitosamente de manera directa con un país foráneo fue de apenas 1,51% del total.

***Cuadro 29: Número de Contratos transfronterizos adjudicados, 2008***

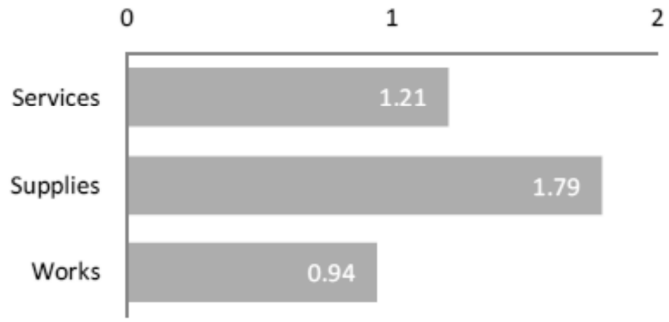
| | Number of cases | As % of total | Value (million EUR) | As % of total |
|---|---|---|---|---|
| Domestic procurement (successful bidders' contact address in home country) | 302,651 | 98.49% | 236,895 | 96.26% |
| Direct cross-border procurement (successful bidders' contact address in foreign country) | 4,626 | 1.51% | 9,194 | 3.74% |
| **Total** | **307,277** | **100%** | **246,089** | **100.00%** |

*Fuente: TED Statistics. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report. GHK*

*Elaborado por: Autoras*

Es importante recalcar que tanto las autoridades locales como regionales no se relacionan frecuentemente con empresas extranjeras en caso de licitaciones. A pesar de la publicación en el TED, los contratos se quedan en un 98,46% dentro de las fronteras del país demandante. Los contratos de bienes y servicios fuera de servicios tales como agua, energía, telecomunicaciones y transportes, es en donde hay una mayor cantidad de adjudicaciones foráneas, sin embargo, estas adjudicaciones transfronterizas solo se refieren a países pertenecientes a la región europea.

***Gráfico 28: Contratos transfronterizos adjudicados por naturaleza del contrato, 2008***




*Fuente: TED Statistics. Evaluation of SMEs' access to public procurement markets in the EU Final Report.*

*Elaborado por: Autoras*

Así podemos ver en el Gráfico 28, que los bienes tienen una pequeña ventaja sobre los servicios y las obras en la contratación extranjera con un 1,79% del total de contratos adjudicados, es decir que solamente este porcentaje del total de contratos de bienes en al año 2008 fue adjudicado a una compañía transfronteriza.

Esto se da debido a que las adjudicaciones extranjeras dependen en gran magnitud del tamaño del país y de su mercado interno, por esto países más pequeños como Luxemburgo o Irlanda, son los que celebran un mayor número de contratos con otros países, mientras que países grandes como Alemania e Italia, no lo hacen debido a que su mercado interno fácilmente cubre sus necesidades. Así mismo, se genera un trato preferencial para países vecinos puesto que existe mayor facilidad en cuanto a transportación y demás condiciones involucradas en el intercambio de bienes y servicios.

Por esta razón, las compañías de ciertos estados miembros más significativos en tamaño son las más activas en la participación de contratos extranjeros, debido a que logran satisfacer una necesidad en los países de menor capacidad. En el año 2008, se pudo observar que son de hecho las compañías alemanas las que tuvieron mayor éxito en ser adjudicadas contratos de otros países miembros de la UE, que les representaron un monto de aproximadamente 3.5 billones de euros,[50] seguidas por compañías francesas y del reino unido.

[50] 2.2.3 Companies bidding in foreign markets, pg. 16:Evaluación de las PYMES en el acceso al mercado dela Contratación Pública en la Unión Europea, Reporte Final, Septiembre 2010, DG Enterprises

Así, aunque su mercado de contratación pública domestico es el de mayor importancia para la mayoría de países miembros, para países como Alemania, la contratación pública extranjera representó un 20% de sus ganancias en este sector, debido a que muchas veces estos contratos ganados en el exterior son de valores mucho más grandes que los domésticos.

Como se menciona la ubicación del país también representa una gran ventaja en la participación de compañías en procesos transnacionales. En la mayoría de los países miembros, el 50% de las adjudicaciones transnacionales se da a los países vecinos de acuerdo al estudio realizado en 2008.

El mercado de compras públicas de la Unión Europea, continúa desarrollándose de manera estable según los informes, creciendo y con el objetivo de descentralizar los procesos. La contratación pública es un sector de gran potencial, debido a que se trata de montos y demandas mucho mayores que en otros países del mundo, pero, al igual esto constituye una amenaza para las pequeñas empresas y productores que fallan en participar debido a la clara desigualdad de posibilidades.

## *3.3 Unión Europea y Negociación con Países Latinoamericanos en Compras Públicas*

Las relaciones comerciales como de cooperación y diálogo político entre la Unión Europea y Latinoamérica se han dado desde hace varios años, como una medida estratégica para la firma de acuerdos de libre comercio con distintos bloques, lo cual tuvo comienzo a mediados del 2000.

La Unión Europea demostró interés en la firma de acuerdos de desarrollo con la Comunidad Andina de Naciones como un esfuerzo para liberar los flujos de bienes, servicios e inversiones, tal como lo ha hecho Estados Unidos desde los noventa, lo que llevó a la firma del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN, que concluyó en Roma el 15 de Octubre de 2003.

"Este acuerdo amplía los dominios de cooperación, haciendo énfasis en los ámbitos de economía y desarrollo y procura dar un impulso a las relaciones en el plano comercial. Con la suscripción del acuerdo de 2003 se consolidaron las relaciones entre ambos bloques al incluir nuevos

temas como la paz y la seguridad, la gobernabilidad, la agenda social, la participación de la sociedad civil, el medio ambiente y la migración." [51]

Debido a que este acuerdo, no trataba en profundidad la parte comercial ni política, la Unión Europea decidió reformar las relaciones mediante Acuerdos de Asociación (AdA), cuyas condiciones se asemejan de mayor manera a un TLC. El proceso de negociación de la UE con la CAN, conformada por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia, como bloque inició entonces en 2006, sin embargo encontró algunos obstáculos en la firma de dichos acuerdos con las naciones latinoamericanas, debido a que cada una de éstas individualmente tenía ciertas dudas y preocupaciones sobre las implicaciones que representaban algunas condiciones en sus economías internas. El primer país en desprenderse fue Bolivia, debido a sus diferencias con la Unión Europea en cuanto al tema de propiedad intelectual. Este fue el punto de inflexión que obligó a un cambio de estrategia por parte del mercado europeo para negociar con cada uno de los países interesados mediante acuerdos bilaterales.

De esta manera, Perú y Colombia, fueron los más comprometidos en la firma del nuevo Acuerdo, después llamado Acuerdo Comercial Multipartes, llegando a la conclusión exitosa de los mismos en febrero de 2010 durante la Ronda de Bruselas; ambos, al igual que Chile, que firmó un acuerdo similar años antes en 2006, constituyen una importante guía, la cual puede utilizar el Ecuador para conocer qué condiciones se fijaron en materia de Compras Públicas, lo cual consiste un tema sensible en la actual negociación del acuerdo bilateral que tiene el país con la UE.

Normalmente debido a sus políticas, la firma de tratados de las compras públicas de la Unión Europea, se basan en las normas internacionales previstas por la Organización Mundial de Comercio.

Debido a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que establece el marco e instrumentos jurídicos necesarios para beneficio de la Unión Europea[52], todo acuerdo que la UE suscriba debe ser aprobado por el Parlamento Europeo, además de la respectiva aprobación interna de los estados miembros, en caso de que la Comisión y el Consejo determinen que el acuerdo es de naturaleza mixta por incluir temas de competencia de los estados miembros.

En la UE, el colegio de comisarios realiza y aprueba dos documentos en los cuales se pide autorización al Consejo para firmar el acuerdo y

[51] http://www.eeas.europa.eu/delegations/ecuador/eu_ecuador/political_relations/index_es.htm
[52] Tratado de Lisboa http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm

aplicarlo provisionalmente, posteriormente el Consejo Europeo lo autoriza. En seguida el acuerdo se somete a la aprobación del Parlamento y a continuación el Consejo comunica su decisión de autorizar la ratificación para la UE.

Si se llegase a determinar la naturaleza mixta del acuerdo, éste se someterá a los procedimientos internos de aprobación y ratificación acorde a la legislación interna de los estados miembros.

### *3.3.1 Acuerdos entre la Unión Europea y Ecuador*

Ecuador, tal como los países latinoamericanos ha estado estrechamente ligado al continente europeo. Las relaciones políticas con la UE se sitúan en tres niveles:

a. **Regional: Marco de diálogo y de la concertación con países latinoamericanos del Grupo de Río.**

   Desde 1987 existió un diálogo entre países latinoamericanos y la UE, incluido Ecuador, en el seno del Grupo de Río. Este diálogo se concentra en ámbitos económicos tales como el fortalecimiento del comercio y la liberación; político como defensa de la democracia; social/cultural. [53]

b. **Bilateral entre Ecuador y la UE**

   En junio de 2001, la intensificación de las relaciones entre la UE y Ecuador terminó con la firma del Convenio Marco de Cooperación[54]. Las relaciones se vieron favorecidas por la apertura de la Delegación de la Unión Europea en Quito, el cual se encarga de fortalecer vínculos con las autoridades en relación con las políticas de la Unión Europea.

   Las prioridades de la cooperación UE y Ecuador son el fomentar un mayor gasto social de calidad por parte del Gobierno ecuatoriano, y reforzar la competitividad y el acceso al mercado de las pequeñas y medianas empresas ecuatorianas. Estas prioridades se establecieron

[53]Relaciones políticas y económicas, Delegación de la Unión Europea para Ecuador. http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/eu_ecuador/political_relations/index_es.htm

[54]Convenio Marco de Cooperación: "Memorándum de entendimiento entre la Comunidad Europea y la República del Ecuador relativo a las orientaciones plurianuales para la puesta en práctica de la Cooperación comunitaria, orientada a establecer orientaciones para el programa de cooperación financiera, técnica y económica de la Comunidad con el Ecuador para el período 2000-2006."

en el Documento de Estrategia País[55] el cual destinó 137 millones de euros para Ecuador para el período 2007-2013.

c. **Subregional: Marco del Acuerdo de diálogo político y de cooperación UE-CAN.**

La Comunidad Andina de Naciones fue creada en 1969 con la firma del Acuerdo de Cartagena y bajo el nombre de Pacto Andino, cuyo propósito de la CAN era lograr una integración regional entre los pueblos andinos y promover un desarrollo equilibrado en condiciones de equidad a través de la cooperación económica y social. La cooperación entre la UE y la CAN inició en 1970, y en diciembre del 2003 se firmó el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación el cual profundiza la cooperación entre la UE y la CAN.

### *3.3.2 Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN*

La Unión Europea y la Comunidad Andina firman el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación con el objetivo de consolidar y profundizar sus relaciones en todos los ámbitos contemplados.

Los principios establecidos en el presente Acuerdo, artículo 1, son:

> *"Art. 1.-(…) 1.El respeto de los principios democráticos y los derechos humanos fundamentales enunciados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como de los principios que sustentan el Estado de Derecho, inspira las políticas internas e internacionales de ambas Partes y constituye un aspecto esencial del presente Acuerdo.*
>
> *2. Las Partes confirman su compromiso de promover el desarrollo sostenible y contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.*
>
> *3. Las Partes reiteran su adhesión a los principios del buen gobierno y a la lucha contra la corrupción."*[56]

[55]Documento de Estrategia País: Documento creado por la UE y Ecuador para establecer la cooperación entre ambos países, en donde se debe fomentar el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo, la incorporación armoniosa y progresiva de dichos países a la economía mundial y la lucha contra la pobreza. Por otro lado, el contexto de la nueva estrategia para el período 2007-2013 es la Declaración sobre la política de desarrollo de la Unión Europea.

En el artículo 10 del Acuerdo UE-CAN, se establece el desenvolvimiento de la cooperación en materia de administración pública, esto es el apoyo a procesos de descentralización, gestión transparente de recursos públicos en donde la cooperación podrá incluir programas destinados a desarrollar capacidades para la creación y aplicación de políticas, es decir, prestación de servicios públicos.

> ***"Artículo 10:*** *Cooperación en materia de modernización de la administración estatal y pública**.-** 1. Apoyo a procesos de descentralización, gestión transparente de recursos públicos, obligación de rendir cuentas mejorar el marco jurídico e institucional sobre la base experiencia de la UE en la aplicación de sus políticas y dispositivos. 2. La cooperación podrá incluir por ejemplo programas destinados a desarrollar las capacidades para la concepción y aplicación de políticas (prestación de servicios públicos)"*[57]

Ahora bien, el artículo 16 establece que el objetivo de la cooperación en materia de contratación pública es la de fomentar los procedimientos recíprocos, abiertos y no discriminatorios para la contratación administrativa y del sector público en todos los niveles.

> ***"Artículo 16:*** *Cooperación en materia de contratación pública. Las partes acuerdan que la cooperación en este ámbito tendrá por objeto fomentar los procedimientos recíprocos, abiertos, no discriminatorios y transparentes para la contratación administrativa y del sector público respectiva a todos los niveles."*[58]

El artículo 21 del presente Acuerdo promueve un entorno propicio para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas mediante la promoción de contactos entre los agentes económicos, inversión conjunta, redes de información, estímulo a la innovación, facilitación de la trasferencia tecnológica y sobre todo la determinación de canales de comercialización.

> ***"Artículo 21:*** *Cooperación en materia de desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas**.** Las Partes acuerdan promover un entorno propicio para el desarrollo de las*

---

[56]Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN, Julio 2004. Título I: Objetivos, naturaleza y alcance del acuerdo, Artículo 1: Principios.

[57]Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN, Julio 2004. Título III: Cooperación, Artículo 10: Cooperación en materia de modernización de la administración estatal y pública.

[58]Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN, Julio 2004. Título III: Cooperación, Artículo 16: Cooperación en materia de contratación pública.

*microempresas y las pequeñas y medianas empresas mediante, entre otras, las medidas siguientes:*

*a) promoción de los contactos entre los agentes económicos, la inversión conjunta y la creación de empresas conjuntas y de redes de información a través de los programas horizontales existentes;*

*b) facilitación del acceso a las fuentes de financiación, suministro de información y estímulo de la innovación;*

*c) facilitación de la transferencia tecnológica;*

*d) determinación y estudio de canales de comercialización."*[59]

Este acuerdo constituye el punto de partida en las relaciones de la Unión Europea con países Latinoamericanos.

### *3.3.3 Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile.*

El 18 de mayo del 2006 se firmó el Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile. En el mismo, dentro del capítulo correspondiente a compras públicas se estableció la siguiente garantía:

- Asegurar recíproca y efectiva apertura de los Respectivos Mercados Públicos, esto incluye bienes y servicios contratados por Entidades Públicas, incluyendo los servicios de construcción y concesiones de obras públicas.

Chile además negoció como alcance del gobierno, un nivel local donde las municipalidades entren como principales actores, es decir que en cuanto a la cooperación y asistencias técnicas se tome al nivel municipal con especial atención, tal como lo establece el artículo 33 del Acuerdo.

"***Artículo 33: Contratación Pública.*** *La cooperación ente las partes en este ámbito buscará proporcionar asistencia técnica en cuestiones relacionadas con la contratación pública,* prestando especial atención al nivel municipal."[60]

[59] Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación UE-CAN, Julio 2004. Título III: Cooperación, Artículo 16: Cooperación en materia de desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas.
[60] Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile, Título IV, Artículo 33: Contratación Pública.

Por otro lado, el artículo 139 del Acuerdo establece que las partes darán el mismo trato a los proveedores de cualquiera de las Partes asegurando una competencia abierta y efectiva.

> "***Artículo 139.- Trato nacional y no discriminación.*** *Cada parte se asegurará de que las contrataciones públicas de sus entidades cubiertas por el presente Título se realice de forma transparente, razonable y no discriminatoria,* otorgando el mismo trato a los proveedores de cualquiera de las Partes y asegurando el principio de una competencia abierta y efectiva."[61]

Sin perjuicio de lo expuesto, es importante recalcar que a pesar de que dentro del Acuerdo se establecen políticas y reglas de acción al momento de participar en procesos de contratación pública, Chile presenta varios obstáculos y desventajas en relación a la UE.

Obstáculos como la falta de información acerca de oportunidades existentes, el tamaño y capacidad de las pequeñas y medianas empresas al momento de participar en procesos de contratación pública, el desconocimiento del procedimiento y las garantías jurisdiccionales existentes, y obviamente los costos para una participación eficiente, que en comparación al mercado europeo son bastante altos.

#### *3.3.3.1 Procedimientos de Licitación*

El artículo 143 del Acuerdo entre la UE y Chile establece que las entidades adjudicarán sus contratos mediante procedimientos de licitación abierta o restringida.

En donde, en el procedimiento de licitación abierta cualquier proveedor interesado puede presentar una oferta, mientras que en procedimientos de licitación restringida sólo se invita a presentar ofertas a los proveedores que cumplan con los requisitos de calificación establecidas por las entidades.

> "***Artículo 143. Procedimientos de licitación****.*
>
> *1. Las entidades adjudicarán sus contratos públicos mediante procedimiento de licitación abierta o restringida, con arreglo a sus*

[61] Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile, Título IV, Artículo 139: Trato Nacional y No discriminatorio.

*procedimientos nacionales, de conformidad con el presente Título y de manera no discriminatoria.*

*2. A los efectos del presente Título, se entenderá por:*

*a) procedimiento de licitación abierta, los procedimientos en los que pueda presentar una oferta cualquier proveedor interesado;*
*b) procedimientos de licitación restringida, los procedimientos en los que, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 144 y otras disposiciones pertinentes del presente Título, sólo se invite a presentar ofertas a los proveedores que cumplan con los requisitos de calificación establecidos por las entidades.*

*3. No obstante, en casos específicos y sólo en las condiciones establecidas en el artículo 145, las entidades podrán recurrir a un procedimiento distinto de los procedimientos de licitación abierta o restringida a los que se refiere el párrafo 1 del presente artículo, en cuyo caso las entidades podrán optar por no publicar un anuncio de la contratación pública prevista y podrán consultar a los proveedores de su elección y negociar los términos del contrato en cuestión con uno o varios de ellos.*

*4. Las entidades tratarán las ofertas de forma confidencial. En particular, no facilitarán información destinada a ayudar a participantes determinados a situar sus ofertas en el nivel de las de otros participantes."*[62]

El artículo 144 determina que en los procedimientos de licitación restringida las entidades podrán limitar el número de proveedores que presentarán las ofertas, siempre que se seleccionen al número máximo de proveedores nacionales y proveedores de la otra parte y que la selección de esto sea no discriminatoria, sino acorde a los requerimientos establecidos en el anuncia de contratación pública.

"***Artículo 144.- Licitación restringida o selectiva.-****1. En los procedimientos de licitación restringida, las entidades podrán limitar el número de proveedores cualificados a los que invitarán a presentar ofertas, de manera coherente con el funcionamiento eficiente del procedimiento de contratación, siempre que seleccionen al número máximo de proveedores nacionales y proveedores de la*

[62]Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile, Título IV, Artículo 143: Procedimientos de Licitación

*otra Parte y que lleven a cabo la selección de manera justa y no discriminatoria y en función de los criterios indicados en el anuncio de contratación pública o en los documentos de licitación.(…)"*[63]

El Acuerdo promueve la no discriminación en cada uno de sus artículos, tal es así que en el artículo 145 estipula que se podrán realizar otros procedimientos de licitación, siempre que éstos no se utilicen para evitar la máxima competencia posible o proteger a proveedores nacionales.

***"Artículo 145. Otros procedimientos*** *1. Siempre que el procedimiento de licitación, no se utilice para evitar la máxima competencia posible o proteger a proveedores nacionales, las entidades podrán adjudicar contratos mediante procedimientos distintos de la licitación abierta o restringida (…)"*[64]

#### *3.3.3.2 Posición real de Chile dentro de la Contratación Pública de la Unión Europea*

El Acuerdo de Asociación obliga a sus partes a asegurar una apertura efectiva y recíproca de sus mercados públicos. En virtud de este principio las empresas chilenas pueden participar en igualdad de condiciones en los procedimientos de adjudicación de compras públicas de la Unión Europea. Así, las empresas chilenas licitadoras podrán beneficiarse de las mismas garantías jurisdiccionales y posibilidades de recurso previstas para los proveedores europeos.

Ahora bien, si bien es cierto que el acuerdo garantiza un trato igualitario y no discriminatorio es menester analizar hasta que punto esto puede ser real.

Como se analizó previamente, las pequeñas y medianas empresas pertenecientes a la propia Unión Europea tienen grandes dificultades para ingresar en los procesos de contratación pública, debido a factores como tecnología, capacidad, calidad y certificaciones requeridas, aun cuando poseen ventajas como los bajos costos de transporte, y la cercanía entre estados miembros por pertenecer a un mismo continente.

Entonces, para Chile constituye una doble desventaja pues los costos de transporte serían mayores, en caso de no existir alianzas con filiales europeas, el idioma también constituiría un problema al momento de

[63]Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile, Título IV, Artículo 144: Licitación restringida o selectiva.
[64]Acuerdo de Asociación Política, Comercial y Cooperación entre la Unión Europea y Chile, Título IV, Artículo 145: Otros procedimientos.

acceder y conocer los requerimientos de los pliegos publicados debido a los tecnicismos y certificados requeridos. Por lo cual, a pesar de la firma del acuerdo en 2006, no consta dentro de los datos estadísticos en la participación de la contratación pública del mercado europeo.

Por otro lado, en el ámbito económico-comercial, luego de cinco años de la entrada en vigor del acuerdo comercial las exportaciones chilenas crecieron un 238% al aumentar de US$ 5 086 millones a US$ 17 200 millones en 2008. En el mismo lapso las importaciones aumentaron un 118%. Cabe señalar que del total de empresas exportadoras a la Unión Europea, cerca del 50% correspondió a PYMES.[65]

## *3.3.4 Acuerdo Multipartes de la Unión Europea con Colombia y Perú*

El Acuerdo Comercial entre la Unión Europea, Colombia y Perú, tiene como política la internacionalización de la economía de Colombia y Perú, enfocándose en lograr beneficios como un mayor crecimiento y desarrollo económico a través de una relación preferencial y permanente con un bloque económico representativo de la economía global.
En cuanto a la propuesta comercial que se dio con Perú y Colombia, la Unión Europea negoció beneficios mutuos en la parte comercial, como la desgravación arancelaria, que resultaron atractivos para estas economías mientras se reglamentaban temas de mayor importancia y sensibilidad como lo son los derechos de propiedad intelectual, la contratación pública y la inversión en sectores estratégicos. Este Acuerdo entró en vigencia el 31 de Mayo de 2012 de manera provisional hasta ser ratificado por el Parlamento Europeo.

### *3.3.4.1 Negociaciones del Acuerdo*

Colombia y Perú terminaron el proceso de negociación en febrero de 2010 en la Ronda de Bruselas, después de un período de más de dos y medio años. En este tiempo, se dieron nueve rondas de negociación bajo el formato multipartito, concluyendo en un resultado exitoso.

[65]Acuerdo Comercial con la Unión Europea, principales resultados. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia 2010.

La principal razón por la cual Colombia y Perú mantuvieron su interés en la firma del acuerdo fue lograr un acceso permanente al mercado de la UE, sin regímenes unilaterales especiales ni temporales a diferencia del Sistema General de Preferencias (SGP-Plus), con el cual comercializaban anteriormente y cuya vigencia culminaría en 2015.

#### *3.3.4.1.1 Resultados de la Negociación*

- Igualdad de condiciones con países como México, Chile, Turquía, Egipto, Marruecos, Israel, Jordania, Corea del Sur y los países del CARIFORUM.[66]
- Incrementar y diversificar las exportaciones, eliminando distorsiones por aranceles.
- Establecer reglas claras y permanentes en el comercio de bienes, servicios e inversiones para fortalecer la institucionalidad, competitividad y prácticas empresariales en los países.

#### *3.3.4.1.2 Sectores Beneficiados*

Los sectores agropecuarios y agroindustriales se verían beneficiados en los siguientes productos: banano, azúcar, productos con azúcar, etanol y biodiesel, carne de bobino, flores, café, aceite de palma, frutas y hortalizas y tabaco en Colombia.

Perú se vería beneficiado con los siguientes productos: minerales de cobre y concentrados, café, gas natural, oro, harina de pescado, zinc, plata y plomo.

Los productos de beneficio para la Unión Europea en el acceso al mercado latinoamericano son lácteos, jamones, licores como whisky, vinos y vodka, aceite de oliva, trigo y cebada. Además Colombia y Perú se comprometieron a desgravar los aranceles a la UE paulatinamente.

### *3.3.4.2 Compras públicas en el Acuerdo*

En cuanto a la contratación pública se dispusieron garantías que permiten a las empresas Colombianas, Peruanas y Europeas, contar con procedimientos transparentes y no discriminatorios en los procesos de contratación de las entidades públicas en todos los niveles de gobierno.

[66] Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Domínica, República Dominicana, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Santa Lucía, San Vicente, Las Granadinas, San Cristóbal y Nieves, Surinam, y Trinidad y Tobago.

El Título VI, del Acuerdo entre la UE, Colombia y Perú, trata la Contratación Pública, en dónde se establecen todas las condiciones de los contratos públicos, su alcance, los tipos de instituciones involucradas en los procesos, así como las obligaciones y derechos de las partes. Las especificaciones sobre los contratos son muy similares a aquellas señaladas en la legislación de los contratos de compra y venta internacionales. Las condiciones como en Chile, aplican de forma no restrictiva a todos los sectores incluyendo el de obras públicas y al trato no discriminatorio de los ofertantes y demandantes.

Las condiciones de mayor importancia son en estos casos, referidas por anexos al acuerdo, en cuanto al alcance de las instituciones involucradas. Es decir, cuál es el nivel de gobierno que entra en la participación y cooperación.

Como partes sensibles que no se aplican dentro de los contratos serán de igual manera, cualquier tipo de proceso que involucre la protección de moral y la seguridad pública, proteger la salud de la vida humana y natural, necesarias para proteger la propiedad intelectual o relacionadas con artículos o servicios prestado a discapacitados o instituciones de beneficencia.

Las reglas de origen serán las mismas que para cualquier tipo de mercancía de importación mediante ambas partes.

La publicación de información, se debe realizar mediante medios electrónicos que aseguren procesos de licitación transparentes y oportunos, lo cual debe ser de fácil acceso al igual que sus modificaciones. Se debe igualmente notificar a las partes sobre cambios en ciertas medidas, explicaciones oportunas de las mismas.

Las condiciones de participación para las partes serán limitadas a aquellas esenciales para asegurar la capacidad del proveedor tanto jurídica, financiera, comercial y técnica para hacerse cargo del contrato. Justificando así que, el mismo no necesariamente debe tener experiencia previa para participar, sino únicamente las capacidades requeridas.

Los tiempos para la publicación deben ser claros, las condiciones de los bienes y servicios deben especificarse en los pliegos detalladamente, como se establezca por cada uno de los portales. Se debe indicar la

información mínima pedida por cada proceso, es decir especificaciones, tecnicismos o demás de importancia como el uso de subcontratistas u otras condiciones necesarias o limitantes, y en caso de que se requiera mayor información o aclaración de las condiciones especificadas en los pliegos, previa petición de parte, se podrá obtener la misma.
Cualquier reclamo, notificación o explicación entre las partes se debe realizar de manera escrita.

En un plazo máximo de 72 días de la adjudicación de un contrato se publicará el aviso de adjudicación con la información mínima requerida. Y se manejará un plazo de 10 días para presentar cualquier inconformidad o reclamo por parte de los proveedores al sentir una violación de las normas establecidas.

Para asegurar la transparencia de los procesos la entidad contratante debe llevar informes y registros de los procedimientos de licitación relacionada con la licitación cubierta, los cuales debe conservar por un plazo de tres años después de la fecha de la adjudicación.

La información que se divulga no debe afectar a los proveedores y se realizará previa consulta y consentimiento del mismo, esto será para evitar un perjuicio a la competencia leal y justa entre proveedores. De igual manera, está absolutamente prohibido revelar información confidencial.

Se considera la importancia de la participación de las MIPYMES, por lo cual se reconoce la necesidad de realizar alianzas para promoverlas en los procesos mediante el enfoque en las áreas débiles de dichas empresas.

En cuanto a la cooperación se harán los mayores esfuerzos para que exista un intercambio de información y experiencias, tal como lo establece el artículo 192 del Acuerdo,

> ***"Artículo 192. Participación de las micro, pequeñas y medianas empresas****. (…) 3. Las partes convienen intercambiar información y trabajar de manera conjunta con la finalidad de facilitar el acceso de las MIPYMES a los procedimientos, métodos y requisitos contractuales de la contratación pública, enfocándose en sus necesidades específicas."*[67]

[67]Acuerdo Multipartes de la Unión Europea con Colombia y Perú. Título VI: Contratación Pública, Artículo 192: Participación de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Al intercambiar información y compartir conocimientos para facilitar el acceso de las pequeñas y medianas empresas se reducen los obstáculos de entrada en el mercado europeo.

Así mismo se realizarán esfuerzos para mejorar en el desarrollo de los medios electrónicos que se utilizan, la capacitación de los funcionarios públicos para el fortalecimiento de instituciones públicas, el proporcionar un acceso multilingüe a las oportunidades de contratación y previa solicitud la UE se compromete a prestar asistencia a posibles proveedores en la presentación de ofertas, selección de mercancías o servicios de interés y ayuda con los cumplimientos técnicos y normas necesarias, según se crea apropiado.

Se creará a su vez un Subcomité sobre Contratación Pública compuesto por representantes de cada parte para la evaluación y seguimiento de los procesos y actividades de cooperación.

Entonces, es cierto que el acuerdo resulta ambicioso para las partes, puesto que involucra temas de comercio de bienes y servicios, establecimiento de inversiones, compras públicas, asuntos aduaneros, defensa comercial, medidas sanitarias, acceso a mercados en bienes no agrícolas y agrícolas, normas de origen, propiedad intelectual, asuntos institucionales y solución de diferencias; por lo tanto, los resultados que se puedan obtener obviamente constituyen un factor de largo plazo lo que dificulta mencionar el impacto que se pueda tener al momento.

Sin embargo, el acuerdo establece varios objetivos comunes, entre ellos, el trato no discriminatorio, que si se aplican a cabalidad o en su mayoría, estos países andinos se verían realmente beneficiados y con ventajas sobre países vecinos.

Es importante considerar que el acceso al mercado de compras públicas en la UE significa un monto de más de 377 billones de euros, a entidades de nivel central, subcentral, empresas y entidades de países miembros de la Comunidad Europea que realizan contrataciones de aproximadamente 65 billones de euros en el nivel central, 250 billones de euros en el nivel subcentral, y 45 billones de euros a nivel de empresas. [68]

[68] Acuerdo Comercial con la Unión Europea, principales resultados. Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, República de Colombia 2010.

# CAPÍTULO IV

# 4. POSICIÓN DEL ECUADOR Y LA UNIÓN EUROPEA EN LA NEGOCIACIÓN DEL ACUERDO RESPECTO A SU PARTICIPACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS.

Ecuador ha estado ligado, como el resto de países, a las naciones europeas de manera histórica, como por ejemplo con Gran Bretaña en el XIX, en donde Ecuador se convirtió en un mercado naturalmente complementario de la Gran Bretaña y demás potencias europeas, es decir, el siglo XIX definió la posición internacional de Ecuador, esto es, ser un proveedor de bienes primarios. Estas relaciones se han intensificado en los últimos años debido al marco de los acuerdos de diversos tipos que han adquirido mayor importancia en la actualidad.

Las relaciones del Ecuador con la Unión Europea, comenzaron como se menciona anteriormente en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación de la CAN. Cuando se disolvió la negociación de los Acuerdos de Asociación de la UE con el bloque latinoamericano por diferencias, el Ecuador continuó abierto al proceso de negociación del acuerdo bilateral hasta julio de 2009 cuando se suspendieron las negociaciones debido a una disputa sobre el banano que se tuvo con la Unión Europea y que se solucionó por medio de la Organización Mundial de Comercio en febrero de 2010.

La disputa se dio a propósito del alto arancel cobrado por la comunidad europea al banano de zona latinoamericana. Este conflicto se presentó con varios países de la región, incluidos Panamá, Costa Rica y Honduras, cuando se cambió el régimen de importación en la UE en 2006, afectando a los mayores exportadores bananeros con un exceso de aranceles, que para el Ecuador significaba el pago de 260 dólares por tonelada métrica de banano que le vendían a la comunidad europea.[69] En retrospectiva, Ecuador presentó ya, el caso en 1996 junto con Guatemala, México, Honduras y Estados Unidos, sin embargo fue después del cambio de políticas de 2006, cuando Ecuador tuvo que enfrentar un recargo de 235%

[69]Nota de BBCMundo.com: Ecuador2 – Unión Europea 0
http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/business/newsid_7335000/7335776.stm
Publicada: 2008/04/07 22:56:53 GMT

respecto al tributo que regía hasta diciembre de 2005[70], momento en que se decidió tomar batalla legal contra la Unión Europea.

Así en 2010 la OMC falló a favor del Ecuador, aduciendo que efectivamente se desobedecían las normas de comercio internacional y que los países latinoamericanos estaban siendo afectados por esta discriminación arancelaria. Finalmente se llegó a firmar el "Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio del Banano", suscrito el 15 de Diciembre de 2009, fecha desde la cual estaría vigente este acuerdo por los siguientes ocho años, en donde se reduciría el arancel hasta 114 euros por tonelada métrica hasta 2017[71]. La firma del Acuerdo se dio en 2010 por parte de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú y Venezuela. Esta conclusión al conflicto se consideró como una gran victoria para el Ecuador puesto que constituía el recuperar los beneficios no solo para Ecuador considerado como uno de los exportadores de banano más importantes a nivel mundial sino para Latinoamérica.

Desde la conclusión de conflictos en 2010 y a lo largo de estos dos años, se han mantenido algunas reuniones entre los equipos negociadores de Ecuador y de la UE, sin llegar a solventar las fuertes posiciones de las partes sobre temas sensibles, entre los cuales se encuentra justamente las compras públicas.

Debido a que este tipo de Acuerdos Multilaterales, al igual que los Tratados de Libre Comercio, acarrean implicaciones en aspectos relevantes de la sociedad, economía y política de las partes, ha sido un proceso largo que debe ser estudiado a fondo para conocer cuán beneficioso o riesgoso puede llegar a ser.

Las diferencias que se han encontrado en las conversaciones entre el Ecuador y la Unión Europea son producto de políticas diferentes e inquietudes sobre los efectos de estos compromisos de integración comercial internacional.

Como explica la teoría, las bases del libre comercio y de desarrollo de las naciones, se convierten en el fundamento que utilizan los países para desplegar su política comercial y de desarrollo económico. Es así entonces, que el Ecuador y la Unión Europea, poseen posiciones diferentes desde la base de la política económica que rigen sus gobiernos.

---

[70]Nota de BBCMundo.com: Banano, otra discordia
http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/hi/spanish/latin_america/newsid_7229000/7229630.stm
Publicada: 2008/02/06 02:26:11 GMT

[71] Diario Oficial de la Unión Europea "Acuerdo de Ginebra sobre el Comercio del Banano". Organización Mundial de Comercio http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:141:0003:0005:ES:PDF

La Unión Europea cree en el libre comercio y la igualdad en el trato y condiciones de las naciones que se refleja mediante la suscripción de acuerdos comerciales, los cuales son un instrumento ampliamente utilizado en la economía global actual, mientras que el Ecuador cree firmemente en el desarrollo nacional y "endógeno", en el cual destaca la importancia de la acumulación en base a la consolidación del mercado interno, con criterios de equidad territorial, tecnológica, sistemática, distributiva y ambiental.

Esta acumulación interna no pretende un aislamiento global pero si implica priorizar el mercado interno como un mecanismo de generación de riqueza y distribución, siguiendo con la tendencia anteriormente descrita por los economistas latinoamericanos.

La tendencia de la globalización ha implicado tener la menor intervención de un ente controlado como el Estado, presente en los procesos comerciales, siendo la única labor del Estado la de mantener el curso macroeconómico del país. Entonces es importante considerar que para que el Estado intervenga lo menos posible se requiere de un mercado cuya oferta y demanda sean las determinantes de su manejo. Por ello, se puede concluir que el éxito en la globalización se da para países y empresas desarrolladas, es por esto que Ecuador plantea la intervención máxima del estado en su mercado ya que considera que no existe un comercio realmente justo entre bloques económicos que presentan muchas desigualdades.

## *4.1 Pautas Internacionales respecto a los Acuerdos de Compras Públicas*

La contratación pública es un aspecto importante en el comercio internacional, por cuanto la compra de bienes y servicios por organismos oficiales, tales como entidades de cada país, tienen repercusiones sobre las partes involucradas de la sociedad.

La posición internacional se mantiene en que un régimen de contratación abierto, transparente y no discriminatorio, según lo establecido por la Organización Mundial de Comercio en su Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública, es la mejor forma de hacer un uso óptimo de los recursos, ya que se incentiva la competencia entre proveedores.

La Contratación Pública se ha incluido recientemente en las normas de comercio internacional debido a las restricciones impuestas sobre la contratación de bienes y servicios, siendo esto una tendencia totalmente opuesta a la tendencia de comercio actual, esto es el libre intercambio de bienes y servicios entre países.

Por lo tanto, la Organización Mundial de Comercio creó el Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública, en el cual se determinan principios y normas de aplicación al momento de celebrar Acuerdos entre países.

### *4.1.1 Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública*

El Acuerdo plurilateral sobre contratación pública es el único acuerdo jurídicamente vinculante de la Organización Mundial de Comercio, el cual trata específicamente el tema de contratación pública internacional.

Este tratado plurilateral se negoció durante la Ronda de Uruguay en 1994 y entró en vigor en 1996. La última renegociación del acuerdo fue realizada el 15 de diciembre de 2011, donde se describen cuáles son las mejores disciplinas en la adjudicación de contratos públicos, tales como la transparencia y no discriminación de las partes, equilibrio de derechos y obligaciones, y la necesidad de un marco legal efectivo de derechos y obligaciones.

El ACP se encuentra administrado por un Comité de Contratación Pública, compuesto los miembros de la OMC que constituyen como "Partes" en el acuerdo y tienen derechos y obligaciones en virtud del Acuerdo.

Son llamados acuerdos plurilaterales debido a que existe una participación de signatarios reducida, normalmente la gran mayoría de Miembros suscriben todos los acuerdos de la OMC , sin embargo en el tema de contratación pública y tres otros donde existen miembros observadores que no se encuentran suscritos, se denominan "plurilaterales".

El Acuerdo se creó para abrir la mayor parte de posibles operaciones de la contratación pública a la competencia internacional. Éste, incorpora los siguientes aspectos:

- Trato nacional y no discriminación para los proveedores de las partes en acuerdo respecto a la contratación de bienes y servicios; y a reserva de varias excepciones y exclusiones señaladas en el acuerdo.

- Transparencia de la información relacionada con la contratación.
- Transparencia en todos los aspectos referentes a procedimiento del proceso de contratación, destinado a garantizar que la contratación se realice de forma transparente y competitiva sin discriminación de bienes, servicios o proveedores.
- Aplicación del entendimiento sobre solución de diferencias y conflictos de la OMC.
- Adhesión al acuerdo a otros miembros de la OMC.

Actualmente al ACP, constituye el principal instrumento de la OMC para proporcionar un marco para la realización del comercio internacional en la contratación pública entre países participantes. También persigue objetivos relacionados con el logro del máximo valor por el dinero invertido en los sistemas de contratación pública.

El Acuerdo está integrado por 42 participantes, actualmente China y otros ocho Miembros de la OMC están negociando su adhesión al Acuerdo voluntario.[72] Éste consta de dos elementos: normas y obligaciones generales, y listas de las entidades nacionales de cada país signatario cuya contratación está sujeta al Acuerdo. Gran parte de las normas y obligaciones generales se refieren a los procedimientos de licitación.

#### *4.1.1.1 Análisis del ACP*

- ***Artículo 1.- Ámbito de Aplicación***

*"Artículo I.-Ámbito de aplicación*

*1. El presente Acuerdo es aplicable a todas las leyes, reglamentos, procedimientos o prácticas relativos a los contratos que celebren las entidades sujetas al cumplimiento del presente Acuerdo que se detallan en el Apéndice I.*

*2. El presente Acuerdo es aplicable a las adquisiciones mediante cualquier instrumento contractual, incluidos métodos tales como la compra, la compra a plazos o el arrendamiento, financiero o no, con o sin opción de compra, e incluida cualquier combinación de productos y servicios.*

[72] Artículo: Se alcanza un acuerdo histórico sobre la contratación pública, publicado el 15 de diciembre de 2011. Noticias OMC http://www.wto.org/spanish/news_s/news11_s/gpro_15dec11_s.htm

*3. En caso de que alguna entidad en el contexto de una contratación abarcada por el presente Acuerdo exija a empresas no incluidas en el Apéndice I que adjudiquen sus contratos con arreglo a prescripciones especiales, se aplicará el artículo III mutatis mutandis a dichas prescripciones.*

*4. El presente Acuerdo se aplicará a todos los contratos de un valor no inferior al valor de umbral pertinente que se indica en el Apéndice I."*[73]

Dentro del presente artículo se establece que éste es aplicable a todas las leyes, reglamentos, procedimientos o prácticas relativas a contratos celebrados por las entidades sujetas al cumplimiento del Acuerdo, es decir, las entidades de países miembros.

Así mismo, se determina que el acuerdo es aplicable a las adquisiciones mediante cualquier instrumento contractual, como compra, arrendamiento, e incluida cualquier combinación de bienes y servicios.

- ***Artículo 2.- Valoración de los contratos***

*"Artículo II.-Valoración de los contratos*

*1. A efectos de la aplicación del presente Acuerdo, se tendrán en cuenta las siguientes disposiciones para determinar el valor de los contratos.*

*2. Se tendrán en cuenta para la valoración todas las formas de remuneración, con inclusión de cualesquiera primas, honorarios, comisiones e intereses abonables.*

*3. La elección del método de valoración por la entidad no podrá ser utilizada con la finalidad de impedir la aplicación del presente Acuerdo, ni se podrá fraccionar una convocatoria de licitación con esa intención.*

*4. Si una convocatoria de licitación para una adquisición conduce a la adjudicación de más de un contrato o a la adjudicación fraccionada de contratos, la base para la valoración será:*

*a) el valor real de los contratos iterativos similares celebrados durante el ejercicio fiscal precedente o los 12 meses anteriores, ajustado cuando sea posible en función de los cambios previstos para los 12 meses siguientes en calidad y valor; o*

[73] Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública. Artículo 1: Ámbitos de Aplicación.

*b) el valor estimado de los contratos iterativos concertados durante el ejercicio fiscal o los 12 meses siguientes al contrato inicial.*

*5. Cuando se trate de contratos de compra a plazos o arrendamiento, financiero o no, de productos o servicios, o de contratos en los que no se especifique un precio total, la base para la valoración será la siguiente:*

*a) en el caso de los contratos suscritos por un plazo determinado, si éste es de 12 meses o menos, el valor total de los contratos durante su período de vigencia; si es de más de 12 meses, su valor total con inclusión del valor residual estimado;*

*b) en el caso de los contratos suscritos por un plazo indeterminado, el pago mensual, multiplicado por 48.*

*De haber alguna duda, se empleará la segunda base de valoración, o sea, la indicada en el apartado b).*

*6. En los casos en que en el contrato previsto se especifique que es necesario incluir cláusulas de opción, la base de valoración será el valor total de la máxima contratación permitida, incluidas las compras objeto de la cláusula de opción."*[74]

En este artículo, se establece que para determinar el valor de los contratos, se tendrán en cuenta todas las formas de remuneración, con inclusión de primas, honorarios, comisiones e intereses abonables.

- ***Artículo 3.- Trato nacional y no discriminación***

*"Artículo III.- Trato nacional y no discriminación*

*1. En lo que respecta a todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos públicos comprendidos en este Acuerdo, cada Parte concederá de forma inmediata e incondicional a los productos, servicios y proveedores de las demás Partes que ofrezcan productos o servicios de las Partes, un trato no menos favorable que el otorgado:*

*a) a los productos, servicios y proveedores nacionales; y*

*b) a los productos, servicios y proveedores de cualquier otra Parte.*

[74] Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública. Artículo 2: Valoración de los contratos

*2. En lo que respecta a todas las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos públicos comprendidos en el presente Acuerdo, cada Parte se asegurará de que:*

*a) sus entidades no den a un proveedor establecido en su territorio un trato menos favorable que a otro proveedor establecido en dicho territorio, por razón del grado en que se trate de una filial o sea propiedad de extranjeros; y*

*b) sus entidades no ejerzan discriminación, por razón del país de producción del producto o servicio suministrado, contra proveedores establecidos en su territorio, siempre y cuando el país de producción de conformidad con las disposiciones del artículo IV sea Parte en el Acuerdo.*

*3. Las disposiciones de los párrafos 1 y 2 no se aplicarán a los derechos de aduana y cargas de cualquier clase impuestos a la importación o en relación con ella, al método de percepción de tales derechos y cargas, a los demás reglamentos y formalidades de importación, ni a las medidas que afectan al comercio de servicios, aparte de las leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativos a los contratos públicos incluidos en el ámbito del presente Acuerdo."*[75]

Se estipula que cada parte concederá de forma inmediata e incondicional a los productos, servicios y proveedores de la otra parte un trato no menos favorables que el otorgado a los productos, servicios y proveedores nacionales, y a los productos, servicios y proveedores de cualquier otra Parte.

Así mismo, se establece que las partes asegurarán que las entidades no den un trato menos favorable a proveedores establecidos en su territorio, ni tampoco ejerzan discriminación, por razón del país de producción del producto o servicio suministrado.

- ***Artículo 4.- Normas de origen***

*"Artículo IV.- Normas de origen*

*1. Ninguna Parte aplicará a los productos o servicios importados de otras Partes o suministrados por ellas, a efectos de la contratación pública a la que sea aplicable el presente Acuerdo, normas de origen diferentes de las que se apliquen, en las operaciones comerciales*

[75] Acuerdo Plurilateral sobre contratación pública. Artículo 3: Trato nacional y no discriminación

*normales y en el momento dela transacción de que se trate, a las importaciones o el suministro de los mismos productos o servicios procedentes de las mismas Partes.*

*2. Tras la conclusión del programa de trabajo de armonización de las normas de origen de los productos que se habrá de emprender en el marco del Acuerdo sobre las Normas de Origen que figura en el Anexo 1A del Acuerdo por el que se establece la Organización Mundial del Comercio (en adelante "Acuerdo sobre la OMC") y de las negociaciones sobre el comercio de servicios, las Partes tendrán en cuenta los resultados de dicho programa de trabajo y dichas negociaciones para modificar el párrafo 1 según proceda."*[76]

El acuerdo determina que ninguna parte podrá aplicar normas de origen diferentes de las que se apliquen, a productos o servicios importados de otras partes o suministrados por ellas.

- ***Artículo 5.- Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo***

*"Artículo V.- Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo*

*Objetivos*

*1. En la aplicación y administración del presente Acuerdo, y de conformidad con las disposiciones enunciadas en este artículo, las Partes tendrán debidamente en cuenta las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo, en particular de los países menos adelantados, considerando su necesidad de:*

*a) salvaguardar la situación de su balanza de pagos y garantizar un nivel de reservas suficiente para la realización de programas de desarrollo económico;*

*b) promover la creación o el desarrollo de ramas de producción nacionales, incluido el desarrollo de las pequeñas industrias y la artesanía en las zonas rurales o atrasadas, así como el desarrollo de otros sectores de la economía;*

*c) apoyar a los establecimientos industriales que dependan totalmente o en medida considerable de la contratación pública; y*

[76] Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública. Artículo 4: Normas de origen.

*d) fomentar su desarrollo económico mediante acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo, presentados a la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (en adelante "OMC") y no desaprobados por ella.*

*2. De conformidad con las disposiciones del presente Acuerdo, en la preparación y aplicación delas leyes, reglamentos y procedimientos relativos a la contratación pública, cada Parte facilitará el aumento de las importaciones procedentes de los países en desarrollo, teniendo presentes los problemas especiales de los países menos adelantados y de aquellos países que se hallan en niveles bajos de desarrollo económico.(…)"*[77]

Dentro del presente artículo se establece que las partes tendrán en cuenta las necesidades, financieras y comerciales de países en desarrollo, en especial de países menos adelantes, considerando su necesidad de:

- Salvaguardar la situación de la balanza de pagos y garantizar un nivel de reservas suficiente para la realización de programas de desarrollo económico.
- Promover la creación, o el desarrollo de formas de producción nacionales, incluyendo el desarrollo de las pequeñas industrias y la artesanía, así como el desarrollo de otros sectores de la economía.
- Apoyar a los establecimientos industriales que dependen totalmente o en medida considerable de la contratación pública.
- Fomentar el desarrollo económico mediante acuerdos regionales o generales entre países en desarrollo.

Así mismo, se determina que en la preparación de leyes, normas, procedimientos referentes a la contratación pública, cada parte facilitará el aumento de las importaciones procedentes de países en desarrollo.

Es decir, que este Acuerdo pretende otorgar garantías y beneficios para a los países en desarrollo dentro de la suscripción de acuerdos con países desarrollados.

Los países en desarrollo pueden utilizar compensaciones, es decir, cualquier medida que mejore sus condiciones nacionales, únicamente para tener una ventaja en el proceso de calificación dentro un procedimiento de

[77]Acuerdo Plurilateral sobre contratación pública. Artículo 5: Trato especial y diferenciado para los países en desarrollo

contratación pública, y no como criterios para la adjudicación de contratos.

Por otro lado, en las negociaciones que se celebren en el Acuerdo, los países de desarrollo podrán negociar con otros participantes exenciones mutuamente aceptables de las reglas de trato nacional para ciertas entidades, productos o servicios.

- ***Artículo 6.- Especificaciones técnicas***

*"Artículo VI.- Especificaciones técnicas*

*1. Las especificaciones técnicas que establezcan las características de los productos o servicios objeto de contratación, como su calidad, propiedades de uso y empleo, seguridad y dimensiones, símbolos, terminología, embalaje, marcado y etiquetado, o los procesos y métodos para su producción, y las prescripciones relativas a los procedimientos de evaluación de la conformidad establecidas por las entidades contratantes, no se elaborarán, adoptarán ni aplicarán con miras a crear obstáculos innecesarios al comercio internacional, ni podrán tener ese efecto.*

*2. Cuando proceda, las especificaciones técnicas establecidas por las entidades contratantes:*

*a) se formularán más bien en función de las propiedades de uso y empleo del producto que en función de su diseño o de sus características descriptivas; y*

*b) se basarán en normas internacionales, cuando existan, y de lo contrario, en reglamentos técnicos nacionales, normas nacionales reconocidas, o códigos deconstrucción.*

*3. No se requerirán determinadas marcas de fábrica o de comercio o nombres comerciales, patentes, diseños o tipos particulares, ni determinados orígenes, fabricantes o proveedores, ni se hará referencia a ellos, a menos que no haya otra manera suficientemente precisa o inteligible de indicar las características exigidas para el contrato y se haga figurar en el pliego de condiciones la expresión "o equivalente", u otra similar.*

*4. Las entidades no recabarán ni aceptarán de una empresa que pueda tener un interés comercial en el contrato, asesoramiento susceptible de ser utilizado en la preparación de especificaciones*

*respecto de un contrato determinado, de forma tal que su efecto sea excluir la competencia.*

*A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por reglamento técnico un documento en el que se establecen las características de los productos o servicios o los procedimientos y métodos de producción conexos, incluidas las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. Puede también incluir prescripciones relativas a la terminología, los símbolos, el embalaje, el marcado o el etiquetado aplicables a un producto, servicio, procedimiento o método de producción o tratar exclusivamente de dichas prescripciones.*

*A los efectos del presente Acuerdo, se entiende por norma un documento aprobado por una institución reconocida que establece, para uso común y repetido, reglas, directrices o características respecto de productos, servicios o procedimientos y métodos de producción conexos, cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, servicio, procedimiento o método de producción o tratar exclusivamente de dichas prescripciones."*[78]

Con esto se pretende que las especificaciones técnicas de las características de los productos o servicios objeto de contratación, como calidad, propiedades de uso y empleo, seguridad y dimensiones, símbolos, terminología, embalaje, marcado y etiquetado, o los procesos y métodos de producción, no se elaboren ni sean adoptadas como obstáculo para el comercio internacional.

Por lo que las especificaciones técnicas deberán ser basadas en normas internacionales, cuando existan, y de lo contrario, en reglamentos técnicos nacionales, normas nacionales reconocidas, o códigos de construcción. Así como tampoco se requerirán determinadas marcas de fábrica o de comercio o nombres comerciales, patentes, diseño o tipos particulares, ni determinados orígenes, fabricantes o proveedores, a menos que no exista otra manera suficientemente precisa que indique las características exigidas por el pliego de condiciones.

[78]Artículo Plurilateral sobre Contratación Pública. Artículo 6: Especificaciones técnicas.

- ***Artículo 7.- Procedimiento de licitación***

*"Artículo VII.-Procedimiento de licitación*

*1. Cada Parte se asegurará de que el procedimiento de licitación de sus entidades se aplique de manera no discriminatoria y se ajuste a lo dispuesto en los artículos VII a XVI.*

*2. Las entidades no facilitarán a ningún proveedor información sobre un determinado contrato deforma tal que su efecto sea excluir la competencia.*

*3. A los efectos del presente Acuerdo:*

*a) Las licitaciones públicas son aquellas en que todos los proveedores interesados pueden presentar ofertas.*

*b) Las licitaciones selectivas son aquellas en que, con sujeción a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo X y en las demás disposiciones pertinentes del presente Acuerdo, pueden presentar ofertas los proveedores a quienes la entidad invite a hacerlo.*

*c) Las licitaciones restringidas son aquellas en que la entidad se pone en contacto con cada proveedor por separado, y sólo podrán efectuarse con sujeción a las condiciones estipuladas en el artículo XV."*[79]

Las partes deberán asegurarse de que el procedimiento de licitación de sus entidades se aplique de manera no discriminatoria, ni facilitarán información sobre un determinado contrato para poder excluir la competencia.

- ***Artículo 8.- Calificación de los proveedores***

*"Artículo VIII.- Calificación de los proveedores*

*En el proceso de calificar a los proveedores, las entidades se abstendrán de hacer discriminación entre los proveedores de las demás Partes o entre éstos y los nacionales. Los procedimientos de calificación se ajustarán a lo siguiente:*

*a) se publicarán con antelación suficiente todas las condiciones para la participación en las licitaciones, a fin de que los proveedores*

[79] Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública. Artículo 7: Procedimiento de licitación.

*interesados puedan iniciar y, en la medida en que ello sea compatible con la buena marcha del proceso de contratación, terminar el procedimiento de calificación;*

*b) las condiciones de participación en las licitaciones se limitarán a las que sean indispensables para cerciorarse de la capacidad de la empresa para cumplir el contrato de que se trate. Las condiciones de participación exigidas a los proveedores, tales como garantías financieras, calificaciones técnicas y la información necesaria para acreditar su capacidad financiera, comercial y técnica, así como la verificación de las calificaciones, no serán menos favorables para los proveedores de las demás Partes que para los nacionales ni supondrán una discriminación entre aquéllos. La capacidad financiera, comercial y técnica de un proveedor se valorará atendiendo tanto a su actividad comercial global como a la ejercida en el territorio de la entidad contratante, teniendo debidamente en cuenta la relación jurídica entre las organizaciones proveedoras;*

*c) ni el proceso de calificación de los proveedores ni el plazo necesario para llevarlo a cabo podrán utilizarse para excluir de la lista de proveedores a los de las demás Partes o no tenerlos en cuenta en un determinado contrato previsto. Las entidades reconocerán como proveedores calificados a los proveedores nacionales o de las demás Partes que reúnan las condiciones requeridas para participar en una determinada contratación prevista. Se tendrá también en cuenta a los proveedores que habiendo solicitado participar en una determinada contratación prevista no hayan sido todavía calificados, siempre que se disponga de tiempo suficiente para terminar el procedimiento de calificación;*

*d) las entidades que mantengan listas permanentes de proveedores calificados se asegurarán de que todos los proveedores puedan en cualquier momento solicitar su calificación, y de que todos los que reúnan esa condición y lo soliciten sean incluidos en ellas dentro de un plazo razonablemente breve;*

*e) si, después de la publicación del anuncio a que se refiere el párrafo 1 del artículo IX, un proveedor que aún no haya sido calificado solicita participar en una licitación prevista, la entidad iniciará con prontitud el procedimiento de calificación;*

*f) las entidades de que se trate comunicarán a todo proveedor que haya solicitado su calificación la decisión adoptada a ese respecto. Se*

*notificará asimismo a los proveedores calificados que figuren en las listas permanentes de las entidades la cancelación de cualesquiera de esas listas o su eliminación de ellas;*

*g) cada Parte se asegurará de que:*

*i) cada entidad y sus partes constitutivas sigan un único procedimiento de calificación, salvo en caso de existir necesidad debidamente justificada de recurrir a un procedimiento diferente, y*

*ii) se hagan esfuerzos para reducir al mínimo las diferencias entre entidades en materia de procedimientos de calificación;*

*h) nada de lo previsto en los apartados a) a g) impedirá la exclusión de cualquier proveedor por motivos tales como la quiebra o declaraciones falsas, a condición de que tal medida sea compatible con las disposiciones del presente Acuerdo sobre el trato nacional y la no discriminación."*[80]

Dentro de este artículo se establece que dentro del proceso de calificar a los proveedores, las entidades se abstendrán de hacer discriminación entre los proveedores de las demás partes, o entre éstos y los nacionales.

En los procedimientos de calificación se publicarán con anticipación suficiente todas las condiciones para la participación en las licitaciones; las condiciones de participación de las licitaciones se limitarán a las que sean indispensables para cerciorarse de la capacidad de la empresa para el cumplir el contrato de que se trate.

- ***Artículo 10.- Procedimientos de selección***

*"Artículo X.- Procedimientos de selección*

*1. A fin de lograr una óptima competencia internacional efectiva en las licitaciones selectivas, para cada contrato previsto las entidades invitarán a licitar al mayor número de proveedores nacionales y de las demás Partes que sea compatible con el funcionamiento eficaz del sistema de contratación.*

[80] Acuerdo Plurilateral sobre contratación pública. Artículo 8: Calificación del proveedores

*Las entidades seleccionarán de manera justa y no discriminatoria a los proveedores que pueden participar en la licitación.*

*2. Las entidades que mantengan listas permanentes de proveedores calificados podrán seleccionar a los que serán invitados a licitar entre los incluidos en esas listas. Toda selección deberá dar oportunidades equitativas a los proveedores incluidos en las listas.*

*3. Se permitirá presentar ofertas a los proveedores que soliciten participar en un determinado contrato previsto y se les tendrá en cuenta con la salvedad, en el caso de aquellos que todavía no hayan sido calificados, de que se disponga de tiempo suficiente para terminar el procedimiento de calificación con arreglo a lo dispuesto en los artículos VIII y IX. El número de proveedores adicionales autorizados a participar sólo estará limitado por razones de funcionamiento eficaz del sistema de contratación.*

*4. Las solicitudes de participación en licitaciones selectivas podrán presentarse por télex, telegrama o telefax."*[81]

En virtud de que se pretende lograr una competencia internacional efectiva se invitará al mayor número de proveedores nacionales y de las demás partes que sea compatible con el funcionamiento eficaz del sistema de contratación, para así otorgar oportunidades equitativas. }

- ***Artículo 12.- Pliego de condiciones***

*"Artículo XII.- Pliego de condiciones*

*1. En las licitaciones, si una entidad autoriza la presentación de ofertas en diversos idiomas, uno de ellos deberá ser uno de los idiomas oficiales de la OMC.*

*2. El pliego de condiciones que se facilite a los proveedores contendrá toda la información necesaria para que puedan presentar correctamente sus ofertas, en particular la información que debe publicarse en el anuncio del contrato previsto, con excepción de los datos indicados en el apartado g) del párrafo 6 del artículo IX, así como:*

*a) la dirección de la entidad a la que deben enviarse las ofertas;*

[81] Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública. Artículo 10: Procedimientos de selección.

*b) la dirección a la que deben enviarse las solicitudes de información complementaria;*

*c) el idioma o idiomas en que deberán presentarse las ofertas y la documentación correspondiente;*

*d) la fecha y hora del cierre de la recepción de ofertas y el plazo durante el cual deberán estar abiertas a la aceptación;*

*e) la indicación de las personas autorizadas a asistir a la apertura de las ofertas y la fecha, hora y lugar de dicha apertura;*

*f) las condiciones de carácter económico y técnico, las garantías financieras y la información o documentos que se exigen a los proveedores;*

*g) una descripción completa de los productos o servicios objeto de licitación o de los elementos exigidos, con inclusión de las especificaciones técnicas, los certificados de conformidad referentes a los productos, y los planos, diseños e instrucciones que sean necesarios;*

*h) los criterios en que se fundará la adjudicación del contrato, incluidos los factores, aparte del precio, que se tendrán en cuenta en la evaluación de las ofertas y los elementos del costo que se tomarán en consideración al examinar los precios de las ofertas, como los gastos de transporte, seguro e inspección, y, en el caso de productos o servicios de las demás Partes, los derechos de aduana y demás cargas a la importación, los impuestos y la moneda de pago;*

*i) las condiciones de pago;*

*j) cualesquiera otras estipulaciones o condiciones;*

*k) de conformidad con el artículo XVII, los términos y condiciones, en su caso, en las que se admitirán ofertas procedentes de países que no sean Partes en el presente Acuerdo, pero que apliquen el procedimiento previsto en dicho artículo.*

*Envío del pliego de condiciones por las entidades*

*3. a) En las licitaciones públicas, las entidades enviarán el pliego de condiciones a cualquier proveedor participante que lo solicite y responderán con prontitud a toda solicitud razonable de aclaraciones acerca del mismo.*

*b) En las licitaciones selectivas, las entidades enviarán el pliego de condiciones a cualquier proveedor que solicite participar y responderán con prontitud a toda solicitud razonable de aclaraciones acerca del mismo.*

*c) Las entidades responderán con prontitud a cualquier solicitud razonable de información pertinente formulada por un proveedor que participe en la licitación, a condición de que tal información no dé a ese proveedor una ventaja respecto de sus competidores en el procedimiento para la adjudicación del contrato."*[82]

Los pliegos deberán ser presentados, al menos en un idioma oficial de la OMC, con toda la información necesario para el contrato previsto.

Dentro del ACP se establece que países en desarrollo podrán tener un trato especial, es decir que se podrán valer de ciertas condiciones que protejan las necesidades nacionales de dicho países. Sin embargo, el uso de estas condiciones se encuentra condicionado al procedimiento de calificación, más no una ventaja al momento de participar en la adjudicación.

El artículo 5 es claro en qué países en desarrollo podrán tener una lista de productos o servicios en donde se protejan, en parte, la industria nacional menos favorecida, pero al no tener capacidad de solicitar compensaciones posteriores a la calificación en una licitación, no existen garantías que impulsen realmente la participación e involucramiento de las PYMES en estos procesos.

Al ser la Unión Europea un participante activo del Acuerdo, es este el Acuerdo que ha suscrito con Colombia y Perú, en donde, tal como se mencionó en el capítulo anterior, fomentan el trato en igualdad de proveedores nacionales e internacionales. Es cierto, que existen ventajas como asociaciones y cooperación para el intercambio de información, pero aun así sectores minoritarios se ven en desventaja frente a proveedores europeos con mayor relevancia económica.

[82] Acuerdo Plurilateral sobre contratación pública. Artículo 12, Pliego de condiciones.

## *4.2 Posición del Ecuador*

El Ecuador se encuentra actualmente en conversaciones con la Unión Europea sobre la firma del Acuerdo Multipartes o también llamado Acuerdo de Desarrollo.

Después de un periodo de desacuerdos arancelarios con la Unión Europea, Ecuador anuncia su interés en regresar a las mesas de negociación en 2010, con las bases previas de lo que se logró hasta 2009, antes del conflicto bananero. A lo largo de este proceso, la información sobre los avances de cada una de las mesas de negociación fue muy escasa ya que el proceso ha sido llevado con mucho hermetismo por parte del actual gobierno. Sin embargo, a inicios de 2011, el gobierno busca un nuevo acercamiento con la UE para seguir con el Acuerdo Comercial. En este año, se dieron a conocer cuales constituyen los temas sensibles que retrasan los avances entre las partes.

La propuesta comercial de la Unión Europea a parte de los beneficios mutuos de la desgravación arancelaria bilateral, establece que pasen por la mesa de negociación los temas, considerados por el Ecuador como sensibles, de inversión, compras públicas, derechos de propiedad intelectual y sectores estratégicos, por cuanto, éste sostiene son de gran importancia para la UE para reciclar su economía en recesión.

Así, La Unión Europea solicitaba información relativa a la justificación del país referente a los temas sensibles por los cuales se dificulta la conclusión del acuerdo. La información que presentó el Ecuador fue respecto a la legislación secundaria ecuatoriana enfocada a dar viabilidad jurídica a las disposiciones de la Constitución vigente, la cual resulta contradictoria con los principios establecidos en el ACP de la OMC, marco referente de la Unión Europea.

El Jefe de Estado ha manifestado en varias ocasiones, sus cuestionamientos respecto de la firma del Acuerdo Multipartes y su afectación a la industria nacional en lo referente a las compra públicas, al dejar que empresas europeas participen equitativamente en este sector, debido a que serían una amenaza para la micro, pequeñas y medianas empresas, sector vulnerable de la industria nacional.

La propuesta ecuatoriana era aceptar su participación pero dar un margen de ventaja a los productores nacionales, ya que según el Primer Mandatario, si se acepta una participación sin condiciones se está

afectando a la industria nacional: "Es mejor pagar un precio mayor pero que la plata se quede en Ecuador y que se genere empleo, a pagar 30% más barato pero que la plata vaya a Francia, Italia o España".[83]

Las compras públicas es uno de los asuntos de mayor conflicto en la negociación ya que el interés planteado por la UE en este sector, constituye una contraposición a lo que establece la Constitución y los objetivos que busca el Plan Nacional para el Buen Vivir.

La posición del Ecuador implica respetar el modelo de desarrollo ecuatoriano consagrado en la constitución el cual habla de un desarrollo endógeno que genere un proceso de acumulación interna con igualdad, equidad, distribución y participación de la sociedad para la consecución de un buen vivir.[84]

Las negociaciones también dependen de la respuesta que tenga la Unión Europea frente a la crisis económica que actualmente se encuentra atravesando, cuyas consecuencias han sido el incremento del desempleo, debilitación del euro y las recesiones económicas de varios países miembros como Grecia y España. Este es un factor preocupante para el Ecuador.

Por otro lado, el Ecuador sostiene que la suscripción del Acuerdo con la Unión Europea no aportaría cambios significativos al crecimiento de su economía, y que únicamente ciertos sectores, tales como el bananero se verían realmente beneficiados de la firma de éste. Además considera que se tendría un mayor impacto en las importaciones que en las exportaciones, pues al ser el país un productor de materia prima más no de servicios, la demanda de productos terminados y servicios sería mayor que las exportaciones enviadas a la UE, lo que conllevaría a un cambio en la balanza comercial, que al momento es positiva.

El acuerdo comercial con la UE, según representantes del gobierno ecuatoriano, es en realidad un tratado de libre comercio, puesto que implica contenido geopolítico y disciplinas sociales que para el Ecuador son competencias soberanas que no deben moldearse bajo los intereses de las potencias extranjeras o empresas trasnacionales. Bajo la experiencia, la posición defensiva del Ecuador se da debido al pensamiento de que los países más desarrollados buscan condiciones privilegiadas mediante las cuales pueden obtener mayores beneficios obviando o esquivando las leyes nacionales, mientras el Ecuador desea potenciar su mercado

[83] Artículo: Ecuador remitió documento requerido por la UE sobre compras públicas y servicios. Por Manuel Elías Sánchez Guerrero. Corporación El Nuevo Empresario. Martes 22 de febrero de 2011.
[84] Hugo Jácome Profesor Investigador FLACSO Ecuador.

localmente y recuperar las capacidad de regulación, planificación y distribución del estado mediante el fortalecimiento de las empresas públicas y de la industria nacional.

Ecuador planteó en la negociación del acuerdo además la necesidad de incluir componentes como movilidad humana y migración y no solo temas comerciales, la respuesta europea fue ambigua ante estos requerimientos por lo que se retomaron los diálogos netamente en el ámbito comercial/económico que se planteó con anterioridad.

En las diferentes mesas de negociación se tocaron temas como inversiones, servicios públicos, acceso a mercado de bienes agrícolas y no agrícolas, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, política de competencia, facilitación de aduanas, comercio y desarrollo sostenible entro otros temas que fijan normalmente las negociaciones de la UE.

En cuanto a las preocupaciones que tiene el Estado ecuatoriano sobre las compras públicas manifiesta que es necesario para el Estado su manejo, ya que es una herramienta de desarrollo endógeno para las pequeñas y medianas empresas y para la economía social y solidaria.[85]Y que la negociación bajo los parámetros OMC plus, encubren graves riesgos para el mercado interno debido a que las condiciones de asimetría entre las partes no constituye una forma de comercio equitativo ni justo para las necesidades del país.

La posición ecuatoriana teme que el capital europeo quiera anular el esquema de compras públicas instaurado por el actual gobierno. El Ecuador sostiene que debe existir una discriminación positiva hacia la industria nacional y la fijación de umbrales cuantitativos para limitar la participación de las empresas europeas. Otro de los mayores inconvenientes que expresa el país es la intensión de la parte europea de ejercer su poder económico y participar en sectores estratégicos sin necesidad de domiciliarse en el país, lo que para la perspectiva del Ecuador es un requisito mínimo para tener un mayor control de los capitales con la jurisdicción interna y a la potestad pública ecuatoriana como se describe en tanto en la Constitución como en la Ley de Compras Públicas.

El Ecuador ve una mayor cantidad de riesgos que avances para su economía por lo que mantiene su posición y exigencias de respeto a su soberanía y políticas de desarrollo nacional.

[85]Fander Falconí y Julio Oleas. Implicaciones del posible Acuerdo Multipartes de la Unión Europea.

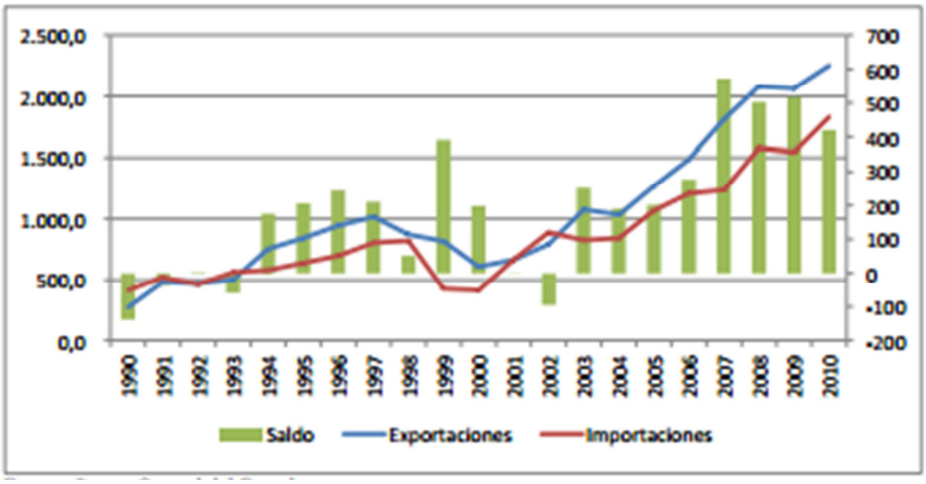
### *4.2.1 Relación Comercial entre Ecuador y la Unión Europea*

El comercio entre Ecuador y la Unión Europea ha mostrado mayoritariamente un saldo positivo a favor del país desde el año 1990. Debido a que las relaciones comerciales del Ecuador con el mercado europeo se han basado en sistemas de preferencias arancelarias que se explicarán más adelante.

En cuanto a las compras públicas, el Ecuador no tiene una relación con la Unión Europea, es decir las empresas no licitan mutuamente. Esto, en Ecuador se ha dado principalmente por que el interés actual es dar preferencia a micro, pequeñas y medianas empresas ecuatorianas para así impulsar su desarrollo y crecimiento.

En el eje izquierdo se miden las exportaciones e importaciones bilaterales y en el eje derecho del gráfico se mide el saldo de la balanza comercial. Desde el año 2002 que fue la última caída en la balanza, el ecuador ha mantenido un claro superávit con la Unión Europea en la última década.

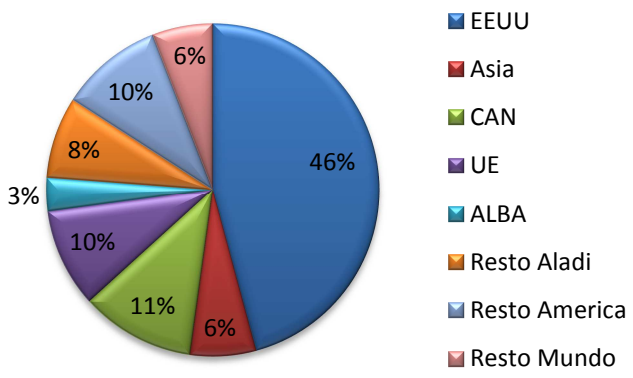
***Gráfico 29: Comercio Ecuador - Unión Europea (1990 - 2010) en millones de dólares***




*Fuente: Banco Central del Ecuador*
*Elaborado por: Autoras*

La Unión Europea es el tercer mercado de mayor importancia para las exportaciones ecuatorianas después de Estados Unidos y la Comunidad Andina.

***Gráfico 30: Exportaciones FOB de Ecuador de un total de $6,13 millardos, 2012***

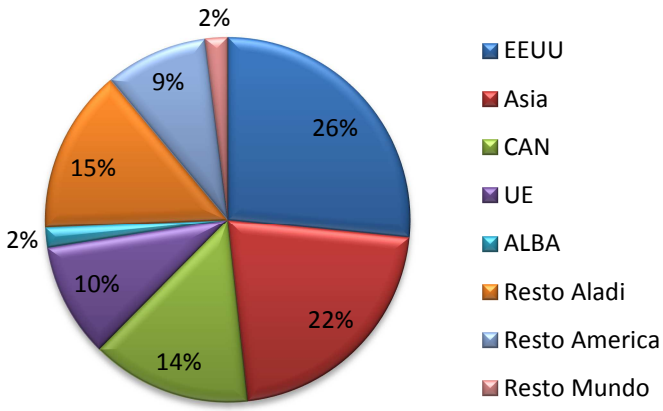



*Fuente: Banco Central del Ecuador*
*Elaborado por: Autoras*

Como tercer socio comercial con un 9,6% del total de exportaciones en el primer trimestre (Enero -Marzo) de 2012, representó US$ 590 millones. De los países miembros de la Unión Europea aquel que más comercializa con el Ecuador es Italia.

En cuanto a las importaciones un 10,1% provinieron de la Unión Europea, ocupando la cuarta posición por debajo de Estados Unidos, Asia y la Comunidad Andina. Alemania es el país que más abastece dentro de este mercado y constituyó US$ 578 millones aproximadamente.

***Gráfico 31: Importaciones FOB de Ecuador de un total de $5,72 millardos, 2012***

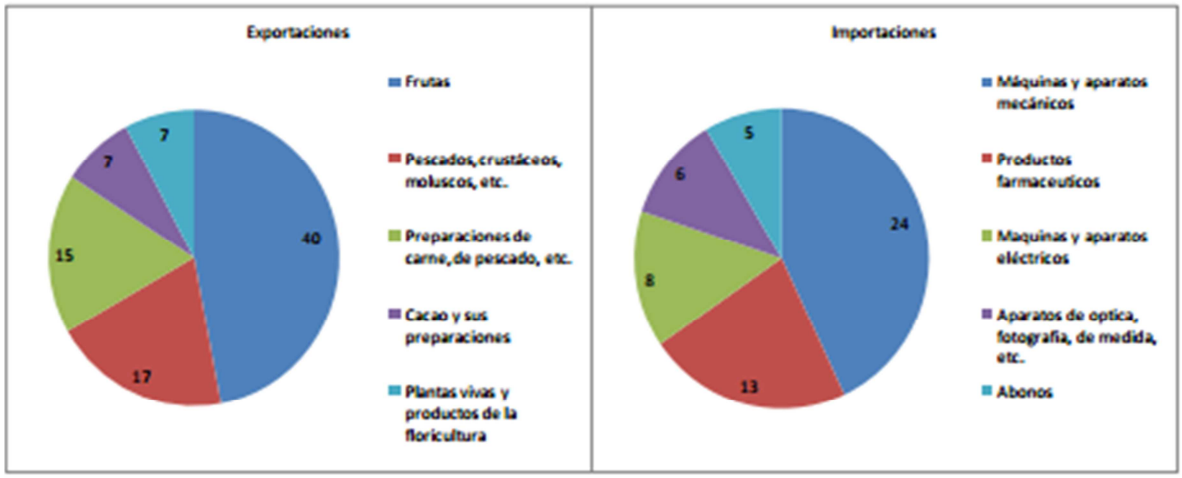



*Fuente: Banco Central del Ecuador. Elaborado por: Autoras*

Esto significa que la balanza comercial entre las partes es positiva para el Ecuador con un superávit de US$ 10 millones, a marzo de 2012.

En cuanto a la composición sectorial del comercio con la Unión Europea, se puede determinar que el Ecuador es un país principalmente exportador de bienes primarios como lo son las frutas, mariscos, preparación de carnes y pescados, cacao y flores. Mientras que los productos de la UE son manufacturas industriales y productos de valor agregado como maquinaria, productos farmacéuticos, aparatos eléctricos y de óptica.

***Gráfico 32: Composición sectorial comercio Ecuador – UE, Porcentaje, 2009.***

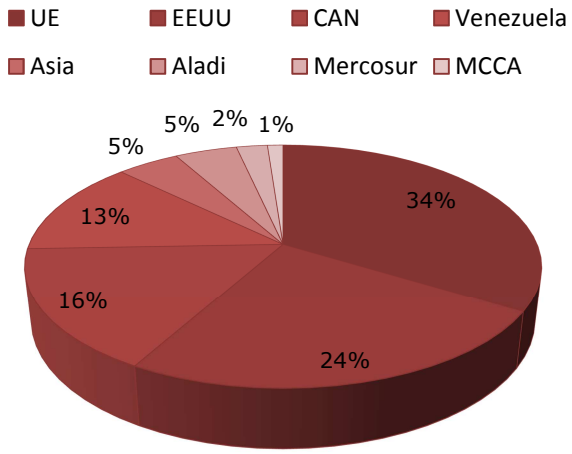



*Fuente: COMTRADE. Investigación FLACSO, 2012.*
*Elaborado por: Autoras*

Incluso con el resto de países del mundo el Ecuador, continúa siendo desde hace muchos años exportador de productos primarios que no constituyen procesamiento y por lo tanto no poseen valor agregado constituyen precios menores en los mercados internacionales.

La Unión Europea constituye el mayor socio comercial del Ecuador dentro de las exportaciones no petroleras, con un porcentaje del 29% con datos de 2011, que representaron US$2 591 millones FOB.

***Gráfico 33: Exportaciones no petroleras Ecuador. 2012***




*Fuente: Banco Central del Ecuador*
*Elaborado por: Autoras*

De los productos principales que se exporta a la UE, el más importante es el banano, que en 2011 representó el 33% de las exportaciones totales y el 18,2% de las importaciones de banano de la UE; lo cual, coloca al Ecuador como el mayor proveedor para el mercado europeo, seguido muy de cerca por Colombia, con una representatividad de 17,5%. El arancel actual para el banano ecuatoriano bajo el SGP es de 11,9% y su pérdida lo incrementaría a 16,1%; lo cual elevaría el costo del producto, mientras que Colombia ya tiene un acuerdo comercial en el cual el arancel se iría reduciendo progresivamente hasta el 2020.[86]

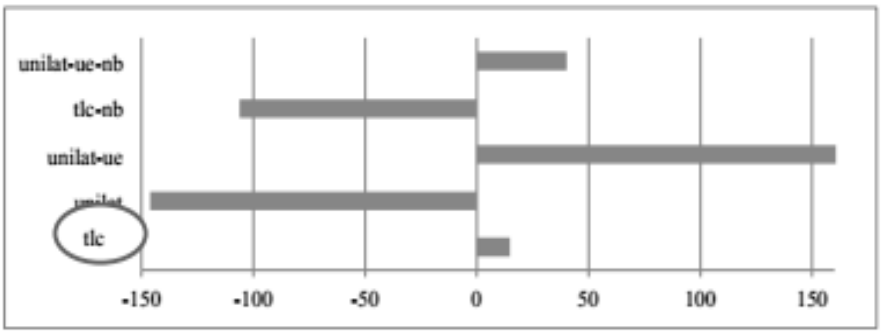
Así el banano, los camarones congelados y los jugos de fruta son los tres productos de mayor exportación al mercado de la UE ocupando el puesto de primer proveedor, seguido por la piña, rosa, cacao y hortalizas congelas específicamente como los sectores de mayor importancia.

Ahora, de darse la firma del acuerdo con la UE; según el estudio realizado por Hugo Jácome y Martín Cicowiez en 2011, mediante el cual se quería determinar cuáles serían los posibles efectos económicos para el país, se simularon varios escenarios[87] en un supuesto periodo 2011-2015, de donde se obtuvieron los siguientes resultados:

[86] Unión Europea Socio Comercial ¿En Riesgo? Por: Mónica Vergara Bonilla Subdirectora de Investigación IDE Abril de 2012 http://www.ideinvestiga.com/ide/documentos/compartido/gen--004481.pdf
[87]Los autores utilizaron el modelo de equilibrio general MACEPES+ que es un modelo de CGE (Computable General Equilibrium) que se emplea para evaluar efectos de corto y largo plazo en situaciones de shocks económicos; para simular los siguientes escenarios:

La pérdida del actual SGP+, generaría una caída del actual superávit comercial entre el Ecuador y la Unión Europea en un promedio de 204 millones de dólares anuales para el periodo 2011-2015, lo que significaría una baja en la exportación de flores, pescado y alimentos procesados, como los más relevantes. En cuanto a la evolución de la balanza mediante la participación o no del sector bananero como el más importante se presenta a continuación.

***Gráfico 34: Evolución de la Balanza Comercial bilateral Ecuador-UE27 – a precios constantes (desvíos respecto de la base; promedio 2011- 2015; en dólares del año base)***




*Fuente: Hugo Jácome y Martín Cicowiez, 2011.*
*Elaborado por: Autoras*

A nivel bilateral, si el acuerdo abarcaría todos los sectores producidos (tlc), se prevería un incremento de 15 millones de dólares de promedio anual para este periodo. Sin embargo, cuando se elimina la participación del sector bananero dentro de la negociación, la balanza comercial se deteriora en 106 millones de dólares en promedio anual.

Lo que demuestran estos resultados, es primeramente que el acuerdo beneficiaría principalmente al sector bananero y no necesariamente a los

---

• base = es el escenario 2007-2015 que se utiliza como punto de referencia para comparar con los escenarios en los que se reducen aranceles. En el escenario base todos los agregados macroeconómicos crecen al 4%-5% anual para el período 2007-2015.
• tlc = eliminación bilateral de los aranceles Ecuador-UE27. Este escenario permite identificar cuál sería el efecto final que tendría la liberalización completa del comercio bilateral de bienes entre Ecuador y la UE27, es decir, un tratado de libre comercio (TLC). Como particularidad, se asume que el arancel que impone la UE a las importaciones de banano desde Ecuador no llega a cero sino que es el mismo que alcanzó Colombia en la negociación del acuerdo con la UE, que será el más probable que Ecuador alcance si llega a un acuerdo.
Cuatro escenarios adicionales para comprender los efectos que determinan los resultados de la firma de un TLC Ecuador-UE.
• unilat = eliminación unilateral de los aranceles que Ecuador impone a la UE27.
• unilat-ue = eliminación unilateral de los aranceles que impone la UE27 a Ecuador.
• tlc-nb (TLC sin banano) = se asume que el sector bananero queda excluido del acuerdo.
• unilat-ue-nb = este escenario es similar al escenario unilat-ue pero la UE no reduce sus aranceles al sector bananero.

demás productos de la economía ecuatoriana o en una medida mucho menor. Pero, en conclusión la balanza comercial si se vería afectada por el acuerdo, positivamente en cambios menores, y negativamente podría afectar a la economía interna por el aumento en las importaciones, efecto de permitir una desgravación arancelaria para la UE en el mercado ecuatoriano.

#### *4.2.1.1 Sistema Generalizado de Preferencias (SGP+) de la Unión Europea*

El Sistema Generalizado de Preferencias Generalizadas también conocido como SGP+. Es un instrumento mediante el cual la UE concede preferencias arancelarias y comerciales a los países en desarrollo, contribuyendo de esta forma a su integración en el comercio internacional a través de un acceso más fácil al mercado europeo, para lograr una mayor generación de ingresos.

El SGP comenzó en 1971, y tiene periodos de aplicación de varios años. El anterior reglamento fue comprendido entre enero de 2006 hasta diciembre de 2008. El nuevo reglamento entró en vigencia desde enero de 2009 y para el Ecuador vencerá en diciembre de 2013.

El SGP+ tiene como diferenciación del sistema normal de preferencias el hecho de que es un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernabilidad. Está previsto que el mismo tenga una duración de diez años, con revisiones prácticas cada tres. Ecuador se beneficia de este sistema el cual ofrece un arancel cero para un total de 7200 productos procedentes de países vulnerables que han ratificado convenios internacionales en materia de derechos humanos, protección medioambiental y gobernanza, incluida la lucha contra las drogas.

La Unión Europea, aplica este tipo de instrumentos de beneficio a las economías menos desarrolladas, debido a su política comercial y por ser uno de los actores más importantes del comercio internacional. Así considera que estos medios serán utilizados para ayudar a la erradicación de la pobreza y el fomento de desarrollo de los países menos favorecidos.

Ecuador es el mayor beneficiario del SGP+ seguido por Costa Rica, Perú Y Colombia. Ya que este se aplica para 6500 productos y fortalece tres grupos principales que concentran el 91% de las exportaciones del Ecuador hacia la Unión Europea, y son:

- Frutas tropicales, legumbres y plantas 51%

- Atún entero y en trozos, camarón congelado, pescado y sus derivados 21%
- Café, extracto de café, té, cacao en grano y sus productos. 19%

De perder las preferencias arancelarias, estos se constituirían en los sectores más vulnerables a la pérdida de participación en el mercado europeo sobre todo porque en 2014, entrará en vigencia un nuevo esquema con menores beneficios frente a otros competidores, debido a la firma de acuerdos comerciales entre la UE y varios de estos países.

Según la perspectiva de cifras realizada por el IDE, el Ecuador tiene un ahorro de casi US$200 millones en aranceles. Actualmente, el país paga US$22,4 millones por aranceles; lo que representa apenas el 10% de lo que tendría que pagar con la pérdida del SGP.

***Cuadro 30: Arancel con y sin preferencia para las principales exportaciones Ecuador- UE.***

| Productov | Arancel Preferencial | Arancel sin preferencia |
|---|---|---|
| Bananas frescas | 11,90% | 16,10% |
| Atún | 0,00% | 24,00% |
| Camarones congelados | 3,60% | 13,00% |
| Rosas | 0,00% | 9,00% |
| Cacao | 0,00% | 0,00% |
| Extractos y concentrados de café | 0,00% | 9,00% |
| Jugos de fruta | 0,00% | 21,00% |
| Piñas frescas | 0,00% | 5,80% |
| Hortalizas congeladas | 0,00% | 14,00% |

*Fuente: Fedexport para Subdirección de Investigación de IDE.*
*Elaborado por: Autoras*

En el Cuadro 30 se muestra el cambio en el arancel que presentarían los principales productos de exportación al mercado europeo desde 2014 si no se llega a un acuerdo comercial y no se renueva el SGP+. Como se observa, el banano, atún y camarón son los más perjudicados al igual que los jugos de fruta y las hortalizas congeladas.

#### *4.2.1.2 Importancia de la Unión Europea para Ecuador como Socio Comercial*

Aunque existan diferencias ideológicas en la firma del Acuerdo, se debe recalcar que el mercado europeo constituye un destino significativo para los productos ecuatorianos que se mencionan anteriormente, por lo que es de mucha importancia mantener relaciones comerciales favorables con la UE. Al conocer cuál sería el efecto de perder las preferencias arancelarias se deduce entonces que al menos en la parte comercial es necesario considerar con más precisión la firma del Acuerdo debido a que el Ecuador perdería competitividad frente a países vecinos.

Según el CEA, si se mantienen los volúmenes exportados, el país tendría que pagar aranceles adicionales por US$167 millones anuales desde enero 2014. Esta situación se agrava debido a que los principales competidores del Ecuador, como Perú y Colombia, no pagarán aranceles pues ya tienen acuerdos comerciales con la UE y podrían ofrecer su producto con menores costos que el Ecuador. Según Fedexpor, sin preferencias arancelarias y sin acuerdo comercial, las exportaciones del país se reducirían a un ritmo de 3,1% y 4,3% por año[88].

Además, más de 283 mil empleados están vinculados en sectores que se dedican a la exportación hacia la Unión Europea, sobre todo en la agricultura y pesca. Por lo que existe una mayor presión por parte de los representantes de las cámaras de comercio y sectores productivos hacia el alcanzar un acuerdo comercial como un punto estratégico para la producción nacional. Casi el 30% de las exportaciones no petroleras se dirigen a la UE y para las MIPYMES que también enfocan sus esfuerzos en este mercado.

### *4.2.2 Ventajas y Desventajas de Suscribir un Acuerdo con la UE*

Existen diferentes posiciones respecto de la suscripción de un acuerdo con la UE, inclusive dentro del mismo gobierno ecuatoriano. Por un lado está el sector pro-constitucionalista y por otro, el sector a favor de la inserción del país en el comercio internacional.

[88] Unión Europea Socio Comercial ¿En Riesgo? Por: Mónica Vergara Bonilla Subdirectora de Investigación IDE Abril de 2012 http://www.ideinvestiga.com/ide/documentos/compartido/gen--004481.pdf

El sector pro constitucionalista, conformado por funcionarios y ex funcionarios del SENPLADES, Ministerio de Relaciones Exteriores y Coordinación de la Política Económica, plantea que para impulsar el desarrollo nacional es necesario dejar de lado, por completo, los tratados bilaterales firmados por el Ecuador desde los años 80 ya que esto no aporta al desarrollo de nuevas industrias nacionales, e inclusive sostiene que los países actualmente conocidos como desarrollados, Brasil y Argentina, también protegieron su industria en etapas iniciales e intermedias de su crecimiento económico, y a su vez han logrado conquista el mercado europeo y estadounidense sin la firma de ningún Tratado de Libre Comercio (TLC) y Tratado Bilateral de Inversión (TBI).[89]

Así también manifiesta, que los tratados benefician solamente al sector exportador del país y a las corporaciones multinacionales, mas no al bien común, como se establece dentro de la Constitución de la República del Ecuador.

Por otro lado, la cámaras de comercio y los principales gremios de exportadores del país consideran que la firma del Acuerdo con la UE beneficiaría enormemente a los productores agrícolas, pesqueros y de la demás industrias para las cuales la Unión Europea constituye uno de los mercados más importantes y relevantes en las exportaciones de sus productos.

Estos consideran que el acuerdo les proporcionaría una situación de igualdad frente a sus competidores en el mercado internacional, lo cual impulsaría la economía nacional y generaría mayores fuentes de empleo para la sociedad, e inclusive la canasta de exportaciones se diversificaría, volviendo a las empresas en entes más competitivos con mayores estándares de calidad.

#### *4.2.2.1 Ventajas*

Las ventajas de firmar el Acuerdo Comercial Multipartes sería la estabilidad a largo plazo de los productos más importantes en el ingreso de los mismos a la Unión Europea, con preferencias pre determinadas, fomentando así la producción y exportación de productos como atún, banano, mariscos y flores. Al poseer un marco regulatorio de largo plazo en el comercio se estimula la inversión privada, se preservan e incrementan los puestos de trabajo y se genera estabilidad económica y jurídica.

[89] Revista Gestión, No. 212, Tema central: No hay brújula en el comercio exterior, por María de la Paz Vela, Febrero de 2012.

La UE es un mercado atractivo e importante para las exportaciones no petroleras del país, por lo cual es sumamente ventajoso firmar un acuerdo con este bloque económico y así evitar la inestabilidad generada por la constante renovación del SGP+.

De igual forma, al tener un acuerdo con la Unión Europea se reducirían los obstáculos de ingreso al comercio de la comunidad y a su vez se mantendrían posiciones de "igualdad" frente a países vecinos, los cuales ya han firmado y se constituyen en competidores directos del país.

En virtud de que la tendencia actual es el libre comercio, la suscripción de un acuerdo con un bloque económico representativo de la economía mundial generaría la inserción del país en un mercado mucho más competitivo y extenso, ampliando las posibilidades de intercambio y expansión de sus productos.

El intercambio de la tecnología e información ayudará a la industrialización del país, para que éste no sea únicamente un exportador de materias primas sino también expanda sus opciones hacía la creación de servicios y productos de valor agregado.

En cuanto a las compras públicas, en teoría, las empresas ecuatorianas tendrían la opción de participar en los procesos de contratación pública de la UE, mercado en el cual se mueve un gran flujo de dinero, siendo tratadas como empresas nacionales en un mercado bastante amplio como lo es la UE.

Así mismo, si se firmase el acuerdo, utilizando como modelo el ACP de la OMC, las empresas europeas transferirían información a empresas nacionales y se crearían listas de protección nacional para sectores no favorecidos dentro del país.

#### *4.2.2.2 Desventajas*

En contra posición a los sectores productores, agrícolas y de pesca que tendrían ventajas en la exportación de sus productos se teme que sectores industriales como el farmacéutico, metal mecánico y de maquinaria y equipo no ganarían nada con el acuerdo, es más obtendrían pérdidas, debido a la presión que implicaría el ingreso de empresas europeas en las importaciones de estos bienes a un menor costo y mayor calidad. Es decir, perderían su posicionamiento en el mercado interno, ya que no contarían con barreras proteccionistas.

Las condiciones de la UE frente a las condiciones de Ecuador son muy distintas y diferenciadas en la mayoría de aspectos. Primero, en la parte

tecnológica, lo cual influye en la calidad de productos, la UE se encuentra mucho más avanzada considerando cierta tecnología interna como obsoleta; la falta de capital de inversión en el Ecuador es mayor que en la UE, por cuanto se trata de un bloque económico desarrollado, el cual es gran participante de la economía mundial, contra un país en desarrollo del área latinoamericana; las políticas económicas de la UE van enfocadas hacía la liberación de mercados e ingreso libre de mercancías mientras que la posición del Ecuador pretende proteger su industria antes de liberar sus mercados; el poder adquisitivo de la UE es mucho más alto que el poder adquisitivo de Ecuador; y el capital manejado por las empresas ecuatorianas es mucho menor que el capital manejado por empresas europeas.

El acuerdo trata sobre temas comerciales/económicos, dejando fuera la posibilidad de establecer cambios en la parte migratoria y de desarrollo social, aspecto importante dentro de las políticas del Ecuador, lo cual resulta una implicación en contra de lo que busca el Ecuador, como sociedad, ya que no favorece los intereses de millones de migrantes andinos que viven en Europa.

El abrir el sector de contratación pública a empresas europeas, con la posibilidad de competir en igualdad de condiciones con las empresas nacionales, implicaría una pérdida en la participación de las compras públicas, ya que debido a las asimetrías mencionadas anteriormente, éstas podrían ofertar mejores productos a menores precios dejando atrás a proveedores ecuatorianos.

La contratación pública, es un tema en el cual se deben considerar las sensibilidades e intereses de la parte menos favorecida, en este caso, el país, debido a que dentro de estos sectores se afecta directamente a miles de pequeños proveedores nacionales. Y para la UE resulta uno de los mercados más atractivos pues ingresa a licitar con mejores estándares generando mayores ingresos para su beneficio.

Así mismo, si es que las empresas europeas no se domicilian en Ecuador, no generarían fuentes de empleo ni inversión económica representativa, sino únicamente la consecución de la obra requerida y la salida del capital al exterior lo que no constituiría una ganancia significativa para el país.

### *4.2.3 Marco Jurídico Ecuatoriano*

El Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública utilizado como modelo para la Unión Europea, establece el trato nacional y no discriminatorio para las Partes que suscriben el acuerdo. Sin embargo, la legislación ecuatoriana estipula que se priorizará la industria nacional, especialmente a los productos y servicios realizados por las micro, medianas y pequeñas empresas; por lo tanto, existe una contradicción en el manejo internacional y el manejo nacional de las políticas de participación en compras públicas, lo que ha generado una gran implicación a lo largo del proceso de negociación.

Las micro, pequeñas y medianas empresas están definidas por el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones en el artículo 53, el cual estipula que son toda empresa 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.

Así, la Constitución de la República del Ecuador establece en el artículo 288 que se priorizaran los productos y servicios nacionales dentro de las compras públicas, en especial lo proveniente de las micro, pequeñas y medianas empresas:

> *"**Art. 288**.- 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."*[90]

Al determinar un trato preferencial para empresas nacionales, se genera una implicación sobre el principio de trato nacional establecido en el ACP.

Entonces, es cierto que las micro, pequeñas y medianas empresas requieren de impulso para entrar tanto en el mercado nacional como internacional, pero no es menos cierto que al no tener competencia internacional no se genera un principio de competitividad y mejora entre empresas, generando una calidad de niveles internacionales así como reconocimiento en un mercado mucho más amplio.

[90] Constitución de la República del Ecuador. Título VI, Capítulo IV: Soberanía Económica, Artículo 288: Criterios para la realización de compras públicas.

También, al establecer que las micro, pequeñas y medianas empresas se priorizarán en las compras públicas se viola el principio de igualdad manifestado en todo acuerdo, y principalmente en el ACP, por cuanto al dar un trato preferencial a lo nacional incurre en actos discriminatorios en contra de empresas europeas.

Entonces, para determinar posibles negociaciones con las empresas europeas dentro de los procesos de contratación pública en el Ecuador, el país plantea opciones como establecer porcentajes o cuotas obligatorias única y exclusivamente para la producción nacional; obligación de empresas europeas de asociarse con empresas nacionales; y preferencias de adjudicación a favor de proveedores nacionales.

La posición del Ecuador, amparado en su legislación, es incentivar el comercio nacional sobre el internacional mediante un proteccionismo a la industria nacional.

Por otro lado, la Constitución de Montecristi determina en el artículo 283 que el sistema económico del país es social y solidario, reconociendo al ser humano como sujeto y fin, propendiendo una relación dinámica y equilibrada entre sociedad, Estado y mercado. Esto no es una realidad, sino un objetivo a alcanzar por parte del estado.

Por lo tanto, por disposición de la Constitución se busca una economía completamente distinta a la actual, la cual, según sostiene el país, es falsamente caracterizada por la búsqueda de la libre competencia. Mientras que a partir de la definición constitucional de una economía social y solidaria se aspira construir relaciones de producción, de intercambio y cooperación que propicien la suficiencia, más que la eficiencia, y la calidad sustentadas en la solidaridad. Es decir, todo esto encaminado a tener un régimen de Buen Vivir.

Entonces, al subordinar el Estado al mercado, conduce a subordinar la sociedad a las relaciones mercantiles y al egolatrismo individualista, mientras que en el Buen Vivir se promueve una relación dinámica entre mercado, Estado y sociedad, es decir se busca construir una sociedad con mercados en plural y no una economía controlada por monopolistas y especuladores, menos aún se puede mantener la economía nacional sobre determinada por las demandas y mandatos de los capitales transnacionales. Se busca el entender al mercado como espacios de intercambio de bienes y servicios en función de la sociedad y no del capital.

Tal es así, que en el Plan Nacional del Buen Vivir, como objetivo 11, está el establecer un sistema económico social, solidario y sostenible. Este objetivo, indica el rol del Estado, en donde su acción no es sólo ser un ente regulador de la economía sino también un redistribuidor y protagonista directo de la actividad económica para la justicia económica de sectores menos favorecidos. Es decir, acciones como la desprivatización y control público de recursos e infraestructura, inversión y compras públicas, orientadas a crear condiciones productivas y sobre todo a estimular sectores y territorios en desventaja, y por supuesto el impulso de una integración regional y económica en condiciones beneficiosas para el país.

Una de las políticas del PNBV es impulsar la actividad de pequeñas y medianas unidades económicas asociativas y fomentar la demanda de los bienes y servicios que generan, en donde se establece como meta incrementar al 45%[91] la participación de las MIPYMES en los montos de compras públicas para el año 2013.

Ahora bien, es importante analizar que según lo que establece la Constitución del 2008, ningún tratado o acuerdo puede estar sobre la Constitución, o restringir o limitar los derechos establecidos en esta, ni tampoco ceder soberanía a organismos internacionales.

El artículo 424 de la Carta Magna establece que:

> *"**Art. 424**.-La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica.*
>
> *La Constitución y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado que reconozcan derechos más favorables a los contenidos en la Constitución, prevalecerán sobre cualquier otra norma jurídica o acto del poder público."*[92]

[91]Plan Nacional del Buen Vivir 2009 – 2013. República del Ecuador, Consejo Nacional de Planificación, Objetivo número 11.
[92]Constitución de la República del Ecuador. Título IX: Supremacía de la Constitución, Capítulo I: Principios, Artículo 424: Jerarquía de la Constitución.

En consecuencia, según lo establecido por la misma Constitución en el artículo 417 "los tratados internacionales ratificados por el Ecuador se sujetarán a lo establecido en la Constitución"[93].

Es decir, en caso de que se suscribiera el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea ¿tendrían que acogerse las disposiciones de la Constitución, como el trato nacional, o se realizarían modificaciones en la Constitución de la República?

Dentro de cualquier acuerdo entre países, más aun entre la Unión Europea y países andinos, se establecen límites para que los estados puedan utilizar las compras públicas a plenitud como una herramienta básica de la política económica, la cual resulta fundamental para la creación de empleo y producción nacional. Entonces, entraría una vez más el cuestionamiento de que si se llegase a firmar que pasaría entonces con las compras públicas dentro del Acuerdo, y como afectaría esto en la Constitución.

Tanto la Constitución como la Ley Orgánica de Contratación Pública, establecen que las empresas extranjeras podrán licitar siempre y cuando no existan empresas nacionales que satisfagan las necesidades. Y en vista de que los países extranjeros, en este caso la UE se rige por el Acuerdo Plurilateral sobre contratación pública, acuerdo que regula todo tipo de Acuerdo suscrito con dicho bloque económico.

Entonces, en este aspecto la negociación llega un callejón sin salida, en donde el Ecuador se mantiene y mantendrá firme por lo expuesto en su mandato constitucional, y la Unión Europea encuentra que los países de dentro de la negociación son totalmente opuestos y no convenientes para su bloque económico.

## *4.3 Posición de la Unión Europea*

Varios tratadistas sostienen que los mercados abiertos crecen mucho más rápido que las economías cerradas. Al ser la Unión Europea, una economía abierta y un bloque económico representativo en el mercado global, ésta

[93]Constitución de la República del Ecuador. Título VIII: Relaciones Internacionales, Capítulo II: Tratados e Instrumentos Internacionales, Artículo 417:Sujeción a la Constitución de los Tratados e Instrumentos Internacionales.

cree que el intercambio de bienes y servicios ayuda al crecimiento del bloque e incrementa la innovación y la eficiencia de los mercados.

La globalización comercial y financiera es necesaria para que la Unión Europea pueda mantener su crecimiento económico, puesto que le permite acceder a recursos naturales en el extranjero demandados por su cadena de producción, así como la expansión de sus empresas transnacionales a nivel global, y obviamente la influencia en el mapa geo político mundial.

Así mismo, defiende que para que una política de intercambio abierta sea exitosa entre la UE y países menos desarrollados o en vías de desarrollo, es necesario que éstos se equiparen con las políticas que la Comunidad Europea mantiene, y tengan el mismo espíritu de reciprocidad y beneficio mutuo.

Las políticas de países menos desarrollados o en vías de desarrollo no tendrán apoyo en Europa, si es que no tienen acceso a sus productos primarios o si es que la contratación pública está protegida en contra de empresas europeas. Es decir, no permitirá que las empresas europeas y sus trabajadores se manejen bajo prácticas de comercio internacional injustas.

El interés principal de la UE son por supuesto los productos industrializados y la agricultura, pero también consideran que una gran oportunidad para su mercado es el acceso a servicios e inversiones en otros países, la contratación pública, mediante la elaboración de mejores acuerdos en donde tengan suministros sin restricción de materia prima y energía.

En virtud de la crisis presente en la Unión Europea en el 2009, se implementó el MAS, Estrategia de Acceso de Mercado, mediante la cual se identificaron las áreas en las cuales se debe fomentar la apertura de mercado para ayudar a las empresas europeas a obtener nuevos mercados y generar mayores ingresos con la finalidad de recuperarse de la crisis. Esto les ha permitido crear oportunidades en países de tercer mundo, al remover las barreras e improvisando las condiciones de acceso de la UE a esos mercados.

Es por esto que en los últimos años, la Unión Europea ha mantenido gran interés por la región latinoamericana, por cuanto ésta dispone de abundantes recursos naturales estratégicos tales como los hidrocarburos, minerales, biodiversidad, tierras fértiles y el agua. Además, esto

constituye un interés importante en términos de control sobre las comunicaciones, la energía, el transporte y la banca.

El intercambio internacional y la inversión siempre han sido dos áreas de mucha importancia para la UE ya que considera que es un motor de crecimiento y empleos para los ciudadanos tanto dentro de Europa como en otros países del mundo. Actualmente más de 36 millones de empleos dependen directa o indirectamente de sus relaciones comerciales[94].

En cuanto a la contratación pública, la posición de la Unión Europea es clara, por cuanto le interesa tener una amplia participación en los mercados extranjeros, ya que constituye una gran oportunidad para las capacidades de sus empresas y productores, en donde pueden aprovechar sus conocimientos y tecnología. Sin embargo, como lo ha podido comprobar, las compras públicas es un área donde los mercados extranjeros se encuentran particularmente cerrados sobre la participación de empresas europeas.

Así, la UE tiene una participación de más del 10%[95] de su PIB en la contratación pública en países industrializados y está creciendo cada vez más en la participación dentro de economías emergentes. Los contratos de compras públicas constituyen una gran oportunidad de negocios debido a que las industrias europeas son altamente competitivas a nivel mundial, especialmente en transporte público, aparatos médicos, farmacéuticos y tecnologías ecológicas.

Como la UE define en sus estrategias de Comercio, Crecimiento y Relaciones con el Mundo, su objetivo es continuar presionando para lograr una mayor apertura de los mercados exteriores de contratación pública, y particularmente lucharán contra prácticas que les resulten discriminatorias a sus empresas. Además indican que se encuentran negociando activamente mediante acuerdos bilaterales y en contexto del ACP de la OMC, para garantizar a sus compañías el acceso a este sector. China, es el mercado más ambicioso con el que se quiere cerrar negociaciones, debido a los beneficios que esta nación podría otorgar al crecimiento de la UE[96].

La Unión Europea sostiene que su mercado de contratación se encuentra abierto y disponible para sus socios comerciales, y aun así, estos no son

[94] Trade, Growth and World Affairs Trade Policy As A Core Component Of The EU's 2020 Strategy http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf
[95]Trade, Growth and World Affairs Trade Policy As A Core Component Of The EU's 2020 Strategy: Public Procurement. Pg. 6
[96]Trade, Growth and World Affairs Trade Policy As A Core Component Of The EU's 2020 Strategy: Public Procurement.http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf Pg. 7

recíprocos inclusive a nivel regional y local. Es por esto que la Comisión Europea presentó en 2011 una propuesta legislativa para la creación de un instrumento de uso de la UE, que asegurará una simetría mejorada en el acceso a la contratación pública, sobre todo en mercados emergentes y economías en desarrollo, mediante la implementación de compromisos internacionales.

Es por esto que en los negociaciones con países andinos, como Chile, Colombia y Perú con los cuales ya suscribió un acuerdo, los aspectos más relevantes de dichas negociaciones consisten en una apertura de mercados para ambas partes, en donde la Unión Europea tiene un gran grado de influencia en la economía de esos países, puesto que sus empresas podrán ingresar y generar mayores ingresos a un menor costo y a su vez implementar nuevas prácticas dentro del mercado que les sean más favorables para su desarrollo y desenvolvimiento.

En los artículos referentes a la contratación pública, establecen un trato no discriminatorio para las partes, lo que significa que según los objetivos de comercio internacional de la UE, éstos fueron cumplidos, por cuanto las empresas europeas podrán entrar en los procesos de contratación, en los cuales serán tratadas como nacionales, expandiéndose e incrementando su mercado y economía.

Por lo tanto, las políticas y los objetivos de la Unión Europea van enfocados hacia una apertura total de comercio, es decir un mercado en el que no existan barreras ni tratos discriminatorios, donde sus empresas se expandan, generen mayores ingresos y su economía crezca a nivel global; un mercado que favorezca al crecimiento tanto económico como de desarrollo, ubicación global y reconocimiento del bloque en el mundo.

En cuanto a las conversaciones sobre el Acuerdo con el Ecuador, después de algunos avances que se lograron desde 2011, la Unión Europea manifestó su interés en la inclusión de temas de mayor complejidad a los asuntos comerciales, como la participación en sectores estratégicos del Ecuador. Peter Schwaiger, delegado comercial europeo manifestó "hay sectores en los que los 27 (países de la UE) quieren participar, como el farmacéutico, pero que el Gobierno (ecuatoriano) no se ha pronunciado sobre el pedido."[97]

Esto se refiere sobre todo a la igualdad de condiciones que busca en el mercado de contratación pública del Ecuador, donde existe un interés no

[97] Publicado el 8 de Mayo de 2012 en Diario Hoy: 'No se determinó una fecha para el reinicio de las negociaciones del acuerdo' Entrevista a Peter Schwaigerhttp://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/no-se-determino-una-fecha-para-el-reinicio-de-las-negociaciones-del-acuerdo-545764.html

solo en el ámbito farmacéutico (que también involucra beneficios en propiedad intelectual), sino en la participación de obras e inversión de gran tamaño como lo son las telecomunicaciones y equipos médicos que es donde yacen las fortalezas de las empresas europeas globalmente.

La Unión Europea requeriría completa transparencia en las licitaciones en la que desean participar. Entre las declaraciones sobre la opinión que se tiene del Ecuador, la UE cree que debido a las reformas legislativas que se han dado en los últimos años, es importante para ellos tener claro cuáles son las verdaderas condiciones legales y que puedan contar con seguridad jurídica y garantías legales para tener un sentido de protección hacia sus inversiones y capitales.

Así mismo, el delegado de la UE, dio a conocer que, primeramente se quiere aclarar el marco de la negociación con el Ecuador y comprender de mejor manera los temas sensibles para posteriormente, si se logra continuar, esclarecer el tema arancelario del acuerdo. Ahora bien, se deben considerar las declaraciones del lado europeo en cuanto a las preferencias arancelarias que se publicaron en febrero de este año, cuando se le preguntó al encargado de negocios de la UE la situación sobre el SGP+, el cual dijo: "La prórroga del Sistema General de Preferencias (SGP), más allá del 2013, es poco probable. Esta es la realidad. La UE va a concentrar estos beneficios en países pobres."[98]Esto debido a que consideran que el Ecuador, no es un país pobre, gracias a que se ha desarrollado exitosamente y ha luchado contra la pobreza, por lo que esta herramienta quedará reservada exclusivamente para países africanos y; para Bolivia y Paraguay en Latinoamérica.

Por ello, la Unión Europea manifiesta que dentro de su posición está el ofrecer más bien cooperación en cuanto a la transferencia de capacitación y tecnología, debido a las asimetrías que hay entre las partes, debido a que su objetivo no es "aprovecharse" del Ecuador, como han declarado en ciertas ocasiones los representantes del país.

*"Al contrario, ayudamos a Ecuador a capacitar sus empresas, esta es nuestra filosofía; no queremos aprovecharnos de unas debilidades, estas son las negociaciones en que el equipo de Ecuador nos explica la legislación, el concepto de la economía solidaria, la protección para las pequeñas y medianas empresas, y vamos a ver hasta dónde podemos ir",*

[98] Publicado el 01 de Febrero de 2012 por Diario El Comercio: 'Ecuador no podría negociar con la UE si entra al Mercosur'http://www.elcomercio.com/negocios/Ecuador-podria-negociar-UE-Mercosur_0_637736384.html.

*sostuvo el diplomático alemán que cumple desde hace seis meses esa representación en el país.*[99]

Después del intercambio de información y las reuniones mantenidas con el Canciller ecuatoriano y demás representantes del Ecuador, la Unión Europea pudo comprender de mejor manera los temas de protección a la pequeña y mediana empresa y algo de la Economía Solidaria, sin embargo estos temas no han sido tomados en profundidad.

La opinión de la UE sobre establecer un Acuerdo Comercial Multipartes, además de estrechar vínculos político, ofrecerle al Ecuador la oportunidad de mejorar su situación en lo referente a la Inversión Extranjera (IED) y en el manejo de conocimiento mediante la transferencia de ideas y técnicas que pueden ser útiles en los sectores de servicios y demás, en los que se necesiten mejoras.

Y sobre todo, en el ámbito de mayor interés que es la parte comercial, la Unión Europea quiere llegar a un punto donde observe un mayor compromiso por parte del Ecuador, sobre ceder en ámbitos importantes en su economía, para establecer beneficios a largo plazo para sus productos agrícolas que de lo contrario tendrán preferencias en el mercado europeo solo hasta 2013. Es aquí donde yace el verdadero conflicto.

**Tendencias de Impacto de la Unión Europea en la Contratación Pública**

El cambio principal que se daría si las instituciones europeas, tendrían una participación significativa en las compras pública ecuatorianas, sería su afectación sobre la participación de las Pymes en nuestra economía y su contribución a la generación de empleo y su aporte a la mejora del producto nacional. Dichas empresas, constituyen un amplio conjunto de nuestra sociedad actualmente.

El desarrollo de este sector es una estrategia decisiva para estandarizar las condiciones de competencia en el mercado ecuatoriano y la mejor distribución de los ingresos del Estado, de manera más equitativa, llevando a sectores más pobres mayores recursos.

En cuanto al impacto positivo que la UE, podría causar en la economía ecuatoriana de darse las condiciones de trato igualitario serían:

[99] Publicado el 31 de Enero de 2012 Diario El Universo: Vocero de UE: 'No queremos aprovecharnos de debilidades 'http://www.eluniverso.com/2012/01/31/1/1356/vocero-ue-no-queremos-aprovecharnos-debilidades.html

- Una estructura más competitiva y flexible que obligue a la mejora de las empresas participantes
- La generación y adaptación de tecnologías para ser difundidas en el sector industrial y empresarial
- Y, el disminuir el grado de concentración económica en el Estado, siendo distribuido y generado por fuentes diferentes de capitales.

En cuanto a la situación opuesta, como se observa en el mercado europeo, de entrar competidores más fuertes, las pymes tendrían menores oportunidades y mayores obstáculos para acceder nuevamente a las compras púbicas debido a que a la hora de participar en licitaciones serán menos favorecidas en cumplir con mayores estándares de calidad y volumen de producción dependiendo de los requerimientos, sobre todo en obras públicas y producción y comercialización de bienes como estructuras metálicas, productos tecnológicos o medicamentos, entre otros. Esto finalmente podría llevar a la desaparición de las empresas más débiles debido a que contarán con restricciones e insuficiencia en sus capacidades para cumplir, por lo que su participación disminuiría significativamente así como sucede hoy en día en los países desarrollados.

Entonces lo que el Estado ecuatoriano podría generar para asegurar la supervivencia y desarrollo de la MIPYMES en nuestra economía, serían algunas políticas e instrumentos definidos como programas de promoción que se han definido para otras naciones latinoamericanas como Argentina que son:

**Herramientas de tipo vertical**

- Reserva de mercado: Consiste en reservar exclusivamente para Pymes cierto porcentaje de las adquisiciones del Estado. Se puede establecer tanto para las compras de cada organismo público como para determinado sector de actividad que se procure promover.
- Preferencia en el precio: En este caso se establece que ante diferencias acotadas (establecidas) en el precio, se otorgará preferencia al producto de las Pymes.
- Licitación exclusiva: Tiene lugar cuando, por ejemplo, un llamado a licitación se dirige exclusivamente a las empresas fabricantes, viéndose imposibilitadas de participar aquellas empresas que sólo comercializan.

- Oferta por volúmenes parciales: brinda la posibilidad de subdividir los contratos para que participen empresas que no pueden acceder a la escala de producción que demanda la compra pública.
- La subcontratación: Se establece que los subcontratos que deba realizar la empresa adjudicataria para cumplir con el contrato con el Estado se realiza con Pymes.
- Las ferias inclusivas: Constituyen un caso particular de reserva de mercado regional. El objetivo es alentar la participación de pequeños productores de bienes y servicios mediante un proceso ágil y transparente en las compras de bienes estandarizados.
- Cotización menor e ínfima cuantía: Este procedimiento sirve para la adquisición de bienes y servicios de forma directa con un proveedor sin que sea necesario que esté registrado en el Registro de Proveedores.
- Los Umbrales: Son los montos mínimos establecidos en los tratados de comercio entre dos países por encima de los cuales rigen las cláusulas. Las compras públicas por montos inferiores al umbral pueden preservarse para las empresas nacionales, lo que favorece a las Pymes.
- Asociativismo: es la posibilidad de que las Pymes puedan agruparse, independientemente de la naturaleza jurídica de los vínculos que se establezcan entre ellas, con el fin de consolidar la capacidad económica, financiera y técnica de un conjunto de empresas y poder satisfacer así los requerimientos del mercado de las adquisiciones públicas.[100]

Como se puede observar, ya existen ciertas de estas prácticas en el Ecuador, que si han fomentado la participación de las pequeñas empresas, puesto que en último período de 4 años, desde la reestructuración las MIPYMES constituyen más del 70% de participación en las compras públicas, una de las más altas de Latinoamérica por lo que habría que considerar la imposición del mantenimiento de las leyes y políticas actuales.

[100]"El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto"
15, 16 y 17 de agosto 2012 Trabajo: Las Pymes y las Compras Públicas
Autores: Lorena Drewes (Centro de iDeAS- UNSAM, Argentina)
Guillermo Rozenwurcel (Centro de iDeAS- UNSAM, Argentina). Herramientas de tipo vertical: Página 11

## *4.4 Posición de las PYMES ecuatorianas frente a las PYMES europeas*

Es importante justificar la desventaja de las PYMES ecuatorianas frente las europeas en varios factores, por los cuales se observa la inequidad que existe entre los principales actores del presente acuerdo.

Las PYMES en el Ecuador se encuentran definidas por el Código de la Producción, Comercio e Inversiones, el cual establece la división entre micro, pequeña y mediana empresa en términos de número de empleados y valor bruto en ventas. De igual forma se clasifica a las PYMES europeas por la Comisión Europea.

En el Ecuador se constituye una micro empresa cuando su número de empleados oscila entre 1 y 9, y el valor bruto en ventas anuales es de hasta US$ 100 000; la pequeña empresa se constituye cuando su número de empleados oscila entre 10 y 49, y el valor bruto en ventas corresponde entre US$ 100 001 y US$ 1 000 000; la mediana empresa se constituye cuando el número de trabajadores va de 50 a 199, y el valor bruto en ventas oscila entre US$ 1 000 001 y US$ 5 000 000.

Por otro lado, en la Unión Europea según lo establecido por la Comisión Europea, se considera una micro empresa cuando el número de trabajadores va de 1 a 9 y su valor bruto en ventas es de US$ 2 471 494; se considera pequeña empresa cuando el número de trabajadores está entre 10 y 49, y el valor bruto en ventas es de US$ 12 357 470; y se considera mediana empresa cuando el número de trabajadores está entre 50 a 249 y el valor bruto en ventas es de US$ 61 787 350.

***Cuadro 31: Comparativa entre MIPYMES Ecuatorianas y Europeas***

| | ECUADOR | | UNIÓN EUROPEA | |
|---|---|---|---|---|
| **Unidad Productiva** | **Número de empleados** | **Valor bruto en ventas en dólares** | **Número de empleados** | **Valor bruto en ventas en dólares** |
| **Micro** | 1 a 9 | $ 100 000 | 1 a 9 | $ 2 471 494 |
| **Pequeña** | 10 a 49 | $ 100 001 -$ 1000 000 | 10 a 49 | $ 12 357 470 |
| **Mediana** | 50 a 199 | $1 000 001 - $5 000 000 | 50 a 249 | $ 61 787 350 |

*Fuente: Código de la producción, comercio e inversiones del Ecuador y Comisión Europea*

*Elaborado por: Autoras*

La diferencia es clara en cuanto al aspecto económico, ya que el valor bruto en ventas de empresas ecuatorianas representa un porcentaje mínimo sobre el valor bruto en ventas de las empresas europeas, así las ventas de las micro empresas ecuatorianas representan sólo un 4% de las ventas europeas; por otro lado, las pequeñas y medianas empresas representan un 8% de las ventas europeas.

Entonces, la mediana empresa ecuatoriana entraría apenas en el umbral de una microempresa europea, lo que constituye una clara desventaja de capital y capacidad para desenvolverse en un mercado como el de la Unión Europea. Por el monto de ventas, se puede deducir que la cantidad de productos que se oferten no suplirían ni siquiera la demanda de una pequeña empresa europea.

Por lo tanto, en un proceso de contratación pública europeo, una empresa ecuatoriana sería absolutamente incapaz de realizar obras o cumplir con los requerimientos mínimos necesarios, a menos de que se realicen alianzas con empresas europeas que ayuden al cumplimiento del pliego de condiciones y certificaciones requeridas.

Mientras que en el Ecuador, según el informe del INCOP al año 2011, la participación de las PYMES ecuatorianas constituye el 68% del total de adjudicaciones.

Por lo expuesto, las empresas europeas realmente pueden entrar al mercado nacional y sustituir la participación de empresas ecuatorianas creando un perjuicio para las mismas, mientras que las empresas ecuatorianas no podrán entrar al mercado de contratación pública europeo, encontrándose en una posición vulnerable frente a, no sólo el capital europeo, sino su capacidad de oferta de productos de mejor calidad y menor coste.

## *4.5 Descripción del Escenario más favorable para las Partes*

La firma del Acuerdo Multipartes entre la Unión Europea y el Ecuador se mantendrá con dificultades en la negociación, mientras las partes no desarrollen un consenso respecto de sus políticas de comercio.

Por un lado, el Ecuador mantiene una posición totalmente proteccionista hacia su mercado, mientras que la Unión Europea busca apertura total en los mercados en los cuales pretende ingresar. Es decir, ambas partes mantienen posiciones realmente opuestas, dificultando más aún la suscripción de un acuerdo entre ellas.

En virtud de las diferencias obvias existentes entre las partes, en cuanto a su economía y desarrollo, resulta evidente que la Unión Europea es la que mayor capacidad tiene para la movilización de sus empresas y expansión de sus mercados. Sin embargo, también constituye una oportunidad para las empresas ecuatorianas por cuanto no tendrían barreras de acceso ni estarían en una posición de desventaja frente a sus competidores, como lo son sus países vecinos, en cuanto a las exportaciones.

El mayor problema dentro de esta negociación es la diferencia de posiciones frente a las compras públicas, uno de los sectores estratégicos de mayor beneficio junto con la propiedad intelectual y los servicios, por cuanto, como se explicó anteriormente, la Constitución protege totalmente a las compras públicas, en otras palabras, fomenta y ordena que la contratación pública será principalmente suplida por las micro, pequeñas y

medianas empresas, las cuales son el principal sector de interés del país en torno al Plan Nacional del Buen Vivir.

Y por otro lado, la contratación pública es el sector de mayor interés para la Unión Europea, puesto que es la mejor forma de mejorar su economía sin realizar mayores inversiones de capital y trabajo.

Es importante considerar que el Ecuador perderá en Diciembre de 2013 el SGP+, debido a que con el nivel de crecimiento que el país ha presentado en el año 2011, superará el umbral previsto por la Unión Europea para ser considerado como un país de ingreso medio y por tanto para calificar para el sistema de preferencias SGP+, lo que perjudicaría al sector, irónicamente, más protegido, puesto que son precisamente las PYMES, las exportadoras del 30% de productos a la Unión Europea.

La economía de ambas partes son complementarias, no de competencia, y es esto lo que se debería tomar en cuenta para que se pueda llegar a un consenso dentro de la negociación.

El Ecuador no está dispuesto a ceder frente a la contratación pública ya que sostiene que éste es el mercado que más beneficia al sector de las PYMES, y su interés es necesariamente el desenvolvimiento y crecimiento de este sector. Y además prevé que se perderá el control sobre los capitales debido a la no domiciliación de las empresas europeas como condición para su participación.

Por lo que, el mejor de los escenarios, sería que primeramente se logre continuar con las negociaciones, sin poner trabas por sus ideologías políticas diferentes, debido a que no existe un plazo cerrado sobre la caducidad de las conversaciones, lo mejor sería seguir de manera razonable con el proceso y ultimadamente superar las trabas y tratar de acercar las posiciones comprendiendo que se pueden asegurar condiciones favorables para ambas partes y sus sectores.

Segundo, de darse una nueva conversación sobre las compras públicas convendría como el mejor contexto que la UE acepte una restricción dentro de la contratación pública, no total, pero sí representativa. Es decir, como han manifestado representantes del Ecuador, se debe asegurar que las empresas ecuatorianas tengan una pequeña pero necesaria preferencia en un cierto porcentaje sobre las empresas europeas, debido a las claras desventajas que presentan sobre las mismas pequeñas y medianas empresas europeas; y en el tema de que las licitaciones sean adjudicadas al mercado europeo, éstas sean responsables de dar una participación aunque sea pequeña a los

proveedores nacionales, es decir que estos se conviertan en socios, proveedores de otro tipo de servicios para las empresas europeas, de esta manera no perderán sus oportunidades y serán aliados de la empresa extranjera mejorando a su vez los bienes que proporcionan a la par que podrán adquirir nuevos conocimientos. En este punto existirían beneficios para ambas partes debido a que la UE lograría su objetivo, aumentar su participación en el mercado de contratación pública extranjero, en donde podría tener grandes beneficios por las ventajas que acompañan a sus bienes y servicios como lo son la tecnología, calidad y bajos costos, con lo que podrían obtener una buena cantidad de contratos y ganancias; y el Ecuador asegura a sus MIPYMES incluyéndolas en los procesos sin ser necesariamente actores principales e incluso brindándoles la oportunidad de aprendizaje y desarrollo.

Ahora, en lo referente a la reciprocidad de apertura de los mercados de contratación pública, sería conveniente que dentro del mercado europeo, las empresas ecuatorianas tengan una opción asegurada de asociarse con empresas nativas para poder ser más competitivas y adquirir la información y tecnología necesaria que permita el cumplimiento de los requerimientos establecidos en los pliegos de condiciones, aunque no lleguen a completar el proceso debido a las desventajas y dificultades que se mencionaron anteriormente, pero que logren al menos desenvolverse en otro mercado, donde existe una posibilidad de participar aunque sea en una visión de largo plazo.

¿Por qué sería este el mejor escenario? Si se logran resolver estas diferencias, reconociendo la desigualdad que existe entre las partes y debido a que la Unión Europea, ha expresado, que no es su intención aprovecharse del Ecuador, sino ayudar a su desarrollo, ésta constituiría la mejor forma de hacerlo y a su vez lograr su cometido de expansión de su participación extranjera en la contratación pública. Y para el Ecuador, sería la oportunidad de abrirse a la integración global, que es un tema en que muchos de los habitantes y sectores participantes cree que está rezagado y a la vez asegurar la protección de sus industrias de manera inteligente además de adquirir beneficios comerciales que Ecuador requiere para competir con Colombia y Perú en el ámbito global.

# CAPÍTULO V

# 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

## 5.1 Conclusiones

- La negociación del Acuerdo entre la Unión Europea y el Ecuador ha tenido varios desfases, por cuanto existen temas que no han podido ser resueltos con facilidad y han requerido de análisis complejos de las partes para determinar los beneficios o perjuicios de la firma del Acuerdo para ambas partes, los cuales son: propiedad intelectual, compras públicas y servicios.

  Entre ellos, uno de los temas más relevantes es la contratación pública puesto que siendo el Estado uno de los mayores demandantes de bienes y servicios en ambas economías, representando como se observa entre un 12 al 16% del PIB en las naciones, genera un conflicto al momento de negociar el ceder una proporción de este sector a un competidor en mejores o diferentes condiciones. La importancia de las compras públicas no radica solamente en el porcentaje de recursos que involucra sino también en cómo se desenvuelve el Estado en su relación con los operadores económicos y actores de su sociedad como proveedores, empresas y ciudadanos y en su eficiencia en el desarrollo de estas actividades.

- En cuanto al funcionamiento de las compras públicas en el Ecuador, este sector ha cambiado su estructura, debido al replanteamiento de la reconstrucción de lo público expuesto en el Plan de Desarrollo del Buen Vivir creado por la SENPLADES.

- El Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador pretende reunir a todas las partes interesadas de la contratación pública del país, tales como contratantes o compradores, oferentes o contratistas, organismos de control, de planificación, y de presupuesto.

- La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas, establece el uso de procedimientos electrónicos, lo que constituye una adaptación al sistema de globalización y eliminación de barreras

comerciales, promoviendo la participación de un mayor número de contratistas.

- De los objetivos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas, se puede concluir que éstos promueven la contratación pública y las compras públicas, siendo el aspecto más relevante el impulso a empresas nacionales hacia un mercado más competitivo.

- La Legislación actual del Ecuador beneficia la producción de empresas nacionales, fomentando su desarrollo mediante la mejora e innovación de los procesos de producción. Todo esto, a través de la participación en las licitaciones presentadas por el Estado. Es decir, el Estado Ecuatoriano pretende convertirse en uno de los mayores socios comerciales de las empresas nacionales.

  El sector de las compras públicas tiene gran importancia dentro de la economía del país, representando en el año 2011, el 14% del Producto Interno Bruto del País.

- Dentro del período 2008-2011, período de inicio del Portal Virtual de Compras Públicas, más de cinco mil entidades contratantes realizan sus funciones mediante este medio. Y dentro del primer semestre del año 2012, se han registrado 397 entidades, siendo 392 habilitadas, por lo que a finales del año 2012 se registrará una cifra mayor de registro en el año 2011.

- En cuanto a proveedores, en el primer semestre del año 2012 existen aproximadamente 14 000 proveedores registrados, de los cuales 10 000, aproximadamente, están habilitados. Es decir que éstos se encuentran en un estado de cumplimiento mucho mayor que en los pasados dos años, lo que permite concluir que existe un mayor conocimiento de los requerimientos y una mejora en el funcionamiento de las empresas proveedoras.

- En virtud de que uno de los objetivos principales de la Contratación Pública, dentro del Ecuador, establecido en la Constitución de la República, es priorizar los productos y servicios ofrecidos por la Micro, Pequeña y Mediana empresa, éstas presentan determinada preferencia sobre cualquier otra empresa que participe dentro de un proceso de contratación pública.

- Del presente estudio, se puede concluir que las conversaciones referentes a la negociación del Acuerdo Multipartes del Ecuador con la Unión Europea, prácticamente han llegado a un pare completo debido a que no se logra hasta el momento encontrar un punto de compromiso entre las partes.

- Siendo las compras públicas un tema sensible entre las partes, se ha determinado que las direcciones de ambos son completamente opuestas, lo que continúa alargando el tiempo previsto para la firma del Acuerdo con un resultado favorable.

- Las compras públicas en la Unión Europea representan el 16% aproximadamente de su Producto Interno Bruto, en donde su objetivo también es el de promover la participación de las pequeñas empresas. La participación de las pequeñas y medianas empresas en la contratación pública de la UE, varía entre países, pero conforman el 34% del valor de adjudicaciones y a su vez se encuentran bien posicionadas con un rol que abarca el 52% de aportación.

- Los acuerdos firmados por la UE con países latinoamericanos se basan en el modelo de acuerdo establecido por la Organización Mundial de Comercio, en donde uno los principios básicos es el trato nacional y no discriminatorio, es decir que se tratará a las empresas extranjeras igual que a las nacionales, sin actos discriminatorios y asegurado el principio de una competencia abierta y efectiva.

- Ecuador mantiene su posición en que las empresas nacionales deben tener preferencia en el mercado de contratación pública nacional sobre las empresas europeas, y la Unión Europea sostiene que debe tener un trato nacional en el mercado ecuatoriano para una competencia justa y competitiva entre empresas ecuatorianas y europeas, y así mismo sostiene que las empresas ecuatorianas tendrían un trato nacional en el mercado europeo; claro, esto es posible en teoría, más no en la realidad por cuanto las empresas ecuatorianas no poseen la capacidad de movilización o siquiera participación en los procesos de contratación pública europeos, ya sea en aspectos económicos o logísticos.

- En meses pasados se ha retrasado aún más el proceso de negociación, por factores externos. La Unión Europea se encuentra enfocada en el refinanciamiento y ayuda económica de las economías fallidas de sus miembros, tales como España, Grecia, Egipto e Italia principalmente, además de la lucha contra las diversas protestas y conflictos armados europeos. El Ecuador por otro lado se encuentra involucrado en defender su posición en al ámbito internacional defendiendo su apoyo a la libertad y desvincularse de las economías más fuertes, yendo así en contra de políticas como la de los gobiernos de Estados Unidos e Inglaterra. Una demostración más de las líneas opuestas que buscan ambas partes por lo cual, el resultado de este acuerdo se aleja cada vez más de la realidad.

- La firma del Acuerdo se reduce entonces a una posición patriótica y política más que a una estrategia comercial y de integración en el mercado internacional. Las consecuencias, sin embargo del retraso del Ecuador en lograr condiciones más favorables, no se verán reflejadas sino hasta después de un par de años cuando concluya el plazo de vigencia del SGP+ y los tratados de Perú y Colombia sean oficialmente ratificados y se practiquen con la UE, generando una clara ventaja sobre el producto nacional y su comercialización internacional.

- Uno de los principales intereses de la UE de participar en compras públicas en países extranjeros, es beneficiar a sus micro, medianas y pequeñas empresas, puesto que dentro del bloque europeo la participación de éstas se ve afectada por la participación de empresas multinacionales. Sin embargo, en virtud de las diferencias económicas existentes entre el bloque y países latinoamericanos, sus empresas pueden ingresar a los mercados latinoamericanos con ventajas notorias y así generar mayor conocimiento, expansión y producción en beneficio de su economía. Debido a la relación entre MIPYMES ecuatorianas y europeas, se logra observar una clara desventaja para las MIPYMES ecuatorianas. En otras palabras, una PYME Europea se constituye como una empresa grande ecuatoriana.

- Cuando se habla de elementos constitucionales, como lo son las compras públicas, donde un porcentaje significativo del Estado se dirige al desarrollo y beneficio interno del país, se debe considerar el porcentaje de apertura de participación en este sector a una

economía externa cuyos intereses no están enfocados sino en su propio desarrollo y ganancia, como normalmente se encuentran y se han visto defendidos históricamente por organismos internacionales a través de los años.

Se justifica entonces: ¿Ceder el control de un área de nuestra economía que tiene como objetivo el progreso de los pequeños productores y su inserción exitosa como participantes de la economía nacional para que logren una mayor competitividad, por un ahorro de aproximadamente 681 millones anuales[101] por concepto de aranceles de darse la firma del acuerdo?

Mientras la contratación por compras públicas alcanzó casi los 10 mil millones de dólares en 2011 y que más del 70% fue por parte de las MIPYMES, un ahorro de 681 millones con el acuerdo comercial no justificaría el acceso de la UE a esta área, donde las compañías privadas en igualdad de condiciones y sin tratos discriminatorios, tal como plantean las condiciones de la OMC en compras públicas y con las cuales se firmaría el acuerdo, ganarían varios de los contratos estatales por su avance tecnológico, bajos precios debido a economías de escala y alta calidad frente a los proveedores nacionales. Sin contar además con otros sectores como medicinas y químicos farmacéuticos, área de gran interés para el mercado europeo, debido a su clara ventaja y reconocimiento en el mercado mundial como uno de los mayores exportadores de químicos y aparatos médicos, donde se tiene gran rentabilidad y donde recientemente el gobierno ecuatoriano se encuentra aplicándolo dentro de las compras públicas.

- En cuanto a las normas tradicionales de negociación de la OMC, se puede observar que posterior a conocer los tratados firmados con otros países latinoamericanos, con antecedentes como la disputa del banano, el Ecuador se siente inseguro sobre los reglamentos internacionales que defienden el libre comercio y que en varias ocasiones se han dado casos de doble moral para beneficio de las economías más desarrolladas. Por ejemplo, por qué debe existir igualdad de condiciones en la participación de los sectores estratégicos de los países latinoamericanos, si sigue existiendo una discriminación comercial, como aranceles por volumen y demás

[101] Análisis Semanal #23, Junio 11, 2012. Walter Spurrier Baquerizo; Alberto Acosta Burneo. Página 5 haciendo referencia a datos de Europe online-Magazin, Mayo 31, 2012.

restricciones con las cuales lidio el Ecuador con la exportación del banano, y demás mecanismos que estuvieron impuestos por el mercado europeo por décadas.

- La normativa internacional de la OMC, son los parámetros oficiales para la negociación de este acuerdo, debido al delineamiento de ACP, el cual establece ciertos principio que tienen como objetivo estandarizar las prácticas con las que se deben negociar acuerdos de compras públicas entre las naciones, sin embargo, dentro de estas no se considera las condiciones asimétricas que hay entre las partes y aunque existe delineado un compromiso por parte de la UE para colaborar con las economías menos favorecidas, no se promueve un plano formal de reconocimiento de apoyo para un desarrollo y beneficio mutuo de ambos participes ya que se utilizan los beneficios arancelarios como una manera de presión y coacción para la busca de acuerdos comerciales y no como una manera de buscar, como dice la doctrina, una economía de mayor integración e interdependencia económica y comercial. Ya que se dejan de lado las necesidades específicas para el éxito del desarrollo no solo económico sino social y político, en donde necesariamente se deben manejar umbrales de protección por la diferencia de situaciones.

- Uno de los mayores problemas dentro de la negociación, es lo establecido en la Constitución de la República del Ecuador y lo establecido por la Organización Mundial de Comercio. La Constitución habla justamente de no otorgar un trato nacional a empresas extranjeras, y la preferencia dada a productores nacionales en cualquier proceso de contratación pública; mientras que la Organización Mundial de Comercio determina que no existirá un trato preferencial a la industria nacional en los acuerdos firmados entre países o bloques económicos ya que en temas de comercialización internacional todos tendrán las mismas oportunidades y beneficios.

  Esto definitivamente constituye el mayor problema en la negociación, por cuanto esta contradicción representa un punto sin salida en la negociación. En caso de que se otorgue un trato nacional a empresas extranjeras se violaría lo establecido por la Carta Magna, pero si no se respeta lo establecido en el Organización

Mundial de Comercio se iría en contra de principios internacionales de intercambio de bienes y servicios.

- Si bien se habla de que el Acuerdo en general será beneficioso para el sector empresarial y exportador por la importancia de la Unión Europea como socio comercial del Ecuador, y que el acuerdo serviría para cumplir con otro de los objetivos del gobierno, definido como la diversificación de destinos de exportación y de productos para tener una menor dependencia con la economía americana; en el sector compras públicas el país se encuentra en verdadera desventaja y el concepto de "liberación de barreras y apertura y trato igualitario" que maneja la UE perjudicaría grandemente a los micro, pequeños y medianos productores y proveedores del país debido a la falta de capacidad para competir con las condiciones que las empresas europeas pueden ofrecer. Aquí se debe considerar que no se puede ceder ante la "equidad" que la Unión Europea busca, puesto que no estamos en igualdad de condiciones, no poseemos el mismo avance tecnológico, inversión de capital ni capacidad productiva que las empresas europeas, que hacen que nuestros productos se dificulten en alcanzar los mismos niveles de calidad, precio y condiciones, por lo que debe existir un trato favorable para la empresa nacional que tiene menores recursos y que seguramente se interpondría con el desarrollo de las industrias a menos que se encuentren condiciones de colaboración y desarrollo compartido. Es decir, que la Unión Europea aporte con capital, tecnología y capacitación que provea de verdadero valor a la economía ecuatoriana.

En lo referente a la opinión interna de los proveedores del Estado sobre la potencial participación de la UE, mediante el acuerdo, existen dos tendencias de opinión, la primera que opina que el acuerdo fomentaría a la Inversión Extranjera Directa que es otro de los temas de interés en este argumento, mediante el cual se cree que el país podría lograr la entrada de capital extranjero que serviría no solo para tener una mayor fuente de ingreso sino de empleo, este grupo tiene serias preocupaciones sobre la perdida de IED en este periodo de gobierno y opinan que la economía se ha convertido absolutamente dependiente del capital del gobierno y por lo tanto del petróleo que constituye el mayor ingreso de capital del país; y si en el futuro, el precio de este cayera y se viera perjudicado el Presupuesto General del Estado que ha crecido en estos años debido

a la alza en el petróleo, se verían afectadas además todos los sectores dependientes, como son las compras públicas y el gasto público que mantiene a las industrias de la construcción, obras públicas al igual que a los micro, pequeños y medianos productores e industrias textiles, artesanales, entre otras. Mientras que con acuerdos comerciales, se daría una apertura para la entrada de empresas extranjeras para que exista una fuente adicional de ingresos, que además podrían traer de instalarse en país, fuentes de empleo alternativas, obligaciones tributarias y demás.

- Por otro lado, las micro, pequeñas y medianas empresas tienen una visión llegar a ser reemplazadas por empresas extranjeras que ofrecerán mejores productos y lograrán mejores acuerdos con el Estado en licitación pública debido a que ellos no cuentan con los recursos ni la posición estratégica para competir por lo que serán rápidamente absorbidos por la nueva participación de darse en igualdad de condiciones, mientras que actualmente se encuentran absolutamente favorecidos por el gobierno.

- Por lo tanto, la firma del Acuerdo entre la UE y el Ecuador seguirá aplazándose mientras sigan existiendo contradicciones en las posiciones de las partes y no se planteen puntos medios dentro de la negociación. Por lo que las condiciones con las que actualmente se negocian las compras públicas no son favorables para ambas partes, es más son absolutamente opuestas e implican grandes cambios para llegar a un consenso. Para Ecuador, sería el cambio y reestructuración de su constitución y plan de desarrollo económico a favorecer al sector más vulnerable de toda la industria nacional o para la Unión Europea, el desprenderse de las políticas internacionales y ceder todas sus ventajas mediante la anulación de la búsqueda de un trato igualitario y apertura de oportunidades ventajosas para sus empresas.

## *5.2 Recomendaciones*

- Para que la firma del Acuerdo suceda, las partes deberían llegar a un acuerdo, en donde no se vulneren principios de ninguna de las partes, es decir que se le otorgue al Ecuador un determinado porcentaje de participación fija en la contratación pública, y el intercambio de información y tecnología con empresas europeas; y así mismo un porcentaje de participación fija para empresas europeas en el mercado ecuatoriano.

- El Ecuador debería negociar de mejor forma las condiciones de la firma del Acuerdo, considerando su posición en desventaja frente a la Unión Europea, así como la finalización del SGP+ y las implicaciones que esto podría traer a la economía nacional, especialmente a las MIPYMES frente a sus competidores de países vecinos, quienes sí han firmado el Acuerdo con la UE.

- En caso de continuar con las negociaciones, las partes deberían proveer mayor seguridad en los temas de mayores dudas en lo referente a las compras públicas, es decir el Ecuador podría requerir la aplicación de umbrales de participación en este sector para las adjudicaciones y a cambio se ofrecería una mayor seguridad jurídica como la negociación paralela de un TBI para proveer de normas claras a las empresas extrajeras.

- En cuanto al tema comercial, se deben considerar mejoras arancelarias significativas no solo para el banano, debido que existen productos de menor importancia como el brócoli, el atún y las flores que se verían afectados en un mayor porcentaje sin el SGP+. El posible desarrollo del sector exportador mediante este acuerdo podría significar la creación de empleo y crecimiento de varias industrias, incluso la diversificación de productos en este aspecto si se logran beneficios a largo plazo, significaría una gran ayuda a los productores y familias ecuatorianas, por lo que no se debe desechar el continuar con las negociaciones.

# 6. BIBLIOGRAFÍA


- AGUILAR, José Luis, LÓPEZ, Daniel, y PÉREZ, Antonio José: "Manual de Contratación Pública", Corporación de Estudios y Publicaciones, Quito, Ecuador, 2011.

- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR: "Constitución de la República del Ecuador", Montecristi, Ecuador, 2008.

- ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR: "Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública", Registro Oficial Suplemento 395 de 04 de agosto de 2008, Montecristi, Ecuador.

- HASSON, Eliel: "Perspectivas del Mercado de Compras Públicas en la Unión Europea", Trade& Legal Consulting, Noviembre de 2006.

- JÁCOME, Hugo: "El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea", FLACSO, Quito, Ecuador, 2012.

- ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO: "Acuerdo plurilateral sobre Contratación Pública" http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

- SENPLADES: "Plan Nacional de Desarrollo para el Buen Vivir 2009-2013", Registro Oficial Suplemento 144 de 05 de marzo de 2010.

- Sistema Nacional de Compras Públicas, Registro Oficial 66 de 18 de abril de 2007.

- HILL, W. L. Charles: "Negocios Internacionales, Competencia en el Mercado Global" McGraw-Hill Interamericana, Sexta Edición, 2007.

- UTRIA, D. Rubén: "El Desarrollo de las Naciones, Hacia un nuevo paradigma", Sociedad Colombiana de Economistas, 2002.

- VERGARA, Bonilla Mónica: "Unión Europea Socio Comercial ¿En Riesgo?, Subdirección de Investigación de IDE Business School, Abril de 2012.http://www.ideinvestiga.com/ide/documentos/compartido/gen--004481.pdf

- DG ENTERPRISE AND INDUSTRY: "Evaluation of SMES' access to public procurement markets in the EU", Final Report, September 2010.

- INSTITUTO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, Portal de Compras Públicas, http://www.incop.gob.ec/incop/

- INCOP; BID: "Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador", Metodología OCDE-CAD, Mayo 2011.

- EUROPEAN COMMISSION: Trade, Growth and World Affairs Trade Policy As A Core Component Of The EU's 2020 Strategy, 2010. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf

- Portal de información de la Unión Europea: http://europa.eu/youreurope/business/profiting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/index_es.htm

- EUROPEAN COMMISSION: "The EU Single Market" http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/e-procurement/index_en.htm

- MINISTERIO DE COMERCIO, INDUSTRIA Y TURISMO, REPÚBLICA DE COLOMBIA: Acuerdo Comercial con la Unión Europea, Principales resultados, 2010.

- Portal de Contratación Pública Europea TED: http: ted.europa.eu

- Portal de Contratación Pública Europea Simap: http://simap.europa.eu/index_es.htm

- STEINBERG, Federico: "La nueva teoría del comercio internacional y la política comercial estratégica". Universidad Autónoma de Madrid, 2004.

- STIGLITZ E. Joseph: El malestar en la globalización. Edición 2002.

- MARTÍNEZ VERA, Rogelio: "Legislación del Comercio Exterior" McGraw-Hill Interamericana, Tercera Edición, 2006.

- MARTÍNEZ VERA, Rogelio: "Fundamentos de Derecho Público" McGraw-Hill Interamericana, Tercera Edición, 2003.

- Correa, María Carlos: "Derecho de la Competencia", Editorial de Ciencia y Cultura, Ciudad Argentina, 2000.

- DREWES Lorena, ROZENWURCEL, Guillermo:" El desafío del desarrollo para la Argentina en un contexto mundial incierto"

15, 16 y 17 de agosto 2012 Trabajo: Las Pymes y las Compras Públicas, Herramientas de tipo vertical: Página 11.

- Delegación de la Unión Europea en el Ecuador; "Relaciones políticas y económicas". http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/eu_ecuador/political_relations/index_es.htm

# *ANEXOS*

## *Lista de Abreviaturas*

- UE: Unión Europea
- EU: European Union
- PYMES: Pequeñas y Medianas Empresas
- SMES: Small and Medium Enterprise
- SGP+: Sistema General de Preferencias Plus
- GSP: Generalized System of Preferences
- AdA: Acuerdos de Asociación
- OMC: Organización Mundial de Comercio
- FMI: Fondo Monetario Internacional
- GATT: General Agreement on Tarifs and Trade
- SEMPLADES: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo
- INCOP: Instituto Nacional de Contratación Pública
- SNCP: Sistema Nacional de Contratación Pública
- LOSNCP: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
- RUP: Registro Único de Proveedores
- PIB: Producto Interno Bruto
- SIC: Subasta Inversa Corporativa
- TED: TendersElectronicDaily
- AEIE: Agrupaciones Europeas de Interés Económico
- AELC: Asociación Europea de Libre Comercio
- AECT: Agrupaciones Europeas de Cooperación Territorial
- SE: Sociedades Europeas
- SCE: Sociedades Cooperativas Europeas
- CAN: Comunidad Andina de Naciones
- TLC: Tratado de Libre Comercio
- MIPYMES: Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
- ACP: Acuerdo Plurilateral sobre Contratación Pública
- CARIFORUM: Foro de Países del Caribe
- TBI: Tratado Bilateral de Inversión
- IED: Inversión Extranjera Directa