



Secretaría Nacional  
de Planificación y  
Desarrollo



Implementada por  
**giz**  
Deutsche Gesellschaft  
für Internationale  
Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

## **PROGRAMA DE COOPERACIÓN TÉCNICA ECUATORIANA – ALEMANA**

### **FORTALECIMIENTO DEL BUEN GOBIERNO**

#### **CONSULTORÍA:**

**“Análisis de las políticas de contratación pública de los países  
que conforman REDEPLAN  
y su vinculación con el desarrollo del país”**

### **DOCUMENTO ESTRATEGICO**

En el presente documento se expresan de forma concreta los motivos estratégicos de porque es conveniente aplicar políticas para el desarrollo a través de las compras publicas.

## **CAPITULO 1 . PUNTO DE PARTIDA**

### **Punto 1: Porque son estratégicas las compras publicas:**

El gasto público como uno de los principales instrumentos de la política fiscal, presenta tres funciones principales (Musgrave, 1959): i) estimular y estabilizar la economía; ii) redistribuir el ingreso y riqueza a los sectores más vulnerables; y iii) asignar los recursos públicos de forma eficiente con el fin de proveer los bienes y servicios requeridos por la sociedad.

la adquisición de bienes y servicios, constituye una herramienta potencial para alcanzar el cumplimiento de las tres funciones descritas a favor del desarrollo nacional.

En los países integrantes de REDEPLAN, las compras públicas de bienes y servicios representaron, para período 1990-2012, una cifra entre el 10 y el 15% <sup>1</sup>del gasto público regional.

El Estado, a través de su poder de compra, posee una capacidad insustituible de influir en el diseño de políticas públicas de desarrollo, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios más adecuados en términos sociales, ambientales y económicos además que contrarrestan fallas del mercado.

### **Punto 2. Homogeneidad en las instituciones:**

En todos los países integrantes de REDEPLAN, las entidades del Poder Ejecutivo, además de ser las responsables de la administración del sistema de compras, tienen por ley asignado un rol supervisor. Las funciones de fiscalización la realizan las contralorías o cortes de cuenta, cumpliendo un papel de control externo e independiente. Todos los países relevados cuentan con un marco legal bajo el cual se regulan sus adquisiciones de bienes y servicios para las dependencias del Estado, las entidades descentralizadas, autónomas, unidades ejecutoras y gobiernos locales

### **Punto 3. Que mecanismos para favorecer la producción nacional son aplicados:**

Se destacan como buenas prácticas la implementación de diversos mecanismos de preferencia y la capacitación.

El mecanismo más difundido es el de preferencia en el precio, la visión por parte del consultor al respecto es que por sus características es la herramienta de más fácil reglamentación y aplicación, aunque puede no ser la más eficiente en los esfuerzos del Estado por desarrollar la producción nacional.

Se destaca la capacitación como buena práctica ya que la misma es utilizada en todos los países que integran REDEPLAN. Se imparte capacitación tanto en normativa de contratación pública como en el uso de los portales web.

---

<sup>1</sup> CEPAL. Evolución composición del Gasto Público en América Latina y el Caribe año 1990-2012

### Mecanismos de preferencia

Para ilustrar rápidamente los mecanismos aplicados se elaboro la siguiente tabla:

Países	Regímenes de preferencia				
	Desarrollo de proveedores	Márgenes de preferencia	Reserva de Mercado	Umbrales	Subcontratación
BOLIVIA					
COLOMBIA					
COSTA RICA					
ECUADOR					
HONDURAS					
PARAGUAY					
PERÚ					
URUGUAY					
VENEZUELA					

### Punto 4: Existen dificultades para el acceso a las Compras Publicas.

Se detectan barreras al ingreso y/o permanencia de los proveedores locales en las compras públicas de los países REDEPLAN definidas de la siguiente manera:

**Problemas de sustentabilidad.** Cuando una empresa contrata con el Estado, en muchos casos sucede que trabaja exclusiva o casi exclusivamente para cumplir con ese contrato ya que generalmente el Estado demanda volúmenes importantes. Por ello, si el organismo estatal no cumple con los pagos en fecha se genera un problema de sustentabilidad, peligra la continuidad de la actividad de la empresa y, en algunos casos al cierre.

**Informalismo.** Los costos de ingresar en la formalidad son elevados y no aseguran el acceso a las compras públicas.

**Financiamiento,** a veces no son conocidas las líneas de crédito o en otros casos los requisitos no están al alcance general.

**Capacidad de producción limitada** que puede no llegar a satisfacer los requerimientos de los contratos con el Estado.

**Atraso en los pagos,** por parte de la administración pública genera problemas de iliquidez para la empresa.

**Exigencia de garantías**, imposibilidad de inmovilizar dinero o valores para garantizar el cumplimiento de un contrato durante un prolongado periodo de tiempo.

---

## **CAPITULO 2. CONCLUSIONES DEL TRABAJO - PROPUESTA DE LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS**

### **Lineamiento 1: PLAN PILOTO DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN PAÍSES REDEPLAN**

Evaluadas y relevadas las distintas realidades en los países del grupo, en este punto se propone un PLAN PILOTO tendiente a nivelar algunos ejes críticos dentro de la organizaciones de compra que permitan avanzar en la concreción de compras regionales.

#### **I. Programa de Certificación Regional del comprador publico**

El Objetivo General de promover la obtención de un Certificado Regional del comprador publico, es homogenizar la capacitación y habilidades requeridas para el desarrollo de la actividad, aportando a los actores involucrados en las Compras Públicas herramientas adecuadas a sus necesidades, para que sean capaces de interactuar de manera ética, eficiente, eficaz y transparente dentro del Sistema de Compras del Estado.

#### **II. Catalogo unificado**

Si bien todos cuentan con un portal de información de las compras estatales, no todos brindan las mismas funcionalidades a los usuarios y teniendo en cuenta las posibilidades de integración entre los países de REDEPLAN, se considera necesario la conformacion de un catalogo unificado que facilite la interoperabilidad entre los sistemas de compras.

#### **III. Observatorio para la Integración**

La constitución de un Observatorio de las Compras Publicas para los países integrantes de REDEPLAN seria una valiosa herramienta de investigación y divulgación de los proyectos, avances y características de las adquisiciones gubernamentales, su diseño estará enfocado en apoyar la toma de decisiones de los líderes de los Gobiernos Nacionales y Subnacionales.

#### **IV. Detección de oportunidades**

Conjuntamente con la investigación a través del Observatorio REDEPLAN, es de vital importancia relevar periódicamente el mercado regional en sus importaciones y exportaciones, interactuando con organizaciones productivas y gremiales empresariales, de forma de implementar motores de búsqueda que permitan identificar capacidades productivas nacionales y subnacionales, como su capacidad de poder satisfacer la demanda regional alcanzando a sustituir importaciones extra regionales.

## **Lineamiento 2: COMPRAS PUBLICAS COMO MOTOR DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN - PROPUESTA DE ACCIONES A IMPLEMENTAR.**

En este punto el consultor propone acciones concretas que tienen como objetivo central generar un espacio sobre la temática de las compras públicas y el papel que el Estado podría cumplir, a través de esta herramienta, para contribuir a un proyecto de desarrollo nacional mediante el empuje de las compras estatales.

### **I. INTEGRACIÓN PRODUCTIVA - Compras publicas con enfoque de desarrollo local.**

Se propone promover a través de las compras publicas la creación y organización de regiones de desarrollo fronterizo con participación de gobiernos sub nacionales limítrofes.

Los territorios próximos a los países vecinos constituyen verdaderas zonas de integración, puesto que tienen lazos muy estrechos por la historia, cultura e incluso el idioma. Por estas razones el Estado nacional con la coordinación de las gobernaciones subnacionales pueden, a través de las compras publicas, promover y apoyar la creación y organización de regiones de desarrollo fronterizo.

El proceso de integración productiva proponemos que sea visto como una de las vías para la consolidación del mercado regional promoviendo la participación activa de las micro, pequeñas y medianas empresas.

La promoción de la integración productiva implica el desarrollo de un conjunto de nuevas ventajas competitivas a partir de la complementación productiva y la especialización interna entre todos los países.

### **II. Porque impulsar a SECTORES PRODUCTIVOS estratégicos.**

Si bien los instrumentos de preferencias a la producción local existen desde tiempo atrás, esta comprobado, que no han tenido el impacto buscado en el desarrollo de sectores productivos que generen alto valor agregado y cadenas de valor que tengan efecto derrame en la sociedad.

Por esto proponemos impulsar actividades productivas teniendo en cuenta factores como: su contribución al PIB nacional, desarrollo sustentable, acceso a comercio exterior, aporte a la elevación del nivel educativo, social y técnico; cuyo desarrollo además construya innovación y progreso tecnológico

Hecho un relevamiento entre los países e REDEPLAN encontramos algunos sectores productivos que encajan con los perfiles manejados anteriormente: informática, electrónica y comunicación, energías renovables, siderúrgica, metalúrgica y derivados, farmacéutica, química e industrias derivadas, construcción, extractivas y alimenticia.

## **Lineamiento 3: COMPRAS PUBLICAS EN BLOQUE vs TLCs**

Cada vez más los países guardan una interdependencia comercial, lo que ha fomentado la suscripción de diversos acuerdos comerciales, en los cuales se crean derechos y obligaciones entre los Estados parte. Estos se otorgan concesiones mutuas, teniendo como meta ir eliminando barreras arancelarias y medidas no arancelarias para bienes, así como ir liberalizando la prestación de servicios a escala

internacional, incrementar el acceso a los mercados y desarrollar normas para la competencia leal.

La política comercial de los países REDEPLAN desde la década de 1990 se ha caracterizado por seguir esta tendencia, centrada en la suscripción de una serie de tratados de libre comercio (TLC), con el objetivo de mejorar las condiciones de acceso de sus productos en los mercados externos. Pero como contrapartida, esto ha conllevado abrir sus mercados nacionales a la competencia, lo que ha incidido negativamente en las mipymes, cuyo mercado es el local.

Los TLC incluyen regulaciones para el intercambio comercial de bienes y servicios. El porcentaje de comercio cubierto por estas regulaciones es cada vez mayor. Si a los TLC en vigor se le suman las normas del Mercado Común Centroamericano (MCCA) – constituido en 1963–, más los tratados cuyas negociaciones se han cerrado y están en proceso de ratificación, este porcentaje oscila entre el 80 y el 85%, según país dejando escaso margen para avanzar en compras grupales.

Considerando el interés manifestado de varios países integrantes de REDEPLAN que tienen intención de realizar compras en bloque, en este punto quiero hacer una consideración es la siguiente. Producto de los acuerdos firmados -TLCs- de los países integrantes de esta red tienen compromisos asumidos que los obligan a comprar productos “patente”<sup>2</sup>. Esto que significa, un bien ó servicio patente tiene un costo muy superior a uno genérico, con una relación de precios de 3-5 veces a 1 y en algunos casos con costos superiores a esta relación. Por lo tanto consideraría eficiente - básicamente por tema costos- este tipo de acuerdos para las compras regionales, entre aquellos países que tengan las mismas posibilidades para no subir los costos en otros casos de manera innecesaria.

---

<sup>2</sup> En el tema de patentes la protección a la propiedad intelectual permite registrar un procedimiento o un producto que resuelva un problema técnico. Este procedimiento o producto debe ser innovador, nuevo y resultar útil para la sociedad. La patente le da al productor un derecho exclusivo de producción y explotación comercial por un tiempo determinado.

Cuando se acerca la fecha de expiración de la patente de un bien las empresas se apresuran a encontrarle una mejora así sea insignificante, o un nuevo uso para así poder gozar por más tiempo de la exclusividad. De inmediato lanzan intensas campañas de publicidad para convencer a los compradores y a los consumidores de que la “nueva” versión es mejor que la anterior, aunque sea más costosa.

Debemos tener en cuenta que Estados Unidos exporta su modelo de protección a la propiedad intelectual a los países con los que negocia acuerdos comerciales, solicitando la ampliación del plazo de 20 años de la patente por “mejoras” en el producto. Patentes de segundos usos. Las patentes de segundos usos no son una “invención” sino un simple “descubrimiento” que no agrega nada nuevo al estado de la técnica. Por medio de estas patentes las multinacionales podrían llegar a proteger muchos bienes que por su antigüedad o por cualquier otro motivo no hayan podido patentar en algunos países y podrían lograr protecciones prácticamente vitalicias, en la medida que el inventor siempre podrá reportar un nuevo uso.