

UNIVERSIDAD TÉCNICA DE BABAHOYO



VICERRECTORADO DE INVESTIGACION Y POSTGRADO



PROCESO DE TITULACIÓN

EXAMEN COMPLEXIVO

INFORME DE PROYECTO PROFESIONAL

PREVIO A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE:

MAGÍSTER EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS

TEMA:

SISTEMA DE CONTRATACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

MAESTRANTE:

CPA. Ruth Ketty Acurio Contreras

TUTORA.

Ing. Sara Torres Díaz, MSC

Noviembre, 2020

AGRADECIMIENTO

Le agradezco a Dios por haberme acompañado y guiado a lo largo de mi carrera, por ser mi fortaleza en los momentos de debilidad y por brindarme una vida llena de aprendizajes, experiencias y sobre todo felicidad. Le doy gracias a mis padres por apoyarme en todo momento, por los valores que me han inculcado, y por haberme dado la oportunidad de tener una excelente educación en el transcurso de mi vida. Sobre todo, por ser un excelente ejemplo de vida a seguir.

DEDICATORIA

El presente trabajo investigativo lo dedico principalmente a Dios, por ser el inspirador y darnos fuerza para continuar en este proceso de obtener uno de los anhelos más deseados.

A mis padres, por su amor, trabajo y sacrificio en todos estos años, gracias a ustedes he logrado llegar hasta aquí y convertirnos en lo que somos. Ha sido el orgullo y el privilegio de ser nacido de ustedes, son los mejores padres.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| Introducción..... | 1 |
| Resumen Ejecutivo | 3 |
| Capitulo I. Desarrollo | 6 |
| Antecedentes..... | 6 |
| Plexo Normativo..... | 7 |
| Capitulo II. Análisis de los resultados | 11 |
| Capitulo III. Conclusiones y recomendaciones | 17 |
| Conclusiones..... | 17 |
| Recomendaciones | 19 |

Introducción

El estado ecuatoriano es la entidad de mayor contratación de obras, sean estas: bienes y servicios. La contratación pública dentro del Ecuador se ve justificada mediante el peso de la economía, del mismo modo que procura alcanzar los objetivos estratégicos; bajo ese mismo orden de ideas, es evidente que la contratación pública cumple una función económicamente relevante en el Ecuador, tanto cualitativa como cuantitativa.

La contratación pública es un componente importante, desde una perspectiva financiera, los mercados son entes notables por el alto porcentaje del PIB que representaron el 11% en el año 2013 y un 8% en el 2014 en el Ecuador; por ende, abarca cifras relevantes de múltiples mercados y de diferentes sectores.

Además, promueve la productividad nacional, fortaleciendo la economía; asimismo, gracias a las políticas y las relaciones con ofertantes extranjeros; además del valor agregado que representa para la recaudación tributaria nacional, el área de desarrollo de una economía popular, se ve favorecida con la incorporación de varios colectivos sociales en la actividad económica y el acceso adecuado a mercados de operadores económicos.

Los elementos mencionados anteriormente, han servido como indicadores en el área de la contratación pública que consciente la valoración de la salud financiera del país, además de medir la economía de los sectores de exportación petroleros y de los no petroleros. En igual forma, la contratación pública favorece el ingreso monetario de las empresas y personas naturales, sin embargo, la distribución y la orientación de la riqueza hacia gran parte de las actividades económicas del país no está garantizada.

Su impacto en la economía popular indica que el dinero que se genera a través de la contratación pública se debe valorar de forma cualitativa. Adicionalmente, desde el margen constitucional, la economía popular considera al ser humano en ágil y constante crecimiento.

Adicionalmente, la contratación pública desde la perspectiva jurídica es una actividad regulada fuertemente por la normativa. Un sistema que permite la correlación de los actores de derecho privado con los de derecho público. Un sector controlado en su mayoría por políticas públicas. De acuerdo a las características mencionadas, se puede conceptualizar como apta, ágil, amplia y directa para las actividades normativas del Estado, en comparación con otros sectores de la economía nacional; en este marco contextual, el control de la contratación pública en buenas prácticas empresariales y en favor de la libre competencia, establece competencias de la Superintendencia de Control del Poder de Mercado; entidad estatal que suplementa y no invade o sustituye la zona propia del Servicio de Contratación Pública.

Resumen Ejecutivo

Como parte de las estrategias diseñadas para combatir los problemas, Ecuador ha implementado un nuevo sistema denominado Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación pública, cuya herramienta principal es el Portal de Contrataciones Públicas del Ecuador.

El objetivo de este caso de estudio es evaluar los primeros impactos y posibles consecuencias a partir de la implementación del nuevo sistema de contrataciones públicas. En el mismo, se parte del análisis elaborado por el Gobierno Ecuatoriano con el apoyo del Instituto del Banco Mundial, en el año 1999. Dicha investigación indica que las contrataciones públicas constituyen una de las áreas de acción gubernamental más propensa a ser declaradas desiertas.

En ese mismo sentido, se detallan los errores y ajustes realizados en la implementación del sistema de contrataciones, así como los principales resultados obtenidos desde su aplicación, tales como el aumento del número de oferentes, mayor transparencia en los procesos de contratación, ahorro para el Estado y aumento de la confianza de la ciudadanía.

Como principales recomendaciones se mencionan la elaboración de una estrategia de monitoreo e intervención activa que permita remediar oportunamente los frecuentes errores de conceptos propios de la implementación de un nuevo sistema, además de capacitaciones constantes a la ciudadanía sobre la normativa legal vigente para el portal de compras públicas.

Palabras claves: Presupuesto - Tipo de adjudicación - Comisión Técnica - Autoridades.

Executive Summary

As part of the strategies designed to combat the problems, Ecuador has implemented a new system called the Organic Law of the National Public Procurement System, whose main tool is the Ecuadorian Public Procurement Portal.

The objective of this case study is to evaluate the first impacts and possible consequences from the implementation of the new public procurement system. It starts from the analysis prepared by the Ecuadorian Government with the support of the World Bank Institute in 1999. Said research indicates that public contracting is one of the areas of government action most likely to be declared void.

In the same sense, the errors and adjustments made in the implementation of the contracting system are detailed, as well as the main results obtained from its application, such as the increase in the number of bidders, greater transparency in the contracting processes, savings for the State and increased confidence of citizens.

The main recommendations include the development of a monitoring and active intervention strategy that allows timely remedying the frequent errors in concepts typical of the implementation of a new system, in addition to constant training for citizens on the current legal regulations for the purchasing portal. public.

Capítulo I. Desarrollo

Antecedentes

Desde la caída del neoliberalismo en el Ecuador, varias han sido las medidas adoptadas por el estado con la finalidad de reducir la corrupción en el país. En el año 1999, el Gobierno junto con el Banco Mundial realizaron otro estudio denominado “Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público”, a través de una encuesta realizada a usuarios de servicios públicos, empresarios y funcionarios públicos. Uno de los resultados del estudio señala que las instituciones más propensas a incurrir en prácticas de corrupción, en orden de importancia, son las siguientes:

1. Poder Judicial

2. Aduanas

3. Contraloría

4. Contrataciones Públicas y Licitaciones

5. Agencia Nacional de Tránsito

Esta investigación sirvió de base para la creación del Plan Nacional de Integridad que comprende las áreas de Justicia, Contrataciones Públicas y Aduanas. A continuación, se expone el plexo legal para la contratación pública del Ecuador.

Plexo Normativo

Codificación a la Ley de Contratación Pública. Registro Oficial No. 272 de 22 de febrero de 2001.

Codificación a la Ley de Consultoría. Registro Oficial No. 455 de 05 de noviembre de 2004.

Código Civil Codificado. Registro Oficial Suplemento No. 46 de 24 de junio de 2005.

Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Registro Oficial Segundo Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010.

Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008.

Decreto Ejecutivo 1515, Registro Oficial Suplemento No. 5 de 31 de mayo de 2013.

Decreto No. 872. Registro Oficial Suplemento No. 531 de 09 de septiembre de 2011.

Estatuto de Contratación para la Administración Pública (Colombia). Diario Oficial de 28 de octubre de 1993.

Estatuto de Régimen Jurídico de la Función Ejecutiva. Registro Oficial No. 536 de 18 de marzo de 2002.

Ley de Consultoría. Registro Oficial No. 136 de 24 de febrero de 1989.

Ley de Contratación Pública. Registro Oficial No. 501 de 16 de agosto de 1990.

Ley de Contrataciones del Estado (Perú). Diario Oficial El Peruano de 04 de junio de 2008.

Ley de Licitaciones. Registro Oficial No. 364 de 30 de octubre de 1964.

Ley de Licitaciones. Registro Oficial No. 656 de 28 de diciembre de 1965.

Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas. Registro Oficial No. 486 de 04 de febrero de 1974.

Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas. Registro Oficial No. 159 de 27 de agosto de 1976.

Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas. Registro Oficial No. 258 de 27 de agosto de 1985.

Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Registro Oficial No. 349 de 31 de diciembre de 1993.

Ley Orgánica de Empresas Públicas. Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008.

Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Segundo Suplemento del Registro Oficial del 14 de octubre de 2013.

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado. Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de junio de 2012.

Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado. Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004.

Reglamento General de la Ley de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento No. 673 de 29 de abril de 1991.

Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento No. 588 de 12 de mayo de 2009.

Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento No. 622 de 19 de junio de 2002.

Resolución INCOP No. 45-2010. Registro Oficial No. 254 de 10 de agosto de 2010.

Reglamento Sustitutivo del Reglamento General de la Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada. Registro Oficial Suplemento No. 581 de 02 de diciembre de 1994.

Reglamento para el Control de la Discrecionalidad en los Actos de la Administración Pública. Registro Oficial No. 686 de 18 de octubre de 2002.

Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado (Perú). Diario Oficial El Peruano de 28 de junio de 2008.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución No. RE-INCOP-2013-0000085.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resoluciones Nos. RE-INCOP-2013-0000090 y RE-INCOP-2013-000020.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución INCOP No. 054-2011.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resoluciones INCOP Nos. 053-2011 y INCOP-RE-2013-0000101.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución INCOP No. RE-2013-0000089.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Montos de Contratación.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución INCOP No. 062-2012.

Servicio Nacional de Contratación Pública. INCOP No. 039-2010.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución INCOP No. 022-2009.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución No. INCOP-2013-81.

Servicio Nacional de Contratación Pública. Resolución No. INCOP 041-2010.

Capítulo II. Análisis de los resultados

Según los resultados de la encuesta del año 1999, sólo el 14% de las empresas encuestadas participaban en licitaciones públicas y remates, debido principalmente a la alta corrupción percibida, tal como la existencia de pagos ilícitos requeridos por los funcionarios, además de la complejidad del proceso de compra, falta de transparencia en los procesos que garanticen los resultados y el elevado costo del proceso.

Los resultados demostraron que el proceso de licitaciones es ligeramente más transparente en los gobiernos locales que en el gobierno central, aunque la diferencia no es muy significativa.

Desde el punto de vista de la percepción de corrupción, las contrataciones públicas, que dependen del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), es una de las áreas de acción gubernamental más propensas a actos de corrupción.

El mismo estudio señala que el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) figura entre los que poseen menores estándares de desempeño institucional, el cual incluye calidad, cantidad, costo, acceso a los servicios y reducción de la pobreza. En cuanto a las características de gobernabilidad, se incurren en malas prácticas debido al abuso de discrecionalidad en todas sus dimensiones, sean éstas por falta de reglas claras,

mal confeccionadas, contradictorias o la falta de aplicación de las mismas; además los bajos recursos financieros hacen insatisfechos el flujo de demanda del producto esperado, una falta de transparencia en los flujos de información organizacional, prácticas deficientes del servicio al ciudadano, y un alto nivel de peso regulatorio.

Por tanto, las contrataciones públicas se ven afectadas por las fallas institucionales: propicia el clientelismo, la poca transparencia, la baja participación ciudadana y el escaso concurso de oferentes.

Desafíos

A fin de mejorar y transparentar las contrataciones públicas, aprovechando el potencial de las nuevas tecnologías de información y comunicación, el gobierno ecuatoriano implementó el portal de la Dirección General de Contrataciones Públicas como parte de su agenda de fortalecimiento de las instituciones públicas. Al principio de la implementación del portal se encontraron algunos inconvenientes, sobre todo desde el punto de vista de la gobernabilidad. Algunas instituciones publicaban solamente determinadas contrataciones en el portal de la Dirección de Contrataciones, a fin de beneficiar con la adjudicación a ciertas empresas.

Un caso reciente publicado en un matutino local, hace referencia a un hecho concreto en la que la Secretaria de Derechos Humanos realizó compra directa de carne sobrefacturada y aparentemente producto del robo de ganado para consumo de los presos de las cárceles, por la suma de 1'045.458; monto que supera ampliamente el límite de compras directa, pero además, la carne vacuna está cotizada a nivel interno a un precio que ronda los \$6,30 el kilo, la empresa beneficiada con la compra directa estaría vendiendo el producto a \$8,50 el kilo a la Secretaria de Derechos Humanos, situación que empeoró por dicho sobreprecio. Por otra parte, la carne transportada no tiene el certificado sanitario expedido por el veterinario asignado al matadero habilitado por SENACSA (Servicio Nacional de Control y Salud Animal), tampoco los sellos obligatorios en el muslo, costilla y paleta, considerándose, por ello, como producto del abigeato.

Por ende, se entiende que no es suficiente elaborar leyes, además se debe contar con sistemas administrativos idóneos; el nuevo sistema de contrataciones requiere de un tiempo para que los actores políticos y económicos se empoderen de él, de modo que asuman como un procedimiento válido para la Ley de Contrataciones Públicas con el objetivo de progresar los niveles de gobernabilidad en el país.

Por otra parte, las últimas estimaciones de morosidad en el pago de tributaciones son bastante elevadas y ante la falta de mayor coordinación, principalmente en el intercambio de información entre las diferentes dependencias del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), algunas instituciones públicas han realizado contratos con empresas deudoras del fisco.

En efecto, la deficiente cobertura de conexiones telefónicas, la escasa infraestructura informática y de comunicaciones, y la falta de recursos humanos capacitados en esta área, principalmente en el interior del país, hace que la implementación de la contratación pública vía Internet encuentre dificultades para su amplia difusión y utilización. También, el Sistema Oficial de Contratación Pública pretende que el portal de contrataciones públicas del Ecuador se convierta en el más moderno y amigable de la región. Con ese objetivo, se está elaborando el anteproyecto de la Ley de Firma Digital, la cual se encuentra en etapa de audiencia pública, para posteriormente ser presentado a la Asamblea Nacional para su estudio y sanción.

Para el 2022 se tiene previsto el desarrollo del proyecto “Cabinas de Contratación”, que consiste en dotar a los municipios de equipos informáticos, mobiliario, y servicio de Internet por un año, para facilitar el acceso a la información de todos los habitantes del país. Dichos bienes serán donados a los Municipios por el Gobierno Nacional.

Acciones Realizadas

Teniendo como referencia la experiencia del gobierno electrónico a nivel mundial y la importancia de la participación ciudadana en el control, El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador ha creado el Sistema de Información de Contrataciones Públicas que cuenta con módulos y enlaces que permiten a la sociedad civil el acceso a todo el proceso de contratación de las instituciones del Gobierno central, regional y local, desde la programación anual de adquisiciones, pasando por los llamados a licitación, publicación de pliegos, invitación a concursar para contrataciones directas, resultados de adjudicaciones, etc.

Para evitar las adjudicaciones arbitrarias, se creó el Código de Contrataciones, incorporado al Sistema de Contabilidad (SICO) del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), a fin de habilitar el pago a proveedores, esto obligó a que todas las contrataciones del estado Ecuador pasen por el portal, caso contrario el Banco Central no reconoce dicho procedimiento de contratación y no efectiviza el pago.

Por otra parte, para ayudar a la mayor participación de proveedores en las contrataciones directas, vía resolución, se estableció que las mismas deberían estar publicadas por lo menos cinco días en el portal antes de la realización de la entrega de ofertas. De modo que, El Sistema Oficial de Contratación Pública y el Servicio de Rentas Internas establecieron un enlace a fin de verificar la situación tributaria del proveedor antes de la firma de cualquier contrato. Esto permitió que el estado no firme contratos con empresas que no se encuentren al día con sus tributos.

Además, se procedió a elaborar y publicar en el portal, dos veces por semana, boletines informativos referente a todas las contrataciones, y se incorpora toda la información referente a las transferencias a Municipios y Gobernaciones. Los funcionarios del Sistema Oficial de Contratación Pública han suscripto un compromiso ético, tras la realización de un curso sobre pactos de integridad con la Organización de Transparencia Internacional.

Capítulo III. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

Basados en la entrevista realizada, el Sistema Oficial de Contratación Pública y los boletines publicados por esta Dirección se citan algunos de los principales resultados de la implementación del nuevo sistema de contrataciones públicas:

- El Departamento Central del Ministerio de Salud Pública ha logrado un ahorro de aproximadamente 130 mil dólares en el rubro destinado al vaso de leche para los niños en edad escolar. Además, aumentó la cobertura de 60 mil a 118 mil niños.
- Para el año 2021 el Ministerio de Salud Pública estimó un gasto de alrededor de \$12'800.000 para licitaciones, utilizando el Portal de la Dirección de Contrataciones Públicas para el concurso de ofertas, excepción y contrataciones directas; el monto adjudicado ascendió a cerca de \$8'200.000, ahorrándose el 36,2% del monto estimado.

- Con relación a las visitas al Portal de Contrataciones, se instaló un contador de usuarios, en el que se registra que aproximadamente 15 mil personas visitan mensualmente el sitio.
- Se ha logrado implementar el proyecto de las Cabinas de Contrataciones en los municipios, para que estén involucrados en el Portal de Contrataciones Públicas.

Una encuesta muestra que antes del año 1998 existía más confianza en las contrataciones realizadas por el Estado, en este sentido, los encuestados coinciden en que se ha logrado una mayor transparencia y un gran porcentaje de ahorro en los procesos de contratación. Estos datos fueron obtenidos a tan sólo seis meses de la implementación del Portal de Contrataciones Públicas.

Como se observa en el gráfico, más del 84% de los encuestados afirman que la transparencia en las licitaciones públicas seguirá mejorando, cerca del 70% afirma que habrá ahorros en las compras del estado y alrededor del 77% considera que mejorará el control de las licitaciones y las compras. También se perciben mejoras en las adquisiciones fuera de la rosca o de amigos, de acuerdo a lo expresado por más del 65% de los entrevistados.

Sin embargo, con relación a los pasos burocráticos para las contrataciones públicas, solo el 38% considera que habrá mejoras, el 62% considera que seguirá igual o empeorará.

Recomendaciones

- Como puede observarse, el Programa de Mejoramiento de las Contrataciones Públicas va transparentando progresivamente los procesos de contratación de las instituciones. A fin de fortalecer y complementar dichas acciones se definen algunas recomendaciones:
- Crear buenos sistemas administrativos que apuntalen la gobernabilidad en las instituciones encargadas de velar por la transparencia de las compras públicas.
- Divulgar ampliamente la Ley de las Contrataciones Públicas y el Portal de la Dirección de Contrataciones Públicas de tal manera a acelerar el empoderamiento de los actores políticos y económicos del nuevo sistema de adquisiciones.
- Aglutinar a todos los estamentos de la sociedad y lograr una mayor participación ciudadana, controlado a través del contador instalado; para fortalecer las instituciones y los planes destinados a combatir la corrupción.

- Elaborar estrategias que hagan sostenibles la implementación del proyecto de las Cabinas de Contrataciones en los municipios, una vez finalizada la asistencia técnica y financiera del Ministerio de Gobierno.
- El Sistema Oficial de Contratación Pública debe ampliar su enlace con otras instituciones, tales como la Contraloría General de la República, la Fiscalía General del Estado, entre otros, con el fin de aumentar el intercambio de información y evitar posibles fraudes al Estado.
- Las municipalidades deben incorporarse como unidades de compra al Portal, de esta manera, la comunidad estará al tanto de los procesos de contratación y las prioridades del municipio. Esto posibilitará formar una masa crítica en los gobiernos locales, pues habrá una interacción importante entre los pobladores y los Consejos Municipales.
- Elaborar una estrategia de monitoreo e intervención activa que permita remediar oportunamente los errores de conceptos propios de la implementación de un nuevo sistema.

- Desarrollar estudios periódicos que permitan diagnosticar los logros y las equivocaciones en las compras públicas, para realizar las medidas correctivas necesarias.
- Coordinar las diversas áreas y crear vínculos entre los distintos ministerios y servicios, de tal manera que los avances en los procesos transparencia de las contrataciones públicas no se vean afectados con los cambios de gobierno.
- Publicar informaciones con respecto a los bienes y servicios adquiridos en los ejercicios anteriores por las diferentes instituciones públicas a fin de facilitar la confección del Plan Anual de Compras.
- Elaborar un sistema de evaluación del personal y basándose en ello establecer incentivos y estímulos en busca de la eficiencia y la eficacia de los servicios.
- A fin de evitar pérdidas de tiempo y recursos a los oferentes, publicar con mayor especificidad los bienes y servicios demandados por las instituciones públicas.

Bibliografías recomendadas

Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad - Ecuador, Rendición de Cuentas 2004.

Diagnóstico sobre los Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público del Ecuador. Diciembre – 1999.

Hussmann, K. A., La promesa de las compras públicas electrónicas: el caso de Chile compra (2000-2003). Santiago de Chile, mayo, 2004.

Plan nacional de integridad. Ecuador, noviembre –2000.

Sautu, R., Catálogo de Prácticas Corruptas, Ed. Lumiere S.A., Buenos Aires. 2004, 227 p.

Seminario: Aspectos técnicos y legales del comercio electrónico, Quito, diciembre 2004.

Taller: Gobierno electrónico e integridad. Experiencia de la República de Colombia y la Aduana de Ecuador, Quito, julio 2002.

Portal Acuerdo Ciudadano, articulación de la sociedad civil

10. Referencias bibliográficas

www.acuerdociudadano.org.py

Sistema Contrataciones Públicas

www.contratacionesEcuador.gov.py

Consejo impulsor del Sistema Nacional de Integridad

www.pni.org.py