

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL ECUADOR**  
**FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS Y CONTABLES**

**TESIS PREVIA A LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE MAGÍSTER  
EN ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS CON MENCIÓN  
EN GERENCIA DE LA CALIDAD Y PRODUCTIVIDAD**

**MODELO DE GESTIÓN PARA ASEGURAR LA EFECTIVIDAD  
DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, EN ECUADOR**

**ING. VÍCTOR HUGO CRUZ LOZADA**

**DIRECTOR: ING. LUIS DONOSO CABRERA, MSC.**

**QUITO, 2013**

**DIRECTOR:**

Ing. Luis Ernesto Donoso Cabrera, MSc.

**INFORMANTES:**

Ing. Patricia Salazar, MBA.

Ing. Álvaro Burgos Yáñez, MSc.

## **DEDICATORIA**

A Paty, mi esposa, compañera, aliada y confidente de mis sueños, esperanzas y realidades.

## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b> .....	<b>vi</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1 ANTECEDENTES: LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA CALIDAD</b> .....	<b>7</b>
1.1 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	7
1.2 LA CALIDAD .....	11
<b>2 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR</b> .....	<b>13</b>
2.1 LA TRANSFORMACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA .....	13
<b>2.1.1 Ámbito y Principios de la Contratación Pública</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1.2 El Proceso de Contratación Pública</b> .....	<b>16</b>
<b>2.1.3 Objeto de Contratación</b> .....	<b>17</b>
2.2 LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN .....	18
<b>2.2.1 Procedimientos de Régimen Común</b> .....	<b>19</b>
2.2.1.1 Bienes y Servicios.....	19
2.2.1.2 Obras.....	21
2.2.1.3 Consultoría .....	22
2.2.1.4 Procedimientos Especiales del Régimen Común .....	23
<b>2.2.2 Procedimientos de Contratación de Régimen Especial</b> .....	<b>24</b>
<b>3 LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>26</b>
3.1 LA TEORÍA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EN LA REGIÓN.....	26
3.2 LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA .....	31
<b>4 LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN EL ECUADOR</b> .....	<b>34</b>
4.1 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN .....	34
<b>4.1.1 Efectividad de la Gestión en la Contratación Pública</b> .....	<b>34</b>
<b>4.1.2 Investigación Directa</b> .....	<b>36</b>
<b>4.1.3 Resultados de la Encuesta</b> .....	<b>39</b>
<b>5 MEJORES PRÁCTICAS DE GESTIÓN PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA</b> .....	<b>43</b>
5.1 MODELOS DE GESTIÓN.....	43
5.2 MODELO DE GESTIÓN PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA .....	50
<b>6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	<b>73</b>
6.1 CONCLUSIONES, SEGÚN LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS PLANTEADOS.....	73
6.2 RECOMENDACIONES.....	77

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>84</b>

## RESUMEN EJECUTIVO

La contratación pública constituye un importante sector de la actividad económica y social de un país, debido a que se refiere al manejo de recursos públicos, y que representan montos significativos, cuyo impacto alcanza resultados directos en las condiciones de vida de la sociedad. Para los países europeos, por ejemplo, representan una media del 18% del PIB. Para Ecuador ha significado estos dos últimos años un valor cercano al 15% del PIB.

En Ecuador se produjo una importante transformación en el ámbito de la contratación pública, que a partir de agosto del 2008 significó un nuevo marco normativo e institucional. Como objetivos principales que se persiguen se destaca la transparencia de los procesos, la efectividad de la gestión de los procesos de contratación, y el aprovechamiento del mercado que genera la contratación de obras, bienes y servicios para dinamizar la actividad productiva y económica de las regiones del país.

La presente tesis propone un **modelo de gestión** que asegure el objetivo de la efectividad, sustentado en el marco teórico de la **calidad total**. Para ello, se analizó la situación de la contratación pública del país, determinándose primero, mediante una investigación secundaria, los resultados alcanzados por las instituciones del Estado en la fase precontractual.

Se continuó con una investigación directa a través de encuestas a una muestra no probabilística, representativa de la población institucional del Sistema Nacional de Contratación Pública, para comprobar el tipo de gestión que realizan las principales entidades públicas en el proceso de contratación.

El estado de situación de la gestión que se realiza en el país en materia de contratación pública, fue contrastado respecto a la evolución del marco teórico de la calidad producida las últimas décadas, y de la aplicación alcanzada en la administración pública de los países desarrollados y de la región.

En este contexto y marco referencial, se elaboró como propuesta un **modelo de gestión para la contratación pública**, identificándose siete componentes fundamentales que intervienen transversalmente en el proceso de contratación pública (que integra las fases preparatoria, precontractual y contractual): *liderazgo, normativa, recursos financieros, procesos, talento humano, sistema tecnológico, y sistema de seguimiento y resultados*.

Finalmente la tesis recoge las principales conclusiones que se destacan en el desarrollo del trabajo, respecto a los objetivos específicos planteados, y se formulan recomendaciones puntuales orientadas a impulsar la implementación del modelo propuesto en la gestión de la contratación pública del país.

## INTRODUCCIÓN

### Enunciado del Tema

La presente tesis de grado persigue desarrollar un modelo de gestión orientado a las instituciones del Estado ecuatoriano en procura de que se apliquen en forma eficiente y eficaz los procesos de contratación pública, cumpliendo a cabalidad la normativa vigente y empleando intensivamente las herramientas informáticas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

### Planteamiento del Problema

Si bien la nueva normativa de contratación pública del país establece procedimientos modernos con la ayuda de herramientas informáticas, pero al estar éstas limitadas a la fase precontractual y al carecer de modelos de gestión sustentados en principios de la calidad total, se evidencia incumplimientos importantes del presupuesto al no contratar con oportunidad, al realizar procesos fallidos que provocan pérdida de tiempo, lo que significa encarecimiento de las adquisiciones y en definitiva una mala administración de los recursos públicos.

Es posible deducir que la deficiente gestión de los procesos de contratación pública genera pérdidas a la sociedad, debido al encarecimiento de las contrataciones provocadas por la ampliación de los tiempos de ejecución y el retraso en el servicio a los ciudadanos. Entonces la presente tesis persigue dar respuesta a la siguiente pregunta:

¿Cómo lograr que las instituciones del Estado administren eficiente y eficazmente los procesos de contratación establecidos por la normativa vigente, y que garanticen la gestión óptima de los recursos públicos?

Y la sistematización del problema nos lleva a formular las siguientes preguntas:

- ¿Qué sistema de gestión opera en el sector público para la contratación pública?
- ¿Qué sistemas de gestión, en el marco de la calidad total, deberían utilizar las instituciones públicas para asegurar el óptimo cumplimiento de la normativa y medios informáticos de contratación vigentes en el país?

- ¿Cómo se podría asimilar las mejores prácticas administrativas derivadas de un **modelo de excelencia**, a la ejecución de los procesos de contratación pública, tales que incidan significativamente en la optimización de los recursos del Estado?

### **Problema Investigativo**

La investigación a realizar perseguirá determinar el grado de eficiencia que se podría conferir a la gestión de la contratación pública en el país, para lo cual se procederá mediante investigaciones tanto de los resultados alcanzados en un período de tiempo, como de las prácticas que emplean las instituciones del Estado para contratar los diferentes objetos de contratación.

Para ello la investigación cubrirán dos modalidades, una de forma documental mediante la recopilación de información secundaria de los procesos de contratación realizados durante los últimos años, y otra mediante una investigación directa aplicando la técnica de la encuesta, utilizando cuestionarios con preguntas cerradas y abiertas respecto a la gestión que en el ámbito de la contratación vienen realizando las principales instituciones del Estado.

### **Justificaciones de la investigación**

Para tener un criterio lo más objetivo posible respecto al nivel de efectividad alcanzada en la gestión de la contratación pública por las instituciones del Estado, se deberá contar con información representativa tanto de los resultados alcanzados por el Sistema Nacional de Contratación Pública, SNCP, como de las prácticas relevantes que caractericen a dicho ámbito institucional.

En cuanto al análisis de los resultados alcanzados por el SNCP, se considerarán determinadas variables de la fase precontractual, toda vez que esta fase cuenta con instrumentos informáticos que han permitido disponer de estadísticas actualizadas y confiables, por lo cual la realización de una investigación secundaria en este ámbito ha posibilitado contar con datos orientadores sobre el desempeño de las instituciones contratantes.

Para determinar el tipo de gestión que en forma predominante las entidades llevan a cabo en la contratación pública, y dado que en este caso se carecen de estadísticas y de investigaciones anteriores, será preciso realizar una investigación directa a un grupo representativo del sector institucional contratante, que permita contar con criterios sobre el comportamiento generalizado de las entidades públicas en la gestión que realizan para la contratación.

## Dimensión y Alcance

El estudio se refiere al Sistema Nacional de Contratación Pública, SNCP,<sup>1</sup> y en particular a la gestión que realizan en este ámbito las entidades contratantes, que son aquellas identificadas por la misma ley orgánica en su artículo segundo y que comprenden a todas las instituciones del Estado que administran recursos públicos, bien sea del gobierno central, gobiernos seccionales, empresas públicas, y organismos autónomos y descentralizados.

El período de análisis comprende a partir del año 2009 hasta el año 2012, aprovechando las estadísticas que el Instituto Nacional de Contratación Pública dispone a partir de las bases de datos que el sistema informático del SNCP construye como resultado de la información relevante que las entidades contratantes ingresan por cada proceso de contratación que realizan.

## Objetivo General

Elaborar un “**modelo de gestión para asegurar la efectividad del proceso de contratación pública en Ecuador**”, sustentado en los modelos de calidad total y aplicable a la administración de la contratación pública, a fin de obtener resultados óptimos y efectivos relacionados con la oportunidad en la contratación, inmejorables condiciones de la oferta adjudicada, contrataciones a la primera vez, alineación con la normativa vigente y con la responsabilidad social y ambiental de la contratación pública, contribuyendo así a cumplir con los objetivos prioritarios que persigue el Estado Ecuatoriano en esta materia.

## Objetivos Específicos

- Revisar los modelos de excelencia sustentados en la **calidad total** disponibles a nivel internacional, aplicados a la administración pública, que podrían servir de referentes para la elaboración del modelo de gestión óptima de los procesos de contratación pública.
- Evaluar los procesos de contratación pública establecidos por la normativa vigente, que podrían requerir de mejoras en las prácticas de gestión para asegurar su óptimo desempeño.
- Articular las mejores prácticas de gestión con los procesos de contratación pública.
- Diseñar un **modelo de gestión** para asegurar la efectividad del proceso de contratación pública en Ecuador.

---

<sup>1</sup> Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, artículo 7.

## Marco Teórico

De acuerdo a lo señalado por Carlos E. Méndez<sup>2</sup>, la función del marco conceptual es definir el significado de los términos que van a emplearse con mayor frecuencia y “sobre los cuales convergen las fases del conocimiento científico”.

Para el desarrollo de la investigación relacionada con las mejores prácticas administrativas, se tomará como referencia la teoría de la gestión de la calidad total, la que ha ido configurándose desde mediados del siglo XX y que ha tomado fuerza en la mayoría de regiones del mundo, representada a través de los modelos de calidad total, también llamados modelos de excelencia o prácticas de gestión de clase mundial.

El hecho es que los postulados y aportes conceptuales y empíricos de W. Edwards Deming, con sus principales libros “Fuera de la crisis” y “La nueva economía”, y contribuciones significativas de investigadores como Joseph Juran, Kaoru Ishikawa, Walter Shewhart, Genichi Taguchi, Philip B. Crosby y otros teóricos contemporáneos, han contribuido al desarrollo de la **gestión de la calidad**, manifiesta a través de **modelos de excelencia** que se han convertido por su impacto y resultados significativos en la rentabilidad y competencia de empresas industriales y comerciales, verdaderos orientadores de las empresas de mayor prestigio mundial y de mayor proyección internacional.

Si bien el desarrollo de nuevas prácticas, y el mismo uso de los modelos de excelencia, han tenido su campo de aplicación en las actividades productivas, también han sido aplicados en los ámbitos de la administración pública, toda vez que la gestión de las entidades del Estado también requieren de los mismos instrumentos para alcanzar resultados de amplio beneficio para la propia institución y para la sociedad en su conjunto, con la particularidad que en este caso podríamos estar hablando de una “rentabilidad social”.

Los modelos de excelencia se impusieron inicialmente en Japón por la década de los años cincuenta del siglo pasado, que tomaron forma en respuesta a concursos que, bajo el nombre del premio Deming, los organismos oficiales buscaban estimular e inducir la mejora de la calidad de los productos y la productividad de las empresas japonesas, gracias a lo cual se posesionaron en forma notable en el mercado mundial.

Como estos instrumentos o modalidades significaron un gran aporte al mejoramiento de la productividad y al desarrollo industrial de ese país, en 1987 el gobierno de los Estados Unidos, para además enfrentar la feroz competencia japonesa de la década de los ochenta de ese mismo siglo, estableció el Premio Nacional de la Calidad Americana, que después tomó el nombre de Malcolm Baldrige.

---

<sup>2</sup> MÉNDEZ, C. (1998). *Metodología, Guía para elaborar diseños de investigación en ciencias económicas, contables y administrativas*. McGraw Hill. 2da. Edición. p. 101.

Se ha dicho, y con razón, que “el premio Malcolm Baldrige es una extraordinaria herramienta a seguir para evaluar la excelencia en la gestión de las organizaciones, dada la profundidad de los criterios aplicados y la enorme importancia que concede al enfoque hacia el cliente y su satisfacción”.<sup>3</sup> Cabe resaltar que la misión de este premio se ha definido en los siguientes términos:

- Sensibilizar al país y a las industrias, promocionando la utilización de la gestión de la calidad total como método competitivo de gestión empresarial; y,
- Disponer de un medio de reconocer formal y públicamente los méritos de aquellas firmas que los hubieran implantado con éxito.

Visto los importantes resultados alcanzados por las organizaciones que intervenían como candidatas para el premio de la calidad en Japón y en Estados Unidos, atendiendo las mejoras sobresalientes en la calidad de sus productos y en la gestión de las empresas, en Europa, bajo el auspicio de la Comisión Europea, en 1988, catorce compañías europeas líderes en distintos sectores, fundaron la "*European Foundation for Quality Management*" (E.F.Q.M.), con el objetivo de potenciar la posición de las compañías europeas en los mercados mundiales.

Una de las iniciativas más importantes de la EFQM fue la creación del "Premio Europeo a la Calidad", hoy llamado "Premio Europeo a la Excelencia Empresarial EFQM". Este premio, que vio la luz en 1991, cuenta además como organizadores a la Comisión Europea y a la Organización Europea para la Calidad (EOQ).

Influenciados por estos premios, se creó la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, la que, en 1999, desarrolló el Modelo Iberoamericano “para ser aplicado a cualquier organización pública y privada y de cualquier sector de actividad o tamaño”.<sup>4</sup> El modelo Iberoamericano de excelencia en la gestión es el documento de referencia para la concesión del Premio Iberoamericano a la Calidad.

Los tres últimos modelos de excelencia mencionados (Malcolm Baldrige, EFQM y el Iberoamericano) constituyen al momento los de mayor representatividad en occidente en materia de gestión de la calidad total, los cuales serán tomados como referentes para realizar el trabajo de la presente tesis.

En el caso de Ecuador, a partir de 2003 también se inició la aplicación del modelo de excelencia, tomando como referente el modelo de Estados Unidos, y bajo la administración de la Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total.

---

<sup>3</sup> INSTITUTO ARAGONÉS DE FOMENTO. (2010). [www.programaempresa.com]. **Modelo Malcolm Baldrige.**

<sup>4</sup> [www.fundibeq.org]. **Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión.**

El concepto e implementación de la calidad en la gestión se ha transformado en un objetivo decisivo en el desarrollo de la administración pública en los países latinoamericanos. Un testimonio de ello lo constituye la misma aprobación de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública que entiende por calidad una "cultura transformadora que impulsa a la administración pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos".<sup>5</sup>

En cuanto a los procesos de contratación pública, se ceñirá a lo dispuesto en el marco normativo y procedimental, regido por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General, la normativa secundaria y los instrumentos informáticos.

---

<sup>5</sup> CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD. [<http://www.clad.org>]

## 1 ANTECEDENTES: LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LA CALIDAD

### 1.1 LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

La contratación pública, entendida como la compra o contratación de bienes, servicios y obras pública de parte de los gobiernos central, regional y toda organización que administre recursos públicos, es un tema muy sensible en todos los países del mundo y tiene una importancia estratégica por su incidencia en varios aspectos claves del desempeño de las sociedades, como es la economía, las condiciones sociales, y por su influencia determinante en el entorno o ambiente de la ética y efectividad en que se desenvuelve y funciona el Estado.

Los países de mayor desarrollo económico le han dedicado toda la atención en la medida que se ha evidenciado que la contratación pública es “la actividad gubernativa más vulnerable a la corrupción”, dado que está inserta entre los sectores público y privado, lo que facilita que ambos sectores, el público y el privado, cuando no actúan con ética, puedan aprovecharse de los recursos públicos para beneficio personal, tal como lo señala el estudio de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE.<sup>6</sup>

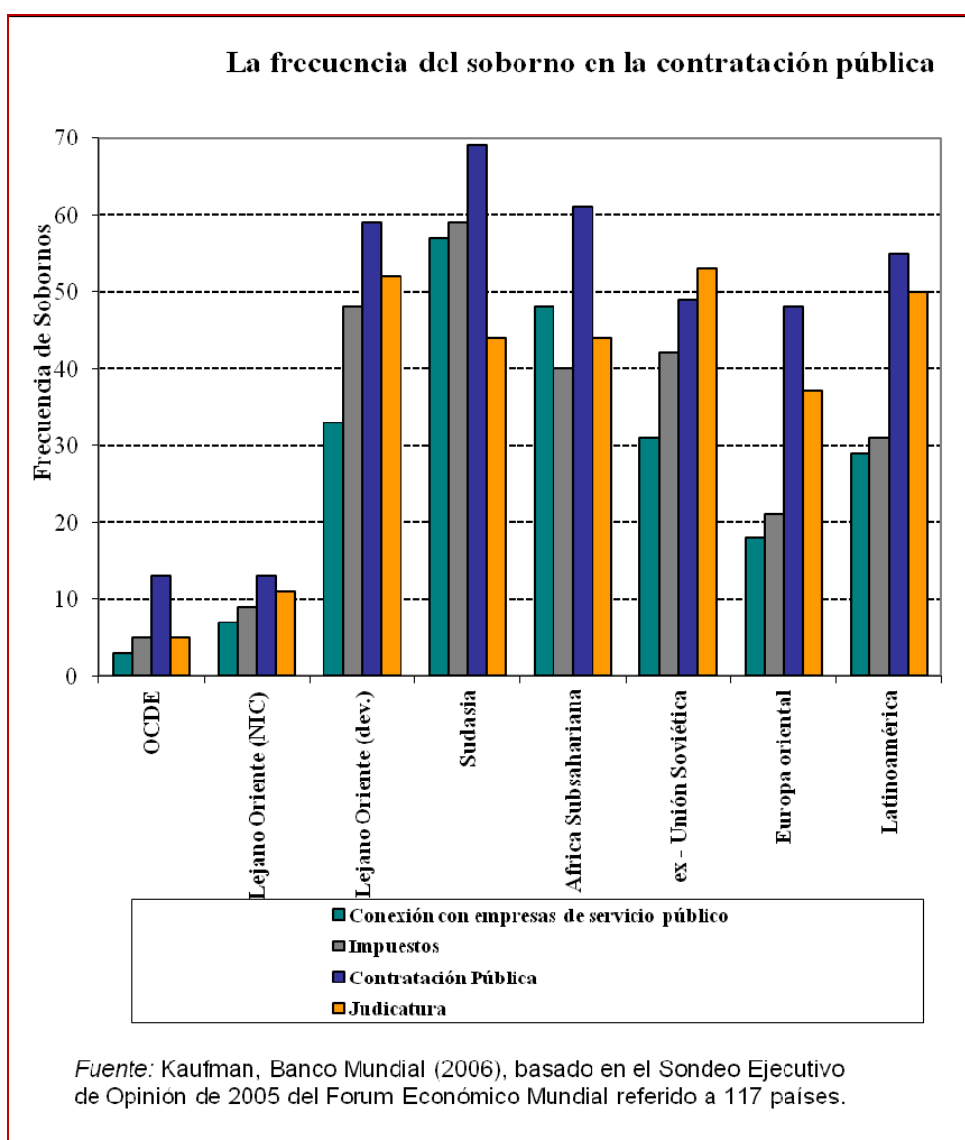
Del estudio mencionado se ha tomado el gráfico No. 1 que explica que el soborno realizado por empresas internacionales en los países de la OCDE tiene mucha mayor penetración en la contratación pública que en las actividades relacionadas con impuestos, los tribunales o justicia y concesiones del Estado, de acuerdo con el Sondeo Ejecutivo de Opinión realizado en 2005 por el Foro Económico Mundial. La respuesta procesada responde a la pregunta “¿Con qué frecuencia realizan las empresas pagos extra sin documentar o sobornos que tengan relación con permisos/suministros/impuestos/concesión de contratos públicos/judicatura/ en sus industrias?”<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA Y ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO. OCDE. (2009). *La Integridad en la contratación pública*.

<sup>7</sup> Ídem.

Gráfico No. 1: Los sobornos en la administración pública



Se aprecia que la frecuencia de sobornos, en casi todas las regiones del mundo, es predominante frente a las otras actividades del Estado. El caso de Latinoamérica nos indica que los sobornos se identificaron, el año 2005 como período de la investigación, en más del 50% de la contratación pública. Y este año resulta interesante anotar porque coincide con el lapso de tiempo en el cual se configuró el diagnóstico en el país, que dio lugar al diseño de la propuesta de transformación iniciada el año 2006, la que se concretó durante los años 2007 y 2008, según se explica más adelante.

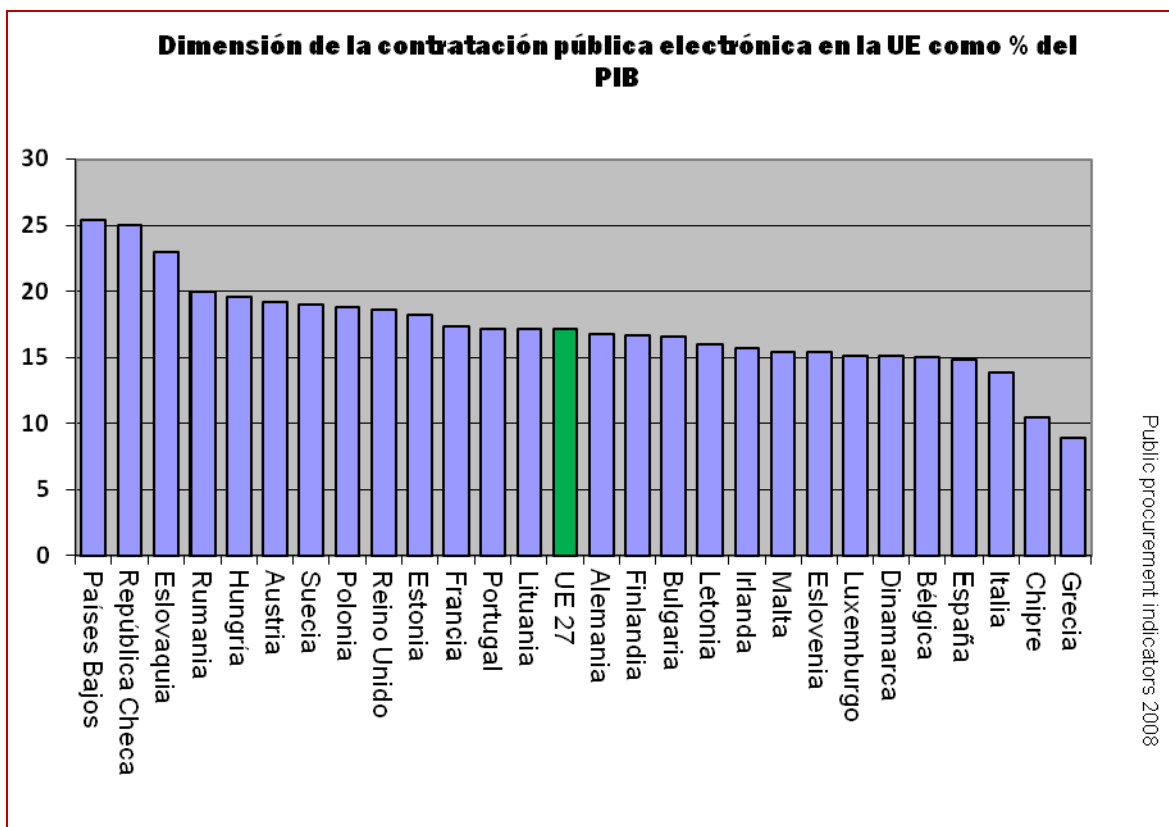
Pero debe resaltarse que el gran impacto de la corrupción en la contratación pública se debe a que esta representa una actividad económica de suma importancia en los gobiernos de los países, tal lo señalado en varios estudios, como el de Manuel Caño Gómez,<sup>8</sup> que indica que la contratación pública representa entre el 16 y el 20 % del Producto Interno Bruto, PIB, de una

<sup>8</sup> CAÑO, M. (2011). *El Gobierno de las TI en la contratación pública electrónica*. España.

sociedad moderna, en las cuales la contratación pública se ha convertido en un “servicio de retorno” dado que las administraciones recogen impuestos de los ciudadanos y empresas, parte de los cuales son devueltos a la sociedad (función de reequilibrio) en forma de obras, bienes y servicios, materializados a través de contrataciones que implican el desarrollo de las políticas de inversión.

Para tener una idea precisa de la dimensión de la contratación pública en la economía, se presenta el gráfico No. 2, respecto a la situación de 27 países de la Unión Europea el año 2008. Vemos que varios superan el 20% del PIB y que la media de esta región bordea el 18%, cifra significativa si consideramos que en la Unión Europea, la contratación pública de 2002 alcanzó la cifra de 1,5 trillones de euros.<sup>9</sup>

Gráfico No. 2: Contratación pública en la Unión Europea



**Fuente:** M., Caño. 2011, El Gobierno de las TI en la contratación Pública electrónica, UE, Public Procurement Indicators 2008. [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/indicators2008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/indicators2008_en.pdf)

Como la corrupción prospera en secreto, se ha considerado a la transparencia como su antídoto principal, lo que ha impulsado el establecimiento en estos países de mecanismos para hacer públicos los procesos de contratación y de toda la información relacionada. Pero a la vez se ha enfatizado también en la necesidad de cumplir una gestión eficiente en el manejo de los recursos

<sup>9</sup> Ídem.

públicos, equilibrándola con la transparencia y asociándola a la libre concurrencia de proveedores, en un marco de responsabilidad e integridad de los funcionarios públicos.<sup>10</sup>

Siguiendo con la experiencia europea, cabe mencionar el diagnóstico realizado por la Comisión Europea<sup>11</sup> en el que señala que en 2005, los ministros de la UE expresaron su deseo de que «en 2010, como mínimo el 50% de toda la contratación pública que rebase el umbral de contratación pública de la UE se lleve a cabo por medios electrónicos». A fin de lograrlo, la Comisión modificó la legislación pertinente y puso en práctica el Plan de Acción sobre Contratación Electrónica de 2004. «Pese a ello, el grado de implantación efectiva de la contratación electrónica es muy inferior al esperado inicialmente, lo que pone de manifiesto la complejidad de un cambio semejante desde un punto de vista técnico, logístico y administrativo. La evaluación de la Comisión señala que menos del 5% del presupuesto total destinado a la contratación en los Estados miembros pioneros en la aplicación de este sistema se adjudica a través de medios electrónicos».

En el caso ecuatoriano, si bien la incidencia en la economía ha sido variable las últimas décadas, la contratación pública ha sido un tema de permanente preocupación de amplios sectores de la sociedad. Aunque se carecía de estadísticas globales que no permitían dimensionar apropiadamente la magnitud de la contratación pública, a través de casos puntuales se evidenciaban problemas, especialmente por la ineficiencia que representaba y por el manejo discrecional de los contratantes que denotaba falta de rectitud y de ética, procesos lentos relegados de innovaciones normativas y tecnológicas, carentes de planificación, sin lineamientos ni criterios comunes en el ámbito institucional público<sup>12</sup>. Lo cual generó propuestas de cambio de parte de amplios sectores académicos, productivos y políticos durante las dos últimas décadas.

En agosto del año 2008 el Gobierno ecuatoriano puso en vigencia una nueva legislación en materia de contratación pública<sup>13</sup> que significó el establecimiento de un marco institucional y normativo diferente, la implantación de nuevos procedimientos de contratación con la incorporación de la Tecnología de Información y Comunicación, TIC, y la conformación del Sistema Nacional de Contratación Pública, involucrando a todo el ámbito institucional que administra recursos públicos, fijándose como objetivos centrales los de transparencia, efectividad del Estado en la gestión de la contratación que realiza y la dinamización de la producción nacional aprovechando el mercado que genera dicha demanda.

Entre otros efectos, ahora ya se cuenta con estadísticas integrales, lo que permitió determinar el año 2011 que la contratación pública significó el 15% respecto al PIB, acercándonos a los niveles de los países de mayor desarrollo, según se comentó en párrafos anteriores.

---

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2010). *Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE*. Bruselas.

<sup>12</sup> CURSO OFICIAL DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, INCOP. 2012.

<sup>13</sup> LEY ORGÁNICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, LOSNCP: Aprobada por la Asamblea Constituyente el 22 de julio de 2008 y expedida en el Suplemento del Registro Oficial del 4 de agosto de 2008.

De los antecedentes revisados, tanto a nivel internacional como nacional, encontramos que la regulación de la contratación pública no significa solamente el establecimiento de disposiciones que persigan la transparencia, sino que también aseguren una gestión administrativa eficiente. Precisamente esos conceptos encontramos en la propia Constitución del Ecuador<sup>14</sup>, pues en el artículo 288 indica que “las compras públicas se cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social”.

Y en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, SNCP, en su artículo 4, establece diez principios que deben ser observados en su ejecución, entre los que se destacan los de “calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia y publicidad”.<sup>15</sup> Lo que nos lleva a determinar que la contratación pública debe ser considerada en el ámbito de una gestión signada por la calidad y la eficiencia, como aspectos relevantes, lo que coincide con las disposiciones de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y en particular los de la Unión Europea. Estrategia que en el caso ecuatoriano se complementa con el aprovechamiento del mercado generado de bienes, obras y servicios para fortalecer y promover el desarrollo de la capacidad productiva del país y de las economías locales.

El hilo conductor de la presente tesis constituye la efectividad de la contratación pública, entendida como la suma de la eficiencia y la eficacia de la gestión realizada, y cuyo análisis parte de su contenido, sus procedimientos e instrumentos vigentes, los procesos aplicados, y los resultados alcanzados los últimos años, frente a cuya situación se evalúa la posibilidad de incrementar la efectividad de la gestión que llevan a cabo las instituciones del Estado, sustentado en la teoría de la calidad, tema que nos ocupa a continuación.

## 1.2 LA CALIDAD

El estudio de la efectividad de la gestión de la contratación pública a partir de la teoría de la calidad nos obliga a primero descifrar lo que significa la “calidad” en el ámbito de la administración del Estado. Una aproximación al concepto lo tendríamos en estudios afines realizados por la OCDE cuando se refieren a “impulso a la calidad de los servicios como un compromiso con la ciudadanía para alcanzar resultados excelentes”.<sup>16</sup>

La investigación de la gestión que realiza el Estado Ecuatoriano en el ámbito de la contratación pública, la relación que guarda con la administración por procesos, el grado de aplicación de los modelos de gestión de excelencia y el desempeño alcanzado en base al análisis de los resultados obtenidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública, confluyen en el objetivo central de que la gestión de los recursos públicos se afiance como un proceso de calidad, con la esperanza que

---

<sup>14</sup> CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR. (2008). Expedida por la Asamblea Constituyente.

<sup>15</sup> CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD. [<http://www.clad.org>]

<sup>16</sup> MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y AGENCIA DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS. (2002). *El Marco común de Evaluación*. Madrid.

la expresión de Juran “mientras que el siglo XX ha sido la centuria de la productividad, el siglo XXI será la centuria de la calidad”<sup>17</sup> pueda tomar vigencia también en el ámbito de la administración pública ecuatoriana.

De esta manera la presente tesis pretende delinear un camino en procura de que la contratación pública sea óptima en su gestión, e incorpore plenamente los principios de transparencia, eficacia, eficiencia y mejora continua, para que de esta manera se pueda convertir en la mayor palanca de productividad y competitividad que nuestra sociedad pueda utilizar en su propio beneficio,<sup>18</sup> tomando las palabras de Manuel Caño Gómez en su estudio sobre la contratación pública electrónica en la Unión Europea.

---

<sup>17</sup> CLUB EXCELENCIA EN GESTIÓN. (2008). *El futuro de la gestión de Excelencia*.

<sup>18</sup> CAÑO, M. (2011). *El Gobierno de las TI en la contratación pública electrónica*. España.

## 2 ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR

### 2.1 LA TRANSFORMACIÓN DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El 22 de julio de 2008 la Asamblea Constituyente aprobó la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, que fue puesta en vigencia mediante la publicación en el Registro Oficial, en el Suplemento del 4 de agosto de ese mismo año. Esto significó la transformación de la contratación pública en el país, por cuanto instituyó un nuevo esquema institucional, creando al Instituto Nacional de Contratación Pública como órgano rector del Sistema, un nuevo ámbito normativo unificando el marco legal para todas las instituciones u organizaciones que administren recursos públicos, y un cambio significativo de los procesos y procedimientos de contratación, todo ello en procura de alcanzar al menos tres objetivos fundamentales:

- Transparentar<sup>19</sup> los procesos de contratación;
- Elevar la efectividad<sup>20</sup> de la gestión de la contratación pública;
- Aprovechar el mercado que genera la contratación pública, para dinamizar la actividad productiva del país, fomentando la micro, pequeñas y medianas unidades productivas.<sup>21</sup>

Dado que el alcance de la presente tesis persigue contribuir con propuestas enfocadas al segundo objetivo mencionado, es decir estudiar la manera de realizar una gestión de la contratación pública basada en la efectividad, y para el presente caso sustentada en los principios de la calidad total, en este subcapítulo se persigue que nos ubiquemos en el contexto que caracteriza a la contratación pública del país, de tal manera que nos permita encaminarnos, en el siguiente

---

<sup>19</sup> CEPAL. Naciones Unidas – Unión Europea, Manual de contratación pública electrónica para América Latina, 2007: “Al dotar de más transparencia a la contratación pública no sólo se busca coadyuvar al control de las prácticas corruptas sino que también se persiguen otros objetivos: se promueve la igualdad y la no discriminación entre los proveedores, se facilita la participación de contratistas que no están habituados al funcionamiento del sistema y sus procedimientos, se amplía la base de oferentes y proveedores del Estado, se mejora el proceso de toma de decisiones de la administración contratante, se expone al público y al escrutinio social la gestión de la administración, se promueve el cumplimiento de las reglas de juego y se hacen más predecibles los resultados de los procesos de contratación”.

<sup>20</sup> COVEY, S. Define la efectividad como el equilibrio entre la eficacia y la eficiencia, entre la producción y la capacidad de producción. E= P/CP”.

<sup>21</sup> AROZAMENA, L. y WEINSCHELBAUM, F. en su obra Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas, publicado por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina (2010), destaca que para “aumentar la participación de las PyMEs en la contratación pública, se recomienda dividir las compras en lotes menores en aquellos casos en los que exista una presunción fuerte de que las PyMEs no participarían de otra forma, y teniendo en cuenta los posibles costos de la división en términos de eficiencia productiva, y promover la formación de consorcios de empresas pequeñas y las políticas de subcontratación”, y resalta el hecho que “en los Estados Unidos existe, para las adquisiciones públicas, una meta cuantitativa precisa: un 23% de los contratos deben corresponder a firmas pequeñas, y que existen normas, generadas a partir de la *Small Business Act*, que apuntan a evitar la acumulación de compras en un único contrato, a fin de mejorar la posición competitiva de las firmas pequeñas”.

subcapítulo, a la evaluación de algunos de los resultados alcanzados por el sistema nacional de contratación pública en cuanto a la efectividad alcanzada.

Queda manifiesta la preocupación entonces de mejorar la efectividad en la contratación pública ecuatoriana, coincidente sí con la expresada en estudios relacionados con la contratación pública en otras regiones, tal lo que se desprende del trabajo realizado por la Unión Europea<sup>22</sup> recientemente, que anota que “Muchas partes interesadas han pedido que se revise el régimen de contratación pública de la UE para incrementar su eficiencia y su eficacia. Es preciso modernizar las herramientas y los métodos existentes a fin de hacerlos más adecuados para responder a la evolución del contexto político, social y económico”.

### 2.1.1 Ámbito y Principios de la Contratación Pública

Como prefacio de las legislaciones nacionales de contratación pública, se define el ámbito o marco de acción institucional y los principios que deben observarse en el ejercicio inherente a estas actividades.

Como marco de acción debe entenderse el ámbito institucional que debe dar cumplimiento cabal a la normativa de la contratación pública, correspondiente a todas las organizaciones públicas o privadas que administren recursos públicos, sin excepción, tal es el caso de los organismos del gobierno central, de los gobiernos seccionales (municipios y prefecturas), instituciones descentralizadas como los que ejercen la función judicial y electoral, y las empresas públicas, como las de mayor importancia.

En cuanto a los principios, en concordancia con legislaciones afines, como es el caso de la ley de Contratos del Sector Público de España,<sup>23</sup> LCSP, que su aplicación tiene el carácter regional para toda la comunidad europea, en el caso de Ecuador la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP,<sup>24</sup> establece que “para la aplicación de esta ley y de los contratos que de ella se deriven”, se observarán los diez (10) principios que a continuación se señalan, habiéndose ejercitado una definición aproximada para cada tema:

<sup>22</sup> COMISIÓN EUROPEA. (2011). *Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE, Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente*. Bruselas.

<sup>23</sup> AYUNTAMIENTO DE MADRID. Código de Buenas Prácticas Sostenibles en la Contratación Local, España, 2010: “La LCSP tiene por objeto regular la contratación del Sector Público, a fin de garantizar que la misma se ajusta a los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos, y no discriminación e igualdad de trato entre los candidatos, y de asegurar, en conexión con el objetivo de estabilidad presupuestaria y control del gasto, una eficiente utilización de los fondos destinados a la realización de obras, la adquisición de bienes y la contratación de servicios”. “El principio de libre concurrencia, que garantiza que cualquier empresario, persona física o jurídica, de la Unión Europea pueda optar a ser adjudicatario de los contratos que se promuevan, y los principios de igualdad y no discriminación, que tienden a eliminar cualquier tipo de comportamiento discriminatorio por parte de las autoridades nacionales con respecto al resto de contratistas comunitarios. Así, cuando se introduzcan referencias al origen, forma de fabricación, marcas, etc., de los productos, se deberá introducir el término “o equivalente” para evitar la discriminación entre los licitadores”.

<sup>24</sup> LOSNCP. Artículo 4.

1. Legalidad: Acorde con lo establecido en la constitución, artículo 226, la contratación pública debe realizarse de acuerdo con lo que establece la ley y con los procedimientos legalmente establecidos. La normativa aplicable estará jerarquizada jurídicamente (ley, reglamento general y resoluciones del INCOP) Se entiende, entonces, que los actos administrativos relacionados con la contratación pública deben ser motivados en la norma, y por cierto, respecto de ellos podrá presentarse reclamo o recurso administrativo de conformidad con los términos de la ley.
2. Trato justo: En el entendido que trato justo es “darle a cada quien lo que se merece”, la LOSNCP contiene disposiciones que se orientan a establecer un equilibrio en la relación precontractual y contractual entre la entidad contratante y el proveedor, evitando que se perjudiquen los intereses del Estado, pero también impidiendo que el funcionario público actúe discrecionalmente, disponiendo que la relación entre las partes se de en términos éticos y documentados, y requiriendo en forma obligatoria que todas las instancias de decisión del proceso de contratación, deban estar debidamente sustentadas.
3. Igualdad: El sistema nacional de contratación pública garantiza la igualdad de todos los oferentes dentro de un proceso de contratación y en los términos que establece la LOSNCP, evitando cualquier conducta o actitud de carácter discriminatorio, y aplicando las mismas condiciones establecidas en los pliegos, es decir no favoreciendo a unos en perjuicio de otros.
4. Calidad: La contratación pública debe ser una vía a través de la cual la entidad contratante debe garantizar calidad tanto del gasto público, al realizarse en forma eficiente y eficaz, como del objeto de contratación, al cumplir con los estándares y especificaciones técnicas requeridas que garanticen de la mejor manera el cumplimiento de los objetivos que persiga dicha contratación.
5. Vigencia Tecnológica: El SNCP promueve el uso intensivo de tecnologías para simplificar los procedimientos de contratación legalmente establecidos, democratizar el uso de la información y transparentarla gratuitamente. Pero también significa para las entidades contratantes que deben cuidar que los objetos de contratación respondan a criterios de una permanente vigencia tecnológica, que es otra forma de preservar los recursos públicos.
6. Oportunidad: Los procedimientos de contratación establecidos en el SNCP deben ejecutarse de manera oportuna y eficiente, atendiendo las necesidades de las entidades contratantes y guardando relación con la programación realizada, lo que implica tener en cuenta el lucro cesante en la inversión pública, y cumplir con una gestión que persigue eliminar pérdidas por lo que el Estado deja de percibir, y más bien alcanzar un mejor rendimiento de los recursos del Estado.

7. Concurrencia: Los procesos de contratación deben garantizar la más amplia oportunidad de participación de los miembros de la sociedad, ejerciendo su derecho de ser proveedor del Estado, en los términos establecidos por la ley, y que responda a un ejercicio de participación competitiva, con reglas claras, objetivas y predeterminadas. Cualquier condición de carácter restrictivo o limitativo por parte de una entidad contratante, está prohibida por la LOSNCP y contraría el objetivo central de ampliar las oportunidades de trabajo para los proveedores del Estado.
8. Transparencia: Este principio presupone que la actividad y la gestión de la administración pública se realice bajo la ética y la moral, y que deba ser de carácter imparcial, de acuerdo con prácticas de honestidad y justicia. La transparencia promueve el diáfano obrar del Estado y sus instituciones, y se ha constituido en la mejor estrategia para eliminar la corrupción.
9. Publicidad: Un cambio abismal en el país constituye el hecho que el SNCP garantiza que las invitaciones, las convocatorias y, en sí mismos, los procesos de contratación en sus diferentes etapas, sean de conocimiento de todos los interesados y de la sociedad en general, haciendo de la información un medio de propiedad pública y gratuita, como ocurre con los pliegos y contratos a los que cualquier persona puede acceder y descargar con solo ingresar al portal COMPRAS PUBLICAS.
10. Participación Nacional: Una de las finalidades de la contratación pública es la dinamización de la producción nacional y local aprovechando el mercado que genera la contratación de los objetos de contratación, para lo cual la LOSNCP establece mecanismos de incentivo y fomento, como es la aplicación de márgenes de preferencia y criterios de contratación preferente, que buscan favorecer en particular a los micro, pequeños y medianos productores nacionales, y a los estratos de la economía popular y solidaria.

### 2.1.2 El Proceso de Contratación Pública

La contratación pública, entendida como proceso, comprende actividades que van desde la generación del requerimiento hasta la consecución del “objeto de contratación”. El proceso puede ser definido como un conjunto de procedimientos<sup>25</sup>, y en estudios específicos de contratación pública se indica que “son procesos complejos, que incluyen múltiples etapas”<sup>26</sup> y que “desde una perspectiva amplia se puede identificar tres instancias de proceso de contratación:

<sup>25</sup> BERGER, C. y GUILLARD, S. (2011). *Descripción gráfica de los procesos, Asociación Española de Normalización y Certificación*. España: Para que el trabajo se lleve a cabo de forma eficaz y coherente, cada uno debe conocer sus actividades y sus responsabilidades con respecto a las tareas que le incumbe. Un proceso se compone de un conjunto de procedimientos. Un procedimiento se compone de un conjunto de instrucciones de trabajo. Una instrucción de trabajo se compone de un conjunto de operaciones básicas.

<sup>26</sup> AROZAMENA, L. y WEINSCHELBAUM, F. (2010). *Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas, Universidad Nacional de San Martín*. Argentina.

- a) Antes de la recepción de las ofertas por parte de la autoridad pública.
- b) Durante el procedimiento de recepción de ofertas y determinación del ganador.
- c) Luego de la determinación del ganador.”

En el caso de la legislación ecuatoriana, la contratación pública se considera como un proceso compuesto de tres fases:

- a) **Preparatoria**, desde el momento que se genera el requerimiento hasta la aprobación de los pliegos o documentos precontractuales, de parte de la máxima autoridad de la Entidad Contratante. Comprende la elaboración del plan anual de contratación, PAC, referido a la programación institucional de los requerimientos y proyectos de la entidad contratante; y luego para cada proceso de contratación, la elaboración de los estudios y documentos de soporte, la definición del procedimiento a aplicar, la certificación presupuestaria, la designación de la comisión técnica y la expedición de la resolución de aprobación de los pliegos correspondientes;
- b) **Precontractual**, que corresponde a la interacción entre la entidad contratantes y los proveedores oferentes, que comprende las etapas de creación del proceso en el portal [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec) (COMPRASPUBLICAS), la invitación a los proveedores registrados en la categoría del producto a contratarse; las etapas de preguntas, respuestas y aclaraciones; el envío de las ofertas económica y técnica de parte de los proveedores participantes; la evaluación de las ofertas recibidas; hasta la adjudicación del proceso de contratación;
- c) **Contractual**, que comprende desde la etapa de suscripción del contrato con el proveedor adjudicatario, la etapa de ejecución o realización del contrato, acorde con la naturaleza del objeto de contratación, hasta la finalización, que es de desear comprenda la suscripción del acta de entrega-recepción si se culmina el proceso adecuadamente.

### 2.1.3 Objeto de Contratación

Partimos de la definición de “objeto de contratación” como el requerimiento de una institución del Estado para cumplir con su propio funcionamiento u objetivos institucionales, que según la LOSNCP deben estar comprendidos en uno de los cuatro conceptos siguientes: bienes, servicios, obras o consultoría.

La LOSNCP define con precisión lo que se debe entender por consultoría<sup>27</sup>, no así con los otros objetos de contratación, que se debe atener a los conceptos convencionales que en el caso de

---

<sup>27</sup> LOSNCP. Artículo 6 numeral 8.

obras, se refiere a “ejecución de obras” o a “obra pública”, que significa un amplio abanico de posibilidades, desde cualquier construcción civil<sup>28</sup> hasta un proyecto de inversión<sup>29</sup>

En cuanto a los bienes, se refiere a los bienes muebles y bienes inmuebles. En el primer caso, según la LOSNCP, los bienes muebles<sup>30</sup> deben entenderse como bienes ya manufacturados o producidos, es decir que no se contrata la producción o manufactura de un bien mueble, sino la adquisición del bien. Si bien la LOSNCP también prevé la posibilidad de contratar el arrendamiento de los bienes con opción de compra como contratación de bienes. La adquisición de un bien inmueble es también un caso particular de bienes, que según la LOSNCP lo trata como un procedimiento especial, incluido el caso de arrendamiento de bienes inmuebles.

Si nos referimos a los servicios, a diferencia de legislaciones de otros países, la LOSNCP le da un trato especial a la consultoría, que la define según lo antes comentado, y en general la denominada “prestación de servicios” requerida por las entidades contratantes, está más en relación con la definición dada por Kotler<sup>31</sup> como “cualquier acto o desempeño que una persona ofrece a otra y que en principio es intangible y no tiene como resultado la transferencia de propiedad de nada. La producción del mismo podrá estar enlazada o no a la de un bien físico.” Y en forma simple, como señalan Zeithaml y Bitner<sup>32</sup> “los servicios son acciones, procesos y ejecuciones”.

Debería considerarse que el componente servicio puede tener mayor o menor significación en la contratación de un bien o servicio, en cuyo caso deberá considerarse como bien si éste también incluye servicios, pero prevalece en términos económicos como objeto de contratación la naturaleza del bien. Así mismo, si en la contratación de un servicio incluye determinado bien, pero en términos económicos prevalece el servicio, deberá considerarse al servicio como objeto de contratación.

## 2.2 LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN

En función de la naturaleza de los objetos de contratación, la LOSNCP establece los procedimientos de contratación que deben ser aplicados por las instituciones o entidades contratantes del Estado, según el ámbito antes descrito, e inclusive de aquellos organismos

<sup>28</sup> Definición de obra: Realizan actividades de construcción las personas naturales y jurídicas que se dediquen o promuevan las actividades de la construcción comprendidas en la Gran División 5 de la Clasificación Industrial internacional Uniforme de las Naciones Unidas (CIIU). [<http://www.buenastareas.com/ensayos/Construccion-Civil-Concepto>]

<sup>29</sup> Es una propuesta de acción técnico económica para resolver una necesidad utilizando un conjunto de recursos disponibles, los cuales pueden ser recursos humanos, materiales y tecnológicos entre otros. Tiene como objetivos aprovechar los recursos para mejorar las condiciones de vida de una comunidad. <http://es.scribd.com/doc>

<sup>30</sup> LOSNCP. Artículo 6 numeral 5.

<sup>31</sup> KOTLER, P. (1995). *Dirección de Mercadotecnia*. México: Prentice Hall Hispanoamérica S.A. 8va. Edición. Cap. 18.

<sup>32</sup> ZEITHAML, V. y BITNER, M. (2002). *Marketing de Servicios*. McGraw Hill Interamericana Editores S.A. 2da. Edición. Capítulo 1.

privados que administren recursos públicos. Para ello debe considerarse dos regímenes: **común** y **especial**. Revisaremos brevemente el alcance de cada uno de ellos.

### 2.2.1 Procedimientos de régimen común

En el gráfico No. 3 se presenta el esquema de los procedimientos de contratación según lo establece la LOSNCP para los casos de **régimen común**, cuyas propiedades o características se corresponden a la naturaleza del objeto de contratación, según la descripción que se realiza a continuación.

Gráfico No. 3: Procedimientos de régimen común



**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública  
**Elaboración:** Víctor Cruz

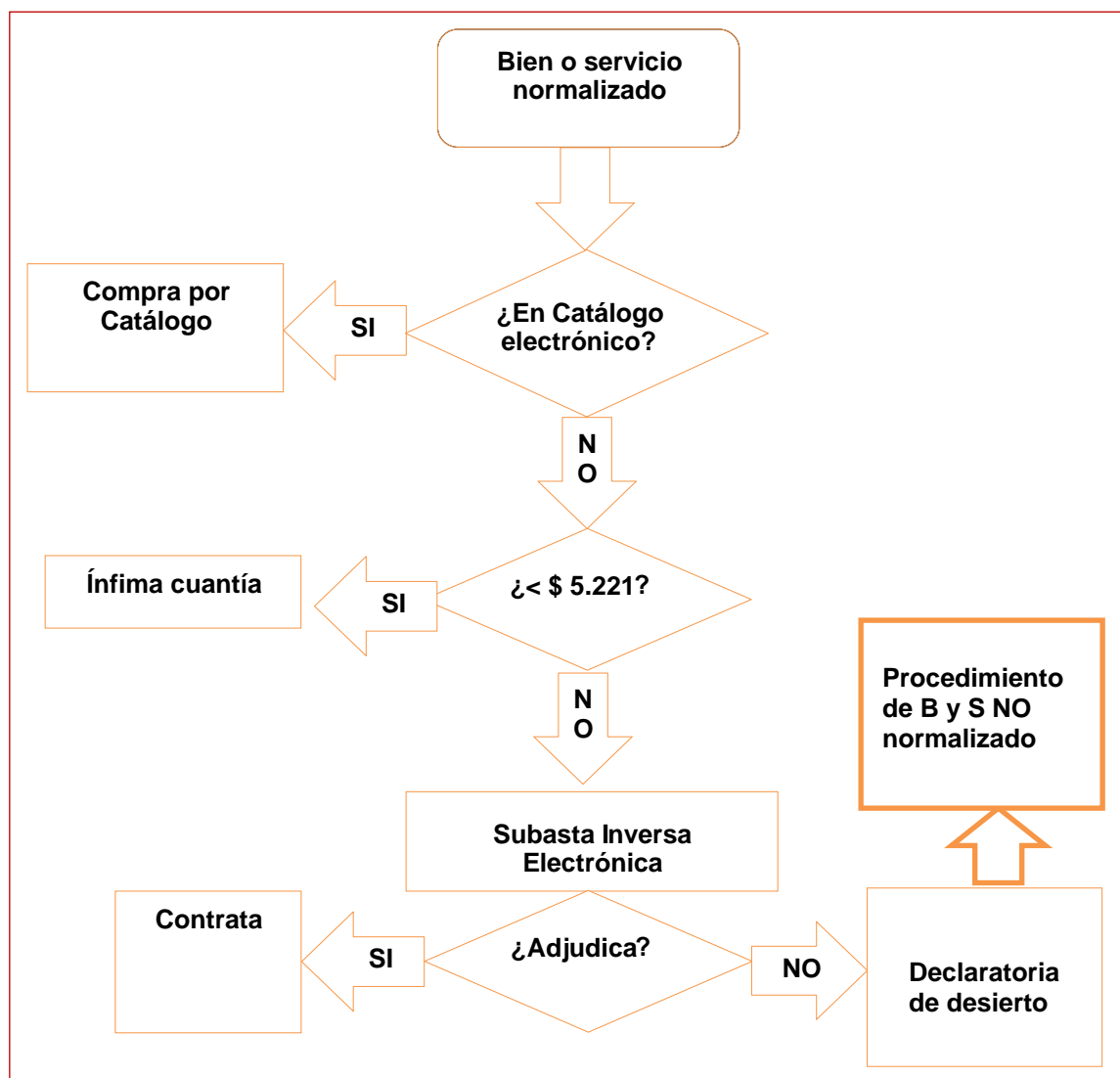
Los procedimientos dinámicos y los “comunes” corresponden a contrataciones de bienes, servicios y obras. Estos procedimientos, más los de consultoría, se realizan a través del portal COMPRASPUBLICAS. La selección o identificación de los procedimientos de contratación corresponde a los criterios que se exponen a continuación.

#### 2.2.1.1 Bienes y Servicios

La LOSNCP da igual tratamiento, en términos de procedimientos de contratación, a los **bienes y servicios**, debiendo en primer lugar, como tarea asignada a las entidades contratantes, diferenciar si se trata de productos normalizados o no normalizados, teniendo en cuenta lo dispuesto por la

propia LOSNCP<sup>33</sup> que considera como normalizado a un bien o servicio si sus características o especificaciones técnicas se hallan homologados o catalogados.

**Gráfico No. 4: Procedimientos a aplicar para bienes o servicios normalizados**



**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

**Elaboración:** Víctor Cruz

En el gráfico No. 4 se ha esquematizado la lógica que la entidad contratante debe seguir para identificar el tipo de procedimiento que debe aplicar para contratar cuando se trata de un bien o servicio normalizado.<sup>34</sup> Los montos mencionados corresponden al presupuesto del proceso de contratación, cuyos valores límites<sup>35</sup> están en función del presupuesto inicial del Estado de cada año, que el 2012 es de \$ 26.109.270.275,91, valor que continuará el año 2013, por ser éste un año

<sup>33</sup> LOSNCP, artículo 6 numeral 2.

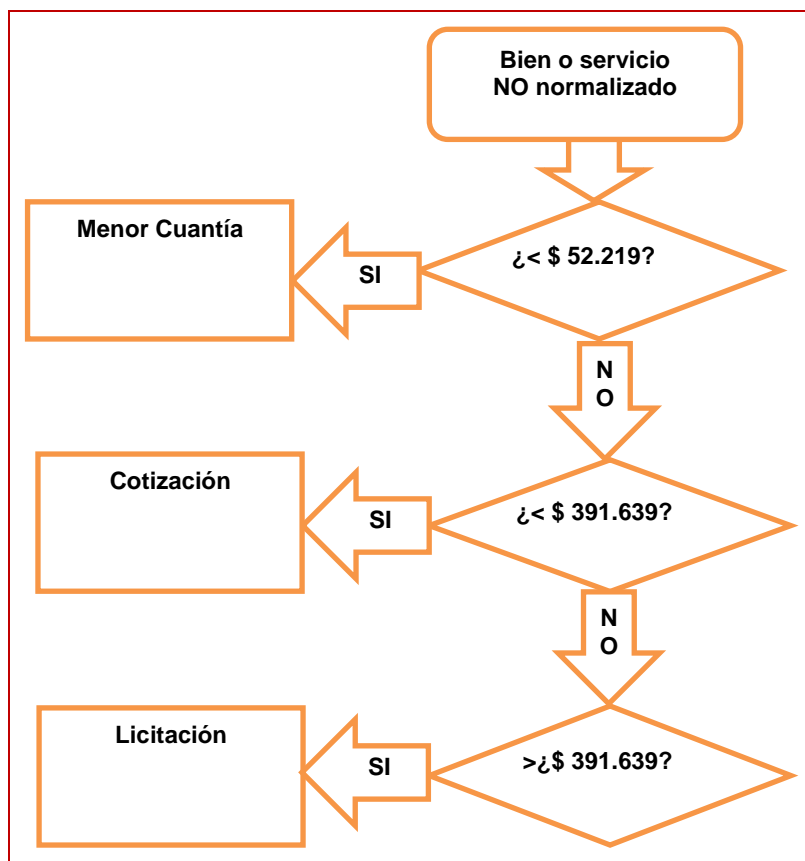
<sup>34</sup> LOSNCP, artículos 43 al 47.

<sup>35</sup> Por ejemplo, el procedimiento de Cotización de bienes o servicios no normalizados es aplicable para procedimientos cuyos presupuestos referenciales oscilen entre 0,000002 y 0,000015 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico, según lo establece la LOSNCP.

electoral, hasta que la Asamblea apruebe el presupuesto del nuevo gobierno que iniciará el 25 de mayo de 2013.

Si se trata de un bien o servicio no normalizado,<sup>36</sup> o para el caso de un bien o servicio normalizado cuya subasta inversa electrónica haya sido declarada desierta, se opta por el procedimiento que se indica en el siguiente gráfico.

**Gráfico No. 5: Procedimientos a aplicar para bienes o servicios no normalizados**



**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública  
**Elaboración:** Víctor Cruz

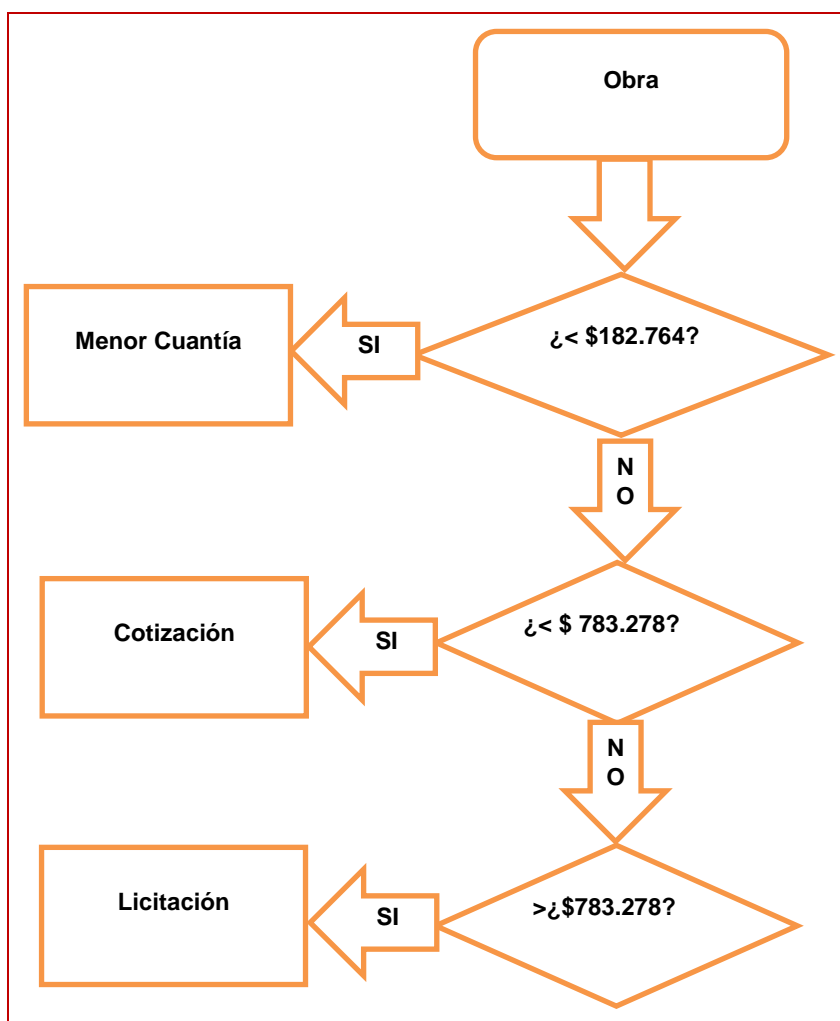
### 2.2.1.2 Obras

Los procedimientos de contratación de obras,<sup>37</sup> guardan cierta relación con los procedimientos de cotización y licitación de bienes o servicios no normalizados, si bien los montos son diferentes, en cambio el procedimiento de menor cuantía de obras presenta una diferencia marcada respecto al de bienes y servicios. En el gráfico No. 6 se ilustra los diferentes tipos de procedimientos que la LOSNCP ha establecido para la contratación de obras.

<sup>36</sup> LOSNCP, artículos 48 al 51.

<sup>37</sup> LOSNCP, artículos 48 al 51.

Gráfico No. 6: Procedimientos a aplicar para contratar obras



**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

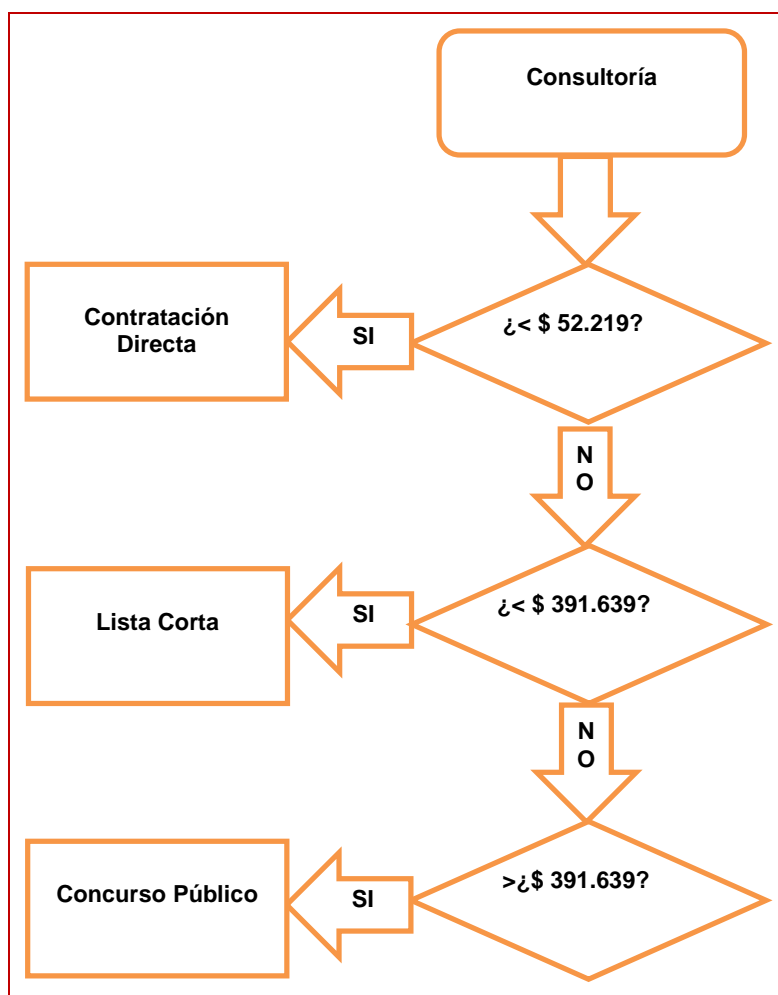
**Elaboración:** Víctor Cruz

### 2.2.1.3 Consultoría

Para la contratación de consultoría<sup>38</sup> debe tenerse en cuenta primero si el objeto de contratación corresponde a la naturaleza de este servicio, y enseguida seleccionar el procedimiento en función del monto del presupuesto referencial. En el gráfico No. 7 se presenta los diferentes tipos de procedimiento que se deberá aplicar para este caso.

<sup>38</sup> LOSNCP, artículos 37 al 42.

Gráfico No. 7: Procedimientos a aplicar para contratar consultoría



**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

**Elaboración:** Víctor Cruz

#### 2.2.1.4 Procedimientos especiales del régimen común

Para los casos en los que prevalecen condiciones particulares definidas por la LOSNCP<sup>39</sup>, corresponden procedimientos que tienen características propias en cuanto a su modalidad de contratación, identificados en el gráfico No. 3, como **procedimientos especiales**, que cuentan con funcionalidades específicas y con herramientas informáticas para cada caso, garantizándose así la publicación de toda la documentación generada a lo largo del proceso de contratación. Como procedimientos especiales, la LOSNCP define a los siguientes:

- Contrato integral por precio fijo.
- Contrataciones en situación de emergencia.
- Adquisición de bienes inmuebles.
- Arrendamiento de bienes inmuebles.

<sup>39</sup> LOSNCP, artículos 53 al 59, y artículo 6.13

- FERIA Inklusiva.
- Seguros.
- Arrendamiento de bienes muebles.

### 2.2.2 Procedimientos de contratación de régimen especial

Complementariamente a los procedimientos antes definidos como de régimen común, la LOSNCP establece otros procedimientos denominados de ***régimen especial***, que si bien deben cumplir con las disposiciones contractuales aplicables para todo el ámbito de la contratación pública, su operación corresponde a modalidades particulares que responden a la naturaleza de los objetos de contratación.

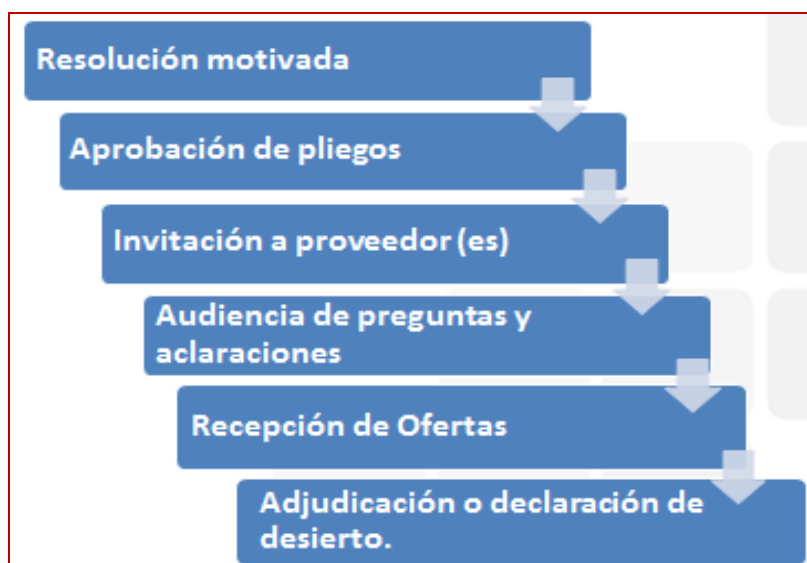
En el reglamento general de la LOSNCP<sup>40</sup> se establecen los procedimientos de los doce casos posibles de régimen especial que prevé la normativa ecuatoriana, siendo éstos los siguientes:

- Fármacos
- Seguridad interna y externa
- Comunicación social
- Asesoría y patrocinio jurídico
- Obra o actividad artística, científica o literaria
- Repuestos o accesorios
- Bienes o servicios únicos en el mercado o proveedor único
- Transporte de correo interno e internacional
- Contratos entre entidades públicas y subsidiarias
- Contrataciones de instituciones financieras y de seguros del Estado
- Empresas públicas y subsidiarias
- Sectores estratégicos.

Para la mayoría de los casos mencionados de régimen especial, la normativa establece el proceso indicado en el gráfico No. 8 para la fase precontractual, debiéndose aplicar herramientas informáticas específicas para cada procedimiento, a través del portal COMPRASPUBLICAS, cumpliéndose una interacción entidad-proveedor, con excepción de los tres últimos procedimientos antes señalados que corresponden básicamente a la publicación del expediente del proceso de contratación.

---

<sup>40</sup> RGLOSNCPC, Capítulo VII, artículos 68 al 106.

**Gráfico No. 8: Etapas genéricas de los procedimientos de régimen especial**

**Fuente:** Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública  
**Elaboración:** Víctor Cruz

### 3 LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

#### 3.1 LA TEORÍA DE LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y EN LA REGIÓN

La definición de **calidad** es un tema de obligado análisis en el estudio de la gestión o administración empresarial, máxime en el caso de la maestría de calidad y productividad a la que responde el presente trabajo, pero en cambio ha merecido poco desarrollo y tratamiento académico de nuestro país al estudiarse las técnicas de gestión en los organismos del sector público. En este capítulo se persigue analizar brevemente el alcance conceptual que la calidad ha alcanzado a nivel mundial en la administración empresarial, para luego revisar la aplicación que se ha logrado hasta el momento en el ámbito de la administración pública de la región y del país.

En los textos especializados encontramos diferentes definiciones de calidad, tal el caso de la recopilación de Luis Cuatrecasas,<sup>41</sup> indicando que calidad se considera al conjunto de características que posee un producto o servicio obtenidos en un sistema productivo, así como su capacidad de satisfacción de los requerimientos del usuario. Según la norma ISO 8402, es la totalidad de características de un ente que le confieren la aptitud de satisfacer necesidades implícitas o explícitas. Según Juran, se entiende como la adecuación al uso y ausencia de defectos. De acuerdo a Crosby se refiere al cumplimiento de las especificaciones. Y según Taguchi, la calidad es la mínima pérdida que el uso de un producto o servicio causa a la sociedad.

En un estudio sobre la calidad total, auspiciado por el Banco Japonés de Desarrollo, BJD, y elaborado por el Instituto Japonés de Investigación Económica, JERI, indica que la calidad significa la satisfacción continua de los requerimientos de los clientes<sup>42</sup> y que las compañías mantienen o mejoran la calidad para lograr la satisfacción del cliente. En teoría, al mejorar la calidad, se incrementa la demanda de los clientes, lo cual llevará a incrementar la producción y las utilidades. Al hacer historia sobre la evolución del concepto, en dicho estudio se destaca que “el **control de calidad**, en su moderna acepción, nace en los Estados Unidos, Japón durante su periodo de alto crecimiento económico lo importó y desarrolló como **control total de calidad** (CTC) hasta convertirlo posteriormente en **administración de calidad total** (ACT)”.

---

<sup>41</sup> CUATRECASAS, Luis. (1999). *Gestión Integral de la Calidad: Implantación, Control, Certificación*. España: Gestión 2000. 1ra. Ed.

<sup>42</sup> BANCO JAPONÉS DE DESARROLLO (BDJ) e INSTITUTO JAPONÉS DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA (JERI). (2003). *Manual de Administración de la Calidad Total*. Japón.

Resulta importante la precisión que se hace en el estudio del JERI, que la calidad está en función de cumplir con objetivos, tal el caso en un reloj cuyo objetivo es dar la hora, en un teléfono hablar a través de las distancias, en un refrigerador, mantener las cosas frías, anotando que no compramos un producto por el producto en sí, sino que lo compramos por la función particular que éste desempeña. En este sentido entonces, “la calidad es el atributo, o estándar de funcionamiento, de la función y se expresa con modificadores, tales como adjetivos y adverbios”.

Y respecto a la administración de la calidad total la define como “Excelencia en los negocios”, puntualizando que se trata de una metodología de administración científica que valora la calidad de las compañías y de las organizaciones, es decir la búsqueda de calidad no sólo en los productos, sino también en los procesos y en la misma organización en forma integral, habiéndose desarrollado modelos de gestión con una visión holística que han tenido una amplia aplicación y constituyen instrumentos de probada incidencia en el incremento de la productividad y competitividad de las unidades productivas. Volveremos a este tema en el capítulo relacionado con modelos de gestión.

Retomando a Luis Cuatrecasas,<sup>43</sup> indica como “última evolución del concepto de calidad” a la **gestión de la calidad total** o total quality management, que persigue la satisfacción plena de todos los entes relacionados con la organización y la mejora continua de todas las actividades para obtener la excelencia de la empresa. La filosofía básica de la calidad total es “hacer las cosas bien a la primera”, de forma que el resultado sea satisfactorio sin necesidad de repetirlo. Esta concepción dio lugar a la formulación de los **modelos de excelencia**.

Como algunos de los aspectos que caracterizan a la **calidad total** menciona a los siguientes:

- Orientación clara a la satisfacción a los clientes.
- Trabajo en grupo.
- Formación y educación sobre la calidad.
- Énfasis en la prevención de los defectos y problemas mediante el análisis de las causas. Enfoque “proactivo” frente al “reactivo”.
- Gestión basada en la mejora continua de la calidad.
- Participación e implicación de todos los estamentos de la empresa mediante un esfuerzo integrado.

---

<sup>43</sup> Ídem. Referencia 37.

- Aplicación de sistemas de calidad que persiguen su aseguramiento mediante una adecuada planificación, optimización y control.
- Liderazgo activo y ejemplar de la dirección.

Luis Cuatrecasas<sup>44</sup> también se refiere a “la calidad del futuro”, señalando que corresponden las técnicas más avanzadas de la calidad: la planificación de productos y procesos por medio del **despliegue funcional de la calidad** (QFD) con el que se planifica el diseño en base a los requerimientos de los consumidores y se seleccionan las alternativas de diseño más adecuadas; el **análisis modal de fallos y efectos** (AMFE) con el que se validan los diseños en base a los fallos potenciales que pueden presentar y su corrección; y el **diseño estadístico de experimentos** (DEE) que permite optimizar los diseños en base a las variables que los configuran para obtener la calidad mas elevada al mínimo costo.

Si bien el análisis anterior focaliza a la calidad como un fenómeno propio de las empresas productivas, los textos han reforzado esta posición dejando de lado el punto de vista de las organizaciones sin fines de lucro, y en particular las entidades públicas. Sin embargo, Peter Drucker,<sup>45</sup> anota que la primera aplicación práctica de la teoría de la administración no se produjo en una empresa sino en organizaciones sin fines de lucro y agencias gubernamentales. Recuerda que Frederick Winslow Taylor, inventor de la “administración científica”, mencionó a la Clínica Mayo, organización sin fines de lucro como ejemplo perfecto de la administración científica en su testimonio de 1912 ante el Congreso, donde la administración alcanzó por primera vez estado público en Estados Unidos.

Peter Drucker explica que el primer trabajo al que se aplicó el término “administrador” (“*manager*”) en su significado actual no fue empresarial, sino que se trató del administrador municipal (*city manager*) una invención estadounidense en los primeros años del siglo. La primera aplicación consciente y sistemática de los “principios de la administración” consistió en la reorganización del ejército de Estados Unidos encarada en 1901.

Destaca que el primer congreso de administración realizado en Praga en 1922 no fue organizado por empresarios sino por Herbert Hoover, Secretario de Comercio de los Estados Unidos y no se hacía diferencia entre administración empresarial y no empresarial, que se hablaba de administración de organizaciones, a todas las cuales se aplicaban los mismos principios.

Y precisa que lo que llevó a la identificación de la administración con la empresa fue la Gran Depresión, que para diferenciarla de la administración empresarial que había caído en desgracia, se la llamó “gestión pública” y proclamada como una disciplina independiente, con sus propios

---

<sup>44</sup> Ídem. Referencia 37

<sup>45</sup> DRUCKER, P. (1999). *Los desafíos de la administración en el siglo XXI*. Argentina: Editorial Sudamericana.

departamentos universitarios, su propia terminología. Pero que en el período de la posguerra la moda cambió, y hacia 1950 la empresa se había convertido en una “buena palabra” y se definió el campo de estudio de la “administración de empresas”.

Drucker reconoce que ahora (prácticamente a inicios del siglo XXI), se ha comenzado a corregir este error de sesenta años de antigüedad, como lo testimonian el cambio de nombre de tantas “escuelas de negocios” que pasan a ser “escuelas de administración”. Y es importante su precisión en cuanto anota que la administración no es administración de empresas, así como la medicina, digamos, no es obstetricia. Y que hay diferencias obvias en la administración de diferentes organizaciones, precisando que así como toda la misión define la estrategia y la estrategia define la estructura, las mayores diferencias se dan en los términos que usan individualmente las organizaciones, diferencias que aparecen principalmente en la aplicación y no en los principios.

Observa que durante el siglo XX, los sectores de mayor crecimiento de los países desarrollados han sido los “no empresarios”, como el gobierno, las profesiones, la atención de la salud, la educación. Que como empleadoras y fuentes de medios de vida, las empresas se redujeron constantemente en los últimos cien años, y predice que el sector de crecimiento de aquellos países en el siglo XXI no serán las actividades económicas organizadas, y que mas bien es probable que sea el sector social sin fines de lucro, en el cual prevalecen algunos principios organizativos, como que la organización debe ser transparente; que en la organización debe haber alguien que goce de autoridad para tomar la decisión final en un área determinada; que la autoridad debe ser proporcional a la responsabilidad; que hay que tener la menor cantidad posible de estratos, es decir que una organización debe ser lo más “plana” posible, en cuyo contexto se necesita una estructura organizativa que se ajuste a la tarea.

Es importante el señalamiento de Drucker en cuanto dice que uno no administra a la gente, que la tarea es conducirla, y la meta es hacer productivos los puntos fuertes y el conocimiento específico de cada individuo. Que el alcance de la administración está legalmente definido y que el administrador no tiene autoridad de mando y control más allá de los límites legales de la institución. Que la administración debe concentrarse en los resultados y el desempeño de la organización, es decir que la función específica de la administración es orientar los recursos de la organización hacia sus resultados externos.

Y Drucker concluye señalando que el centro de la sociedad, en una economía y una comunidad moderna, no es la tecnología, no es la información, no es la productividad, es la institución administrada como órgano de la sociedad para producir resultados, que la administración es la herramienta específica para hacer que las instituciones sean capaces de producir resultados y que toda organización actúa de acuerdo a una estrategia con la finalidad de que alcance los resultados deseados en un medio ambiente impredecible.

Estudiosos del tema, como Oscar Diego Bautista,<sup>46</sup> se refieren a la **nueva gestión pública** a la que le otorga el rol de rescatar e introducir una serie de nuevos valores. Dice que ya no se considera a la administración como simple instrumento ejecutor de las órdenes políticas, que se reorienta la actividad administrativa hacia el logro de resultados, hacia una cultura con calidad de servicio, hacia mayores niveles de autonomía y responsabilidad de los directivos y de los funcionarios.

En esa misma línea, Manuel Caño Gómez<sup>47</sup> reflexiona que las sociedades más avanzadas con tejidos empresariales altamente eficaces, como ejemplo los países nórdicos, todas sin excepción poseen un sector público de calidad, donde no solo conciben a la contratación pública electrónica como una de las palancas de productividad más importantes en manos de la sociedad, sino que además genera las condiciones del entorno que propicien el desarrollo económico y social de las empresas y los ciudadanos.

En la región latinoamericana, en el presente siglo ha habido esfuerzos importantes por aplicar la teoría de la calidad en la administración pública. Un ejemplo lo constituye la Carta Iberoamericana de la Calidad en la gestión pública<sup>48</sup> “con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático:

1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social;
2. La gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones”.

Para implementar una gestión de calidad en la administración pública, la Carta Iberoamericana propone nueve ejes u orientaciones estratégicas, y sugiere el uso de diecisiete acciones e instrumentos para lograr una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano y para obtener resultados, las cuales se mencionan a continuación:

- a) Orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública
  - a.1) Una gestión pública al servicio de la ciudadanía;
  - a.2) Una gestión pública para resultados;
  - a.3) Compromiso social y ambiental;

---

<sup>46</sup> BAUTISTA, O. (2008). *Los códigos éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno*. México.

<sup>47</sup> CAÑO, M. (2008). *Contratación pública electrónica: la visión*. España: Nexus IT.

<sup>48</sup> CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO, CLAD. (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Adoptada por la XVIII cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. El Salvador.

- a.4) Responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos;
- a.5) Gestión por procesos;
- a.6) Desarrollo de capacidades de los empleados públicos;
- a.7) Participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad de la gestión;
- a.8) Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad;
- a.9) Relaciones de colaboración y cooperación orientadas a la mejora de la calidad.
  
- b) Acciones e instrumentos para la calidad en la gestión pública
  - b.1) Dirección estratégica y el ciclo de mejora;
  - b.2) Prospectiva y análisis de la opinión ciudadana;
  - b.3) Participación ciudadana para la mejora de la calidad;
  - b.4) Adopción de modelos de excelencia;
  - b.5) Premios a la calidad o excelencia;
  - b.6) La gestión por procesos;
  - b.7) Los equipos y proyectos de mejora;
  - b.8) Cartas compromisos o de servicios al ciudadano;
  - b.9) Mecanismos de difusión de información relevante para el ciudadano;
  - b.10) La mejora de la normatividad;
  - b.11) El gobierno electrónico;
  - b.12) Medición y evaluación;
  - b.13) Sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos;
  - b.14) Sistemas de gestión normalizados;
  - b.15) La gestión del conocimiento;
  - b.16) Comparación e intercambio de mejores prácticas;
  - b.17) Aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos.

### 3.2 LA CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA

Estudios relacionados con la gestión del Estado reconocen que las instituciones públicas en el Ecuador y en el mundo en general,<sup>49</sup> están experimentando grandes cambios debido a las nuevas exigencias de los actores de la sociedad. Se resalta el hecho que comunidades organizadas, actores de interés y ciudadanos exigen cada vez más y mejores servicios y apoyo de las instituciones públicas, y por consiguiente la rendición de cuentas de los gobernantes es cada vez más importante. El Balance Scorecard<sup>50</sup> herramienta de gestión creada por los profesores Kaplan y Norton, se ha constituido en la herramienta de apoyo a los Estados y gobiernos para alinear las necesidades de los ciudadanos con la gestión de las instituciones públicas.

<sup>49</sup> ESPÍN, R. *Gestión estratégica en Organizaciones del Sector Público*. Ecuador: Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2011.

<sup>50</sup> KAPLAN, R. y NORTON, D. *The Balanced Scorecard (Cuadro de Mando Integral)*. España: Ediciones Gestión 2000, 1997.

En un estudio sobre gestión pública, Ramiro Espín<sup>51</sup> reconoce que la planificación es el proceso dinamizador que consigue traducir los sueños en realidad; es el medio que hace posible el cambio; y, es la posibilidad de mantener orden en las actividades programadas, para que rindan los frutos esperados. Y resalta la necesidad de traducir el plan estratégico institucional de las organizaciones públicas en verdaderas herramientas de gestión, las que deben en consecuencia centrarse en el ciudadano y en alcanzar resultados, asumiendo los principios de calidad en la gestión pública: eficacia, eficiencia, economía, responsabilidad, evaluación permanente y mejora continua.

El proceso de suscripción de la Carta Iberoamericana de la Calidad, antes mencionada, ha provocado una interesante dinámica en la región, especialmente en los países más rezagados, y es así que para Ecuador se constituyó en uno de los motivadores para la suscripción del Decreto 555 del 19 de noviembre de 2010,<sup>52</sup> que dispone la “implementación del proyecto Gobierno por Resultados –GPR- en todas las instituciones de la administración pública central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, a cargo de la Secretaría Nacional de la Administración Pública” mediante la creación de un modelo de transparencia, un sistema preventivo de gestión y un presupuesto alineado por resultados.

El proyecto GPR se autodefine como una solución para: la alineación vertical y horizontal del Estado, implementación de mejores prácticas de administración de proyectos, incremento de la madurez organizacional de administración de procesos, medición y gestión de resultados, y mejoramiento del desempeño gubernamental. La planificación estratégica implementada en la herramienta GPR se construye a partir de elementos de planificación (objetivos, estrategias, indicadores y metas, y riesgos) soportados por objetivos operativos, proyectos y procesos.

En la herramienta GPR se encuentra una metodología para diagnosticar, planear, alinear y gestionar la realidad operacional de la unidad operativa. Establece la metodología para la definición colectiva de los objetivos operativos (específicos, medibles, agresivos pero alcanzables, orientados a resultados y sujetos a un marco de tiempo), sistematiza la medición del desempeño, a través de indicadores del objetivo operativo con seguimiento mensual, y realiza el seguimiento de procesos y proyectos.

En este sentido vale precisar el alcance de procesos y de proyectos.<sup>53</sup>

- **Procesos:** una serie de tareas definibles, repetibles, predecibles y medibles que llevan a un resultado útil para un cliente interno o externo. Corresponde a una práctica de identificar (determinar los agregadores de valor y los de apoyo), alinear (los procesos alineados con los objetivos operativos), evaluar (calificar su importancia y el desempeño), seleccionar

---

<sup>51</sup> ESPÍN Ramiro, **Gestión estratégica en Organizaciones del Sector Público**, Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2011

<sup>52</sup> ESTRATEGIA CONSULTING GROUP S.A. DE C.V. **Gobierno por Resultados, GPR**, Secretaría Nacional de la Administración Pública del Ecuador. México, 2011.

<sup>53</sup> Ídem. Referencia 48.

(evaluando los resultados), analizar (las implicaciones de los resultados), mejorar y gestionar.

- **Proyectos:** un esfuerzo temporal que utiliza recursos, emprendido para crear un producto o servicio único. Se los diferencia entre proyectos de inversión (debe estar en el plan anual de inversiones aprobado por SENPLADES) y proyectos de gasto corriente (se ejecutan con cargo a partidas del presupuesto operativo).

A finales del año 2010 e inicios del 2011, se implementó un amplio plan de capacitación para la puesta en operación de la Gestión Por Resultados en el gobierno central, resultado de lo cual las instituciones que integran la Función Ejecutiva incorporaron dicha herramienta para planificar y realizar el seguimiento de sus actividades y proyectos.

Para afianzar este proceso, la Presidencia de la República<sup>54</sup> dictó la Norma técnica de implementación y operación de la metodología del GPR, que como objetivo central persigue asegurar la continuidad y operación de la metodología GPR en la Función Ejecutiva, “a fin de obtener una gestión pública de calidad, orientada a resultados, centrada en el ciudadano, y fundamentada en los principios de Administración Pública establecidos en la Constitución de la República, así también dar transparencia y continuidad a la gestión de las instituciones públicas mediante la definición, alineación, seguimiento, y actualización de sus planes estratégicos, planes operativos, riesgos, proyectos y procesos”.

---

<sup>54</sup> SECRETARÍA NACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Norma Técnica de implementación y operación de la metodología y herramienta de Gobierno por Resultados*. Ecuador, 2011.

## 4 LA GESTIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN EL ECUADOR

### 4.1 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN

#### 4.1.1 Efectividad de la Gestión en la Contratación Pública

La efectividad<sup>55</sup> es uno de los objetivos básicos que persigue la conformación del SNCP, pues esta es la mejor manera de administrar y de optimizar los recursos públicos, maximizando los beneficios que favorezca a la sociedad ecuatoriana. Uno de los indicadores para medir la efectividad de la gestión de la contratación pública, podría ser mediante los resultados alcanzados en la fase precontractual, y en particular respecto al tiempo de duración del proceso.

Un concepto clave de la calidad de los procesos establece la eliminación de las repeticiones o correcciones, dicho de otro modo “hacer las cosas bien a la primera” o aplicando el concepto formulado por Philip Crosby “de hacer las cosas correctamente desde el principio”.<sup>56</sup>

Este concepto aplicado a la contratación pública, significaría que no cumplimos con una gestión de calidad cuando no se adjudica en el primer proceso que se realice, lo que provoca que se cancela o declara desierto el proceso, por lo cual la entidad contratante debe revisar o rehacer los documentos precontractuales y los pliegos para realizar otro proceso, representando mayor tiempo y consecuentemente mayor costo para la consecución del objetivo que se persigue, situación que además podría ser analizada en función del lucro cesante que pierde el Estado, al dejar de proveer el servicio o los bienes que beneficiarían a la sociedad ecuatoriana.

Como un medio de determinar la efectividad en la contratación, se ha analizado la fase precontractual mediante una investigación secundaria, a partir de enero del año 2009 hasta junio de 2012, teniendo en cuenta que la nueva legislación de la contratación pública está vigente desde agosto del año 2008, y que los primeros meses de aplicación significó un tiempo de aprendizaje de todos los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Como resultado de la investigación realizada de las bases de datos que genera el sistema informático del SNCP administrado por el Instituto Nacional de Contratación Pública, INCOP, y del procesamiento minucioso que significó su elaboración, se han construido los cuadros Nos. 1 y 2

---

<sup>55</sup> Ídem. Referencia 20.

<sup>56</sup> IVANCEVICH, John, LORENZI, Peter, CROSBY, Philip, **Gestión: Calidad y Competitividad**, España, Editorial Irwin, 1996.

respecto a la fase precontractual en función tanto por número de procesos, como por los montos de contratación.

**Cuadro No. 1: Situación precontractual por número de procesos**

Año	No. Procesos	Adjudicado	Cancelado	Desierto	TOTAL
2009	52.302	55%	4%	41%	100%
2010	96.669	65%	3%	32%	100%
2011	96.658	66%	3%	31%	100%
2012 *	37.653	70%	4%	26%	100%

**NOTAS**

Se excluye las Compras por Catálogo

\*: Primer semestre

**Cuadro No. 2: Situación precontractual por presupuestos referenciales**

Año	Monto (\$)	Adjudicado	Cancelado	Desierto	TOTAL
2009	5.046.497.301	62%	6%	32%	100%
2010	12.160.942.587	52%	15%	33%	100%
2011	9.218.521.701	60%	19% **	21%	100%
2012 *	4.024.274.611	60%	6%	34%	100%

**NOTAS**

Se excluye las Compras por Catálogo

\*: Primer semestre

\*\* : Incluye subasta corporativa

**Fuente:** INCOP, estadísticas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**Elaboración:** Víctor Cruz

Del análisis de los cuadros No. 1 y No. 2 relacionados con el desempeño de las entidades del Estado en la fase precontractual, durante los años 2009, 2010, 2011 y el primer semestre del año 2012, se aprecia que, en cuanto al número de procesos, la adjudicación se ha producido entre el 55% y el 70%, lo que evidencia una mejora de la efectividad, si bien todavía hay un buen 30%, casi la tercera parte del número de procesos, que son cancelados o declarados desiertos.

Si en cambio el análisis lo hacemos respecto al monto de los procesos en la fase precontractual, en términos generales se encuentra que el nivel de desempeño no ha mejorado desde el año 2009 hasta el 2012, por cuanto se mantiene el indicador del 60% del monto de los procesos realizados que ha sido adjudicado y en cambio el 40% de los procesos se han cancelado o declarado desiertos, cifra que se estima alta si consideramos que las prácticas de la contratación ya cuentan con cuatro años de vigencia, lo cual nos estaría indicando la existencia de un problema, que se lo podría definir como la falta de efectividad de las entidades para realizar los procesos precontractuales en forma oportuna y “a la primera”.

#### 4.1.2 Investigación Directa

Para contar con información de primera mano respecto al nivel de gestión que las instituciones administradoras del Estado realizan para contratar obras, bienes, servicios o consultoría, se llevó a cabo una investigación directa a una muestra no probabilística, representativa de la población institucional del Sistema Nacional de Contratación Pública, por cuanto constituye el tramo institucional de mayor demanda de contratación durante el período analizado.

El universo de la población se refiere a todo el ámbito institucional público ecuatoriano que, acorde con lo establecido en la LOSNCP, debe cumplir con esta normativa para contratar bienes, servicios, obras y consultoría, y que representó los últimos años, específicamente entre enero de 2009 a septiembre de 2012, la cifra de \$ 26.752.557.780. La muestra investigada representa el ámbito institucional que contrató el 67% de dicho monto.

En el Cuadro No. 3 se presenta la estructura institucional contratante del Estado ecuatoriano, en función de los montos contratados por las entidades públicas en el período mencionado en el párrafo anterior. Contrataron 4.614 instituciones, cuya importancia relativa queda explícita en este cuadro, apreciándose que 10 instituciones han contratado por el equivalente del 33% del monto total, y luego según se incrementa el número de entidades, los montos de contratación unitarios, por cada institución, van disminuyendo ostensiblemente.

Así se aprecia que las primeras 100 entidades del Estado representan el 67% de la contratación pública total, 200 instituciones representan el 80% y 400 entidades contratantes significan el 90%, y que cerca de 3.000 entidades representan tan solo el 1% del monto de contratación en todo el período analizado.

En la columna derecha del cuadro No. 3 se ha incluido una cifra promedio estimada que cuantifica en forma aproximada los montos de contratación que corresponderían a las entidades para cada uno de los nueve niveles en los que por su monto se han dividido las 4.614 instituciones del Estado, que significaría un valor anual de contratación de alrededor de 10 mil millones de dólares, cifra de contratación pública que coincide con la alcanzada por el país los últimos años.

**Cuadro No. 3: Entidades del Estado por montos contratados**

Número acumulado de Entidades	% del monto total contratado	Monto anual promedio por entidad, en millones de \$
10	33%	170
50	57%	40
100	67%	15
200	80%	8
400	90%	4
720	95%	1,5
1.200	98%	0,5
1.700	99%	0,15
4.614	100%	0,03

**Fuente:** INCOP, estadísticas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**Elaboración:** Víctor Cruz

La investigación directa se realizó en base al cuestionario que se acompaña como Anexo 1, enviado a las entidades contratantes por vía Quipux y simultáneamente enviado en físico por correo, dirigido a las máximas autoridades, cuyo temario aborda sumariamente las siguientes temáticas de la contratación pública:

- a. Estructura orgánica
- b. Procesos
- c. Indicadores
- d. Metodologías de gestión
- e. Informatización
- f. Competencias del talento humano.

En el cuadro No. 4 se presenta un resumen de la muestra investigada, muy representativa respecto al monto contratado en los últimos 4 años, que significa cerca del 68 % del monto total contratado en ese período y que supera los 18 mil millones de dólares en el período de tiempo antes referido. En el Anexo No. 2 se detalla el listado de las instituciones públicas que fueron encuestadas.

Como estrategia de investigación se consideró al monto de contratación como referente, en el entendido que la exigencia de capacidad de gestión y efectividad debe ser directamente proporcional a la importancia de los montos contratados por las entidades del Estado. La información se presenta por tipo de entidad acorde con su naturaleza jurídica, según el siguiente detalle:

- Gobierno central: Todos los organismos de la Función Ejecutiva;

- Gobiernos seccionales: Alcaldías y Gobiernos Provinciales;
- Empresas públicas: Todas las empresas públicas, de carácter nacional, provincial o regional;
- Organismos autónomos: Otras funciones del Estado u organismos como IESS, SRI, Universidades, etc.

Según se aprecia en el cuadro No. 4, el sector de empresas públicas es el de más alta participación respecto al monto contratado, le siguen los Gobiernos seccionales; estos dos sectores representan sobre el 65% de lo contratado por el Estado en el nivel institucional seleccionado para la investigación. Sin embargo en términos de número de entidades contratantes respecto a todo el ámbito institucional del país, entre el gobierno central y los gobiernos seccionales son los de mayor importancia en la contratación pública.

**Cuadro No. 4: Ámbito de investigación directa**

Tipo de Entidad	Entidades Encuestadas	Monto Contratado de la muestra investigada	Monto de muestra respecto al total contratado	Relación % por tipo de entidad investigada
Gobierno Central	26	\$ 3.596.223.960,20	13,44%	19,8%
Gobiernos Seccionales	32	\$ 4.680.861.353,13	17,50%	25,8%
Empresas Públicas	28	\$ 7.222.715.851,65	27,00%	39,7%
Organismos Autónomos	18	\$ 2.672.610.622,79	9,99%	14,7%
<b>Total</b>	<b>104</b>	<b>\$ 18.172.411.787,77</b>	<b>67,93%</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** INCOP, estadísticas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**Elaboración:** Víctor Cruz

Según se detalla en el cuadro No. 5, la encuesta fue respondida por 60 entidades contratantes, que por el número de respuestas recibidas, constituyen el 58% de las entidades investigadas, pero respecto al monto de contratación, significa cerca del 69% de la población consultada, y si lo consideramos respecto al universo institucional de contratación, las respuestas representan el 47% del monto contratado por el país en cerca de 4 años, lo que nos evidencia la representatividad de los resultados.

En todo caso cabe destacar que la investigación realizada comprende a las entidades contratantes de mayor desempeño en la administración de los recursos públicos, por lo cual el nivel de gestión que se encuentre será un buen referente para extrapolar las conclusiones al ámbito institucional del SNCP.

**Cuadro No. 5: Cuantificación de las respuestas obtenidas**

Tipo de Entidad	Entidades que respondieron	Monto contratado de entidades que respondieron \$	Contratación respecto al total, en %	Relación % por tipo de entidad que respondió
Gobierno Central	18	3.547.577.283,07	13,26%	28,38%
Gobiernos Seccionales	14	892.851.135,66	3,34%	7,15%
Empresas Públicas	19	6.581.728.012,60	24,60%	52,65%
Organismos Autónomos	9	1.476.473.768,56	5,52%	11,82%
<b>Total</b>	<b>60</b>	<b>12.498.630.199,89</b>	<b>46,72%</b>	<b>100,00%</b>

**Fuente:** INCOP, estadísticas del Sistema Nacional de Contratación Pública.

**Elaboración:** Víctor Cruz

#### 4.1.3 Resultados de la Encuesta

A continuación se analizan las respuestas dadas por las entidades contratantes que han contestado las preguntas formuladas en la encuesta, que en lo central perseguía identificar el nivel de gestión que la contratación pública ha alcanzado en el país.

#### PREGUNTA 1

¿En el orgánico funcional de su institución, se cuenta con un área o dirección de Contratación Pública?

SI	NO	TOTALES	%
52	8	<b>60</b>	
87%	13%		<b>100%</b>

El 87% de las entidades que responden la encuesta, han indicado que cuentan con un área o dirección de Contratación Pública, lo que demuestra que la gran mayoría las entidades contratantes han considerado la importancia de tener una unidad específica para la gestión de los procesos de contratación.

#### PREGUNTA 1.1

Si respondió afirmativamente, indique el área de contratación pública de quien depende:

Máxima autoridad	Autoridad administrativa	Otra autoridad	TOTAL	%
20	32	6	<b>58</b>	
35%	55%	10%		<b>100%</b>

Se puede observar que la autoridad administrativa es quien lidera el área de contratación pública para más de la mitad de las entidades contratantes que respondieron, y que en cambio depende directamente de la máxima autoridad de la entidad en más de un tercio de las entidades. Situación que ratifica la importancia que las entidades le otorgan a la gestión de la contratación que realizan.

## PREGUNTA 2

En el mapa de procesos de su institución, ¿la contratación pública está identificada como un proceso?

SI	NO	TOTAL	%
46	11	57	
81%	19%		100%

El 81% de las entidades contratantes indican que la contratación pública se encuentra identificada en el mapa de procesos institucionales, lo que indica que la mayoría de entidades le han dado una relevancia significativa dentro del orgánico institucional, si bien un importante 19% señala que no se encuentra la contratación pública dentro del mapa de procesos institucionales.

### PREGUNTA 2.1

Si respondió afirmativamente: ¿Qué tipo de proceso considera a la contratación pública?:

Agregadora de valor	Apoyo	De otro tipo	TOTAL	%
12	35	2	49	
25%	71%	4%		100%

El 25% de las entidades que responden, han considerado a la contratación pública como un proceso que agrega valor, que de por sí ya representa una cifra significativa de las entidades que le dan un tratamiento prioritario. El hecho de que cerca de las tres cuartas partes de las entidades lo consideren como un proceso de apoyo, no debería entenderse que la mayoría de las instituciones públicas no consideran a la contratación pública como un proceso vital o sustancial, sino que dependerá de la naturaleza de su objeto social o de su razón de ser.

Pero el hecho de que cerca del 20% de las entidades que respondieron no contestaron esta pregunta, si daría una idea de que hay entidades que no aplican una gestión de procesos, lo que resulta preocupante si consideramos que el nivel de entidades contratantes consultadas son las de mayor importancia en el manejo o administración de recursos públicos.

**PREGUNTA 3**

¿Cuenta con indicadores para medir la eficiencia de la contratación pública que realiza su institución?

SI	NO	TOTAL	%
37	23	60	
62%	38%		100%

Si bien algo más del 60% de las entidades contratantes que respondieron la encuesta indican que cuentan con indicadores definidos para medir la eficiencia de los procesos de contratación pública, lo que les facilita tomar decisiones correctivas y estrategias para el mejoramiento continuo de la gestión en dicha materia, debe resaltarse que cerca del 40% de las entidades manifiestan que no cuenta con indicadores para medir la eficiencia de su gestión respecto a la contratación pública, lo que resulta preocupante, repitiendo lo dicho antes, que nos estamos refiriendo al segmento de instituciones que administran el mayor volumen de recursos, situación que indica la necesidad de generalizar el uso de instrumentos o herramientas informáticas de medición y de apoyo a la gestión que realizan, así como al seguimiento de los resultados alcanzados en la gestión de la contratación pública.

**PREGUNTA 3.1**

Indique las herramientas o metodologías que utiliza para el manejo de indicadores:

De las 32 entidades que indican que cuentan con indicadores para medir los resultados de la gestión, que representan el 56% de las entidades que han respondido esta pregunta, el 35% de dichas entidades, manifiestan que cuentan con alguna metodología para el manejo de indicadores, entre las que se destacan el Sistema de Gestión por Resultados (GPR) implementado en la Función Ejecutiva, Sistemas de Información Gerenciales (ERP) o el *Balanced Scorecard*, los que corresponden especialmente a casos de empresas públicas. Se anota que el mayor número de instituciones, equivalente a casi las dos terceras partes de las que dicen medir la gestión y los resultados, indican que el registro lo realiza manualmente o en hojas Excel.

Si proyectamos estos resultados al total de las entidades de la muestra que han respondido, se podría concluir que solo alrededor del 20% del total de las instituciones analizadas aplican sistemas informáticos para el manejo de indicadores de gestión, situación que nos lleva a reiterar la preocupación expresada en el punto anterior.

**PREGUNTA 4**

¿Aplica alguna metodología o modelo de gestión para realizar las fases de preparación, precontractual y contractual (o de ejecución) de los procesos de contratación pública para obras, bienes, servicios y consultoría?

La generalidad de las entidades contratantes indica que su gestión se limita al cumplimiento de la normativa de la contratación pública y a la aplicación de las herramientas informáticas que ha desarrollado el INCOP para cada uno de los procedimientos de contratación. Son muy pocas las instituciones, algo más del 10% de las entidades contratantes que han respondido y que en su mayoría son empresas públicas, que indican que para la gestión o administración de los procesos que realizan, disponen de algún modelo o sistema informático implementado en forma integral que contemple el proceso de contratación.

**PREGUNTA 5**

Según lo respondido en el punto anterior, favor especifique el programa o sistema de gestión que ha implementado su entidad:

Coincidiendo con el punto anterior, son muy pocas las entidades que cuentan con sistemas o modelos de gestión, como puede ser un ERP o un BPM, pues la generalidad de las entidades realiza la gestión de la contratación pública a partir del manejo de las herramientas informáticas desarrolladas por el INCOP a través del Portal COMPRASPUBLICAS, limitado hasta el momento a la fase precontractual, y no disponen de medios o sistemas informáticos que apoyen la realización de las fases preparatoria, especialmente para la elaboración del PAC, etapas de la fase precontractual que podrían sistematizarse como la evaluación de las ofertas, o la fase contractual en las etapas de registro, administración y seguimiento del contrato, hasta la finalización del mismo.

## 5 MEJORES PRÁCTICAS DE GESTIÓN PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

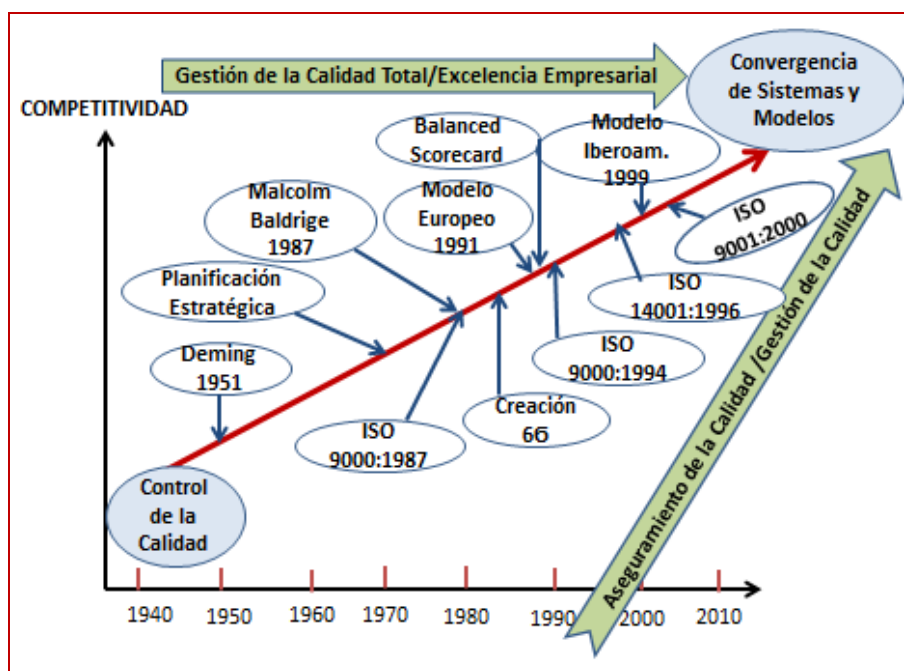
### 5.1 MODELOS DE GESTIÓN

La formulación de mejores prácticas de gestión podrían presentarse a través de un modelo de gestión, en cuyo caso deberíamos tener como referencia modelos que no han perdido su actualidad y que en forma permanente innovan los conceptos de dirección, se modernizan acorde con los adelantos tecnológicos, con los nuevos retos de la administración científica, tienen en cuenta las posibilidades y realidad de nuestra sociedad y de su economía, e incorporan técnicas y metodologías que han demostrado resultados exitosos en ambientes productivos e institucionales afines o de mayor exigencia.

Un buen referente constituyen los **modelos de gestión de calidad total** (TQM) o de excelencia, que han sido verdaderos actores y dinamizadores de la evolución de la calidad en gran parte de los países industrializados, mencionado en el capítulo tercero, y cuyo proceso evolutivo se ilustra en el gráfico No. 9, tomado del curso sobre modelos de excelencia dictado por la Fundación Iberoamericana de la Calidad, Fundibeq, de España, el año pasado.

En el material de texto del curso mencionado, se resalta que hasta los años noventa había una cierta disociación entre lo que constituía por una parte el aseguramiento de la calidad, incluyendo la célebre certificación **ISO 9000**, y por otro lado los llamados planteamientos de **excelencia** o **calidad total**, que en muchos casos tenían más un componente superficial, estando en general alejados de la gestión diaria; pero la evolución económica actual hacia un entorno cada vez más competitivo, con menos fronteras económicas y una creciente globalización, ha hecho que las empresas y organizaciones se replanteen los términos de calidad y excelencia, que más allá de sus orígenes históricos y evolución reciente, “hoy se utilizan para introducir la innovación y la mejora continua en la gestión, para mejorar los resultados globales de la organización y en especial los resultados económicos”.

Gráfico No. 9: Evolución histórica de la gestión de la calidad / excelencia en la gestión



Fuente: [www.fundibeq.org](http://www.fundibeq.org)

Elaboración: Fundación Iberoamericana de la Calidad

En cuanto al término **excelencia**, como sinónimo de buena gestión empresarial, se afirma que fue acuñado con la aparición de los grandes modelos en occidente. El Malcolm Baldrige, aparecido en Estados Unidos en 1987, el modelo Europeo publicado en 1991 y el modelo Iberoamericano en 1999, no solo recogen el nombre de excelencia en su título, sino que sus criterios y los valores en que están basados constituyen el referente de una gestión y unos resultados “excelentes”.

Cabe observar que en Ecuador se viene aplicando el modelo Malcolm Baldrige desde hace más de 10 años, a través de la Corporación Ecuatoriana de la Calidad Total, CECT, que administra el Premio de Calidad en base a un decreto ejecutivo de 1994, pero que ha tenido poca trascendencia y escasa influencia en el ámbito empresarial del país e institucional del Estado. La CECT cuenta apenas con 25 socios, de los cuales 10 son empresas productivas privadas y 8 empresas públicas, entre quienes principalmente se ha practicado el ejercicio del modelo Malcolm Baldrige, sin personalizar ni proyectar su aplicación a los sectores productivo y público del país, modelo de mucho éxito en Estados Unidos y otros países de la región, pero de incipiente impacto en Ecuador a pesar del tiempo transcurrido.

En la documentación referida de Fundibeq se señala que hasta muy entrados los años noventa los modelos de excelencia se contemplaban como un referente utópico, orientado hacia los premios de excelencia, utilizables principalmente por grandes empresas y organizaciones con culturas empresariales avanzadas. Las metodologías y herramientas de mejora de la gestión tenían su campo de aplicación pero había desconocimiento y desconexión entre su aplicación, utilización y posibles beneficios. El entorno competitivo actual, caracterizado por la globalización y la

competencia extrema ya indicados, ha hecho que empresas y organizaciones de todo tipo y tamaño, por un lado hayan aprendido de gestión empresarial, y por otro lado “utilicen técnicas y metodologías de gestión con una total orientación hacia la consecución de mejores resultados empresariales en el menor tiempo posible”.

El escepticismo antes mencionado ha evolucionado y en la actualidad los modelos de excelencia se consideran mecanismos de innovación y mejora a través de la autoevaluación, que se traduce en una mejora de los resultados empresariales. Ello ha contribuido a su utilización creciente con los claros beneficios económicos que ello supone, y esto se desprende de un reciente estudio de los doctores Sengal y Hendrich publicado por la EFQM<sup>57</sup>, que ha puesto de manifiesto, evidenciado experimentalmente, la estrecha relación existente entre la mejora global de una organización reflejada en la puntuación según un modelo de excelencia y los resultados económicos alcanzados.

Como un caso de actualización de un modelo de excelencia lo encontramos precisamente en la última versión del modelo europeo EFQM<sup>58</sup>, que ha renovado su versión del año 2010 a partir del análisis sistemático que la fundación EFQM realiza de su estructura y contenido, renovando la estructura del modelo que será aplicado el año 2013, y que se prevé su vigencia hasta 2015. En el gráfico No. 10 se mencionan los conceptos fundamentales que han sido revisados en la actualización del modelo EFQM, aplicado a “organizaciones”, no limitándose entonces a solo “empresas”.

**Gráfico No. 10: Los 8 conceptos revisados del modelo europeo EFQM<sup>59</sup>**



**Fuente:** [www.efqm.org](http://www.efqm.org)

**Elaboración:** [www.efqm.org](http://www.efqm.org)

<sup>57</sup> [\[www.fundibeq.org\]](http://www.fundibeq.org)

<sup>58</sup> [\[www.efqm.org\]](http://www.efqm.org). **Modelo EFQM de Excelencia**<sup>®</sup>

<sup>59</sup> Ídem. Referencia 53

Respecto al modelo EFQM del año 2010, desaparecen los conceptos “Gestionar por procesos” y “Desarrollar alianzas” que son reemplazados por “Desarrollar las capacidades de la organización” y “Gestionar con agilidad”, y el resto de conceptos han sido actualizados, contándose entonces con los 8 Conceptos<sup>60</sup> o lineamientos que deben orientar la gestión de una organización, y cuyo contenido, en resumen, es el siguiente:

- Añadir valor para los clientes. Como cambios significativos: se hace alusión a que las organizaciones excelentes añaden constantemente valor a los clientes, se nombra específicamente “clientes existentes y potenciales”, y se hace referencia a la transformación de sus necesidades, expectativas y potenciales requisitos en propuestas de valor atractivas y sostenibles.
- Crear un futuro sostenible. Se ha puesto mayor énfasis en que las organizaciones excelentes producen un impacto positivo en el mundo, y que su crecimiento tiene incidencia en las condiciones económicas, ambientales y sociales. Las organizaciones productivas no deben ser ajenas al mejoramiento de las condiciones de vida de la sociedad en la que desenvuelven su actividad económica.
- Desarrollar la capacidad de la organización. Recoge aspectos de cómo las organizaciones excelentes, mediante una gestión del cambio eficaz, incrementan sus capacidades.
- Aprovechar la creatividad y la innovación. Resulta interesante que se hace mención a que las organizaciones excelentes utilizan un enfoque estructurado para generar y priorizar ideas creativas.
- Liderar con visión, inspiración e integridad. Se producen pequeños matices respecto al modelo anterior, y se incide en otros aspectos como liderar con transparencia, integridad y con capacidad de respuesta por las actuaciones de los líderes, concepto de gran trascendencia en el ámbito de la contratación pública.
- Gestionar con agilidad. Hace hincapié en que las organizaciones excelentes se reconocen por su habilidad para identificar y responder de forma eficaz y eficiente a oportunidades y amenazas.
- Alcanzar el éxito mediante el talento de las personas. Aparece la importancia de atraer, desarrollar y retener el talento en las organizaciones. También se añade los aspectos de la diversidad de las personas y de las comunidades y mercados en los que la organización opera, otro concepto de gran influencia para la necesaria profesionalización de la gestión en la administración pública.

---

<sup>60</sup> [www.efqm.org]

- Mantener en el tiempo resultados sobresalientes. Importancia de alcanzar resultados sobresalientes que se mantengan en el tiempo, pero con un matiz de alcance: en el contexto de su entorno operativo. También es interesante la alusión que se hace a que las organizaciones excelentes proporcionan beneficios sostenibles a todos sus grupos de interés.

Los modelos de excelencia constituyen un importante referente para la gestión integral que deben realizar los administradores de empresas y organizaciones en general, lo que ha servido también de modelos para aplicar los conceptos fundamentales, su contenido y sus metodologías de medición y evaluación para los administradores de organismos públicos.

Tal es el caso de los **premios nacionales de calidad** para la administración pública a partir del desempeño respecto a los modelos de excelencia, que en algunos países se han implementado hace más de una década, pero diferenciados de los **premios de calidad** de las empresas privadas, que si bien en algunos aspectos de la gestión hay un alcance y enfoque común, la gestión pública tiene su propia naturaleza y enfoque, como se ha evidenciado en la descripción antes realizada.

Un ejemplo en la región de la aplicación al sector público de un modelo de excelencia constituye el premio de calidad del sector público en Argentina,<sup>61</sup> cuyo modelo vigente fue actualizado el año 2010, con una estructura que se detalla en el cuadro No. 6, apreciándose ciertas diferencias con los conceptos mencionados del modelo EFQM.

Se incluye la puntuación que normalmente caracteriza a este tipo de modelos, sobre un máximo de 1.000 puntos, para el ejercicio de la autoevaluación anual o periódica que pueden realizar las propias organizaciones a fin de medir su nivel de efectividad y aplicar la mejora continua que le conduzca a superar deficiencias y obtener mejores resultados de su gestión. Es de destacar que la rigurosidad de la evaluación que caracteriza a estos modelos, generan retos y compromisos muy exigentes para la organización, pero que provocan un gran impacto en los resultados alcanzados y en el cumplimiento de sus objetivos.

---

<sup>61</sup> SECRETARÍA TÉCNICA DEL PREMIO NACIONAL DE CALIDAD. (2010). *Presidencia de la Nación*. Argentina.

**Cuadro No. 6: Modelo de calidad para el sector público, Argentina**

<b>CRITERIOS DE EVALUACIÓN</b>	<b>PUNTAJE</b>
<b>1. Liderazgo</b>	<b>130</b>
1.1. Liderazgo mediante el ejemplo y la práctica;	65
1.2. Logros.	65
<b>2. Enfoque en el usuario</b>	<b>170</b>
2.1. Conocimiento del usuario;	85
2.2. Sistemas para mejorar el servicio al ciudadano.	85
<b>3. Desarrollo del personal</b>	<b>140</b>
3.1. Participación eficaz del personal;	30
3.2. Educación;	25
3.3. Desarrollo;	25
3.4. Desempeño y reconocimiento;	30
3.5. Calidad de vida en el Trabajo.	30
<b>4. Información y análisis</b>	<b>40</b>
4.1. Datos y Fuentes;	10
4.2. Análisis de la Información;	15
4.3. Información de Referencia (Benchmarking).	15
<b>5. Planificación</b>	<b>140</b>
5.1. Planificación Estratégica;	70
5.2. Planificación Operativa.	70
<b>6. Aseguramiento y mejora de la calidad</b>	<b>90</b>
6.1. Procesos Generales;	15
6.2. Procesos Especiales;	15
6.3. Control de Calidad;	15
6.4. Proveedores;	15
6.5. Evaluación del Sistema de Calidad.	30
<b>7. Impacto en el entorno físico y social</b>	<b>70</b>
7.1. Ética en la gestión;	25
7.2. Difusión y promoción de la cultura de la Calidad en la Comunidad;	15
7.3. Preservación del Medio Ambiente;	15
7.4. Sistemas. de gestión de seguridad y salud ocupacional.	15
<b>8. Resultados de la gestión de calidad</b>	<b>220</b>
8.1. Resultados obtenidos en la satisfacción de los ciudadanos;	65
8.2. Resultados obtenidos en la mejora del bienestar, la satisfacción, el desarrollo, el compromiso y el reconocimiento del personal;	65
8.3. Resultados operativos obtenidos en la mejora de los resultados económico-financieros, en la calidad de los productos y servicios, en la productividad y en los procesos principales, en la calidad de los servicios de apoyo y en la calidad de los proveedores y su desarrollo;	65
8.4. Resultados obtenidos de la responsabilidad social del Organismo con respecto al entorno físico y social.	25

**Fuente:** [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)

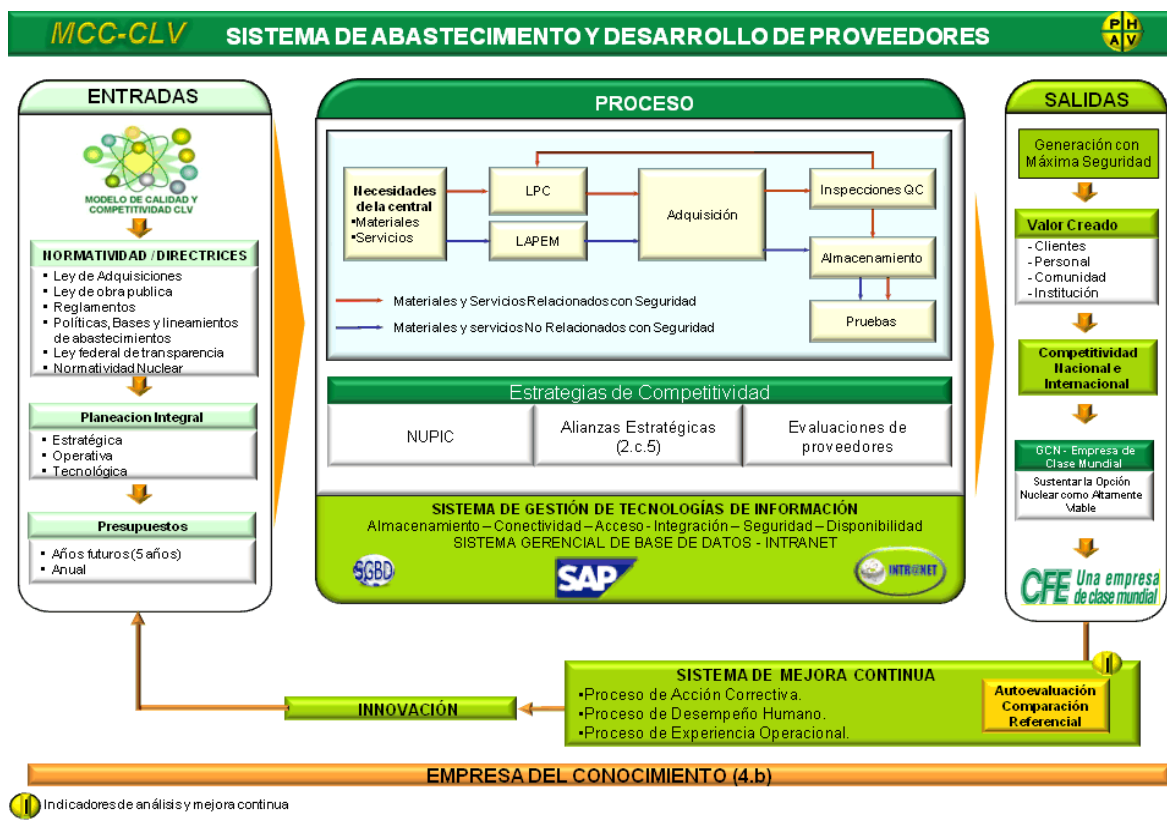
**Elaboración:** [www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar)

En los modelos de gestión, tanto de empresas como de organismos públicos, la contratación o las adquisiciones, constituye un tema que podría considerarse como transversal, por cuanto la efectividad de la gestión dependerá de factores humanos, organizativos, documentales, tecnológicos, y los resultados alcanzados podrán ser medidos según varios parámetros, como económicos, operativos, de impacto y de otra naturaleza.

Si bien en forma específica, independientemente del modelo que consideremos, la gestión de la contratación siempre se presenta como una relación explícita en los procesos que realiza la organización, en la obtención de resultados y, en algunos casos, se hace una mención específica a la relación con los “proveedores”.

Un caso de aplicación del modelo de excelencia en lo relacionado con la contratación, encontramos en el **relatorio** de la Comisión Federal de Electricidad de México,<sup>62</sup> CFE, empresa pública proveedora de electricidad, al presentarse como candidata del Premio Iberoamericano de Excelencia, Fundibeq, del año 2009, cuyo modelo contempla en el criterio “gestión y optimización de los recursos”, el capítulo relacionado con el abastecimiento y desarrollo de proveedores, que se lo presenta a continuación como gráfico No. 11.

**Gráfico No. 11: Modelo de Gestión de la CFE para Abastecimiento y Desarrollo Proveedores**



**Fuente:** Comisión Federal de Electricidad de México  
**Elaboración:** Comisión Federal de Electricidad de México

<sup>62</sup> COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD. *Relatorio para el premio del Modelo Iberoamericano de excelencia en la gestión*. México, 2009.

En la descripción del gráfico No. 11, la CFE señala que el sistema que aplica para la contratación utiliza un sistema integral de gestión de información (soluciones SAP), el Sistema de adquisiciones por internet (SAI), el sistema de proveedores calificados y el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales (compra NET en México, equivalente al sistema de COMPRASPUBLICAS en Ecuador).

Con estos instrumentos, la CFE considera una gestión sólida que permite la participación abierta y transparente (*ética*) de los proveedores en el suministro de los bienes y servicios que demanda la organización para su desempeño.

## **5.2 MODELO DE GESTIÓN PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA ECUATORIANA**

Tomando en cuenta el desempeño de las entidades contratantes, detectada tanto en la investigación secundaria como en la investigación directa y comentadas en el capítulo cuarto precedente, teniendo como referencia los modelos de calidad total o de excelencia, atendiendo las propiedades de la contratación pública derivadas de la normativa vigente y considerando la experiencia alcanzada por el ámbito institucional del país en la implementación de esta nueva política, se ha formulado un **modelo de gestión de la contratación pública** que describe la situación actual en primera instancia, y que sirve de referencia para elaborar una propuesta como resultado de la presente tesis, sustentado en los principios expuestos de la calidad total, que persiga el mejoramiento continuo de la administración de los procesos de contratación pública que realizan las instituciones del Estado ecuatoriano, en procura de que alcance los niveles de excelencia que requiere nuestra sociedad.

Se consideran siete componentes fundamentales, cada uno de los cuales se describe en función del proceso de contratación pública que establece el marco normativo vigente en el país, en sus tres fases básicas: preparación, precontractual y contractual.

En el cuadro No. 7 se presenta el modelo de gestión que responde a las condiciones de desempeño que caracteriza a la generalidad de la contratación pública el momento de su análisis, resultante de las investigaciones secundaria y directa, que significa el estado de situación base que se pretende mejorar en el marco de la calidad total.

**Cuadro No. 7: Modelo de gestión de la contratación pública para la situación actual**

<b>FASE</b> <b>COMPONENTE</b>	<b>PREPARATORIA</b>	<b>PRECONTRACTUAL</b>	<b>CONTRACTUAL</b>
<b>a. Liderazgo</b>	Se carece de criterios transversales	Comisión Técnica	Se carece de criterios transversales
<b>b. Normativa</b>	LOSNC - Reglamento General - Resoluciones INCOP		
<b>c. Recursos financieros</b>	Previsión de recursos	Certificación presupuestaria	Desconexión con la ejecución presupuestaria
<b>d. Procesos</b>	PAC y preparación, discrecionales	Selección de mejor oferta (Normativa SNCP)	Ejecución del contrato discrecional
<b>e. Talento Humano</b>	Falta profesionalización	Alta rotación de personal	Desconexión con el SOCE
<b>f. Sistema tecnológico</b>	Dependiente de gestión institucional	Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE)	Dependiente de gestión institucional
<b>g. Seguimiento y Resultados</b>	Dependiente de ubicación institucional	Estadísticas SOCE	Dependiente de ubicación institucional

**Fuente:** Investigación realizada

**Elaboración:** Víctor Cruz

Se aprecia un modelo de gestión totalmente fraccionado, discontinuo, cuyas características se han descrito en el capítulo cuarto, derivadas de las investigaciones realizadas, y cuyos componentes fundamentales no mantienen el mismo enfoque, lo que dificulta que el Sistema Nacional de Contratación Pública alcance un desempeño integral acorde con el propósito central de la transformación de la contratación pública, de alcanzar una gestión moderna, sistémica y de calidad.

Excepto la fase precontractual informatizada a través del Sistema Oficial de Contratación del Estado, desde agosto de 2008 con la expedición de la LOSNC, para los procedimientos de régimen común, son muy pocas las instituciones del Estado que han incursionado en una gestión de procesos en forma electrónica para el resto de las fases del proceso de contratación, situación que mantiene el carácter de discrecionalidad respecto a la gestión que realizan las entidades contratantes en las fases preparatoria y contractual, y a los procedimientos que aplican en los casos de régimen especial.

Situación que se podría caracterizar señalando que la generalidad del SNCP carece de soluciones informáticas para todo el ciclo transaccional de la contratación pública, y de allí la importancia que reviste el Sistema Oficial de Contratación del Estado por su carácter sistémico respecto al ámbito institucional del Estado y dado su naturaleza de instrumento tecnológico para la transparencia y la operatividad del proceso de contratación.

Frente a la situación descrita, se ha desarrollado un modelo de gestión que se inscribe en el proceso regido por la legislación del país en materia de contratación pública, pero alineado y enfocado con los preceptos básicos de la calidad total, que incorpora instrumentos y herramientas que favorecen la administración de los recursos públicos de manera ágil, eficiente, eficaz y ética, garantizan la obtención de resultados perseguidos por la entidad contratante y el cumplimiento de objetivos señalados en la LOSNCP.

Cabe considerar que para establecer los flujos de los procesos de contratación, será preciso homologar los esquemas organizativos de las entidades contratantes, incorporando en sus orgánicos un área, departamento o dirección de contratación pública, lo que no será difícil si consideramos que el 80% de las entidades han respondido en la encuesta que ya cuentan con un área dedicada al cumplimiento de las actividades relacionadas con la contratación.

Y para describir los procesos de contratación se deberá considerar lo que establece la propia LOSNCP en cuanto a las fases que lo componen, en función de la naturaleza y características propias del objeto de contratación y de los resultados que se prevén alcanzar, y en el señalamiento de determinadas actividades o temáticas que se caracterizan por su desempeño transversal a lo largo de todo el proceso.

Como elementos centrales de la propuesta, que se despliegan a lo largo de todo el proceso de contratación, se consideran los siguientes tópicos principales:

- **Liderazgo**, rol protagónico de la dirección de la Entidad como la máxima autoridad, pero que también involucra a los funcionarios responsables de las fases en las que actúan por delegación de la máxima autoridad o como miembros del Comité Técnico, alineados con una gestión que persiga el mejoramiento continuo;
- **Procesos** de planificación de las contrataciones a realizarse a nivel de las entidades contratantes, por objeto de contratación y en el marco del plan estratégico institucional, en particular en las fases preparatoria y contractual;
- **Talento Humano**, entendido como el ambiente institucional que favorece el desarrollo profesional y el empoderamiento de las capacidades de las personas que intervienen en la gestión de la contratación pública;
- **Sistemas** de gestión e Indicadores de seguimiento y de resultados a nivel institucional, por cuanto en la encuesta se ha detectado ésta como una seria debilidad del SNCP.

La transversalidad de los componentes mencionados, debe comprender las fases preparatoria, precontractual y contractual que integran un proceso de contratación pública. Como se ha

indicado, cada fase comprende etapas, las que deberían responder a una visión sistémica del proceso, pero acorde con los instrumentos normativos e informáticos del SNCP.

En el cuadro No. 8 se presenta el **modelo propuesto** para la gestión de la contratación pública en el ámbito de las entidades contratantes del país, que persigue el objetivo específico de elevar la efectividad de la administración, especialmente de las fases preparatoria y contractual, y de esta manera alcanzar el propósito general de hacer de la contratación pública una gestión de calidad.

**Cuadro No. 8: Modelo propuesto de gestión de la contratación pública**

FASE COMPONENTE	FASE		
	PREPARATORIA	PRECONTRACTUAL	CONTRACTUAL
a. Liderazgo	Mejoramiento Continuo de la gestión mediante comités de calidad		
b. Normativa	LOSNCP - Reglamento General - Resoluciones INCOP		
c. Recursos financieros	Certificación presupuestaria - Ejecución presupuestaria		
d. Procesos (Buenas prácticas)	PAC- Especificaciones- TDR- Inicio proceso contratación	Selección mejor oferta-Metodología evaluación	Ejecución del contrato
e. Talento Humano	Entidades Contratantes: Capacitación - Competencias – Profesionalización. Capacitación proveedores		
f. Sistema tecnológico	Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE)		
g. Sistema de Seguimiento y Resultados	Indicadores de Gestión (GPR o BSC)		

**Fuente:** Investigación realizada

**Elaboración:** Víctor Cruz

La propuesta de los siete componentes o elementos que deberían tenerse en cuenta en la contratación pública, se la presenta como un **modelo de gestión**, si bien vale señalar y tenerse en cuenta lo que Jordi Cabré<sup>63</sup> menciona respecto a la validez de los modelos de gestión, al indicar que “ningún modelo es adecuado para todas las organizaciones ni para todos los entornos”, y que seguir un modelo como una imposición sin saber su propósito es contraproducente. Afirma que lo realmente importante es entender las bases de la calidad, de la mejora continua, del porqué del liderazgo, para posteriormente construir para cada organización la mejor manera de conseguir una gestión excelente, y concluye señalando que “el modelo no es lo importante sino una empresa capaz de mejorar día a día su gestión”.

<sup>63</sup> CABRÉ, J. (2012). *La Quinta Perspectiva, Innovación Directiva, Decisiones de Mejora y Creación de Valor Útil*. Deming Collaboration Library.

A continuación revisamos cada uno los siete componentes señalados, en función de la fase de contratación pública que corresponda.

#### a) Liderazgo

Es indudable que el compromiso e involucramiento de los directivos es determinante para que los procesos, en este caso de contratación pública, se realicen de forma eficiente, oportuna, transparente y orientada a lograr los objetivos institucionales, en el marco de los propósitos de prioridad nacional.

La máxima autoridad es el funcionario que debería convertirse en el motor que impulse a toda la organización a actuar ceñidos a los principios de la contratación pública, y su actuación, conjuntamente con el equipo directivo, debería constituirse en un ejemplo de ética y motivación.

En las entidades contratantes, en los procesos que se deben constituir comités técnicos, deberían instituirse **comités de calidad**, equivalentes a los círculos de calidad, para la planificación, seguimiento y mejoramiento continuo, tanto a nivel institucional como por procesos de contratación, dependiendo de su magnitud. La misma elaboración del plan anual de contratación, PAC, requiere un trabajo de coordinación entre los departamentos o áreas de la institución, pero su formulación debería responder a lineamientos dictados por la máxima autoridad, trátase del Ministro, Director o Gerente General, según sea el caso.

Hay entidades en las que un funcionario encargado de un proceso de contratación nunca ha mantenido una sesión de trabajo con la máxima autoridad de la entidad, situación que poco contribuye para que las personas se sientan identificadas con los objetivos institucionales y peor aún con un programa de mejoramiento continuo. El estímulo de diverso tipo al funcionario responsable y a los miembros del equipo, en función de los resultados alcanzados, se ha constituido siempre en un importante factor de compromiso y de obtención de mejores resultados.

En el componente procesos, se sugiere para la fase preparatoria la implementación de un flujo de trabajo que asegure la coordinación interdepartamental y la formulación de su contenido de manera técnica y consistente. En esta fase, la máxima autoridad debería liderar la conformación de los **comités de calidad** necesarios, dirigidos operativamente por personal directivo, de forma lo más horizontal posible, para diseñar e innovar procesos solventes, rigurosamente estudiados, técnicamente documentados, y apropiadamente programados.

En la fase precontractual, la responsabilidad además se centra en los miembros de las comisiones técnicas, que si bien cuentan con autonomía en su desempeño, deberían actuar alineados a las directrices que la máxima autoridad debería impartir, y mejor todavía si forma parte de un trabajo sistemático y coordinado con las áreas involucradas.

Los comités técnicos son los responsables de cumplir a cabalidad con todas las etapas de la fase precontractual, especialmente las respuestas y aclaraciones a las preguntas de los oferentes, y la evaluación de las ofertas sobre la base metodológica recomendada por el INCOP, generando así la información relevante y dando forma al expediente de esta fase hasta la elaboración del informe final, que debe recoger todos los antecedentes y compendiar la documentación de soporte, concluyendo en una recomendación concreta de adjudicación o de declaratoria de desierto, que puede ser acogida o desechada por la máxima autoridad en la toma de la decisión definitiva, mediante la expedición de una resolución. El seguimiento que pueden realizar las autoridades a través de la figura de **comités de calidad**, alentaría a los involucrados a actuar de manera eficiente y comprometida con la gestión de la contratación.

Una apreciación equivalente habría que tenerla en la fase contractual, pero esta vez involucrando a los administradores de los contratos, que en el caso de las obras se incorpora también la figura del fiscalizador.

La fase contractual se refiere a la ejecución del contrato, que hasta el momento la mayoría de entidades contratantes no cuentan con instrumentos de registro de la documentación o información relevante, y peor aún de la gestión que requiere esta parte clave del proceso. Este vacío se solventará con la aplicación de la herramienta informática que está desarrollando el INCOP, que se comentará más adelante, y que servirá para elevar el nivel de desempeño y de liderazgo de los directivos mediante el sistemático monitoreo y evaluación de la ejecución del contrato, actividades que podrían ser supervisadas a través de la figura propuesta de **comités de calidad**, para alentar así la participación comprometida de las personas involucradas.

## **b) Normativa**

En el caso de la contratación pública, la aplicación rigurosa de la normativa vigente es fundamental, acorde con el principio de "legalidad" detallado en el capítulo segundo, pues se debe tener en cuenta que toda decisión que se tome en este campo, debe estar sustentada en el marco legal. Es por ello que las autoridades y funcionarios que realizan la gestión en las diferentes fases de la contratación deben conocer y observar los siguientes instrumentos normativos:

- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP
- Ley Orgánica de Empresas Públicas, de ser pertinente.
- Reglamento General, con sus modificaciones.
- Resoluciones del INCOP

Complementariamente deben observar, en el caso de la fase precontractual, la estructura y contenido de los modelos de pliegos, que hasta el momento cubren los procedimientos de régimen común, pero que desde inicios del próximo año 2013, también las entidades contratantes deberán contar para los procedimientos de régimen especial.

Una consideración particular corresponde a las empresas públicas, que además del marco normativo mencionado, deben observar las disposiciones derivadas de Ley Orgánica de Empresas Públicas, LOEP.

En las fases precontractual y contractual, también es preciso que las entidades contratantes, así como los oferentes, observen con rigurosidad la funcionalidad de las herramientas informáticas, desarrolladas para cada uno de los procedimientos de contratación, tanto de los de régimen común como los de régimen especial, y que responden fielmente a lo dispuesto en la normativa.

### **c) Recursos financieros**

De acuerdo a la LOSNCP, la entidad contratante para programar una contratación e iniciar el proceso correspondiente, debe certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente o futura de los recursos financieros suficientes<sup>64</sup> para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación.

Esta disponibilidad ya debe constar en el mismo PAC, situación que es de ineludible cumplimiento para las entidades contratantes que gestionan su presupuesto a través del e-sigef del Ministerio de Finanzas, por cuanto este sistema se encuentra en línea con el sistema informático del SNCP y valida la existencia de los recursos presupuestarios aprobados previo a la subida del PAC al portal COMPRASPUBLICAS.

La certificación presupuestaria constituye un requisito básico para completar la fase preparatoria, debería considerarse como un paso previo para la aprobación de los pliegos de parte de la máxima autoridad, en todos los procedimientos de contratación, y tenerse en cuenta que representa una información relevante del expediente, que según la normativa vigente, debe ser publicada en el portal COMPRASPUBLICAS.

---

<sup>64</sup> LOSNCP: artículo 24, Presupuesto.

El cumplimiento de esta etapa posibilita la continuidad del proceso, siendo la previsión presupuestaria una condición básica para avanzar con la fase precontractual y constituyéndose en la principal responsabilidad del área financiera, de las entidades contratantes, la de asegurar la disponibilidad de los recursos financieros y garantizar así la ejecución del proceso de contratación.

En la fase contractual, según lo señala la LOSNCP, la entidad contratante debe contar ya con los recursos antes previstos, lo que permitirá suscribir el contrato correspondiente, incluido los casos en los que habría que prever reajuste de precios o contratos complementarios,<sup>65</sup> aplicable para obras, servicios y consultoría, dependiente de su modalidad de contratación.

En la actualidad no se cuenta con un sistema que asegure un flujo rápido y oportuno de los pagos al contratista, para todos los procesos del SNCP, limitación que está siendo atendida por el INCOP, a través del desarrollo de la herramienta de la fase contractual, que se explica más adelante.

#### **d) Procesos**

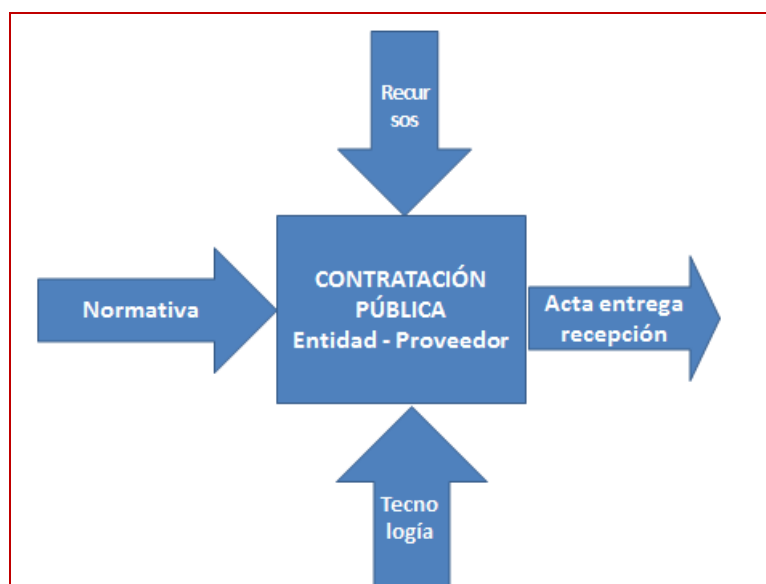
El proceso de la contratación pública responde a lo que establece el marco normativo, antes explicado, que se descompone en las tres fases mencionadas: preparatoria, precontractual y contractual. Un proceso de calidad que, acorde con el cumplimiento de los principios que rigen la contratación pública, asegure eficiencia y eficacia en la gestión en base al establecimiento de “buenas prácticas”, cuya implementación persigue el INCOP como órgano rector del SNCP.

Hasta el momento, el INCOP solo ha intervenido en la fase precontractual, pero sustentado en las motivaciones expuestas a lo largo de la presente Tesis, viene trabajando en el desarrollo de herramientas para que las entidades contratantes cuenten con un instrumento informático para la gestión de la fase contractual, las que serán aplicadas el próximo año 2013. De esta manera queda todavía un espacio de actuación en la fase preparatoria que por ahora estará sujeta a la iniciativa de las entidades contratantes, hasta tanto el INCOP desarrolle nuevos instrumentos informáticos para esta fase, que podrían implementarse el año 2014.

Iniciamos la descripción del proceso de contratación pública con la representación del esquema general del proceso, descrito en el siguiente gráfico.

---

<sup>65</sup> LOSNCP: artículos 89 y 90.

**Gráfico No. 12: El proceso de contratación pública**

**Fuente:** Investigación realizada

**Elaboración:** Víctor Cruz

En el gráfico No. 13 se ilustra la descomposición del proceso de contratación para cada una de las fases que la integran, debiendo tenerse en cuenta que cada fase se descompone en etapas. En este gráfico se presentan las etapas que de alguna manera son comunes para los diferentes procedimientos de contratación.

En el caso de la fase preparatoria se indica las etapas comunes que deben ejecutarse para los diferentes objetos de contratación. En la fase precontractual se señalan las principales etapas que son comunes para los procedimientos de Régimen Común si bien en esta fase, cada procedimiento se estructura en forma específica de acuerdo a la naturaleza de cada objeto de contratación, según la descripción realizada en el capítulo primero. Y la fase contractual corresponde a etapas también de carácter similar para todos los objetos de contratación que cuenten con un contrato para su ejecución.

Gráfico No. 13: Descomposición primaria del proceso de contratación pública



**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

**Elaboración:** Víctor Cruz

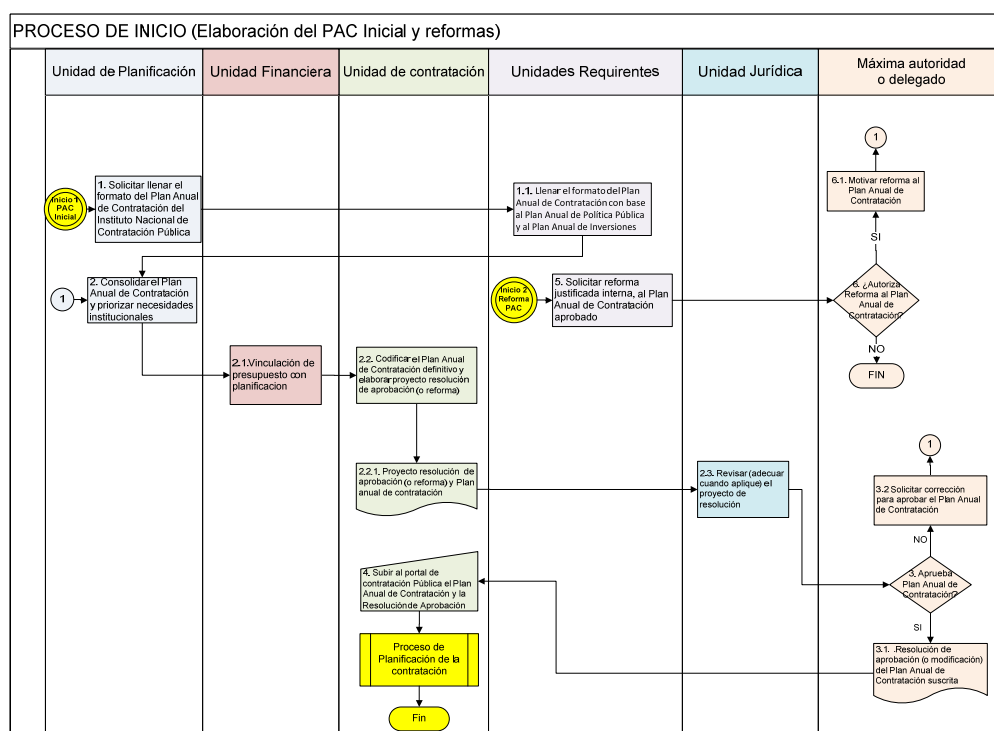
#### d.1) Fase preparatoria

El alcance de la fase preparatoria se explicó en el capítulo primero, y al momento la entidad contratante tiene la iniciativa en la aplicación de instrumentos o metodologías para llevar a cabo su gestión. El INCOP todavía no ha desarrollado ninguna herramienta para automatizar la elaboración del primer instrumento de la contratación, que es la planificación de las contrataciones y la formulación del plan anual de contratación, PAC.

Hay trabajos preliminares que persiguen automatizar esta fase, en cuanto a la primera etapa, la elaboración del PAC, la que se presenta en el gráfico No. 14 como el flujo del proceso que ya fue experimentado por la Secretaría Nacional de la Administración Pública<sup>66</sup>, pero que hasta el momento no se ha implementado en el ámbito institucional del SNCP.

El flujo del proceso se despliega entre 5 Unidades de gestión: planificación, área requirente, contratación, financiera y jurídica. Se generan los requerimientos de objetos de contratación, se consolida la información institucional, se definen los recursos presupuestarios, y la máxima autoridad, o su delegado, que es quien cierra el ciclo mediante la expedición de la resolución que aprueba la programación de la contratación, información que debe ser publicada en el portal COMPRAS PUBLICAS antes del 15 de enero de cada ejercicio económico.

<sup>66</sup> Flujos de procesos diseñados por la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

**Gráfico No. 14: Proceso para elaboración del plan anual de contratación**

**Fuente:** Secretaría Nacional de la Administración Pública.

**Elaboración:** Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Otra etapa importante en la fase preparatoria se refiere al inicio de un proceso de contratación para determinado objeto de contratación, a partir de lo programado en el plan anual de contratación antes revisado, que comprende el desarrollo de etapas claves, como la formulación de especificaciones o de términos de referencia, de acuerdo al objeto de contratación, de los estudios de soporte de la unidad requirente, la aprobación y certificación presupuestaria correspondiente, las aprobaciones de la autoridad en lo técnico, legal y financiero, la elaboración definitiva de los pliegos y de la resolución a ser suscrita por la máxima autoridad, así como la designación del delegado o del comité técnico que deberán hacerse cargo de la fase precontractual, según el procedimiento de contratación de que se trate.

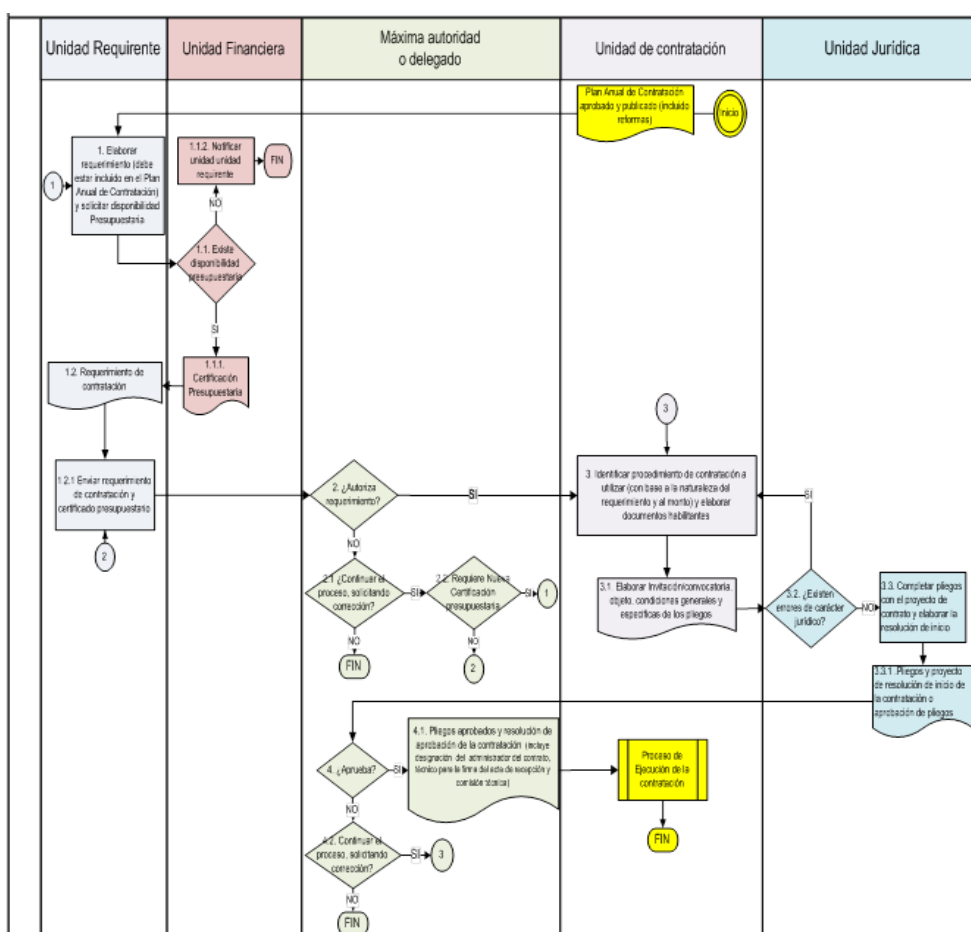
En el gráfico No. 15 se presenta el flujo correspondiente a la elaboración de los pliegos, como producto final de esta etapa, proceso que debe seguir internamente la entidad contratante.

Para visualizar el flujo que debería seguirse, se toma también el desarrollado por la Secretaría de la Administración Pública, pero que todavía no se ha implementado en el ámbito institucional del SNCP. En este caso ya no interviene la unidad de planificación, porque se trata de ejecutar los procesos, es decir implementar el plan anual de contratación, y como unidades operativas intervienen las áreas requirente,

contratación, financiera y jurídica, además de la función propia de la máxima autoridad o su delegado.

El área requirente debe ser el responsable de generar y elaborar con la debida rigurosidad las especificaciones o los términos de referencia, TDR, el área de contratación, con dicha información, debe redactar el borrador de pliegos y determinar el procedimiento de contratación pertinente, el área financiera debe certificar la existencia de los recursos presupuestarios suficientes, el área jurídica debe aprobar los pliegos y elaborar la resolución que deberá ser suscrita por la máxima autoridad, completando así el ciclo de la fase preparatoria.

**Gráfico No. 15: Inicio de un procedimiento de contratación y elaboración de pliegos**



**Fuente:** Secretaría Nacional de la Administración Pública.

**Elaboración:** Secretaría Nacional de la Administración Pública.

Sería importante que a partir de los procesos ya experimentados en un par de instituciones, el INCOP procediera al diseño definitivo o desarrollo de las herramientas informáticas para la fase preparatoria, que debería ser de obligatoria aplicación de parte de las entidades contratantes, lo que significaría automatizar

primero la planificación de las contrataciones representada por la elaboración del plan anual de contratación.

En segundo lugar significaría la automatización del inicio de un proceso de contratación determinado, que abarque las etapas mencionadas en párrafos anteriores, que en definitiva significa el desarrollo de toda la documentación técnica, financiera y precontractual que servirá de sustento para cumplir con las fases siguientes de forma efectiva. Sí debe resaltarse que de la calidad de la documentación de la fase preparatoria elaborada por la entidad contratante, depende mucho la efectividad de las fases precontractual y contractual del proceso de contratación pública.

#### **d.2) Fase precontractual**

El proceso a seguir en la fase precontractual está direccionado por la normativa, con tiempos mínimos y máximos para cada una de las etapas, que una entidad contratante está obligada a definir en forma rigurosa y a aplicarlo a través del instrumento de interacción entre entidad y proveedor oferente, en el ambiente transaccional del portal COMPRASPUBLICAS.

En el primer capítulo se describen los procedimientos de contratación correspondientes al régimen común, cuya aplicación está regida para cada procedimiento por modelos de pliegos y mediante una herramienta informática que refleja en forma estricta el flujo y la modalidad que establece la normativa, y que en su operación valida las diferentes etapas en términos del rango de fechas que debe observar y de los documentos que debe incorporar, tanto de parte de la entidad contratante como del proveedor oferente, resultado de lo cual, en el caso que se incumpla con la normativa, la propia herramienta le conduce a la entidad contratante a invalidar el proceso seguido y a declararlo desierto.

A inicios del próximo año, el INCOP tiene previsto implementar herramientas informáticas también para cada uno de los procedimientos de régimen especial, y que previamente deberán referirse a los modelos de pliegos que se aplicarán para cada caso, los que responderán a los términos establecidos en la normativa.

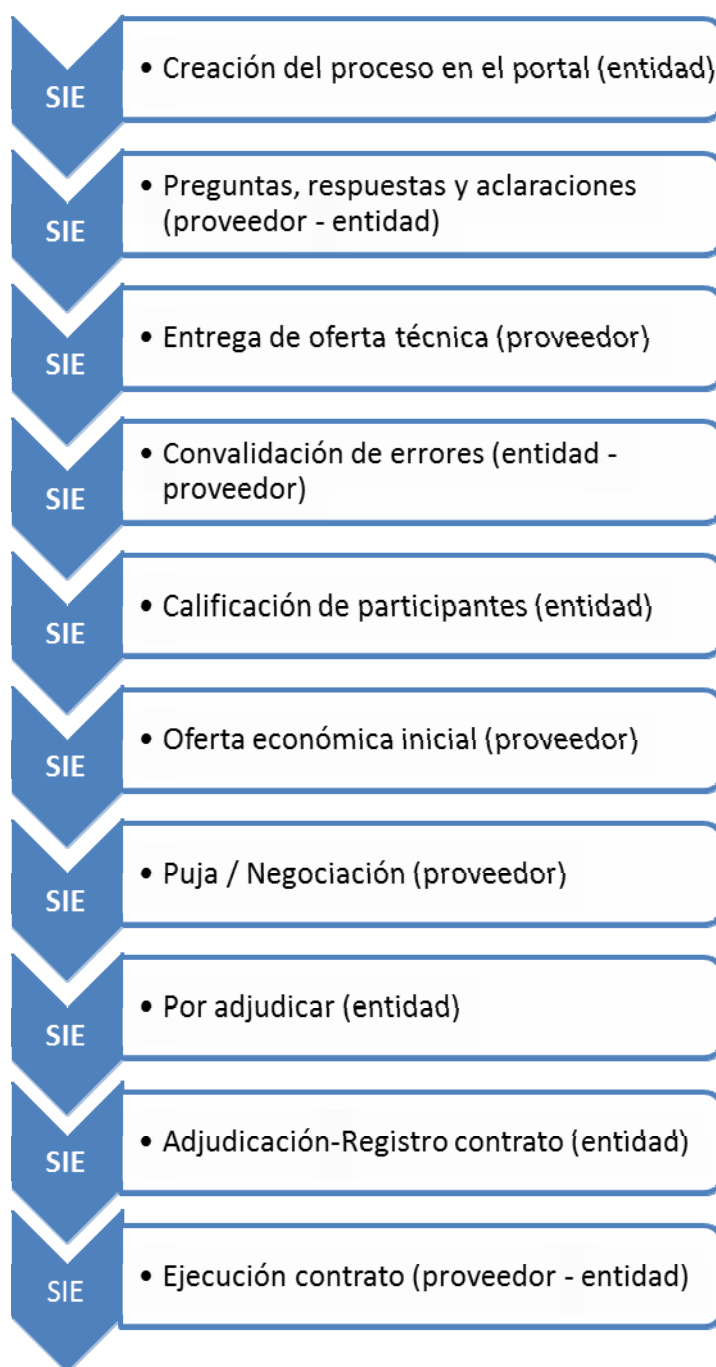
De esta manera se aprecia que la mejora de la efectividad de la fase precontractual depende en forma directa de los términos de los documentos precontractuales y de la operación de las herramientas informáticas, aspectos a cargo de los usuarios entidad contratante y proveedor, que deben interactuar a través del portal COMPRASPUBLICAS.

Es competencia del INCOP, en procura de preservar la efectividad de esta fase del proceso, realizar el seguimiento y control de los tiempos que las entidades contratantes establecen para las etapas, tratando que se apeguen en lo posible a los límites mínimos, y que las especificaciones o términos de referencia que establecen las entidades, constantes en los pliegos, no sean discriminatorios ni direccionados a determinado proveedor, es decir que se actúe pegado a los principios de la contratación pública dictados por la LOSNCP, que fueron mencionados en el primer capítulo.

Como un ejemplo del proceso que se sigue en la fase precontractual, se señala el caso de la subasta inversa electrónica, ilustrado en el gráfico No. 16, que arranca con la creación del proceso en el portal COMPRASPUBLICAS de parte de la entidad contratante, luego se cumplen varias etapas consecutivas en las que interactúan la entidad y los proveedores que han presentado sus ofertas técnicas, a través del mencionado portal, hasta que la entidad evalúa las ofertas y califica aquellas que cumplen con los pliegos.

A continuación, los proveedores cuyas ofertas han sido calificadas, podrán enviar la oferta económica inicial a través del portal, y si hay más de dos oferentes, se realiza la puja, en cambio si solo hay una oferta económica inicial se realiza la sesión de negociación. Concluye esta fase con la adjudicación del proveedor que realice la mejor oferta económica, de acuerdo a los términos establecidos por la normativa, decisión que es legalizada mediante una resolución expedida por la máxima autoridad de la entidad, y dando inicio a la siguiente fase, la contractual o ejecución del contrato.

Gráfico No. 16: Flujo del proceso fase precontractual, caso SIE



**Fuente:** Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública  
**Elaboración:** Víctor Cruz

Una de las vías para mejorar la efectividad de la fase precontractual se relaciona con el tiempo que emplee la entidad contratante en culminar este procedimiento, para lo cual la misma normativa establece tiempos mínimos y máximos para cada una de las etapas del proceso. Como ejemplo de un caso de aplicación, se presenta el Cuadro No. 9 respecto al procedimiento de subasta inversa electrónica, que determina las fechas mínimas y máximas que, según la normativa, la entidad

contratante puede adoptar en función de las condiciones y naturaleza del objeto de contratación.

Es indudable que ante las fechas ya predeterminadas, la efectividad de la gestión dependerá de que el proceso se lo realice con toda certeza y la debida continuidad, sin marchas, retrocesos ni contramarchas, cumpliéndose con la máxima ya mencionada de “hacerlo bien desde la primera vez”.

**Cuadro No. 9: Plazos de las etapas, caso de subasta inversa electrónica**

CRONOGRAMA	MÍNIMO	MÁXIMO	NORMATIVA	ARTICULOS
Fechas de publicación	Día y hora establecido por la entidad			
Fecha límite de preguntas	1 día	3días	Resolución 020	Art.2
Fecha límite de respuestas	1 día	3días	Resolución 020	Art.2
Fecha límite de entrega de ofertas técnicas	Tiempo establecido por la entidad. Mínimo 7 días entre la publicación y entrega de la oferta técnica.			
Fecha límite de solicitud de convalidación	Mínimo 2 días, máximo 5 días.		RGLOSNC	Art.23
Fecha límite de respuesta a la convalidación.			RGLOSNC	Art.23
Fecha límite de calificación	Tiempo establecido por la entidad.			
El término entre la publicación de inicio del proceso y la presentación de la oferta económica inicial no será menor a 7 días.				
Fecha de inicio de puja	El mismo día con un tiempo mínimo de 15 minutos y un máximo de 60 minutos.		RGLOSNC	Art.46
Fecha de fin de puja				
Fecha estimada de adjudicación	Tiempo establecido por la entidad			

**Fuente:** Normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública

**Elaboración:** Víctor Cruz

Para el resto de procedimientos, tanto de régimen común como de régimen especial, correspondería similar análisis, pero la observación sería la misma para todos los casos, que la mejora de la efectividad en esta fase es una tarea fundamental de los usuarios, entidades contratantes y proveedores, en cuanto a la aplicación rigurosa de la normativa y el manejo adecuado de las herramientas informáticas, para lo cual resulta indispensable cumplir con la capacitación intensiva del talento humano

involucrado en la gestión de los procesos de contratación, sumado a la necesidad ya mencionada de elaborar una documentación precontractual de calidad.

### **d.3) Fase contractual**

Desde agosto de 2008 hasta el momento, noviembre de 2012, en la fase contractual de los procedimientos de **régimen común**, las entidades contratantes solo registran en el sistema informático la terminación unilateral, si tal situación ocurre, o el estado de finalizada en el caso que concluya el proceso de forma apropiada, es decir con una acta de entrega-recepción. En los procedimientos de Régimen Especial, en cambio, hasta ahora las entidades contratantes solo publican los documentos generados en las tres fases del proceso.

De esta manera, la entidad contratante no transparenta los resultados de todas las etapas que ocurren en la fase contractual a través de la publicación de la documentación generada, es decir que no se registra en el Portal toda la información relevante que forma parte del expediente del proceso, según lo dispone la propia normativa.

Para superar las limitaciones comentadas, el INCOP está desarrollando herramientas informáticas para la fase contractual, que según lo antes manifestado, serán aplicables a inicios del 2013 en todos los procedimientos, tanto de régimen común como de régimen especial, las que se constituirán en sistemas informáticos de gestión de la fase contractual aplicable tanto para el caso de los bienes de entrega inmediata, como para los objetos de contratación de obras, servicios y consultoría, lo que representará una mejora significativa en la efectividad de la gestión de esta fase, por cuanto serán instrumentos que facilitarán el seguimiento de la ejecución del contrato al registrar toda la documentación generada en esta fase, garantizando además una mejor transparencia del proceso.

El registro que la entidad contratante realizará en la fase contractual, y la consecuente gestión que debe llevar a cabo el administrador del contrato para un proceso de bienes, obras, servicios o consultoría (más el fiscalizador en el caso de obras), tiene al menos el siguiente alcance:

- Monto adjudicado
- Plazo establecido
- Anticipo
- Garantías entregadas: tipo y formas.
- Fecha suscripción del contrato

- Fecha notificación anticipo.
- Partícipes, para el caso de consorcios o asociaciones.

La etapa de ejecución del contrato, implica registrar todas las incidencias y documentación generada, tales como las siguientes:

- Planillas para obras o servicios, y entregas para bienes.
- Reajuste de precios, si corresponde.
- Multas, si corresponde.
- Órdenes de trabajo, si corresponde
- Contratos complementarios, si corresponde.
- Liquidaciones, previa terminación del contrato.
- Terminación, según las opciones que establece la normativa.
- Notificaciones y Alertas, si corresponden, para cada etapa.
- Acta entrega-recepción, según el objeto de contratación.

#### **e) Talento Humano**

Para el óptimo desempeño y eficaz gestión de las personas que cumplen cometidos en el proceso de contratación, es indispensable que las entidades contratantes prioricen actividades relacionadas con la formación, educación y servicio de los funcionarios responsables, las que también son de competencia del INCOP como órgano rector de la contratación pública y por las atribuciones específicas establecidas en la LOSNCP y el reglamento general.

Es indispensable superar restricciones importantes que se han observado en la práctica de la contratación pública de parte de las entidades contratantes, que traen como consecuencia principal una alta rotación del personal, improvisación y manejo discrecional en el ejercicio de las contrataciones. Para ello se propone actuar, transversalmente a las tres fases de la contratación pública, en los campos de capacitación, competencias y profesionalización, en los términos que se explican a continuación:

##### **e.1) Capacitación**

Es indispensable que los funcionarios que cumplen con actividades a lo largo de todo el proceso de contratación, tengan la formación y educación necesaria, de forma obligatoria, aspecto que si bien es de responsabilidad de las entidades contratantes, también el INCOP debe atender estos requerimientos, considerando que la propia LOSNCP le concede como atribución la de capacitar y asesorar en

materia normativa y de instrumentos y herramientas relacionados con contratación pública.<sup>67</sup>

Para cumplir con este cometido, el INCOP cuenta con varias modalidades de capacitación de carácter gratuito, como la presencial mediante seminarios y cursos, la capacitación virtual en el Portal para el autoaprendizaje de las personas, y por último pondrá en operación el primer cuatrimestre del 2013 la capacitación tutoriada en línea, o educación a distancia vía internet, o e-learning.

Para ampliar la oferta de estos servicios a las entidades contratantes y a los proveedores, es preciso que el INCOP mejore su logística a nivel nacional, y cuente con recursos propios en cuanto a laboratorios de capacitación teórico práctico, que hasta el momento ha carecido, tanto en la ciudad de Quito como en las regionales. Precisamente para superar estas limitaciones, el INCOP está llevando a cabo un proyecto de inversión de mejoramiento de la infraestructura, que ya ha sido aprobado por las instancias gubernamentales y que se implementaría en el primer cuatrimestre del 2013.

## **e.2) Competencias**

Si bien en la encuesta realizada a una muestra de entidades contratantes, comentada en el capítulo tercero, se recoge como criterio mayoritario que se cuenta con áreas dedicadas a la contratación pública, es necesario establecer en todo el ámbito institucional del Sistema Nacional de Contratación Pública un esquema organizacional mínimo, que comprenda la inserción en la estructura orgánica de toda entidad del Estado administradores de recursos públicos, a partir de cierto nivel, de una unidad de contratación.

Se propone que sobre el nivel de 6 cienmilésimos del presupuesto Inicial del Estado, es decir valores del PAC superiores a 1.5 millones de dólares anuales, lo que equivaldría al 95% del monto contratado por algo más de 700 entidades contratantes, las instituciones deban incorporar obligatoriamente en su orgánico funcional un área específica dedicada a la contratación pública, la que deba contar, según la magnitud del presupuesto, con una cantidad mínima de profesionales con perfiles definidos y competencias claramente establecidas. Corresponderá al Ministerio de Relaciones Laborales instituir esta disposición administrativa en todo el ámbito público relacionado, para lo cual el INCOP ya ha adelantado algunas gestiones en este sentido.

---

<sup>67</sup> LOSNCP: artículo 10, numeral 12.

### **e.3) Profesionalización**

Para asegurar una gestión eficaz y eficiente en el ámbito de la contratación pública, es indispensable que las entidades contratantes cuenten con profesionales preparados y estables en el cumplimiento de sus funciones, lo que significaría que el personal se profesionalice en este campo de actividad.

En procura de alcanzar dicha profesionalización, el INCOP ha iniciado la realización del programa "Certificación de competencias", que persigue certificar a los funcionarios públicos que cumplen actividades relacionadas con el proceso de contratación, que poseen las competencias necesarias para desempeñar en forma óptima sus funciones. Dicha certificación se realizará mediante la aplicación de una metodología científico-técnica, que comprenderá la elaboración del material de pruebas, la toma de exámenes y el procesamiento de los resultados. Este plan incluye la elaboración de un plan de capacitación a futuro para quienes reprueben, iniciándose un ciclo de certificación y recertificación por períodos bianuales.

### **f) Sistema tecnológico**

En cuanto al sistema tecnológico que soporta el desempeño del Sistema Nacional de Contratación Pública, la situación se presenta diferente para cada una de las fases del proceso de contratación. La fase preparatoria y la fase contractual no cuentan al momento con sistemas que les permitan a las entidades contratantes llevar a cabo una gestión automatizada y sistemática, y por lo tanto se ven limitadas para mejorar los niveles de calidad en la operación de los procesos.

Son muy pocas las entidades contratantes que han resuelto esta limitación por su propia cuenta. Precisamente, las encuestas detectaron que un pequeño número de organizaciones públicas cuentan con sistemas de planificación, seguimiento y control informatizados de los procesos, por lo cual sería una tarea muy difícil si se pretendiera que las instituciones resuelvan esta limitación en forma individual.

En cuanto a la fase precontractual de los procesos de contratación, en el caso de régimen común (y en el futuro de régimen especial), se lleva a cabo a través del Sistema Oficial de Contratación Pública, que es el sistema tecnológico desarrollado por el INCOP, en cuyo caso no será necesario que las entidades desarrollen o implementen sistemas tecnológicos o medios informáticos paralelos para mejorar la efectividad de esta fase del proceso.

Según se ha comentado, la situación descrita mejorará para la fase contractual, por cuanto el INCOP está desarrollando aplicaciones informáticas que se integrarán a las herramientas

electrónicas de los procedimientos de contratación que al momento cuenta el portal COMPRASPUBLICAS, lo que permitirá realizar el seguimiento y gestión de dicha fase, para los regímenes común y especial de todos los objetos de contratación: obras, bienes, servicios y consultoría.

En el gráfico No. 17 se presenta la configuración que al momento presenta el Sistema Oficial de Contratación Pública, apreciándose que en la barra superior se cuenta con links o enlaces para acceder básicamente a la información generada en la fase precontractual.

**Gráfico No. 17: Configuración actual de un procedimiento de obra**

The screenshot displays the 'Sistema Oficial de Contratación Pública' interface. At the top, there are logos for 'COMPRAS PÚBLICAS' and 'GOBIERNO NACIONAL DE LA REPUBLICA DEL ECUADOR'. The date 'Miércoles 12 de Diciembre de 2012 | 21:49' is shown on the left, and a link to 'Ingresar al Sistema' is on the right. Below the header, there is a navigation bar with links: 'Ver Preguntas y/o Aclaraciones', 'Ver Convocatoria', 'Ver Resultados de Licitación', and 'Ver Invitaciones'. The main content area is titled 'Información Proceso Contratación' and contains a table with the following data:

Descripción	Fechas	Productos	Parámetros de Calificación	Archivos
<b>Descripción del Proceso de Contratación</b>				
Entidad:	DIRECCION PROVINCIAL DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS DE LOJA			
Objeto de Proceso:	CONSTRUCCION DEL PASO LATERAL DE LOJA LONGITUD 15.5 KM., UBICADO EN LA PROVINCIA DE LOJA			
Código:	LO-001-DPL-MTOP-2012			
Tipo Compra:	Obra			
Presupuesto Referencial Total (Sin Iva):	USD 24,729,386.55			
Tipo de Contratación:	Licitación			
Forma de Pago:	Anticipo 30% Saldo Pagos por Planilla 70.00%			
Tipo de Adjudicación:	Total			
Plazo de Entrega:	720 días			
Vigencia de Oferta:	90 días			
Funcionario encargado del proceso:	rocampoordóñez@yahoo.es			
Estado del Proceso:	Finalizada			
Estado en el cual finalizó el Proceso:	Adjudicada			
Descripción:	CONSTRUCCION DEL PASO LATERAL DE LOJA LONGITUD 15.5 KM., UBICADO EN LA PROVINCIA DE LOJA			

**Fuente:** www.compraspublicas.gob.ec

En el gráfico No. 18 se aprecia en cambio la configuración que tendrá el sistema informático a futuro, previéndose implementar estos cambios en enero del 2013. Los links o enlaces ahora aparecen en el margen izquierdo, pero no se limitan a la fase precontractual sino que comprende la fase contractual, respecto al registro y a la ejecución del contrato, e inclusive hasta el caso de contratos complementarios si tal modalidad fuera necesaria, aplicable para obras, consultoría y servicios.

Gráfico No. 18: Configuración futura de un procedimiento de obra

» Información Proceso Contratación

FASE PRECONTRACTUAL

Ver Preguntas y/o Aclaraciones

Ver Invitaciones

FASE CONTRACTUAL

Terminación de Contratos

Resumen de Contrato

Planillas

Observaciones

CONTRATOS COMPLEMENTARIOS

Contrato Complementario

Planillas Complementarios

Observaciones

Descripción Fechas Productos Parámetros de Calificación Respuesta de Aceptación Archivos

**Descripción del Proceso de Contratación**

Entidad:	ENTIDAD02
Objeto de Proceso :	CONSTRUCCIÓN DE UN PUENTE PEATONAL PARA ATRAVESAR LA FACULTAD DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS HASTA EL TEATRO UNIVERSITARIO
Código:	MCI CA-UCE-3-01-12
Tipo Compra:	Obra
Presupuesto Referencial Total (Sin Iva):	USD 80.000,00
Tipo de Contratación:	Menor Cuantía
Forma de Pago:	Anticipo 50% Saldo: Pagos por Planilla 50.00%
Tipo de Adjudicación:	Total
Plazo de Entrega:	90 días
Vigencia de Oferta:	30 días
Funcionario encargado del proceso:	pruebasincop@gmail.com
Estado del Proceso:	<b>En Recepción</b>
Descripción:	PUENTE PEATONAL CON ALTURA MÁXIMA DE 4.50 METROS SIN GRADERIOS CON UNA DISTANCIA DE 80 METROS DE LONGITUD TOTAL.

Fuente: capacitación.compraspublicas.gob.ec

Lo que queda por atender, como tarea individual de la mayoría de las entidades contratantes que todavía no lo han hecho, es la implementación de un sistema informático que permita la automatización de las etapas principales de la fase preparatoria. O bien que el INCOP concluya con el desarrollo del sistema para esta fase, aprovechando los avances ya trabajados en este campo, según lo comentado en el componente procesos.

### g) Seguimiento y Medición de Resultados

Según lo señalado en el capítulo segundo que aborda la calidad en la administración pública, la función ejecutiva ha implementado el sistema de **gestión por resultados**, GPR, para la administración de los proyectos y los procesos, y para la medición y gestión de resultados. Pero debe tenerse en cuenta que el gobierno central representa algo más del 20% de la contratación pública, y que el monto de contratación de mayor importancia está a cargo de las empresas públicas, los gobiernos seccionales y los organismos autónomos, en ese orden.

De la investigación realizada se desprende que son muy pocas las empresas públicas y peor aún en los casos de gobiernos seccionales y organismos autónomos, que han implementado sistemas informáticos de gestión de procesos o de medición de indicadores y resultados, constituyéndose este déficit en una de las mayores debilidades del ámbito institucional del SNCP, que afecta directamente a la calidad de la gestión institucional.

Correspondería entonces plantearse una estrategia para elevar el nivel de utilización de sistemas de gestión de procesos y medición de resultados de parte de la generalidad de las entidades contratantes, que podría considerar al menos las siguientes alternativas:

- a) Si tenemos en cuenta que en los procesos de contratación pública las fases precontractual y contractual están regidas por el Sistema Informático Oficial de Contratación del Estado, administrado por el INCOP, para elevar o sostener una gestión efectiva y de calidad, regida por indicadores que definan los objetivos estratégicos y el despliegue y seguimiento de dichos objetivos, el INCOP podría desarrollar un sistema de medición que se inicie con la elaboración del plan anual de contratación, PAC, y concluya con la finalización del proceso.

Esta opción habría que impulsarla al interior del INCOP, que debería reconfigurar el contenido del PAC que actualmente se limita a establecer un cronograma a nivel de cuatrimestre, no identifica el procedimiento de contratación que prevé aplicar la entidad contratante y no se lo vincula con los hitos de la contratación, es decir no se lo utiliza para realizar el seguimiento de lo actuado frente a lo programado por la misma entidad.

- b) La otra opción estaría a cargo de las propias entidades contratantes, que deberían apoyarse en sistemas de gestión equivalentes al GPR implementado en el gobierno central, o al *Balanced Scorecard*, que ya en algunas instituciones, si bien muy pocas, lo han implementado, camino que resultaría más largo como solución global, pero que para una entidad que no cuenta con un sistema de este tipo, en forma individual podría ser la vía de más pronta solución, lo que le permitiría contar con instrumentos informáticos de apoyo para elevar la efectividad de la gestión institucional, y en particular la de la contratación pública.

## 6 CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### 6.1 CONCLUSIONES, SEGÚN LOS OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Impacto de la contratación pública en la economía e institucionalidad del país:

- La contratación pública constituye un tema de prioritaria atención para los países industrializados debido a la alta incidencia que tiene en la situación económica y social de una nación.
- La contratación pública en Ecuador ha sufrido una profunda transformación en el ámbito institucional y normativo. Se sustenta en principios y persigue la consecución de “objetos de contratación”: bienes, obras, servicios o consultoría.
- Todas las instituciones que administren recursos públicos, públicas o privadas, deben observar la ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento general y las resoluciones del INCOP.

Efectividad de la gestión de la contratación pública:

- De acuerdo a la naturaleza del objeto de contratación, debe aplicarse procedimientos de régimen común o de régimen especial.
- El proceso de contratación pública se descompone en tres fases: preparatoria, precontractual y contractual.
- La efectividad de la contratación pública debería ser considerada en base a la calidad de la gestión que realizan las entidades contratantes, siendo un indicador el porcentaje de procesos cancelados y declarados desiertos respecto al total de procesos ejecutados.
- De la investigación secundaria realizada se encontró que respecto al monto contratado entre enero de 2009 y junio de 2012, el 40% de procesos fueron cancelados o declarados desiertos, lo que evidencia una baja efectividad en la gestión de contratación que realizan las entidades contratantes.

- La investigación directa realizada para identificar el nivel de gestión en la contratación pública, comprendió 104 instituciones que representan el 68% de la contratación pública del país de los últimos 4 años.
- La investigación obtuvo 60 respuestas que representa el 69% en monto contratado por la población consultada y el 47% del monto contratado por el sector público en dicho período, lo que indica de la representatividad de la muestra no probabilística considerada.
- La gran mayoría de entidades del Estado cuentan con un área de contratación pública, que está incluida en su orgánico funcional.
- Para la mayoría de las instituciones del Estado, la contratación pública forma parte del mapa de procesos de la institución, principalmente ubicados como procesos de apoyo.
- Se aprecia un buen número de entidades, que bordean el 20% de las que contestaron, que no cuentan con una gestión de procesos.
- Un importante 40% de entidades que respondieron no cuentan con indicadores de gestión y la mayoría que lo utiliza no disponen de sistemas o metodologías informatizadas.
- La amplia mayoría de las entidades que contestaron, la gestión de la contratación pública en sus tres fases lo realizan solamente con la utilización de las herramientas del Sistema Oficial de Contratación del Estado administrado por el INCOP.

#### Aplicación de la calidad total en la gestión de la administración pública:

- Como última evolución del concepto de calidad puede considerarse a la gestión de la calidad total o total quality management, TQM, cuya filosofía básica es “hacer las cosas bien a la primera” de forma que el resultado sea satisfactorio sin necesidad de repetirlo, y a la implementación de modelos de excelencia.
- En la región ha habido esfuerzos importantes por aplicar el concepto de calidad a la administración pública, constituyéndose la Carta Iberoamericana de la Calidad en un instrumento que ha impulsado iniciativas como las producidas en Ecuador, a través de la implantación del sistema de gestión por resultados en la función ejecutiva del gobierno nacional.
- La aplicación del modelo de calidad total, o de excelencia, significa la recurrencia de los conceptos de calidad y de excelencia, con el objetivo de “introducir la innovación y la mejora

continua en la gestión, mejorar los resultados globales de la organización y en especial los resultados económicos”.

- El modelo europeo EFQM es un buen ejemplo de modelos de excelencia actualizados y con conceptos fundamentales de avanzada para la gestión organizacional.

#### Propuesta de un modelo de gestión

Se propone un **modelo de gestión** para asegurar la efectividad de los procesos de contratación pública, que contemple los instrumentos normativos e informáticos del SNCP y garantice la obtención de resultados.

- El modelo propuesto con alcance para las 3 fases del proceso contractual, identifica los siguientes componentes: liderazgo, normativa, recursos financieros, procesos, talento humano, sistema tecnológico, y seguimiento y resultados.
- Para actuar con liderazgo es determinante el compromiso e involucramiento de los directivos en la gestión de los procesos de contratación.
- El estímulo al funcionario es un buen medio para obtener mejores resultados en la gestión institucional.
- La conformación de comités liderados por los directivos, es una herramienta válida para motivar el compromiso de los funcionarios y realizar seguimientos oportunos a fin de asegurar la obtención de los resultados requeridos.
- El cumplimiento de la normativa de la contratación pública es fundamental por cuanto toda decisión que se tome debe ser sustentada en las disposiciones legales.
- Para iniciar un proceso de contratación es indispensable que se cuente con la certificación presupuestaria que garantice que la entidad contratante cuenta con los recursos financieros suficientes, y en la fase contractual constituye un elemento determinante sin el cual no se puede suscribir un contrato. Al momento no se cuenta con un sistema para el seguimiento y control financiero de parte de la generalidad de entidades.
- El proceso de contratación pública debe cumplir las fases preparatoria, precontractual y contractual, y cada una de estas se descompone en etapas básicas que se aplican para todos los objetos de contratación.

- Hasta el momento, en el proceso de la fase preparatoria cuenta la iniciativa de las entidades contratantes. El INCOP no ha desarrollado todavía una herramienta para automatizar la elaboración del PAC, ni del inicio de un proceso de contratación que comprende la formulación de los pliegos. Hay trabajos adelantados en este sentido que podrían ser aprovechados.
- De la calidad de la documentación que elabore la entidad contratante depende, y mucho, la efectividad de las fases precontractual y contractual.
- En la fase precontractual cada uno de los procedimientos de contratación del régimen común cuenta (o contará si se trata de régimen especial) con modelos de pliegos y herramientas informáticas a través del Sistema Oficial de Contratación del Estado.
- La efectividad de la fase precontractual depende de la operación de las herramientas de parte de los usuarios (entidades y proveedores) y de allí la importancia de la capacitación del talento humano.
- En la fase contractual la entidad contratante no publica toda la documentación que genera, según dispone la normativa, por la falta de una herramienta informática que facilite esta tarea.
- El INCOP está desarrollando herramientas informáticas que serán aplicadas a todos los objetos de contratación de los regímenes común y especial, en la fase contractual, que permitirán realizar un seguimiento apropiado al publicar toda la documentación generada y facilitar la gestión de la administración del contrato.
- Para la capacitación a usuarios del SNCP sobre normativa y manejo de herramientas informáticas. El INCOP brinda cursos y seminarios presenciales, y cursos virtuales de autoaprendizaje. El año 2013 implementará el e-learning.
- Se resalta la necesidad de institucionalizar en todos los orgánicos de las entidades contratantes un área específica dedicada a la contratación pública.
- El INCOP está llevando a cabo el programa de certificación de competencias, tendiente a profesionalizar la labor de los funcionarios relacionados con la contratación pública.
- El INCOP ha desarrollado las herramientas informáticas para la fase precontractual e implementará a partir de enero de 2013 la herramienta para la fase contractual, que se operan a través del Sistema Oficial de Contratación del Estado.

- De las encuestas realizadas se detectó como una debilidad del ámbito institucional del SNCP, la falta de sistemas de medición de indicadores y de gestión de resultados de parte de la mayoría de entidades contratantes.

## 6.2 RECOMENDACIONES

Como contribución del presente trabajo de tesis de grado al mejoramiento de la efectividad de la gestión de contratación pública del país, se presentan las siguientes recomendaciones que servirán de referencia para el desarrollo de nuevas iniciativas al interior del INCOP, como órgano rector del SNCP, que es la vía más idónea para implementar las propuestas en el ámbito institucional ecuatoriano:

- Impulsar la aplicación del modelo de gestión propuesto en el ámbito institucional del Sistema Nacional de Contratación Pública.
- Promover en el ámbito académico el estudio de la gestión de la administración pública, en particular la relacionada con la contratación pública, en el marco de la calidad total y la excelencia y el benchmarking de las buenas prácticas.
- Impulsar el desarrollo de un nuevo instrumentos informático que apoye la gestión de las entidades contratantes en toda la fase preparatoria, integrándose a la herramienta existente de la fase precontractual, en procura de que el Sistema Nacional de Contratación Pública disponga de herramientas tecnológicas que garanticen la óptima planificación de los requerimientos, la rigurosa determinación de especificaciones o términos de referencia, y la elaboración de documentos precontractuales técnicamente solventes y alineados con la efectividad en el desempeño de las fases precontractual y contractual.
- Impulsar en las entidades contratantes la conformación de comités de calidad dirigidos por las máximas autoridades o sus delegados, como analogías de los círculos de calidad, para convertir en políticas institucionales del SNCP el mejoramiento continuo de la gestión de los procesos de contratación, que comprometa y motive al personal involucrado.
- Promover la importancia de la formación y capacitación del talento humano en el conocimiento riguroso de la normativa y el manejo exacto de las herramientas informáticas del SNCP, para que las entidades contratantes se involucren en la realización de programas de adiestramiento de largo aliento para su personal.
- Impulsar la implementación del programa de “certificación de competencias” en el SNCP, que comprenda la profesionalización de los funcionarios públicos relacionados con los

procesos de contratación y garantice el desempeño de excelencia en la gestión de los recursos del Estado.

- Impulsar en el ámbito institucional del SNCP el seguimiento, la revisión periódica, el manejo documental y la mejora continua, de todos los procesos de contratación pública, comparando el desempeño y resultados alcanzados en el país y sectores de usuarios, con otros sistemas de contratación de la región y a nivel internacional, y estudiando en forma comparada las buenas prácticas de la contratación pública, a fin de que en el país se generalice una gestión pública que optimice los tiempos de ejecución, mantenga una interrelación dinámica y ética entre entidades y proveedores y alcance los resultados económicos y sociales que demanda la legislación de la contratación pública vigente.

## BIBLIOGRAFÍA

1. AGENCIA CANARIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE, Guía de contratación y compra pública sostenible del Gobierno de Canarias, España, 2008.
2. AGENCIA DE EVALUACIÓN Y CALIDAD, Ministerio de la Presidencia, Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora, EVAM, España, 2009.
3. AGUILAR MERAZ, Alejandro, Administración de Calidad Total, Universidad Autónoma de Nuevo León, División de estudios de posgrado, México, 2005.
4. AROZAMENA Leandro, WEINSCHELBAUM Federico, Compras Públicas: aspectos conceptuales y buenas prácticas, Universidad Nacional de San Martín, Argentina, 2010.
5. ÁVALOS AGUILAR Roberto, Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva, México, 2010.
6. AYUNTAMIENTO DE MADRID, Código de Buenas Prácticas Sostenibles en la Contratación Local, España, 2010.
7. BALDRIGE NATIONAL QUALITY PROGRAM, [www.quality.nist.gov](http://www.quality.nist.gov)
8. BANCO JAPONÉS DE DESARROLLO (BDJ) e INSTITUTO JAPONÉS DE INVESTIGACIÓN ECONÓMICA (JERI), Manual de Administración de la Calidad Total, Japón, 2000.
9. BAUTISTA Oscar Diego, Los códigos éticos en el marco de las administraciones públicas contemporáneas. Valores para un buen gobierno. México, 2008.
10. BERGER Cédric, GUILLARD Serge, Descripción gráfica de los procesos, Asociación Española de Normalización y Certificación, España 2001.
11. CAÑO GOMEZ Manuel, Contratación pública electrónica: la visión, Nexus IT, España, 2008.
12. CAÑO GOMEZ, Manuel, El Gobierno de las TI en la contratación pública electrónica, España, 2011.
13. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, BANCO MUNDIAL, Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina y el Caribe, a través del aprendizaje Sur-Sur y del intercambio de conocimiento, Venezuela, 2009.
14. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Adoptada por la XVIII cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, octubre 2008.
15. Club Excelencia en Gestión, [www.clubexcelencia.org](http://www.clubexcelencia.org)
16. COMISIÓN EUROPEA, Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, Bruselas, 2010.
17. COMISIÓN EUROPEA, Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE, Bruselas, 2010.

18. COMISIÓN EUROPEA, Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE, Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente. Bruselas, 2011.
19. COMISIÓN EUROPEA, Libro Verde sobre la modernización de la política de contratación pública de la UE. Hacia un mercado europeo de la contratación pública más eficiente, Bruselas, 2011.
20. COMISIÓN FEDERAL DE ELECTRICIDAD, Relatorio para el Premio del Modelo Iberoamericano de excelencia en la gestión, México, 2009.
21. CONGRESO DE COLOMBIA, Creación del sistema de gestión de la calidad de las Entidades del Estado, Colombia, 2003.
22. CONTRERAS OROZCO, Leticia, La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México, Universidad Autónoma de México, 2010.
23. COVEY, Stephen, 7 hábitos de la Gente Altamente Efectiva, España, Editorial PAIDOS Ibérica, 2010.
24. CUATRECASAS Luis, Gestión Integral de la Calidad: Implantación, Control, Certificación, 1ra. Ed., España, Gestión 2000, 1999.
25. DE PAZ LÓPEZ Guillermo, Estudio y evaluación de la Infraestructura y Datos Espaciales, IDE. Aplicación de buenas prácticas y modelos de calidad, España, Universidad Europea de Madrid, 2008.
26. DELACERDA José, Los laberintos del mejoramiento, Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1995.
27. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, Manual de Buenas prácticas para la Gestión Contractual Pública, Proyecto de Contratación Pública BIRF-DNP, Colombia, 2004.
28. DIRECCIÓN DE CONTROL INTERNO Y RACIONALIZACIÓN DE TRÁMITES, Actualización de la norma técnica de calidad para la gestión pública a su versión 2009, Colombia, 2010.
29. DRUCKER, Peter, Los desafíos de la administración en el siglo XXI, Argentina, Editorial Sudamericana, 1999.
30. EDITORIAL LA LEY, Grupo Wolters Kluwer, El texto refundido de la ley de contratos del sector público, España, 2012.
31. ESPÍN Ramiro, Gestión estratégica en Organizaciones del Sector Público, Ecuador, Instituto de Altos Estudios Nacionales, 2011.
32. E-STRATEGIA CONSULTING GROUP S.A. DE C.V, Secretaría Nacional de la Administración Pública del Ecuador, Gobierno por Resultados, GPR, México, 2011.
33. EUROPEAN FOUNDATION FOR QUALITY MANAGEMENT, EFQM: [www.efqm.org](http://www.efqm.org)
34. EVANS James, LINDSAY, William, Administración y control de la calidad, 4ta. Edición, México, Internacional Thomson Editores, 2000.
35. Federación Española de Municipios y Provincias, Universidad Autónoma de Madrid y Grupo Galgano Consultores de Dirección, Guía de Apoyo a la Calidad en la Gestión Pública Local, España, 2006.

36. FRIEDMANN Reinhard, La Gestión Pública en el Siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen. Instituto de Estudios y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Central de Chile. 2003.
37. FUNDACIÓN CENTRO DE RECURSOS AMBIENTALES DE NAVARRA, Guía de contratación pública sostenible, España, 2008.
38. FUNDACIÓN IBEROAMERICANA PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD, FUNDIBEQ, [www.fundibeq.org](http://www.fundibeq.org)
39. FUNDACIÓN PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD, Modelo para una gestión de excelencia en organizaciones sin fines de lucro, Argentina, 2010.
40. FUNDIBEQ, La Gestión de competencias, España, 2011.
41. FUNDIBEQ, Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión para las Administraciones Públicas, España, 2009.
42. GARCIA CASTILLO Rafael, ¿Qué es un Administrador?, México, Universidad Autónoma, 2011.
43. GIDRON Gil, RUEDA Basilio, Nuevos modelos de gestión empresarial, Círculo de Empresarios, España, 1998.
44. GUINART, Joseph María, Indicadores de gestión para las entidades públicas, Escuela de Administración Pública de Cataluña, España, 2004.
45. HARRINGTON James, Administración Total del Mejoramiento Continuo, Mc Graw Hill, Colombia, 1997.
46. HEREDIA VIVEROS Nohora Ligia, Gerencia de compras: la nueva estrategia competitiva, Ecoe Ediciones, Colombia, 2007.
47. ILUSTRE MUNICIPALIDAD DE VILLA ALEMANA, Manual de Procedimiento de Compras, Chile, 2007.
48. INSTITUTO COLOMBIANO DE NORMAS TÉCNICAS Y CERTIFICACIÓN, Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública, Colombia, 2009.
49. INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INAP, Diputación de Zamora, Calidad en la gestión pública local, España, 2010.
50. INSTITUTO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, INCOP, Curso Oficial del Sistema Nacional de Contratación Pública, Ecuador, 2011.
51. INSTITUTO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, INCOP, Manual de Buenas Prácticas de contratación pública, documento interno, Ecuador, 2012.
52. INSTITUTO NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA, INCOP, [www.compraspublicas.gob.ec](http://www.compraspublicas.gob.ec).
53. IVANCEVICH, John, LORENZI, Peter, CROSBY, Philip, Gestión: Calidad y Competitividad, España, Editorial Irwin, 1996
54. JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, PRESIDENCIA DE LA NACIÓN ARGENTINA, Premio Nacional a la Calidad en la Administración Pública, Argentina, 2012.
55. JUNTA DE ANDALUCÍA, Contratación pública electrónica: el modelo de Cataluña, España, 2010.

56. JUNTA DE ANDALUCÍA, Modelo EFQM de Excelencia, España, 2005.
57. JUNTA DE ANDALUCÍA, Recomendaciones en el ámbito de la contratación pública andaluza, España, 2010.
58. KAPLAN Robert, NORTON David, Mapas Estratégicos, España, Ediciones Gestión 2000, 2004.
59. KAPLAN Robert, NORTON David, The Balanced Scorecard (Cuadro de Mando Integral), España, Ediciones Gestión 2000, 1997.
60. KOTLER Philip, Dirección de Mercadotecnia, Octava Edición, México, Prentice Hall Hispanoamérica S.A., 1995.
61. LESMES ZABALEGUI Santiago, Guía de Contratación Pública Sostenible, España, Fundación Centro de Recursos Ambientales de Navarra, 2008.
62. Ley 872 del Sistema de gestión de la calidad en la rama ejecutiva del Poder Público y otras entidades prestadoras de servicios, Colombia, 2003.
63. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, expedida en el Suplemento del Registro Oficial del Ecuador del 4 de agosto de 2008.
64. MAKÓN Marcos Pedro, El modelo de gestión por resultados en los organismos de la administración pública nacional, Argentina, 2000.
65. MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Marco Común de Evaluación, CAF, República Dominicana, 2010.
66. Ministerio de Administraciones Públicas y Agencia de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios. El Marco común de Evaluación, CAF, Mejorar una organización por medio de la autoevaluación, España, 2002 y Segunda edición, 2007.
67. NIETO Carmen de Nieves, MCDONNELL Lorenzo, Comparación entre los Modelos de Gestión de Calidad Total, España, 2006.
68. OCDE - BANCO MUNDIAL, Buenas prácticas recientemente identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo, 1ra. Edición, Washington, Estados Unidos de América, 2005.
69. OCDE, Aumento de la competencia mediante la reducción de colusión en los procedimientos de licitación en Latinoamérica, México, 2007.
70. OCDE, Compendio de ejemplos y lecciones aprendidas de las experiencias de uso de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas, Bruselas, Bélgica, 2008.
71. OCDE, Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social, 2012.
72. OCDE, Experiencias de uso de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas, Bruselas, Bélgica, 2008.
73. OCDE-CAD, Buenas prácticas emergentes en la Gestión para Resultados en el Desarrollo, GpRD, 3ra. Edición, Washington, Estados Unidos de América, 2008.
74. OCDE-CAD, Uso de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Públicas, 2008.
75. OCDE-INAP, La Integridad en la contratación pública, Buenas Prácticas de la A a la Z, España, 2009.

76. OCDE-INAP, Panorama de las Administraciones Públicas, España 2010.
77. OHMAE Kenichi, La mente del estratega, Colombia, Mc Graw Hill, 1996.
78. OLVE Nils-Goran, ROY Jan, WETTER, Magnus, Implantando y gestionando el cuadro de mando integral, 1ra. edición, España, Editorial Gestión 2000, 2000.
79. ORTIZ, José Alberto, Historia de la Administración, www.monografias.com, 2011.
80. Premio Malcolm Baldrige: www.quality.nist.gov
81. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Secretaría Nacional de la Administración Pública, Norma Técnica de Gestión de Procesos, Ecuador, 2011.
82. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Secretaría Nacional de la Administración Pública, Norma Técnica de implementación y operación de la metodología y herramienta de Gobierno por Resultados, Ecuador, 2011.
83. REICHHELD Frederick, El efecto de la lealtad, Colombia, Editorial Norma, 1996.
84. REINOSO Marcelo, Gestión Pública Institucional y Gobierno por Resultados, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador, 2011.
85. REPETTO, Fabián, Capacidad Estatal, requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina, INDES-BID, Washington, Estados Unidos de América, 2004.
86. ROURE Juan, RODRÍGUEZ Miguel Angel, Aprendiendo de los mejores, Gestión 2000, España, 1999.
87. SÁNCHEZ Alfonso, Transformación de los Sistemas de Contratación Pública, México, 2009.
88. SÁNCHEZ MARTORELLI, Jesús, El Balance Scorecard para organizaciones del sector público, NRG Consultores, Venezuela, Brújula Gerencial 2008.
89. SCHLEMENSON Aldo, La estrategia del talento, Argentina, Editorial Paidós, 2002.
90. SECRETARÍA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SENPLADES, Norma Técnica de Reestructuración de la Gestión Pública Institucional, Registro Oficial No. 599, 19 de diciembre 2011, Ecuador.
91. SOCIEDAD PÚBLICA DE GESTIÓN AMBIENTAL – GOBIERNO VASCO, Manual práctico de Compra y Contratación Pública Verde, Bilbao, España, 2010.
92. STAES Patrick, THUIS Nick, A 10 años del Marco Común de Evaluación, CAF, Instituto Europeo de Administración Pública, Revista Centroamericana de Administración Pública (59-73), 2011.
93. SUÁREZ BELTRÁN Gonzalo, LAGUADO GIRALDO Roberto, Manual de contratación pública electrónica para América Latina, CEPAL – Unión Europea, 2007.
94. TENORIO Luis y RÍOS Salvador, Metodología para el diagnóstico de la implantación de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, Argentina, 2010.
95. VEGA DE HERRERA Mariela, ORDOÑEZ Alejandro, Etapas de la contratación estatal, Escuela Superior de Administración Pública, Colombia, 2011.
96. VILLEGAS Jesús, GARZA Juan Carlos, Cambio y mejoramiento continuo, 1ra. edición, México, Editorial Diana, 1994.

# **ANEXOS**

**ANEXO 1: ENCUESTA**

**1. ¿En el orgánico funcional de su institución, se cuenta con un área o dirección de Contratación Pública?:**

SI  NO

Si respondió afirmativamente, indique el área de contratación pública de quien depende:

Máxima autoridad

Autoridad administrativa

Otra autoridad

**2. En el mapa de procesos de su institución, ¿la contratación pública está identificada como un proceso?**

SI  NO

Si respondió afirmativamente: ¿Qué tipo de proceso considera a la contratación pública?:

Agregadora de valor

Apoyo

De otro tipo

**3. ¿Cuenta con indicadores para medir la eficiencia de la contratación pública que realiza su institución?:**

SI  NO

¿Indique las herramientas o metodologías que utiliza para el manejo de indicadores?:

---

**4. ¿Aplica alguna metodología o modelo de gestión para realizar las fases de preparación, precontractual y contractual (o ejecución) de los procesos de contratación pública (para obras, bienes, servicios y consultoría)?**

- Fase preparatoria:

---

- Fase precontractual:

---

- Fase contractual:

---

- 5. Según lo respondido en el punto anterior, favor especifique el programa o sistema de gestión que para el efecto ha implementado su entidad:**

---

## ANEXO 2: ÁMBITO DE ENTIDADES CONTRATANTES ENCUESTADAS

No.	NOMBRE ENTIDAD	MONTO CONTRATADO 2009-2012	% DE MONTO TOTAL	TIPO DE ENTIDAD	CIUDAD
1	Empresa Pública Estratégica Hidroeléctrica Coca Codo Sinclair	\$ 2.066.148.440,04	7,72%	Empresa Pública	Quito
2	Corporación Nacional de Telecomunicaciones - CNT EP	\$ 524.076.914,34	1,96%	Empresa Pública	Quito
3	Unidad de Negocio HIDROPAUTE - CELEC EP	\$ 402.979.219,26	1,51%	Empresa Pública	Cuenca
4	Refinería del Pacífico Eloy Alfaro RDP Compañía de Economía Mixta	\$ 342.942.793,49	1,28%	Empresa Pública	Manta
5	Corporación Eléctrica del Ecuador - CELEC E.P.	\$ 320.775.527,33	1,20%	Empresa Pública	Cuenca
6	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador - PETROECUADOR EP	\$ 254.267.021,44	0,95%	Empresa Pública	Quito
7	Unidad de Negocio HIDROTOAPI - CELEC EP	\$ 238.683.945,40	0,89%	Empresa Pública	Quito
8	Empresa Pública de Hidrocarburos EP - Gerencia de Refinación	\$ 236.543.365,56	0,88%	Empresa Pública	Quito
9	Empresa Pública Metropolitana de Movilidad y Obras Públicas - EPMMOP	\$ 227.187.912,38	0,85%	Empresa Pública	Quito
10	Empresa Pública Flota Petrolera Ecuatoriana EP-FLOPEC	\$ 144.274.464,50	0,54%	Empresa Pública	Quito
11	Empresa Eléctrica Quito	\$ 135.099.485,63	0,50%	Empresa Pública	Quito
12	Ferrocarriles del Ecuador Empresa Pública - FEEP	\$ 94.974.239,75	0,36%	Empresa Pública	Quito
13	Corporación Eléctrica del Ecuador - CELEC E.P.	\$ 76.841.509,17	0,29%	Empresa Pública	Esmeraldas
14	Empresa Pública de Hidrocarburos, Petroecuador E.P.	\$ 63.430.114,30	0,24%	Empresa Pública	Quito
15	Empresa Pública Estratégica - Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC E.P.	\$ 59.479.630,05	0,22%	Empresa Pública	Quito
16	Cemento Chimborazo	\$ 47.933.338,38	0,18%	Empresa Pública	Quito
17	Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento	\$ 43.063.112,30	0,16%	Empresa Pública	Quito
18	Autoridad Portuaria del Puerto Bolívar	\$ 63.517.563,36	0,24%	Empresa Pública	Puerto Bolívar
19	Empresa Eléctrica Regional Centrosur C.A.	\$ 44.461.839,06	0,17%	Empresa Pública	Cuenca
20	Empresa Cantonal de Agua Potable y Alcantarillado de Guayaquil - ECAPAG	\$ 929.960.213,53	3,48%	Empresa Pública	Guayaquil
21	Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenta, ETAPA EP.	\$ 288.348.579,52	1,08%	Empresa Pública	Cuenca
22	Empresa Eléctrica Ambato, Regional Centro Norte S.A.	\$ 223.939.232,26	0,84%	Empresa Pública	Ambato
23	Operaciones Río Napo Compañía de Economía Mixta	\$ 95.543.896,12	0,36%	Empresa Pública	Quito
24	Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC E.P.	\$ 73.318.362,96	0,27%	Empresa Pública	Guayaquil
25	Unidad de Negocio TERMOPICHINCHA - CELEC EP.	\$ 48.904.832,24	0,18%	Empresa Pública	Quito
26	EMELNORTE S.A.	\$ 46.086.313,83	0,17%	Empresa Pública	Ibarra
27	Empresa Pública de Desarrollo Estratégico ECUADOR ESTRATÉGICO EP	\$ 88.029.886,08	0,33%	Empresa Pública	Quito
28	Empresa Eléctrica Pública de Guayaquil, EP	\$ 41.904.099,37	0,16%	Empresa Pública	Guayaquil
29	Fuerza Aérea Ecuatoriana	\$ 838.264.238,14	3,13%	Gobierno Central	Quito
30	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	\$ 622.661.152,34	2,33%	Gobierno Central	Quito
31	Cuerpo de Ingenieros del Ejército	\$ 217.961.335,06	0,81%	Gobierno Central	Quito
32	Ministerio de Educación	\$ 179.171.600,39	0,67%	Gobierno Central	Tena
33	MIES - Programa de Provisión de Alimentos	\$ 178.327.760,86	0,67%	Gobierno Central	Quito

34	Instituto de Contratación de Obras	\$ 126.357.879,65	0,47%	Gobierno Central	Quito
35	Secretaría Nacional del Agua	\$ 80.880.158,83	0,30%	Gobierno Central	Quito
36	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	\$ 70.869.987,39	0,26%	Gobierno Central	Montecristi
37	Ministerio del Interior	\$ 66.410.378,47	0,25%	Gobierno Central	Quito
38	MIES - Programa de Protección Social	\$ 62.170.253,64	0,23%	Gobierno Central	Quito
39	Vicepresidencia de la República del Ecuador	\$ 61.789.974,70	0,23%	Gobierno Central	Quito
40	Ministerio de Educación	\$ 50.348.747,27	0,19%	Gobierno Central	Quito
41	Comandancia General de la Policía Nacional	\$ 41.299.424,79	0,15%	Gobierno Central	Quito
42	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	\$ 65.476.756,66	0,24%	Gobierno Central	Babahoyo
43	Ministerio de Salud Pública	\$ 172.839.453,79	0,65%	Gobierno Central	Quito
44	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	\$ 147.984.812,82	0,55%	Gobierno Central	Loja
45	Comando Conjunto de las FF.AA.	\$ 58.082.923,36	0,22%	Gobierno Central	Quito
46	Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda	\$ 47.810.639,07	0,18%	Gobierno Central	Guayaquil
47	FAE - Dirección General del Material	\$ 45.454.934,23	0,17%	Gobierno Central	Guayaquil
48	Unidad Ejecutora MAGAP - PRAT	\$ 43.996.736,91	0,16%	Gobierno Central	Quito
49	Ministerio de Transporte y Obras Públicas	\$ 140.224.626,54	0,52%	Gobierno Central	Macas
50	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información	\$ 67.846.316,75	0,25%	Gobierno Central	Quito
51	Fuerza Terrestre	\$ 65.422.148,58	0,24%	Gobierno Central	Quito
52	Hospital de Especialidades Fuerzas Armadas No. 1	\$ 56.861.896,04	0,21%	Gobierno Central	Quito
53	Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca	\$ 44.754.648,20	0,17%	Gobierno Central	Quito
54	Ministerio de Defensa Nacional	\$ 42.955.175,73	0,16%	Gobierno Central	Quito
55	M. I. Municipalidad de Guayaquil	\$ 509.161.319,68	1,90%	Gobierno Seccional	Guayaquil
56	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santo Domingo	\$ 107.738.192,24	0,40%	Gobierno Seccional	Santo Domingo
57	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Pichincha	\$ 83.179.157,41	0,31%	Gobierno Seccional	Quito
58	Gobierno Autónomo Provincial de Los Ríos	\$ 60.149.065,84	0,22%	Gobierno Seccional	Babahoyo
59	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas	\$ 54.733.928,15	0,20%	Gobierno Seccional	Guayaquil
60	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Manta	\$ 49.201.583,04	0,18%	Gobierno Seccional	Manta
61	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Orellana	\$ 75.322.372,74	0,28%	Gobierno Seccional	El Coca
62	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Lago Agrio	\$ 60.492.340,40	0,23%	Gobierno Seccional	Nueva Loja
63	Gobierno Provincial de Tungurahua	\$ 57.467.060,80	0,21%	Gobierno Seccional	Ambato
64	Gobierno Provincial de Manabí	\$ 49.748.797,90	0,19%	Gobierno Seccional	Portoviejo
65	Gobierno Provincial de Imbabura	\$ 932.391.130,15	3,49%	Gobierno Seccional	Ibarra
66	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala	\$ 43.088.441,41	0,16%	Gobierno Seccional	Machala
67	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipalidad de Ambato	\$ 988.906.048,09	3,70%	Gobierno Seccional	Ambato
68	Instituto Metropolitano de Patrimonio	\$ 246.606.993,13	0,92%	Gobierno Seccional	Quito
69	Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón Cuenca	\$ 168.431.130,89	0,63%	Gobierno Seccional	Cuenca
70	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Pastaza	\$ 136.387.225,37	0,51%	Gobierno Seccional	El Puyo
71	Gobierno Autónomo Descentralizado del Cantón San Francisco de Milagro	\$ 116.185.136,81	0,43%	Gobierno Seccional	Milagro
72	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbios	\$ 103.072.439,74	0,39%	Gobierno Seccional	Nueva Loja

73	Gobierno Provincial Autónomo de El Oro	\$ 91.126.351,03	0,34%	Gobierno Seccional	Machala
74	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal Francisco de Orellana	\$ 81.427.487,42	0,30%	Gobierno Seccional	El Coca
75	Gobierno Autónomo Provincial de Morona Santiago	\$ 45.430.864,08	0,17%	Gobierno Seccional	Macas
76	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Chimborazo	\$ 42.274.480,51	0,16%	Gobierno Seccional	Riobamba
77	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Quevedo	\$ 79.198.259,35	0,30%	Gobierno Seccional	Quevedo
78	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Durán	\$ 71.593.536,84	0,27%	Gobierno Seccional	Durán
79	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi	\$ 67.631.856,27	0,25%	Gobierno Seccional	Latacunga
80	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo	\$ 64.838.236,99	0,24%	Gobierno Seccional	Tena
81	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Santo Domingo de los Tsáchilas	\$ 57.551.872,82	0,22%	Gobierno Seccional	Santo Domingo
82	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia del Carchi	\$ 55.826.508,00	0,21%	Gobierno Seccional	Tulcán
83	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Portoviejo	\$ 50.719.977,25	0,19%	Gobierno Seccional	Portoviejo
84	Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Esmeraldas	\$ 45.471.630,80	0,17%	Gobierno Seccional	Esmeraldas
85	Ilustre Municipalidad de Santa Elena	\$ 42.845.941,28	0,16%	Gobierno Seccional	Santa Elena
86	Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Tena	\$ 42.661.986,72	0,16%	Gobierno Seccional	Tena
87	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	\$ 644.567.503,65	2,41%	Organismo Autónomo	Quito
88	IESS - Hospital "Carlos Andrade Marín"	\$ 137.301.895,86	0,51%	Organismo Autónomo	Quito
89	Agencia Nacional de Regulación y Control del Transporte Terrestre, Tránsito y Seguridad Vial	\$ 127.393.132,41	0,48%	Organismo Autónomo	Quito
90	Guayaquil Siglo XXI, Fundación Municipal para la Regeneración Urbana	\$ 46.581.766,48	0,17%	Organismo Autónomo	Guayaquil
91	IESS - Hospital Regional "Dr. Teodoro Maldonado Carbo"	\$ 42.984.878,97	0,16%	Organismo Autónomo	Guayaquil
92	Escuela Politécnica del Ejército	\$ 56.777.847,81	0,21%	Organismo Autónomo	Sangolquí
93	Servicio Nacional de Aduana del Ecuador	\$ 44.471.687,58	0,17%	Organismo Autónomo	Guayaquil
94	Servicio de Rentas Internas	\$ 122.576.686,14	0,46%	Organismo Autónomo	Quito
95	Fiscalía General del Estado	\$ 71.488.996,48	0,27%	Organismo Autónomo	Quito
96	Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación	\$ 42.816.597,27	0,16%	Organismo Autónomo	Quito
97	Escuela Superior Politécnica del Litoral	\$ 767.931.380,96	2,87%	Organismo Autónomo	Guayaquil
98	Banco Nacional de Fomento	\$ 144.524.967,14	0,54%	Organismo Autónomo	Quito
99	Banco Central del Ecuador	\$ 95.449.202,39	0,36%	Organismo Autónomo	Quito
100	CNEL Corporación Nacional de Electricidad	\$ 93.289.280,92	0,35%	Organismo Autónomo	Manta
101	CNEL Corporación Nacional de Electricidad S.A.	\$ 63.416.595,59	0,24%	Organismo Autónomo	Guayaquil
102	Banco del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	\$ 62.366.353,12	0,23%	Organismo Autónomo	Quito
103	CNEL Corporación Nacional de Electricidad S.A.	\$ 56.574.120,84	0,21%	Organismo Autónomo	Santo Domingo
104	Consejo de la Judicatura	\$ 52.097.729,19	0,19%	Organismo Autónomo	Quito
	<b>TOTAL</b>	<b>\$ 18.172.411.787,77</b>	<b>67,93%</b>		