

Urkund Analysis Result

Analysed Document: version urkund contratación pública RG-KG.docx (D38225799)
Submitted: 5/2/2018 7:46:00 PM
Submitted By: eborjas@unemi.edu.ec
Significance: 0 %

Sources included in the report:

Instances where selected sources appear:

0

INTRODUCCIÓN El sistema de contratación pública 1 en el Ecuador, cambia constantemente con el objetivo de lograr mayor transparencia en sus procesos, para que los recursos del Estado sean correctamente distribuidos, administrados y ejecutados. Cuando se habla de contratación pública, se entiende como el proceso mediante el cual se adquiere bienes, servicios, consultorías y se ejecutan obras. CITATION LEY171 \l 12298 (LOSNC, 2017) Hace aproximadamente una década no existía un sistema de contratación definido ni controlado, por ende, una inexistente estandarización de procesos que permitiera a las entidades públicas en el país, centralizar la información, y que los organismos de control y supervisión puedan ejercer sus funciones de manera más eficiente. En la actualidad, el país cuenta con un sistema único de manejo, en

el año 2008, se emitió

la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (

LOSNC) y

posteriormente su reglamento, para que rija al Sistema Nacional de Contrataciones Públicas (

SNCP);

también se establece la creación de una plataforma informática, como es el Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE), conocido como portal institucional o portal de compras públicas, en cual se realizan los procedimientos de contrataciones. CITATION Asa08 \l 12298 (Registro Oficial N° 395- LOSNC, 2008). Para el 2013 se estableció el cambio de la entidad rectora, pues el Instituto Nacional de Compras Públicas (INCOP) fue reemplazado por el Servicio Nacional de Contrataciones Públicas (SERCOP). CITATION Asa13 \l 12298 (Registro Oficial N° 100- Segundo Suplemento- Ley Reformativa, 2013) Al incluir herramientas tecnológicas y adaptarse a los cambios sufridos por la globalización, el Sistema de Contratación Pública

del Ecuador

ha sido reconocido por el Banco Mundial como uno de los sistemas más modernos y eficientes de compras públicas de América del Norte y del Sur. Gracias a estas modernizaciones se ha logrado combatir la corrupción, las prácticas ilegales que antes eran practicadas por los operarios del sistema

de compras.

CITATION SER17 \l 12298 (Ecuador Inmediato.com, 2018) La Contraloría General del Estado juega un rol importante en las contrataciones públicas, ya que es la encargada de ejercer controles

y vigilancia a estos procesos, ya sea, a través de la medición de los controles aplicados internamente o practicando auditorias con la ejecución de un control externo

el control, evaluándose la gestión administrativa, financiera, operativa y medio ambiental. CITATION MarcadorDePosición2 \l 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado,

2015) En la presente investigación se analizará el efecto de la auditoría interna en el proceso de contratación de bienes y servicios en entidades del

sector público

del Ecuador, aplicando herramientas y técnicas de investigación, para conocer sobre el sistema de contratación pública y riesgos en los que pudieran estar inmersos los organismos contratantes. A través de la aplicación de una metodología,

que considera a los administradores y ejecutores de este proceso, los resultados serán obtenidos de una muestra de

servidores públicos a cargo de la contratación de bienes y servicios en sus entidades, con el fin de conocer el cuidado del proceso de contratación desde la práctica y la experticia en sus labores.

CAPÍTULO 1 PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN 1.1. Planteamiento del problema. En la actualidad con el aumento de la tecnología, cambios de gobierno y de representantes institucionales, además de revelaciones de casos de malversación de activos, se han propuesto controles más rigurosos por parte del Estado y sus dependencias, en cuanto a los recursos asignados, ejecución y distribución de los mismos. En el caso del Ecuador, como parte sistema de transparencia de las compras públicas, se encuentran el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y la Contraloría General del Estado (CGE), como medio y fin, para controlar y examinar la gestión realizada en los procesos de contratación de bienes y servicios de las entidades

del Estado.

Además, según el artículo 15 de la CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNCP, 2017) menciona que “
...

es obligación del Servicio Nacional de Contratación Pública

informar a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría General del Estado cada vez que conozca

el cometimiento de infracciones a lo dispuesto en esta Ley”.

Es así que la Constitución del Ecuador en el artículo 237, con respecto a las funciones del procurador, el numeral 4, establece que le corresponderá: “controlar con sujeción a la ley los actos y contratos que suscriban los organismos y entidades del sector público”

CITATION Asa11 \1 12298 (Constitución de la República del Ecuador, 2015).

Ante lo expuesto y de la necesidad de conocer el entorno empresarial y profesional, surge el interés por conocer los procesos de la contratación de bienes y servicios que se llevan a cabo en el sector público en la actualidad. Además de los controles, supervisiones y posibles riesgos de auditoría que se puedan llevar a cabo en los mencionados procesos. Los casos de

corrupción, uso indebido de los recursos y negociaciones externas fraudulentas que han sido expuestos en los medios de comunicación y que las autoridades de control

han demostrado la veracidad del perjurio para el Estado y sentenciado en algunos casos, como culpables a funcionarios públicos; fueron parte motivacional para el planteamiento de esta investigación. Las entidades públicas seleccionadas fueron escogidas en los cantones El Triunfo, Milagro y Naranjito, adicional a estas instituciones, se tomó en consideración la experiencia en el área de un experto en contratación pública.

1.1.1.

Formulación del problema ¿Cómo afecta la auditoría interna a los procesos de contratación pública de bienes y servicios en entidades gubernamentales del Ecuador?

1.2. Objetivos 1.2.1. Objetivo General Analizar el efecto de la auditoría interna en el proceso de contratación de bienes y servicios en entidades públicas del Ecuador, aplicando herramientas y técnicas de investigación, para conocer sobre el sistema de contratación pública y riesgos en los que pueden estar inmersos los organismos contratantes. 1.2.2. Objetivos Específicos • Conocer los procesos de la contratación pública de bienes y servicios llevados a cabo según la legislación actualizada. • Comparar los procesos entre instituciones públicas, determinando sus similitudes y diferencias. • Analizar el efecto de la auditoría interna en el marco de la contratación pública de bienes y servicios. • Indagar acerca de las falencias y ventajas dentro de los procesos y sistemas de contratación en relación a los riesgos de control.

1.3. Justificación El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), considerado como uno de los más modernos en Latinoamérica, es un órgano de regulación para todas las entidades sujetas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador, por esta razón, se lo ha considerado, al ser un medio y un fin para la consecución de estándares de control en la adquisición de bienes y servicios, y la ejecución de obras. Esta investigación acerca de la auditoría interna en el proceso de contratación pública de bienes y servicios, es realizada con el fin de poner en práctica conocimientos adquiridos y conocer sobre los procesos, procedimientos y sistemas aplicados en entidades gubernamentales,

según las normas de control interno de la contraloría definen a la auditoría interna como: “una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y asesoría, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización; evalúa el sistema de control interno, los procesos administrativos, técnicos, ambientales, financieros, legales, operativos, estratégicos y gestión de riesgos” CITATION NOR14 \l 12298 (Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, 2014).

Aunque como departamento solo se encargaran del control posterior de las actividades. CITATION Acu16 \l 12298 (Acuerdo 025-CG-2016, 2016)

La investigación

aportará requisitos y lineamientos utilizados por entidades públicas, obtenidas de leyes, reglamentos, manuales y de la aplicación de métodos para recabar información, es decir, se permitirá

conocer

parte del desarrollo y funcionamiento de áreas dedicadas a los procesos de contratación y del área de auditoría interna. Dentro de la pertinencia de la investigación, está el indagar y determinar las ventajas y desventajas del sistema, así como, el papel que cumple las auditorías y la gestión ejercida para el control en cuanto a la contratación pública.

CAPÍTULO 2 MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Antecedentes de la contratación pública en Ecuador La contratación pública en Ecuador se ha mantenido en constante evolución, logrando mejores controles de los recursos económicos y evitando que existan

vulnerabilidades y presencia de nuevos

casos de corrupción en el sector. Anteriormente en el país, la contratación pública era regulada por la Ley de Contratación Pública (normalizaba a la adquisición de bienes y servicios y la ejecución de obras) y por la Ley de Consultoría (regulaba a los servicios profesionales de consultoría dedicados a brindar asesorías a las empresas) CITATION Ort05 \l 12298 (Ortega C. , 2005). Sin embargo, pese a la existencia de estas dos leyes que normaban la ejecución de las compras gubernamentales en nuestro país, existían ciertos aspectos que no habían sido considerados, ocasionando que las entidades contratantes aplicaran procesos diferentes para sus contrataciones. Adicional a esto, la Ley de Contratación Pública no contemplaba la planificación anual de contrataciones, es decir, el plan efectuado por las entidades contratantes para la adquisición de bienes y servicios, incluidos los de consultoría y ejecución de obras a lo largo del año. CITATION Zuñ11 \l 12298 (Zuñiga, 2011) Con la finalidad de cubrir estos vacíos, adaptarse a los cambios del país, implementar el uso de tecnologías de la información y comunicación, y gestionar de manera eficiente los recursos económicos del Estado, surgió la necesidad de crear una normativa que promueva la transparencia en los procesos de contratación pública, es así que mediante

Registro Oficial

Suplemento 395 del 2008 se publicó

la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

CITATION Asa08 \l 12298 (Registro Oficial

Nº 395- LOSNCP, 2008)

La Contratación Pública en el Ecuador

La creación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)

fue

considerada por

la Asamblea Constituyente, ante la necesidad de establecer un sistema “que articule y armonice a todas las instancias,

organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios... ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos”

CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNCP, 2017). Otro factor que incentivó la creación de esta ley, fue la ausencia de una adecuada planificación de las compras públicas, lo cual contribuía al despilfarro o desperdicio de los recursos del Estado; era necesario que el país opte por tener un sistema de contratación actualizado, que proporcione políticas que permitan realizar procedimientos transparentes y eficientes que conlleven al ahorro.

El Ecuador buscaba mejorar el control de los procesos,

tanto a las entidades contratantes como a los proveedores, es así que, mediante

el uso de esta nueva Ley para efecto de las contrataciones, se debe utilizar el

portal de compras públicas, sistema informático oficial para realizar las contrataciones gubernamentales. CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNCP, 2017)

Bajo la ley mencionada anteriormente, la cual fue expedida en el 2008,

se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), como órgano rector del Sistema Nacional de Contratación Pública, sin embargo, en el 2013 se expide la ley reformativa a la LOSNCP, en la cual, el INCOP pasa a denominarse Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). CITATION Asa13 \1 12298 (Registro Oficial N° 100- Segundo Suplemento- Ley Reformativa, 2013)

Con la creación de la LOSNCP, se establece el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y se definen

los criterios a los que deben sujetarse las entidades u organismos que deseen

realizar

procesos de

contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios.

El SNCP está conformado por normas y procedimientos que conlleven a las entidades contratantes a realizar una planificación anual con sus presupuestos, a la vez

que ejerce un mayor control en las contrataciones. Para lograr el diseño del

SNCP, Ecuador tomó como referencia a países con los sistemas más actualizados, logrando definir un estándar de procesos y procedimientos a efectuarse en la contratación pública, se determinaron las cuantías a las cuales deben regirse las entidades contratantes para acogerse a las distintas modalidades de procedimientos dinámicos o especiales, y los modelos de pliegos que son elaborados por las entidades contratantes, entre otros. CITATION EIT17 \l 12298 (

El

Telégrafo, 2017) Entre los objetivos más importantes del SNCP y que está amparado en la Constitución de la República del Ecuador, está: i) garantizar la calidad y transparencia en los procesos contractuales, evitando así la corrupción y fraudes; también, promover la adquisición de bienes y servicios producidos en el país para disminuir las importaciones y evitar la salida de divisas. En la Constitución del Ecuador, en su artículo 288 se estableció que se considerarán en primera instancia: “

los productos y servicios ofrecidos por entidades nacionales, priorizando

los procedentes de la Economía Popular y Solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas empresas”

CITATION Asa11 \l 12298 (Constitución de la República del Ecuador, 2015). Es así que el sistema de

contratación pública ha incentivado la producción ecuatoriana, brindando seguridad y participación a los emprendedores y empresarios nacionales. CITATION Ser17 \l 12298 (SERCOP, 2017) ii) Efectuar una modernización a los procesos de contratación pública para generar un mecanismo que contribuya a la gestión eficiente de los recursos económicos y evitar despilfarros de recursos que ocasionen gastos públicos excesivos. El Banco Mundial mediante el estudio “Evaluación Comparativa de Contratación Pública 2017” reconoció al Sistema de Compras Públicas del Ecuador como: “el primero en eficiencia y transparencia de América del Sur y Norteamérica”

CITATION SER17 \l 12298 (Ecuador Inmediato.com, 2018).

El estudio se encargaba de medir la manera en que se realizan los negocios entre el sector público y el sector privado promoviendo la productividad dentro del país.

El SERCOP es el encargado de

administrar el Registro Único de Proveedores (RUP) y el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (

SOCE), establece y controla los catálogos de bienes y servicios normalizados,

además que

brinda capacitaciones acerca de las herramientas y procedimientos de compras públicas a los servidores de las empresas contratantes, entre otras actividades. Promueve el uso de tecnologías, innova en cuanto a mecanismos y herramientas del sistema electrónico de compras públicas, ejerce mayor control a los procesos

vigilando la

eficiencia y eficacia en la utilización de recursos CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNC, 2017). El Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE) es de uso obligatorio para todas las entidades estipuladas en la LOSNC, este sistema es administrado por el SERCOP y es el único medio a través del cual se manejan las compras públicas en Ecuador, en el interaccionan las entidades contratantes con los proveedores. El SOCE, más conocido como portal de compras públicas, está integrado por el RUP, catálogo electrónico, el listado de las entidades contratistas pertenecientes al SNC, según lo establece el artículo 21 de la CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNC, 2017). Con esta premisa se puede entender que el SERCOP busca una estandarización de los procesos de compras públicas.

La contratación pública “es una de las expresiones más claras del gasto público”, debido a que mediante ella se puede lograr la consecución de los objetivos del Estado a través de la adquisición de bienes, servicios y obras, logrando el beneficio común de la sociedad. CITATION Día16 \1 12298 (Díaz, 2016)

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, en artículo 6 numeral 5,

define a la

Contratación Pública como: “el

procedimiento referente a

la adquisición o arrendamiento de

bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría”

CITATION LEY171 \1 3082 (LOSNC, 2017). Estas definiciones concuerdan, denotando que la contratación administrativa, involucra el proceso de compra de bienes o servicios. A pesar de que las normativas que rigen la contratación pública son más rigurosas hoy en día y los controles han aumentado en gran manera, la contratación pública es considerada una de las principales fuentes de corrupción y de enriquecimiento ilícito. CITATION Lar13 \1 12298 (Lara, 2013)

Figura 1 MONTOS DE CONTRATACION 2018 – FUENTE: PORTAL SERCOP

Procedimientos de contratación

pública

Las entidades públicas para la adquisición de bienes y servicios tienen a su disposición distintos medios, ya sea para contratar bienes y servicios normalizados y no normalizados, obras y consultorías. Para adquirir bienes a través de medios electrónicos, los proveedores deben estar registrados en el Registro Único de Proveedores (RUP). Los procedimientos de contratación están dados por la Ilustración 1 (año de referencia 2018). Catálogo electrónico Es el registro de bienes y servicios para contratar y adquirir de forma directa, esto es a través del Convenios Marco con proveedores, está ubicado en el portal de compras públicas. Las entidades contratantes en primera instancia deben consultar por este medio, en caso de no encontrar lo solicitado, se procederá a utilizar otras vías en cumplimiento con la legislación. Si se hallara ofertas con mejores costos fuera del catálogo electrónico se procederá a informar al SERCOP, para que este acepte y permita la contratación. CITATION SER14 \1 12298 (SERCOP, 2014) Subasta inversa Según el artículo 47 de la CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNC, 2017), es utilizado para la adquisición de bienes y servicios normalizados que no estén en el procedimiento anterior (catálogo), en la cual se busca el mejor costo-beneficio, al contrario de una subasta normal, los proveedores “pujan” para llegar al precio más bajo de los bienes y servicios que ofrecen. Este proceso es realizado a través del Portal de Compras Públicas y en el cual también son publicados los resultados. Ínfima cuantía Este procedimiento se da para la ejecución de obras y contratar bienes y servicios, con un monto igual o menor al 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado (PIE) del ejercicio en curso. Puede realizarse directamente con un proveedor, el cual debe estar habilitado y no tener prohibiciones para contrataciones con el Estado. El SERCOP como entidad de control podrá determinar la viabilidad para la utilidad de la ínfima cuantía en el proceso de contratación, solicitando información para su posterior estudio. CITATION REG16 \1 12298 (Reglamento a

la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016) Menor cuantía Para la adquisición de bienes y servicios no normalizados y

la contratación de obras, con un monto menor o igual al 0,000002 y 0,000007 del PIE respectivamente. Para la adjudicación de los no normalizados se debe tener tres proformas y para las obras, al proveedor escogido en sorteo público y que cumpla con los requisitos de los pliegos. Para todos los procesos se deberá cumplir con la Ley de Contratación Pública, su reglamento y las resoluciones. CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNC, 2017) CITATION REG16 \1 12298 (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016) Cotización Según la CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNC, 2017) en el artículo 50, expresa aquellos procesos y contrataciones de bienes y servicios no normalizados que vayan entre los coeficientes 0,000002 y 0,000015. También para la ejecución de obras con contratos que oscilen entre el 0,000007 y 0,00007 del presupuesto referencial. Licitación Aplicado para procesos con montos mayores al 0,000015 por el PIE (para bienes y servicios no normalizados y otros, a excepción de consultoría) y para la ejecución de obrar por un monto mayor al coeficiente 0,00003 PIE. En este procedimiento, de acuerdo a las etapas del mismo, en la fase preparatoria se formará la comisión técnica y la elaboración de los pliegos, en la fase precontractual, comprenderá con: “

la publicación de la convocatoria, el procedimiento de aclaraciones, observaciones y respuestas, contenidos y análisis de las ofertas, informes de evaluación hasta la adjudicación y notificación de los resultados de dicho procedimiento”

CITATION LEY171 \ 12298 (LOSNC, 2017). Contratación integral por precio fijo Para procedimientos, previo análisis de beneficios, en contraste con la contratación por precios unitarios y en la consolidación con un solo contratista la ejecución de la obra. Para contratos con montos superiores al 0,000007 del PIE, entre otros requisitos y prohibiciones de ley. CITATION LEY171 \ 12298 (LOSNC, 2017) Contratación directa Para servicios de consultoría por montos iguales o menores al 0,000002 del PIE. Seleccionando a un consultor habilitado en el RUP y que cumpla con los requisitos estipulados en los pliegos. CITATION REG16 \ 12298 (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016) Lista corta Este procedimiento es diferente al anterior con respecto a los montos siendo valores que superen al 0,000002 e inferiores al 0,000015 del PIE, también en lo referente a los consultores, en este caso serán de tres a seis consultores invitados. CITATION REG16 \ 12298 (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016) Concurso publico Para montos mayores o iguales al 0,000015 del PIE, con características similares a los anteriores procesos de consultoría. En este se puede realizar la convocatoria a consultores extranjeros previa autorización del SERCOP, más la inclusión de requisitos expedidos en el CITATION REG16 \ 12298 (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016). Otros Puede ser la Contratación Pública por Emergencia. Para estas contrataciones deberá existir las resoluciones pertinentes por los organismos inmersos, declarando la emergencia, para así permitir y justificar los procesos a realizar. Para las siguientes situaciones: “

por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional” (

Artículo 6, numeral 31) CITATION LEY171 \ 12298 (LOSNC, 2017).

Etapas de la Contratación Pública Según CITATION Sup15 \ 12298 (Superintendencia de Control del Poder de Mercado y SERCOP, 2015), con el fin de contratar bienes y servicios para la operación de las instituciones y para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, basados en el Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública para el desarrollo del Ecuador, se debe cumplir con las fases Preparatoria, Precontractual, Contractual y Post Contractual (Evaluación). Fase preparatoria Básicamente trata de la necesidad en términos de que comprar, como comprar, a cuanto comprar y si se debe comprar. La entidad contratante debe contar con el Plan Anual de Contratación (PAC) y la Certificación Presupuestaria. En esta etapa se elaboran los pliegos cuyos modelos son expedidos por el SERCOP, los cuales dispondrán de la información necesaria para realizar una contratación. Entre las actividades que deben ejecutar las entidades contratantes está el estudio de necesidades de la entidad, que consiste en analizar la necesidad de la contratación y en conformidad con la naturaleza de la compra, según lo establecido en el artículo 23 de

la LOSNCP,

la entidad contratista deberá tener: “

estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos, especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes,

vinculados al Plan Anual de Contratación de la entidad”

CITATION LEY171 \ 12298 (LOSNCP, 2017). Otra de las actividades a ejercer es la definición de los requisitos del objeto a contratar, ya sea de ejecución de obras o de adquisición de bienes y servicios; mediante la elaboración de estas especificaciones, la entidad debe buscar la eficacia, eficiencia y la calidad de bienes y servicios a contratar, así como el ahorro de recursos.

Deberán ser definidas las condiciones que deben cumplir las entidades oferentes para que las ofertas sean admitidas. La entidad contratante también debe definir los criterios para evaluar las ofertas y posteriormente se seleccionará el contratista, según sea el caso, para lo cual la institución debe expedir y publicar la resolución de adjudicación en el Portal de Compras Públicas. CITATION Sup15 \ 12298 (Superintendencia de Control del Poder de Mercado y SERCOP, 2015) Fase precontractual En esta fase, la entidad contratante deberá expedir una convocatoria o invitación, en la cual se establecen fechas y horas exactas, para la recepción de preguntas y respuestas por parte de los proveedores acerca de la información de los pliegos, para entregar las ofertas técnicas y económicas, para la calificación de ofertas, adjudicación, entre otros. La Máxima Autoridad de la Entidad Contratante o un delegado tiene el poder de cancelar el procedimiento veinticuatro horas antes de la presentación de ofertas, según el artículo 34 de la ley, ya sea de no necesitar lo requerido, por reformas a lo que se contrata o por problemas en procedimientos. Para declarar un procedimiento desierto, el artículo 33 especifica que puede darse al no haber ofertas, por inhabilitación de ofertas y por inconsistencias de información. CITATION LEY171 \ 12298 (LOSNCP, 2017) Una vez publicada la convocatoria por la empresa contratante en el portal institucional, el oferente que demuestre interés, deberá presentar su oferta técnica y económica en el portal hasta la fecha señalada en la convocatoria, el tiempo entre la convocatoria y la apertura de ofertas será desde 10 días a 30 días, excepto para las contrataciones de obras que el tiempo máximo será de hasta cuarenta y cinco días. Aquellas ofertas deben cumplir con los requerimientos establecidos en los pliegos y se deberá adjuntar la documentación solicitada. Debido a la magnitud información a presentarse y el nivel de complejidad, las ofertas deberán ser entregadas físicamente en la entidad contratante conforme a las fechas establecidas, con previo conocimiento del SERCOP CITATION Sup15 \ 12298 (Superintendencia de Control del Poder de Mercado y SERCOP, 2015). Después de la recepción de ofertas se realiza la apertura de las mismas, donde la entidad contratante deberá de revisar si se presentan errores de forma en la oferta presentada, conforme al artículo 23 del Reglamento de la LOSNCP “se considerarán errores de forma aquellos que no implican modificación de la oferta, como los errores tipográficos, de foliado, sumilla o certificación de documentos” CITATION REG16 \ 12298 (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016). Si existiere algún error de forma se elaborará un acta de convalidación de errores, donde se indique la fecha límite para que el oferente los convalide, el plazo será de mínimo dos días y

máximo cinco días, vale recalcar que todos estos procesos se los realizara a través del portal de compras públicas. Posteriormente a esto, se procederá a realizar la evaluación de ofertas, en la cual se evalúa la propuesta técnica y económica conforme a los parámetros de calificación estipulados en los pliegos, si la oferta presentare incumplimiento de los requisitos mínimos será rechazada. La oferta de mejor costo conforme a lo estipulado en el artículo 6, numerales 17 al 19 de la LOSNCP y que cumpliera con los parámetros y condiciones técnicas, legales y económicas establecidas, será adjudicada y se procederá a emitir una resolución de adjudicación, juntamente con un informe que justifique las decisiones adoptadas en cada procedimiento de contratación CITATION Sup15 \1 12298 (Superintendencia de Control del Poder de Mercado y SERCOP, 2015). Fase Contractual En esta etapa se celebra el contrato administrativo, para lo cual la Ley de Contratación Pública en el artículo 68, establece que el contrato deberá poseer requisitos como: "la competencia de la entidad contratante, la capacidad jurídica del adjudicatario, la disponibilidad presupuestaria para cumplir con las obligaciones y la formalización del contrato"

CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNCP, 2017).

Además del contrato administrativo se debe presentar documentos como los pliegos, la oferta ganadora y los documentos derivados que establezcan obligaciones para ambas partes, según lo establecido en el artículo 112 del CITATION REG16 \1 12298 (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016). Los contratos se suscribirán en la fecha señalada en los pliegos, en un plazo no mayor de quince días desde la notificación de la adjudicación y por ningún motivo se iniciará la ejecución del contrato sin previa celebración. Si el adjudicatario no se presenta para la suscripción en el tiempo establecido se declarará adjudicatario fallido y la empresa contratante deberá llamar a la oferta que ocupó el segundo lugar y si este no se presentare se declarará desierto el procedimiento de contratación CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNCP, 2017) Los contratos deben tener obligatoriamente cláusulas de multas referentes al anticipo, por retardo de ejecución de las obligaciones contractuales o incumplimiento de las mismas, aquellas multas serán impuestas por el administrador del contrato quien supervisara el cumplimiento de las obligaciones contractuales. También se establecerán las garantías las cuales se solicitarán de acuerdo a la naturaleza de los procedimientos para asegurar el cumplimiento del contrato, los tipos de garantías que estipula la ley son: garantía de fiel cumplimiento, garantía por anticipo y garantía técnica. La garantía de fiel cumplimiento sirve para garantizar el cumplimiento de las obligaciones contractuales, el monto de este tipo de garantía es del cinco por ciento del valor del contrato. En la garantía por anticipo, el contratista debe proporcionar garantías por igual valor del anticipo las cuales se reducirán cuando se reciban los bienes y servicios. La garantía técnica es independiente y durará hasta después de cumplir la obligación principal, sirve para garantizar la calidad y funcionamiento de ciertos bienes como equipos, maquinarias, vehículos CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNCP, 2017) Posteriormente, se efectuará la recepción, para el caso de bienes y servicios se realizará una sola recepción, conforme a lo determinado en el contrato, lo que constituye una recepción definitiva y se procederá a devolver las garantías a excepción de la garantía técnica. CITATION LEY171 \1 12298 (LOSNCP, 2017) Según el artículo 124 del Reglamento de la LOSNCP las actas de recepción

deben contener: “

los antecedentes, condiciones generales de ejecución, condiciones operativas, liquidación económica, liquidación de plazos, constancia de la recepción, cumplimiento de las obligaciones contractuales, reajustes de precios pagados, o pendientes de pago

y cualquier otra circunstancia que se estime

necesaria”

CITATION REG16 \1 12298 (Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, 2016). Fase Post Contractual En esta fase la entidad contratante debe verificar el cumplimiento de los términos y garantías establecidos en el contrato.

Organismo de Control de la Contratación Pública

La

Ley Orgánica del Sistema de

Contratación Pública (2017) en su artículo 15, establece que

les concierne: “a los organismos de control del Estado, realizar controles a los procedimientos de contratación pública efectuados por las entidades contratantes”

CITATION LEY171 \1 3082 (LOSNC, 2017).

Es por eso que, si se presentaren infracciones de la Ley, el SERCOP debe comunicar

a la Contraloría General del Estado y a la Procuraduría General del Estado.

La Contraloría General del Estado es el organismo encargado de ejercer control a la utilización de los recursos estatales, y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de los recursos públicos. Dentro de las funciones de la Contraloría están el dirigir el sistema de control administrativo compuesto por la auditoría interna, externa y control interno de las instituciones públicas y privadas que administren recursos públicos, además de: “determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con los aspectos y gestiones sujetas a su control, sin perjuicio de las funciones que en esta materia sean propias de la Fiscalía General del Estado” CITATION Asa11 \1 12298 (Constitución de la República del Ecuador, 2015). La responsabilidad administrativa culposa se produce por la inobservancia de las disposiciones legales para las compras públicas e incumplimiento de las funciones de los servidores que no generan perjuicio económico, la responsabilidad civil culposa se genera por una acción u omisión culposa, aunque no intencional que producen perjuicios a los bienes y recursos públicos para lo cual se deberán restituir mediante glosa y orden de reintegro por pago indebido. La responsabilidad penal es cuando una acción que ocasiona perjuicio económico es realizada de manera intencional, para lo cual se enviara el caso a la Fiscalía. CITATION MarcadorDePosición2 \1 12298 (Ley Organica de la Contraloria General

del Estado, 2015).

Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado En el año 2002, el Congreso Nacional emitió la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, con el

objetivo de crear y mantener direccionado por la Contraloría General del Estado, ...el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos CITATION MarcadorDePosición2 \ 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015). En esta ley en su artículo 6, establece que la ejecución del sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado se efectuará a través del control interno realizado por cada entidad pública y del control externo ejecutado por la Contraloría General del Estado u otras instituciones de control de acuerdo a sus competencias, en dichos controles se evaluará la gestión administrativa, financiera, operativa y medio ambiental CITATION MarcadorDePosición2 \ 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015).

Controles Se aplican diversos controles, pero se pueden diferenciar y definir dos grupos, los internos y los externos. Aplicados según la necesidad y complejidad de cada caso y proceso. El control interno es el proceso aplicado por la máxima autoridad, juntamente con la dirección y el personal de la entidad pública para garantizar el cumplimiento de los objetivos institucionales y asegurar que se preservan los recursos estatales. El control interno se aplicará en forma previa, continua y posterior, según lo establecido en el artículo 12 de laCITATION MarcadorDePosición2 \ 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015). El control previo hace referencia al análisis de las actividades propuestas de la institución, antes de su autorización o ejecución en relación a los presupuestos institucionales y su conveniencia. El control continuo es la constante inspección de la calidad y cantidad de bienes, servicios y obras adquiridos para determinar si los procesos contractuales se sujetan a la ley. El control posterior estará a cargo de la unidad de auditoría interna de la institución y se efectuará a las actividades de la misma después de su ejecución. CITATION MarcadorDePosición2 \ 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015) La Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (2015) en su artículo 18 determina que el control externo será ejecutado por la Contraloría General del Estado, a través de: "la auditoría gubernamental y el examen especial, utilizando normas nacionales e internacionales y técnicas de auditoría"

CITATION MarcadorDePosición2 \ 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015). La

auditoría gubernamental

comprende un examen crítico a las acciones ejecutadas por los administradores. Para evaluar las contrataciones públicas la Contraloría realiza exámenes especiales (al igual que las demás áreas), los cuales la ley establece que se encargaran de evaluar: "una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental con posterioridad a su ejecución... y formulará el correspondiente informe que deberá contener

comentarios, conclusiones y recomendaciones” CITATION MarcadorDePosición2 \l 3082 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015). No se aplica auditoría de gestión a las contrataciones públicas, porque la Asamblea mediante enmienda a la Constitución de la República del Ecuador en el año 2015 modificó los artículos 211 y 212, donde se limitó la competencia a la Contraloría General del Estado (CGE) para aplicar auditorías de gestión, debido a que anteriormente la Constitución establecía en su art. 211, que: “

La

Contraloría General del Estado

es un organismo técnico encargado del

control de la utilización de los recursos estatales, y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de recursos públicos”

CITATION CON11 \l 3082 (

Constitución de

la República del Ecuador 2008, 2011). Pero mediante la enmienda, al art. 211 se le disminuyó la frase “y la consecución de los objetivos de las instituciones del Estado”, por tal motivo hoy la Contraloría no ejecuta auditorias de gestión.

CAPÍTULO 3 METODOLOGÍA Esta investigación es de carácter descriptivo con un enfoque de investigación cualitativa, debido a que busca reunir información suficiente para analizarla y posteriormente compararla

con el contexto, obteniendo de esta manera datos confiables acerca de los procedimientos de contratación pública en el Ecuador así como sus orígenes y el estado actual en el que se encuentra; de igual manera busca indagar las formas en que se lleva el control de la misma por el ente rector el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). El propósito de implementar la investigación descriptiva es para analizar

los procesos de contratación pública en el contexto de la zona de planificación,

mediante la obtención de información competente para poder redactar de manera clara los resultados alcanzados, ya que mediante esta investigación se quiere aportar a la sociedad para que los lectores puedan tener una idea clara de cómo se maneja la contratación en Ecuador, los procesos, procedimientos y los actores que intervienen para llevar a cabo la misma, concordando con la siguiente afirmación de investigación descriptiva la cual busca “describir la realidad objeto de estudio, un aspecto de ella, sus partes, sus clases, sus categorías o las relaciones que se pueden establecer entre varios objetos, con el fin de esclarecer una verdad, corroborar un enunciado o comprobar una hipótesis”. CITATION Niñ11 \l 3082 (Niño, 2011) La investigación se ejecutó de manera analítica y ordenada para poder

comprender las diversas fases que se deben cumplir para poder realizar una contratación o compra ya sea de bienes o servicios, así como los procedimientos a los cuales se deben sujetar las entidades contratantes y los proveedores. Mediante esta investigación se pretende evidenciar la importancia de realizar exámenes especiales para determinar si en las entidades gubernamentales se acogen a la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública y su reglamento, y así mismo verificar el cumplimiento de cada proceso, y garantizar el buen manejo de los recursos económicos asignados para las contrataciones públicas. Para obtener información válida se procedió a utilizar fuentes de información primaria como fueron principalmente artículos de revistas científicas actualizados referentes a las contrataciones públicas y la auditoría de la misma,

la

Ley Orgánica del Sistema de

Contratación Pública, el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema de Contratación Pública, manuales de procedimientos internos, periódicos y documentos oficiales referentes al tema, así como la visualización del portal de compras públicas de nuestro país que está administrado por el Servicio Nacional de Compras Públicas (SERCOP), adicionalmente se solicitó los organigramas estructurales funcionales de las instituciones públicas objeto de estudio, para verificar la correcta estructura de los departamentos de compras públicas. Una de las técnicas empleadas en esta investigación es la triangulación de ideas, para garantizar la credibilidad de la información divulgada, mediante esta técnica se recopiló la opinión de varios autores y se realizó comparaciones. Otra técnica usada fue la hermenéutica ya que esta significa interpretación. Para

CITATION Oli17 \l 12298 (

Oliva, 2017) la hermenéutica “permite la especulación y la diversidad de interpretaciones que buscan, desde diferentes ángulos, alcanzar el fenómeno de la comprensión”, es decir que para redactar este trabajo se tuvo que interpretar, comprender y redactar la información encontrada dándole originalidad al documento y aportando conocimientos. Siguiendo este enfoque investigativo, para efectos del presente estudio se hizo necesario fijar la población a estudiar que son las instituciones públicas del Ecuador, tomando como muestra aleatoria las instituciones de la localidad considerando aquellas con mayor disponibilidad de información, para posteriormente acudir a ellas para recabar información pertinente mediante entrevista. Las instituciones seleccionadas fueron Universidad Estatal de Milagro (UNEMI), Empresa Pública de Producción y Desarrollo Estratégico de la Universidad Estatal de Milagro (EPUNEMI), Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Naranjito, Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón El Triunfo, el Gobierno Autónomo Descentralizado del cantón Milagro, Distrito de Educación 09D18 Marcelino Maridueña – Naranjito, Mancomunidad Centro Sur Guayas (Naranjito) y la Corporación Nacional Eléctrica Empresa Pública de Milagro. Adicional a estas instituciones públicas, se tomó en consideración al experto en contratación pública, Msc. Orly Huerta servidor público de UNEMI. Entre las técnicas o herramientas aplicadas para recopilar datos e información están la observación directa y la entrevista.

Mediante la observación directa se logró visualizar en el portal del SERCOP la modalidad de registrarse tanto los proveedores como los contratantes, así como las capacitaciones para un mejor manejo de las contrataciones públicas que ofrece el SERCOP. También se procedió a realizar entrevistas a quienes laboran en los departamentos, unidades o direcciones de compras públicas y auditoría interna de las entidades antes mencionadas, para conocimiento del tema. CAPÍTULO 4 DESARROLLO DEL TEMA A través de la aplicación de la metodología y en cumplimiento con los objetivos de esta investigación, además del análisis de leyes, reglamentos, resoluciones y otros documentos de interés, se obtiene el presente desarrollo. El cuestionario de las entrevistas realizadas estuvo fundamentado para solventar dudas y expandir conocimientos. El desarrollo de la contratación pública o del proceso del mismo, está expuesto en leyes, reglamentos y resoluciones. Los entrevistados afirman que: sin importar su nivel dentro de la estructura orgánica del Estado, es decir los GAD's, distritos, y otros; aplican en su totalidad lo expedido en las normativas, la diferencia radica en el tamaño de la institución. En ellos se realizan los mismos procesos legales, pero los procedimientos internos aumentan o disminuyen de acuerdo a la distribución departamental y jerárquica en cada organización. Antes que se dé el proceso de contratación, la Ingeniera Liliana Góngora, Jefa de la Unidad de Contratación Pública de la Mancomunidad Centro Sur Guayas (Naranjito), explica que se debió elaborar el Plan Anual de Contratación (PAC), siendo el departamento financiero su realizador, al recoger todas las necesidades de los otros departamentos, integrándolas en un solo documento consolidado, alineándolo al Plan Operativo Anual (POA). Menciona también que uno de los requisitos más importantes que se deben cumplir con estos planes, es que debe constar con la certificación presupuestaria. La máxima autoridad de la institución aprueba cada paso, emite también la resolución para la publicación del PAC, estos documentos se ingresan al portal de Compras Públicas, en cumplimiento con la Ley de Transparencia, hasta el 15 de enero de cada año. A lo largo del periodo el PAC puede sufrir modificaciones, en este plan no se incluyen los servicios básicos, ni los sueldos y salarios; para casos fortuitos no se considera el PAC. CITATION Gón18 \l 12298 (Góngora, 2018) Según la figura 2, los procedimientos más utilizados por las unidades o áreas de Contratación Pública de Bienes y Servicios de las entidades estudiadas, son los procedimientos considerados según la LOSNCP como dinámicos, siendo estos, el procedimiento de catálogo electrónico y el procedimiento de subasta inversa; tanto como el de ínfima cuantía. Algo que denota en la figura, es que los GAD's Municipales y la Corporación Nacional de Energía Eléctrica EP Milagro son los que más utilizan procedimientos para la ejecución de obras, por su servicio social y territorial. Como lo muestra la Figura 2, dentro de los bienes y servicios más adquiridos están insumos de oficina y de limpieza, muebles de oficina, equipos tecnológicos, servicios de mantenimiento de equipos. Para los GAD's a más de los bienes y servicios ya nombrados, adquieren repuestos, lubricantes, combustibles, y vehículos. Para el caso de EPUNEMI se menciona que tienen un centro de servicios o unidad de negocio en donde se solicitan a proveedores: lubricantes, filtros, artículos para la venta, además contrata servicios de sedes para dictar sus cursos de enfermería y conducción.

Figura 2 CUADRO COMPARATIVO DE CONTRATACIONES ELABORACION PROPIA. (Comparación de procedimientos más utilizados en las entidades de estudio.)

El Jefe de Compras Públicas del GAD Municipal del Cantón Milagro, Alberto Falconí, manifiesta que la documentación que respalda o deberían contener los procesos varía según el procedimiento al cual se aplica la contratación, pero de manera general debe incluir el PAC actualizado, informe del área técnica (términos de referencia - TDR) o del área que hace el requerimiento. Este informe debe incluir detalles generales de lo que se va a adquirir, en el caso de obras debe contener los presupuestos, estudios completos de lo vaya a adquirir o a hacer; en base a esta documentación se hacen las resoluciones administrativas tanto de inicio, de proceso, como la de adjudicación o declaradas desierto. CITATION Fal18 \l 12298 (Falconí, 2018) A su vez, el Ingeniero Oswaldo Copa, encargado de esta área administrativa del GAD Municipal del Cantón El Triunfo, menciona que también debe incluir la documentación que resulta de la máxima autoridad, informes jurídicos y actas de entrega de recepción del proveedor de los bienes y servicios. El departamento, unidad o área de contratación pública solicita la partida presupuestaria, para ver si esa obra cuenta con el respaldo económico respectivo. La documentación no solo debe ser de la institución contratante, puesto que cuando se trata de bienes y servicios de mayor complejidad u obras, se requiere garantías, tiempos de experiencia suficiente del proveedor, se verifica si la calidad de los materiales que ellos están ofertando es pertinente, pero sobre todo, en los términos de referencia previamente ya se debió haber definido el requerimiento y la calidad de los bienes y servicios. CITATION Lóp18 \l 12298 (Copa, 2018) Los departamentos que pueden intervenir en el proceso de contratación, como ya se ha mencionado anteriormente, dependen de la distribución departamental o su estructura orgánica funcional, por ejemplo, en la Universidad Estatal de Milagro intervienen la Unidad Requirente, la Dirección Administrativa (Compras-Adquisiciones), Dirección financiera, Rectorado, Planificación, Vicerrectorado Administrativo, en comparación con la Mancomunidad Centro Sur Guayas (entidad que gestiona, administra, regula y controla el sistema de movilidad, y que consta con 23 funcionarios) en donde intervienen la Unidad Requirente, la Unidad Financiera-Administrativa y la Gerencia. La Analista Distrital Administrativa y Financiera, del Distrito de Educación 09D18 - Marcelino Maridueña -Naranjito, Karen Castillo, explica que dentro de un proceso de contratación, pueden intervenir pocas unidades o todos a la vez, pero los que normalmente participan son el departamento que hace el requerimiento o que presenta la necesidad, la dirección financiera y sus departamentos donde se emiten la partidas presupuestarias y realiza los pagos, el departamento de Compras Públicas, ya que hace el proceso precontractual para que se realice la contratación. Cuando se trata de una obra intervienen técnicos pertinentes a esa área, son quienes elaboran los estudios, una vez realizados los mismos, el jefe de obras públicas los aprueba, el encargado de esa área, custodio o quien haga esa labor, hace el requerimiento, luego pasa a compras públicas, financiero, y alcaldía, gerencia o dirección, quien autoriza cada etapa del proceso. Dependiendo la organización, las áreas Obras Públicas o Técnica, y la Dirección Administrativa son las que más realizan requerimientos para adquisiciones. En lo público se hace lo que está escrito, las instituciones acatan e implementan lo estipulado en leyes a las cuales están sujetas, sus reglamentos, en las resoluciones emitidas por la SERCOP y de los organismos de control, acuerdos, memorandos, manuales y otros documentos gubernamentales; si la ley no contempla algún caso siempre hay otro documento legal que subsana las diferencias, si la normativa tiende a tener vacíos jurídicos, depende del criterio del analista. El sistema de contratación pública ecuatoriano es el mejor de

Latinoamérica, según la evaluación efectuada por el Banco Mundial, pero CITATION Lóp18 \l 12298 (Copa, 2018) y la Analista de Compras de la CNEL EP – Milagro, Lilia Vinza, mencionan que en la práctica hay situaciones vulnerables que dependen de la decisión y criterio de los funcionarios de área, del trabajo que realicen acorde a la ética o fuera de ella, por ende, el sistema se vuelve vulnerable, y no se ajusta a los principios que estableció la ley, como equidad, transparencia, oportunidad o lo estipulado en la Ley de Economía Popular y Solidaria, entre otros. CITATION Lil18 \l 12298 (Vinza, 20018) El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) administra

el Registro Único de Proveedores (RUP) y el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (

SOCE). El SOCE, más conocido como portal de compras públicas (está integrado por: el RUP, catálogo electrónico, el listado de las entidades contratistas); ha ido cambiando a través del tiempo, el Ingeniero Kleiner Navarro, Jefe de Compras Públicas del GAD Municipal del Cantón Naranjito, explica que cuando se lo creó era más rustico y manual, la contratación pública se hacía a través de medios de comunicación, prensa hablada o escrita, pero no había transparencia ni oportunidades que existen en la actualidad. En el portal se han implementado más herramientas, por ejemplo, el catalogo electrónico en donde hay precios más bajos que en el mercado y productos con mejor calidad, también existe el módulo USHAY, que es una herramienta informática para la elaboración del PAC, los pliegos, ofertas y permite la calificación de ofertas y cuya última actualización fue en enero del presente año, el cual se modifica conforme a la normativa. El SOCE beneficia tanto a proveedores como contratantes, el entrevistado, Miguel Núñez, analista del departamento de Compras Públicas de EPUNEMI, explica que se da más apertura para poder contratar y ser contratados, porque existen instituciones que ofrecen servicios y pueden participar en procesos de otras instituciones. La información oficial es pública y puede acceder cualquier ciudadano, se puede revisar todos los procesos de las diferentes instituciones del Estado, las etapas, costos, y a quien se le adjudicó. En la práctica, los cambios del sistema son un poco tediosos, los pequeños emprendimientos van sujetos a normas, lo que hace que las personas se decepcionen de intentar contratar con el Estado, pues muchos de estos emprendimientos no están compuesto solo de profesionales, sino de emprendedores, artesanos, agricultores; pues muchos de ellos desconocen de procedimientos y de tecnología, CITATION Cas18 \l 12298 (Castillo, 2018) menciona que también pueden afectar a los intereses de la ciudadanía, pero no a los intereses del Estado, ya que para contratar se debe tener una seguridad razonable de lo que se va a contratar y de si se cumplirá con lo que se necesita; ante todo esto se puede decir que quien lo necesita puede verse perjudicado, ya que la SERCOP escoge los oferentes más propicios para el contrato, ante la inexistencia de oferentes, los procesos tienden a declararse desiertos, por lo que se los vuelven a iniciar, pero conllevan tiempo. Los errores y falencias que se pueden encontrar al realizar los procesos de contratación, pueden ser de distintos tipos, hay casos en el que los términos de referencia o especificaciones técnicas han sido mal elaborados, uno de estos puede ser el no poder definir bien los estudios de precios referenciales, provocando que no haya participantes para continuar con los procesos o que se dé a otras interpretaciones; en ocasiones se sobrepasa el tiempo límite para subir los documentos al sistema, existe desconocimiento del funcionamiento del portal (tanto para oferentes como contratantes),

digitación errada de la información. El sistema, la plataforma digital, el USHAY y SOCE tienen inconvenientes por mantenimientos, o fallas en los servidores del SERCOP, que a veces generan novedades en los procesos, también la información o lo que ofrecen los proveedores no está actualizada, en algunas ocasiones el SERCOP no mide las necesidades de los proveedores, provocando que conlleven más tiempo en trámites, al no existir un ofertante ideal para el proceso. El experto en Compras Públicas, Orly Huerta; explica que Compras es un área crítica, considerada así por la misma contraloría, porque se maneja dinero del estado. En muchas entidades ocurren actos de negociación extralegales, entre quien maneja compras y los proveedores. En los medios de comunicación se han dado a conocer algunos casos de contratos con sobreprecio en los montos de contratación. El gobierno actualmente busca erradicar cualquier oportunidad para hacer actos dolosos, el servidor puede ser descubierto fácilmente a través de un examen. Lo más apetecido por los proveedores es participar en procesos de subasta inversa y contratación de obras; en la subasta no se tiene límite de precios y en la ejecución de obras no se puede verificar lo que no se puede observar. El catálogo electrónico es el proceso más transparente entre todos, ya que el precio fue pactado a través del Convenio Marco (entre el SERCOP y proveedores). CITATION OHu18 \l 12298 (Huerta, 2018) Desde la perspectiva de los encargados de Compras Públicas, los controles aplicados por Auditoría Interna pueden ser controles permanentes por periodos, se hacen exámenes por periodos largos, tomando muestras de procesos, ya que la información que se maneja por procesos es extensa. Se verifica fechas, números de memorandos, valores de compra, actas firmadas, cuadros comparativos históricos de compras, si los procesos se encuentran finalizados en el portal de compras públicas, revisan la preparación de estudios precontractual, contractual, etc. Pueden existir controles en todos los procesos de compras y exámenes especiales cada año según sea el cronograma del auditor. El auditor debe hacer llenar el cuestionario de control interno, preguntas puntuales que deben ser sustentadas con documentación, en algunos casos el auditor interno participa como veedor en el proceso de apertura de sobres y solventa dudas sobre procesos en la institución. Los controles son aplicados para sustentar que se cumpla la ley, que no se evadan o eludan procedimientos, que se esté contratando única y exclusivamente bienes, servicios y obras que son de competencia de la institución y que satisfagan los objetivos del mismo. Desde la perspectiva de auditores internos y normas referente a auditoría, la ejecución de auditoría interna será de responsabilidad de la unidad de auditoría interna de la institución. La auditoría interna es una actividad o examen para evaluar el control interno y los diferentes procesos de la entidad, por tal motivo es necesario que el personal de auditoría interna sea multidisciplinario. Según las normas de control interno de la contraloría definen a la auditoría interna como: “una actividad independiente y objetiva de aseguramiento y asesoría, concebida para agregar valor y mejorar las operaciones de una organización; evalúa el sistema de control interno, los procesos administrativos, técnicos, ambientales, financieros, legales, operativos, estratégicos y gestión de riesgos” CITATION NOR14 \l 12298 (Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, 2014). Para poder efectuar una auditoría interna es necesario conocer las normas ecuatorianas e internacionales de auditoría gubernamental, para saber los procedimientos que deben seguir los auditores del sector público en conformidad al área a auditar. Las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental establecen que: Los auditores de la Contraloría General del Estado, de las Unidades de Auditoría Interna y de las Firmas

Privadas de Auditoría Contratadas, en el ejercicio de su función observarán las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, y en los casos que amerite, aplicarán las Normas de Auditoría Generalmente Aceptadas (NAGA) y las Normas Ecuatorianas de Auditoría (NEA), a efectos de llevar a cabo su trabajo con el esmero profesional necesario para generar un producto final objetivo y de calidad. CITATION NOR15 \1 12298 (Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, 2015) Mediante

la entrevista efectuada al Econ. Carlos Martín Camacho auditor de la UNEMI

mencionó que las acciones de control de auditoría interna se efectúan a través de una Planificación Anual que deberá ser aprobada por el Contralor, pero también se pueden presentar acciones imprevistas que de igual manera las autoridades correspondientes de Contraloría deberán aprobar, es por este motivo que en el Plan Anual se debe prever un tiempo para realizar exámenes imprevistos. Esta opinión concuerda con el artículo 16 de la LOCGE, que establece que las unidades de auditoría interna en coordinación con la Contraloría deben preparar un Plan Anual de Trabajo que deberá ser presentado a la Contraloría hasta el 30 de septiembre de cada año. CITATION MarcadorDePosición2 \1 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015) En conformidad al plan de auditoría, se designará a través de una orden de trabajo a los auditores que se encargaran de realizar el examen, en ella también se establecerá la fecha de emisión, la identificación de la institución, el objetivo de la auditoría, el alcance del examen o periodo a evaluar, el tiempo para efectuar la auditoría y estipular que los resultados van a ser presentados a través de un informe. Para efectos de la auditoría interna, se debe realizar una planificación para poner énfasis en las áreas más importantes y en los

posibles problemas, para realizar una programación para obtener evidencia suficiente y además

evaluar los riesgos. Dicha planificación se clasifica en planificación preliminar y planificación específica de auditoría. La planificación preliminar empieza con la emisión de la orden de trabajo, también se realizará una guía para la visita previa al área o áreas a auditar para poder obtener información acerca de las actividades y operaciones principales y finalmente se emite un informe,

el cual podrá exceptuarse en el caso de entidades pequeñas.

CITATION NOR15 \1 12298 (Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, 2015) La planificación específica se basa en la información recabada en la planificación preliminar, más los procedimientos que van a ser aplicados en la ejecución de la auditoría. Dicha planificación incluirá el objetivo de la auditoría, la evaluación del control interno para reunir información adicional, evaluar, calificar riesgos y establecer los procedimientos a aplicar, la definición de matrices de evaluación de riesgos de auditoría para los componentes a auditar. Entre los resultados de la planificación específica de la auditoría tenemos: ...programas específicos para aplicar las pruebas sustantivas y alcance previsto, plan de muestreo, requerimiento de personal técnico o especializado en la ejecución de la auditoría, distribución de trabajo y tiempo estimado para realizar el examen ajustándose a lo establecido en la orden de trabajo,

memorando de planeamiento, papeles de trabajo en la fase. CITATION NOR15 \I 12298 (Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental, 2015) Una vez planificada la auditoria se procede a la ejecución la cual se realizará en base a la planificación específica aplicando el programa de trabajo diseñado, ya que en él se detallan las instrucciones para quienes vayan a realizar la auditoría interna. En las entrevistas aplicadas

los entrevistados expresaron

que en las contrataciones públicas se debe evaluar la documentación de las diferentes etapas que intervienen en el proceso para determinar si estas se han ejecutado de acuerdo a las leyes, reglamentos y normativas aplicables; como son la LOSNCP, su Reglamento y las resoluciones emitidas por el SERCOP. También se deberá

confirmar que las contrataciones de bienes y servicios, estén respaldadas con la documentación suficiente y pertinente. El

Econ. Carlos Martín Camacho mencionó que en

la fase inicial se deberá verificar si las condiciones o términos que presentan los pliegos son acordes

o se ajustan a las necesidades reales de

la institución o si existe direccionamiento para favorecer a algún proveedor en particular. Además, se deberá verificar que los oferentes cumplan con las condiciones establecidas como la experiencia, el conocimiento, el personal adecuado, la calidad del bien o servicio. En el proceso de adjudicación se evaluará si se seleccionó al proveedor de manera justa y legal de acuerdo al cumplimiento de requisitos, o si se favoreció a un proveedor en particular.

Dicha afirmación del auditor concuerda con lo expresado por la auditora Dra. Nila Vera C. de CNEL EP quien mencionó que en una contratación puede haber riesgo en la selección del proveedor, porque puede ser contratado por afinidad y no por su experiencia. Además en las contrataciones públicas

se evaluará si las condiciones contractuales en cuanto a los plazos, pagos, recepciones provisionales o definitivas deben cumplirse por parte de los administradores de los contratos que son los representantes de las entidades contratantes, y por lo tanto, sujetos de alta responsabilidad. Otros factores a revisar de manera detallada son las modalidades de garantías, los anticipos y flujos de dinero, para determinar que se cumplieron conforme a lo establecido. El Econ. Carlos Martín Camacho en base a su experiencia manifestó que al evaluar las compras públicas se debe poner énfasis en las actividades

que impliquen entrega – recepción de bienes y servicios, pero los controles a aplicar dependerán del alcance del examen de auditoría.

El auditor deberá realizar papeles de trabajo donde detalle el trabajo realizado y las conclusiones, que son la evidencia para fundamentar los hallazgos, conclusiones y

recomendaciones que se presentarán en el informe de auditoría. La evidencia será suficiente cuando brinde seguridad razonable de los hechos revelados, competente es decir debe ser válida y confiable y será pertinente cuando se la use para demostrar un hecho. Después de la evaluación o análisis se deberá comunicar los hallazgos de auditoría encontrados a los funcionarios responsables, es decir las posibles irregularidades para que ellos presenten sus justificaciones sustentadas en documentación lo cual será contemplado en el informe. Posterior a la ejecución de la auditoría interna se deberá emitir un informe escrito para comunicar los resultados obtenidos en el examen, el mismo deberá contener comentarios, conclusiones y recomendaciones acerca de los hallazgos y aclaraciones realizadas por los funcionarios, entre otros hechos relevantes. El control externo a las instituciones públicas por parte de la Contraloría es realizado a través de la auditoría gubernamental y de examen especial, aplicando las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental y si el caso lo amerita se considerará las NAGA y NEA, mencionadas anteriormente debido a que el procedimiento de auditoría ejecutado por contraloría y por auditoría interna es similar. La auditoría gubernamental es un sistema de asesoría y prevención de riesgos, que comprende un examen a las acciones y obras de quienes administran los recursos estatales, mientras que el examen especial: "verificará, estudiará y evaluará aspectos limitados o de una parte de las actividades relativas a la gestión financiera, administrativa, operativa y medio ambiental, con posterioridad a su ejecución" CITATION MarcadorDePosición2 \l 12298 (Ley Organica de la Contraloria General del Estado, 2015). Es así que para evaluar las contrataciones públicas la Contraloría ejecuta exámenes especiales, ya que se busca examinar un proceso en particular, es decir un aspecto limitado de la institución y seguirá los mismos procedimientos de la auditoría interna.

El Econ. Luis Choez auditor del GAD del cantón Milagro y el Econ. Carlos Martín Camacho auditor de la UNEMI manifestaron que

los exámenes especiales se ejecutarán de acuerdo al Plan Anual de Trabajo de Contraloría en base a sus criterios, por acciones imprevistas que pueden ser por sugerencia del auditor interno o petición de la máxima autoridad de la entidad o incluso por alguna denuncia que se encuentre fundamentada. También pueden ser efectuados por disposición de las autoridades de la contraloría para realizar un imprevisto a una actividad o proceso determinado como generador de riesgo, que pueda afectar la buena marcha de la administración pública.

CAPÍTULO 5 CONCLUSIONES

Los bienes y servicios se contratan dependiendo de los montos, por los diferentes procedimientos de contratación establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, como son catálogo electrónico, subasta inversa, ínfima cuantía, menor cuantía, licitación, cotización, contratación directa, lista corta y concurso público, para bienes y servicios normalizados y no normalizados, para obras y consultorías.

Para iniciar un proceso de contratación de bienes o servicios, se revisa que el requerimiento esté debidamente fundamentado, que el bien, servicio u obra se encuentre en el PAC y que haya disponibilidad presupuestaria. Para luego seguir un proceso compuesto por la etapa preparatoria, precontractual, contractual y post contractual.

Mediante la comparación de los procesos aplicados en las instituciones públicas objeto de estudio se concluyó que: para la contratación pública se aplica en su totalidad lo expedido en las normativas vigentes: es decir los mismos procesos legales,

la diferencia está en el tamaño de la institución, ya que los procedimientos internos aumentan o disminuyen de acuerdo a la distribución departamental y jerárquica en cada organización.

Los procedimientos de

contratación pública más utilizados por las entidades estudiadas, son los procedimientos dinámicos, como son el procedimiento de catálogo electrónico y el procedimiento de subasta inversa; tanto como el de ínfima cuantía (procedimiento común). Cabe recalcar que los GAD's Municipales y

CNEL EP Milagro, además de los procedimientos mencionados; utilizan también en gran manera

procedimientos para la ejecución de obras, por su servicio social y territorial.

La auditoría interna y los exámenes especiales a las contrataciones públicas se aplican para evaluar si los procesos precontractuales, contractuales, ejecución y liquidación se han realizado acorde a las normativas vigentes, como son

la

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y las Resoluciones emitidas por el

Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP).

Para realizar una auditoría o examen especial a las contrataciones públicas, se debe aplicar para efectos de la auditoría, las Normas Ecuatorianas de Auditoría Gubernamental (NEAG), y si fuere necesario se aplicará las NAGA y las NEA.

Con las indagaciones realizadas se concluyó que los principales

errores y falencias que se encuentran al realizar los procesos de contratación, son de distintos tipos, hay aritméticos, por desconocimiento, malas interpretaciones, intencionales (que dan lugar a actos dolosos) y fallas en el sistema.

La ventaja de la contratación pública ecuatoriana es que posee un sistema de contratación moderno y eficiente que es considerado como uno de los mejores en Latinoamérica, ya que continuamente se

implementa nuevas formas y modificaciones, integrando recursos tecnológicos novedosos, para lograr mayor rapidez y transparencia en los procesos, beneficiando tanto a entidades contratantes como ofertantes, incluyendo a participantes de la Economía Popular y Solidaria.

1

Al conjunto de leyes, reglamentos, resoluciones, manuales, software, sistemas y otros. 2

[Metadata removed]

Hit and source - focused comparison, Side by Side:

Left side: As student entered the text in the submitted document.

Right side: As the text appears in the source.
