



MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA

**REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA:
DIÁLOGO HEXAGONAL DE EVALUACIÓN DEL IMPACTO ECONÓMICO
DE LA REFORMA DEL SISTEMA**

Papel de Trabajo M.E.I.L., Nro. 58

HEXAGON CONSULTORES

PRESENTACION:

Ponemos en su consideración el **quincuagésimo octavo** número del Memorando Económico de Investigación Legislativa, M.E.I.L.

El propósito del M.E.I.L. es presentar un análisis claro, objetivo e imparcial de la legislación económica que está en debate o el país requiere discutir o aprobar para generar efectos positivos sobre el bienestar de la población, especialmente de la más vulnerable.

La presente publicación muestra el reporte del diálogo Hexagonal realizado el día 26 de Enero de 2011, con la presencia del Director del Instituto Nacional de Contratación Pública. Se presenta un contraste del Sistema actual frente al antiguo, el posible impacto económico que ha tenido la reforma y perspectivas de una segunda generación de reformas.

Le invitamos a participar y opinar sobre este número y los anteriores a través del foro virtual de M.E.I.L. en nuestra página WEB www.hexagon.com.ec, con sus comentarios, opiniones y recomendaciones sobre los temas en discusión. Sus opiniones y las del resto de nuestros lectores pueden ser comentadas y debatidas en nuestro Grupo Hexagon en Facebook.

HEXAGON CONSULTORES

Introducción

A mediados del mes de Enero de 2011, se realizó una convocatoria al Grupo Hexagon para asistir a un Diálogo Hexagonal acerca de la reforma en el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y su posible impacto económico. El diálogo se llevó a cabo el día 26 de Enero. Los asistentes al diálogo fueron actores de las instituciones públicas incluido el Director del Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), personas de medios, de la academia, de la sociedad civil, de las empresas privadas, y de organismos internacionales.



WWW.HEXAGON.COM.EC



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

El tema tratado en el Diálogo fue el posible impacto que ha generado la reforma del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP). Para ello se presentaron, a breve rasgo, los resultados de una autoevaluación realizada por el INCOP, con la participación de otras entidades relacionadas al Sistema y la guía del BID junto con un equipo consultor experto en la metodología OCDE-DAC utilizada para la autoevaluación.

A su vez se compararon los resultados con aquellos obtenidos por el anterior Sistema en una evaluación realizada por Transparencia International (TI). Posteriormente se expuso el resultado de una encuesta para determinar hipótesis del posible impacto de la reforma del SNCP. Finalmente se abrieron las puertas para el diálogo entre los participantes, quienes expresaron sus diversas opiniones, llegando a la intención final de este tipo de eventos, en los que se busca la cooperación crítica de los asistentes, de forma que se pueda avanzar construyendo desde los miembros del Hexágono.

Reforma del SNCP

En una primera etapa del Diálogo se mencionaron algunos aspectos de la reforma del SNCP. Uno de ellos es la parte normativa, en donde el Sistema cuenta con una Ley Orgánica y un Reglamento de la Contratación Pública. El elemento característico de la reforma es el Portal www.compraspublicas.gob.ec en donde la demanda (instituciones del sector público) encuentra a la oferta (proveedores privados). Este desarrollo ha venido acompañado de un conjunto de reformas por parte del Estado en materia de tecnologías de la información. Por ejemplo se encuentra el e-Sigef, ya con algunos años de desarrollo, el gobierno electrónico y otros sistemas internos de gestión que cada institución pública ha optado por integrar en la gestión pública.

En un trabajo realizado por el MICIP en el año 2006, surgieron temas relevantes para la reforma a la ley de contratación pública. Entre ellas se encontraba la problemática en la aplicación del anterior Sistema en los cuales reflejaban inconvenientes de orden técnico, procedimental y económico, además de deficiencias en el control y prevención de la corrupción. Las recomendaciones de aquel documento realizado con el apoyo del BID, consistían en los siguientes puntos:

- 1) Generalizar la aplicación de la Ley de Contratación Pública.
- 2) Crear un órgano rector del sistema de contratación.
- 3) Modificar el comité de contrataciones.
- 4) Mejorar los mecanismos de publicidad de los procesos de contratación.
- 5) Considerar el precio referencial únicamente para determinar cuantía y modalidad de contratación.
- 6) Fijar plazo máximo para los procesos.
- 7) Crear el Registro Único de Proveedores (RUP), contratistas y consultores.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

- 8) Establecer criterios objetivos para la evaluación de propuestas.
- 9) Incluir audiencias públicas de información, pactos de integridad, recursos de oposición e impugnación.
- 10) Incluir conceptos de fraude y corrupción.
- 11) Modificar normas relativas a la recepción de bienes, obras o consultorías.
- 12) Incluir normas para el perfeccionamiento de contratos.
- 13) Limitar las contrataciones entre entidades públicas.
- 14) Eliminar la extensión inconstitucional de inhabilidades previstas en la (aquel entonces) actual ley.
- 15) Reemplazar la garantía de seriedad de la oferta por certificados de historial de crédito.
- 16) Exigir mejores estudios y que se establezcan responsabilidades a los consultores.
- 17) Objetivizar los criterios para que se produzca la terminación unilateral de los contratos.
- 18) Eliminar criterios objetivos y discrecionales.

Al observar la actual Ley Orgánica y el Reglamento de Contratación Pública, se observan aquellas recomendaciones incorporadas de una u otra manera. Esto refleja un verdadero cambio de lo que era anteriormente el Sistema. Incluso se mencionaba desde una perspectiva internacional que lo anterior no era realmente un Sistema. Por ejemplo en lo normativo, antes existía una serie de complicaciones y reglamentaciones que solo los expertos lo sabían. Mientras que ahora se tiene un conocimiento más general y está a disposición de todos, pues existe un marco regulatorio en el que se ha generalizado su aplicación.

Con aquellos elementos presentes, se recalcó que detrás de la reforma hay una inversión y de la cual se ha hecho un esfuerzo por cumplir con ella sin que se caiga la contratación pública en el intermedio. Por esa razón, para el INCOP le es indispensable poder observar si los objetivos que se han planteado en la reforma, de una u otra manera se están realizando. Caso contrario, dialogar para lograr consensos y pasar hacia una segunda reforma, de tal forma que se logre cumplir a cabalidad con los objetivos deseados.

Evaluando al Sistema

A mediados del año 2010, se inició un proceso de autoevaluación del SNCP liderado por INCOP,¹ facilitado por un equipo nacional de consultores siguiendo la metodología OCDE-DAC. El apoyo financiero lo brindó el Banco Interamericano de Desarrollo

¹ Se contó con la participación de actores de mercado, contratistas del Estado, gremios de proveedores, asociaciones profesionales, plataformas de sociedad civil y tanques de pensamiento.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

junto con su acompañamiento y asesoría. Los resultados previos fueron mostrados al grupo de diálogo, con una evaluación realizada por Transparencia Internacional en el año 2002. Si las mediciones de ese estudio denominado “Mapa de Riesgos Relacionados con Corrupción en Contratación Pública en Ecuador”,² fueran directamente comparables, cosa que no lo son, habría un cambio de 0,4 hacia 2,1 sobre 3.

Para realizar la comparación se tomaron 23 marcos de riesgos que analizó transparencia internacional en el 2002 y se los comparó con aquellos similares en la actual autoevaluación. Es evidente que existe una serie de elementos que hacen de la contratación pública compleja y lamentablemente corrupta. Se ha dado un salto exponencial, de 0,4 a 2,1 sobre 3. Por ejemplo en lo normativo con una reglamentación bien establecida. En el tema de publicidad, evidentemente pasa la atribución por el portal. El tema de los documentos y el modelo de licitación se reflejan mediante la implementación de pliegos. Los procedimientos para la precalificación y las reglas de calificación. Es decir que se observa una serie de cambios y elementos que contribuyen a explicar ese cambio exponencial.

De forma comparativa, en el 2002 el Ecuador con respecto a América Latina se encontraba mejor en la planeación del gasto público. Pero en indicadores de desempeño se mostraba un sistema precario, e incluso la región no estaba en una buena posición. Respecto a otros países de la región que han realizado la misma evaluación OCDE-DAC, no se está nada mal. Se observa que se ha logrado cerrar la brecha con la región, en donde resalta Chile muy cercano a una calificación de 3.

Es decir que se está a buen ritmo con la reforma. Se está mejor que cuando se compararon los resultados obtenidos en la región por Transparencia Internacional en el estudio del 2002. Por ejemplo, si se toma a Chile, Venezuela y Ecuador, se observa que el primero estaba bastante más avanzado y el Ecuador de igual forma estaba por encima de Venezuela. Al 2010 esa brecha se ha cerrado.

Los resultados de la autoevaluación muestran a un sistema joven en proceso de consolidación. El país aún tiene mucho que mejorar, sin embargo existe tranquilidad de que se ha aprovechado la reforma por la calificación que se ha logrado. Esta calificación está dividida en cuatro pilares; el normativo, el institucional, el de prácticas de mercado y el de integridad y transparencia. Se evidencia que el último pilar es el que menos calificación obtiene, por lo que quizás exista un campo de acción para una reforma proveniente de la Contraloría General del Estado.

² Disponible en:

http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contrataciones_publicas/diagnostico_y_medicion



Retos de la Evaluación

Por una parte se tiene la autoevaluación del Sistema que refleja la parte institucional del mismo. Entonces resta por medir cuán eficiente es el sistema. Resulta fácil decir que el sistema está generando ahorros, porque de hecho lo hace, pero estos pueden ser solamente ahorros efectivos en cuanto se puede estar comprando cosas baratas de baja calidad, que a la final resultarían más costosas.

En este tema de la calidad versus el precio, el Sistema ya contempla en su normatividad la consideración de la problemática, a pesar de que puede ser interpretada con ambigüedad. En el artículo 32, acerca de la adjudicación, se dice que “...se adjudicará el contrato, al oferente cuya propuesta represente el **mejor costo**, de acuerdo a lo definido en los números 17, 18 y 19 del artículo 6...”. En los numerales mencionados, se hace referencia a que el mejor costo implica las “*mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección.*”

De acuerdo al Director del INCOP, que exista una consideración del costo tanto presente como futuro, implica que se consideren temas de calidad. Es decir que recae sobre los estudios que realicen las instituciones al momento de efectuar la adjudicación. El elemento de considerar aquellos costos presentes y futuros para definir el mejor costo. Por ejemplo en una carretera, si el precio está algo elevado quizás porque los materiales que se utilizarán van a garantizar un mínimo gasto en mantenimiento y durará algo más que el promedio, entonces se estaría considerando un mejor costo, en el que la calidad entra en juego.

Entonces el tema del ahorro debe ser tomado desde una perspectiva más concreta. Al considerar el ahorro como elemento de posible impacto, se debe verlo sobre los costos en los que se ha impactado. Es decir que el ahorro tangible y efectivo es posible que se lo haya dado en aquellos costos de contratación. Por ejemplo cuánto le costaba al proveedor presentar una oferta y cuánta posibilidad tenía de presentar una oferta frente a lo actual. De igual forma en las instituciones es un tema de cuánto les costaba antes elaborar una propuesta y hoy qué facilidad tienen de contratar.

En efecto un sistema de contratación pública electrónico, de acuerdo a la literatura, muestra que genera un ahorro fundamentalmente en aquellos costos de transacción. De manera que además del impacto directo en dólares ahorrados, existe un tema indirecto de dólares ahorrados en el sentido del tiempo. Por ejemplo, cuánto tiempo destinaban en las organizaciones o entidades a la preparación de una propuesta y a darle seguimiento



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

en las instituciones. El impacto en ese ahorro de tiempo de una u otra forma, puede ser cuantificado en términos monetarios.

Sin embargo el impacto no va únicamente por la vía de ahorros. El SNCP debe cumplir con principios que están enmarcados dentro de los conceptos de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad y participación nacional. Todos estos dentro de la reforma, la cual también debe alcanzar objetivos nacionales como garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo, garantizar la plena ejecución de los contratos, la transparencia, convertir a la contratación en un elemento dinamizador de la producción nacional, promover la participación y la competencia sana y leal incentivando a los proveedores confiables y competitivos, entre otros. De tal forma, el posible impacto encierra un prospecto más amplio.

Es decir que la contratación pública puede ser una importante herramienta de política pública. Por ejemplo como elemento de la política industrial, incentivada a la calidad de las políticas para promocionar la competitividad a nivel nacional. Existen casos exitosos en otros países donde la contratación pública es un gran dinamizador de la economía nacional, mientras que en otros los temas de corrupción han deteriorado la efectividad de la misma.

Por la diversidad existente, es importante para el INCOP y también para la ciudadanía en general, saber si los acuerdos pactados inicialmente y los objetivos trazados a través de la contratación pública se están o no cumpliendo. Es importante desde la contratación pública, promover una estructura productiva nacional que a fin de cuenta lleve a la promoción de la oferta nacional para que ésta tenga miras de exportar sus productos y servicios y colocarlos en los mercados internacionales. Entonces surge una pregunta desde el diálogo y para interés de todos los sectores y actores involucrados: ¿cómo mejorar el impacto económico y social, quizás con una reforma a la reforma, es decir una segunda generación de reformas?

Hipótesis de Posible Impacto Económico

Durante la segunda semana de Enero de 2011, se invitó a llenar una encuesta rápida a 1191 miembros de Grupo Hexagon: un grupo de diálogo virtual ciudadano que analiza problemáticas económicas haciendo uso de tecnología de red social.

ANALISIS TECNICO - ESTADISTICO <i>(INVESTIGACION: POTENCIAL DE IMPACTO ECONOMICO DEL NUEVO SISTEMA DE COMPRAS PUBLICAS DE ECUADOR. EVALUACION A PRIORI VIA WEB 2.0)</i>		W2.0 - INCOP- (Observado)
<i>Universo (Miembros Grupo "Hexagon" inscritos en FaceBook)</i>	N	1.191,0
<i>Grado de Confianza 95% (Diseño Muestral, Z=4,1)</i>	Z	4,1
<i>Grado de Error Resultante (aceptable entre 1% a 10%)</i>	K ²	1,5%
<i>Usuarios del Sistema (Parámetro para Cálculo de Ocurrencia)</i>	v	71
<i>Muestra Aleatoria Simple Obtenida (HexagonTools 100% Lleno)</i>	n	60

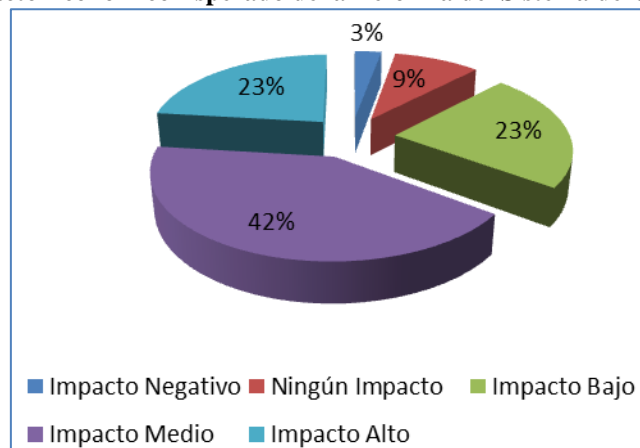
Fuente y Elaboración: Diálogo Hexagonal, Grupo Hexagon (2011)

Se obtuvieron 71 inscritos para usar la herramienta de encuesta, de los cuales 60 personas la llenaron completa (datos depurados). De este modo, las 60 observaciones obtenidas tienen representatividad al 95% de confianza, con un 1,5% de error.

En esta encuesta se preguntó acerca de los posibles impactos que podría haber tenido la reforma del SNCP. La gente en general ve un impacto positivo, del cual en su mayoría se informa un impacto medio. A los encuestados se les pidió que se clasificaran por su cargo laboral (dueños, gerentes, asistentes), y lo que se pudo observar es que los dueños atribuían mayoritariamente un impacto alto y los gerentes en general un impacto medio. En cuanto a los asistentes, quienes a la final son los que lidian con el sistema, en su mayoría se ve una calificación de impacto medio.

Si uno revisa las cifras, el impacto medio, impacto bajo e impacto alto, es decir el impacto positivo es la mayor parte de la percepción que se obtuvo. Por otra parte ningún impacto representa el 9% y el negativo es solo un 3%. De esta forma, las percepciones de la gente indicarían que se pasó exitosamente con el primer test, de si el sistema tuvo o no un impacto.

Gráfico 1: Impacto Económico Esperado de la Reforma del Sistema de Compras Públicas

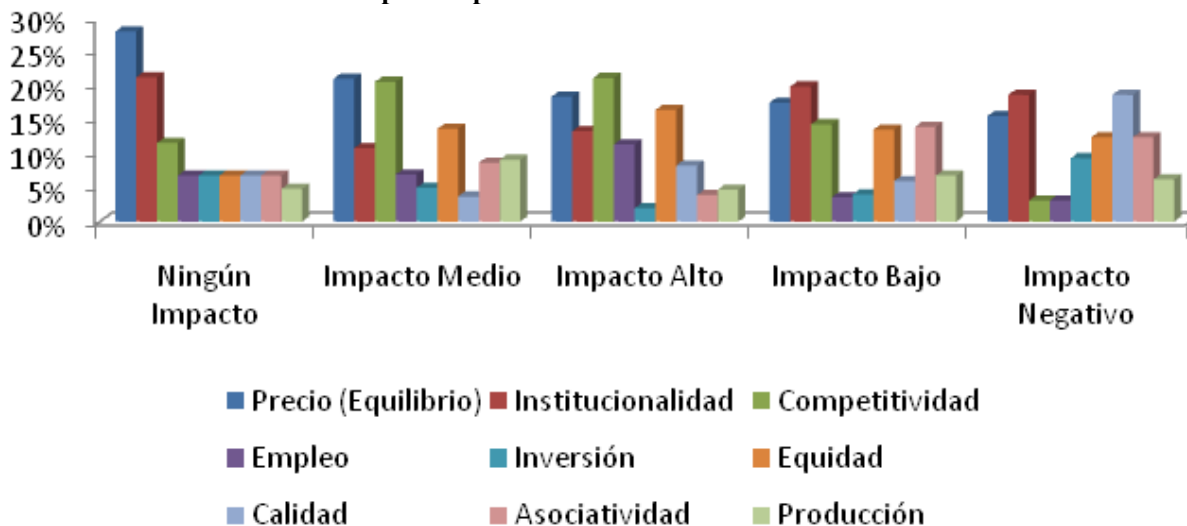


Fuente y Elaboración: Diálogo Hexagonal, Grupo Hexagon (2011)

Al revisar los atributos mediante los cuales la reforma influyó, el más votado fue la transparencia, seguido por la accesibilidad, competencia, agilidad (tiempo), operatividad, inclusión y desarrollo local. También estuvo cerca de los más votados el tema de justicia. Este es un tema que en la evaluación de la OCDE, únicamente el 50% de los encuestados (fue una encuesta mucho más grande a nivel nacional) decía que el sistema es justo.

El último punto tratado en la encuesta fue acerca de las variables sobre las cuales pudo haber existido un posible impacto, como por ejemplo, precio, empleo, calidad, etc. Se observó que sobre la variable precio, un 30% consideró que hubo ningún impacto. El impacto al parecer está distribuido pero las variables que resaltan y donde aparentemente existió algún tipo de impacto son; precio (equilibrio), institucionalidad, competitividad, competitividad, inversión y equidad. En el siguiente gráfico se puede observar lo antes dicho.

Gráfico 2: Impacto esperado sobre criterios socio-económicos



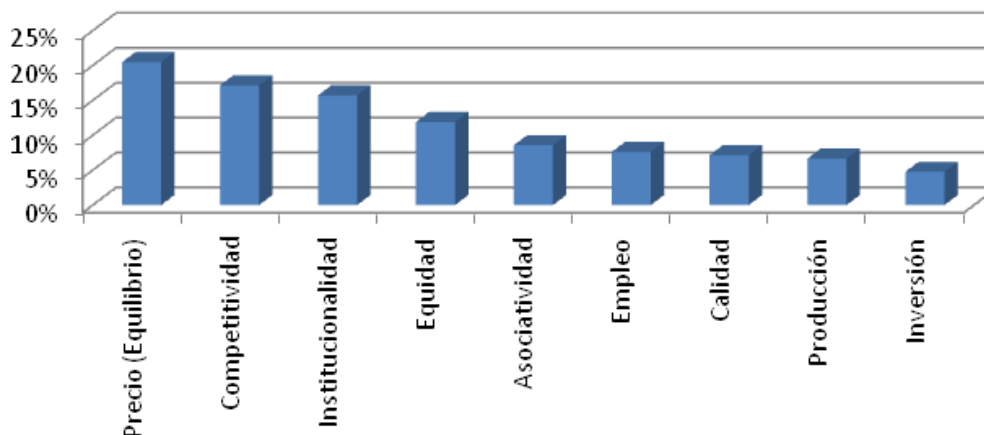
Fuente y Elaboración: Diálogo Hexagonal, Grupo Hexagon (2011)

De la información obtenida, se propuso la posibilidad de dos modelos de competencia para medir el impacto de la reforma en la contratación pública. El primero es de un impacto positivo que se encuentra en función de transparencia, precio e institucionalidad. La hipótesis es que el mayor impacto podría verse a largo plazo en competitividad como función de mayor transparencia. El otro modelo es de impacto negativo. Éste es útil para cuidar riesgos de sostenibilidad en la falta de incentivos adecuados que podría reducir la calidad mediante la búsqueda de ahorros presentes.

Las variables más fuertes donde se podrían presentar cambios son en precios, competitividad, institucionalidad y equidad. A su vez también son importantes producción, empleo y equidad para observar si se ha tenido algún impacto sobre éstas.

El impacto se generaría básicamente por los logros alcanzados en competencia y transparencia, entre otros. Por ejemplo, la literatura muestra que los sistemas de contratación pública contribuyen a la inclusión de pequeñas y medianas empresas, cuyos beneficios para el mercado laboral, la distribución de la riqueza y la competencia, son altamente valorados.

Gráfico 3: Variables socio-económicas relevantes para impacto económico



Fuente y Elaboración: Diálogo Hexagonal, Grupo Hexagon (2011)

En una estimación realizada muy a groso modo por el equipo de Hexagon Consultores, utilizando datos secundarios y evidencia empírica de otros sistemas de contratación pública, se llegó a un aproximado de cuál sería el valor bruto que el sistema estaría agregando a la economía. Considerando las propiedades de la contabilidad nacional, y con relaciones aproximadas, se estaría hablando de un valor agregado bruto del SNCP cercano a USD 4.000 millones de dólares. Es una cifra que vale la pena ser puesta bajo un amplio análisis econométrico, tarea que será realizada en otra ocasión.

Lo que resta a la evaluación económica, es observar los logros que se están alcanzando en cuanto a competitividad en función de una mayor transparencia. Este último tiene un alto valor económico que se traslada a la primera. Mientras que el segundo factor antes visto es la falta de incentivos adecuados para buscar calidad en vez de ahorros que quizás otros actores si lo ven en su vida cotidiana.

Dialogando hacia una segunda generación de Reformas

En la última parte del diálogo hexagonal, con algunos datos en mente y evidenciada la ruta por la cual los actores hexagonales pueden guiar su cooperación crítica, se procedió a realizar un aporte desde las distintas perspectivas para consolidar la propuesta de



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

hipótesis del posible impacto económico y proponer temas a considerar en una segunda etapa de reformas al SNCP.

Indudablemente se felicitó al INCOP por los cambios que al final del día son evidenciables en el SNCP. Sin embargo, se puso énfasis en que el SNCP no es únicamente el Portal o la Institución rectora del mismo. Con fecha 4 de agosto de 2008, en el Registro Oficial No. 395, se publicó la Ley Orgánica del SNCP en la que se define al Sistema Nacional de Contratación Pública como: *“el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes”*. Mientras que a través de la misma Ley Orgánica se creó el INCOP con dos roles principales: *“la regulación del mercado público y la administración de los procedimientos y herramientas”*.

Con aquella definición del SNCP, se observó que somos todos los ciudadanos los que podemos aportar a que la reforma sea exitosa y cumpla con sus objetivos trazados en un inicio. No es únicamente el ente rector el encargado de llevar adelante todos los aspectos posibles para que la reforma del SNCP se consolide, también es responsabilidad de las instituciones que participan en el proceso. De igual forma no solo aquellas que contratan, sino instituciones que de una u otra forma influyen en aspectos claves para el éxito del Sistema.

El sistema es joven, con dos años de existencia ya ha logrado algo que a muchos países les ha tomado mucho más tiempo e incluso les ha costado mucho más en términos monetarios. Se debe considerar que el sistema somos todos; ejecutores, compradores, ejecutores, vendedores, sociedad civil y otros actores del Hexágono. Sin duda alguna, el sistema ha sido construido a partir de nada, es evidente de la calificación obtenida en el 2002.

En medida que todos nos apropiemos del Sistema, se podrá colaborar desde las diversas partes del Hexágono y orientar hacia una gestión por resultados. Esto último porque la contratación directa no termina sino hasta que la obra, el producto o el bien se encuentran efectivamente realizados. Por ejemplo, en la evaluación realizada en 2010, se dividía la autoevaluación en Indicadores de Línea Base (ILB) y en Indicadores de Cumplimiento y Desempeño (ICD). Se evidenció a bastantes ICD con una calificación de 1 sobre 3, siendo la mayoría de ILB calificados con 2 sobre 3. Se muestra entonces que se debe fortalecer el cumplimiento de la norma, y contribuir a que esto se logre.

Riesgos de la contratación pública

Existe una percepción adversa con respecto a los montos establecidos en contratación directa. Por una parte, el argumento a favor de montos relativamente altos, es que se gana eficiencia al evitar organizar una lista corta para contratar productos o servicios que pueden ser entregados de forma más ágil por un proveedor directamente. Por otra parte se encuentra la pérdida de transparencia que puede darse en estos casos. Incluso al



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

establecer montos altos, se podría observar que los proveedores no se están alejando mucho de esos montos, por lo que no habría un ahorro real.

Es decir que surge una disyuntiva entre eficiencia y transparencia. Por una parte más reglas que regulen y brinden mayor transparencia pueden convertir al proceso en un tipo de contratación menos eficiente. Los riesgos son evidentes en la contratación pública al establecer montos altos para las contrataciones. Sin embargo, el riesgo en la contratación directa es aún más, pues se lo hace arbitrariamente (siempre que el proveedor se encuentre registrado) por medio de la institución contratante. En los otros tipos de contratación ese riesgo es mitigado debido a que existe mayor competencia.

Al existir una mayor cantidad de contrataciones directas, se podría evidenciar un claro signo de corrupción y pérdida de transparencia. De forma que conviene que existan mayores procesos de lista corta, contratación pública o subasta inversa, para que la competencia entre más firmas reduzca la posibilidad de corrupción. Incluso existe un riesgo de calidad, y que podría evidenciar la falta de transparencia en las contrataciones directas. Se ha observado que existe una mayor cantidad de contrataciones directas que se caen mientras que de las otras no se ve el mismo comportamiento.

Lo dicho refleja que a pesar de que el Ecuador ha subido en sus indicadores, la reforma ya está llegando a su límite y no puede ir mucho más allá en el impacto que pueda seguir generando. Sin embargo ya queda sentado un marco institucional alrededor, lo que permite desarrollar una segunda fase de reformas. En esta ocasión se propone que la ciudadanía sea la que trate de empujar para poder levantar esa restricción de no poder avanzar con el impacto del sistema. Una ciudadanía responsable que tome conciencia y empiece a exigir una segunda reforma, en este caso del sistema de calidad por ejemplo.

Instituciones complementarias del Sistema

Siempre que se tengan las especificaciones fundamentales de lo que se requiere contratar, mediante estudios previos de la entidad, se logrará asegurar mejores condiciones de calidad. Aquellas características identificadas son clave para la realización de la compra pública, de forma que luego se pueda considerar elementos de elecciones más baratas. Por esta razón, es importante que en los pliegos y en las bases se especifique los requerimientos técnicos a profundidad, además de los económicos, ya que existe un sentimiento de que estos últimos son los que estarían volviéndose los más decisivos.

El INCOP como ente regulador, puede únicamente velar porque se cumplan con las normas establecidas, pero no puede ir más allá. Entonces es en ese momento cuando entran en juego el resto de instituciones, como por ejemplo aquellas que certifican la calidad. El campo de la contratación pública de medicinas es un excelente ejemplo para lo expuesto. Si se publica una contratación pública por medicinas que cumplan con ciertas especificaciones de calidad, y algún instituto autorizado para certificar la calidad otorga el certificado a cualquier medicina y ésta realmente no es de buena calidad y



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

resulta además ser más barata, se pone en riesgo la seguridad de la salud porque el factor precio va a entrar en juego una vez considerada la calidad.

Entonces entran a formar parte del Sistema otras instituciones que tienen el deber de realizar un trabajo adecuado para garantizar la efectividad del mismo. Por una parte están las instituciones que deberían informar a los proveedores, y a la ciudadanía en general, los planes que tienen para la contratación durante el año. Esta información está disponible a través de los Planes Anuales de Contratación (PAC) de manera que exista una previsión de la futura demanda y exigencias de calidad para que se pueda planear la producción y satisfacer con los más altos estándares a los clientes públicos.

En otra parte se encuentra el INCOP, que en su portal pone a disposición, y es obligación de las instituciones, subir los PAC para su conocimiento general. De forma que el INCOP también debería efectivizar los mejores estándares de contratación pública. Es decir que si en los PAC, o en los pliegos existen especificaciones a cumplir, se debería velar por la integridad en el cumplimiento de estas. Entonces ¿cómo garantizar el cumplimiento y qué tan efectivo es la realización de algún alcance de cualquier tipo hacia la institución? Quizás extender las funciones del INCOP sea una solución que ayude a resolver este tipo de situaciones, o es la misma Contraloría la que debería velar por este tipo de temas. A fin de cuentas, el Ecuador no cuenta con un sistema de protección al consumidor o un panel de este estilo.

Finalmente entran en juego aquellas otras instituciones que giran en torno al logro efectivo de la reforma para que se maximice su impacto. Entre estas se encuentran instituciones que certificarían y darían libre circulación a los proveedores para participar de la contratación pública. Entonces ¿bajo qué criterios se está certificando a los proveedores y de qué forma se puede garantizar el buen desempeño de estas certificadoras para que no se ponga en riesgo el proceso del Sistema?

Instituciones, Incentivos y Sabiduría-Capacidades

Lo antes dicho, que sería un tema de institucionalidad y creación de incentivos adecuados, existe un tema fundamental de fondo y se centra en los individuos que formamos parte tanto de la ciudadanía como de las instituciones, proveedores u otros organismos relacionados. Ya sea cultura, o un factor de sabiduría general, existe cierta debilidad en las capacidades que puedan mostrar aquellos individuos que actúan en el proceso del Sistema.

Por ejemplo la alta rotación que existe en el sector público, ocasiona que los encargados de la contratación en las instituciones no cumplan con las cualidades óptimas para desempeñar el mejor trabajo. Entonces si la persona que por experiencia conoce como realizar los procesos, por A o B circunstancia debe salir de la institución, su trabajo difícilmente podrá ser reemplazado.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

En aquellos casos, el INCOP planea fortalecer y consolidar la compra por catálogo. Al existir más de 4000 unidades de compras, el monitoreo y la regulación de toda la actividad es muy costosa, pero la unificación puede ayudar a reducir aquellos costos. Por ejemplo en Chile, la contratación se maneja por Catálogo, lo que a su vez sirve para la anticipación de la demanda.

Es decir que las entidades públicas ya no deben depender de “Google” o de un experto en todas las áreas para definir las especificaciones técnicas que algún producto o servicio debería contemplar. Al contrario, el catálogo facilitaría la elaboración de propuestas y disminuiría los riesgos existentes por la dependencia del experto en contratación pública al realizar las propuestas.

En este sentido ya se está avanzando en lo nacional, sin embargo se observa un uso extenso del catálogo, por lo que en el corto plazo pueden existir distintas alternativas. Una de ellas es la capacitación que un operador de compras públicas pueda recibir. El INCOP ha realizado capacitaciones y se encuentra innovando la forma en que éstas llegan a los interesados.

El conocimiento de la contratación pública en todo su espectro, se vuelve una herramienta para un funcionario público. La capacitación en contratación pública debería ser brindada por aquellas instituciones especializadas en la educación de los funcionarios públicos, como un apoyo a la acción del INCOP. Este último a su vez podría encargarse de certificar a aquellos funcionarios para poder tener una mayor regulación en quienes realizan la contratación para garantizar un proceso realmente efectivo.

Algunas observaciones al proceso del Sistema para su mejor impacto

Existen inquietudes en los actores del Hexágono acerca de la efectividad que tiene el SNCP para llegar a tener un impacto sobre el aparato productivo. Esto surge debido a la perspectiva de un favorecimiento hacia los intermediarios, más no hacia los propios productores. Por ejemplo, se contempla en la normatividad la posibilidad de agrupar ítems que sirvan para un mismo propósito y de esa forma ser eficientes en la contratación. A pesar de ello, en la práctica se observan casos en los que se agrupan ítems totalmente distintos y en muchos casos no cabe la posibilidad de que un productor tenga esa producción, lo que favorece al intermediario, quien en la mayoría de ocasiones opta por importar.

Al presentarse casos como el antes expuesto, se incide negativamente en la promoción de la participación de los productores en una fiel competencia, pues no se genera el incentivo adecuado para la inversión en capital o la integración vertical, puesto que eso resulta más costoso y la ventaja competitiva la tienen los importadores que, con una oficina y contactos internacionales, es lo único que necesitan para realizar su negocio.



**MEMORANDO ECONOMICO DE
INVESTIGACION LEGISLATIVA**

Para brindar una solución a lo planteado, la posibilidad de generar un sistema de preferencias, en el sentido de incentivos hacia los productores, es una alternativa viable. ¿Cuál sería la implicación de privilegiar la producción nacional por sobre lo importado? En un sentido se promovería la producción nacional, mientras que por otro se coartaría el espíritu de competencia y democratización del acceso a la contratación pública. Habría que pesar ambas implicaciones en una balanza de posibles impactos.

Respuestas desde la Responsabilidad Social Corporativa

En el momentum que se vive tanto internacionalmente como en lo nacional, la cultura de buenas prácticas corporativas, en el espíritu de la RSC, es un paradigma que toma cada vez más fuerza dentro de las empresas e instituciones de toda índole, incluso desde todos los sectores del Hexágono. ¿Se ha pensado alguna vez otorgar más puntos a quienes manejan una política empresarial responsable? Analicemos el caso.

Como se ha expuesto previamente, el tema de las certificaciones y las instituciones que juegan un rol importante en el sistema, son elementos fundamentales, entre otras cosas, para un proceso con el máximo efecto en cuanto al impacto que espera lograr el Sistema. Sin duda alguna, la RSC es un tema de voluntad, y en lo nacional desde hace un par de años se ha reconocido desde lo público, el esfuerzo que han realizado las empresas en éste ámbito de responsabilidad. Pero aún queda campo para extender los esfuerzos de la promoción de esta cultura de RSC, en específico desde la contratación pública.

Existen parámetros que son tomados en cuenta al momento de realizar una calificación de las empresas para determinar si éstas son aptas o no para ser contratadas. Aquellas empresas que cumplan con ciertos estándares en cuanto a RSC, podrían ser otorgadas una puntuación, como si cumplieran con algún parámetro técnico, como por ejemplo que posean la experiencia en el campo que van a realizar la contratación. De ninguna manera esta idea es excluyente, es decir que quienes no tengan prácticas de RSC no podrán participar de la RSC, al contrario es algo adicional, lo que iría en línea con el principio de voluntariedad que tiene este tipo de cultura empresarial.

Entonces surge otro tipo de institucionalidad que se puede referir al SNCP, muy relacionado al tema de calidad. Éste busca que se establezcan los mecanismos para certificar a las empresas que cuentan con prácticas de RSC. Por ejemplo, que se les otorgue un sello o certificado que les permita tener un puntaje adicional al momento de participar por una contratación pública. Sería un incentivo muy valioso que la contratación pública estaría promoviendo, pues incentivaría a otro tipo de instituciones privadas, a tener las mismas prácticas, de privilegiar o reconocer adicionalmente ese tipo de voluntades empresariales. Es decir que se tendría un impacto posible sobre las cadenas productivas que se puedan beneficiar de esta motivación.



Conclusiones y Recomendaciones

- La reforma al SNCP ha tenido dos años en los que se ha mostrado un cambio positivo evidente con respecto al anterior sistema.
- El Sistema va bien, pero aún queda espacio para mejorar y promover un impacto económico desde la contratación pública.
- El impacto económico que ha tenido la reforma al Sistema es posible que sea mayoritariamente positivo.
- Los grandes elementos por los cuáles el Sistema posiblemente está impactando es por transparencia, competencia, accesibilidad, agilidad y equidad.
- Las variables sobre las cuales el Sistema puede estar impactando son precio, calidad, competitividad, producción, institucionalidad y asociatividad.
- Existen retos importantes para el INCOP en la promoción de una segunda etapa de reformas que contemplen los temas de calidad, transparencia y promoción productiva.
- Es importante promover la participación efectiva de todas las instituciones que giran en torno al SNCP, de forma que se garantice el cumplimiento óptimo de los objetivos planteados en la reforma.
- Se puede pensar en mecanismos de incentivos por parte de la contratación pública para promover una participación nacional más activa y de mejor calidad. Por ejemplo el tema de la RSC como elemento a considerar en la calificación de propuestas.
- Una vez realizada la evaluación del impacto económico que tuvo la reforma al SNCP, se pueden considerar lineamientos más específicos por los cuáles el INCOP podría incluir en una segunda generación de reformas.