

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

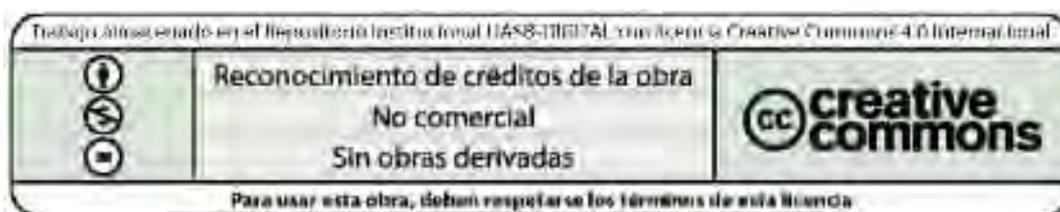
Maestría en Derecho de la Contratación Pública

**Análisis jurídico del régimen especial de contratación pública en el
ámbito de la comunicación social en el Ecuador**

Nidia Belén Chiriboga Ulloa

Tutor: José Luis Aguirre Márquez

Quito, 2018



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis

Yo, Nidia Belén Chiriboga Ulloa, autora de la tesis intitulada “Análisis jurídico del régimen especial de contratación pública en el ámbito de la comunicación social en el Ecuador”, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en Derecho de la Contratación Pública en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 28 de junio de 2018.

Firma: _____

Resumen

Uno de los procesos incorporados en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es el de régimen especial de comunicación social y sus procedimientos “Contratación directa y el proceso de selección” normado en el Reglamento General de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública con la finalidad de informar a la ciudadanía acciones del Gobierno Nacional o de las entidades contratantes.

Actualmente los procedimientos de régimen especial de comunicación social no son de aplicación excepcional y tienen varias aristas generales que facultan a la administración pública emplear discrecional y recurrentemente estos procedimientos para adquirir productos y servicios y no únicamente comunicacionales generando con ello una problemática en su aplicación.

Por este motivo iniciaremos conceptualizando a la comunicación y a los productos y servicios comunicacionales en el Capítulo primero; luego en el Capítulo segundo analizaremos doctrinariamente a la contratación pública, abordaremos el desarrollo normativo histórico de la contratación pública en el Ecuador, identificaremos a los procedimientos de régimen especial de comunicación social y realizaremos una comparación con dos países cercanos al nuestro a fin de que el lector pueda contar con una base técnica y legal para que pueda evidenciar y entender las falencias existentes en estos procedimientos que lo analizaremos en el Capítulo tercero.

En el Capítulo cuarto vamos a proponer una herramienta de trabajo denominada “Guía práctica para contratar productos y servicios comunicacionales” para reforzar la fase preliminar de las contrataciones de productos y servicios comunicacionales a través de la aplicación del proceso de subasta inversa electrónica.

Dedicatoria

A mis sobrinitas y sobrinito

Mis amadas sobrinitas y sobrinitos aún Dios no me bendice con la dicha de ser madre, pero en ustedes reflejo a ese motor e impulso de superación diario que necesito en mí vida, a la vez quiero dejarles marcadas en sus mentecitas las siguientes palabras: Cuando sientan miedo de saltar, es exactamente en ese momento que deben hacerlo de lo contrario terminarían quedándose en el mismo lugar toda su vida y nunca temen empezar de nuevo porque yo estaré siempre ahí para empezar junto a ustedes.

A los Comunicadores Sociales

A todos los profesionales de la Dirección de Comunicación Social de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo por ser mi fuente de inspiración y de dedicación para realizar este trabajo de investigación; de no haber palpado de cerca su trabajo, esfuerzo, compañerismo, solidaridad, transparencia, honorabilidad y profesionalismo no hubiere logrado identificar la problemática que les aflige en el ámbito de la contratación pública y con ello plasmar una herramienta de trabajo que les será de gran ayuda para la realización de los procedimientos de régimen especial de comunicación social.

Agradecimientos

Agradezco primeramente a mí Dios por su infinito amor, por la vida, por la salud, por su perdón, por la economía y por la sabiduría otorgada desde lo más alto del cielo para hacer realidad cada meta y emprendimiento propuesto.

Agradezco a mí querido tutor, Dr. José Luis Aguirre, por toda su contribución intelectual, experiencia, orientación, apoyo, paciencia, aliento y cariño para desarrollar el presente trabajo de investigación.

Agradezco a mí gran amiga, Mgtr. Carla Romero Almeida, por ser el refuerzo y el aliento técnico que sustenta este trabajo de investigación; mil veces gracias por enseñarme amar tú profesión y a conocer el mundo a través de tus vivencias y experiencias.

Agradezco además a todos los Mgtrs. de Comunicación Social por su valioso aporte, a mis profesores y personal docente de la prestigiosa Universidad Andina por los conocimientos y valores impartidos para mi desenvolvimiento profesional, a mi amado esposo, familiares, amigos porque gracias a su ayuda y motivación me han impulsado a terminar este trabajo de investigación.

ÍNDICE

Introducción.....	15
Capítulo primero: La comunicación en la gestión organizacional.....	17
1. Conceptos de comunicación	17
2. Breve reseña histórica.....	19
3. La comunicación organizacional y gubernamental	26
3.1. La comunicación organizacional	26
3.2. Comunicación gubernamental	28
3.2.1. El plan de comunicación.....	30
3.2.1.1. Productos y servicios comunicacionales.....	35
Capítulo segundo: El régimen especial de comunicación social.....	45
1. Las compras públicas.....	45
2. La contratación pública en el Ecuador.....	47
3. Identificación del procedimiento de régimen especial de comunicación social en la normativa legal ecuatoriana	55
3.1. El procedimiento de régimen especial de comunicación social	56
3.2. Situación actual del procedimiento de régimen especial de comunicación social	68
Capítulo tercero: Análisis de procedimientos de régimen especial de comunicación social en el Ecuador.....	71
1. Resumen del procedimiento de régimen especial de comunicación social contratación directa codificado SNC-SBNC-2014-073 realizado por la Secretaria Nacional de Comunicación.....	76
2. Resumen del procedimiento de régimen especial de comunicación social por selección codificado REG-MT-0023-2015 realizado por el Ministerio de Turismo.	78
Capítulo cuarto: Guía práctica para contratar productos y servicios comunicacionales.....	85
1. Fase preliminar	85
2. Fase preparatoria.....	88
Conclusiones.....	91
Recomendaciones	93
Bibliografía.....	95

ÍNDICE DE TABLA

Tabla 1. Cuadro estadístico de los procesos de régimen especial del año 2017	65
--	----

Introducción

La administración pública y los diversos entes del sector público necesitan contratar servicios, bienes, obras y consultorías etc., con la finalidad de cumplir con su función constitucional de servir con eficacia al interés colectivo a través del empleo de los procesos de contratación pública.

Es así que a pesar de la derogación de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas y a la vigencia de la Ley de Contratación Pública y de su Reglamento General en los años noventa no se incluyeron a las contrataciones de comunicación social en la normativa legal dejando a libre albedrío de las entidades públicas su contratación, posterior a ello se expidió la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, incluyendo a los procedimientos de comunicación social al régimen especial facultando a la administración pública el empleo discrecional y recurrente de estos procedimientos para adquirir productos y servicios y no únicamente comunicacionales afectando con ello a la economía del País, a los proveedores y en si a toda la sociedad.

Teniendo en cuenta estos aspectos, en el Capítulo primero conceptualizaremos a la comunicación social y a su evolución histórica hasta llegar a la comunicación gubernamental del cual se desprenden los procedimientos de comunicación social para la adquisición de productos y servicios.

En el Capítulo segundo analizaremos la doctrina de la contratación pública, realizaremos una investigación exhaustiva de la Ley de Contratación Pública en el Ecuador y la dividiremos en procesos de régimen común, régimen especial y procedimientos especiales para centrarnos en los de régimen especial particularmente en los de comunicación social a ello se suma el análisis comparativo con dos países cercanos al nuestro sobre la contratación directa; todos estos temas serán de gran importancia en el presente trabajo de investigación para responder si la normativa legal para la aplicación del régimen especial de comunicación social fue debidamente concebida para su aplicación y cuál es su problemática actual.

En el Capítulo tercero con información publicada por los medios de comunicación y por el Sistema Nacional de Contratación Pública evidenciaremos la problemática anunciada en el capítulo anterior en los procedimientos de régimen

especial de comunicación social comprendida en la última década y además expondremos algunos casos.

Para finalmente en el Capítulo cuarto proponer una guía práctica para contratar productos y servicios comunicacionales aplicando criterios técnicos y el procedimiento de subasta inversa electrónica para su adquisición.

Capítulo primero

La comunicación en la gestión organizacional

1. Conceptos de comunicación

En este capítulo conceptualizaremos y analizaremos a la comunicación desde su origen hasta su evolución para entender técnicamente que son los productos y servicios comunicacionales y para qué sirven y su finalidad.

Y es así que la teoría filosófica señala que el hombre es el único animal que no puede vivir solo, por haberse convertido en un ser con los demás y para los demás, que le han constituido el núcleo mismo de la esencia humana.¹

Por su parte, Aristóteles en su obra Política Libro I, Capítulo II, amplía la definición del ser humano y le atribuye la función de un ser social:

La razón de que el hombre sea un ser social, más que cualquier abeja y que cualquier animal gregario, es clara. La naturaleza, pues, como decimos, no hace nada en vano. Sólo el hombre, entre los animales, posee la palabra. La voz es una indicación del dolor y del placer; por eso la tienen los otros animales. (Ya que por su naturaleza han alcanzado hasta tener sensación del dolor y del placer e indicarse estas sensaciones unos a otros.) En cambio, la palabra existe para manifestar lo conveniente y lo dañino, así como lo justo y lo injusto. Y esto es lo propio de los humanos frente a los demás animales: poseer de modo exclusivo el sentido de lo bueno y de lo malo, lo justo y lo injusto, y las demás apreciaciones.

Es decir, mediante la gestualidad provocada con la palabra (a la que se le puede ampliar el término como “lenguaje”) así como la necesidad de dar a conocer algo a los demás lo hace un ser social, un ser que vive en sociedad.

Al ver que el hombre es un “ser social” y que para ello utiliza el lenguaje, se pueden evidenciar estas facultades netamente humanas; por ello, los términos de hombre y comunicación caminan a la par. Con este antecedente, se puede definir lo que hoy se denomina comunicación “Una ciencia (muchas veces cuestionada) netamente social”.

¹ Alberto Vianney Trujillo, “El Hombre un ser social. A man is human being”, en Revista *Unimar* número 56, 2010, 47 - 52. <http://www.umariana.edu.co/RevistaUnimar/publicaciones/RevistaUnimar56.html#/48/> ISSN E 0120-4327 ISSN E 2216-0116.

Para Pere Oriol Costa la palabra comunicación: “[...] procede del latín *communicare*, cuyo significado es «hacer común»”². Al respecto el comunicador radial José López Vigil explica el término partiendo de la etimología del verbo, donde: “la raíz latina indica unión, comunión, tener en común. El verbo, entonces, compromete a establecer un vínculo, a compartir algo [...] lo que se comparte es el mensaje”³. Es decir, la comunicación es la acción o efecto de comunicar o comunicarse⁴ concebida por varios autores como el medio por el cual un emisor o remitente transmite un mensaje a un receptor o destinatario a través de diferentes canales que llevan contenido de interés personalizado o generalizado.

Similar criterio tiene el catedrático Joan Costa al conceptualizar que la comunicación parte de la idea de “Comunidad” por relacionarse, intercambiar información, dialogar, discutir, colaborar, es decir, comunicarse.⁵

El escritor Ignacio de la Mota Oreja señala que la comunicación es: “La ciencia que estudia la transmisión de un mensaje directa o indirectamente de un emisor a un receptor y de éste a aquél, a través de medios personales o masivos, humanos o mecánicos, mediante un sistema de signos convenidos”⁶. Bajo este mismo concepto José Martínez indica que la comunicación debe tener un: “Modelo lineal: un emisor que envía un mensaje, por un canal de comunicación, a un receptor”⁷. La autora Mariola García se ratifica en estas definiciones al indicar que la comunicación: “Es la transmisión de un mensaje de una persona a otra, a través de un medio determinado, con un objeto prefijado”⁸; así como lo afirma también la docente universitaria Susana Aguiñaga al señalar que la comunicación cumple con crear y transmitir un mensaje con un propósito definido, por ello, toma en cuenta la Teoría de la Acción Comunicativa de Jürgen Habermas que establece los siguientes elementos que intervienen en el proceso comunicativo:

²Pere Oriol Costa, “Comunicación Pública en el ámbito local” en Justo Villafañe, *Dirección de comunicación empresarial e institucional*, Primera Edición (Madrid: Ediciones Gestión 2000, 2001), 29.

³José Ignacio López Vigil, *Manual Urgente para Radialistas Apasionados*. http://radioteca.net/media/uploads/manuales/2013_10/ManualUrgenteRadialistas.pdf

⁴*La Enciclopedia*, Vol 5 (Madrid: Salvat Editores, 2004), 3592.

⁵A. Cazorla, “Entrevista a Joan Costa”, Madrid, 19 de noviembre de 2004, párr. 6, <http://www.maskusplanet.com/2004/11/entrevista-joan-costa.html>

⁶Ignacio de la Mota, *Diccionario de la Comunicación*, Tomo I (Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988), 161.

⁷José Martínez, *Teorías de Comunicación* (Guayana: 2006), 22, http://www.riial.org/espacios/teoriacom/teoriacom_docbase.pdf

⁸Mariola García, *Las Claves de la Publicidad* (Madrid: 2008), 25.

Emisor (escritor o hablante): quien elabora o transmite el mensaje.

Receptor (oyente o lector): quien recibe el mensaje transmitido y toma una actitud respecto a él.

Mensaje: o contenido de la comunicación.

Contexto o referente: la realidad a la cual se refiere el mensaje.

Código: sistema de reglas y signos utilizados para construir el mensaje.

Canal de Comunicación: o la vía por la que pasa o circula el mensaje.

Contacto o Respuesta: actitud que se produce en el receptor con relación al emisor y viceversa. Esta respuesta puede ser de aceptación, indiferencia o rechazo del mensaje. Esto depende del contenido del mensaje y de su nivel de comprensión.⁹

Este proceso conlleva a que el acto de comunicar deje de ser unidireccional o lineal, de emisor a receptor, para convertirse en un acto mutidireccional, en el que el emisor se convierte en receptor y viceversa, los canales y códigos evolucionan con el pasar de los años para suplir las necesidades de una colectividad, el contenido es multidiverso (audio, texto, sonido, redes sociales, programas web, etc.) y el hombre busca obtener la información esperada, por ser ávido de obtener información en sus diversos sentidos.

Considerando lo antes expuesto y por ser un proceso que se convierte en el medio de producción y de circulación de mensajes que se diferencia únicamente por la información contenida.

En definitiva, debemos entender por comunicación a la interacción por la que gran parte de los seres vivos acoplan sus respectivas conductas frente al entorno natural y transmiten mensajes a uno o varios receptores a través de medios personales o masivos.

Para analizar los productos o servicios comunicacionales de la comunicación social aspecto fundamental del presente trabajo de investigación, es necesario que hagamos una breve reseña histórica.

2. Breve reseña histórica

La comunicación desde su origen ha sido de vital importancia para los seres vivos tanto así que la Biblia nos da a conocer el origen de la vida; de la creación de la tierra, del mar, del hombre, de los animales, de las plantas, de los seres vivos, de la comunicación, etc.

⁹Sor Susana Aguiñaga Zumárraga, *El análisis del texto literario, una aventura múltiple* (Quito: Quality Print, 2005), 10.

Este mismo criterio lo sostiene José Villamarín al señalar que: “el origen de todo, inclusive de la creación bíblica del mundo, está en la comunicación. Es, por lo tanto, muy anterior al hombre mismo. Y aún más, la posibilitadora de su existencia y apareamiento”.¹⁰ Jorge Warley también es otro autor que manifiesta que la comunicación: “se da con el mundo exterior, su hábitat y es fundamental para la autoconfiguración, el desarrollo y la reproducción de los organismos”.¹¹ Por ello, los estudios de la comunicación se evidencian desde sus formas primitivas hasta la modernidad que al momento se conoce. Manuel Vásquez Montalván también trata a la comunicación a partir de la prehistoria, donde la necesidad humana de contactarse con otros individuos para formar sociedades generaron los signos lingüísticos que más adelante se convertirán en el lenguaje que crea palabras, los gestos, los sonidos de la naturaleza mediante la imitación y la comunicación a través del tacto.

La evolución de las sociedades de núcleos familiares a comunidades que se asientan en un lugar delimitado, dio lugar a las primeras manifestaciones comunicacionales como las danzas, el lenguaje articulado, el pensamiento abstracto, el arte (a través de los amuletos y la magia) la pintura rupestre, la asociación de fenómenos naturales con dioses y el culto a la muerte.

Mientras que el desarrollo económico permitió que la comunicación deje de ser interpersonal para ser perfeccionada y unir distancias. De esta necesidad nacieron manifestaciones de comunicación formales como el sonido, las señales de humo, la tradición oral, el desarrollo del pensamiento, el alfabeto y la escritura.

Las civilizaciones en el transcurso del tiempo elaboraron varios manifiestos comunicacionales. Desde los correos hasta las bibliotecas donde se implementaba la inteligencia humana y la evolución tecnológica de cada época. Sin embargo, se habla del desarrollo de la comunicación y de lo que ahora se conoce como la comunicación de masas gracias a la evolución de lo que conocemos como imprenta.¹²

Si bien la imprenta tuvo sus antecedentes en la xilografía china, la combinación con la tipografía móvil coreana hizo real la creación de Guttemberg, con esta

¹⁰José Villamarín C., *De la historia universal de la comunicación social y el periodismo* (Quito: Editorial Radmandí, 1997), 36.

¹¹Jorge Warley, *¿Qué es la comunicación? ¿Qué son los medios de comunicación?*, Primera Edición (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010), 13.

¹²Manuel Vasquez Montalván, *Historia y comunicación social* (México DF: Trilobites, 1997) [http://assets.espdf.com/b/Manuel%20Vazquez%20Montalban/Historia%20y%20comunicacion%20social%20\(11826\)/Historia%20y%20comunicacion%20social%20-%20Manuel%20Vazquez%20Montalban.pdf](http://assets.espdf.com/b/Manuel%20Vazquez%20Montalban/Historia%20y%20comunicacion%20social%20(11826)/Historia%20y%20comunicacion%20social%20-%20Manuel%20Vazquez%20Montalban.pdf)

herramienta se facilitó la creación de textos impresos desde finales de la Edad Media y los inicios del Renacimiento. Luego de la escritura, se considera a la imprenta como un logro fundamental en el desarrollo de las comunicaciones, ya que no solo permitió la reproducción neta de los libros, sino la socialización de la literatura y el conocimiento en general, así como también la generación de nuevas ideas más allá de las generadas por los grupos de poder, llámense Monarquía o Iglesia. La imprenta salió de Alemania hacia Italia y Barcelona. Más adelante a París, Bélgica, Inglaterra, México y a las tres primeras colonias de Norteamérica. Es decir, su desarrollo y expansión se dio desde 1440 hasta el Siglo XIX.

Esta herramienta permitió la evolución hacia un “noticerismo” o periodismo oral, manuscrito e impreso, dando lugar a la impresión de la noticia y al desarrollo de la prensa gracias a la publicación de las guerras, la opinión pública, la caricatura política, la propaganda y los inicios del periodismo de opinión. Desde ese momento evolucionaron los periódicos y junto a ellos, los diarios de diversa tendencia política y social, así como la censura, las leyes y los tributos relacionados con este tipo de comunicación.

Hubo una diversidad de medios impresos hasta la Revolución Francesa. Sin embargo, desde el ascenso a Napoleón Bonaparte se manifestaron los inicios de la comunicación gubernamental a través de una Oficina de Prensa que clasificaba la información local e internacional a publicarse en un medio de comunicación oficial aspecto que es relevante para nuestro trabajo de investigación.

Con la Revolución Industrial se perfeccionó la imprenta, dando lugar al incremento de periódicos, ejemplares, páginas y la contratación tanto de personal técnico como científico. La prensa dejó de ser artesanal, se desarrolló como medio masivo de comunicación de información y de opinión, y se transformó en una empresa que rige a las leyes del mercado.

A mitad del Siglo XIX, aparecieron los primeros inventos relacionados con la comunicación moderna. Con la creación del telégrafo, el teléfono, el fonógrafo y la telegrafía “Wireless” nació el concepto de telecomunicaciones como medio que expande comunicaciones y acorta distancias a través de canales y códigos únicos, desde puntos y rayas hasta el sonido y la voz, mecanismos que fueron utilizados por el gobierno.

A la par con el cine, apareció lo que ahora se conoce como la radio, que transmite la voz humana a través de ondas electromagnéticas moduladas que son captadas por un receptor y la reconvierten a su vez en vibraciones sonoras y unas válvulas de electrodos transforman las modulaciones de sonido en señales eléctricas que, transmitidas de una antena a otra, son reconvertidas en vibraciones.¹³

A partir de 1920, la radiodifusión se convirtió en un medio de comunicación regular como la prensa. Al igual que las empresas generadoras de periódicos, se establecieron estaciones de radio con equipo técnico y humano e iniciaron las transmisiones a nivel mundial.

En 1923, se habían creado los primeros diarios hablados en radio y, a partir de entonces, todas las empresas periodísticas poseyeron emisoras que transmitieron información. Más adelante se creó el concepto de programación para planificar y producir lo que se va a difundir en el medio.

En esa época, tanto la radio como la prensa implementaron la publicidad como una forma de generar beneficios a través de la promoción de productos y servicios en sus diversos espacios. Mientras que la radio pasó de amplitud modulada AM a frecuencia modulada FM, la prensa profesionalizó a sus técnicos.

Más adelante se evolucionó a la televisión electrónica, con técnicos y personal especializado que amenazaba con ocupar el lugar de la radio, por el implemento de imagen y sonido. Sin embargo, acaparó masas en programaciones que poco a poco, se convirtieron en regulares. En esta época se habla de un consumo de información masivo, pero también de una comunicación persuasiva en los medios masivos, como resultado de orientar al consumo de ideas y mercancías propias de las empresas mediáticas y del gobierno.

Es decir, la televisión al igual que la radio, se adueñaron de los hogares y de las familias por ello las instituciones del gobierno se vieron obligadas a comunicar sus acciones a los ciudadanos por estos medios. Por todo este antecedente se considera a Francia e Inglaterra, y más adelante, a Estados Unidos, como países pioneros en el desarrollo de la comunicación, del capitalismo y de las leyes que controlan a ambos campos. Permitiendo que el hombre se comunique a largas distancias y que el mercado y el capitalismo se extiendan a nivel mundial favoreciendo al sector económico. Tal como lo menciona el autor Jorge Warley en el siguiente mensaje:

¹³Ángel Faus Belau, *La Era Audiovisual: historia de los primeros cien años de la radio y la televisión* (Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 1955), 8-93.

Por un lado, tomando las herramientas forjadas por el marxismo clásico, se subraya el hecho de que los medios de comunicación son empresas y, como tales, se mueven según los mismos fundamentos que cualquier empresa, busca obtener el mayor margen de ganancia posible, la expansión de sus mercados, el abaratamiento de la mano de obra que emplean, derrotar y absorber a los adversarios económicos con quienes compiten.¹⁴

En cuanto a las relaciones públicas y a la comunicación organizacional y gubernamental¹⁵, diversos son los factores que dieron como resultado al nacimiento de las relaciones públicas: La creación de grandes corporaciones, la expansión de la alfabetización en la época, pero principalmente el desarrollo y sofisticación de los medios de comunicación masivos que tuvieron un papel sumamente importante.

El origen de las relaciones públicas se dio en Estados Unidos, a finales del siglo XIX. De ahí provino su definición exacta en inglés “Public Relations”. Esta disciplina se definía inicialmente como: “El proceso mediante el cual se encontraban y difundían los aspectos de una organización que eran de interés público”.¹⁶ Para ese entonces, el académico Marcelo Baró explica que las organizaciones (incluidas las de gobierno) únicamente deseaban influir en la opinión pública sin interesarse en los públicos. Es decir, pensaban en un modelo único de entrega de mensajes de un remitente hacia un destinatario.¹⁷

Al inicio se contrataban agentes de prensa para que crearan noticias que beneficiaran a las grandes organizaciones entre ellas el gobierno, a pesar de ser noticias imprecisas y sin valor alguno. Sin embargo, el nacimiento de los muckrackers o periodistas que verificaban la autenticidad de la información y que exponían los

¹⁴Jorge Warley, *¿Qué es la comunicación? ¿Qué son los medios de comunicación?*, Primera Edición (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010), 51.

¹⁵Antonio Ezequiel Di Génova, “Cátedra de Comunicaciones Institucionales Internas y Externas” (Red Iberoamericana de Relaciones Públicas REDIRP, Argentina, 2016), en *Teoría de las Relaciones Públicas. Separatas de Cátedra* (Buenos Aires: Universidad Argentina John F. Kennedy, 1999), 3-5.

¹⁶ Marcelo Baró, *Relaciones Públicas: Del Publicity A La Gestión Vincular*, Universidad del Cerna (Argentina:s/a), 1.
https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiHoqnkodDYAhUD5YMKHfSoAIEQFghBMAk&url=http%3A%2F%2Fwww.redrrpp.com.ar%2Fimages%2Fnuevas%2FMarcelo%2520Baro.doc&usg=AOvVaw2aLAmUAV0K_4ORKqIYKHnX

¹⁷La teoría habla de publicity, en inglés, pero refiere a la información generada por la organización. Marcelo Baró, *Relaciones Públicas: Del Publicity A La Gestión Vincular* (Argentina: Universidad del Cerna, s/a), 1.

https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiHoqnkodDYAhUD5YMKHfSoAIEQFghBMAk&url=http%3A%2F%2Fwww.redrrpp.com.ar%2Fimages%2Fnuevas%2FMarcelo%2520Baro.doc&usg=AOvVaw2aLAmUAV0K_4ORKqIYKHnX

escándalos asociados a las grandes corporaciones y gobiernos, evidenciaron la necesidad de un cambio profesional en el campo.

En 1906 se elaboró la Declaración de Principios que abogaba por una publicidad oportuna y verídica. Ante esto, las organizaciones entre ellas las organizaciones públicas, crearon espacios para los responsables de esta información en sus organigramas, a veces llamado “periodista interno” o “periodista residente”. Es así como apareció la Escuela de Relaciones Públicas.

De las relaciones públicas, surgió la Escuela de Comunicación Organizacional o Corporativa, que resaltaba los aspectos comunicacionales de las relaciones públicas y las enmarcaba dentro de las ciencias de la comunicación. Más adelante, la publicidad y el marketing incorporaron ámbitos propios de las relaciones públicas, generalmente como publicidad no convencional y la comunicación de marketing. De la misma forma, el diseño gráfico, en materia de identidad visual; el periodismo, como manejo de prensa; la diplomacia, en ceremonial y protocolo, así como el área de recursos humanos, en la gestión de la intercomunicación.

Posteriormente se crea la Escuela de Comunicación Integral, Estratégica o de Gestión de la Comunicación que procuraba integrar en una función a todos los aspectos comunicacionales de las organizaciones, entre ellas aquellas referidas a los organismos que conforman la administración pública.

Con los alcances profesionales de la comunicación organizacional, en 1992 se creó en España lo que se denomina como la Asociación Profesional de Directivos de Comunicación o DIRCOM¹⁸ que se trata de una asociación que vela por la valorización de la comunicación integral de las organizaciones. A la par, nacieron nuevas ramas relacionadas con el accionar del Dircom, pero que se especializan en reputación de marca, gestión de marca corporativa (branding) y marketing relacional.¹⁹

En la última década del Siglo XX surgieron en los negocios nuevas teorías que entendían que el análisis de las organizaciones debía incluir al entorno. Por ello dieron

¹⁸La Asociación Profesional de Directivos de Comunicación, en adelante denominada Dircom, es una asociación profesional constitutiva al amparo de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo de 2002, regulada por el Derecho de Asociación. Tiene carácter civil, nacional y sin ánimo de lucro constituido por personas físicas. En el artículo 1 se encuentra su denominación, ámbito, nacionalidad y domicilio. España, *Estatuto Dircom, de 30 de agosto de 2017*. <http://www.dircom.org/images/Estatutos-Dircom-17-06-2017.pdf>

¹⁹Marketing relacional es el proceso de identificar, establecer, mantener, reforzar y, de ser necesario, terminar las relaciones con los clientes y otros stakeholders de una manera rentable, de tal forma que los objetivos de todas las partes involucradas sean logrados. Bernardo López Pinto, *Los pilares del marketing* (Catalunya: Universidad Politècnica de Catalunya, 2010), 363.

origen adicional a la Escuela de Gestión de los Stakeholders, o diversos públicos (colaboradores, proveedores, directivos, público externo, clientes, entre otros).

Gracias a esta inclusión las organizaciones debían ampliar sus intereses exclusivos hacia los accionistas para realizar esta labor con todos los momentos de la organización, de esta forma se comprende a la organización como un mecanismo para la creación de valor social en la que el Estado juega un papel fundamental.

Hoy en día, las relaciones públicas han sido descritas como: “La función gerencial que establece y mantiene relaciones mutuamente beneficiosas entre la organización y sus públicos, de quienes depende su éxito y fracaso”.²⁰ Esta actividad permanece a la fecha y se debate aún en su funcionalidad frente a las organizaciones.

Con fines geopolíticos, en 1969, un trabajo de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada del Departamento de Defensa de Estados Unidos (ARPA), encomendado a la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA) que prometía competir con los avances tecnológicos de la Unión Soviética (URSS) creó lo que hoy conocemos como internet,²¹ el cual es utilizado por el gobierno como un medio de difusión.

El gobierno norteamericano financiaba proyectos de investigación en las universidades y uno de estos trabajos pretendía que los investigadores de un lugar pudieran acceder a las computadoras de otro lugar a través del desarrollo de la teoría de “Conmutación de paquetes de datos”. Así el profesor Leonard Kleinrock y su alumno Charlie Kline, lograron la primera transmisión de una palabra entre dos equipos ubicados a una distancia de 600 kilómetros. De esta forma nació Arpanet.

Al haber más computadoras de distintos modelos y en distintos lugares que se conectaban por la misma vía hizo que la red no desapareciera, sino que evolucionara a lo que conocemos como internet. Hoy es una red siempre disponible e invisible.

²⁰Marcelo Baró, *Relaciones Públicas: Del Publicity a la Gestión Vincular* (Argentina: Universidad del Cerna, s/a), 1.

https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiHoqnkodDYAhUD5YMKHfSoAIEQFghBMAk&url=http%3A%2F%2Fwww.redrrpp.com.ar%2Fimages%2Fnuevas%2FMarcelo%2520Baro.doc&usg=AOvVaw2aLAmUAV0K_4ORKqLYKHnX

²¹ Diario La Nación, *Esta es la computadora que hizo posible el nacimiento de Internet* (Argentina: La Nación, 30 de octubre de 2017).

<http://www.lanacion.com.ar/2077595-esta-es-la-computadora-que-hizo-posible-el-nacimiento-de-internet>

La digitalización de la información al final del último Siglo hizo que todos los medios de comunicación conocidos se transformen y adecúen a este nuevo sistema de igual forma las instituciones del Estado debieron hacerlo.

El teórico Oswaldo León señaló que las redes sociales informáticas son: “Plataformas tecnológicas manejadas por un puñado de empresas que, sobre la base de un software, facilitan interconexiones en red con particularidades específicas”.²²

Es así que surgieron desde inicios del Siglo XXI redes especializadas en video, blogging, contacto social, fotografía, etc., donde emisores y receptores se transforman en usuarios que existen exclusivamente en esa red (tanto personas particulares como jurídicas) que emiten y generan contenido para otros.²³

Con este antecedente se puede comprender la evolución de la prensa, radio y de la televisión hacia el formato digital. Así también su adaptación hacia las famosas redes sociales.

Una vez que hemos dejado en claro la evolución de la comunicación, es necesario adentrarnos en una categoría más específica, para analizar los procedimientos del régimen especial de comunicación social regulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; por ello abordaremos a la comunicación organizacional y gubernamental.

3. La comunicación organizacional y gubernamental

3.1. La comunicación organizacional

Se denomina comunicación organizacional porque se desarrolla en el sector privado o público; mantiene el mismo proceso emisor, mensaje y receptor pero amplía su campo de acción al marketing, a la publicidad, al diseño gráfico y editorial, a la organización de eventos y al relacionamiento público con la asistencia e intervención de todo su personal para relacionarse, darse a conocer y posesionarse. Más adelante se incluirá la comunicación digital y el manejo tanto de web como de redes sociales.

²²Oswaldo León, “Redes y enredos 2.0”, en Revista *América Latina en Movimiento* No. 463 (ALAI), 1.

²³Javier Godoy, *Redes sociales y comunidades. Del 1.0 al 2.0, Claves para entender el nuevo marketing* (Madrid: Book Publishing, 2009), 163.

Son varias las tendencias que describen y explican a la comunicación organizacional desde varias aristas, sin dejar de lado la esencia del concepto. Para nuestra línea de investigación indicaremos algunas de ellas.

Para Westphalen y Piñuel la comunicación organizacional es el: “Conjunto de operaciones de comunicación llevadas a cabo por instituciones (empresas, asociaciones, administraciones públicas, partidos políticos) tratando de hacerse conocer o de mejorar su imagen”.²⁴ Carlos Sotelo señala que la comunicación organizacional es: “la esencia, el corazón mismo, el alma y la fuerza dominante dentro de una organización”²⁵ el mismo que permite alcanzar fines, ya que las diversas entidades u organismos existentes, requieren de una organización para acoplarse, desenvolverse y concretar sus acciones”²⁶ tal cual lo señala Manuel Diez.

De una forma más amplia, Guillermo Bosovsky afirma que la comunicación organizacional:

consiste en la transmisión o transferencia, por parte de una empresa, de ideas, pensamientos y significados que, conformando un conjunto integral de datos, adoptan la forma de mensajes colectivos o individuales, que se emiten por diferentes medios, con la intención de producir un impacto que genere una reacción por parte de quienes los reciben, estableciendo así una vinculación interactiva entre los emisores y los receptores.²⁷

Ignacio de la Mota indica que la comunicación organizacional: “Trabaja de manera coordinada, consciente y en equipo a fin de alcanzar una meta o una serie de metas comunes”²⁸ conllevando a que el sector privado mejore continuamente su relación comunicativa, haciendo uso de las estrategias o de los canales de comunicación con el firme propósito de informar y promover su gestión a la ciudadanía desde todos los ámbitos, tal cual lo señalado inicialmente. En el sector privado a estas personas se les conoce como Gerentes o Administradores.

Generalmente, el responsable de comunicación labora de manera directa con las autoridades de la organización, ya que ejerce funciones de asesoría y es un elemento clave en la generación del plan de comunicación.

²⁴M H Westphalen y Jose Luis Piñuel, *La Dirección de Comunicación* (Madrid: Ediciones del Prado, 1993), 766.

²⁵Carlos Sotelo, *Introducción a la comunicación institucional* (Madrid: Ariel, 2001), 150.

²⁶Manuel Diez, *Derecho Administrativo* (Buenos Aires: 1972), 63.

²⁷Guillermo Bosovsky, *Investigación estratégica y auditoría de la imagen global*, Universidad de las Américas (Quito: 2013), 3.

²⁸Ignacio de la Mota, *Diccionario de la Comunicación*, Tomo I (Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988), 161.

La comunicación organizacional no es una actividad solamente de determinadas personas sino más bien de todos los colaboradores porque todos forman parte de la organización. De esta forma todos participan en las acciones de la organización con el nivel de responsabilidad correspondiente.

Una vez que hemos establecido los elementos generales respecto de la comunicación organizacional debemos investigar específicamente a la comunicación gubernamental de la que trata el artículo 2 número 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

3.2. Comunicación gubernamental

La comunicación gubernamental forma parte de la comunicación organizacional y la podemos definir también como a todas las acciones comunicativas que se planean, activan y ejecutan en el Estado o que se mantienen económicamente con recursos de estatales.

El consultor político Daniel Eskivel delimita a dos tipos de comunicación gubernamental: “Cuando estás en campaña das grandes batallas políticas con el objetivo de conquistar, tarde o temprano, el gobierno. Y cuando estás en el gobierno también das grandes batallas políticas, pero en este caso para mantener el gobierno”.²⁹

Tomando en cuenta esta clasificación, nos centraremos en la comunicación para mantener el gobierno, mas no en la comunicación de campañas electorales que no se encuentran reguladas por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública materia de nuestro trabajo sino por la Ley de Elecciones.

Eskivel puntualiza que, en las instituciones de gobierno, sea nacional o local, la comunicación asume una cara diferente por dirigirse a una sociedad, con los partidos de oposición, con el propio partido de gobierno y entre las instituciones de gobierno.³⁰

Los catedráticos universitarios Mario Rioda y Luciano Elizalde señalan que la gestión de la comunicación en las entidades de gobierno es un área de apoyo a las decisiones claves, especialmente si esta entidad acapara la atención pública y, a la vez,

²⁹Daniel Eskivel, *Comunicación gubernamental: La otra cara de la comunicación política*, 3. <http://www.maquiaveloyfreud.com>

³⁰Ibíd., 3.

genera información para un territorio. Sin una adecuada comunicación, las decisiones claves pueden cambiar de rumbo.³¹

Se diferencia de las otras instituciones por tener características particulares a saber las siguientes:

1. Existe una autoridad política de gobierno que trabaja por un determinado período de tiempo debido a que fue designado, muchas veces, por elección popular o por designación de la máxima autoridad.
2. Hay vaguedad, diversidad de objetivos y dispersión de tareas.
3. Contrario a la amplitud descrita anteriormente, existen restricciones para la autonomía y la flexibilidad en las actividades.

Un factor clave en este tipo de comunicación son los conflictos políticos que generan variaciones en la planificación institucional; existe un exceso de información previa y una menor información posterior para analizar y evaluar la acción del momento; se visibiliza una diversidad de factores externos de información que influyen en las decisiones (desde medios de comunicación hasta ciudadanía contraria a la gestión) hay una necesidad imperativa de apoyarse en las políticas de gobierno que generan decisiones con condicionamientos; así también una ausencia en el margen de error; el sometimiento al escrutinio público, administrativo y legal.³²

La comunicación de gobierno pretende crear estrategias claves para brindarle estabilidad a un gobierno o a un tiempo de gestión y formar consensos entre la política y la comunicación.³³

Riorda puntualiza que “si la comunicación gubernamental no genera consensos y no actúa bien, no hay consenso y si no hay consenso, no hay buena gestión.”³⁴ Para ello, Eskivel enfatiza que una buena gestión se apoya en cinco pilares:

1. Información, 2. Publicidad, 3. Identidad corporativa, 4. Relaciones con la comunidad, 5. Comunicación interna. Es decir, en algunas de las herramientas que agrupa la comunicación organizacional. Con estos pasos se generan estrategias comunicacionales

³¹Luciano Elizalde y Mario Riorda, *Comunicación Gubernamental 360* (Buenos Aires: La Crujía, 2013), 7.

³²Ibid., 17.

³³Ibid., 7.

³⁴Mario Riorda, “Gobierno bien pero comunico mal: Análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 40, febrero de 2008. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/riorda>

que denotarán en una diversidad de productos y servicios que se dirigen hacia un costo beneficio en común: mantener un gobierno de turno o una gestión en turno.³⁵

Luego de conceptualizar a la comunicación nos podemos dar cuenta que es importante desarrollar las estrategias y contar inicialmente con un plan de comunicación el mismo que abordaremos a continuación pues todo acto que conforma la comunicación gubernamental requiere ser planificado, ejecutado, medido y evaluado porque influirá en la opinión ciudadana, en las decisiones de la entidad pública, así como del gobierno en sus diferentes niveles.

3.2.1. El plan de comunicación

Para gestionar acciones de comunicación organizacional y gubernamental del cual emergen los productos y servicios comunicacionales se debe contar inicialmente con un plan de comunicación, para este trabajo de investigación nos basaremos en el concepto propuesto por el Instituto Navarro de Administración Pública, del Gobierno de Navarra, de España “Metodología para el diseño de planes de comunicación” recomendada por el Magister Luis Farinango, catedrático de la Facultad de Comunicación Social de la Universidad Central del Ecuador.

El plan de comunicación: “Se configura como una herramienta de apoyo a la consecución de los objetivos de la institución y se enmarca en la planificación de esta [...]. Su diseño está basado en el desarrollo de las actuaciones del gobierno, la agenda, ruta o programa de actividades que la institución defina”.³⁶

De esta forma, el plan de comunicación permitirá, de acuerdo con Andrés Aljure:

[...] identificar en dónde está una organización, a dónde quiere llegar y cómo lo va a hacer”, porque es en esencia lo que un proceso de planeación estratégica implica. Es decir, el [director de comunicación] no podrá realizar acciones ni utilizar medios o herramientas de comunicación indistintamente, si no se conoce qué objetivos se requieren lograr así como la situación actual de la organización para, de esta forma, determinar los recursos y alternativas con las que se puede contar.³⁷

³⁵Daniel Eskivel, *Comunicación gubernamental: La otra cara de la comunicación política*, 10. <http://www.maquiaveloyfreud.com>

³⁶Instituto Navarro de Administración Pública, *Metodología para el diseño de planes de comunicación, Gobierno de Navarra*. Primera Versión (Navarra: 2011), 19.

³⁷Joan Costa, J. Master, *Dircom: Los profesores tienen la palabra*, Universidad de Medellín (Medellín: 2005).

Para su diseño el plan de comunicación se encuentra conformado de diez etapas que son las siguientes: Estudio del entorno, objetivos, público objetivo, mensaje, estrategia, acciones de comunicación, cronograma, presupuesto, control-seguimiento y evaluación; que se resume en diagnóstico, estrategia, acciones y control.³⁸

Sobre la base de lo expuesto procederemos a describir en que consiste cada una de las etapas antes enunciadas:

1. *Estudio del entorno.* Se basa en el análisis y en el conocimiento de la situación actual desde diferentes puntos de vista y pueden ser: “a.- Contexto local: conocimiento de la localidad/comunidad, b.- Contexto social: conocimiento de la sociedad y c.- Contexto organizacional: conocimiento de la propia administración”.³⁹

2. *Objetivos.* Toda vez que se tiene clara la situación del entorno, se definen los objetivos de la comunicación, es decir se establece lo que se quiere conseguir con la elaboración del plan de comunicación.

El objetivo puede ser general y específico o ambos. Se dividen en estratégicos (a largo plazo) y tácticos (a corto plazo). Estos objetivos deben ser claros y precisos a fin de centrar el concepto y la estrategia posterior.

En definitiva los objetivos son el: “logro estratégico de los fines perseguidos [...], que comprende: a) interesar por un producto a mucha gente; b) predisponer favorablemente con la argumentación presentada; y c) hacer que esa predisposición se mantenga y produzca un provecho [...] a corto, mediano o largo plazo”.⁴⁰

3. *Público objetivo.* El profesor Westphalen y Piñuel ha definido al público objetivo en los siguientes términos:

El público es el conjunto homogéneo de individuos a los que se desea llegar a través de una operación de comunicación, sea publicitaria o de otro tipo; es decir, que representan el «objetivo» al que apunta la comunicación. La definición de sus perfiles se establece según criterios cuantitativos (criterios geográficos y demográficos, posición social, nivel económico) y cualitativos (comportamientos, estilo de vida, socioestilos).⁴¹

En función de la amplitud de las necesidades de cada plan de comunicación se definen los públicos. Los públicos pueden ser internos o externos. Cada uno de ellos

³⁸Instituto Navarro de Administración Pública, *Metodología para el diseño de planes de comunicación*, Gobierno de Navarra. Primera Versión (Navarra: 2011), 20.

³⁹Ibid., 20.

⁴⁰M H Westphalen y Jose Luis Piñuel, *La Dirección de Comunicación* (Madrid: Ediciones del Prado, 1993), 1033.

⁴¹Ibid., 1103.

tiene su propio lenguaje y usan diferentes canales de comunicación. Por eso deben ser previamente pensados para proponerlos en el plan de la institución pública.

4. *El mensaje*. “Es la secuencia de signos o señales construidas según unas reglas combinatorias precisas, que un emisor envía a un destinatario a través de un canal, cuya forma resulta de la naturaleza de los medios empleados para la comunicación y el código utilizado”.⁴²

Los mensajes son elaborados de manera escrita, oral o auditiva promoviendo un bien o servicio para un público determinado, el mismo que debe ser claro y preciso a fin de alcanzar los objetivos planteados.

5. *La estrategia*. Es una herramienta para la toma de decisiones. Es una herramienta diseñada para articular acciones comunicativas o acciones de comunicación que contribuyen a consolidar los procesos institucionales y de alcance externo, orientados a informar.

Es también la: “habilidad técnica y profesional en el planteamiento y desarrollo de una campaña, utilizando los argumentos precisos en cada momento, en relación con los medios empleados y el uso de estos de acuerdo con el consumidor que se busca dentro de la audiencia potencialmente más idónea”.⁴³

La estrategia en el sector público debe promover el cumplimiento de los fines del gobierno, el cumplimiento de los objetivos en los diferentes temas gubernamentales, institucionales, acciones que beneficien al público objetivo, temas de relacionamiento público y el posicionamiento de la imagen institucional, entre otros.

Una vez que ha quedado claro el concepto antes descrito debe indicarse que las estrategias pueden plantearse para dirigirse hacia dos tipos de comunicación: Comunicación interna y comunicación externa.

- a. Comunicación interna: Es un proceso comunicativo que busca fortalecer las relaciones institucionales a través de la vinculación, motivación, e integración de los servidores públicos.
- b. Comunicación externa: Es el conjunto de actividades generadoras de mensajes dirigidos a públicos externos para posesionar o dar a conocer información relevante de la entidad, a través de prácticas sociales,

⁴²Ignacio de la Mota, *Diccionario de la Comunicación*, Tomo I (Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988), 96.

⁴³*Ibid.*, 302.

actividades de integración e información, entrega de productos, servicios, difusiones masivas, etc.

Los productos y servicios comunicacionales que pueden ser considerados como estrategias son: Prensa, radio, televisión, publicidad, industria gráfica y editorial, monitoreo de medios, marketing, comunicación digital, relaciones públicas, organización de eventos, ceremonial y protocolo, media training, responsabilidad social empresarial, coaching ontológico, etc.

6. *Acciones de comunicación*. Son: “[...] vehículos de la comunicación o mecanismo que hay que desarrollar para conseguir los objetivos marcados”.⁴⁴

También se lo conoce como el: “Sistema hábil de emplear los medios de que se dispone para lograr el fin previsto por la campaña de opinión publicitaria o de promoción de ventas”.⁴⁵

En este paso se define el programa de trabajo a desarrollarse basado en la: “[...] agenda de la administración, leyes, sistema político y por las demandas y necesidades sociales”⁴⁶ todo esto para el cumplimiento de los fines del gobierno.

7. *Cronograma*. Es el tiempo propuesto para cumplir con el plan de comunicación deseado. Para ello: “se debe determinar un calendario durante el cual se distribuyan las diferentes acciones de comunicación diseñadas”.⁴⁷

8. *Presupuesto*. Es el “Estudio de costo que, sobre un servicio [o producto], se somete con la necesaria anterioridad al interesado para obtener su aceptación, si procede”.⁴⁸

El presupuesto comprende: “[...] los gastos de concepción, la compra de espacios, los gastos de realización (técnicos: fotografías, ilustraciones, tipografía, grabado, clichés, producción audiovisual o radiofónica, concepción del acondicionamiento de los productos, etc.) y del desarrollo”.⁴⁹

En el ámbito del derecho público vamos a señalar que la palabra presupuesto “equivale a describir al elemento que permite la panificación de las actividades

⁴⁴Instituto Navarro de Administración Pública, *Metodología para el diseño de planes de comunicación*, Gobierno de Navarra, Primera Versión (Navarra: 2011), 37.

⁴⁵Ignacio de la Mota, *Diccionario de la Comunicación*, Tomo I (Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988), 306.

⁴⁶Instituto Navarro de Administración Pública, *Metodología para el diseño de planes de comunicación*, Gobierno de Navarra, Primera Versión (Navarra: 2011), 37.

⁴⁷Ibid., 43.

⁴⁸Ignacio de la Mota, *Diccionario de la Comunicación*, Tomo I (Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988), 207.

⁴⁹M H Westphalen y Jose Luis Piñuel, *La Dirección de Comunicación* (Madrid: Ediciones del Prado, 1993), 1089.

financieras del Estado, la doctrina ha esbozado múltiples definiciones que lo califican desde instrumento legal, ley propiamente dicha, pasando por acto administrativo normativo y como es de esperar como herramienta técnica de planificación”.⁵⁰

Al respecto la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el artículo 6 número 27 prescribe que el presupuesto es el: “Monto del objeto de contratación determinado por la entidad contratante al inicio de un proceso precontractual”.

Las entidades públicas establecen su presupuesto referencial en su planificación de compra la misma que responde a una necesidad existente y a un valor real de compra que ha sido previamente analizado e investigado por la misma institución (historial de compra, precios unitarios reportados en el Sistema Oficial de Contratación Pública, cotizaciones, mercadeo, entre otras); por ello la Ley de Contratación Pública prescribe que previo a realizar una adquisición las entidades contratantes deberán revisar su Plan Anual de Contratación y verificar que cuentan con los fondos suficientes y en caso de no contarlos les faculta gestionar el trámite administrativo respectivo para la asignación de recursos o reformas, posterior a ello la unidad o dirección financiera deberá emitir la certificación presupuestaria para garantizar la legalidad de la compra y el pago de la obligación contraída con el contratista.

9. *Control y Seguimiento*. Es el: “Índice cifrado que señala la evolución de una magnitud económica, social, industrial o financiera y que permite conducir la política económica general y evaluar los resultados obtenidos”.⁵¹

Desde nuestro punto de vista este paso en el sector público ecuatoriano no es aplicado ya sea por razones de tiempo, coyuntura, necesidad, etc.

10. *Evaluación final*. La evaluación es el: “Estudio de las posibilidades de un suceso y factores utilizables de los datos que se disponen”.⁵²

Es importante evaluar el plan de comunicación para contar con información base para futuras acciones. Este paso ha sido deficiente en el sector público ecuatoriano porque no dan a conocer los resultados de la evaluación final.

⁵⁰Eddy De la Guerra, Presupuesto general del Estado. Naturaleza jurídica del acto presupuestal (ponencia, II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo, Universidad Andina Simón Bolívar, 18 de febrero, 2014) citada por Juan Francisco Díaz, “El presupuesto referencial de la compra pública ecuatoriana su afectación al gasto público” (tesis maestría, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, 2016), 39, <http://repositorio.uasb.edu.ec/simple-search?query=juan+francisco+diaz>

⁵¹Ignacio de la Mota, *Diccionario de la Comunicación*, Tomo I (Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988), 25.

⁵²*Ibid.*, 307.

Toda vez que hemos identificado la génesis de la comunicación, su desarrollo y lo que debemos entender por comunicación gubernamental a continuación analizaremos a los servicios y productos comunicacionales que se encuentra inmersos en la etapa quinta del plan de comunicación “Estrategia”.

3.2.1.1. Productos y servicios comunicacionales

El tratamiento de la comunicación social en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General es relativamente joven en cuanto a su aplicación tanto así que hemos tomado algunas definiciones para que los lectores que no son técnicos puedan tener una mejor percepción de los productos y servicios comunicacionales.

Entiéndase por producto comunicacional al: “agregado de diversos componentes. Es la estrategia, mensaje, idea vendedora, imagen, cualidad, función, y servicio”.⁵³ También son los “objetos simbólicos, culturales, y en ellos se expresan de manera manifiesta los significados y valores.”⁵⁴

Mientras que por servicio comunicacional, a las: “actividades, beneficios o satisfacciones que se ofrecen en venta o que se proporcionan con la venta de los productos”.⁵⁵ “El despliegue de los servicios de comunicación de una Administración concreta depende de la importancia que le atribuyan sus dirigentes así como las posibilidades económicas y por tanto del tamaño de la citada administración”.⁵⁶

El precursor del marketing moderno, Philip Kotler, define como producto a: “cualquier cosa que puede ser ofertada al mercado para satisfacer las necesidades de quienes los compran. Pueden ser objetos físicos, servicios, personas, lugares, organizaciones e ideas”.⁵⁷ Para Roger Kerin, Steven Hartley y William Rudelius, un producto es: “un artículo, servicio o idea que consiste en un conjunto de atributos

⁵³Pere Oriol, “La investigación de la publicidad”, en Justo Villafañe, *Dirección de comunicación empresarial e institucional*, Primera Edición (Madrid: Gestión 2000, 2001), 156.

⁵⁴Jorge Warley, *¿Qué es la comunicación? ¿Qué son los medios de comunicación?*, Primera Edición (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010), 52.

⁵⁵Ignacio de la Mota, *Diccionario de la Comunicación*, Tomo I (Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988), 284.

⁵⁶ *Ibid.*, 251.

⁵⁷Philip Kotler y Kevin Keller, *Dirección de Marketing*, Doceava Edición (McGraw-Hill Interamericana: 2006), 372.

tangibles o intangibles que satisfice a los consumidores y es recibido a cambio de dinero u otra unidad de valor”.⁵⁸

La Asociación de Marketing de Estados Unidos (American Marketing Association) comparte el mismo criterio concatenando ambas definiciones señalando que:

[Producto es] Un conjunto de atributos (características, funciones, beneficios y usos) que le dan la capacidad para ser intercambiado o usado. Usualmente, es una combinación de aspectos tangibles e intangibles. Así, un producto puede ser una idea, una entidad física (un bien), un servicio o cualquier combinación de los tres. El producto existe para propósitos de intercambio y para la satisfacción de objetivos individuales y de la organización.⁵⁹

Al ser resultado de una necesidad, el producto o servicio puede permanecer en el tiempo o no independiente de esta idea cumple con un ciclo de vida. Adecuando estas definiciones del marketing sobre el producto y servicio al campo de la comunicación organizacional y gubernamental, les podemos definir como un objeto comunicacional tangible (noticia impresa, manual de comunicación interna, canal de televisión) o intangible (programa de radio, proyecto comunicacional, plan de marketing) que, como parte de un plan cumple con los objetivos de contener un mensaje para ser difundido hacia otros receptores y generar un determinado impacto.⁶⁰

Como se puede observar, los productos o servicios comunicacionales responden a un plan integral gubernamental que involucra a los diversos campos relacionados en la comunicación: Periodismo, relaciones públicas, comunicación interna, diseño gráfico, comunicación externa, educomunicación, educación comunitaria, comunicación digital, marketing, publicidad, análisis de discurso y de recepción, gestión de proyectos sociales, etc.

Además, emiten un mensaje para generar un impacto menor, medio o mayor en una audiencia seleccionada permitiendo, en su totalidad, emitir el contenido o mensaje esperado. Eso ocurre con el campo comunicacional en general y mucho más en la gestión de la comunicación gubernamental.

⁵⁸Roger Kerin, Steven Hartley y William Rudelius, *Marketing*, Novena Edición (Washington: McGraw-Hill Interamericana, 2009), 254.

⁵⁹American Marketing Association: MarketingPower.com, “Sección: Diccionario Términos de Marketing”, accedido 5 de enero de 2018, <http://www.marketingpower.com>

⁶⁰Definición propia.

En la comunicación de gobierno no únicamente se piensa en el público que se encuentra presente sino también en el público a nivel nacional, porque actúa como mandante de los servicios públicos para la gran audiencia a satisfacer.

Aterrizando este análisis a la realidad local es imperativo que contengan una mirada total del entorno y del objetivo alcanzar en el que se pueden involucrar a productos y servicios comunicacionales. En términos de envergadura económica, los cuatro principales mercados son: “[...] la prensa, los medios de comunicación de masas audiovisuales (radio y televisión), la publicidad exterior y la industria gráfica y editorial”.⁶¹

Los productos o servicios comunicacionales que pueden formar parte del plan de comunicación son los siguientes:

1. Prensa escrita. Define a los medios de comunicación social que transmite un hecho o un suceso hacia una o varias audiencias con cierta periodicidad. Es considerado como el medio de comunicación por excelencia y es tomado como base para la generación tanto de la agenda mediática como de la opinión pública.

Acorde a su nivel de periodicidad tenemos:

- Periódicos, ejemplares impresos de publicación diaria a nivel nacional y local.
- Revistas, de publicación quincenal y mensual. A diferencia del periódico, existen medios especializados en política, economía, agronomía, naturaleza, turismo, sociales, etc.

Cada medio está compuesto de texto, fotografía, cuadros y mapas ilustrativos, infografías y demás. Todos estos componentes implementados de una manera adecuada permitirán otorgar información de interés de acuerdo a los géneros informativos, de opinión, de entretenimiento, las pautas publicitarias, los anuncios clasificados y los suplementos que forman parte de los ingresos económicos del medio.

2. Radio. La radio es el: “Medio de comunicación masivo basado en un conjunto de técnicas de emisión de ondas hertzianas que permiten la transmisión de las palabras y los sonidos. De esta forma se permite la interacción entre el medio y la sociedad, de tal forma que se logra una dinámica comunicativa”.⁶²

⁶¹Jorge Warley, *¿Qué es la comunicación? ¿Qué son los medios de comunicación?*, Primera Edición (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010), 13.

⁶²María Cristina Romo Gil, *Introducción al conocimiento y práctica de la radio* (México DF: Diana, 1987), 11.

Se considera como el medio de comunicación de masas por excelencia, ya que acapara diversas audiencias y el artefacto forma parte de todos los hogares del planeta. Su programación se sintoniza tanto en amplitud modulada AM como en frecuencia modulada FM, tiene ámbito nacional y regional, y, al igual que la prensa, puede ser especializada o generalizada.

Los géneros radiales también se clasifican en: Informativos, dramáticos, musicales, radiorevistas y cuñas publicitarias.

3. *Televisión.* La televisión es catalogada como el medio de comunicación por excelencia, define a un sistema de transmisión y recepción de imágenes y sonidos en movimiento, con el fin de difundir un hecho o un suceso a grandes distancias. Existe al momento la televisión convencional, por satélite, modalidad abierta y de pago.

Los géneros televisivos se clasifican en: Informativos, dramáticos, de entretenimiento, deportivos y espacios publicitarios; siendo este último el que más réditos económicos da a las empresas mediáticas por tener costos elevados y mayor impacto.

4. *Publicidad.* La publicidad más que como una herramienta de mercadeo utilizada para la promoción de productos y servicios es: “una comunicación no personal, pagada por un patrocinador claramente identificado, que promueve ideas, organizaciones o productos”⁶³ hacia una audiencia que se convierte en posibles consumidores.

En la actualidad, la publicidad puede clasificarse en “ATL o Above the line”, que utilizan como canales a los medios de comunicación convencionales, “BTL, o Below the line”, que utilizan como canales puntos focales de visualización, uso y concurrencia masiva para dar a conocer un producto o servicio. Tal es el caso de las vallas, los volantes, las artes impresas en los medios de transporte público, las camisetas, esferos, magnéticos, los artículos promocionales, etc. Y los “TTL o Through the line”, que se implementan ambas estrategias con el objetivo de persuadir.

5. *Industria gráfica y editorial.* La industria gráfica combina el diseño y la comunicación. Por tanto la define como el: “arte y proceso de combinar texto e imágenes (figuras, fotografías, dibujos) para comunicar un mensaje de forma efectiva es

⁶³Phillip Kotler y otros, *Fundamentos de Marketing*, Tercera Edición (México DF: Pearson Educación de México, SA de C.V, 2013), 569.

decir consiste en planificar y proyectar ideas y experiencias con un contenido visual y textual”.⁶⁴

Esta tarea es generada por los diseñadores gráficos, quienes son los encargados de: “Proyectar, coordinar, seleccionar y organizar un conjunto de elementos para producir y crear objetos visuales destinados a comunicar mensajes específicos a grupos determinados”.⁶⁵ Los mensajes son elaborados de manera minuciosa y elaborada tanto de manera artesanal como digital.

La industria gráfica se implementa en la elaboración de publicidad, productos comunicacionales convencionales y no convencionales, en los productos digitales, en la producción editorial y en la producción impresa.

6. *Monitoreo de medios.* El monitoreo de medios es un servicio que permite realizar el seguimiento y archivo de un tema y su desarrollo, una persona, una organización, una campaña, una marca, etc., en los medios tradicionales y digitales de alcance local, regional y nacional. Esto permitirá un análisis cualitativo y cuantitativo del contenido y del espacio para ser usados tanto en la comunicación, como en el marketing, en las investigaciones, etc.

Lo realizan empresas privadas que proveen estos servicios a otras empresas, agencias gubernamentales, organizaciones e individuos, mediante suscripción diaria, semanal, mensual o anual. Con esta suscripción se recibe el archivo de la noticia con su análisis, denominado “Clipping” o informes de observación, análisis de contenidos, etc.

7. *Marketing.* Además de lo analizado en el marketing el teórico John Howard⁶⁶, el marketing independiente de la empresa pública o privada radica en las necesidades y procesos humanos que cumple con lo siguiente:

- a. Identificar las necesidades del consumidor.
- b. Conceptualizar tales necesidades en función de la capacidad de la empresa para producir.
- c. Comunicar dicha conceptualización a quienes tienen la capacidad de toma de decisiones en la empresa o institución pública.
- d. Conceptualizar la producción obtenida en función de las necesidades previamente identificadas del consumidor.

⁶⁴Fotonostora, “Diseño Gráfico, evolución y tendencias”, en Fotonostora, accedido el 23 de febrero de 2018, <http://www.fotonostora.com/grafico/index.htm>

⁶⁵Ibid.

⁶⁶Al Ries y Jack Trout, *La guerra de la mercadotecnia* (Mc Graw Hill, 1992), 4 y 5.

e. Comunicar dicha conceptualización al consumidor.

Es decir, se implementa con el objetivo de satisfacer las necesidades del consumidor y con una planeación previa para establecer objetivos a corto, mediano y largo plazo.

8. *Comunicación digital*. La comunicación digital es la disciplina que permite desarrollar contenidos comunicacionales en entornos y canales digitales que, gracias a las tecnologías de la información y comunicación, evolucionan y son cambiantes.

A diferencia de la comunicación tradicional, la información que se procesa en la comunicación digital se encuentra en las plataformas en red, ya sea audio, video, texto, gráfica, animación, etc.

Fernando Nuñez Noda, deriva a la comunicación digital de la social, como aquella que está dirigida a toda persona que produce y distribuye mensajes (de manera digital) como apoyo a su actividad.⁶⁷ Carlos Scolari puntualiza que la comunicación digital está: “sumergida en todos los ámbitos, porque es un proceso de producción y distribución que se realiza con la ayuda de las tecnologías digitales, permitiendo el desarrollo de un soporte analógico en digital, sin excluir lo que se conoce”.⁶⁸

Hasta el momento, la comunicación digital contiene a las páginas web, redes sociales (especializadas para cada público objetivo), canales de audio y video, y blogs, que en conjunto con la publicidad en red, difunden contenidos al universo de internet.

9. *Relaciones Públicas*. Las relaciones públicas también lo podemos definir como la: “función que establece y mantienen relaciones mutuamente beneficiosas entre la organización y sus públicos, de quienes depende su éxito y fracaso”.⁶⁹

Más a detalle, Antonio Di Génova la delimita como:

La ciencia que estudia el proceso de interacción comunicacional a través del cual una entidad se vincula con sus públicos y que opera en la implementación de estrategias, tácticas y técnicas específicas de relacionamiento interpersonal y corporativo para

⁶⁷Fernando Nuñez Noda, *Guía de la Comunicación Digital. Hacia la autonomía de la distribución de mensajes en bits* (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello; CANTV; UNESCO, 2005). <http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001523/152390s.pdf>

⁶⁸Luisana Latuff Samantha Nakhoul, “*La Comunicación Digital en la Sociedad del Conocimiento*” (tesis, Universidad Arturo Michelena Escuela de Comunicación Social Valencia, 2012) <https://unexpo.files.wordpress.com/2012/02/sociedadconocimiento.pdf>

⁶⁹Marcelo Baró, *Relaciones Públicas: Del Publicidad A La Gestión Vincular* (Argentina: Universidad del Cerna, s/a), 1 https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiHoqnkodDYAhUD5YMKHfSoAIEQFghBMAk&url=http%3A%2F%2Fwww.redrrpp.com.ar%2Fimages%2Fnuevas%2FMarcelo%2520Baro.doc&usg=AOvVaw2aLAmUAV0K_4ORKqlYKHnX

posicionar, en la mente de los grupos de interés con los que se relaciona, una imagen institucional sólida y basada en valores.⁷⁰

Las relaciones públicas e institucionales constituyen un sistema estratégico de gestión que permite entender los eventos desde el punto de vista de las múltiples interacciones que los caracterizan; corresponde a una actitud integradora, como también a una teoría explicativa que orienta hacia una comprensión de procesos, protagonistas y de sus contextos.

10. Organización de eventos. Este campo tiene la finalidad de crear, planificar, gestionar, organizar y producir acontecimientos especiales para la consecución y mantenimiento de los objetivos de la organización, ya sean comerciales, sociales, políticos, administrativos, comunicacionales, sociales e integrales.⁷¹

En estos actos de índole social surgen oportunidades para tomar un contacto directo con los públicos objetivos con el fin de afianzar vínculos, transmitir mensajes y valores, entre otros. Para la entidad pública, así como para la organización el evento permite perfeccionar su imagen para que se articule en la mente de sus diversos públicos y colaboradores; por ello, los eventos contienen acciones que impactan en las metas propuestas en corto, mediano y largo plazo.

El evento es una herramienta de importancia para la comunicación organizacional y gubernamental, en las relaciones públicas y en el marketing, porque contiene una serie de productos y servicios comunicacionales que incluyen: Preproducción, producción y post producción.

11. Ceremonial y protocolo. Ceremonial y el protocolo si bien se las definirá de manera separada, ambas trabajan de manera conjunta.

Rogelio Tristany define al ceremonial como: “lo perteneciente o relativo al uso y práctica de las ceremonias y, por lo tanto, consiste en aquellas formalidades aplicadas en ocasión de un acto solemne, ya sea de naturaleza religiosa, pública o privada”, mientras que el protocolo es: “El conjunto de reglas atinente al ceremonial diplomático, establecido por ley o por la costumbre”.⁷²

⁷⁰Antonio Ezequiel Di Génova, *Cátedra de Comunicaciones Institucionales Internas y Externas*, Red Iberoamericana de Relaciones Públicas REDIRP (Buenos Aires: 2016), 3.

⁷¹Di Génova y Antonio Di Génova, *Ceremonial Empresarial. El Ceremonial de Relaciones Públicas* (Buenos Aires: Lectorum Ugerman, 2010), 2.

⁷²Guillermo Pedrotti, *Ceremonial y Protocolo*. <https://gpedrotti.files.wordpress.com/2011/08/apuntes-ceremonial-y-protocolo.pdf>

Di Génova, ve en ambas actividades como: “un elemento estratégico para coadyuvar en la consecución de la misión de una organización, perfeccionar su visión y promover los principios y valores que dan fundamento al ser y al hacer”.⁷³

Porque en varios sectores de la sociedad se evidencia cada vez más un interés por agregarle valor a la forma en la que se relacionan las personas y, así, mejorar la calidad de las transacciones comunicacionales.

Las actividades de ceremonia y protocolo son usadas en el ámbito público y privado, en actos de índole oficial. Por ello, trabajan en las áreas de relaciones públicas en conjunto con la organización de eventos.

12. Media training. El media training es una actividad que contiene al entrenamiento o capacitación en herramientas de comunicación y prensa para los diversos estamentos de una empresa o una organización.⁷⁴

El trabajo del profesional en esta tarea es entrenar a la máxima autoridad, director ejecutivo, presidente o cualquier miembro directivo de la organización que se elija como vocero oficial, para enfrentarse a la prensa y dar a conocer los hechos y sucesos relevantes de interés colectivo.

A través de diversos ejercicios, en el media training se prueba las aptitudes del o de los voceros para potenciar su carisma, su imagen frente a los medios de comunicación, mantener la calma en una entrevista, enfrentar a periodistas en preguntas que denoten conflicto y generar una repercusión positiva, etc.

13. Responsabilidad social empresarial. Se define como responsabilidad social empresarial al “Compromiso de la empresa para contribuir en el desarrollo económico sostenido trabajando con empleados, sus familias, la comunidad local y toda la sociedad para mejorar la calidad de vida”.⁷⁵

La elección de uno de estos servicios o productos comunicacionales no únicamente dependerá de la afinidad técnica, de una disposición realizada por la máxima autoridad, del presupuesto o de una decisión política como actualmente lo están aplicando; sino más bien esta elección deberá depender principalmente: “de la

⁷³Di Génova y Antonio Di Génova, *Ceremonial Empresarial. El Ceremonial de Relaciones Públicas* (Buenos Aires: Lectorum Ugerman, 2010), 1.

⁷⁴Ibid., 23.

⁷⁵Charles Holliday, Stephan Schmidheiny and Phillip Watts, *Walking the talk: the business case for sustainable development* (Greenleaf: Sheffield, 2002), 103.

segmentación de cada soporte, [...] del tipo previsto [...] y de su objetivo específico⁷⁶, concebido en una estrategia establecida en un plan de comunicación.

14. *Coaching ontológico*. De base filosófica y científica, de acuerdo con Di Génova es una disciplina profesional con la que se asiste a personas, en forma individual o grupal, con el objetivo de que visualicen sus principales metas y, de esta forma, alcanzar resultados que por sí mismas les resultaría dificultoso. Es decir, el objetivo del coaching es trabajar fundamentalmente en el dominio del ser.

Por su objetivo, es una actividad que se cuestiona sea de índole comunicacional o de otra área de la institución (Recursos humanos, clima laboral, cultura organizacional). No obstante, su objetivo es mejorar la comunicación del ser para hacerlo, como acto reflejo, con la comunicación en conjunto, que generará a la vez un impacto en el entorno donde actúe la persona o la colectividad.

15. *Clipping*. Antiguamente los comunicadores recortaban las noticias que salían en la prensa para recopilar información de un determinado tema que fue dado a conocer a la ciudadanía, con el pasar del tiempo y en la era digital a esta actividad se la conoce como clipping.

El clipping “Es una forma de auditoría de medios, que introduce los conocimientos del análisis de contenido en una matriz aplicada a las necesidades de conocimiento del tratamiento de información de medios, para «clipear»(extraer) y administrar información relevante respecto a la empresa (mercado y competencia), sus productos, servicio o sustitutos”.⁷⁷

Según Francisco Garrido el clipping se divide en un cuerpo de análisis de categorías, tópicos, temas, identificadores⁷⁸ y señala que “La Public Relations Society of América (PRSA) informa que los servicios de clipping ofrecidos por las distintas agencias se distribuyen principalmente en prensa con un 32%, en páginas webs con un 29% y en televisión abierta y por cable con un 21%”.⁷⁹

Las direcciones de comunicación social por las diversas actividades que realizan diariamente en las instituciones públicas contratan la prestación de este servicio a proveedores privados que rastrean y analizan la información que aparecen en los medios

⁷⁶Di Génova y Antonio Di Génova, *Ceremonial Empresarial. El Ceremonial de Relaciones Públicas* (Buenos Aires: Lectorum Ugerman, 2010), 483.

⁷⁷Francisco Garrido, *Comunicación estratégica* (Barcelona: Ediciones Gestión 2000, S.A., 2001), 215.

⁷⁸ *Ibid.*, 217.

⁷⁹ *Ibid.*, 220.

de una noticia, tema, institución, vocero etc. en particular; para la generación de futuras estrategias comunicacionales basadas en el entorno del mercado. Por lo general esta información se encuentra almacenada, registrada y actualizada en herramienta digitales que son manipuladas por los comunicadores.

En resumen, el clipping es una técnica básica de análisis estratégica.

16. *Free press*. “tiene como objeto el posicionamiento de una marca, nombre o producto, dentro de su grupo potencial de consumidores por medio de determinados medios de comunicación, basándose en la generación permanente de información de interés general y novedades”.⁸⁰

El free press a bajo costo y con gran impacto difunde estrategias hacia varios públicos por medio de la radio, televisión, prensa escrita, portales web, entrevistas, reportajes, crónicas, etc.

En el sector público el free press es realizada por el área de relaciones públicas de la dirección de comunicacional social con un medio para dar a conocer una noticia, nota corta, novedad, acontecer, etc., sin costo alguno.

Al juntar las definiciones técnicas expuestas en la práctica profesional, esta investigación define a los productos comunicacionales como todo lo tangible que pueden ser objetos, artículos simbólicos y culturales que llevan consigo la imagen, cualidad, función, expresión, valores, significados, marcas, etc., que forman parte del plan de comunicación. Y al servicio comunicacional como las actividades, ideas, información, etc., intangibles planteadas que forman parte del plan de comunicación.

Cada producto o servicio comunicacional es el resultado de una estrategia que forma parte del plan de comunicación cuyo objetivo es generar mensajes, posesionar y captar audiencias.

Ahora que entendemos con claridad que es la comunicación, su origen, su evolución y los conceptos técnicos de los productos y servicios comunicacionales es necesario que desarrollemos en el Capítulo segundo la normativa legal que actualmente ampara al régimen especial de comunicación social.

⁸⁰Free press, publicity y publicidad: Comunicaciones integradas, Artículo tomados de diferentes portales de Relaciones Públicas. Accedido el 26 de agosto de 2018 <http://files.monicagallegor.webnode.com.co/200000081-23ddd27c6a/Free%20Press,%20Publicity%20y%20Publicidad%20Comunicaciones%20integradas.pdf>

Capítulo segundo

El régimen especial de comunicación social

1. Las compras públicas

Para iniciar el análisis jurídico del régimen especial de contratación pública en el ámbito de la comunicación social en el Ecuador hemos creído necesario abordar los conceptos básicos de que es la compra pública y de su avance tecnológico en la aplicación, publicación y transparencia de los procedimientos desde la perspectiva económica; y es así que desde la constitución de los Estados existen varios factores que la ciudadanía y la autoridad pública debieron cumplir, entre ellos normas generales de convivencia a las que llamamos leyes; la tutela de las personas que van a asumir el liderazgo las que deben tener como fin tanto la aceptación social como el interés colectivo; así como también, la forma en la que se utilizan los recursos públicos en beneficio de la colectividad, es decir el cumplimiento de los fines del Estado.

Geovana Mercado conceptualiza a las compras públicas como el: “conjunto de normas nacionales e internacionales, diseñadas con el fin de mantener el proceso de contratación lo más abierto y competitivo posible”.⁸¹

Mientras que para Bernete García⁸² y Marco Idrobo⁸³ las compras públicas deben contar con idoneidad moral, económica, jurídica y técnica.

Existen autores contemporáneos que abordan a las compras públicas como parte del apoyo a programas sociales y a la producción interna, como es el caso del tratadista Julio Prudencio Börth.⁸⁴

⁸¹Geovana Mercado, “Es la normativa para el desayuno escolar favorable para los pequeños agricultores”, en Julio Prudencio Börth y Bishelly Elias Argandoña, *Las compras públicas alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina* (La Paz: Agrónomos y Veterinarios sin Frontera, 2014), 29.

⁸²Bernete García, “Cláusulas sociales en la contratación pública: Nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local”, *Cuadernos de Trabajo Social*, Volumen 26, Número 1, 85-94, <<http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/40691/40092>>

⁸³Marco Idrobo, *La Contratación Administrativa en el Ecuador* (Quito: Editorial Época, 1984), 52.

⁸⁴Julio Prudencio y Bishelly Elias Argandoña, *Las compras públicas de alimentos una alternativa para la producción agrícola campesina* (La Paz: Agrónomos y Veterinarios sin Frontera, 2014), 12.

Así también la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe “SELA”, respecto de la definición de compras públicas, indica que:

Las compras públicas han sido concebidas, tradicionalmente, como un trámite netamente burocrático asociado a satisfacer las necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para el funcionamiento del mismo. Dicha concepción ha evolucionado hasta llegar a entenderla como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no solo egresos al Estado, sino buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y desarrollo productivo.⁸⁵

Con la misma percepción la Comisión Económica para América Latina y el Caribe “CEPAL” indica que las compras públicas tienen: “tres funciones principales de Estado: i) utilidad pública; ii) de carácter administrativo y iii) de tipo económico, las cuales deben converger en un fin último, satisfacer necesidades sociales mediante el uso eficiente y transparente de los recursos del Estado”.⁸⁶

Es decir, las compras públicas deberían contar con: La declaratoria de utilidad pública realizada por la máxima autoridad de la entidad estatal o su delegado, la creación y aplicación de las políticas públicas y el cumplimiento del ciclo económico entendido como la oferta y demanda.

A nivel internacional, las compras públicas han sido objeto de legislación en el marco de las instancias multilaterales de comercio y desarrollo internacional, las mismas que han permitido el progreso de los Estados, repotenciando así la economía. Tal es el caso del Banco Mundial, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Banco de Desarrollo del Caribe, del Banco Centroamericano de Integración Económica, del Banco de Desarrollo de América Latina, entre otros.

Con respecto a la integración regional tema vigente en las políticas de los Estados, las compras públicas: “han cobrado relevancia en la agenda de trabajo de los sistemas y mecanismos de integración regional de América Latina y el Caribe, asimismo, a través de los Tratados de Libre Comercio (TLC)”⁸⁷ se ha logrado ampliar el

⁸⁵Secretaría permanente del SELA, *Las compras públicas como herramienta del desarrollo en América Latina y el Caribe* (Caracas: SP/Di No. 11-14, septiembre de 2014), 10.

⁸⁶CEPAL, *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados en América Latina y el Caribe* (Caracas: CEPAL, 2014), 35, en la Secretaría permanente del SELA, *Las compras públicas como herramienta del desarrollo en América Latina y el Caribe* (Caracas: SP/Di No. 11-14, septiembre de 2014), 10.

⁸⁷Secretaría permanente del SELA, *Las compras públicas como herramienta del desarrollo en América Latina y el Caribe* (Caracas: SP/Di No. 11-14, 2014), 23.

mercado hacia proveedores regionales y extra regionales impulsando las compras públicas y la economía de los países que establecen este tipo de relaciones.

En América Latina, la contratación pública emerge con fuerza en el Siglo XX, en la mayor parte de los países sus procedimientos se han reformado para adaptarse a su realidad de compra. De esta forma se instauraron nuevas herramientas de trabajo, se implementaron nuevos procedimientos de compra y se han desarrollado los sistemas de información para su publicación y transparencia. Entre los países que han sobresalido se encuentran Brasil, Chile y Perú.

De lo expuesto podemos evidenciar que el común de las personas han relacionado de una manera equivocada a las compras públicas con la contratación pública porque como hemos analizados la compra pública se relaciona con el desarrollo de los programas sociales, con la producción interna de cada país, etc., mientras que la contratación pública es un cuerpo legal que regula los procedimientos administrativos de compra el mismo que en el siguiente tema lo conceptualizaremos, lo investigaremos y lo analizaremos desde su origen hasta la actualidad para evidenciar si existe o no falencias en la normativa legal para aplicar los procedimientos de régimen especial de comunicación social.

2. La contratación pública en el Ecuador

Para el Doctor Genaro Eguiguren la contratación pública “es el cuerpo legal, [...], que deben observar obligatoriamente el Estado y las Entidades del sector público”.⁸⁸

El tratadista Fernando Proaño Alvarado sostiene que la “contratación pública” es la encargada de: “regular la contratación de ejecución de obras, la adquisición de bienes, así como la prestación de servicios no regulados [...], que deben observar obligatoriamente el Estado y las entidades del sector público”.⁸⁹

Complementa estos conceptos la autora Carmen Chinchilla Marín, al señalar que la contratación pública es: “el régimen jurídico de los contratos que celebran las

⁸⁸Genaro Eguiguren, *Nuevas Instituciones de la contratación pública* (Quito: Corporación Editora Nacional, 2001), 132.

⁸⁹Fernando Proaño Alvarado, “Aplicación del Régimen de excepción previsto en el artículo 58 de la Ley de Contratación Pública” en Genaro Eguiguren Valdivieso, *Nuevas Instituciones de la contratación pública* (Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2001), 132.

Administraciones públicas”⁹⁰ posterior al cumplimiento de los procedimientos de compra.

La Secretaría permanente del SELA indica que: “las adquisiciones del Estado o compras del gobierno, [...] son concebidas, tradicionalmente, como un trámite netamente burocrático asociado a satisfacer necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para el funcionamiento del mismo”.⁹¹

En el Ecuador la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el artículo 6, número 5, prescribe que la contratación pública: “Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría”.⁹²

Por consiguiente, debemos entender a la contratación pública como un cuerpo legal que regula y fija procedimientos que la entidad pública debe emplear para adquirir o arrendar bienes, servicios, consultorías y obras; basados en principios como por ejemplo en Brasil (normada por la Ley N° 8.666 de 1993) los principios de compra se basan en la legalidad, impersonalidad, moralidad, igualdad, publicidad, integridad administrativa, vinculación al anuncio de licitación, decisión objetiva y otros principios análogos⁹³ y cuenta con un sistema de compra denominado “Comprasnet”.⁹⁴

En Argentina (normada por el Decreto N° 1023 de 2001) sus principios se basan en la eficiencia, promoción, concurrencia, competencia, transparencia, publicidad,

⁹⁰Carmen Chinchilla Marín, “Introducción”, en Miguel Angel Agúndez, *Contratación Pública*, (Madrid: La Ley, 2010), 7.

⁹¹Secretaría permanente del SELA, *Las compras públicas como herramienta del desarrollo en América Latina y el Caribe* (Caracas: SP/Di No. 11-14, 2014), 9.

⁹²Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, 04 de agosto de 2008, art. 6.

⁹³Heloisa Meneses, “La Colusión y la Transparencia en la Contratación Pública”, *IV Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de la América Latina y Caribe*, 2014, http://www.sela.org/media/264678/t023600006270-0-la_colusion_y_la_transparencia_en_la_contratacion_publica.pdf

⁹⁴Brasil, *Portal Comprasnet*, accedido el 10 de diciembre de 2017, <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>

responsabilidad y la igualdad de trato⁹⁵ y cuenta con el sistema de compra denominado “ArCompra”.⁹⁶

En Chile (normada por la Ley N° 19.886) sus principios se basan en la igualdad, transparencia, eficiencia, oportunidad, coordinación, utilización de tecnologías y bajo criterios de sustentabilidad y cuenta con un sistema de compra denominado “ChileCompra”.⁹⁷

En Colombia (normada por el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública) sus principios se basan en la transparencia, eficiencia, inclusión y preferencia a las pequeñas y medianas empresas, igualdad de condiciones, utilización de las tecnologías informáticas y cuenta con un sistema de compra denominado “Compra Eficiente”⁹⁸.

En el Ecuador se encuentra normada la contratación pública por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento General y Resoluciones del ente rector, sus principios se encuentran prescritos en los artículos 288 de la Constitución de la República del Ecuador: “eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”⁹⁹ y en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública: “legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y participación nacional”¹⁰⁰ también cuenta con un sistema de compra denominado “Compraspublicas”.

⁹⁵Principio de concurrencia e igualdad: todo oferente de bienes y/o servicios debe tener participación y acceso para contratar con las entidades y jurisdicciones en condiciones semejantes a la de los demás, estando prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones de ley.

María Verónica Bagattini, “Transparencia de la contratación pública en Argentina. Armonización con la normativa prevista internacionalmente”, *Revista del Notariado* 925 (jul - sep 2016), 2017, <http://www.revista-notariado.org.ar/2017/01/transparencia-de-la-contratacion-publica-en-argentina-armonizacion-con-la-normativa-prevista-internacionalmente/#3-principios-generales-aplicables-a-las-contrataciones-publicas>.

⁹⁶Argentina, *ArCompra*, accedido el 10 de diciembre de 2017, <https://comprar.gob.ar/>

⁹⁷Chile, *ChileCompra*, accedido el 10 de diciembre de 2017, <http://www.chilecompra.cl/>

⁹⁸Colombia, *Compra Eficiente*, accedido el 14 de noviembre de 2017, <http://www.colombiacompra.gov.com>

⁹⁹Ecuador, *Constitución de la República del Ecuador*, Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008, art. 288.

¹⁰⁰Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, 04 de agosto de 2008, art.4.

Ecuador se diferencia de los países analizados por regular la contratación pública a través de una ley orgánica, mientras que los demás países se regulan bajo la legislación ordinaria.

Toda vez conceptualizada la contratación pública, es necesario que procedamos hacer un breve análisis de su evolución histórica en el Ecuador. Desde su origen el Estado ecuatoriano no contaba con solvencia económica para cubrir sus necesidades a causa del endeudamiento generado por la Gran Colombia y luego de su independencia como tal, lo que le impulsó a promulgar marcos de convivencia básicos.

En un inicio la contratación pública se encontraba regulada por leyes ordinarias y generales sin embargo, en 1830 la contratación pública forma parte de la legislación ecuatoriana a través del Ministerio de Hacienda (creado por el artículo 38, Sección Segunda, de la Primera Asamblea Constituyente del Ecuador, reunida en la ciudad de Riobamba el 14 de agosto de 1830)¹⁰¹.

Por ello, el concepto de contratación pública en la legislación ecuatoriana surge con la Ley de la Hacienda Pública, de 28 de septiembre de 1830. Se conoce que esta Ley es la primera que pretendió organizar la contratación pública y es una recopilación de normas internacionales.

En el mismo año y como consecuencia del apoyo técnico brindado al país por la Misión Kemmerer¹⁰² se expide la Ley Orgánica de Hacienda, el 16 de noviembre de 1927, con Decreto Supremo Nro. 0, publicado en el Registro Oficial Nro. 488. Esta Ley crea la Dirección de Suministros en el Ministerio de Hacienda, comprende a todos los bienes del Estado según lo prescrito en su artículo 1, le da competencia al Ministerio de Hacienda para vigilar y dirigir las adquisiciones para el Estado, la conservación, traspaso y disposición de todos los bienes fiscales, establece como requisito fundamental el contar con asignaciones legales antes de adquirir un compromiso y sanciona su incumplimiento,¹⁰³ crea a la Contraloría General de la Nación¹⁰⁴ y establece sus funciones y atribuciones las mismas que son referentes a la contabilidad de los

¹⁰¹Ecuador Ministerio de Defensa Nacional, "Historia del Ministerio", accedido el 13 de noviembre de 2017, <http://www.defensa.gob.ec/historia/>

¹⁰²Misión Kemmerer: "Conformación de una comisión de cinco miembros, liderados por el economista Edwin Kemmerer, que, a partir de octubre de 1926 y hasta marzo de 1927, -en virtud de una prórroga de contrato-, se encargaría de reorganizar las finanzas del país a través de la implantación de monedas fuertes y presupuestos balanceados. Rebeca Almeida, *Kemmerer en el Ecuador*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador (Ecuador: 1994), 30.

¹⁰³Ecuador, *Ley Orgánica de Hacienda*, Registro Oficial 488, Suplemento, 16 de noviembre de 1927, art. 55.

¹⁰⁴Ecuador Contraloría General del Estado, *Historia*, accedido el 11 de noviembre de 2017, <http://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>

bienes nacionales y a la intervención fiscal, juzgar las cuentas de todos los funcionarios, la fiscalización y el registro de las cauciones y la recepción de los informes.

El 30 de octubre de 1964, con Decreto Supremo Nro. 2511, publicado en el Registro Oficial N° 364, entra en vigencia la Ley de Licitaciones, que norma el procedimiento de licitación basado en el derecho civil, administrativo y las normativas internas de los Bancos Interamericano y del Banco Mundial de Desarrollo.

Al respecto el artículo 1 de la Ley de Licitaciones prescribió lo siguiente: “Todo contrato de construcción de una obra, de adquisición de determinados bienes o de prestación de un servicio, que implique un pago por parte de una institución de derecho público o de derecho privado [...] se someterán a esta licitación”.¹⁰⁵

Están exentos de la licitación los contratos para la construcción, mantenimiento o reparación de caminos públicos (estudios o para la adquisición de bienes) los de defensa nacional, los de permuta y de emergencia debidamente declaradas por el Presidente de la Republica o máxima autoridad de la entidad.¹⁰⁶

Los procedimientos de licitación financiados con préstamos internacionales se deben sujetar a las condiciones establecidas en los respectivos convenios de préstamos.

Se instaura los comités de licitaciones, los informes por parte de la Contraloría, Procuraduría y de la Junta Monetaria (dentro del plazo de 15 días constados desde la fecha de solicitud caso contrario se entenderá que se emitió opinión favorable) la convocatoria por tres días consecutivos en dos diarios de circulación nacional, la presentación de la oferta (precios unitarios y globales, plazo de entrega y la declaratoria de aceptación de la forma de pago establecida en las bases) la adjudicación y suscripción del contrato por escritura pública y las demandas se tramitaron en juicio verbal sumario.¹⁰⁷

Al respecto podemos indicar que el 17 de mayo de 1965, mediante Decreto Nro. 846, publicado en el Registro Oficial Nro. 501, se realizaron reformas a la Ley de Licitaciones de 1964.¹⁰⁸

El 04 de febrero de 1974, con Decreto Nro. 128, publicado en el Registro Oficial Nro. 486, se expidió la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas. Este marco legal se

¹⁰⁵Ecuador, *Ley de Licitaciones*, Registro Oficial 364, Suplemento, 30 de octubre de 1964, art. 1.

¹⁰⁶Ibíd., art. 2 y 3.

¹⁰⁷Ibíd., arts. 5, 6, 7, 9, 10, 15, 16, 24 y 27.

¹⁰⁸Ecuador, *Ley de Licitaciones*, Registro Oficial 501, 17 de mayo de 1965, arts. 1 y 2.

basa en la Ley de Licitaciones y realiza los siguientes cambios:¹⁰⁹ Se exceptúan de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas los contratos de interés nacional, los de permuta, obras artísticas, literarias o científicas y las emergentes debidamente declaradas por el Presidente de la República o máxima autoridad de la entidad.

Reglamenta la conformación del comité de licitaciones con sus propias normas y forma parte del mismo el Contralor General de la Nación o su delegado; señala que el proyecto de contrato, el acta de adjudicación y la oferta adjudicada debe ser enviada al Contralor General de la Nación y demás funcionarios que la Ley determine para que informe dentro del plazo de 8 días si esta correcto el acto administrativo realizado. El contrato se otorga por escritura pública, se solicitan garantías (bancarias, valores fiduciarios, cheque) la caución para los bienes y se incorpora las normas del Código Civil y de Comercio.¹¹⁰

En cuanto al concurso de ofertas el artículo 32 de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas establece que los contratos que de acuerdo con el artículo 1, deben sujetarse al concurso de ofertas y en los préstamos de toda cuantía se seguirá el procedimiento dispuesto en los artículos 6,7, 12, 13, 15 y 19 en lo que fuere aplicable y cada Institución reglamentará la constitución del comité.¹¹¹

El 27 de agosto de 1976, con Decreto Nro. 679, publicado en el Registro Oficial Nro. 159, se expide una nueva Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas que rige para todos los contratos que realicen las entidades públicas y privadas que manejen recursos públicos.

Lo destacado de esta Ley es que para adquirir bienes, la prestación de servicios o la realización de una obra considerados como urgente o de especial importancia, la máxima autoridad bajo su responsabilidad podía solicitar al Presidente de la República, le autorice por Decreto celebrar el correspondiente contrato sin cumplir los requisitos previstos para la licitación, concurso de ofertas.¹¹²

Además establece las siguientes excepciones: No exceder la base establecida para el concurso de ofertas, las contrataciones emergentes provenientes de convenios con gobiernos extranjeros, las contrataciones de seguridad nacional, los de permuta, los de préstamos, la ejecución de una obra artística, literaria o científica, las de transporte

¹⁰⁹Ecuador, *Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas*, Registro Oficial 486, 04 de febrero de 1974, art. 1.

¹¹⁰Ibíd., arts. 3, 5, 6, 9, 18, 25 y 29.

¹¹¹Ibíd., arts. 32 y 35.

¹¹²Ibíd., art. 3.

de correo aéreo o marítimo internacional, las de transporte marítimo, fluvial y aéreo, su arrendamiento y repuestos, adquisición, arrendamiento y repuestos para los equipos y maquinarias de las entidades establecidas en el artículo 1, los de servicios profesionales especializados y los que por leyes especiales estén exonerados.¹¹³

En esta Ley el proyecto de contrato, el acta de adjudicación y la oferta del adjudicatario son sometidas a criterios emitidos por parte del Procurador General de la Nación, por el Contralor General de la Nación y por la Junta Monetaria (en el tiempo de 6 días). Los contratos deben ser otorgados por escritura pública y se debe contar con la declaratoria de utilidad pública para la contratación de bienes inmuebles.¹¹⁴

El procedimiento de licitación lo encontramos desde el artículo 27 hasta el artículo 37 y el de concurso de ofertas en los artículos 38 y 39 de la Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas. Al igual que los anteriores artículos analizados obliga a la autoridad administrativa a contar con la certificación presupuestaria con suficientes recursos económicos para el cumplimiento de las obligaciones contractuales.¹¹⁵

El 16 de agosto de 1990, con Ley Nro. 95, publicada en el Registro Oficial Nro. 501, se plantea como tal la Ley de Contratación Pública, mientras que su procedimiento se regulaba en su Reglamento General, emitido el 29 de abril de 1991, mediante Decreto Ejecutivo Nro. 2392, publicado en el Suplemento del Registro Oficial Nro. 673.

A partir de su publicación, esta Ley logró normar la contratación de obras, la adquisición de bienes, así como la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría¹¹⁶ y por primera vez de manera expresa excluye de la aplicación de procedimientos de contratación pública las adquisiciones de: “actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o las entidades del sector público.”¹¹⁷

Es decir, en los años 90, las adquisiciones de los productos y servicios comunicacionales que poseían presupuestos altos se los ejecutó sin contar con un procedimiento normado, lo que a nuestro parecer pudo ocasionar discrecionalidad y arbitrariedad en la administración pública.

¹¹³Ibíd., art. 5.

¹¹⁴Ibíd., arts. 7, 8 y 12.

¹¹⁵Ibíd., art. 40.

¹¹⁶Ecuador, *Ley de Contratación Pública*, Registro Oficial 501, Suplemento, 16 de agosto de 1990, art.1.

¹¹⁷Ibíd., art. 2.

Para el P.h.d. Miguel Vásquez, ex funcionario público de EP PETROECUADOR y catedrático de la Universidad Andina Simón Bolívar, la contratación de servicios y productos comunicacionales hace varios años atrás se lo realizaba de acuerdo a los criterios de cada una de las entidades contratantes, ya que al no estar incluido el procedimiento de comunicación social en la Ley u otra normativa legal dio cabida a que sea normado con políticas o disposiciones internas si así lo querían o simplemente compraban directamente. Aquí debemos acotar que no todas las entidades públicas debían aplicar esta Ley y algunas tenían privilegios tal cual fue el caso de las adquisiciones que realizaban las Empresas Públicas.

El 22 de febrero de 2001, se publica en el Registro Oficial Nro. 272, la Codificación de la Ley de Contratación Pública, la misma que se aplica para todos los contratos de bienes, servicios y obras que celebre el Estado, los organismos, dependencias y demás entidades públicas según la Constitución Política de 1998 y las que contaban en el Catastro de Entidades y Organismos del Sector Público. Para ello requerían de informes favorables emitidos por la Contraloría y la Procuraduría General del Estado, estableció condiciones para la participación de proveedores, la figura de los contratos complementarios, la terminación de los contratos y el tipo de responsabilidades. Los procedimientos que regulaban eran la licitación, concurso público de ofertas y los procedimientos especiales.

Esta Codificación al igual que la Ley de Contratación Pública de 1990 excluye a las contrataciones de comunicación social, textualmente el artículo 2 prescribe lo siguiente: “Tampoco se someterán a esta ley los contratos cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o las entidades del sector público”.¹¹⁸

Posteriormente, el 04 de agosto de 2008, se publicó en el Registro Oficial No. 395, la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, la misma que fue reformada el 14 de octubre de 2013, publicada en el Registro Oficial No.100 mientras que, el 12 de mayo de 2009, se expidió el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, publicada en el Registro Oficial No. 588.

Esta Ley y Reglamento General constituyeron normas jurídicas adaptadas al entorno vigente de la sociedad ecuatoriana determinando los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para adquirir o arrendar bienes, servicios,

¹¹⁸Ecuador, *Codificación de la Ley de Contratación Pública*, Registro Oficial 272, 22 de febrero de 2001, art. 2.

consultorías y obras, incorpora a los sectores vulnerables de la sociedad, el uso obligatorio del Sistema Oficial de Contratación Pública para transparentar los procedimientos de contratación, crea a la entidad rectora que inicialmente fue el Instituto Nacional de Contratación Pública “INCOP” y actualmente es el Servicio Nacional de Contratación Pública “SERCOP”, también incluyo las adquisiciones y procedimientos de régimen especial que no se encontraban reguladas en la Ley de Contratación Pública de 1990 y en la Codificación de la Ley de Contratación Pública de 2001 entre las que podemos mencionar a las actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las Entidades Contratantes.

En definitiva la expedición de la Ley de Contratación Pública en el Ecuador, desarrollada más tarde por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública es considerada como una herramienta legal del cual se sustenta la administración pública ecuatoriana para cumplir con su planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones promoviendo la producción nacional, la generación de empleo, el repotenciamiento de las industrias y el desarrollo de la economía, no obstante nos ha dejado la siguiente interrogante La normativa legal prescrita para el régimen especial de comunicación social así como sus procedimientos fueron debidamente establecidos para su aplicación?

3. Identificación del procedimiento de régimen especial de comunicación social en la normativa legal ecuatoriana

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece varios procesos para que las entidades contratantes puedan adquirir bienes, servicios, consultoría y obras; en nuestro trabajo de investigación lo hemos clasificado en régimen común, régimen especial y procedimientos especiales; los mismos que a continuación los identificaremos:

Régimen general o común.

- Procedimientos dinámicos: Catálogo electrónico y subasta inversa.
- Consultorías: Contratación directa, lista corta y concurso público.
- Procedimientos comunes: Ínfima cuantía, menor cuantía, cotización, licitación y ferias inclusivas.

Régimen especial.

- Fármacos.
- Seguridad interna y externa.
- Comunicación social.
- Asesoría y patrocinio jurídico.
- Obras artísticas, literarias o científicas.
- Repuestos y accesorios.
- Bienes y servicios únicos o proveedor único.
- Transporte de correo interno e internacional.
- Contrataciones entre entidades estatales.
- Instituciones financieras y de seguros del Estado.
- Sector estratégico.
- Contratos financiados con préstamos y cooperación internacional.

Procedimientos especiales.

Contratación integral por precio fijo, emergencia, arrendamientos de muebles, arrendamiento de inmuebles, adquisición de bienes inmuebles.

De los procedimientos expuestos nos centraremos en los de comunicación social, que forman parte del régimen especial prescrito en el artículo 2 número 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en sus procedimientos reglados en los artículos 68, 69, 70, 71, 88, 89, 90 y 91 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

3.1. El procedimiento de régimen especial de comunicación social

Pocos son los expertos que han logrado conceptualizar lo que es un régimen especial, la mayoría se han centrado en definirla como “Contratación directa” y también a establecer su forma de selección, a pesar de ello indicaremos las definiciones que vamos a tratar en esta investigación como régimen especial.

Para el tratadista José Pernas el régimen especial: “persigue que los entes del sector público realicen estas compras mediante una utilización eficiente de fondos

públicos y, asimismo, que quede garantizada la libre concurrencia entre los operadores económicos a la hora de concurrir a los procedimientos públicos”.¹¹⁹

Respecto a la contratación directa, el tratadista Julio Comadira y Hector Escola señalan que la contratación directa procede: “en razón del monto y otras causales”¹²⁰ además manifiestan que: “es la que la administración pública realiza con determinada persona, física o jurídica, que ella ha seleccionado discrecionalmente, y con la cual procurará llegar aún acuerdo conveniente, sobre las bases establecidas para la contratación a realizarse”.¹²¹

Similar concepto mantiene Miguel Marienhoff y Juan Carlos Cassagne, al establecer que la contratación directa es: “un acuerdo conveniente, en trato directo, con exclusión de puja o concurrencia”¹²² sustituyendo de esta manera al procedimiento dinámico o común.

Por su parte, el profesor Cassagne señala que: “la contratación directa constituye una especie de libre elección con base en un procedimiento reglado que puede prescribir la obligatoriedad o no de recabar varias ofertas y generar una concurrencia limitada de oferentes”.¹²³

El tratadista Ciro Guecha indica que la contratación directa “no obedece a un procedimiento estrictamente formalista o reglado” y que para obtener una selección efectiva del oferente se debería considerar la “experiencia, organización, equipos, plazo, precio”.¹²⁴

Para Ernesto Matallana la contratación directa es más técnica y señala sus etapas: “Viabilidad técnica, estudios previos, disponibilidad presupuestaria y vigencias futuras, acto administrativo justificando proceso de selección y suscripción del contrato”¹²⁵ y al criterio de selección del adjudicatario como: “aquella persona que mejores condiciones

¹¹⁹Jose Pernas García, *Contratación Pública Verde*, 1ra Edición (España: Impreso por Wolters Kluwer, 2011), 27.

¹²⁰Julio Rodolfo Comadira, Hector Jorge Escola y Julio Pablo Comadira, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I (Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012), 287.

¹²¹Ibíd., 875.

¹²²Miguel Marienhoff, *Tratado de derecho Administrativo*, Tomo III (Buenos Aires: 1970), 283.

¹²³Juan Carlos Cassagne, *El Contrato Administrativo*, Segunda Edición (Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2005), 81.

¹²⁴Ciro Guecha Medina, *Contratos administrativos control de legalidad de los actos precontractuales*, Tomo V (Bogotá: 2007), 207.

¹²⁵Ernesto Matallana Camacho, *Manual de Contratación de la Administración Pública*, Segunda Edición (Bogotá: 2009), 752-755.

y garantías presenta”¹²⁶ a la entidad contratante garantizando la mejor selección del proveedor y la calidad del bien o servicio a contratarse.

Frente a los conceptos expuestos, podemos definir que el régimen especial equivale a una contratación directa cuyo procedimiento es especial, rápido y simplificado empleado por el ente público para determinadas adquisiciones excepcionalmente, el mismo que puede o no cumplir con las formalidades establecidas para los procedimientos de régimen común y que a causa de su naturaleza promueve realizarlo con un proveedor que ha cumplido con todas las exigencias técnicas, legales y económicas.

En el ámbito internacional procedimos analizar la Ley de Contratación Pública en dos países cercanos al nuestro y detectamos que: En Chile, la Ley N° 19.886, establece procedimientos de contratación directa solamente sea realizado para determinadas adquisiciones y son las siguientes: Cuando no existen interesados, cuando un contrato se ha terminado o deba terminarse anticipadamente por falta de cumplimiento del contratante u otras causales, para casos de emergencia calificados por el jefe superior, para proveedores únicos, para personas jurídicas extranjeras, por confidencialidad, por la naturaleza de la negociación y cuando el monto de la adquisición sea inferior al límite que fije el reglamento. Por tanto, no contempla como procedimiento de régimen especial aquellas cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las Entidades Contratantes.

Otro caso similar se da en Colombia a través del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública que ha prescrito que la entidad estatal es quien deberá señalar a través de un acto administrativo la justificación para aplicar la contratación directa, sin embargo en ninguna parte del marco legal en mención indica que la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las Entidades Contratantes se puede contratar bajo este procedimiento. Es decir, tanto en Chile como en Colombia son escasas las adquisiciones de contratación directa y han excluido a las adquisiciones de productos o servicios comunicacionales.

¹²⁶Ibíd., 278.

En el Ecuador la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General instituyen al proceso de régimen especial de comunicación social y a sus procedimientos.

Al respecto el artículo 2 número 3 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública prescribe que los procedimientos de régimen especial deberán:

Someterse a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento General a esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos precontractuales de las siguientes contrataciones: [...] 3. Aquellas cuyo objeto sea la ejecución de actividades de comunicación social destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las Entidades Contratantes.¹²⁷

Podemos evidenciar que el artículo 3 del cuerpo legal en mención establece que los procedimientos de régimen especial deben ser aplicados bajo criterios de selectividad que hasta la presente fecha no se han reglamentado y que a pesar de ello algunas entidades contratantes han empleado bajo su criterio y responsabilidad un proceso de selectividad para la aplicación del régimen especial.

El régimen especial de comunicación social según lo prescrito por nuestra Ley de Contratación Pública únicamente debe ser aplicado para que el Gobierno y las entidades contratantes puedan posesionar o mantener las políticas del gobierno de turno como lo analizamos en el Capítulo primero el mismo que no se ha cumplido a cabalidad.

En cuanto a sus procedimientos el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública prescribe que se podrá aplicar como supletoria el régimen general para la aplicación de procedimientos de régimen general en caso de que no se describa o detalle algún procedimiento para el empleo de los procedimientos de régimen especial,¹²⁸ contar con estudios completos, términos de referencia o especificaciones técnicas, presupuestos actualizados y sus excepciones para iniciar con su fase precontractual,¹²⁹ la obligatoriedad de publicar en el Sistema Oficial de Contratación Pública los procedimientos de régimen especial y de no hacerlo

¹²⁷Ecuador, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, Suplemento, 04 de agosto de 2008, art. 2.

¹²⁸Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013, art. 68.

¹²⁹Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013, art.69.

inicialmente hacerlo posteriormente,¹³⁰ y que según lo prescrito en el artículo 70 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública “Las contrataciones previstas en el régimen especial, también podrán ser declaradas de emergencia, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en el artículo 57 de la Ley”.

Al respecto debemos señalar que hasta la presente fecha las entidades públicas no han empleado el procedimiento de emergencia para contratar productos o servicios comunicacionales pero si para contratar todo lo que previsto en el artículo 6 número 31 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública; como por ejemplo el procedimiento de emergencia Nro. EPMHVR-GG-2018-020-A, realizado por la Empresa Pública Municipal de Hábitat y Vivienda de Rumiñahui a causa del colapso del puente ubicado en la Av. General Pintag tramo Av. Luis Cordero calle Atuntaqui, sector el Choclo ocurrido el 16 de junio de 2018.

Para centrarnos en el tema de nuestra investigación el artículo 88 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública prescribe que:

Las contrataciones de estudios para la determinación de estrategias comunicacionales e información orientada a generar criterios de comunicación, información, imagen y publicidad comunicacional; y, la contratación de productos comunicacionales, servicios y actividades comunicacionales y de los medios para la difusión de los mismos, destinadas a la información de las acciones del Gobierno o de las Entidades Contratantes, se efectuarán de conformidad con los procedimientos previstos en esta sección.¹³¹

Es decir el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ha determinado que las entidades contratantes pueden emplear el procedimiento de régimen especial para contratar estudios, productos y servicios que técnicamente es el plan de comunicación plasmado en estrategias comunicacionales que vendrían a ser los productos y servicios comunicacionales como por ejemplo: La prensa escrita, radio, televisión, publicidad, industria gráfica y editorial, monitoreo de medios, marketing, comunicación digital, relaciones públicas, organización de eventos, ceremonial y protocolo, media training, responsabilidad social empresarial, coaching

¹³⁰Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013, art.70.

¹³¹Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013, art. 88.

ontológico, free press, clipping, etc.; tal cual lo definimos en el Capítulo primero de esta investigación.

En cuanto a los procedimientos de régimen especial de comunicación social el Reglamento General ha instituido a los siguientes: “Contratación directa” y “Proceso de selección”.

En el procedimiento de contratación directa de comunicación social prescrito en el artículo 89 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública hemos observado que en su número 3 tiene la palabra “urgente” al señalar que: “3. Por excepción, en casos considerados como urgentes, si la unidad responsable de la comunicación, imagen y publicidad institucional considerare que la contratación de los productos o servicios deben efectuarse por contratación directa y así se autorizare por parte de la máxima autoridad de la institución, particular que deberá constar en la respectiva resolución.”¹³²

Frente a ello emitimos el siguiente criterio: Las entidades públicas son las encomendadas a realizar las actividades de prestación de servicios y la producción de bienes de interés público y al ser financiadas o depender de recursos estatales deben obligatoriamente anclarse a la normativa legal prevista para su manejo y gasto; y es así que para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de sus necesidades institucionales planifican, aprueban, prevén recursos económicos y publican el Plan Anual de Contratación en el Sistema Oficial de Contratación Pública para ejecutarlo en un tiempo determinado; en caso de realizar las adquisiciones en mención de manera urgente y sin cumplir con los pasos descritos dan cabida a su discrecionalidad, arbitrariedad, mala aplicación, mal gasto público y a “la inseguridad jurídica que se

¹³²Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013, art. 89: Se encuentran sujetos al régimen de contratación directa: 1. Los estudios para la formulación de estrategias comunicacionales y de información orientada a generar criterios de comunicación, información, imagen y publicidad comunicacional, comprendiendo estos estudios, sondeos de opinión, determinación de productos comunicacionales, medios, servicios, actividades para su difusión y similares. 2. Los medios y espacios comunicacionales a través de los cuales se procederá a la difusión de la publicidad comunicacional. 3. Por excepción, en casos considerados como urgentes, si la unidad responsable de la comunicación, imagen y publicidad institucional considerare que la contratación de los productos o servicios deben efectuarse por contratación directa y así se autorizare por parte de la máxima autoridad de la institución, particular que deberá constar de la respectiva resolución. En el caso de contratación directa se observará el siguiente procedimiento: La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado revisará la petición de la unidad requirente e invitación y la oferta efectuada previamente que se adjuntarán a la misma, y, solicitará, de estimar pertinente que prosiga el proceso, la respectiva disponibilidad de fondos para atender el requerimiento, hecho lo cual emitirá una resolución fundamentada, señalando los motivos que le facultan para acogerse al régimen especial y adjudicará el contrato a la oferta presentada o declarará desierto el proceso, sin lugar a reclamo por parte del oferente invitado. En caso de que se declare desierto el procedimiento, la máxima autoridad podrá iniciar un nuevo proceso de contratación directa con otro oferente, siguiendo el procedimiento establecido en este artículo.

genera por el hecho de considerar la adquisición de “un bien o un servicio”¹³³ como urgente.

No obstante debemos tener claro que todas las adquisiciones relacionadas con la salud, educación, seguridad, comunicación, transporte, caminos, carreteras, energía, agua, etc., son de gran importancia porque responden a una necesidad colectiva y existente vinculadas con las garantías Constitucionales, motivo por el cual deben ser adquiridas en el tiempo planificado y nunca de forma imprevista o urgente para evitar la mala aplicación de la normativa legal de compra, la aplicación indiscriminada de los procedimientos de régimen especial “contratación directa”, a excepción de aquellas adquisiciones que por fuerza mayor o caso fortuito deban realizarlas como lo analizamos brevemente en uno de los párrafos iniciales de los procedimientos de régimen especial, la restricción de participación de proveedores, la centralización de compras en el mercado, etc.

En cuanto al procedimiento de contratación directa prescrito en el párrafo quinto del artículo 89¹³⁴ podemos decir que existe un procedimiento simple y rápido para su aplicación diferente a los procedimientos de régimen común porque la entidad contratante ya tiene conocimiento del proveedor con el cual suscribirá el contrato y todo su procedimiento puede ser realizado entre 1 a 5 días aproximadamente y se relaciona con el régimen común porque debe cumplir formalmente con todas las fases preparativa, precontractuales y contractual; en este tipo de procedimiento por lo general no existen preguntas ni aclaraciones, no solicitan convalidación de errores y califican directamente al oferente invitado; haciendo de este procedimiento la mejor opción para que las entidades públicas puedan realizar sus compras rápidamente.

En cuanto al procedimiento de selección de comunicación social prescrito en el artículo 90 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de

¹³³Carlos Baldeón, *La normalización como pilar innovador de la contratación pública*, Primera Edición (Quito: Corporación Editora Nacional, 2014), 39.

¹³⁴Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013, art. 89: [...]En el caso de contratación directa se observará el siguiente procedimiento: La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado revisará la petición de la unidad requirente e invitación y la oferta efectuadas previamente que se adjuntarán a la misma, y, solicitará, de estimar pertinente que se prosiga el proceso, la respectiva disponibilidad de fondos para atender el requerimiento, hecho lo cual emitirá una resolución fundamentada, señalando los motivos que le facultan para acogerse al régimen especial y adjudicará el contrato a la oferta presentada o declarará desierto el proceso sin lugar a reclamo por parte del oferente invitado. En caso de que se declare desierto el procedimiento, la máxima autoridad podrá iniciar un nuevo proceso de contratación directa con otro oferente, siguiendo el procedimiento establecido en este artículo.

Contratación Pública¹³⁵ al igual que el de contratación directa no tenemos mayor observación; ya que establece la contratación de productos y servicios comunicacionales, existe un mínimo y un máximo de ofertas que deberían participar y prevé un mecanismo o procedimiento precontractual de compra que la mayoría de las entidades públicas lo cumplen (estudio técnico, cálculo del presupuesto referencial, términos de referencia o especificaciones técnicas, certificación de no encontrarse en el catálogo electrónico, constancia en el Plan Anual de Compras, certificación presupuestaria e IVA, pliegos, resolución de inicio, acta de apertura de ofertas, acta de convalidación de errores, informe de convalidación de errores, informe de calificación de ofertas, resolución de adjudicación o declaratoria de desierto y su respectivo contrato).

En definitiva los procedimientos de régimen especial de comunicación social han sido aplicados por las entidades contratantes porque el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública les ha facultado legalmente y son recurrentes a causa de la potestad abierta que la misma normativa legal les otorga al establecer que las entidades contratantes pueden contratar directamente si considerare que la adquisición de un bien o servicio es urgente y es aquí precisamente que nos surge la necesidad de desarrollar la pregunta que inicialmente nos planteamos ¿La normativa legal

¹³⁵Ecuador, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013, art. 90: En el caso de que la entidad contratante optare por contratar productos comunicacionales y servicios comunicacionales a través de un proceso de selección, se observará el siguiente procedimiento: 1. La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, emitirá una resolución fundamentada, señalando los motivos que le facultan para acogerse al régimen especial aprobará los pliegos y dispondrá el inicio del procedimiento especial, estableciendo el cronograma para el proceso. 2. Una vez publicada la resolución, la entidad contratante procederá a invitar directamente al menos a 3 proveedores y máximo 5 inscritos en el Registro Único de Proveedores, adjuntando la documentación pertinente. 3. Las ofertas se presentarán en el lugar que se determine en los pliegos y hasta el día y hora previstos en los mismos, el cual no podrá exceder de 3 días contados a partir de la publicación de la resolución. 4. Recibida la oferta, la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado, aplicando los criterios de valoración previstos en los pliegos, seleccionará a la oferta que más convenga a los intereses institucionales, pudiendo al efecto apoyarse en una comisión técnica. 5. La adjudicación se efectuará al oferente que cumpla con todos los requisitos previstos en los pliegos, de conformidad con los parámetros de evaluación y tomando en cuenta el mejor costo, sin que el precio más bajo sea el único parámetro de selección, de conformidad con el numeral 18 del artículo 6 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. 6. La adjudicación podrá efectuarse por la totalidad de los productos o servicios requeridos o parte de ellos, de así convenir a los intereses institucionales. 7. La máxima autoridad o su delegado, mediante resolución motivada, adjudicará la oferta, aun cuando recibiere una sola, si ésta es conveniente a los intereses institucionales, o, declarará desierto el procedimiento, sin lugar a reclamo por parte de los oferentes. 8. En caso de que se declare desierto el procedimiento, la máxima autoridad podrá iniciar un nuevo proceso de contratación directa con otro oferente, siguiendo el procedimiento establecido en el artículo 89.

prescrita para el régimen especial de comunicación social así como sus procedimientos fueron debidamente establecidos para su aplicación?

Desde nuestra perspectiva legal debemos responder que no fueron concebida correctamente el proceso y los procedimientos de régimen especial de comunicación social en la normativa de contratación pública ecuatoriana así como lo son otros tipos de contratación prescritos en el artículo 2 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública “Fármacos, asesoría y patrocinio jurídico, obras artísticas, literarias o científicas, repuestos y accesorios, bienes y servicios únicos o proveedor único, transporte de correo interno e internacional, contrataciones entre entidades estatales, instituciones financieras y de seguros del Estado, sector estratégico, contratos financiados con préstamos y cooperación internacional” que deberían formar parte de los procedimientos de régimen común y con ello garantizar el cumplimiento de los principios de compra establecidos en los artículos 288 de la Constitución de la República del Ecuador y en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Hemos excluido las adquisiciones calificadas por el Presidente de la República como necesarias para la seguridad interna y externa del Estado de las indicadas en el párrafo anterior porque creemos que estas adquisiciones por el sigilo de la información que poseen las Fuerzas Armadas o la Policía Nacional deben ser tratadas acorde al tipo de reserva y como régimen especial caso contrario se ocasionaría incidencias graves y perjuicios al propio Estado y a sus habitantes.

El Servicio Nacional de Contratación Pública ha reportado que en el año 2017 el monto total de contratación pública alcanzo los 5 849.4 millones USD de los cuales aproximadamente el 3 704.1 millones de USD (63,3%) se realizaron por procedimientos de régimen común mientras que 2 145.3 millones USD (36,7%) por procedimientos de régimen especial del cual; 124.7 millones de USD fueron realizados por procedimientos de comunicación social.¹³⁶

A continuación, indicamos el cuadro estadístico de los procesos de régimen especial del año 2017 reportados por el Servicio Nacional de Contratación Pública:

¹³⁶Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, accedido el 27 de agosto de 2018, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/rendicion-de-cuentas-2017/>

Tabla 1. Cuadro estadístico de los procesos de régimen especial del año 2017

Procedimiento por régimen especial	No. Procesos	Presupuesto	Monto adjudicado	%Participación
Contratación interadministrativa	3.161	683	682,6	31,80%
Publicación especial	6.272	664,9	664,9	31,00%
Bienes y servicios únicos	2.830	245,2	244,2	11,40%
Contrataciones con Empresas Públicas Internacionales	15	177,2	177,1	8,30%
Comunicación social	3.029	125,4	124,7	5,80%
Repuestos o Accesorios	1.399	85,8	85,6	4,00%
Giro específico del negocio de empresas públicas	400	63,8	63,8	3,00%
Obras artística, científica o literaria	1.486	57,9	57,6	2,70%
Contratación de seguros	345	35,2	34,8	1,60%
Asesoría y patrocinio jurídico	118	7,8	7,7	0,40%
Cont. De instituciones financieras y de seguros del Estado	13	1,7	1,7	0,10%
Transporte de correo interno o internacional	24	0,6	0,6	0,00%
Total (Régimen especial):	19.092	2.148,40	2.145,30	100%

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública

Elaborado: Servicio Nacional de Contratación Pública

Es decir, los procedimientos de régimen especial de comunicación social realizados en el año 2017 ocupan el tercer lugar de los procedimientos de contratación pública empleado por las entidades públicas ecuatorianas.

Para el primer semestre del año 2018 se han incrementado la realización de los procedimientos de régimen especial según información proporcionada por la Mgtr. Silvana Vallejo Páez, Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública y señala que: En los últimos 6 años el 73% de los procedimientos de régimen especial realizados por las entidades contratantes fueron con un solo oferente y que el 11% lo realizaron con dos oferentes. En los años 2013 y 2017 bajo régimen común los contratos públicos sumaron a 23 000 millones de USD mientras que desde enero a julio del año 2018 la suma fue de 2 660 millones de USD y bajo régimen especial entre 2013 y 2017 el Estado gasto más de 16 000 millones de USD y que desde enero a julio de 2018 la suma es de 950 millones de USD por régimen especial. Las entidades que recurrentemente han empleado contrataciones directas son las Empresas Públicas de la Función

Ejecutiva, Administración del Estado y Municipios¹³⁷ tal cual lo ocurrido en los años 90.

Por ello es necesario que exista un mayor control de los procedimientos de régimen especial y se delimite la excepcionalidad para determinadas contrataciones ya que en el territorio ecuatoriano existen diversas personas naturales y jurídicas que pueden prestar servicios y productos de toda índole a las entidades públicas y privadas que han cumplido con todas las exigencias técnicas y legales de compra (Servicio de Rentas Internas y del Servicio Nacional de Contratación Pública).

Según datos reportados por el Servicio de Rentas Internas en el año 2017 el número de contribuyentes inscritos en el registro único de contribuyentes por ventanilla fue de 242.846 de los cuales el 95,8% corresponde a personas naturales y el 4,1% a sociedades, se incorporaron además 2.653 sociedades de la Economía Popular y Solidaria en el Régimen Impositivo Simplificado RISE y 513.918 contribuyentes actualizaron su registro único de contribuyentes por ventanilla, de los cuales el 92,7% corresponde a personas naturales y el 7,2% a sociedades¹³⁸. Y el número de proveedores registrados en el Servicio Nacional de Contratación Pública y que cuentan con el registro único de proveedores hasta el año de 2017 fue de 20.340 alcanzando un total de 305.971 proveedores registrados.

Frente a esta realidad y a las estadísticas expuestas nos damos cuenta de que existe un vasto grupo de proveedores en el mercado del territorio ecuatoriano que ofertan servicios, productos, bienes, etc., permitiendo que las características o especificaciones técnicas se homologuen, que exista la participación masiva de proveedores y la mejora de costo de oportunidad para el Estado a través de la aplicación de los procedimientos de régimen común: Catálogo electrónico y subasta inversa electrónica.

Desde el año 2008 paulatinamente el Servicio Nacional de Contratación Pública ha incluido en el catálogo electrónico bienes, productos y servicios para que sean adquiridos directamente por las entidades contratantes, actualmente existen más de 1.800 productos en los 57 catálogos distribuidos en 5 categorías y en el catálogo dinámico inclusivo (herramienta electrónica creada para favorecer y privilegiar las

¹³⁷ Ecuador, Canal 8 Ecuavisa, accedido el 31 de agosto de 2018, <https://youtu.be/CC4mwYrxd60>

¹³⁸Ecuador Servicio de Rentas Internas, accedido el 23 de agosto de 2018, <http://www.sri.gob.ec/web/guest/informe-de-labores>

adquisiciones de bienes y servicios de producción nacional y que son ofertados por los actores de la Economía Popular y Solidaria, artesanos, micro y pequeñas empresas, productores de exclusiva producción nacional) existen 24 catálogos y un total de 1.110 productos; a pesar de ello tanto el catálogo electrónico como el catálogo dinámico inclusivo no cubren la totalidad de las necesidades de las entidades contratantes, por ello es necesario que el ente rector de las contrataciones públicas continúe incrementando en el catálogo bienes, servicios y productos a fin de delimitar la aplicación de los procedimientos de compra, incluir a todo tipo de proveedor para fomentar la economía y la distribución igualitaria de los recursos económicos y facilitar la adquisición a las entidades contratantes.

En cuanto a los productos y servicios comunicacionales el Servicio Nacional de Contratación Pública en el año 2016 invitó a personas naturales o jurídicas para que participen en el catálogo dinámico inclusivo bajo la figura de asociación de la economía popular y solidaria la misma que hasta la presente fecha no ha sido concretada pero ya existe una iniciativa de inclusión en el catálogo.

El proceso de subasta inversa electrónica desde nuestra perspectiva es el segundo procedimiento que deberían aplicar las entidades contratantes para adquirir productos y servicios comunicacionales porque sus características técnicas se encuentran homologadas y además porque permite la inclusión y la participación a nivel nacional de oferentes, en cuanto a su procedimiento podemos indicar que cuenta con un tiempo prudente para la realización de la fase precontractual es decir; la entidad contratante previo cumplimiento de determinados documentos legales, técnicos y económicos dan a conocer su necesidad de adquirir determinado bien, servicio, etc., a través de una convocatoria dirigida para todos los oferentes que cuentan con el Registro Único de Proveedores y con el clasificador central de productos seleccionado con anterioridad por la entidad contratante, posterior a ello se cumple con la etapa de preguntas, aclaraciones y respuestas, con la elaboración y entrega de ofertas, con la apertura de ofertas, con la convalidación de ofertas, con la calificación de ofertas y su habilitación para la puja, o la negociación y con finalmente la suscripción del contrato caso contrario también podrán no habilitar las ofertas por incumplimientos técnicos o legales y declararlo desierto.

Por lo expuesto y toda vez que hemos analizado jurídicamente al procedimiento de régimen especial de comunicación social y hemos evidenciado que la normativa legal

prescrita, así como sus procedimientos no deben formar parte del régimen especial es necesario abordar la situación actual de compra de los procedimientos de régimen especial de comunicación social.

3.2. Situación actual del procedimiento de régimen especial de comunicación social

En pleno Siglo XXI y de acuerdo al análisis realizado en las páginas anteriores, el proceso y los procedimientos de régimen especial de comunicación social concebidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en su Reglamento General no cuentan con criterios de selectividad y con una justificación acorde para su aplicación permitiendo que las entidades contratantes interpreten y apliquen a su conveniencia los procedimientos de contratación directa y el de selección de comunicación social ocasionando la discrecionalidad y arbitrariedad en la administración pública cuando la razón de ser del régimen especial es la excepcionalidad.

Otro problema que hemos evidenciado se da a causa del artículo 89 número 3 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, por incluir la palabra “urgentes” al referirse a la adquisición de “productos y servicios”, al respecto es necesario indicar que la: “responsabilidad de la estandarización de los bienes y servicios le corresponde a la entidad contratante¹³⁹ así como también el procedimiento que se vaya a utilizar, por ende al permitir que la contratación directa se la emplee como urgente da cabida para que los servidores públicos contraten cualquier tipo de producto o servicio aplicando el régimen especial, transgrediendo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y a su mismo Reglamento General.

En el mismo artículo 89 observamos en su redacción que faculta a un servidor público de escala inferior a la máxima autoridad o su delegado decidir que la contratación de los productos o servicios se deben realizar mediante el procedimiento de contratación directa, contradiciendo los marcos legales jerárquicamente superiores como son la Constitución de la República del Ecuador, la Ley Orgánica de Servicio Público, su respectivo Reglamento General, al Estatuto del Régimen Jurídico

¹³⁹Inés Baldeón, *Sistema Nacional de Contratación Pública análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes* (Quito: MIKARIAN Trabajo Creativo, 2009), 40.

Administrativo de la Función Judicial, a las Normas de Control de la Contraloría General del Estado entre otras normas; que determinan que su vulneración acarrea la nulidad de pleno derecho del acto administrativo.

El manejo irresponsable de los recursos públicos por parte del gobierno es otro problema encontrado en este procedimiento ya que las entidades contratantes no emplean procedimientos comunes evitando que se genere el ahorro en las compras públicas y provocando el excesivo gasto público y el enriquecimiento exorbitante de un pequeño grupo de la sociedad.

A todos estos problemas se suma también la corrupción que nace en el corazón del ser humano y en sus concupiscencias echando por tierra no solo las leyes humanitarias, las leyes de santidad, justicia sino también las leyes de la administración pública.

John B. Thompson al respecto manifiesta que la corrupción es: “procesos de deterioro o decadencia moral”.¹⁴⁰

Desde la perspectiva contemporánea y laica, José María Tortosa plasma que la corrupción: “consiste en un enriquecimiento personal o en unos ingresos colectivos derivados de un acto que se aparta de lo legalmente establecido”.¹⁴¹

Desde esta perspectiva no es extraño mirar actualmente a nuestro alrededor actos de corrupción reflejados en cada nivel de nuestra sociedad, ya que a pesar de contar con avances tecnológicos, científicos e intelectuales, la moral del ser humano, sus principios y su ética profesional se han ido corrompiendo y más aún en los procesos de régimen especial de comunicación social.

Adentrándonos ya en la corrupción que se da en el ámbito de la contratación pública, hemos analizado a Luis Cevallos que puntualiza el siguiente concepto:

[L]a corrupción en la contratación pública comprende el conjunto de actos ilícitos o permisivos, contrarios a la ética y a la moral pública, generalmente motivados en el afán de lucro y de acrecentamiento del poder político, presentes en los procesos que generan relaciones contractuales y de negocios entre los particulares y las diversas instancias de la organización del Estado.¹⁴²

Es así que la corrupción se ha convertido en un huésped permanente en el espectro de la contratación pública reflejada en los actos administrativos realizados en

¹⁴⁰John B. Thompson, *El escándalo político Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Ediciones Paidós Ibérica SA (Barcelona-Buenos Aires-México: 2001), 51.

¹⁴¹José María Tortosa, *Corrupción*, Primera Edición (Madrid: Icaria Editorial SA, 1995), 18.

¹⁴²Luis Cevallos Cazar, “Corrupción en la contratación Pública”, en Seminario Internacional organizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES), *Reflexiones, experiencias y estrategias en torno a la corrupción*, Primera Edición (Quito: 1998), 181.

las entidades públicas como por ejemplo: Cuando las máximas autoridades abusando de su poder han direccionado las adquisiciones a su conveniencia empleando el régimen especial de comunicación social para satisfacer sus intereses y obteniendo un beneficio económico, en los proveedores corruptos que por contar con una afinidad personal, política y capital han centralizado las compras y los procesos de régimen especial de comunicación social, en los servidores públicos que han ocupado cargos para los cuales no están capacitados y que sin ética profesional se han dejado vislumbrar por los sobornos cuantiosos para aplicar procesos de régimen especial de comunicación social.

Bajo un contexto internacional pero común Yera y Pin manifiestan que en los actuales procedimientos públicos al no contar con bases técnicas y legales suficientes tientan tanto a los funcionarios públicos como a los proveedores para cometer actos de corrupción, creando consigo la distorsión de las compras públicas, la arbitrariedad, e incluso la tiranía.¹⁴³

Lo manifestado en líneas anteriores se puede reflejar en la fase preliminar y preparatoria de los procedimientos de régimen especial de comunicación social. Por lo general para la contratación de productos o servicios comunicacionales, en la fase preliminar y preparatoria las entidades contratantes del sector público, no cuentan con los estudios técnicos ni con los documentos legales que justifiquen su adquisición contraponiéndose totalmente con lo prescrito en la Constitución de la República del Ecuador, en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y en su Reglamento General llevando consigo el mal gasto público, la desinformación, a socapar los intereses políticos y a la publicidad engañosa dejando a un lado la misión principal de los productos o servicios comunicacionales que es informar, poseionar y dar a conocer las acciones del Gobierno Nacional o de las entidades, haciendo de este procedimiento un títere o ventrílocuo del medio del que todas las dependencias institucionales y políticos pueden hacer uso para cumplir con los planes operativos que no llevaron a cabo en los tiempos predeterminados y al enriquecimiento prematuro de pequeñas empresas o de proveedores por ello en el siguiente capítulo analizaremos como se realizaron los procedimientos de régimen especial de comunicación social en el gobierno del expresidente Eco. Rafael Correa Delgado y demostraremos la existencia de problemática expuesta.

¹⁴³Yera y Pin, “Los actos administrativos, actos y actuaciones de administración interna a cargo de los ministros de Estado”, en Roberto Jiménez, *Aportes para un estado eficiente* (Lima: González Gráficos, 2012), 521-568.

Capítulo tercero

Análisis de procedimientos de régimen especial de comunicación social en el Ecuador

Los procedimientos de régimen especial de comunicación social en el Ecuador han sido empleados recurrentemente y sin control alguno en estos últimos 10 años y actualmente son los más observados y auditados a causa de la centralización de este tipo de contratación pública en la familia Alvarado Delgado quienes manejaban el pautaaje, publicidad, cambio de imagen, logos, campañas publicitarias, spots, etc. de las entidades públicas en el gobierno del Eco. Rafael Correa Delgado expresidente del Ecuador.

Al respecto vamos a exponer información revelada por algunos medios de comunicación de los negocios y del enriquecimiento de la familia Alvarado Delgado.

La Revista Vanguardia en el año 2009 realizó un informe titulado “Los negocios de los Alvarado” basado en datos del Servicio de Rentas Internas y de la Superintendencia de Compañías evidenciando la creación de varias empresas de papel y del crecimiento económico acelerado de las empresas de la familia Alvarado por ello hemos creído pertinente incluir en esta investigación el contenido del informe publicado por la Revista Vanguardia:

La tarjeta de presentación de Uma Creativa, la firma que da cuerpo al contenido de las publicidades del Gobierno tiene una colorida imagen. La máscara de Diablo Uma, de doble cara y largos cuernos. Es un ser sobrenatural temido y adorado, su doble cara se presta a mil interpretaciones. Una de ellas es que atrae a los demonios. El Diablo Uma está al reverso de la credencial de Laura Guerrero, la gerente general, y del creativo Orlando Vega. Muchas de esas tarjetas fueron entregadas, desde hace dos años, a los encargados de la comunicación de entidades adscritas al Gobierno Uma absorbió discretamente la creación de las publicidades, cambio de imagen y logos en los ministerios e instituciones, hizo impresión de isotipos en miles de hojas, carpetas, tarjetas ... También propaganda como Patria, Bandera, Socio Ahorro, pagos de impuesto en el SRI o campañas publicitarias para promocionar, por ejemplo, la Constitución. Un Jerarca del régimen todavía recuerda que le pidieron ir a una agencia de publicidad para grabar un spot y cuando llegó lo dirigieron a las oficinas de Uma ... Dos años exitoso para los negocios. Pero Uma, en el ámbito societario, no existe. No hay registros de esa compañía utilizada por los encargados de la publicidad del Régimen, como Vinicio Alvarado, secretario de la Administración Pública, y Roberto Puga, subsecretario de Imagen y Publicidad. A que factura es Ilednym S.A. una firma

guayaquileña cuyo objeto social es “la compra, venta, administración, corretaje, alquiler, permuta y agenciamiento de bienes inmuebles”. Es lo que figura en la Superintendencia de Compañías, cuyo número de expediente es 126474. Laura Guerrero también es allí la gerente general. Ella es una publicista cercana a Vinicio Alvarado, pues trabajó en Percrea, hasta el 2007, una de las prósperas empresas de los hermanos Alvarado. En efecto, Vinicio Alvarado y Carlos Alvarado figuran como socios accionistas de esa compañía en un documento interno de la Superintendencia del 31 de marzo del 2008 (que tiene Vanguardia); es decir, 15 meses después de que Vinicio Alvarado entrara a la Secretaría General de la Administración. Orlando Vega, uno de los creativos de Uma-Ilednym, también fue empleado de los Alvarado en Creacional hasta el 2007, como consta en la retención del Impuesto a la Renta efectuado por el SRI. Ilednym fue creada el dos de abril del 2007, según consta en el Registro Mercantil de Guayaquil. La firma fue vendida en la estrecha oficina del abogado Roberto Estrada, ubicada en el quinto piso del edificio de la calle Vélez y Boyacá, en Guayaquil [...] Allí, desde donde se observa la calle Vélez, se especializan en crear empresas. Los primeros compradores de Ilednym fueron John Lilliegren y Kenneth Godwin. Lilliegren también fue empleado de Creacional, según consta, igualmente, en registros del SRI. La empresa, aún de papel costo 300 dólares, según se dijo a esta revista en la oficina del abogado Estrada. Lilliegren pasó a ser gerente general de la firma el 18 de abril de 2007, pero lo dejó cuatro meses después. Laura Guerrero fue nombrada gerente. Ese año la empresa pagó 7 198,99 dólares por Impuesto a la Renta. Su crecimiento, al año siguiente desafió cualquier manual de empresas exitosas, pues pagó 95 501,04 dólares al SRI. Lo curioso es que Ilednym es un contribuyente no ubicado por Rentas. El SRI no lo incluye en la Lista Blanca, lo cual significa que tiene algún problema: no ha sido ubicado. La explicación parece ser que la empresa tiene tres direcciones en Guayaquil [...]. En Quito, en cambio Ilednym tiene una sola dirección desde el 15 de junio del 2008, cuando Laura Guerrero alquiló, a nombre de esa firma, el séptimo piso del edificio Tarqui, ubicado en la calle Santa María y Ave, Amazonas. En sus puertas de vidrio no figura nombre de empresa alguna. En el sexto piso funciona el Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social, y en los tres primeros el Banco del Austro. La señora Guerrero alquiló ese espacio de 341 metros cuadrados durante dos años y paga mensualmente 1 500 dólares [...]. Al marcar los números de Ilednym, la grabación dice “Usted se ha comunicado con Uma Creativa. Si conoce ...” Es Ilednym, y no Uma, la empresa que ha facturado-según documentos a los que accedió Vanguardia-a la Senami, los ministerios de Coordinación de los Sectores Estratégicos, el de Coordinación de Desarrollo Social... Un caso prueba que Ilednym y Uma son lo mismo. El 27 de septiembre del 2007, Nathalie Cely solicita a José Rosero, secretario Técnico de su ministerio, servicios de diseño e impresión de Portadas. El contrato de prestación de servicios llegó 24 horas después en una hoja con logos de las dos empresas (ver facsímil). La orden de trabajo salió el mismo día y en ella se lee que la entrega se hará cuatro días después. Como efectivamente ocurrió, según el acta de entrega recepción. La factura de Ilednym, Nro. 41, salió de sus oficinas el 9 de octubre. El Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social la canceló un día después. El costo del trabajo fue de 1 641 dólares. El éxito de Ilednym, manejado por personas cercanas a los Alvarado, se ha repetido en las empresas que el Secretario de la Administración Pública reconoció, como suyas, en su declaración de bienes hecha en la Notaría de Samborondón. El formulario del documento notariado de Vinicio Alvarado, presentado el 10 de enero de 2007, indica que tiene inversiones en tres empresas: Creacional, Edit Target y Adoquinex. Percrea no figura a pesar de que él aparece como socio, como ya fue anotado. En el mismo documento, de 7 páginas, él declara un rendimiento en Creacional de 93 240, 72 dólares en el 2006 [...]. La empresa ha crecido y lo demuestra el pago de rentas en el SRI del 2008. De 34 236,99 dólares declarados como renta, en el 2007, pasó en el año 2008 a 163177, 70. En ese mismo año, Rivas Herrera declaró 104486,65 dólares y Norlop 127842,05 dólares [...]. Lo cierto es que Percrea también incrementó

las cifras de su declaración del Impuesto a la Renta. En el 2006, año de la campaña electoral en que ganó por primera vez Rafael Correa, pagó 7894,36 dólares. En el 2007 subió a 14341,52 dólares y el año pasado llegó a 76880,86 dólares. Así se suman los impuestos, Creacional y Percrea pagaron al SRI 240058,56 dólares en el 2008: el mejor año en su historia. ¿Cuánto representa esto en monto de negocios? Una cifra totalmente arbitraria, dada por una empresa de publicidad a Vanguardia, dice que 105000 dólares de pago de impuesto a la renta representan una facturación de unos 24 millones de dólares.¹⁴⁴

El Universo en su nota “Firmas ligadas a Fernando y Vinicio Alvarado en la ruta de los recursos públicos” revela más información de las empresas de los Alvarado, de las transferencias económicas, de la participación de entidades públicas, da a conocer el informe de la Unidad de Análisis Financiero y Económico e indican la indagación previa iniciada por parte de la Fiscalía General del Estado:

Desde los medios públicos e incautados, manejados por la Secom, se hicieron transferencias por \$5,8 millones a empresas de publicidad o de transporte, las que finalmente traspasaron al menos \$500 mil a empresas ligadas a los hermanos Fernando y Vinicio Alvarado Espinel, exsecretarios de Comunicación y de la Administración Pública y también exministros de Turismo en el gobierno de Rafael Correa Delgado. Así se desprende de un informe enviado por la Unidad de Análisis Financiero y Económico (UAFE) a la Fiscalía General del Estado, que inició una indagación previa para investigar a los dos exfuncionarios de mayor confianza del expresidente Correa. Según el documento calificado como “reservado” la compañía Creacional S.A. registró ingresos por \$155 millones entre el 2010 y el 2017. Esta compañía tiene como accionista mayoritario a Vinicio Alvarado, a quien se le detectaron movimientos considerados por la UAFE como “inusuales” en sus cuentas bancarias que reportaron \$1,4 millones de ingresos en el periodo analizado, mientras que Fernando tuvo \$808 mil. La UAFE detalla en su informe “Reporte de Operaciones Inusuales e Injustificadas N. ROII2018-003”,- difundido el martes antes de que Fiscalía confirme su recepción-que los medios públicos Cadena de televisión Canal 10, Compañía de televisión Teledos (Gamatv) y diario El Telégrafo realizaron transferencias por \$4,8 millones a la agencia McCann Erickson del 2011 al 2017. Esta agencia a su vez, contrato por 1,3 millones a Vértigo Films, la productora en la que laboró la hija de Vinicio Alvarado, Marcia Alvarado Vásconez. En su biografía, ella señala que se desempeñó como “productora ejecutiva de All you need is Ecuador, la publicidad de turismo más grande en la historia del país. Esta campaña se realizó entre 2014 y 2016 y estuvo a cargo del Ministerio de Turismo, entidad que en ese periodo fue dirigida primero por Vinicio y después por Fernando Alvarado. La agencia McCann Erickson, según la UAFE, transfiere recursos por \$32.453 a las empresas Flumiradio, Quetevé S.A. y Percrea, empresas vinculadas a la familia Alvarado. Los canales TC Mi Canal y Gama TV, manejados por la Secom a través del Fideicomiso AGD/CFN Medios, también le hicieron transferencias a la empresa Creacional, de Vinicio Alvarado, por \$446 mil en el periodo 2010-2016. Esta compañía también registra, según la UAFE ingresos por \$90 mil provenientes de Televisión Satelital, la empresa que fundaron el exvicepresidente Jorge Glass y su tío Ricardo Rivera. Diario El Telégrafo también realizó transferencias a la empresa de transporte Vialmesa, por \$326 mil entre 2014 y 2016, según el informe de la UAFE, que detalla los envíos que luego hizo Vialmesa a dos hijos de Fernando Alvarado Espinel.

¹⁴⁴ “Los negocios de los Alvarado”, Vanguardia, 20 de octubre de 2009,16-21.

Esta empresa, según una investigación de este Diario publicada en el 2012, contrató a José Francisco Alvarado Echeverría como asesor jurídico para la creación de la compañía. Vialmesa acaparó los contratos para el transporte de urea del país, por más 3 millones. El informe de UAFE menciona también las cuentas y movimientos financieros de los hermanos Alvarado, y resalta que en el 2013 Vinicio Alvarado aumentó en el 558% sus ingresos, pues pasó de \$80 mil en el 2012 a \$531 mil al año siguiente. En cambio, Fernando declaró ingresos por \$495 mil, pero la base de datos de la UAFE registra que entre 2010 y 2016 ingresaron a sus cuentas \$634 mil. También se analizan las cuentas de otros familiares, entre ellos su hermano Marcos Humberto. Consta además Catalina Recalde y Marcia Alvarado, esposa e hija de Vinicio; Betty Echeverría, esposa de Fernando; y la madre de los exfuncionarios, Daisy Espinel Álvarez, exembajadora de Ecuador en Costa Rica en 2015 y socia también de Creacional. Las empresas analizadas por la UAFE y ligadas a la familia Alvarado son Mundo Ferretero, Percrea, Flumiradio, Creacional, Ferremundo, Quetevé y otras. También se analizó a Mc Cann Erickson y Vertigo Films. De estas compañías, Mundo Ferretero ocupa el primer lugar como beneficiaria de transferencias financieras realizadas por entidades del Estado con un monto de \$6,5 millones. Le sigue Percrea con \$460 mil y Flumiradio con \$41 mil. En el análisis, se detectó que la constructora Norberto Odebrecht investigada por sobornos en seis países, entregó \$136 mil a la empresa Arkae, de Humberto Alvarado; y \$441 mil a Creacional, del 2013 al 2016.¹⁴⁵

La Hora en su nota titulada “Los Alvarado y su peso en el mundo de la publicidad” menciona de la misma forma el informe presentado por la Unidad de Análisis Financiero y Económico, la indagación previa que lleva a cabo la Fiscalía General del Estado y añade información otorgada por empresarios anónimos:

Según empresarios de la publicidad, que exigieron el anonimato, el mercado publicitario estaba altamente influenciado por Uma Creativa, una compañía muy cercana a Vinicio Alvarado, que actualmente ha dejado de tener actividades. De hecho, el 20 de julio de 2008, El Universo publicó una noticia en la que relataba que exempleados de la agencia Creacional, en la que Vinicio Alvarado aparece como dueño del 98,5% del paquete accionario, empezaron a trabajar en UMA creativa para “idear”, según el rotativo guayaquileño, las propagandas del Gobierno. Según los testimonios recabados por La Hora Uma Creativa y Creacional tuvieron un rol fundamental en el mercado de la publicidad durante esta década. Uma habría conectado a agencias y productoras con ciertos proyectos. Pero para hacerlo cobraban un porcentaje de los contratos por esos servicios, que según se conoce podían llegar a 17%.¹⁴⁶

En esta década también debemos sumar las disposiciones emitidas a través de oficios y de la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el

¹⁴⁵“Firmas ligadas a Fernando y Vinicio Alvarado en la ruta de los recursos públicos”, Universo, 02 de febrero de 2018 <https://www.eluniverso.com>

¹⁴⁶“Los Alvarado y su peso en el mundo de la publicidad”, La Hora, 14 de septiembre de 2018, <http://lahora.com.ec/esmeraldas/noticia/1102132923/los-alvarado-y-su-peso-en-el-mundo-de-la-publicidad>

Servicio Nacional de Contratación Pública para la realización de los procedimientos de régimen especial de comunicación social que señalan lo siguiente:

El Dr. Vinicio Alvarado Espinel, Ex Secretario Nacional de la Administración Pública con Oficio Nro. SNA-O-11-00125, de 03 de febrero de 2011, hizo un llamado de atención a las entidades del sector público y solicitó consultar primero a Editogram S.A. para las contrataciones de impresión de libros, insertos, periódicos, etc., textualmente el oficio en mención dice:

El motivo del presente es para hacer un llamado de atención sobre los gastos en los que incurren las distintas instituciones a las que ustedes representan, en materiales, promocionales, publicaciones, souvenirs y otro tipo de impresiones. Es importante recalcar que debemos aplicar al máximo criterio de austeridad y eficiencia en dichas inversiones dando muestras más bien de sobriedad y sencillez para lo cual se debe analizar primero su pertinencia, necesidad, estilo y costo de elementos mencionados. Por otro lado quiero informarles que a partir de marzo estará ya en funcionamiento la más moderna imprenta del país adquirida por el Estado ecuatoriano a través de Editogram S.A. (Editorial de El Telégrafo y de PP), la misma que estará en capacidad de dar servicio a todo el Estado ecuatoriano para la impresión de libros, insertos, periódicos, etc.; por tanto les comunico que a partir de esa fecha, previo a cualquier solicitud de impresión a proveedores privados deberá consultarse con dicha editora la factibilidad de realizar el trabajo. El cumplimiento de esta recomendación será cuidadosamente observada.¹⁴⁷

El 21 de mayo de 2015, con Oficio Nro. SNAP-CNGM-2015-0002-O, el Sr. Eduardo Nuques Sangster, Coordinador Nacional de Gestión de Medios emitió directrices para la evaluación de la planificación de campañas a nivel de medios de comunicación y el control de la inversión publicitaria sustentado en el artículo 9 del Acuerdo Ministerial Nro. 571 y dispuso su cumplimiento. En este tiempo si las entidades públicas no contaban con la aprobación y autorización del Coordinador Nacional de Gestión de Medios no podían realizar las campañas en medios y su trámite duraba meses si no se contaba con los contactos que centralizaban también estas compras.

El 12 de febrero de 2016, con Oficio Nro. SNAP-SNADP-2016-000068-O, el Sr. Pedro Solines Chacón, Secretario Nacional de la Administración Pública vuelve a centralizar las adquisiciones de comunicación social disponiendo lo siguiente:

¹⁴⁷Ecuador Secretaria Nacional de la Administración Pública, "Oficio", Nro. SNA-O-11-00125, 03 de febrero de 2011.

“Por instrucción presidencial, con la finalidad de optimizar y hacer más eficiente el uso de los recursos del Estado, se dispone con carácter de obligatorio que a partir de la presente fecha, todos los presupuestos, gastos, inversiones y pagos por concepto de contratación de servicios de encuestas, mediciones, estudios cuantitativos y cualitativos de cualquier naturaleza, relacionados con el gobierno o sus instituciones, sean coordinados previamente y autorizados por el señor Omar Simón Campaña, Secretario Particular de la Presidencia. Su implementación deberá hacerse cumpliendo todos los requisitos legales administrativos pertinentes”.¹⁴⁸

En cuanto a la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública el artículo 110¹⁴⁹ prescribe que las entidades contratantes no podrán contratar salas VIP, salas lounge, espacios VIP, espacios lounge, requerimientos VIP y cualquier otro requerimiento que pueda considerarse ostentoso o innecesario; y, de ser necesario deberán solicitar la autorización por parte de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (mediante Decreto Presidencial Nro. 5, de 24 de mayo de 2017 el Lic. Lenin Moreno Garcés, Presidente de la República del Ecuador suprimió la Secretaria Nacional de la Administración Pública).

Es decir en la década del gobierno ejercido por el Eco. Rafael Correa Delgado existió presión, silencio e impunidad en la aplicación de los procedimientos de régimen especial de comunicación social, así como la transgresión de la Ley y del Reglamento a través de normas y actos públicos de menor jerarquía que también lo podemos demostrar con los procedimientos realizados y publicados por la administración pública ecuatoriana en el portal del Sistema Oficial de Contratación Pública; en tal virtud, pasaremos a mencionar algunos de ellos.

1. Resumen del procedimiento de régimen especial de comunicación social contratación directa codificado SNC-SBNC-2014-073 realizado por la Secretaria Nacional de Comunicación

Invitación. La entidad invita a Editogran S.A. para que presente su oferta en el procedimiento de régimen especial de comunicación contratación directa para la contratación del servicio de impresión de “El Ciudadano regular, kichwa y especial”.

¹⁴⁸Ecuador, Secretaria Nacional de la Administración Pública, “Oficio”, Nro. SNAP-SNADP-2016-000068-O, 12 de febrero de 2016.

¹⁴⁹Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública, *Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución Nro. RE-SERCOP-2016-0000072*, 31 de agosto de 2016, art. 110.

Resolución de inicio. El 10 de junio de 2014, con Resolución No. SNC-SBNC-2014-073, la máxima autoridad de la entidad autorizó el inicio del proceso de régimen especial de comunicación por invitación directa al oferente Editogran S.A., aprobó los pliegos y conformo una comisión técnica

Pliegos. Los pliegos fueron elaborados en un formato establecido por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

Términos de referencia. Los términos de referencia elaborados por la entidad cuentan con antecedentes, objetivo general, alcance, metodología, proceso, público objetivo, lugar, productos o servicios esperados, recursos, plazos de ejecución, presupuesto, forma y condiciones de pago.

Certificación presupuestaria. La entidad emite la certificación presupuestaria con el memorando Nro. SNC-DFIN-2014-0153-M, de 18 de febrero de 2014.

Con memorando Nro. SNC-CGAJ-2014-0103-M, de 01 de abril de 2014, la Coordinación General de Asesoría Jurídica certifica que el área requirente cuenta con los documentos preparatorios para la realización del procedimiento de régimen especial de comunicación social entregado con memorando Nro.SNC-SUBMI-2014-000187-M, de 20 de marzo de 2014, los documentos entregados fueron: Propuesta de la empresa, memorando de solicitud de certificación presupuestaria, memorando de solicitud de certificación PAC, certificación presupuestaria, certificación PAC y términos de referencia.

Acta de preguntas y aclaraciones. La comisión técnica designada por la máxima autoridad el 26 de junio de 2014 respondió a dos preguntas realizadas por el oferente en cuanto al gramaje del papel y el formato de impresión de los ejemplares.

Oferta económica. El oferente público en el Sistema Oficial de Contratación Pública su oferta económica por el valor de 454 796.60 USD.

Calificación. El 23 de julio de 2014 con informe de calificación de oferta y con memorando Nro. SNC-DCMI-2014-0009-M, procedieron a calificar la oferta presentada por Editogran S.A. concluyendo que la oferta emitida por el oferente invitado, SI cumple con los parámetros técnicos y legales requeridos en los pliegos; así como también se ajusta al presupuesto referencial de la Secretaria Nacional de Comunicación, por lo que se recomienda la adjudicación del proceso.

Resolución de adjudicación. El 24 de julio de 2014 con Resolución Nro. SNC-SBNC-2014-107, la máxima autoridad procedió adjudicar a Editogran S.A. por el valor

de 454 796.60 USD, con un plazo de ejecución hasta el 31 de diciembre de 2014, designo el administrador del contrato, dispuso la elaboración del contrato y dispuso la entrega de clave de administrador de contrato para la publicación de la fase contractual en el Sistema Oficial de Contratación Pública.

Contractual. El 06 de agosto de 2014 la entidad contratante y Editogran S.A. suscribieron el contrato Nro. 0036, con memorando Nro. SNC-SECOM-2014-000292-A-M, de 24 de noviembre de 2014, se designó al técnico para la suscripción de las actas de entrega, el 31 de diciembre de 2014 el contratista presenta su informe del servicio prestado y concluye con la entrega de la totalidad de ejemplares, el 31 de diciembre de 2014 el administrador del contrato, el técnico y el contratista suscribieron el acta de entrega recepción final y el administrador del contrato publicó también todos los comprobantes de pago y las facturas generadas.

2. Resumen del procedimiento de régimen especial de comunicación social por selección codificado REG-MT-0023-2015 realizado por el Ministerio de Turismo

Necesidad. El Ministerio de Turismo de acuerdo al Plan Anual de Contrataciones requiere la “Contratación de una agencia de publicidad que se encargue de la creatividad, producción y pauta en medios ATL BTL y digital de la campaña internacional all you need is Ecuador”, de acuerdo con la certificación Nro. PAC-MT-2015-061, de 25 de marzo de 2015.

Certificación presupuestaria. El Director Financiero (e) del Ministerio de Turismo, mediante certificación presupuestaria Nro. 336, de fecha 25 de marzo de 2015, emite certificación de disponibilidad de fondos por un valor de 11' 000 000.00 USD con cargo a la partida Nro. 56 00 002 002 730218 1701 001 0000 0000 denominada “Publicidad y propaganda en medios de comunicación masiva”.

Informe técnico. El 25 de marzo de 2015 la entidad contratante elaboro un informe técnico que concluyo y recomendó: La presente acción se ha planificado de acuerdo con la Misión del Ministerio de Turismo del Ecuador, atribuciones y responsabilidades del Viceministerio de Promoción Turística y la Dirección de Imagen y Promoción. La campaña “All you need is Ecuador” 2015 permitirá dar mantenimiento y continuidad a la imagen y promoción turística del destino Ecuador de manera sistemática y estratégica e influir en los potenciales turistas internacionales, en su

interés, conocimiento y posicionamiento del destino. Recomendando se dé continuidad al procedimiento para la contratación requerida.

Informe de idoneidad. El 26 de marzo de 2015, se suscribe el informe de idoneidad y se concluyendo que de acuerdo con los puntos tratados y a que las empresas seleccionadas se alinean a los requerimientos del MinTur para desarrollar de mejor manera los servicios requeridos, basados en su amplia experiencia capacitado equipo humano se recomienda invitar a cuatro proveedores para que presente sus muestras, siendo invitadas las siguientes empresas: Mc CANN ERICKSON ECUADOR PUBLICIDAD S.A., con RUC Nro. 0990067279001; MEC (NORLOP THOPSON ASOCIADOS S.A.), con RUC Nro. 0990131775001; KOENIG & PARTNERS S.A., con RUC Nro. 0991321489001; y MARKPLAN MARKETING Y PLANIFICACIÓN S.C.C. (MARKPLAN), con RUC Nro. 1791286782001.

Términos de referencia. El 25 de marzo de 2015, se elaboraron los términos de referencia para la “Contratación de una agencia de publicidad que se encargue de la creatividad, producción y pauta en medios ATL BTL y digital de la campaña internacional all you need is Ecuador”.

El 26 de marzo de 2015 con memorando Nro. MT-DIP-2015-0021, se solicitó disponer el inicio el proceso para la “Contratación de una agencia de publicidad que se encargue de la creatividad, producción y pauta en medios ATL BTL y digital de la campaña internacional all you need is Ecuador” y mediante sumilla inserta en el mismo documento la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Turismo dispuso revisar la documentación y continuar con el trámite.

Resolución de inicio. El 27 de marzo de 2015, con Resolución de Inicio Nro. DA-MT-2015-089, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Turismo resolvió: Acogerse al régimen especial por selección, dar inicio al proceso de contratación Nro. REG-MT-0023-2015, con presupuesto referencial de 9' 814 964.29 USD más IVA, plazo de ejecución 225 días contados a partir de la suscripción del contrato, aprobar los pliegos, invitar a los siguientes oferentes: Mc CANN ERICKSON ECUADOR PUBLICIDAD S.A., con RUC Nro. 0990067279001; MEC (NORLOP THOPSON ASOCIADOS S.A.), con RUC Nro.0990131775001; KOENIG & PARTNERS S.A., con RUC Nro. 0991321489001; y MARKPLAN MARKETING Y PLANIFICACIÓN S.C.C. (MARKPLAN), con RUC Nro. 1791286782001, conformar

la comisión técnica y solicitar la publicación de los documentos preparatorios en el Sistema Oficial de Contratación Pública.

Preguntas, respuestas y aclaraciones. El 06 de abril de 2015, la comisión técnica procedió a contestar las preguntas realizadas por los oferentes y se entregó de forma física el brief conforme consta en acta Nro.1.

Apertura de ofertas. El 13 de abril de 2015, con acta Nro. 2 la comisión técnica procedió con la apertura de las ofertas presentadas.

Convalidación de errores. El 14 de abril de 2015, con acta Nro.3 la comisión técnica solicitó a los oferentes KOENIG & PARTNERS S.A., MARKPLAN MARKETING & PLANIFICACION S.C.C y MC CANN ERICKSON ECUADOR PUBLICIDAD S.A. convalidar las ofertas presentadas.

Calificación. El 22 de abril de 2015 con acta de calificación nro. 4 la comisión técnica concluyó que del análisis realizado se desprende que la oferta presentada por la agencia publicitaria MC CANN ERICKSON ECUADOR PUBLICIDAD S.A., presenta las mejores condiciones presentes y futuras y recomiendan adjudicar a favor del mencionado oferente por el valor de 9' 814 964.29 USD más IVA. El 23 de abril de 2015, mediante informe de calificación del proceso de contratación de régimen especial por selección Nro. REG-MT-0023-2015, se ratificaron en la conclusión y recomendación realizada por la comisión técnica.

Resolución de adjudicación. El 23 de abril de 2015, con Resolución de adjudicación Nro. DA-MT-2015-130, la Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Turismo resolvió acoger la recomendación realizada por la comisión técnica, adjudicar a MC CANN ERICKSON ECUADOR PUBLICIDAD S.A. la creatividad, producción y pauta en medios ATL BTL y digital de la campaña internacional all you need is Ecuador”, por el valor de 9' 814 964.29 USD más IVA, plazo de ejecución 225 días contados a partir de la suscripción del contrato, la notificación de la adjudicación, la elaboración del contrato, la designación del administrador del contrato y la entrega de su clave para la publicación de los documentos contractuales en el Sistema Oficial de Contratación Pública.

Protocolización del contrato. El 21 de mayo de 2015, con Nro. 2015-17-01-040-P01949 fue protocolizado el contrato cuyo objeto fue “Agencia publicitaria que se encargue de la creatividad, producción y pauta en medios ATL,BTL y digital de la campaña internacional all you need is Ecuador” suscrito por la Doctora María Dolores

Luzuriaga Naranjo, Coordinadora General Administrativa Financiera del Ministerio de Turismo y el Sr. Mario Javier Benavente Cannon presidente de la Compañía Mc Cann Erickson (Ecuador) Publicidad S.A., cuya cuantía fue de 9 814 964.29 USD.

Se encuentran publicados en el Sistema Oficial de Contratación Pública las ofertas de los oferentes, el contrato, la póliza de fiel cumplimiento del contrato, las actas de entrega recepción parcial, la acción de impugnación, la designación del técnico, oficio del contratista KOENIG & PARTNERS S.A., escritura, informe administrativo financiero, informe de la Subsecretaria de Promoción, informe de Talento Humano, normativa, recurso de apelación, providencias desde la 1 hasta la 8, acta de entrega recepción definitiva de 15 de enero de 2016 y otros documentos, CUR de pago, facturas.

Según declaraciones del Dr. Enrique Ponce De León Roman, Ministro de Turismo la campaña “All you need is Ecuador” tuvo un impacto mínimo y su costo no se justifica existiendo un mal gasto público por parte de la entidad. Actualmente el Ministerio cuenta con 5 millones de dólares para su publicidad y trabajará con el sector privado para promover el turismo en el país además menciona que se creará la empresa turística Protur que reemplazará a la Empresa de Ferrocarriles del Ecuador.

Hemos querido indicar procedimientos de régimen especial de comunicación social ejecutados por la Secretaria Nacional de Comunicación y por el Ministerio de Turismo por vincularse con los negocios de la familia Alvarado, ya que de lo analizado inicialmente en el Capítulo tercero los hermanos Alvarado tuvieron notables cargos públicos en el gobierno de Correa lo que les permitió maniobrar a su conveniencia y beneficio las compras de productos y servicios comunicacionales es decir las contrataciones directas que las entidades públicas tuvieron que realizar con los familiares o personas de confianza de los Alvarado.

También existen otras contrataciones realizadas en el sector público que se relaciona con nuestra investigación y lo señalaremos brevemente:

-El contrato suscrito en el año 2014 entre la Secretaría Nacional de Comunicación y el Sr. Carlos Alberto Correa Guerra para "La realización, coordinación, planificación y ejecución del evento denominado Informe a la Nación" por un valor de 38 500.00 USD, al respecto debemos señalar que este mismo contratista en el año 2016 fue adjudicado con el contrato para la logística de los enlaces sabatinos por un valor de un millón de dólares aproximadamente.

-El contrato suscrito en el año 2015 entre la Secretaría Nacional de Comunicación y el Sr. Juan Ernesto Guerrero Bravo para la "Organización y producción del Informe a la Nación" por un valor de 88 166.00 USD; y,

-El contrato suscrito en el año 2016 entre la Secretaria Nacional de la Administración Pública y Koenig & Partners para "La producción y montaje para el Informe a la Nación" por el monto de 60 000.00 USD, también están los contratos de las ferias ciudadanas realizadas particularmente por los Ministerios Coordinadores, etc. todos estos contratos que tenían algo en común "un presupuesto alto para su realización".

La contratación pública debe dejar de ser vista como un negocio que permite obtener beneficios de toda índole para que continúe siendo ideada como una herramienta legal de vital importancia para que el Estado pueda cumplir sus objetivos administrando correctamente los recursos públicos y económicos que comprometen el patrimonio y el interés colectivo; por ello es necesario que exista una reforma global de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y de la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública y excluyan del régimen especial no únicamente al proceso de comunicación social y a sus procedimientos que tantos problemas ha generado en la administración pública, en la sociedad de manera silenciosa y en la economía del País, sino también a los procesos y procedimientos de fármacos, asesoría y patrocinio jurídico, obras artísticas, literarias o científicas, repuestos y accesorios, bienes y servicios únicos o proveedor único, transporte de correo interno e internacional, contrataciones entre entidades estatales, instituciones financieras y de seguros del Estado, sector estratégico, contratos financiados con préstamos y cooperación internacional; a fin de contrarestar la problemática existente y normar el mecanismo adecuado para la aplicación de la excepcionalidad del régimen especial.

También es menester emplear las buenas prácticas de políticas de compras internas y externas, incorporar nuevos mecanismos o herramientas administrativas para el debido uso de los recursos estatales, impulsar la economía incluyendo a los sectores vulnerables de la sociedad en las compras públicas, fomentar la utilización o el empleo de los procedimientos de régimen común, establecer sanciones más severas para las entidades contratantes como para los contratistas, así como también controlar,

verificar, reportar, vigilar y fiscalizar la correcta aplicación de los procedimientos de contratación pública no solamente por el ente rector y otros entes públicos sino también por las veedurías ciudadanas.

Y para finalizar este trabajo de investigación en el Capítulo cuarto vamos a proponer una guía práctica que servirá como una herramienta de ayuda para estudiantes de contratación pública y servidores públicos para contratar correctamente productos y servicios comunicacionales.

Capítulo cuarto

Guía práctica para contratar productos y servicios comunicacionales

Hemos creído importante plasmar una guía práctica para contratar productos y servicios comunicacionales aplicando el procedimiento de subasta inversa electrónica delimitada en dos momentos: En la fase preliminar y en la fase preparatoria que a continuación la desarrollaremos:

1. Fase preliminar

Antes de iniciar la fase preparatoria para la adquisición de productos o servicios comunicacionales las entidades contratantes deberán contar con un plan de comunicación como lo analizamos en el Capítulo primero, el cual se encuentra conformado de 10 etapas que volveremos a señalarlas de manera general para un mejor entendimiento y posterior aplicación:

- 1) *Estudio del entorno*. Análisis de la situación actual.
- 2) *Objetivos*. Que se quiere conseguir. El objetivo puede ser general y específico. Se dividen en estratégicos “A largo plazo” y tácticos “A corto plazo”, los cuales deben ser claros y precisos a fin de centrar el concepto y la estrategia siempre deberá estar atada a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo establecido en artículo 275 de la Constitución de la República del Ecuador.
- 3) *Público objetivo*. Segmento de la población al que está dirigido el plan de comunicación, puede ser interno “De la propia institución dentro de su estructura orgánica” o externo “Ciudadanía esto es a los administrados fuera la de estructura de la institución” o ambos.
- 4) *Mensaje*. Signo, señal, idea, etc., que se requiere difundir. El mensaje siempre tiene que estar ligado a la consecución de la misión, visión, etc., del Gobierno y de la entidad contratante lo que repercute en la consecución de los más altos fines del Estado.
- 5) *Estrategia*. Herramientas seleccionadas para difusión; el mismo que puede ser un producto o servicio comunicacional, como por ejemplo: Prensa escrita, radio,

televisión, digital, publicidad, industria gráfica y editorial, monitoreo de medios, marketing, comunicación digital, relaciones públicas, organización de eventos, ceremonial y protocolo, media training, responsabilidad social empresarial, coaching ontológico, etc.

- 6) *Acciones de comunicación.* Trabajo a desarrollarse que, en el caso de la comunicación para instituciones de gobierno, debe ir anclada de acuerdo con la planificación, equidad social y territorial, al sistema político, a la agenda de la administración, a las demandas y necesidades sociales.
- 7) *Cronograma.* Tiempo establecido para el cumplimiento del plan de comunicación, recomendamos no ser mayor a un año.
- 8) *Presupuesto.* Costo establecido para cada producto o servicio comunicacional fijado en el plan de comunicación. En el caso de las instituciones de gobierno, es necesario tomar en cuenta un presupuesto adicional para responder a las coyunturas que se puedan generar repentinamente.
- 9) *Control y seguimiento.* Instrumento que observa, vigila y asiste el cumplimiento del plan de comunicación.
- 10) *Evaluación.* Es imprescindible evaluar siempre los resultados del plan de comunicación obtenido para presentes y futuras acciones de comunicación.

Los productos y servicios comunicacionales que pueden ser considerados como “Estrategias” para la ejecución del plan de comunicación son los siguientes:

- a) Prensa escrita: Productos comunicacionales para ser difundidos en periódicos nacionales y locales, revistas, suplementos, etc.
- b) Radio: Servicio comunicacional de difusión; pueden ser programación sintonizada en amplitud modulada (AM) y frecuencia modulada (FM).
- c) Televisión: Servicio comunicacional para ser difundidos en la programación convencional, satelital, modalidad abierta y de pago.
- d) Publicidad: Productos que tienen como fin ser difundidos bajo los sistemas: “ATL o Abovethe line” (medios de comunicación convencionales), “BTL, o Belowthe line” (vallas, volantes, artes impresas en los medios de transporte público, camisetas, esferos, magnéticos, los artículos promocionales, otros) y las “TTL o Throughthe line” (implementación de ambas estrategias).
- e) Industria gráfica y editorial: Productos digitales, editoriales, de imprenta, etc.
- f) Monitoreo de medios: Reporte de noticias digitales.

- g) Marketing: Generación de productos comunicacionales que responden a las necesidades con precios módicos y de competencia en el mercado.
- h) Comunicación digital: Contenidos comunicacionales en entornos y canales digitales que pueden ser audios, videos, textos, gráficas, animación, etc.
- i) Relaciones Públicas: Implementación de estrategias, tácticas y técnicas específicas de relacionamiento interpersonal y corporativo para posicionar una imagen.
- j) Organización de eventos: Propuesta creativa para la generación de eventos con el fin de transmitir un mensaje concreto. Incluye la preproducción, producción y post producción.
- k) Ceremonial y protocolo: Acciones que deben implementarse en actos de índole oficial.
- l) Media training: Entrenamiento o capacitación en herramientas de comunicación y prensa para las autoridades públicas.
- m) Responsabilidad social empresarial: Actividades que buscan mejorar el entorno en el que se desarrolla la institución.
- n) Coaching ontológico: Capacitación, entrenamiento, asistencia entre otras de personas para el dominio del ser; también permite mejorar el clima laboral.

15. Clipping. Recopilación de información relevante de una entidad pública para establecer estrategias de acción.

16. Free press. Posicionamiento de una marca, nombre o producto, dentro de su grupo potencial de consumidores por medio de determinados medios de comunicación sin generar costos económicos a la entidad pública.

Una vez que la entidad pública cuente con el plan de comunicación, deberá realizar un criterio de selectividad de proveedores a nivel nacional para contar con información efectiva para la realización del procedimiento de la subasta inversa electrónica. A continuación, detallamos una propuesta de criterio de selectividad:

Medio. Determinar el medio de difusión de la invitación; la misma que puede ser a través de un medio escrito, tecnológico u otro.

Tiempo. Determinar el tiempo de entrega de las cartas de presentación el mismo que puede ser de tres días término.

Hora de entrega. Determinar la hora de entrega de las cartas de presentación; se recomienda establecerlo en horas laborables.

Lugar. Determinar el lugar específico para que los proveedores interesados entreguen sus cartas de presentación.

Carta de presentación. Los proveedores interesados deberán presentar sus cartas de presentación en el que deberán indicar su razón social, número de Registro Único de Contribuyentes (RUC), nombre del representante legal o de su apoderado, dirección, contactos, correos electrónicos y una descripción breve de los productos y servicios comunicacionales disponibles. Se recomienda adjuntar los documentos en mención en copia simple y anexar la copia del Registro Único de Proveedores (RUP).

Registro. Finalizada la hora de entrega de las cartas de presentación, el Director de Comunicación Social o su delegado, deberán dejar constancia y registro del acto administrativo realizado ya sea en acta u otro documento legal que le de validez.

Comunicar la estrategia del plan de comunicación. En el mismo día o al día siguiente, el Director de Comunicación Social o su delegado, luego de revisar la documentación de las cartas de presentación, deberá enviar por medio del correo electrónico institucional la estrategia del plan de comunicación a cada uno de los proveedores para que lo desarrollen en el término de 5 a 10 días aproximadamente (este tiempo puede variar dependiendo de la estrategia planteada); y además, deberán indicar la hora y el lugar de entrega.

Entrega de la estrategia de plan de comunicación desarrollada. Toda vez que los proveedores entreguen su estrategia desarrollada el Director de Comunicación Social o su delegado, junto con su equipo de trabajo, procederán a revisar, analizar y a seleccionar la mejor estrategia para que forme parte de las características técnicas. Del acto administrativo realizado se deberá dejar constancia (acta u otro documento legal que le de validez).

Cuando la entidad contratante cuente con el plan de comunicación, con la estrategia comunicacional y con las actas o los documentos legales que validen y sustenten el criterio de selectividad, podrá aplicar el procedimiento de subasta inversa electrónica y dar paso a la fase preparatoria.

2. Fase preparatoria

Las entidades públicas actualmente cumplen con los documentos preparatorios requeridos para un procedimiento de contratación pública el mismo que no ha sido

observado en nuestro trabajo de investigación; pero a fin de completar la segunda fase propuesta señalaremos a los siguientes documentos:

Necesidad. Realizar el informe de levantamiento de la necesidad al tenor de lo prescrito en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y del artículo 9 de la Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución Nro. RE-SERCOP-2016-0000072, el cálculo del presupuesto referencial de contratación; así como la autorización por parte de la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado.

A la necesidad siempre deberá estar adjunto el plan de comunicación, la estrategia y todos los documentos legales que justifiquen el criterio de selectividad realizado.

Términos de referencia o especificaciones técnicas. Las palabras términos de referencia se utilizarán para contratar “servicios o consultorías” y las especificaciones técnicas para contratar “bienes o productos”. Para elaborar los documentos en mención se debe aplicar lo prescrito en los artículos 105, 106, 107, 108 y 109 (artículos que indican como las entidades contratantes deben elaborar las especificaciones técnicas y los términos de referencia).

Los términos de referencia o especificaciones técnicas para la contratación de productos o servicios comunicacionales serán supervisados por la Dirección de Comunicación Social y aprobado por la máxima autoridad de la entidad o su delegado por las atribuciones estatutarias.

PAC (Plan anual de contratación). Solicitar al área respectiva la emisión de la certificación PAC y, de ser necesario, se deberá proceder con el trámite de reforma correspondiente a fin de contar con dicha certificación.

Catálogo. Solicitar al área respectiva revisar el catálogo electrónico del Sistema Oficial de Contratación Pública, a fin de emitir el certificado de constar o no en el catálogo electrónico. En el caso de constar en el catálogo electrónico o en el catálogo inclusivo el producto o servicio comunicacional requerido la entidad contratante deberá cambiar de procedimiento.

Certificación presupuestaria. Solicitar al área respectiva la emisión de la certificación presupuestaria y el correspondiente valor IVA (Impuesto al valor agregado).

Pliegos. Solicitar al área respectiva la elaboración de los pliegos de subasta inversa electrónica utilizando el Módulo Facilitador de la Contratación Pública establecido por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

Resolución de inicio. Solicitar al área respectiva la elaboración del instrumento legal correspondiente de acuerdo con la normativa legal vigente; para que la máxima autoridad o su delegado aprobar la realización del procedimiento, pliegos, objeto contractual, presupuesto referencial, plazo y disponga de ser necesario la conformación de la comisión técnica

Toda vez que se cuente con la resolución de inicio debemos continuar con la fase precontractual previsto para el procedimiento de subasta inversa electrónica que es la etapa de preguntas, respuestas y aclaraciones, la entrega de ofertas, la apertura de ofertas, la convalidación de ofertas, la presentación de convalidación de ofertas, la calificación de ofertas, habilitar a los oferentes que han sido calificados, proceder con la puja o con la negociación, adjudicar el contrato o declarar desierto el procedimiento a través de una resolución y suscribir el contrato respectivo.

Conclusiones

Del resultado de nuestra investigación debemos entender al plan de comunicación como el instrumento técnico de apoyo elaborado por la Dirección de Comunicación Social o quien haga sus veces, aprobado por la máxima autoridad de la entidad pública para la consecución de los objetivos de posicionamiento del gobierno y de la institución, conformado de diez etapas fundamentales para su diseño que son: El estudio del entorno, objetivos, público objetivo, mensaje, estrategia, acciones de comunicación, cronograma, presupuesto, control-seguimiento; y la evaluación; resumidas en diagnóstico, estrategia, acciones y control. A la estrategia comunicacional como una herramienta que implanta y direcciona acciones comunicativas a través de productos o servicios comunicacionales, al producto comunicacional como los objetos, artículos simbólicos y culturales tangibles que llevan consigo la imagen, cualidad, función, expresión, valores, significados, marcas y otras del Gobierno Nacional o de las entidades contratantes, al servicio comunicacional como las actividades intangibles que difunden las estrategias, mensajes, ideas, información, precauciones, etc., del Gobierno Nacional o de las entidades contratantes.

De las diez etapas analizadas del plan de comunicación propuesto por el Instituto de Navarra de Administración Pública se desprende que la estrategia es la etapa que más trasciende, por ser la herramienta diseñada para articular y promover acciones de comunicación a través de productos y servicios orientados a informar las acciones, objetivos, cumplimiento, fines, entre otras del gobierno, temas institucionales, posicionamiento de imagen, etc.

Las estrategias comunicacionales pueden ser la prensa escrita, radio, televisión, digital, publicidad, industria gráfica y editorial, monitoreo de medios, marketing, comunicación digital, relaciones públicas, organización de eventos, ceremonial y protocolo, media training, responsabilidad social empresarial, coaching ontológico, free press, clipping, etc.

La comunicación gubernamental busca mantener el gobierno de turno y la gestión en ejercicio del poder público, a través de consensos entre la política y la comunicación, sus campos de acción son la información, la publicidad, la identidad corporativa, las relaciones con la comunidad y la comunicación interna.

La contratación pública es un cuerpo legal resultado de la vinculación de normas internacionales y nacionales que norma procedimientos administrativos para que las entidades públicas adquieran bienes, productos, servicios consultoría y obras.

Hemos procedido a delimitar a los procedimientos de contratación pública en régimen común, régimen especial y procedimientos especiales. Uno de los procesos de régimen especial es el de comunicación social regulado por los artículos 2 número 3 de la Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y sus procedimientos por los artículos 88, 89 y 90 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, cuya finalidad es adquirir productos o servicios comunicacionales.

Se evidenció que la problemática de los procedimientos de régimen especial de comunicación social se da por ser general, permisiva, condescendiente y por formar parte de un proceso que no le corresponde provocando el inadecuado gasto y utilización de los recursos públicos, la limitación de participación de oferentes, el beneficio económico de un pequeño grupo de proveedores, actos de corrupción y las constantes observaciones por parte de los equipos de la Contraloría General del Estado y de auditorías internas.

Los procedimientos de régimen especial de comunicación social han sido aplicados recurrentemente por las entidades públicas en el gobierno del ex presidente Eco. Rafael Correa Delgado y centralizadas por la familia Alvarado según el análisis realizado quebrantando los principios Constitucionales y a la misma Ley.

Finalmente, hemos propuesto una guía práctica para contratar productos y servicios comunicacionales a través del procedimiento de subasta inversa electrónica delimitado en dos momentos en la fase preliminar y en la fase preparatoria como herramienta de trabajo en beneficio de los estudiantes de contratación pública, de las entidades contratantes y de la comunidad.

Recomendaciones

Se recomienda aplicar al menos un “criterio de selectividad” de proveedores para garantizar el cumplimiento de los principios de compra prescrito en la Constitución de la República del Ecuador y en la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de contratación Pública.

El plan de comunicación, la estrategia comunicacional y los criterios de selectividad deben ser considerados como documentos habilitantes para la contratación de productos y servicios comunicacionales.

Se recomienda excluir del régimen especial las contrataciones de comunicación social al igual que la de fármacos, asesoría y patrocinio jurídico, obras artísticas, literarias o científicas, repuestos y accesorios, bienes y servicios únicos o proveedor único, transporte de correo interno e internacional, contrataciones entre entidades estatales, instituciones financieras y de seguros del Estado, sector estratégico, contratos financiados con préstamos y cooperación internacional.

Los procesos de régimen especial deben ser de aplicación excepcional por parte de las entidades públicas y se debe exigir el cumplimiento de la aplicación de los procedimientos de régimen común para adquirir bienes, servicios, obras, consultorías, etc.; y, en caso de incumplirlo sancionarlos drásticamente.

El Presidente Constitucional de la República deberá expedir un Decreto Ejecutivo con el objeto de reformar la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y el Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública delimitando el procedimiento de régimen especial y dando mayor importancia a la aplicación de los procedimientos de régimen común y evitar disponer a través de oficios, circulares, memorandos, resoluciones, etc., procedimientos o actos administrativos que se van en contra de la normativa de contratación pública.

Finalmente, es necesario que el ente rector de las compras públicas, esto es el Servicio Nacional de Contratación Pública actualice su Codificación y evite reformarla constantemente a fin de manejar un solo lenguaje de contratación pública en todo el territorio ecuatoriano.

Bibliografía

- Aguñaga Zumárraga, Sor Susana. *El análisis del texto literario, una aventura múltiple*. Quito: Quality Print: 2005.
- Almeida, Rebeca. *Kemmerer en el Ecuador*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Ecuador: 1994.
- Al Ries, y Jack Trout. *La guerra de la mercadotecnia*. Mc Graw Hill, 1992.
- American Marketing Asociation: MarketingPower.com. “Sección: Diccionario Términos de Marketing”. Accedido 5 de enero de 2018. <http://www.marketingpower.com>
- Argentina. *ArCompra*. Accedido el 10 de diciembre de 2017. <https://comprar.gob.ar/>
- Bagattini, María Verónica. “Transparencia de la contratación pública en Argentina. Armonización con la normativa prevista internacionalmente”. *Revista del Notariado* 925 (jul - sep 2016). 2017. <http://www.revista-notariado.org.ar/2017/01/transparencia-de-la-contratacion-publica-en-argentina-armonizacion-con-la-normativa-prevista-internacionalmente/#3-principios-generales-aplicables-a-las-contrataciones-publicas>
- Baldeón, Carlos. *La normalización como pilar innovador de la contratación pública*. Primera Edición. Quito: Corporación Editora Nacional, 2014.
- Baldeón, Inés. *Sistema Nacional de Contratación Pública análisis y comentarios sobre los nuevos procedimientos de contratación vigentes*. Quito: MIKARIAN Trabajo Creativo, 2009.
- Baró, Marcelo. *Relaciones Públicas: Del Publicity A La Gestión Vincular*. Universidad del Cerna. Argentina. https://www.google.com.ec/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=10&ad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiHoqnodDYAhUD5YMKHfSoAIEQFghBMAk&url=http%3A%2F%2Fwww.redrrpp.com.ar%2Fimages%2Fnuevas%2FMarcelo%2520Baro.doc&usg=AOvVaw2aLAmUAV0K_4ORKqIYKHnX
- Brasil. *Portal Comprasnet*. Accedido el 10 de diciembre de 2017. <https://www.comprasgovernamentais.gov.br/>
- Bosovsky, Guillermo. *Investigación estratégica y auditoría de la imagen global*. Universidad de las Américas. Quito: 2013.

- Cassagne, Juan Carlos. *El Contrato Administrativo*. Segunda Edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2005.
- Cazorla, A. “Entrevista a Joan Costa”. 19 de noviembre de 2004. <http://www.maskusplanet.com/2004/11/entrevista-joan-costa.html>
- CEPAL. *Las compras públicas en los acuerdos regionales de América Latina con países desarrollados en América Latina y el Caribe*. En la Secretaria permanente del SELA. *Las compras públicas como herramienta del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas, 2014.
- Cevallos Cazar, Luis. “Corrupción en la contratación Pública”. En Seminario Internacional organizado por la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES). *Reflexiones experiencias y estrategias en torno a la corrupción*. Primera Edición. Quito: 1998.
- Chile. *ChileCompra*. Accedido el 10 de diciembre de 2017. <http://www.chilecompra.cl/>
- Chinchilla, Carmen. “Introducción”. En Miguel Angel Agúndez. *Contratación Pública*. Madrid: La Ley, 2010.
- Colombia. *Compra Eficiente*. Accedido el 14 de noviembre de 2017. <http://www.colombiacompra.gov.com>
- Comadira, Julio Rodolfo, Hector Jorge Escola y Julio Pablo Comadira. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 2012.
- Costa, Joan Costa. *El DirCom Hoy: Dirección y gestión de la comunicación en la nueva economía*. Madrid: Costa Punto Com Editor, 2009.
- Costa, Joan Costa, J. Master. *Dircom: Los profesores tienen la palabra*. Universidad de Medellín. Medellín: 2005.
- Costa, Pere Oriol Costa. “Comunicación Pública en el ámbito local”. En Justo Villafañe. *Dirección de comunicación empresarial e institucional*. Primera Edición. Madrid: Ediciones Gestión 2000 SA, 2001.
- De la Mota, Ignacio H. *Diccionario de la Comunicación*. Tomo I. Madrid: Editorial Paraninfo SA, 1988.
- De la Guerra, Eddy. “Presupuesto general del Estado. Naturaleza jurídica del acto presupuestal”. Ponencia, II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Andina Simón Bolívar. 18 de febrero de 2014. Citado por Juan Francisco, Díaz. “El presupuesto referencial de la compra pública ecuatoriana su afectación al gasto público”. Tesis maestría. Universidad Andina Simón Bolívar.

Sede Ecuador. 2016 <http://repositorio.uasb.edu.ec/simple-search?query=juan+francisco+diaz>

Diario La Nación. *Esta es la computadora que hizo posible el nacimiento de Internet*. Argentina. 30 de octubre de 2017. <http://www.lanacion.com.ar/2077595-esta-es-la-computadora-que-hizo-posible-el-nacimiento-de-internet>

Di Génova, Antonio Ezequiel. “Cátedra de Comunicaciones Institucionales Internas y Externas”. Red Iberoamericana de Relaciones Públicas REDIRP. 2016. En *Teoría de las Relaciones Públicas. Separatas de Cátedra*. Buenos Aires: Universidad Argentina John F. Kennedy, 1999.

———. *Teoría de las Relaciones Públicas. Separatas de Cátedra*. Buenos Aires: Universidad Argentina John F. Kennedy, 1999. Di Génova y Antonio Di Génova, *Ceremonial Empresarial. El Ceremonial de Relaciones Públicas*. Buenos Aires: Lectorum Ugerman, 2010.

Diez, Manuel. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: 1972.

Ecuador. *Codificación de la Ley de Contratación Pública*. Registro Oficial 272, 22 de febrero de 2001.

———. *Constitución de la República del Ecuador*. Registro Oficial 449, 20 de octubre de 2008.

———. *Ley de Contratación Pública*. Registro Oficial 501, Suplemento, 16 de agosto de 1990.

———. *Ley de Licitaciones*. Registro Oficial 364, Suplemento, 30 de octubre de 1964.

———. *Ley de Licitaciones*. Registro Oficial 501, 17 de mayo de 1965.

———. *Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas*. Registro Oficial 486, 04 de febrero de 1974.

———. *Ley de Licitaciones y Concurso de Ofertas*. Registro Oficial 159, 27 de agosto de 1976.

———. *Ley Orgánica de Hacienda*. Registro Oficial 488, Suplemento, 16 de noviembre de 1927.

———. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 395, 04 de agosto de 2008.

———. *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, Registro Oficial 588, 12 de mayo de 2009 última modificación realizada el 20 de marzo de 2013.

- Ecuador Contraloría General del Estado. *Historia*. Accedido el 11 de noviembre de 2017. <http://www.contraloria.gob.ec/LaInstitucion/Historia/HistoriaCGE>
- Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública. *Codificación y Actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución Nro. RE-SERCOP-2016-0000072*. 31 de agosto de 2016.
- Ecuador Ministerio de Defensa Nacional. “Historia del Ministerio”. Accedido el 13 de noviembre de 2017. <http://www.defensa.gob.ec/historia/>
- Ecuador Secretaria Nacional de la Administración Pública. “Oficio”. Nro. SNA-O-11-00125. 03 de febrero de 2011.
- Ecuador Secretaria Nacional de la Administración Pública. “Oficio”. Nro. SNAP-SNADP-2016-000068-O. 12 de febrero de 2016.
- Ecuador Servicio de Rentas Internas. Accedido el 23 de agosto de 2018, [16http://www.sri.gob.ec/web/guest/informe-de-labores](http://www.sri.gob.ec/web/guest/informe-de-labores)
- Ecuador Servicio Nacional de Contratación Pública. Accedido el 27 de agosto de 2018, <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/rendicion-de-cuentas-2017/>
- Eguiguren, Genaro. *Nuevas Instituciones de la contratación pública*. Quito: Corporación Editora Nacional, 2001.
- Elizalde, Luciano y Mario Rioda, *Comunicación Gubernamental 360*. Buenos Aires: La Crujía, 2013.
- Eskivel, Daniel. *Comunicación gubernamental: La otra cara de la comunicación política*, 3. <http://www.maquiaveloyfreud.com>
- España. *Estatuto Dircom*. 2017. <http://www.dircom.org/images/Estatutos-Dircom-17-06-2017.pdf>
- Faus Belau, Ángel. *La Era Audiovisual: historia de los primeros cien años de la radio y la televisión*. Madrid: Ediciones Internacionales Universitarias, 1955.
- Francia, Alemania, Italia y Benelux. *Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Tratado CECA*. 1951. [https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0397-0475\).pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0397-0475).pdf)
- Free press, publicity y publicidad: Comunicaciones integradas. Artículos tomados de diferentes portales de Relaciones Públicas. Accedido el 26 de agosto de 2018 <http://files.monicagallegor.webnode.com.co/200000081-23ddd27c6a/Free%20Press,%20Publicity%20y%20Publicidad%20Comunicaciones%20integradas.pdf>

- “Firmas ligadas a Fernando y Vinicio Alvarado en la ruta de los recursos públicos”.
Universo. 02 de febrero de 2018 <https://www.eluniverso.com>
- Fotonostra. “Diseño Gráfico, evolución y tendencias”. En Fotonostra. Accedido el 23 de febrero de 2018, <http://www.fotonostra.com/grafico/index.htm>
- García, Bernete. “Cláusulas sociales en la contratación pública: Nuevos instrumentos para el fomento del empleo a nivel local”. En *Cuadernos de Trabajo Social*. <http://revistas.ucm.es/index.php/CUTS/article/view/40691/40092>
- García, Mariola. *Las Claves de la Publicidad*. Madrid: 2008.
- Garrido, Francisco. *Comunicación estratégica*. Barcelona: Ediciones Gestión 2000 S.A., 2001.
- Guecha Medina, Ciro. *Contratos administrativos control de legalidad de los actos precontractuales*. Tomo V. Bogotá: 2007.
- Godoy, Javier. *Redes sociales y comunidades. Del 1.0 al 2.0, Claves para entender el nuevo marketing*. Madrid: Book Publishing, 2009.
- Holliday, Charles, Stephan Schmidheiny and Phillip Watts. *Walking the talk: The business case for sustainable development*. Greenleaf: Sheffield, 2002.
- Idrobo, Marco. *La Contratación Administrativa en el Ecuador*. Quito: Editorial Época, 1984.
- Instituto Navarro de Administración Pública. *Metodología para el diseño de planes de comunicación, Gobierno de Navarra*. Primera Versión. Navarra: 2011.
- Kerin, Roger, Steven Hartley y William Rudelius. *Marketing*. Novena Edición. Washington: McGraw-Hill Interamericana, 2009.
- Kotler, Philip y Kevin Keller. *Dirección de Marketing*. Doceava Edición. McGraw-Hill Interamericana: 2006.
- Kotler, Phillip y otros. *Fundamentos de Marketing*. Tercera Edición. México DF: Pearson Educación de México, SA de CV, 2013.
- La Enciclopedia. Vol 5. Madrid: Salvat Editores, 2004.
- Latuff Luisana, Samantha Nakhoul. “*La Comunicación Digital en la Sociedad del Conocimiento*”. Tesis, Universidad Arturo Michelena Escuela de Comunicación Social Valencia, 2012. <https://unexpo.files.wordpress.com/2012/02/sociedadconocimiento.pdf>
- León, Oswaldo. “Redes y enredos 2.0”. En Revista *América Latina en Movimiento* No. 463. ALAI.

- López Vigil, José Ignacio. *Manual Urgente para Radialistas Apasionados*.
http://radioteca.net/media/uploads/manuales/2013_10/ManualUrgenteRadialistas.pdf
- “Los negocios de los Alvarado”. Vanguardia. 20 de octubre de 2009.
- “Los Alvarado y su peso en el mundo de la publicidad”. La Hora. 14 de septiembre de 2018. <http://lahora.com.ec/esmeraldas/noticia/1102132923/los-alvarado-y-su-peso-en-el-mundo-de-la-publicidad>
- Mairal, Hector A. *Los defectos de la contratación pública*. En Revista de Derecho Público. Primera Edición. Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2006.
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de derecho Administrativo*. Tomo III. Buenos Aires: 1970.
- Martínez, José. *Teorías de Comunicación*. 2006.
http://www.riial.org/espacios/teoriacom/teoriacom_docbase.pdf
- Matallana Camacho, Ernesto. *Manual de Contratación de la Administración Pública*. Segunda Edición. Bogotá: 2009.
- Meneses, Heloisa. “La Colusión y la Transparencia en la Contratación Pública”. *IV Reunión Anual del Grupo de Trabajo sobre Comercio y Competencia de la América Latina y Caribe*. 2014.
http://www.sela.org/media/264678/t0236000062700la_colusion_y_la_transparencia_en_la_contratacion_publica.pdf
- Mercado, Geovana. “Es la normativa para el desayuno escolar favorable para los pequeños agricultores”. En Julio Prudencio Börth y Bishelly Elias Argandoña. *Las compras públicas alternativa de mercado para la agricultura familiar campesina*. La Paz: Agrónomos y Veterinarios sin Frontera, 2014.
- Núñez Noda, Fernando. *Guía de la Comunicación Digital. Hacia la autonomía de la distribución de mensajes en bits*. 2005.
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001523/152390s.pdf>
- Oriol, Pere. “La investigación de la publicidad”. En Justo Villafañe. *Dirección de comunicación empresarial e institucional*. Primera Edición. Madrid: Gestión 2000, 2001.
- Pedrotti, Guillermo. *Ceremonial y Protocolo*.
<https://gpedrotti.files.wordpress.com/2011/08/apuntes-ceremonial-y-protocolo.pdf>

- Pernas García, Jose. *Contratación Pública Verde*. 1ra Edición. Madrid: Impreso por Wolters Kluwer, 2011.
- Proaño, Fernando. “Aplicación del Régimen de excepción previsto en el artículo 58 de la Ley de Contratación Pública”. En Genaro Eguiguren Valdivieso. *Nuevas Instituciones de la contratación pública*. Quito: Corporación Editora Nacional, Universidad Andina Simón Bolívar, 2001.
- Prudencio, Julio, y Bishelly Elias Argandoña. *Las compras públicas de alimentos una alternativa para la producción agrícola campesina*. La Paz: Agrónomos y Veterinarios sin Frontera, 2014.
- Rioda, Mario. “Gobierno bien pero comunico mal: Análisis de las Rutinas de la Comunicación Gubernamental”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 40*. 2008. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/040-febrero-2008/riorda>
- Romo Gil, María Cristina. *Introducción al conocimiento y práctica de la radio*. México DF: Diana, 1987.
- Universidad Politécnica de Catalunya. *Los pilares del marketing*. Catalunya, 2010.
- Secretaría permanente del SELA. *Las compras públicas como herramienta del desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas: SP/Di No. 11-14, 2014.
- Serrano, Francisco. “La Comunicación Interna. Herramienta Estratégica de Gestión para las Empresas”. *Revista Dircom*. <http://www.reddircom.org/textos/f-serrano.pdf>
- Sotelo, Carlos. *Introducción a la comunicación institucional*. Barcelona: Ariel, 2001.
- Thompson, John B. *El escándalo político Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Madrid-Buenos Aires-México DF: Ediciones Paidós Ibérica SA, 2001.
- Tortosa, José María. *Corrupción*. Primera Edición. Madrid: Icaria Editorial SA, 1995.
- Vasquez Montalván, Manuel. *Historia y comunicación social*. 1997. [http://assets.esppdf.com/b/Manuel%20Vazquez%20Montalban/Historia%20y%20comunicacion%20social%20\(11826\)/Historia%20y%20comunicacion%20social%20-%20Manuel%20Vazquez%20Montalban.pdf](http://assets.esppdf.com/b/Manuel%20Vazquez%20Montalban/Historia%20y%20comunicacion%20social%20(11826)/Historia%20y%20comunicacion%20social%20-%20Manuel%20Vazquez%20Montalban.pdf)
- Vianney Trujillo, Alberto. “El Hombre un ser social. A man is human being”. En *Revista Unimar número 56*. 2010. <http://www.umariana.edu.co/RevistaUnimar/publicaciones/RevistaUnimar56.html#/48/> ISSN 0120-4327 ISSN E 2216-0116.

Villamarín C, José. *De la historia universal de la comunicación social y el periodismo.*

Quito: Edi Radmandí, 1997.

Warley, Jorge. *¿Qué es la comunicación? ¿Qué son los medios de comunicación?.*

Primera Edición. Buenos Aires: Editorial Biblos, 2010.

Westphalen, M.H. y Jose Luis Piñuel. *La Dirección de Comunicación.* Ediciones del

Prado. Madrid: 1993.

Yera y Pin. “Los actos administrativos, actos y actuaciones de administración interna a cargo de los ministros de Estado”. En Roberto Jiménez. *Aportes para un estado*

eficiente. Lima: González Gráficos, 2012.