

Universidad Andina Simón Bolívar

Sede Ecuador

Área de Derecho

Programa de Maestría en Derecho

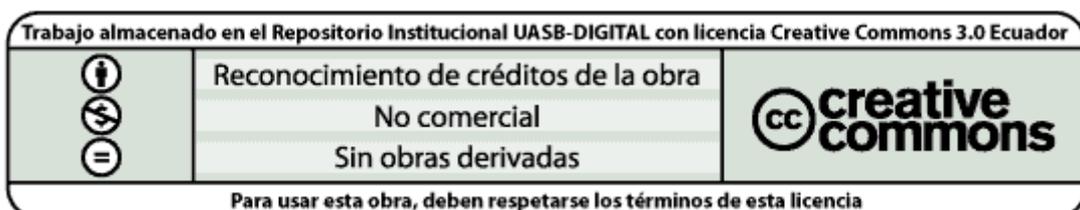
Mención en Contratación Pública y Modernización del Estado

**Los procedimientos dinámicos como herramienta de gobernanza
electrónica**

Autor: Francisco Hernández Pereira

Tutor: Eddy de la Guerra Zúñiga

Quito, 2015



Cláusula de Cesión de derechos de publicación de tesis

Yo, Francisco Esteban Hernández Pereira, autor de la tesis intitulada “Los procedimientos dinámicos como herramienta de gobernanza electrónica”, 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 de mi título de MAGISTER EN DERECHO 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 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 el 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.

Octubre, 2015

Francisco Esteban Hernández Pereira

Resumen

Es indudable que la tendencia del derecho público, en tiempos de globalización se caracteriza por ceder mayor participación a los particulares en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos; por esta razón, el Estado ha incursionado en nuevas formas de realización de estos procesos en torno al nuevo sistema de compras públicas.

Por lo expuesto, es importante analizar el Gobierno Electrónico y su relación con la contratación pública estatal a nivel nacional e internacional y el avance que esta ha tenido, vinculándose a la contratación pública en el proceso de gobernanza electrónica o política pública que el Estado determina o genera a fin de que se ejecute la debida y correcta aplicación de las herramientas integrantes de un gobierno electrónico con el objetivo de dinamizarlo.

Así también conocer las características de la gobernanza electrónica y el gobierno electrónico en el Estado, definiendo cada uno de los elementos que integran la contratación pública electrónica, sus objetivos, los mismos que nos permiten visualizar la relación estricta entre la Gobernanza Electrónica, gobierno electrónico y contratación pública electrónica.

La contratación pública electrónica en el Ecuador para su instauración y fortalecimiento ha requerido de varios actos administrativos que motiven oficialmente el uso de una plataforma electrónica, lo que ha conllevado al legislativo-ejecutivo y a sus instituciones a emitir instrumentos legales como acuerdos, leyes, reglamentos y resoluciones, en los cuales se determine la normativa clara para el uso y aplicación de estas herramientas de contratación; se analiza los instrumentos legales de vital importancia que sirvieron de antecedente para la construcción y funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador, así como también las características actuales del mismo especialmente en relación a los procedimientos dinámicos catálogo electrónico y subasta inversa electrónica.

Agradecimiento

Resultaría interminable nombrar a todas las personas que han hecho posible lo que un día empezó como un sueño se haga realidad, tengo la oportunidad en pocas líneas de expresar mi agradecimiento a quienes me han apoyado de una u otra manera demostrándome su ayuda incondicional y depositando su confianza en mí.

El primer y principal agradecimiento va dirigido a mi directora de tesis, la Doctora Eddy de la Guerra Zúñiga, quien a pesar de sus múltiples ocupaciones y dificultades se comprometió y trabajó intensamente para sacar esta tesis adelante.

A mi familia por proporcionarme la seguridad emocional, económica y sentimental, para poder llegar a cumplir una meta más en mi vida, que, no hubiese podido ser realidad sin ustedes. Gracias por darme la posibilidad de contar con ustedes y sentir su apoyo incondicional siempre. Papá y Mamá, siempre serán mi inspiración para alcanzar mis metas, por enseñarme que todo esfuerzo vale la pena, y al final siempre existe una recompensa.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, a todos sus docentes, administradores y personal que conforma el área de Derecho, por permitirme ser parte de sus vidas y colaborar con su tiempo, sus experiencias y conocimientos.

Dedicatoria

El presente trabajo lo dedico con todo mi amor y cariño a Dios que me dio la oportunidad de vivir y regalarme una familia maravillosa, la cual me ha enseñado que el esfuerzo es la única vía para alcanzar el éxito.

De la misma manera, dedico a mis padres, Guillermo y Cecilia, quienes se convirtieron en mi inspiración día a día, mi guía y el soporte necesario para alcanzar las metas que me he propuesto. El trabajo es para ustedes por haber confiado en mí, ser mis mejores amigos y consejeros, en todo momento, a pesar de las dificultades que se no han presentado siempre hemos logrado salir adelante con la convicción del querer ser

Gracias mis queridos hermanos, por el apoyo y cariño que me han brindado eternamente, demostrándome que nunca estuve solo y que siempre puedo contar con ustedes cuando los necesite.

Finalmente dedico la presente tesis, a los lectores de la misma, funcionarios públicos, amigos, y personas que día a día intervienen en la contratación pública, quienes tratan de velar por el interés público y cumplir con los principios de esta institución jurídica.

Tabla de contenido

Cláusula de Cesión de derechos de publicación de tesis	2
Resumen.....	3
Agradecimiento.....	4
Dedicatoria.....	5
Tabla de contenido.....	6
Introducción	8
Capítulo primero	10
1.1. El gobierno electrónico a nivel mundial	18
1.1.1. Antecedentes del gobierno electrónico.....	18
1.1.2. Definición de Gobierno Electrónico.....	20
1.1.3. Elementos del Gobierno Electrónico.....	22
1.1.4. Principios de gobierno electrónico	23
1.1.5. Principios de gobierno electrónico en el Ecuador	31
1.1.6. Relaciones del gobierno electrónico.....	32
1.2 . Gobierno Electrónico y Contratación Pública.....	34
1.2.1. Definición y elementos de la contratación pública electrónica	37
1.2.2. Objetivos de la contratación pública electrónica	42
Capítulo segundo	47
2.1 Contratanet	47
2.1.1. Contratanet, objetivos, fases, obligatoriedad	49
2.1.2. Objetivos Contratanet	50
2.1.3. Fases Contratanet.....	53
2.2 La Agenda Nacional de Conectividad.....	54
2.3 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP).....	58
2.4 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación (LOSNCOP)	61
2.4.1. De los principios de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.	66
2.4.2. El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP).....	77
2.4.3. Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)	79
2.4.4. El Portal Electrónico Compras Públicas.....	81
2.4.5. Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE)	82
2.4.6. Módulo facilitador Ushay	82
2.4.7. Plan Anual de Contratación (PAC).....	84
2.4.8. El registro único de proveedores (RUP)	85
2.4.9. Pliegos, modelos obligatorios	86
2.5 Marco Regulatorio	88
2.5.1. Constitución y operación del Observatorio de Gobierno Electrónico	89
2.5.2. Difusión de conocimiento público, libre y/o abierto	89
2.5.3. Interoperabilidad	89
2.5.4. Esquema de Seguridad de la Información	92
2.5.5. Gobierno electrónico y simplificación de trámites	92
2.5.6. Ley de Gobierno Electrónico	94
Capítulo tercero.....	97
3.1. Procedimientos dinámicos en la Gobernanza Electrónica.....	97

3.2. Procedimientos Dinámicos	98
3.2.1. Ámbito de Aplicación	101
3.3. Los Procedimientos Dinámicos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento	102
3.3.1. El Catálogo Electrónico	102
3.3.2. La Subasta Inversa Electrónica	109
3.4. Los Procedimientos Dinámicos: Herramienta de Gobernanza electrónica ..	117
Conclusiones y recomendaciones	124
4.1. Conclusión General.....	124
4.2. Conclusiones específicas	124
4.3. Recomendaciones	128
Abreviaturas	130
Bibliografía	131
Anexos	139

Introducción

Es indudable que la tendencia del derecho público, en tiempos de globalización se caracteriza por ceder mayor participación a los particulares en la realización de obras y en la prestación de servicios públicos; por esta razón, el Estado ha incursionado en nuevas formas de realización de estos procesos en torno al nuevo sistema de compras públicas.

He aquí la importancia de conocer con mucha más profundidad y más detenimiento el sistema de Contratación Pública, el aporte de los procedimientos dinámicos como herramienta para la gobernanza electrónica, en torno a la ley de contratación pública, que en síntesis nos estaríamos refiriendo a un procedimiento común, que establece la nueva ley para la contratación en las Instituciones Estatales.

Se evidencia un nuevo concepto de la contratación en el Estado, es importante aclarar que ésta transición ha sido muy lenta pero asegura la promoción de la producción nacional, además fomentará la generación de empleo, de la industria, la asociatividad y la redistribución de la riqueza cumpliendo con políticas globales y generales vinculadas a la gobernanza y al gobierno electrónico.

Conocer imperativamente que sucede con la etapa contractual, como los procedimientos dinámicos se han convertido en herramienta indispensable de gobierno electrónico garantizando la transparencia dentro de estos mecanismos o procesos cumpliendo con los objetivos constantes en el plan nacional de gobierno electrónico que fortalecen las políticas públicas de gobernanza electrónica.

Es importante tener muy en claro los principios mediante los cuales se sustenta el Estado, para así lograr fortalecer los programas de políticas gubernamentales, y aplicar los conocimientos adquiridos en el área de la contratación pública para el buen desempeño del órgano estatal.

El conocer si los procedimientos dinámicos constituyen una herramienta esencial o importante en la gobernanza electrónica, al plantear esta investigación el objetivo conlleva dimensionar el aporte de estos procesos a la política pública en materia de gobernanza que servirá como referente en el presente y el futuro, el cual intenta demostrar una contribución académica y social en el Estado, además considero importante generar este tipo de investigación para constituir verdaderos aportes en la incansable búsqueda de la transparencia, agilidad, programación, planificación y control de las actividades que realiza el Estado en la emisión de la política pública que constituya un beneficio para todos los ciudadanos.

En este momento surge la pregunta ¿Son los procedimientos dinámicos una verdadera herramienta de gobernanza electrónica en el Ecuador?

Para poder emitir una respuesta a la interrogante mencionada, en la presente investigación se han planteado los objetivos como: investigar el Gobierno Electrónico y su relación con la contratación pública estatal a nivel nacional e internacional y el avance que esta ha tenido en el Ecuador, analizar la normativa vigente vinculada al Gobierno Electrónico, contratación pública y procedimientos dinámicos; y, demostrar la importancia y trascendencia de la aplicación de los procedimientos dinámicos, como herramienta de apoyo a la gobernanza electrónica.

Con el cumplimiento de estos objetivos lo que tratamos es verificar si los procedimientos dinámicos constituyen una verdadera herramienta que fortalece los procesos de gobernanza electrónica en el Ecuador por lo que el título de la presente tesis es: *“Los procedimientos dinámicos como herramienta de gobernanza electrónica”*

La investigación demuestra las ventajas que brindan las TIC’s, asociadas al gobierno y a la gobernanza electrónica vinculadas con la implementación de procedimientos dinámicos en el Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

Capítulo primero

En el presente capítulo realizaremos el análisis del Gobierno Electrónico y su relación con la contratación pública estatal a nivel nacional e internacional y el avance que esta ha tenido, vinculándose a la contratación pública en el proceso de gobernanza electrónica o política pública que el Estado determina o genera a fin de que se ejecute la debida y correcta aplicación de las herramientas integrantes de un gobierno electrónico con el objetivo de dinamizarlo.

Una vez determinadas y conocidas las características de la gobernanza electrónica y el gobierno electrónico en el Estado, se procederá a definir y caracterizar cada uno de los elementos que integran la contratación pública electrónica, así como analizar sus objetivos logrando visualizar la relación estricta entre la gobernanza electrónica, gobierno electrónico y contratación pública electrónica.

Gobernanza electrónica

La evolución del término gobernanza electrónica tiene que verse en la intersección de dos grandes movimientos - gobernanza y revolución de la información. Hace algún tiempo se viene hablando del tema de la gobernanza. Según el Concise Oxford Dictionary, la palabra “gobernanza” proviene de la voz griega ‘kuberna’, que significa “dirigir”¹. Así también podemos remitirnos a lo que expresa el Diccionario de la Real Academia de la Lengua en relación a la Gobernanza y la define como: “el Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”². Los primeros ensayos de las ciencias políticas clásicas sobre el tema hacían referencia al

¹ Concise Oxford Dictionary (9na Edición), versión electrónica.

² Real Academia de la Lengua Española, “Diccionario de la lengua española (DRAE)”, versión electrónica 22.^a edición, enmiendas incorporadas hasta 2012.

concepto de ‘governabilidad’ que convirtió al Estado de derecho en la piedra angular del desarrollo.³

Para Ledivina V. Cariño “la gobernanza comenzó a tomar otro significado con la interacción de actores como el Estado, el mercado y la sociedad civil, los mismo que en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en donde resultaría evidente que el mercado, por sí solo, no podría asegurar el crecimiento, y que en realidad el Estado tenía una función que cumplir. En mundo occidental, John Maynard Keynes justificó teóricamente el hecho de que el Estado manipulara los precios y combatiera el desempleo y las crisis comerciales. Los Estados socialistas adoptaron y consolidaron sistemas de planificación centralizada. En el Tercer Mundo, el Estado también asumió la función de proyectista, fomentador, promotor y director del esfuerzo de desarrollo acelerado. Por consiguiente, los Estados no solo tenían que asumir un papel central, sino también habían creado sus propias empresas. Pero el hecho de tratar las entidades comerciales con objetivos sociales dificultaba la competencia en igualdad de condiciones dentro la economía. Por consiguiente, se expandieron la corrupción y las pérdidas de las empresas. En muchos Estados donde el régimen tributario era regresivo, las pérdidas fueron asumidas principalmente por los pobres. Esto condujo al descontento y a la desilusión por las políticas intervencionistas y a una demanda de privatización que alejó al Estado de su papel central. Sin embargo, el sector privado, por sí solo, no podría tener en cuenta los aspectos de la distribución que llevaron a replantearse el desarrollo como crecimiento económico en primer lugar. La imposibilidad de que las ganancias económicas produjeran niveles aceptables de redistribución, reducción de la pobreza y libertades políticas despertó a la sociedad civil.”⁴

El término gobernanza se introdujo en el discurso sobre el desarrollo alrededor del período de finales de los años ochenta. El Informe de Desarrollo

³ Isabella Johnson, “Redefining the Concept of Governance”, Consultant for the Political and Social Policies Division Policy Branch Canadian International Development Agency (CIDA), July 1997.

⁴ Ledivina V. Cariño, “The concept of governance”, National College of Public Administration and Governance, World Conference of Governance EUROPA (Philippines: University of the Philippines, 2000), 8, unpan1.un.org/.../public/.../monograph-worldcog-ch.

Humano de 1991⁵ acepta el hecho de que la libertad y la democracia, aunque no sean una condición necesaria, son completamente consecuentes con el crecimiento y el desarrollo. El desarrollo internacional cambió su enfoque del crecimiento económico de los años cincuenta (décadas de desarrollo de la ONU) al desarrollo humano sostenible, que incluye que las preocupaciones por las personas y la naturaleza sean aceptadas ampliamente por el Estado, el mercado y la sociedad civil. El movimiento medioambiental ha planteado que la gobernanza es una urgencia para llevar a cabo las agendas de desarrollo de manera holística: incluye no solo al sector en cuestión y las partes involucradas obvias, sino también a los demás afectados en otras áreas. Ha forzado una redefinición del interés público en la que se reconoce a la propia naturaleza como participante.⁶

La intensa globalización del mercado y el comercio, después del derrumbe de la Unión Soviética en 1989, no dejó otra alternativa a muchos países que unirse a la Organización Mundial de Comercio (OMC), que se preocupó por la apertura de los mercados a productos y fuerzas de trabajo más baratas. Esto trajo como resultado la creación de redes de seguridad y la incorporación de las burocracias al mecanismo regulador de la gobernanza. Pero, al mismo tiempo, debido a la globalización del comercio y la economía en red, los países no pueden evitar crear condiciones iguales para todos con un modo de gobernanza transparente⁷. Esta transparencia y previsibilidad del funcionamiento de los gobiernos se refleja, además, en la gobernanza electrónica.

Con la emergencia de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la globalización tuvo un impacto profundo en el desarrollo de la idea de gobernanza electrónica. Por primera vez en los últimos dos siglos, las TIC reemplazaron dos elementos básicos de la producción, el obrero y el capital, por información y conocimiento⁸. Internet significó un avance tan importante como el de la imprenta en el siglo XV. Ofrece la posibilidad de comunicar, compartir, distribuir,

⁵ Richard Heeks, "Understanding e-Governance for Development", Paper no. 11, i-Government Working Paper Series, (Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK), 2001.

⁶ Cariño, "The concept of governance"(Philippines: University of the Philippines, 2000), 8.

⁷ *Ibíd.*

⁸ Johnson, "Redefining the Concept of Governance", 1997.

intercambiar, formalizar, usar y poner en red la información a una velocidad nunca antes experimentada. La ley de Moore⁹ señaló que el poder de procesamiento de los microchips se duplica cada 18 meses con una tendencia de 20-30% de declive en los precios de ajuste a la calidad de las computadoras. Esto significa que las computadoras son cada vez más baratas y potentes, lo que posibilita gobernar la red y la automatización de servicios.

Por otro lado, el activismo político también está utilizando el espacio con un creciente número de grupos de interés público, organizaciones comunitarias o voluntarias que están propagando sus demandas y actividades en la red electrónica, considerando a ésta como todos los servicios de comunicación que se encuentran en el internet.

Los principios weberianos¹⁰ de gobernanza burocrática, analizados en su obra *¿Qué es la Burocracia?*, se están reemplazando por las tendencias de gobernanza horizontal, más sencilla, dinámica y en red. La reforma administrativa y el desarrollo experimentaron la gestión de la calidad total (TQM por sus siglas en inglés) en los años ochenta, y la reingeniería y reinención del gobierno en los años noventa.

La gobernanza electrónica refleja este proceso de reinención y reingeniería en la gobernanza y apunta a adaptar la administración al flujo cada vez más creciente de información: acelerando el proceso de toma de decisiones con una optimización de los recursos, y haciendo que el mecanismo de toma de decisiones se auto regule¹¹. Esto ha llevado a que la gobernanza se defina independientemente desde la acción de gobernar hasta la práctica de obtener el consentimiento y la cooperación de los gobernados. El objetivo concreto de la gobernanza electrónica es apoyar y simplificar la gobernanza para todas las partes - gobierno, ciudadanos y empresas. En

⁹ Cariño, "The concept of governance", 9-11.

¹⁰ Max Weber presentó el modelo típico ideal de la burocracia. El modelo weberiano se centra categóricamente en dos dimensiones (i) la estructural, referida al ordenamiento jerárquico de las posiciones, la base legal racional de la autoridad, con sistema de compensación, y (ii) la conductual, referida a las selecciones de los funcionarios sobre la base de los méritos con énfasis en el adiestramiento.

¹¹ Vitaliy Baev, "Social and Philosophical aspects of E-governance Paradigm Formation for Public Administration", 2003, documento electrónico.

otras palabras, la gobernanza electrónica emplea los medios electrónicos para apoyar y estimular la buena gobernanza¹².

Por lo anteriormente expuesto se puede determinar que la gobernanza electrónica apoya y facilita la buena gobernanza para todas las partes implicadas en el entorno de una sociedad y como política pública de un Estado, es muy importante entender que la gobernanza electrónica consiste en una definición más amplia del compromiso y la profundidad de las relaciones entre los ciudadanos y el gobierno; y, no solamente es un sitio Web o una digitalización de la prestación de servicios, a esto, se lo denomina gobierno electrónico.

De lo mencionado podemos diferenciar el significado entre gobernanza electrónica y gobierno electrónico, diciendo que la gobernanza es la manera o el proceso de guiar a una sociedad a lograr mejor sus metas e intereses logrando la consolidación de políticas públicas, mientras que el gobierno electrónico es aplicación de las Tics en todos los procesos de gobernanza electrónica es decir las herramientas mediante las cuales se aplican o instauran las políticas públicas.

Por otro lado el Banco Mundial relaciona exclusivamente a la gobernanza con la contribución que hace al desarrollo social y económico mediante la liberalización económica y estructural. Por consiguiente, para ellos, la gobernanza electrónica implica el uso de los canales de TIC para cambiar la forma en que los ciudadanos y las empresas interactúan con el gobierno para posibilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, un mayor acceso a la información, más transparencia y el fortalecimiento de la sociedad civil¹³, de lo escrito se puede notar que el enfoque de gobernanza electrónica es de gobernanza en general.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo relaciona el concepto de gobernanza con el de desarrollo humano sostenible. Considera que la gobernanza electrónica es un proceso de creación de valor público con el empleo de las modernas

¹² Michiel Backus, “e-Governance and Developing Countries: Introduction and Examples”, Research Report, abril 2001.

¹³ Arsala Deane, “Increasing Voice and Transparency Using ICT Tools: (E-Government, EGovernance)”, World Bank E-Government Websites, marzo 2003.

TIC. El valor público está definido como una noción arraigada en las preferencias de las personas. La gobernanza electrónica se justifica si amplía la capacidad de la Administración Pública de aumentar la entrega de valor público¹⁴. Podemos colegir que de esta conceptualización el resultado se lo reflejaría en la calidad de vida de los ciudadanos.

A pesar de existir diferentes definiciones, es cierto que la gobernanza electrónica tiene el potencial para asegurar que los ciudadanos dejen de ser un consumidor pasivo de los servicios que se les ofrecen, al permitirles desempeñar un papel más proactivo en la decisión de qué tipos de servicios desean y a través de qué estructura puede proporcionarse mejor este servicio esto conllevando al mejoramiento de la calidad de vida.

Con todo lo expuesto, se evidencia que actualmente se ha desarrollado un debate conceptual de la gobernanza electrónica en relación a los desafíos y como se lo ejecuta en la práctica de acuerdo a sus objetivos.

Si la gobernanza electrónica se refiere a una mayor participación de los ciudadanos a través de los medios digitales, entonces la propia división digital es un área importante a tener en cuenta. Las causas de la división digital no son técnicas, sino socioeconómicas. Por consiguiente, existen aspectos relacionados con el acceso, la conectividad, la educación, la habilidad, la capacidad de financiamiento, etc., que continúan siendo los elementos esenciales subyacentes de la gobernanza electrónica.

El Informe Mundial del Sector Público 2003 de la ONU, (E-Government at the Crossroads) sugiere tres requisitos previos para la gobernanza electrónica: un mínimo de infraestructura tecnológica, capital humano y conectividad, para todos. Por tanto podemos manifestar que el gran desafío y primer del gobierno electrónico para el desarrollo es cómo lograrlo.

Por otro lado, la gobernanza electrónica, cuya base radica fundamentalmente en las TIC, a menudo se aleja de la gobernanza real. Como plantea Richard Heeks,

¹⁴ Informe Mundial del Sector Público (WPSR) de las Naciones Unidas, 2003.

“la gobernanza electrónica puede ser poco útil si sugiere, erróneamente, que la aplicación de las TIC es un fin en sí misma. Puede ser que resulte más apropiado hablar de gobernanza integrada o, quizás, de gobernanza inteligente que prioriza los objetivos de la gobernanza y considera las TIC como una parte de los medios para lograr esos objetivos conjuntamente con las personas, los procesos y la información”¹⁵. Sustentado esto podemos decir que la gobernanza electrónica es un proceso, no un fin decisivo de la evolución de su significado, lo que supone a pensar que los Estados requieren encontrar la manera que mejor se ajuste a ellos y determinar el proceso que conllevaría el aprender las cosas haciéndolas.

Actualmente se denota que los gobiernos se centran principalmente en la prestación electrónica de servicios y puede evitar los polémicos problemas de la buena gobernanza (tales como democracia, participación, igualdad, etc.). Algunos también piensan que el desarrollo de la gobernanza electrónica conducirá inevitablemente a la democracia electrónica.

Richard Heeks identificó tres cambios básicos que las TIC pueden traer a la gobernanza. Estos son: la automatización (reemplaza los procesos que actualmente son ejecutados por humanos), la informatización (proporciona apoyo informativo a los procesos que actualmente son ejecutados por humanos) y la transformación (crea nuevos procesos de información ejecutados por las TIC)¹⁶.

De la investigación generada se evidencia que la gobernanza electrónica tiene algunos términos relacionados, a continuación se procederá a realizar un detalle sucinto de esos términos:

El primero denominado democracia electrónica y es aquel que figura entre los procesos y estructuras de la interacción electrónica entre el gobierno que se elige y el ciudadano que es el electorado. Tomemos en consideración que en las elecciones

¹⁵ Richard Heeks, “i-Government Working Paper Series Building e-Governance for Development: A Framework for National and Donor Action”, 2001.

¹⁶Ibíd.

pasadas de febrero de 2014 en Ecuador ya se hizo un pilotaje con el uso de TIC en proceso de elecciones seccionales.

En segundo lugar podemos nombrar al gobierno electrónico considerándolo como una forma de comercio electrónico en la gobernanza, según un informe de la ONU, el gobierno electrónico se caracteriza por las relaciones entre las organizaciones y por la prestación de servicios en línea o a través de otros medios electrónicos a los ciudadanos. Desarrolla programas centrados en los ciudadanos, promueve y amplía la participación ciudadana, perfecciona la prestación de servicios en línea mediante el análisis y la evaluación, mide la eficiencia, compara con respecto a otras formas de prestación de servicios e indexa el análisis por país, por portal y por sitio Web.¹⁷

También encontramos a la administración electrónica que es la solución administrativa para los gobiernos a través de la cual se mejoran los servicios mediante la disminución de sus costos, la gestión y control del desempeño, el establecimiento de conexiones estratégicas dentro del gobierno, y la transparencia; ante lo cual podemos referirnos al informe de la ONU que plantea: la administración electrónica define las relaciones entre las organizaciones o el componente de la administración interna y del sector público. Incluye la planificación estratégica en transición a la prestación electrónica de servicios, la cuantificación de la efectividad del costo de la prestación electrónica de servicios, la evaluación por comparación y la medición del desempeño, así como aspectos de la gestión de los recursos humanos, tales como el adiestramiento y la contratación, la distribución del personal y el aprovechamiento máximo de los recursos existentes¹⁸.

Además como no podrían faltar los actores principales de un gobierno que en este campo los denominamos ciudadanos electrónicos y son aquellos que están relacionados directamente con el gobierno tomados en cuenta al hablarles y escucharlos, quienes apoyan la democracia y mejoran los servicios públicos.

¹⁷ Benchmarking E-governance: “A Global Perspective (Assessing the progress of UN Member States): (por la División de las Naciones Unidas para la Economía y la Administración Públicas, 2001).

¹⁸ *Ibíd.*

Como resultado de un conjunto de ciudadanos electrónicos se conforman las sociedades electrónicas la misma que se construye con las interacciones de diferentes participantes más allá de los límites del gobierno y mediante un mejor trabajo con las empresas, comunidades y gobierno.

1.1. El gobierno electrónico a nivel mundial

La transformación de la administración pública causada especialmente por la inclusión de las nuevas tecnologías de información y comunicación – TICs ha desencadenado una serie de reformas innovadoras que ha sufrido el ambiente gubernamental como por ejemplo se encuentra su inmersión en los procesos electrónicos a través de Internet, dando como resultado la aparición del gobierno electrónico –e-government; en la actualidad existen grandes esfuerzos a nivel mundial por insertar en las administración pública y privada a la TICs y fortalecer el gobierno electrónico, evidenciando la proyección de países a futuro en relación con el e-government; es importante señalar que los procesos de integración han servido de plataforma para fomentar el desarrollo de los Estados incluyendo la innovación en todos sus procesos.

1.1.1. Antecedentes del gobierno electrónico

A continuación detallaremos los orígenes del gobierno electrónico y como a través del tiempo éste ha ido generando transcendencia en los procesos institucionales instaurados con la incursión y fortalecimiento del internet.

El surgimiento y el auge del Internet constituye uno de los “desarrollos tecnológicos más significativos del siglo pasado como poderoso medio de comunicación bidireccional que ha impactado la forma de hacer negocios, de divertirse, de educarse y de comunicarse, entre otras muchas actividades. Los vertiginosos adelantos tecnológicos de la computación y de las telecomunicaciones

no sólo han hecho posible que la sociedad pueda cambiar, sino que, también brindan la posibilidad a los gobiernos de poder transformarse”¹⁹.

A mediados de la década de 1990, muchos países occidentales entran de lleno a la era de la información, adoptando las ideas de que las nuevas tecnologías podían ser explotadas para reinventar las acciones gubernamentales. Es decir, que la explotación de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC) se considera como la clave para hacer más efectivo, eficaz, con mayor calidad y democratizar los gobiernos. “Una de las primeras iniciativas de reforma gubernamental que utilizó como herramienta a la tecnología de la información fueron la NPR (National Performance Review) y la NII (The National Information Infrastructure) creadas en 1993 durante la Administración del presidente estadounidense Bill Clinton. De 1994 y 1995 se llevaron a cabo múltiples actividades en los países desarrollados en aras de no quedarse atrás en la carrera de la era de la información. Por ejemplo, Canadá estableció el Information Highway Advisory Council en 1994; Japón creó el Telecommunications Council en ese mismo año; Australia incorporó el ASTEC en 1995; y Singapur también en 1995 fundó el National Computer Board”.²⁰

Como podemos observar en el párrafo que antecede se encuentra las primeras herramientas de información generadas en el mundo occidental para el fortalecimiento del gobierno electrónico.

En julio de 1994, el G-7 que incluye a las naciones industrializadas se reunió para discutir las propuestas estadounidenses para implementar la Infraestructura de Información Global (Global Information Infrastructure, GII por sus siglas en inglés). “El plan consistía en desarrollar una GII sobre los principios de competencia abierta, estándares técnicos comunes e interoperabilidad de sistemas. El resultado más concreto de esta iniciativa fue el establecimiento de un Foro del G-7 y la representación formal estaba limitada a las naciones del G-7 (Estados Unidos, Japón,

¹⁹ Pippa Norris, “The Virtual Political System, Digital Divide. Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide, Mass”, (Cambridge University, 2001), 113.

²⁰ Gobierno Electrónico, <<http://es.slideshare.net/arizavieco/gobierno-electronico-15182430>>, 20 de mayo de 2015 12:01:12.

Canadá, Francia, Italia, Alemania y el Reino Unido), pero no se tenía la intención que la participación fuera restringida. El Foro manifestó un deseo de cooperación con las organizaciones internacionales más relevantes, que incluía agencias de la ONU y la OECD”²¹.

A partir de todas esas iniciativas y como consecuencia de la utilización de las NTIC –principalmente Internet en los procesos gubernamentales surge el concepto de gobierno electrónico.

1.1.2. Definición de Gobierno Electrónico

El Gobierno Electrónico es “el uso de TIC para promover un gobierno más eficiente y más eficaz, para facilitar los servicios del gobierno y hacerlos más accesibles, para permitir un mayor acceso público a la información, y para hacer al gobierno más responsable ante los ciudadanos.”²²

La Organización de las Naciones Unidas, determina que el Gobierno Electrónico es aquel que se refiere al uso de Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), por parte de las instituciones de Gobierno, para mejorar cualitativamente los servicios de información que se ofrecen a las ciudadanas y ciudadanos; aumentar la eficiencia y eficacia de la gestión pública; incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación ciudadana.²³

Como ya se mencionó anteriormente la ONU caracteriza al gobierno electrónico como las relaciones entre las organizaciones y por la prestación de servicios en línea o a través de otros medios electrónicos a los ciudadanos.

²¹ Cristine Bellamy; JOHN, A. T. 1998. Governing in the Information Age. Gran Bretaña, Biddles Ltd, (Bellamy y Taylor, 1998, p. 4-5), Guildford and King’s Lynn., en el gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo de Ana Luz Ruelas, en UNIrevista, Vol. 1, n° 3, (julio 2006), 1-11.

²² <http://e-gobi.blogspot.com/2010/10/concepto-de-gobierno-electronico.html>

²³ Secretaría Nacional de la Administración Pública, “Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017”, pág. 10.

El Plan Nacional de Gobierno Electrónico del Ecuador determina que el Gobierno Electrónico no es un fin en sí mismo, tiene un carácter instrumental que requiere la revisión, rediseño y optimización de los procesos como paso previo a la introducción de cualquier cambio en la tecnología o en las funciones de las organizaciones públicas.²⁴

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE en el año de 1998 define al gobierno electrónico como la aplicación de tecnologías basadas en el internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las Administraciones Públicas.²⁵

Por todo lo anteriormente expuesto se debe tener presente que el Gobierno Electrónico no acorta el camino hacia el desarrollo económico, a los ahorros del presupuesto o al gobierno honesto, eficiente. El Gobierno Electrónico no es el acontecimiento que inmediatamente y por siempre alterará el universo del gobierno. El gobierno electrónico es un proceso o evolución y una lucha constante por los costos y los riesgos financieros y políticos; los mismos que pueden ser significativos, si desde un inicio no se ha planificado bien una propuesta de gobierno electrónico se puede perder recursos, fallar en la promesa de entregar servicios útiles y producir frustración pública con el gobierno. Particularmente en el mundo en desarrollo, con escasos recursos, el Gobierno Electrónico debe apuntar hacia áreas con altas posibilidades para el éxito, a fin de optimizar tiempo, garantizar los actos con un presupuesto menor.

Utilizando como base las definiciones anteriores es posible definir al Gobierno Electrónico como la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación para lograr una administración efectiva, eficiente y transparente de todos los recursos del gobierno, así como también el acceso fácil y expedito a servicios públicos, para ciudadanos, empresas y otras entidades que interactúen con el gobierno. Estas tecnologías de la información y comunicación permiten el

²⁴ Ecuador, Secretaría Nacional de la Administración Pública, Plan Nacional de Gobierno Electrónico, Acuerdo Ministerial 1063, publicado en el Registro Oficial 312, de 28 de abril de 2015.

²⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE <<http://www.ongei.gob.pe/quienes/conceptos/07.htm>>, 12 de octubre de 2010 15:12:19

intercambio de información y servicios por la vía electrónica, mejorando e incrementando la relación y comunicación entre gobierno-ciudadano, gobierno-empresa y al interior del mismo gobierno. El gobierno electrónico incluye de esta forma componentes tecnológicos, como también elementos culturales y de gestión de información.

1.1.3. Elementos del Gobierno Electrónico

La reestructuración de la nueva administración pública es el elemento fundamental del gobierno electrónico (e-government), por medio de la automatización de los procesos se puede generar nuevos procedimientos para propender discusiones sobre la labor del Estado, nuevas alternativas para escuchar los requerimientos de los ciudadanos y a las comunidades más desatendidas, nuevas formas de hacer transacciones con el Estado etc. Partiendo del elemento fundamental del gobierno electrónico tenemos los siguientes componentes:

- a) Motor de cambio y de transformación: El gobierno electrónico va más allá de implementar servicios en línea, pues interviene directamente en forma tradicional que la administración ejecutaba sus funciones e instaura nuevas directrices para prestar servicios e interactuar con los ciudadanos, con estas innovaciones se ha podido palpar cambios como la eliminación de la corrupción.
- b) Expresión de una nueva forma de gestión pública: “La gestión pública tiene una importante herramienta con la que no contaba de tiempo atrás: las tecnologías de la información y la comunicación. Los gobiernos y la administración participan de la oportunidad que brindan las TIC’s, integrándolas en el desarrollo de sus procedimientos internos y externos para incrementar su eficiencia, eficacia y legitimidad política”.²⁶
- c) Una forma de difusión y acceso a la información: Con el desarrollo del gobierno electrónico los ciudadanos, comunidades, grupos sociales y demás

²⁶ Mila Gascó, “Impacto Organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico”, (Instituto Internacional de gobernabilidad), 6, www.iigov.org.

organizaciones forman parte del gran proceso de información en lo que respecta a las regulaciones, datos económicos, promulgación de normas jurídicas, grupos ocupacionales de los funcionarios públicos y sus remuneraciones, indicadores de desempeño, políticas públicas, informes de gestión, compras estatales desde su publicación hasta su adjudicación, sin discriminación de lugar, tiempo y estrato social.

- d) Una oferta de servicios en línea: “Las TIC’s permiten que el gobierno se configure como una organización unificada proveedora de servicios en línea. Aunque coincide con un nivel avanzado de las iniciativas de gobierno electrónico, automatizar a través de la red la provisión de servicios se constituye como uno de sus principales objetivos, pretendiendo desarrollar interfaces con el ciudadano para permitir la prestación múltiples servicios públicos, siendo la educación, la salud y seguridad social, la seguridad pública, aduanas, registro civil y de empresas, los presupuestos e impuestos, el transporte, las compras públicas y mercado laboral”.²⁷

- e) Un fenómeno organizado en etapas de desarrollo: información, interacción, transacción e integración.

1.1.4. Principios de gobierno electrónico

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, en el epígrafe 6 estableció algunos principios²⁸ en los que se inspira el gobierno electrónico los cuales buscan precautelar el derecho que tienen los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con el Estado y en consecuencia la correlativa responsabilidad de los Gobiernos en proveer las herramientas necesarias para satisfacer este derecho, a continuación detallamos cada uno de ellos:

²⁷ CEPAL, EUROPEAID, “Políticas Públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe”, junio de 2005,43, (BOOZ-ALLEN-HAMILTON. Op. Cit Ps. 19-23).

²⁸ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 21.

a) **Principio de igualdad**

Para Juan Carlos Cassagne en derecho administrativo “La igualdad juega como una garantía para los usuarios del servicio en el sentido del derecho que poseen a que se les dispense igual tratamiento, jurídico y económico, sin efectuar discriminaciones, a menos que éstas se funden en la desigual condición o situación en que objetivamente se encuentra cada usuario. La igualdad se refiere tanto al acceso al servicio como al precio o tasa que perciba el prestatario. El servicio tiene que ser prestado en forma general y uniforme.”²⁹

Al no presentarse un tratamiento igualitario, el tratadista Miguel Marienhoff, en relación a la desigualdad de las partes, expresa que “siendo el Estado una entidad soberana, no se concibe que se vincule contractualmente supeditando el interés público a un interés privado. La desigualdad entre los sujetos intervinientes impediría la equivalencia jurídica de las voluntades, requisito indispensable para que las mismas se fundan constituyendo un acto jurídico único. De ahí que no se admitan otros actos jurídicos bilaterales entre entes públicos y los administrados que no sean contratos de mero derecho privado, en el que las partes aparecen colocadas en un pie de igualdad”³⁰

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública en relación al principio de igualdad expresa que “con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento

²⁹ Juan Carlos Cassagne, “Resumen Derecho Administrativo”, versión digital, 167 <https://docs.google.com/document/d/181sbKBfJoOcXeI34f1VgWoYNVuOxyUloDpg_rCzIa6A/preview>.

³⁰ Miguel Marienhoff, “Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III, Contratos de la Administración Pública, teorías general y de los contratos en particular”, versión digital, 4, en referencia a dicho argumento, véanse: Zanobini: “Corso etc.”, tomo 1º página 213; Caetano: “Manual de derecho administrativo”, páginas 298 y 300, Lisboa 1965; Alessi: “Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano”, página 293, Milano 1960.

administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.”³¹

El principio que se analiza responde a que toda persona sin excepción se le brinde los medios y facilidades para relacionarse con la administración pública, ya sea por medios electrónicos o por medios no electrónicos, respecto al acceso a una adecuada prestación de los servicios públicos, como a cualquier actuación o procedimiento administrativo, tomando consideración que en ninguno de los casos por parte del Estado deberá existir restricciones o discriminaciones solventando de esta manera los principios establecidos en la constitución de la República del Ecuador.

b) Principio de legalidad

Para Agustín Gordillo “el Principio de Legalidad significa que los actos y comportamientos de la administración deben estar justificados en una ley previa, que preferible pero no necesariamente ha de ser de carácter general. Se trata, desde luego, del sometimiento en primer lugar a la Constitución y a la Ley del Poder Legislativo, pero también al resto del ordenamiento jurídico, por ejemplo a las normas reglamentarias emanadas de la propia administración, lo que ha sido dado en llamar el “bloque de la legalidad” o principio de juridicidad de la administración. Se ha evocado también la idea, no de un bloque, sino de una pirámide, lo que resulta adecuado en tanto resalta la necesaria jerarquía normativa existente entre las distintas fuentes del derecho que integran el ordenamiento jurídico administrativo y que consagran los diversos sistemas. El principio de legalidad enmarca y limita otros conceptos jurídicos, tales como el de discrecionalidad, que cabe ser entendida no como actividad libre de la ley, sino como actividad que la propia ley confiere y por tanto guía y limita, sometiendo además al necesario control judicial amplio”³².

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007 determina al principio de legalidad en gobierno electrónico de “forma que las garantías previstas

³¹ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 8 y 9.

³² Agustín Gordillo, mentado en “Tratado de Derecho administrativo”, (Argentina, Editorial Macchi, Buenos Aires, edición 2003).

en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración se mantengan idénticas en los medios electrónicos. Los trámites procedimentales, sin perjuicio de su simplificación general, constituyen para todos los ciudadanos garantías imprescindibles. El principio de legalidad también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales.”³³

Este principio es aquel que legitima los trámites procedimentales, ya que constituyen para todos los ciudadanos garantías imprescindibles; comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas promovidas por la Administración Pública deberá tener observancia de las normas en materia de protección de datos personales y por lo tanto deberán ser consideradas como legítimas, a fin de garantizar el derecho de los ciudadanos en torno a la calidad de información que se le proporcione, siempre guardando la privacidad de los mismos.

c) Principio de conservación

Para Ernesto Jinesta este principio expresa que “las administraciones públicas electrónicas deben garantizar que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservarán en bases de datos o archivos con las mismas garantías de integridad y autenticidad que operan para los medios no electrónicos en la actuación administrativa, de modo que se garantice que no sean alterados, manipulados o destruidos y permanezcan siempre accesible incluso, si resulta necesario, trasladarlos a otros formatos o soportes para este fin”³⁴.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, determina que “el principio de conservación garantiza que las comunicaciones y documentos

³³ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 8 y 9.

³⁴ Ernesto Jinesta, “Administraciones públicas electrónicas: Retos y desafíos para su regulación en Latinoamérica”, Universidad Andrés Bello, (Venezuela, 2009), 12.

electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales”³⁵.

Refiriéndonos a la conservación podemos decir que es aquella que garantizará que los documentos electrónicos oficiales emitidos con legitimidad se conserven, por lo menos, en las mismas condiciones que por medios tradicionales.

d) Principio de transparencia y accesibilidad

El principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública han tenido un interesante desarrollo en los últimos años. Luis Moreno, menciona que, “El modelo escandinavo de administración de cristal, en el cual todos los ciudadanos podían ver, sin interferencia ni amaño, los movimientos de las manos de los funcionarios en el manejo de la cosa pública, muy pronto ganó prestigio como referente para los demás países”.³⁶

Para Carlos Delpiazzo, “El principio de transparencia implica que el actuar de la Administración se deje ver como a través de un cristal. Además, constituye una extensión del principio de publicidad el cual supone una posición activa de la Administración, mientras que la transparencia se enfoca en permitir que el poder público y su accionar se encuentren a la vista de todos, sin velos ni secretos, en una situación tanto pasiva como activa: dejar ver y mostrar”³⁷

El uso de medios electrónicos debe facilitar la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas y “garantizar que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario”³⁸.

³⁵ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 8 y 9.

³⁶ Luis Moreno, “El principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información pública.1”, (Observatorio de Derecho Público, Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, Colombia, 2009), 3.

³⁷ Carlos Delpiazzo, “Transparencia en la contratación administrativa”, en “Liber Amicorum Discipulorumque de José Aníbal Cagnoni”, (Fundación de Cultura Universitaria, 1 edición, Uruguay-Abril, 2005).

³⁸ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 8 y 9.

En relación a este principio se deberá hacer hincapié en que la información que se proporcione sea clara, precisa y no se preste a interpretaciones por parte de los destinatarios, además se debe anotar que la accesibilidad Web se refiere a la capacidad de acceso a la Web y a sus contenidos por parte de todas las personas, tomando en consideración siempre las excepciones por las limitaciones.³⁹

De lo expuesto podemos por los tratadistas podemos mencionar que este principio constituye vital en los procesos de gobierno electrónico ya que la transparencia en la actualidad demuestra solvencia en la administración ya que los mismos se encuentran a la vista de todos y sobre todo calidad en el trabajo, más aún si nos encontramos con procesos accesibles frente a todos los ciudadanos.

e) Principio de proporcionalidad

La idea de la proporcionalidad se remonta a un criterio tradicional del derecho penal: la exigencia, por un lado, de que las penas deben ser graduadas en forma proporcional al delito; por otro lado, de que se establezcan con algún grado de proporcionalidad sobre la base de la importancia social del hecho y el bien jurídico protegido⁴⁰

A lo largo del siglo XIX, el principio de proporcionalidad transitó del derecho penal al derecho administrativo y fue acuñado como un criterio de control sobre los poderes discrecionales de la administración y como límite al ejercicio del poder de

³⁹ La accesibilidad Web se refiere a la capacidad de acceso a la Web y a sus contenidos por parte de todas las personas, con prescindencia de toda eventual limitación. Las limitaciones pueden ser: a) visuales (desde la baja visión o el daltonismo hasta la ceguera total), b) motrices (dificultad o imposibilidad de usar las manos), c) auditivas (sordera o deficiencias auditivas), d) cognitivas (dificultades de aprendizaje o discapacidades que afecten a la memoria, la atención, o las habilidades lógicas), e) técnicas (asociadas a una insuficiente familiaridad con las TIC), o f) ambientales (restricciones en la atención visual o auditiva emergentes del contexto de uso). Cuando los sitios Web están diseñados con una adecuada concepción de la accesibilidad, todos los usuarios pueden acceder - en condiciones de igualdad- a sus contenidos y servicios. Esta condición resulta esencial en las prestaciones de e-Gobierno, dadas las características de universalidad que estos deben reunir por su misma naturaleza. Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) Organización de los Estados Americanos OEA <<http://www.educoas.org/RestrictedSites/cursos1/Newsletter-Junio08/Editorial35.html>>

⁴⁰ José López, “El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo”, Instituto Garcia Oviedo, (España- Sevilla, 1988), 16-17

policía⁴¹. De lo anteriormente señalado Otto Mayer explica que la medida del poder de policía exige que sea proporcionada, que deriva del derecho natural y la propia naturaleza del ejercicio de esta potestad: se trata de una medida natural que adquiere la importancia de un límite jurídico serio⁴², por lo expuesto el Tribunal Federal alemán consideró que los principios tradicionales del derecho administrativo eran principios constitucionales, así llegando a definir al principio de proporcionalidad como: “El principio constitucional en virtud del cual la intervención pública ha de ser “susceptible” de alcanzar la finalidad perseguida, “necesaria” o imprescindible al no haber otra medida menos restrictiva de la esfera de libertad de los ciudadanos y “proporcional” en sentido estricto, es decir, “ponderada” o equilibrada por derivarse de aquella más beneficios o ventajas para el interés general que prejuicios sobre otros bienes, valores o bienes en conflicto, en particular sobre los derechos y libertades”⁴³

En relación a la Administración electrónica se puede entender a este principio como la forma mediante la cual los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración.; es decir de acuerdo a los protocolos que se han generado por las instituciones deberán corresponder los requerimientos de seguridad sin dejar de lado las características del principio.

f) Principio de responsabilidad

Para Ernesto Jinesta, “La responsabilidad administrativa es un instrumento básico de las relaciones administración-administrados, en continuo perfeccionamiento. Es consustancial a un Estado que pueda calificarse de social y que interviene en el ámbito socioeconómico.”⁴⁴

⁴¹ El factor desencadenante de este desarrollo ha sido la preponderancia que durante esta época adquirió la reivindicación de los derechos individuales frente al Estado, Carlos Bernal Pulido, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, (España- Madrid, 2003), 42.

⁴² Otto Mayer, “Derecho Administrativo Alemán”, Traducción de H. Heredia y E. Krotoschin, (Argentina – Buenos Aires, 1982), 31

⁴³ Javier Barnes, “Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario”, *Revista de Administración Pública*, mencionado por Mariano Sapag, en *El Principio de proporcionalidad y razonabilidad como límite constitucional al poder del Estado: Estudio Comparado* (Chía-Colombia, 2008), 171.

⁴⁴ Ernesto Jinesta, “La ciencia del Derecho Procesal y Constitucional - Procesos Constitucionales Orgánicos”, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto Mexicano de Derecho Procesal

Desde esta perspectiva, la responsabilidad administrativa puede plantear una disyuntiva entre su ampliación o carácter expansivo, con el consiguiente mejoramiento de los servicios públicos, o su reducción y limitación para mantener un nivel eficiente en la prestación y gestión de los servicios públicos. Un sistema amplio de responsabilidad supondrá introducir un nivel medio de funcionamiento de los servicios muy alto, con lo que puede significar un mejoramiento real o, eventualmente, dependiendo de la forma de su aplicación, una mera declaración de principios.

La responsabilidad administrativa debe ser acentuada y potenciada para que, incluso, haya una variación en las formas de gestión administrativa, en la organización administrativa y en la función pública, por lo que resulta importante capacitar y formar a funcionarios públicos en base de una carrera profesional.

En la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico de 2007, determina a la responsabilidad como la “forma que la Administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales. De acuerdo con dicho principio, las informaciones oficiales que se faciliten por medios electrónicos no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, ni incorporar una cláusula especial de esta naturaleza. En caso contrario, se dejará constancia con caracteres muy visibles y reiterados de que se trata de una página o portal electrónico no oficial y que no forma parte del sistema de Gobierno Electrónico.”⁴⁵

Por lo expuesto se entiende que el principio de responsabilidad garantiza que el gobierno responderá por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales, sin existir diferenciación entre las dos vías sino más bien garantizando las mismas condiciones de medios tradicionales.

Constitucional, coordinadores Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Arturo Zaldívar Lelo de Larrea (México, 2008, Tomo VII), 16.

⁴⁵ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 8 y 9.

g) Principio de adecuación tecnológica

En relación a este principio las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público ⁴⁶no sea privatizado. En ningún caso este principio supondrá limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las Administraciones Públicas.⁴⁷

Como se nota las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades, por lo que se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y la socialización del conocimiento; en la actualidad con el crecimiento e incorporación de las TICs innumerables procesos poseen adecuaciones tecnológicas importantes que garantizar el mejor desempeño de la administración.

1.1.5. Principios de gobierno electrónico en el Ecuador

En el Estado Ecuatoriano a más de los principios mentados anteriormente se ha visto la necesidad de incorporar otros que respondan a la exigencia del país en relación al gobierno electrónico y estos son:

“Principio de continuidad: es aquel que garantiza que la información y los servicios estarán disponibles sin restricción alguna de cualquier evento que pudiera ocasionar la no disponibilidad en los medios tecnológicos y de comunicación.

Principio de reciprocidad: mediante el cual se determina que toda persona tendrá derecho a consumir información pública, tal como el Estado y la administración consumen datos de las personas.

⁴⁶ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 8 y 9.

⁴⁷ Dentro de este principio se comprende el del uso de distintos medios electrónicos como son: el computador, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate.

Principio de seguridad y confianza: conforme el cual se garantiza la protección y resguardo de la información y datos, manteniendo su disponibilidad, confidencialidad e integridad.

Principio de interrelación por medios digitales: aquel que solventará que no sea obligatorio que una persona asista a una dependencia gubernamental para realizar un trámite, salvo lo dispuesto en la normativa vigente, y que siempre habrá la opción de usar medios digitales y acciones en línea para realizar cualquier trámite.

Principio de excelencia: Garantiza que se usarán los más altos estándares de calidad en el desarrollo del Gobierno Electrónico”⁴⁸.

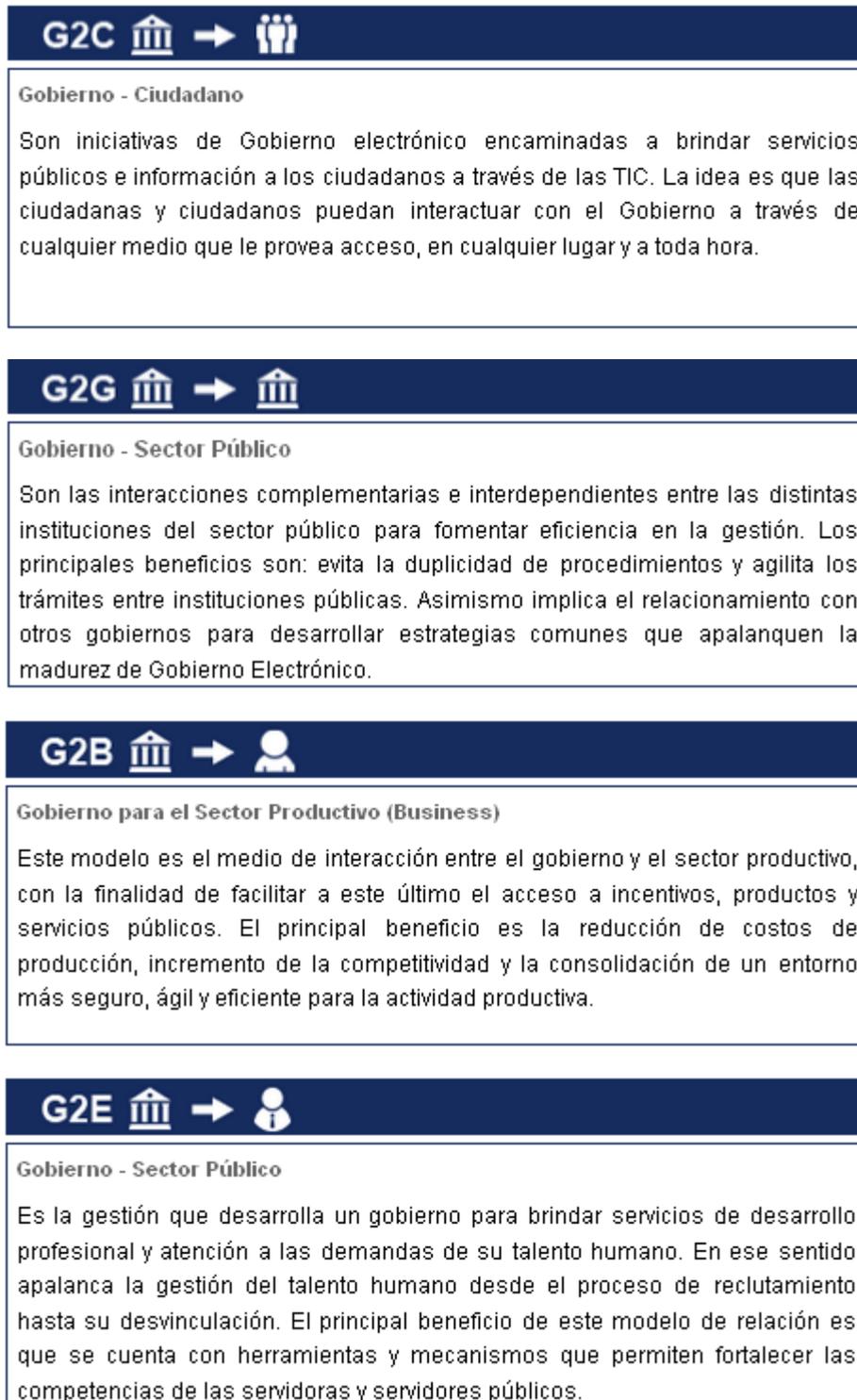
De los principios mentados en párrafos anteriores determinamos que en nuestro país a cada una de las instituciones públicas le corresponde la aplicación de cada uno de ellos siempre y cuando se guarde estricta relación con la normativa expedida por la Secretaría Nacional de la Administración Pública.

1.1.6. Relaciones del gobierno electrónico

El Gobierno Electrónico organiza las TIC de la manera más conveniente para mejorar la forma de relacionarse de los cuatro actores principales (Gobierno, ciudadanos y ciudadanas, el sector productivo y los servidores públicos), eliminando de esta forma las barreras de comunicación y fortaleciendo las relaciones y alianzas con los actores de una sociedad cada vez más interconectada y globalizada.

⁴⁸ Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017, Secretaría Nacional de la Administración Pública, 11.

Gráfico 1
Relaciones del gobierno electrónico



Fuente: Plan de Gobierno Electrónico. <http://www.gobiernoelectronico.gob.ec/#estrategias>;
miércoles, 1 de abril de 2015 10:20:17

Elaborado: Secretaría Nacional de la Administración Pública

Como se puede apreciar en el gráfico 1 el Estado a través de este tipo de relaciones propicia el mejor convivir entre los actores de la sociedad a fin de garantizar un equilibrio institucional y social y sobre todo alianzas estratégicas para la gestión de estos actores con el gobierno, garantizando la implementación de políticas que conlleve a mantener una relación directa en la ejecución de las mismas.

1.2 . Gobierno Electrónico y Contratación Pública

En la actualidad tanto el gobierno electrónico como la contratación pública se encuentra integrada dentro de lo que hoy se consideran servicios de la sociedad de la información, la contratación de bienes y servicios por vía electrónica no deja de ser un contrato más cuya peculiaridad reside en que la oferta, la aceptación y las distintas fases del procedimiento administrativo se realizan por medio de equipos o sistemas electrónicos o telemáticos⁴⁹. Si sólo algunos trámites de la contratación se realizan por dicha vía, aquélla no puede calificarse propiamente de electrónica, razón por la cual hablar de contratación pública electrónica no responde con rigor a su significado y al régimen jurídico aplicable en general, que es la normativa sobre comercio electrónico.

En el país con esta modalidad de contratación las ventajas son evidentes: mejora la transparencia del procedimiento y, en consecuencia, se fortalecen los principios de igualdad, transparencia y seguridad jurídica, se reducen costes para las personas naturales y jurídicas licitadoras y para la propia Administración Pública, se potencia la competitividad interna e internacional del país, se otorga mayor celeridad al procedimiento, y se potencia el mercado único comunitario al emplear instrumentos y técnicas interoperables.

Hay que estar claros en que hay mucho camino por recorrer hasta hacer realidad el concepto estricto de contratación pública electrónica, tomando en consideración que esta impulsa la eficiencia en la contratación pública, se consagra

⁴⁹ Telemática: Su raíz tele, se debe al elemento griego que significa distancia o lejos (especialmente en relación con el proceso de producción o grabación), y mática (terminación de informática, en inglés informatics) que proviene del Latín: información. En conjunto, el término “telemática” describe el proceso de la transmisión de información computarizada a larga distancia. <<http://es.wikipedia.org/wiki/Telem%C3%A1tica>> viernes, 24 de abril de 2015 4:08:58,

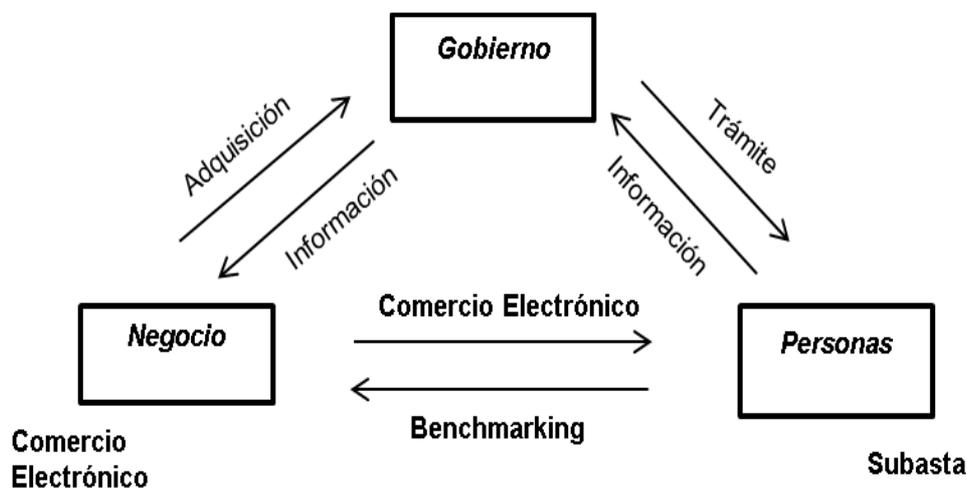
una mayor transparencia, se potencia la participación de los pequeños proveedores y se centraliza el acceso a la información contractual en una plataforma electrónica, - caso Ecuador a través del portal de compras públicas - haciendo de las nuevas tecnologías la clave de bóveda de todo el procedimiento contractual.

Los medios electrónicos y la contratación pública llevan varios años de trabajo conjuntamente con el Estado, y demuestra que los obstáculos con los que se enfrentaba la administración central, las empresas y los ciudadanos cada día han sido superados. En nuestros días lo que consideramos contratación electrónica es el anhelo de actualizar la política pública que comienza con forjar una amplia comunicación entre los gobernados, los generadores de riqueza y los gobiernos, a través del Internet, con el único objetivo de mostrar a la comunidad que existe acceso a la información sobre contratación estatal, y permite que los contratantes (Estado-instituciones públicas), los contratados y la comunidad en general se interrelacionen y conozcan las transacciones que se realizan en estos procesos que involucran el presupuesto estatal.

Este gran avance en la tecnología permite que el e – government (gobierno electrónico) sea parte del denominado e – procurement (contratación pública por medio electrónicos).- “La Contratación Pública por medios electrónicos, es una matización del gobierno electrónico, que como se dijo, tiene como una de sus expresiones al G2B (Gobierno-Empresa) a través de la cual se promueve la explotación de la interoperabilidad de las tecnologías de la información para añadir valor a la relación entre el gobierno y las empresas”,⁵⁰

⁵⁰ The Procurement Harmonisation Project of The Asian Development Bank, The Inter-American Development Bank and The World Bank. Strategic Electronic Government Procurement. USA: World Bank, 2004.

Gráfico 2
Gobierno Electrónico
Coordinación



Fuente: Plan de Gobierno Electrónico.
 Elaboración propia.

Los ciudadanos en general y la administración central, se encuentran en el mismo nivel de participación en el proceso de contratación pública por medios electrónicos, la mayor participación ciudadana que generan los gobiernos electrónicos tienen su máxima y verdadera expresión en el e – procurement con la ampliación de los registro de proveedores, democratizando la participación y configurando varios de los principios de la contratación estatal como: libre concurrencia e igual al concursar, al mismo tiempo la generación de la eficiencia en la gestión pública se refleja en la disminución de costos para el Estado por la disminución notable de procesos dentro de la transacción de la adquisición, cuando se trata de adquisiciones o compras por medio electrónicos instaurando un e – government amplio y diverso se reduce de manera significativa las prácticas colusorias, así como también la fuga ilícita de recursos estatales pues los temas que se encuentran ventilando de manera pública y con acceso casi gratuito.

En definitiva el gobierno electrónico (e – gov) nace como un elemento dinamizador de la modernización del Estado en el campo de la administración pública, y a su vez, la contratación pública por medios electrónicos logra que la gestión contractual se perfeccione en pro de la modernización, la contratación estatal

no puede quedar en la simple aplicación de las tecnologías informáticas de la comunicación o en la creación de un portal que se encuentre en el Internet, por el contrario, es un cambio de visión clásico del Estado que mantenía procesos engorrosos y tardíos que terminaban encaminando a los funcionarios públicos a la corrupción y a los ciudadanos en simples espectadores de los procesos.

1.2.1. Definición y elementos de la contratación pública electrónica

Se las llama también Adquisiciones Públicas Electrónicas (Electronic Government Procurement, (abreviado e-GP) y son aquellas que se refieren al uso de herramientas propias de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) por parte de entidades públicas, con el fin de adquirir bienes, servicios, o la contratación de obras. También se define como el conjunto o “framework⁵¹” de soluciones tecnológicas de información y gestión que soportan el ciclo de contratación entre gobierno y proveedores.

Debemos aclarar que el sector público tiene gran importancia en los mercados y las economías nacionales e internacionales, la cantidad de productos diversos que necesita el Estado para cumplir sus funciones, hace necesario que las entidades públicas recurran al mercado para abastecerse de bienes, servicios o para construir obras.

La Administración Pública ha desarrollado un conjunto de procedimientos, normas e instituciones orientadas a que las adquisiciones del Estado se generen de forma eficiente y minimice las posibilidades de corrupción. Dicho conjunto se denomina indistintamente "Contratación del Sector Público", "Contratación Pública" o "Adquisiciones Gubernamentales", en el Ecuador tenemos a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su reglamento, el Servicio de Contratación Pública, como las resoluciones administrativas emitidas por el SERCOP.

⁵¹ Framework: La palabra inglesa "framework" (marco de trabajo) define, en términos generales, un conjunto estandarizado de conceptos, prácticas y criterios para enfocar un tipo de problemática particular que sirve como referencia, para enfrentar y resolver nuevos problemas de índole similar. <<http://es.wikipedia.org/wiki/Framework>>, domingo, 10 de mayo de 2015 14:39:54.

Las oportunidades de distribución generalizada de la información que prestan las TIC, en especial el Internet, ha hecho posible la creación de sistemas de contratación pública basados en Internet como en el Ecuador se presenta el portal de compras públicas www.compraspublicas.gob.ec

Con la instalación de gobiernos electrónicos en diversos países del mundo, y la implementación de sistemas de contratación pública por medio del Internet, los estudiosos del derecho administrativo y de la contratación pública han generado ya doctrina sobre estas materias, definiendo de diversas acepciones a la contratación pública electrónica, como por ejemplo: Es la utilización de medios de comunicación electrónica que perfeccionan los procesos administrativos que intervienen en la contratación estatal, mejorando de manera la gestión de la administración central, precautelando el presupuesto general del Estado asignado a las contrataciones, y garantizando la democratización de los derechos tanto de los proveedores como de los ciudadanos en general.

Como se dijo anteriormente en varios países del mundo se ha implementado las adquisiciones por vía del Internet, y cada uno de estos países ha creado su propio concepto de contratación estatal electrónica como en el gobierno vasco, el cual la define así: “La contratación pública electrónica se puede definir como la utilización de medios electrónicos, y capacitación de los agentes que intervienen en la contratación pública (administración y empresas), para perfeccionar el proceso, consiguiendo unos beneficios claros en la mejor gestión y rendimiento del presupuesto público y mayor accesibilidad a las empresas para ejercer sus derechos de licitación pública.”⁵²

Los bancos multilaterales de crédito desde el año dos mil tres se encuentran trabajando en la modernización de los procesos contractuales de los Estados para lograr una armonización en todos las naciones que implementan este tipo de sistemas, para apoyar a los países miembros que aún no han podido efectuar este tipo

⁵² Jaime Domínguez y Ángel Cancelo, “La experiencia del despliegue de la contratación pública electrónica en el Gobierno Vasco”, (Comunicación 136, Sevilla, 30 de mayo a 2 de junio del 2006).

de tecnología aplicadas a la gobernabilidad en términos generales y a las adquisiciones estatales en particular, en el año 2006, a través de sus técnicos definieron como:

“Es el uso de las tecnologías de la información (especialmente Internet) por los gobiernos en sus relaciones con los proveedores de bienes, obras y servicios de consultoría”⁵³. En base de éste concepto, podemos decir que el mismo no es un concepto completo pero posee los elementos importantes de la contratación pública, mismos que se analizarán para lograr un concepto final.

Por este motivo a continuación se realiza un análisis del concepto identificando los elementos importantes que los integran:

- **Elemento: Uso de las tecnologías Informáticas de la Comunicación (TIC's).**- El uso de las TIC's (Technologies Information Communication) en los países demuestra los pasos que dan las naciones hacia gobiernos electrónicos, dentro de esta coyuntura entendemos que la herramienta informática utilizada hasta ahora es la Internet, como la más utilizada en los países que han implementado sistemas de contratación pública electrónica, pero la doctrina del derecho electrónico, derecho administrativo y contratación pública deja abierta la posibilidad de implementar otro tipo de herramienta informática que se pueda crear en el futuro, con este precedente los Estados garantizan el marco jurídico, al no comprometerse a utilizar un tipo de tecnología fija que podría atentar contra el libre acceso de los actores de la contratación estatal.
- **Elemento: Gobierno y su relación con los oferentes, proveedores y adjudicatarios.**- Dentro del análisis del concepto anunciado por los organismos multilaterales de crédito, la relación que existe entre el gobierno y los proveedores es muy alterna, si bien es cierto que ambos son componentes fundamentales en el trámite del proceso precontractual, no son estos los únicos que intervienen, pues no podemos dejar de lado a otros sujetos como es la

⁵³ Gonzalo Suarez Beltrán, y Roberto Laguado Giraldo, “Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina”, (Publicación de las Naciones Unidas, Abril 2007), 29.

ciudadanía en general, pieza fundamental para garantizar la transparencia de los procedimientos y garantía de la democratización de la contratación pública en cada Estado, al mismo tiempo encontramos otros organismos estatales que intervienen, tal es el caso por ejemplo, en el Ecuador tenemos que la Contraloría General del Estado garantiza el inspección de los actos administrativos que conlleva la contratación con fondos públicos, así como también interviene la Procuraduría General del Estado que vela por los interés del gobierno central y el buen uso de sus recursos.

De esta forma queda demostrado que la concepción de la Contratación Pública Electrónica no puede quedar en la simple relación entre el Estado y los proveedores de los bienes, obras y servicios, sino por el contrario, esta relación se amplía mucho más al citar a otros elementos que intervienen indirectamente.

Profundizando el análisis podemos decir que existen relaciones con colaboradores internos de las instituciones estatales como son las áreas donde nace el requerimiento, departamento de presupuesto, departamento ejecución y asesoría jurídica, exponiendo de esta forma relaciones internas y externas, por esta razón el uso de las TIC's en la gestión pública debe apuntar a mejorar las labores.

“Para generar eficiencia dentro de un marco de modernización de la contratación pública es necesario generar relaciones de intercambio de información no solo hacia el exterior de la entidad contratante, sino que hay que proveer de canales de comunicación directa entre las demás entidades y actores de los procesos de contratación, dentro de los cuales sobresalen naturalmente los proveedores”⁵⁴.

Como ejemplo de lo expuesto a continuación se las relaciones del proceso de contratación pública electrónica:

⁵⁴ Wayne Wittig public, “Public Procurement Law Review”, (procurement and the development agenda, 2002), 71-83.

Tabla 1

Relaciones que genera el proceso de contratación pública por medios electrónicos

Relaciones con los proveedores
Mecanismos para ordenar indirectamente ítems de catálogos electrónicos. (e-MRO)
Forma de identificación de fuentes de aprovisionamiento (e-sourcing)
Proceso de invitación pública a proveedores para recibir sus propuestas. (e-tendering)
Mecanismo de puja electrónica y dinámica para el aprovisionamiento de la entidad. (e-reverse auction)
Mecanismo de puja electrónica y dinámica para disponer de bienes de la entidad. (e-auctions for disposal)
Mecanismo para recopilar y distribuir electrónicamente información sobre contratación. (e-informing)
Relaciones con los ciudadanos
Mecanismos para absolver inquietudes sobre los procesos de contratación (Help desk)
Portal de contratación que contiene normas, estadísticas, reportes, planes de contratación, disponibles a los ciudadanos (Web Page)
Relaciones con sus dependencias internas
Sistema inter organizacional que usa protocolos estándares de transmisión de información, usualmente a través de redes. (Electronic data interchange)
Automatización de flujos de trabajo del proceso de contratación pública (Enterprise resource planning)
Uso de las tecnologías para hacer planeación y diseño de proceso de contratación en esquemas de colaboración (e-collaboration)
Entidades de Control
Control a la gestión pública contractual (e-control)

Fuente: "E-procurement in the public sector", (Stoy, Myth and Legend). The Policy Institute at Trinity College Dublín, noviembre 2003), 5.

Elaborado: Christine Tonkin.

De lo mencionado en la tabla 1, es importante comentar que tanto el gobierno electrónico y la contratación pública electrónica no son solo proyectos tecnológicos implementados por los países para su desarrollo, sino, por el contrario son verdaderas políticas públicas que reguladas por un marco jurídico coherente pueden desplegar avances en la visión de un Estado moderno y "la contratación electrónica exitosa será probablemente aquella inserta en una estrategia global de mejoramiento de la contratación y las administraciones públicas."⁵⁵

⁵⁵ Chile compra, "Estrategia e implementación del sistema de compras públicas de Chile", (Abril de 2005), 7.

Como ejemplo podemos mencionar un comunicado de prensa de la Unión Europea relacionado a política pública y contrataciones electrónicas que dice: “Esa política pública en los países desarrollados es además un mandato: los países miembros de la Comunidad Europea deberán hacer disponible el 100% de los contratos públicos y celebrar en línea el 50% de ellos para el año 2010, tratando de lograr un ahorro promedio de 40 billones de Euros”.⁵⁶

Después de llevar a cabo este análisis formulo como axioma de contratación pública electrónica la siguiente:

La contratación pública electrónica es la utilización por parte de los gobiernos, personas jurídicas (empresas) y naturales (ciudadanos) de tecnologías informáticas de la comunicación como el Internet, para optimizar el proceso de contratación pública en obras, bienes y servicios de consultoría, alcanzando con esto un mejor manejo de los recursos estatales, fomentando la democratización de los sistemas precontractuales y generando participación de los ciudadanos en todos los niveles del proceso administrativo.

1.2.2. Objetivos de la contratación pública electrónica

Una vez analizado el concepto de contratación pública electrónica es necesario realizar un planteamiento sobre los objetivos que busca conseguir esta materia a nivel mundial, la doctrina generada por los países que han implementado el sistema electrónico en contratación como Chile nos dice: “El e – procurement entrega valor a una gran cantidad de agentes: empresas, administraciones públicas, autoridades políticas y ciudadanos. Permite reemplazar la visión de la contratación como un factor de burocracia que resta eficiencia y eficacia a la provisión de servicios públicos por parte de un Gobierno y en el mercado en general”⁵⁷, por estos motivos se determina los siguientes como objetivos fundamentales:

⁵⁶ Comunidad Europea, “Comunicado de Prensa: E Government: Commission calls for ambitious objectives in the EU for 2010”, (Reference: IP/06/523 Date: 25/04/2006).

⁵⁷ Chile compra, “Estrategia e implementación del sistema de compras públicas de Chile”, 6.

- **Objetivo.-** “Las TIC’s aplicadas a todo el proceso de contratación permite poner a disposición de los ciudadanos, de los órganos de control, de los empresarios y de la comunidad en general la información, no solo cada uno de los procesos de contratación, sino sobre la totalidad de la gestión pública contractual. Permite hacer seguimiento a la forma en que el Estado hace uso de su presupuesto facilitando que los ciudadanos exijan de él probidad y responsabilidad”⁵⁸, al respecto el marco jurídico regulatorio de los Estados que implementan este sistema debe priorizar como objetivos fundamentales garantizar la libre circulación de productos, servicios y capitales, avalando de esta forma los principios de igualdad de trato, transparencia y concurrencia, planteando una perspectiva no discriminatoria en razón de empresas o personas naturales que deseen participar.
- **Objetivo.-** “Los costos asociados a la contratación pública, tanto para los proveedores como para las entidades contratantes se reducen a través de la estandarización, la despapelización, la rapidez en las transacciones, la disminución en los tiempos de duración de los procesos. Las entidades contratantes logran extraer más “value for Money” de sus bienes y servicios adquiridos al contar con más ofertas a mejores precios a través de métodos de selección menos costosos”⁵⁹, otro de los objetos fundamentales de la contratación pública electrónica es instaurar una libre competitividad transparente y abierta a la vigilancia de los ciudadanos en general, esto permite que las empresas u oferentes obtengan crédito participativo para competir en un mercado único estandarizado a nivel de ofertas y precios de obras, bienes y servicios, y las entidades adjudicadoras elegir libremente entre diversas ofertas, las más competitivas y que tengan el mejor costo.
- **Objetivo.-** “La asimetría de información disminuye generando competencia y participación de los proveedores, y en consecuencia, menores costos de los

⁵⁸ ADB-BID-BIRF, “Adquisiciones Electrónicas del Gobierno. Mapa de Ruta. 2004, mencionado en Gonzalo Suarez Beltrán, y Roberto Laguado Giraldo, “Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina”, (Publicación de las Naciones Unidas, Abril 2007), 33.

⁵⁹ Gonzalo Suarez y otro, “Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina, Publicación de las Naciones Unidas”, 33.

bienes y servicios adquiridos. Mayores índices de publicidad permiten frenar monopolios y tumban las barreras de acceso que afectaban la participación de las pequeñas y medianas empresas, permitiendo que incluso a nivel regional los proveedores conozcan las oportunidades de negocios que ofrecen las entidades contratantes de todos los niveles del gobierno”⁶⁰, como objetivo fundamental para poder dinamizar las economías tanto locales como nacionales de los Estados, está el nivel de injerencia que tiene el Internet, pues en casos específicos no solo podrán participar las empresas que se encuentren en la capital mercantil de cada país, por el contrario, podrán hacerlo el universo de proveedores a nivel nacional, garantizando de esta forma la libre competencia, y lo que es más importante desmontando mafias entre burócratas y oferentes que siempre participaban en los procesos precontractuales.

Una vez que hemos estructurado los tres objetivos fundamentales de la contratación pública por medio electrónicos o e – procurement es importante señalar que en Sudamérica, Chile desarrollo el sistema denominado Chile compra por medio de la ley No: 19.886 en donde se plasma los objetivos fundamentales del sistema como son:

- Acceso igualitario a la información, todo aquel que se interese, conoce lo que el Estado demanda sin discriminación.
- Transparencia en las contrataciones estatales.
- Probidad en los procesos contractuales.
- Desarrollo de las Pequeñas y medianas empresas.
- Eficiencia en el ahorro de costos para el Estado y los proveedores.
- Descentralización en el punto que pueden participar todas las empresas a nivel nacional sin importar su ubicación geográfica.

De lo expuesto, se evidencia que el sistema chileno al momento de su implementación fue renovador en la región y generó los objetivos de vanguardia de

⁶⁰Comunidad Europea, “Comunicado de Prensa: E Government: Commission calls for ambitious objectives in the EU for 2010”, (Reference: IP/06/523).

la nueva contratación pública electrónica, no obstante a continuación se detalla en resumen los objetivos y beneficios de la contratación pública electrónica en la siguiente tabla:

Tabla 2
Objetivos y beneficios de la contratación pública electrónica

Objetivo	Beneficio
Reducción en los costos de las adquisiciones	Reducción en los costos operacionales de las organizaciones adquirentes
Ahorro en el tiempo de aprovisionamiento	Procesos más transparentes
Disponibilidad de información: simetría de información	Ambiente seguro de licitaciones
Mejor documentación del proceso de adquisiciones	Menores formas de corrupción y abuso
Más eficiencia: "Value for Money"	Estandarización de procedimientos
Simplificación de la evaluación de las ofertas	Aumento de la base de oferentes y de la competencia
Mayor nivel de transparencia de la entidad	Integración de sistemas de back-office y front-office
Promoción de la igualdad entre proveedores	Direccionamiento de oportunidades de negocio a sectores especiales
Contribución al desarrollo económico y competitividad	Impulso al gobierno electrónico
Impulso al comercio electrónico	Eliminación de trámites administrativos

Fuente: "International and economic aspects of public procurement, e-procurement. Public Procurement horizontal and administrative provisions. CPV, Standard Forms, electronic public procurement", (Diapositiva 11. ADB-IADB-BIRF. Final Report. Conference. Electronic Government Procurement (E-GP) Manila, 26-28 Octubre, 2004).

Elaborado: Christine Tonkin, Oliver Coppens y Julia Ferger

Una vez que se ha realizado un análisis integral del Gobierno Electrónico y su relación con la contratación pública estatal a nivel internacional y nacional se ha demostrado el avance que esta ha tenido, evidenciado la vinculación a la contratación pública en el proceso de gobernanza electrónica o política pública que mantienen los Estados garantizando la debida y correcta aplicación de las herramientas integrantes de un gobierno electrónico generando dinamismo en los procesos.

En el capítulo siguiente se generará la investigación en relación a la normativa relacionada con la contratación pública electrónica en el Ecuador para su

instauración y fortalecimiento los mismos que motivan oficialmente el uso de una plataforma electrónica, lo que ha conllevado al legislativo, ejecutivo y a sus instituciones a emitir instrumentos legales como acuerdos, leyes, reglamentos y resoluciones, en los cuales se determine la normativa clara para el uso y aplicación de estas herramientas de contratación.

Capítulo segundo

Análisis normativo del sistema electrónico de contratación pública en el Ecuador

La contratación pública electrónica en el Ecuador para su instauración y fortalecimiento ha requerido de varios actos administrativos que motiven oficialmente el uso de una plataforma electrónica, lo que ha conllevado al legislativo-ejecutivo y a sus instituciones a emitir instrumentos legales como acuerdos, leyes, reglamentos y resoluciones, en los cuales se determine la normativa clara para el uso y aplicación de estas herramientas de contratación; en el presente capítulo se hará mención y se analizará los instrumentos legales de vital importancia que sirvieron de antecedente para la construcción y funcionamiento del Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador, así como también las características actuales de del mismo especialmente en relación a los procedimientos dinámicos.

Con este antecedente en este segundo capítulo se pretende analizar la normativa vigente vinculada al Gobierno Electrónico, contratación pública y procedimientos dinámicos.

2.1 Contratanet

En el Ecuador los procesos de contratación pública han sido regularizados por una ley que tenía más de 20 años de vigencia, con su última codificación efectuada en el año 2001⁶¹, dando como resultado una solución de forma y no de fondo, dejando de lado los verdaderos problemas que tenía el sistema contractual de nuestro país, especialmente en los procesos de selección de proveedores, adjudicación de contratos y administración de los mismos; es dentro de esa coyuntura que se iniciaron los procesos para democratizar los procedimientos de adquisición del Estado y su paso al e-gov, (gobierno electrónico) con un sistema de contratación estatal por medio electrónicos que podría dar solución a los problemas de corrupción

⁶¹ Ecuador, Congreso Nacional, *Ley de Contratación Pública, en Registro Oficial 272* (Quito, 22 de Febrero 2001).

que se encontraban enquistados a todo nivel en la administración pública.; de esta necesidad, nace CONTRATANET, un sistema de información a través del internet transparente, confiable, accesible y evolutivo que contiene procesos de contratación pública, pero que se vio afectado por las restricciones dentro del marco jurídico de nuestro país, al limitarlo, por un lado solo a la fase de información y no de ejecución de los procesos precontractuales, “Contratanet tiene una funcionalidad limitada básicamente es de carácter informativo, pero su diseño a punta a convertirlo en una herramienta mucho más interactiva, que a través del Internet se pueda presentar las ofertas, reduciendo los costos en los cuales actualmente incurren los proveedores, como aquellos de traslados desde el lugar de origen de entrega de la documentación, una reducción sustancial en papelería y una mayor seguridad en la entrega de la información”⁶², y por otro, a no ser vinculante para todos los organismos del Estado es decir desde el ejecutivo, legislativo y judicial hasta la administración seccional autónoma pasando de esta forma por todo el aparato gubernamental. Por estos y otros motivos es necesario realizar un análisis de toda la base legal que configuro la creación de CONTRATANET y los antecedentes que dejó para llegar a concretar un sistema e – procurement.

Gráfico 3
Montos en el presupuesto de adquisiciones publicado del 2003 al 2006 y el primer cuatrimestre 2007 – acumulativo



Fuente: Memorias, Conferencias y Talleres de Contratanet Sistema Transparente y Ágil de Contratación Pública

Elaborado: Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción.

⁶² Pedro Votruba, “Revista Rescate No: 12”, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, (Julio–Septiembre del 2003, Quito- Ecuador), 29.

Como se demuestra en el gráfico 3, los presupuestos que fueron ejecutados en contrataciones por parte de la administración pública se incrementaron considerablemente desde el año 2003 al 2007, inclusive notándose que el primer cuatrimestre 2007 el presupuesto equivale a 19 (diecinueve) veces el ejecutado en el año 2003, los mismos que fueron administrados a través de Contratanet.

2.1.1. Contratanet, objetivos, fases, obligatoriedad

Partiendo de una definición general decimos que “El sistema Oficial de Información de Contratación Pública del Estado Ecuatoriano, Contratanet es una herramienta informática que permite difundir los procesos de contratación de obra, adquisición de bienes y/o servicios y ventas que realice el sector público ecuatoriano”⁶³, como otra definición tenemos que “Las tareas de combatir la corrupción son promocionar la transparencia y la convicción de que los ciudadanos, las organizaciones y las instituciones del país requieren y merecen servicios de calidad, nos han conducido a generar dentro del marco de la ciberdemocracia el CONTRATANET”⁶⁴.

Establecidos algunos conceptos que se generaron al momento de implementar el sistema informático en el Ecuador podemos dar una propia definición de CONTRATANET, para así aportar en la construcción de un sistema de contratación pública electrónica que cumpla con los requisitos fundamentales de transparencia y participación:

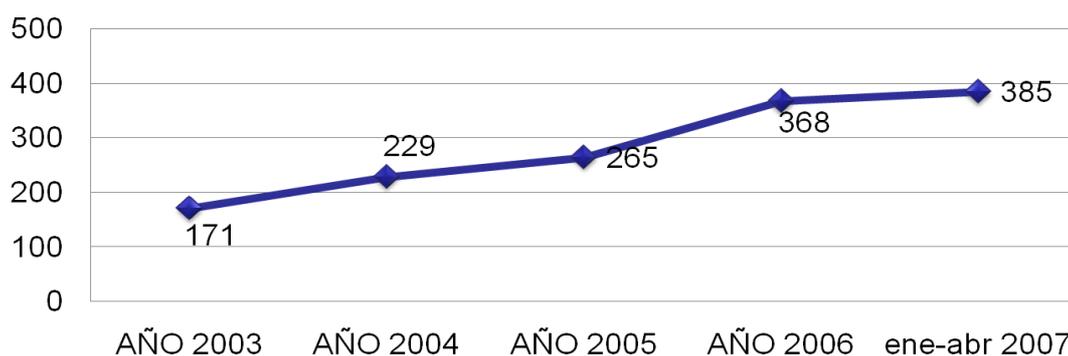
CONTRATANET fue un sistema implementado por el Estado ecuatoriano para publicar los procedimientos precontractuales tanto para *licitación*, *concurso público de ofertas* como de reglamentación interna de las instituciones gubernamentales, tratando de transparentar los mismos e incentivando la libre

⁶³ Ecuador, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, “Revista Rescate No: 12”, (Julio–Septiembre del 2003, Quito), 47.

⁶⁴ Ecuador, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, “Memorias, Conferencias y Talleres de Contratanet Sistema Transparente y Ágil de Contratación Pública”, ((31 de octubre al 8 de noviembre del 2002), 2003, Quito), 10.

conurrencia de los proveedores tanto de ejecución de obras, prestación de servicios y adquisición de bienes, así como también garantizando la participación de la ciudadanía en general por medio de las denominadas TIC's, y contribuyendo de esta forma a la construcción del gobierno electrónico.

Gráfico 4
Acumulativo de la cantidad Instituciones del Estado inscritas en Contratanet por año desde junio de 2003-abril 2007



Fuente: Memorias, Conferencias y Talleres de Contratanet Sistema Transparente y Ágil de Contratación Pública

Elaborado: Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción.

En el gráfico 4 se evidencia la cantidad de instituciones inscritas anualmente en el sistema Contratanet que entre el año 2003 (171) y el primer cuatrimestre del año 2007 (385) existe un incremento de alrededor 60% de instituciones inscritas, denotando estos que el sistema con el pasar del tiempo generó mayor participación de las instituciones en procesos de contratación pública mediante el uso de herramientas electrónicas.

2.1.2. Objetivos Contratanet

Para analizar de mejor manera el Contratanet es importante dividir los objetivos en dos grandes grupos:

- a) **Objetivos del Sistema:** “Utilizar el poder de las TIC's para contribuir a mejorar la eficiencia y la transparencia de la administración pública al asegurar que todas

las entidades públicas del país, hagan más eficiente y transparente la decisión contractual de la mano de la utilización de las herramientas tecnológicas.”⁶⁵.

El principal objetivo del sistema es implementar un modelo para convertir a las Tecnologías Informáticas de la Comunicación (TIC's) en una herramienta que permita a las instituciones estatales y a la ciudadanía en general hacer más transparente, efectivo, y confiable los procedimientos precontractuales y así precautelar los recursos estatales.

“En su fase I, el objetivo básico del Contratanet es disponer un sistema de tecnología de internet, transparente, confiable y evolutivo de los procesos de adquisición y contrataciones del sector público; e, impulsar la expedición de reformas a ley de contratación pública, y la emisión de normas secundarias para que funcione el sistema de información para la adquisición de bienes”⁶⁶.

Como se observa en la fase I del Contratanet ya empieza a fortalecerse la existencia de un sistema mediante el cual se vincule los procesos de contratación en las instituciones públicas.

b) **Objetivos del Sitio.-** Los principales objetivos que planteaba el Contratanet fueron:

Difundir los procedimientos precontractuales y contractuales de ejecución de obra, prestación de servicio y adquisición de bienes, que realice todo el sector público, “de esta manera, sin lugar a dudas se contribuirá de manera decidida a la consecución de los principios de transparencia y publicidad de la contratación pública, lo cual permitirá lograr una mejor oportunidad de participación de los

⁶⁵ Marco Albuja, “Proyecto de Contratación Pública Electrónica del Gobierno Ecuatoriano”, (Instituto de Estudios Avanzados para las Américas (INEAM) de la Organización de los Estados Americanos Quito, 2004), 47.

⁶⁶ Ecuador, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, “Revista Rescate No: 12”, (Julio-Septiembre del 2003, Quito), 32.

interesados, con el establecimiento de principios de eficiencia, economía y eficacia”⁶⁷

Podemos identificar a los usuarios del sistema como objetivos de la siguiente manera:

- La sociedad: factor importante dentro del proceso de implementación de la contratación pública electrónica ya que podrá acceder mediante el internet a la información acerca de los procesos de contratación que llevan a cabo las instituciones del Estado, proveedores calificados para cumplir los requerimientos, publicación de las bases del concurso, información sobre las bases y estadísticas.
- Los proveedores: “tendrán la oportunidad de acceder vía internet a la información a la que esta posibilitada la sociedad y contara con el servicio de mensajes de alerta que el sistema informático genera con información acerca de nuevos requerimientos.”⁶⁸, posibilitando de esta forma una democratización en lo que respecta a la participación de los proveedores a nivel nacional.
- Instituciones del sector público: El objetivo era tener acceso a la información con la cuenta el sistema Contratanet, y poder publicitar por medio del mismo los procesos de contratación pública.

Dentro de la literatura y doctrina que se generó con la creación de este régimen podemos encontrar algunos otros objetivos como:

“Definitivamente uno de los objetivos centrales del Contratanet es el de transparentar el acceso público a la información y que de esta manera se asegure la legitimidad de los procesos de contratación pública del Estado”⁶⁹.

⁶⁷ Ecuador, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, “Revista Rescate No: 12”, (Julio–Septiembre del 2003, Quito), 40.

⁶⁸ Ecuador, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, “Revista Rescate No: 12”, (Julio–Septiembre del 2003, Quito), 48.

⁶⁹ Ecuador, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, “Memorias, Conferencias y Talleres de Contratanet Sistema Transparente y Ágil de Contratación Pública”, ((31 de octubre al 8 de noviembre del 2002), 2003, Quito), 104.

Como se puede observar se determina como parámetro importante de este sistema el transparentar la información pública a fin de fortalecer a los procesos generados garantizando de esta forma legitimidad en los mismos, y de esta forma garantizando seguridad a las instituciones como a los contratantes.

“Transparentar los procesos de contratación pública en el Estado ecuatoriano, mediante un sistema de información a la sociedad, promoviendo la descentralización, la desconcentración, el desarrollo de procesos modernos, democráticos, y eficientes en el sector público y fomentando la productividad y competitividad del sector privado.”⁷⁰

Además, como se denota en el objetivo mencionado empezó a fortalecerse la autonomía de las instituciones en relación al manejo de la información pertinente a las contrataciones, a fin de garantizar seguridad y democracia de esta forma eficiencia en las contrataciones y por lo tanto competitividad en los participantes de las mismas.

2.1.3. Fases Contratanet

Orientados a impulsar la contraloría social y en el marco de la Ciberdemocracia, (uso de las tecnologías de la información y comunicación para fortalecer la democracia, el orden institucional y la transparencia), la Comisión de Control Cívico de Corrupción creó el proyecto Contratanet, dentro del modelo de gestión de Contratanet encontramos Fases, en las que se puede determinar las siguientes: 1) información y resultados; y 2) transacción, a continuación detallaremos la caracterización de cada una de las fases:

- a) **Primera Fase.** En base de mi experiencia a mi juicio este portal fue informativo en el que se pudo identificar que procesos de contratación se llevaron a cabo a nivel de instituciones estatales que estuvieron obligadas hacerlo, al amparo de la codificación a la Ley de Contratación Pública y su Reglamento de aplicación, así como también la ejecución de obras, prestación de servicios y adquisición de

⁷⁰ Ecuador, Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción, “Memorias, Conferencias y Talleres de Contratanet Sistema Transparente y Ágil de Contratación Pública”, ((31 de octubre al 8 de noviembre del 2002), 2003, Quito), 105.

bienes que al momento de vigencia del portal mantenían reglamentaciones internas que regulaban esta actividad. Es importante señalar que en esta primera fase de instauración no existen transacciones entre las instituciones y usuarios participantes para realizar actos administrativos por medio del sistema.

- b) **Segunda Fase.** Fue llamada etapa transaccional, que al momento de ejecución del sistema no pudo ser definida completamente pues esta fase debió haber tenido voluntad política para sistematizar y estructurar un ordenamiento jurídico que sea análogo al sistema y de esta forma llegar a desarrollar un sistema de contratación pública eficaz y transparente.

En la aplicación de esta segunda fase en base de mi experiencia la misma posibilitaba enviar ofertas por medios electrónicos, se evidenciaba considerables reducciones de costos, importante aumento de concurrencia, publicidad y transparencia de los procesos; además se presentaban simplificación procedimental y sobre todo ampliación de la participación ciudadana en la gestión pública.

Si bien en cierto el sistema lograba de una u otra forma fortalecer la dinámica en los procesos, pero denotaba gran vacío en el ordenamiento jurídico que lo respaldaba ya que se evidenciaba que el sistema carecía de fuerza ya que no poseía la normativa expresa para mantener y ejecutar los procesos situación que ocasionaba la debilidad del mismo, opuesto a lo que está ocurriendo en la actualidad en el país con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

2.2 La Agenda Nacional de Conectividad

En la actualidad para generar y garantizar la implementación del sistema de compras públicas se debe realizar un estudio detallado de todas las normativas jurídicas que se dictaron para poder lograr lo que hoy denominamos como Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador.

Es por eso, que este análisis comienza con la Agenda Nacional de Conectividad que fue dada a conocer por medio de la Comisión Nacional de

Conectividad⁷¹, que mantuvo como objetivo fundamental el diseñar planes y programas que garanticen el acceso y la implantación de nuevas tecnologías de la información y el formular y proponer una Agenda Nacional de Conectividad que contenga políticas, planes y programas para el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y comunicación en las áreas de educación, salud, medio ambiente, comercio, industria, turismo, seguridad y gobernabilidad⁷².

Una vez expuesto los antecedentes estudiaremos el Decreto Ejecutivo No: 3391 relacionado con la labores encomendadas a la Comisión Nacional de Conectividad para la coordinación del Sistema de Información de Compras y Contrataciones necesarias para las instituciones de Estado, sus organismos y dependencias; a continuación se realiza el respectivo análisis de referido acto administrativo⁷³ de la siguiente manera:

El Decreto determina el ámbito de acuerdo a lo dispuesto en el Art. 118 de la Constitución del Ecuador publicada en el año 1998 que dice: “Son instituciones del Estado:

1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos; estos son los organismos y entidades integran el sector público.

⁷¹ Ecuador, Presidencia de la República, Comisión Nacional de Conectividad , *Decreto Ejecutivo 1781 de agosto del 2001* y publicada en el Registro Oficial No: 400 (Quito, 29 de Agosto 2001),

⁷² *Ibíd*,

⁷³ Ecuador, Presidencia de la República, Comisión Nacional de Conectividad , *Decreto Ejecutivo 3391 de noviembre del 2002* y publicada en el Registro Oficial Nro. 719 (Quito, 5 de diciembre 2002)

Así lo estableció el Art. 1 de la derogada Ley codificada de Contratación Pública y su reglamento que determina: “Ámbito.- Se sujetarán a las disposiciones de esta Ley el Estado y las entidades del sector público -según las define la Constitución Política en su artículo 118- que contraten la ejecución de obras, la adquisición de bienes, así como la prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría.”⁷⁴

Es decir que todas las instituciones del Estado sin excepción alguna, debían someterse a esta normativa y comenzar con sistematizar la información por medio de sitios WEB que incluyan las compras públicas que requiera el Estado, sus organismos y dependencias, de manera gratuita y en idioma español para su buen entendimiento, así como también en el idioma que se crea conveniente.

El Decreto Ejecutivo estableció parámetros básicos para que la información de las compras públicas en ese tiempo, tengan uniformidad, y sean accesibles por la ciudadanía y los proveedores de forma análoga, tratando de procurar que las entidades del sector público provean de información básica al sistema, estos requisitos se encuentran determinados en el Art. 2.- La información básica que las entidades del sector público deberán proporcionar al sistema, para su publicación en este portal, será por lo menos la siguiente:

a) Las convocatorias a licitación y concursos públicos de ofertas. Para estos efectos deberán entregar la misma información que contengan los avisos publicados en los medios de prensa para convocar la licitación respectiva, en la misma oportunidad en que se efectúe dicha publicación;

Estas exigencias tenían relación con el Art. 16, literal a) de la derogada Ley de Contratación Pública.

b) Las bases de las licitaciones y concursos públicos de ofertas, y las consultas y aclaraciones que se hicieren respecto de su contenido;

c) El acta de adjudicación de licitaciones y concursos públicos de ofertas que se efectúen, indicando qué oferentes se presentaron y a cuál de ellos se adjudicó el contrato. De existir puntajes y ponderaciones se mencionarán; en caso contrario, se dejará constancia de la o las razones que motivaron la selección del contratante;

d) Otras observaciones acerca de licitaciones y concursos públicos de ofertas, tales como la existencia de oferentes descalificados por no cumplir las exigencias de las bases, por incumplimientos de adjudicaciones previas, etc.;

e) Lista de proveedores calificados, por área (tipología) de cada institución;

f) Las contrataciones efectuadas, sea que el contrato haya sido adjudicado en virtud de una licitación o concurso público de ofertas o sea que se trate de

⁷⁴ Ecuador, Congreso Nacional, *Ley de Contratación Pública*, en Registro Oficial 272 (Quito, 22 de Febrero de 2001).

contratación directa. Deberá informarse, al menos, el precio convenido, las prestaciones contratadas, el plazo de ejecución y la individualización del contratante;

g) Información relacionada con las compras que realice la institución, indicando el objeto, el precio y monto, el proveedor, etc.; y,

h) Toda aquella que la entidad contratante estime conveniente.

Como se evidencia la determinación de parámetros básicos para que la información de las compras públicas en esa época, posea uniformidad, y sean accesibles para los ciudadanos y los proveedores de forma análoga, tratando de procurar que las entidades del sector público provean de información básica al sistema, garantizando la participación equitativa entre los ciudadanos.

En el Art. 3 del Decreto Ejecutivo No: 3391⁷⁵, firmado por el Sr. Presidente Gustavo Noboa Bejarano, se determina las responsabilidades de las instituciones públicas para que se de cumplimiento con lo establecido, al mismo tiempo acuerda que La Comisión Nacional de Conectividad es el órgano rector que desarrolle los mecanismos para publicar en el portal.

“Art. 3.- Será responsabilidad de cada Ministerio e institución controlar el cumplimiento de las disposiciones del presente decreto. La Comisión Nacional de Conectividad coordinará los mecanismos para enviar y publicar en el portal, la información señalada en el artículo precedente y dar cumplimiento a las tareas de coordinación a que se refiere el artículo primero de este decreto.

Es importante recalcar que se exonera de la publicación de los procesos de precontractuales los que definan las fuerzas armadas como defensa del Estado ecuatoriano y que sean clasificados como reservados.”⁷⁶

Como conclusión podemos decir que en definitiva este Decreto Ejecutivo fue el inicio del Gobierno Electrónico y de la Contratación Pública Electrónica, y como se encontraba diseñado era beneficioso, pues incluía a todas las instituciones estatales sin excepción alguna, generando de esta forma uniformidad entre las instituciones que debían proporcionar este tipo de información, pero dentro del marco jurídico de nuestro país, existía una gran barrera pues se mantenía la Ley de

⁷⁵ Ecuador, Presidencia de la República, Comisión Nacional de Conectividad, *Decreto Ejecutivo 3391 de noviembre del 2002 y publicada en el Registro Oficial Nro. 719* (Quito, 5 de diciembre 2002)

⁷⁶ Ecuador. Presidencia de la República, “Decreto Ejecutivo No: 3391”, Registro Oficial 719 de 5 de diciembre de [2002], art. 3. Encomienda a la Comisión Nacional de Conectividad las labores de coordinación del Sistema de Información de Compras y Contrataciones necesarias para las instituciones del Estado, del sector público. Será de su cargo la contratación de los servicios informáticos necesarios.

Contratación Pública que como norma jerárquica superior daba lugar a que no se pueda ejecutar ni cumplir el decreto en su totalidad.

2.3 Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP)

Es de suma importancia el análisis de esta ley publicada en el año 2004⁷⁷ en ella se da un gran paso en la democratización de la información pública y en lo que respecta a la contratación, abre una puerta para que esta se la pueda realizar mediante herramientas electrónicas, reglamentando de manera directa que los procesos de contratación en su etapa pre contractual y contractual estén al alcance de la ciudadanía de manera física y electrónica.

Dentro de las innovaciones de esta Ley debemos indicar que trajo consigo la consagración del principio fundamental de la publicidad del acto administrativo, contratos administrativos y procesos de contratación pública, cuando estos se realicen con recursos del Estado. La misma ley insta la libertad de información reconocida y legalizada en la coyuntura mundial y latinoamericana por medio del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos así como también de la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

En este contexto el ámbito de la ley se extiende a todos los organismos e instituciones del sector público determinados en el Art. 118 de la Constitución Política aprobada en el año 1998, que dice:

“Art. 118.- Son instituciones del Estado:

1. Los organismos y dependencias de las Funciones Legislativa, Ejecutiva y Judicial.
2. Los organismos electorales.
3. Los organismos de control y regulación.
4. Las entidades que integran el régimen seccional autónomo.
5. Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.

⁷⁷ Ecuador, Presidencia de la República, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, en Suplemento de Registro Oficial 337* (Quito, 18 de Mayo de 2004).

6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos.
Estos organismos y entidades integran el sector público.”⁷⁸

Es decir debían cumplir las normas contempladas en esta ley todas las instituciones del Estado ecuatoriano incluyendo a las personas jurídicas que tengan en su capital social más del 50 % de capital estatal.

Los objetivos fundamentales de la ley se encuentran el Art. 2 y se detallan a continuación:

- Publicitar, transparentar y rendir cuentas en todos los actos de la administración pública.
- Permitir la fiscalización de la administración pública y de los recursos públicos, efectivizándose un verdadero control social.
- Proporcionar la efectiva intervención ciudadana en la toma de decisiones de interés social y su fiscalización.

Una vez publicado el Decreto Ejecutivo 122,⁷⁹ declarando como política de Estado la Anticorrupción, Sistema Anticorrupción del Ecuador, se determina la obligatoriedad de utilizar el sistema electrónico de contratación pública Contratanet para las entidades de la administración central, es decir las establecidas en el Art. 2 del Estatuto Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva, detonando una gran contradicción con lo que se detalla en el Art. 7 de la Ley de Acceso a la Información Pública que dice:

Difusión de la Información Pública.- Por la transparencia en la gestión administrativa que están obligadas a observar todas las instituciones del Estado que conforman el sector público en los términos del artículo 118 de la Constitución Política de la República y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, difundirán a través de un portal de información o página web, así como de los medios necesarios a disposición del público, implementados en la misma institución,

⁷⁸ Ecuador, Congreso Nacional, *Constitución Política de la República del Ecuador*, [1998], tít. V, “Instituciones del Estado y la función pública”, cap. Primero, “De las instituciones del Estado”, art. 118, num. 1-6 ([Quito]: Edit., eSilec Profesional - www.lexis.com.ec.):25.

⁷⁹ Ecuador, Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo 122 de febrero del 2003 y publicada en el Registro Oficial Nro. 25* (Quito, 19 de febrero 2003)

la siguiente información mínima actualizada, que para efectos de esta Ley, se la considera de naturaleza obligatoria:

- Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones;
- Un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución;
- Planes y programas de la institución en ejecución;
- El nombre, dirección de la oficina, apartado postal y dirección electrónica del responsable de atender la información pública de que trata esta Ley.

A simple vista nos encontramos con un vacío jurídico que ocasionó en su tiempo varios inconvenientes en el desarrollo de la contratación pública estatal, pues por un lado teníamos instituciones que se regían al Decreto No: 122, realizando su publicación por medio del portal de compras Contratanet, y por el otro existían organismos estatales que daban caso omiso a dicho decreto haciendo las publicación por medio de sus sitios WEB, generando desigualdad en el ámbito de aplicación de ambas normas jurídicas, propiciando al mismo tiempo más discrecionalidad entre los procedimientos de contratación pública, y lo más grave, dejando sin efecto los principio de la contratación pública como son: legalidad, igualdad, transparencia, concurrencia y publicidad.

Más aún si damos lectura de la disposición segunda de la citada ley que dice:

Los portales en Internet, deberán ser implementados por las entidades de la Administración Pública y demás entes señalados en el artículo 1 de la presente Ley, en el plazo perentorio de un año, contado a partir de la publicación de esta Ley en el Registro Oficial. El Reglamento de la presente Ley, regulará los lineamientos técnicos que permitan la uniformidad, interacción, fácil ubicación y acceso de esta información.

Dejando de lado toda la iniciativa del sistema de compras públicas Contratanet, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

(LOTAIP) autorizaba a los organismos estatales a crear sus propios portales electrónicos e inclusive que estos suban la información requerida de forma independiente, detonando una falta de lógica en la ejecución de los gobiernos electrónicos aplicados a la contratación estatal, ya que se iban a generar procesos en portales electrónicos pero en base a software generados por cada una de las instituciones sin ningún concepto de homologación de funcionamiento y de condicionamiento mínimos de dichos sistemas.

La disposición final expresa que al ser esta ley de carácter orgánica, la misma prevalece sobre todas las que se le opongan, es decir que el Decreto Ejecutivo No. 122 queda sin efecto y sin vigencia, y a pesar de todo esto Contratanet seguía funcionando lo que generaba confusión a nivel de autoridades, funcionarios públicos, proveedores del Estado y ciudadanos en general.

2.4 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación (LOSNCP)

Debo iniciar este apartado de mi tesis, afirmando que esta ley es una herramienta eficiente para el desarrollo del Ecuador, que está permitiendo consolidar la acción del Estado, para responder frente a las legítimas expectativas de sus habitantes y para fortalecer la democracia, su vigencia y futuro.

Uno de los errores más comunes, es considerar que la contratación pública se agota en los aspectos contenidos exclusivamente en la Ley de Contratación Pública y su Reglamento, cuando en realidad dentro de aquella, con una visión amplia, se encuentra inmersa toda contratación efectuada por los entes estatales con la finalidad de alcanzar el bien común. Sin perder de vista esta aseveración, podríamos decir que los cuerpos legales que normaban los principales aspectos que se entenderían comprendidos en la definición “contratación pública”, sobre todo vinculados con el importante concepto de la obra pública, era: la Ley de Contratación Pública cuyo ámbito de aplicación por el objeto de la contratación es: la ejecución de obra, adquisición de bienes y prestación de servicios no regulados por la Ley de Consultoría, así como el arrendamiento mercantil con opción de compra; la Ley de Consultoría que regulaba los contratos relacionados con la prestación de servicios

profesionales especializados que tengan por objeto, fundamentalmente, identificar, planificar, elaborar o evaluar proyectos de desarrollo y la vigente Ley de Modernización del Estado, Privatizaciones y Prestación de Servicios Públicos por parte de la Iniciativa Privada, conocida más comúnmente como Ley Modernización del Estado, la cual, a más de buscar una mayor eficiencia, desconcentración y descentralización administrativas, norma la participación del sector privado en las tareas estatales a través de figuras específicas, entre ellas la más desarrollada y comentada, la concesión.

El contrato de obra pública no implica necesariamente la existencia de la obra pública. Puede que a través de él se realice una obra que no esté destinada a la utilidad general o colectiva. Por otra parte, la obra pública no supone necesariamente el contrato de obra pública, ya que existen otros modos para su ejecución, como la concesión de obra pública y la realización directa por la Administración⁸⁰.

Tal vez pecando de excesiva simpleza, vale la pena señalar que en las contrataciones realizadas al amparo de las normas contenidas en la Codificación de Ley de Contratación Pública y en la Ley de Consultoría, ahora al amparo de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, el Estado cuenta con los recursos necesarios y por lo tanto le ofrece al contratista una oportunidad de trabajo y en ese marco en dicha relación el Estado actúa con mayor jerarquía frente al contratista, en cambio en los procesos de modernización, como por ejemplo en el caso de concesiones, el contratista se convierte en un socio estratégico del Estado que va a realizar una inversión que aquel no se encuentra en capacidad de efectuar, por lo que el nexo responde a esa naturaleza de complementariedad. De estos tres cuerpos normativos, Ley de Contratación Pública, Ley de Consultoría y Ley de Modernización del Estado, el más conocido y aplicado fue la Ley de Contratación Pública a la cual se la consideraba un tanto complicada por contener, a mi criterio y en base de mi experiencia, procedimientos muy largos y engorrosos, razón por la cual un algunas instituciones públicas lograron excluirse de su aplicación, mediante la expedición de leyes propias, como es el caso de PETROECUADOR y sus empresas Filiales, leyes que les permitieron contratar con sus propios procedimientos, convirtiendo a los procedimientos comunes de la Ley de Contratación Pública en la excepción, situación que sumada a las excepciones

⁸⁰ José Roberto, Dromi, "Tratado de Derecho Administrativo, Segunda parte" (Argentina, 1998), 13-54.

contempladas en la propia Ley, a primera vista, tornó preocupante la situación, frente al principio de generalidad de la Ley.

Criterios como los expuestos, en cuanto a las dificultades prácticas que supuestamente presentaba la Ley de Contratación Pública, justificaron la gran mayoría de sus últimas reformas, verificadas básicamente mediante la Ley para la Transformación Económica del Ecuador, publicada en el Suplemento del Registro Oficial No. 34 de 13 de marzo del 2000, las cuales fundamentalmente redujeron los procedimientos comunes a dos: la Licitación y el Concurso Público de Ofertas y eliminaron el cumplimiento de algunos requisitos como por ejemplo: informe de desagregación tecnológica de la desaparecida Comisión Ecuatoriana de Bienes de Capital, cuyas funciones fueron asumidas por el Ministerio de Industrias y Competitividad, informe a los documentos precontractuales por parte de la Contraloría y Procuraduría Generales del Estado, entre otros; en busca de una mayor agilidad, estas modificaciones fueron recogidas en la Codificación a la Ley de Contratación Pública, promulgada en el Registro Oficial No. 272, de 22 de febrero del 2001. En este punto me parece importante realizar un paréntesis y señalar que a mi modesto entender el problema básico en la aplicación eficaz de la anterior normativa, era su desconocimiento.

La nueva LOSNCP trata de dar una respuesta sistemática e innovadora a los problemas mencionados anteriormente, y ahora privilegia la planificación y la organización del Estado, la optimización de los recursos públicos, el establecimiento de reglas claras y uniformes para contratar con el Estado.

A través de esta ley se buscó eliminar el caos normativo que regulaba en ese tiempo como lo hemos demostrado en párrafos anteriores a la contratación pública, pues obliga a regir todas las contrataciones de las entidades definidas en su ámbito, y crea un ente rector –el Instituto Nacional de Contratación Pública-, que apuesta por escenarios de contratación dinámica en los que funcione la subasta inversa, el catálogo electrónico, los convenios marco, las compras corporativas, y, adicionalmente, que cree en el potencial de los micro y pequeños proveedores y

artesanos con su participación en la provisión de bienes y servicios a través de ferias inclusivas.

La LOSNCP, incorpora reglas claras para adjudicar los contratos y establecer responsabilidades de los entes contratantes y de todos quienes intervienen en los procesos pre-contractuales y de contratación. Con ello se implanta un registro único de proveedores, que incluye un proceso de real control en la ejecución de los contratos, y que impone claras y fuertes sanciones para los infractores.

Con su aplicación se otorga a las autoridades y a los ciudadanos parámetros e indicadores sobre la calidad de gasto y la calidad de gestión de los gerentes públicos, esto conlleva a que la ciudadanía consciente y participativa hará que se estructure de mejor manera la rendición de cuentas de los funcionarios públicos, la cual se verá complementada con un efectivo y ágil control posterior por parte de la Procuraduría y la Contraloría Generales del Estado, como parte de los entes reguladores de la Administración Pública; logrando definitivamente que el nuevo sistema de contratación pública del Ecuador le apostó a convertirse en una herramienta eficiente para lograr el desarrollo del país.

Además de las ventajas y objetivos anteriormente señalados, se ha puesto mucho énfasis en aprovechar a los procesos de contratación pública como procesos que permiten en dinamismo de la producción nacional, especialmente la producción competitiva Pymes ecuatorianas.

Con respecto al Sistema Nacional de Contratación Pública, se creó el Instituto Nacional de Contratación Pública, hoy Servicio Nacional de Contratación Pública⁸¹, que cumple un rol de rectoría, normalización y administrador de las herramientas del sistema, y además ejecuta las políticas nacionales de compras públicas, dictadas por un Directorio del sector público.

⁸¹ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2013], art. 3 en Reforma a Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Quito: Registro Oficial, Segundo Suplemento, No. 100 de 14 de octubre de 2013):3.

Un detalle importante que debemos tomar en consideración es que el portal WEB (www.compraspublicas.gob.ec) del Sistema de Compras Públicas fue construido íntegramente con herramientas de *software libre*, y desarrollado por profesionales ciento por ciento ecuatorianos, demostrando las posibilidades y capacidades tecnológicas comprometidas con el progreso del país.

A continuación se procede a realizar un análisis de los contenidos generales de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública⁸², en cuya parte considerativa se determina el espíritu de la Ley en pro de dinamizar la Contratación Pública, mediante la innovación tecnológica que fomente la agilidad, eficiencia y transparencia de los procesos de contratación; incentivo a la producción nacional; planificación y correcto uso de recursos públicos.

Como bien hemos visto, la LOSNCP previó la necesidad de crear el Sistema Nacional de Contratación Pública, SNCP, cuya definición la encontramos en el artículo 7 de la citada norma al definirlo como “el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planteamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes.”⁸³

De las disposiciones legales transcritas, podemos colegir entonces que el Sistema Nacional de Contratación Pública se constituye en todo ese conjunto de principios, normas, procedimientos y mecanismos que se encuentran íntimamente relacionados de manera organizada que permitirán orientar de manera eficaz la planificación, programación, control, presupuestos, administración y ejecución de todas las contrataciones realizadas por las entidades contratantes sujetas a la LOSNCP.

⁸² Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008).

⁸³ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 7 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):5.

2.4.1. De los principios de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala en el artículo 4, los principios que se deberán observar en materia de contratación pública:

“Art. 4.- Principios.- Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella se deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional”⁸⁴.

Sobre estos principios, indican la Dra., Libia Rivas y el Dr., Nelson Jácome en su libro *Interrogantes y Respuestas sobre la nueva Ley de Contratación Pública*⁸⁵, lo siguiente:

a) Legalidad

Las entidades contratantes deben cumplir las disposiciones previstas en esta Ley, su Reglamento, en las Resoluciones expedidas por el Instituto Nacional de Contratación Pública, y demás normativa expedida por los órganos competentes, que regule la adquisición y arrendamiento de bienes, la ejecución de obras y la prestación de servicios incluidos los de consultoría, así como para la adecuada administración y control de los recursos públicos.

Para el tratadista Diego Fernández la “legalidad determina que toda estipulación, orden, facultad o prerrogativa a la que se deben sujetar la administración o su contraparte, deben estar comprendidas dentro de la legislación vigente, es decir que ninguna cláusula convenida por las partes es válida si se aparta de lo lícito y de lo jurídico”⁸⁶

El principio de legalidad constituye uno de los pilares fundamentales en el Estado Social y democrático de Derecho, en el cual las Administraciones Pública y sus servidores se encuentran sometidos al ordenamiento jurídico, en tal sentido, solo

⁸⁴ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 4 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):3.

⁸⁵ Libia Rivas Ordóñez y Nelson López Jácome., “Interrogantes y respuestas sobre la nueva ley de contratación pública”, (Tercera edición. Unidad Tecnológica América-Unita, 2010), 74.

⁸⁶ Diego Fernández Suescum, “Manual de Derecho Público”, (Ediciones Azpiazu, Quito, 2000), 12

pueden realizar aquellas conductas que se encuentran expresamente establecidas en el ordenamiento jurídico y están sometidas a cumplir las obligaciones que la ley les impone⁸⁷; en tal sentido, las potestades de la administración deben regirse específicamente por el bloque de la legalidad a la que están sujetas en la incidencia de la administración en la relación estatal contractual.

b) Trato Justo

Es el equivalente al derecho a la igualdad material y formal,⁸⁸ reconocido en la Constitución de la República del Ecuador, el trato justo e igualitario impone la obligación a todas las entidades del Estado de tratar de la misma manera a los postores durante un proceso de selección, sin que exista excepciones, privilegios o favoritismos a favor de algunos contratistas, dejando a otros postores en condiciones desiguales y perjudiciales.

El trato justo igualitario también equivale al “principio de imparcialidad contractual que se traduce en la apropiada aplicación y valoración de la actividad contractual, sea esta previa o post-ejecutiva. En cuanto al accionar de la administración debemos considerar que su imparcialidad es relativa, en cuanto a que por su capacidad jerárquicamente superior es a la vez juez y parte, sin embargo debe estar presente, por ejemplo con la valoración de las ofertas”.⁸⁹

Por lo expuesto, se evidencia que principio de trato justo implica que todo proveedor de obras, bienes y servicios deben tener acceso a contratar con el Estado en condiciones semejantes a las que los demás, por lo que está prohibida la existencia de privilegios, ventajas o prerrogativas, salvo las excepciones previstas en la Ley.

c) Igualdad

La igualdad exige que todos los oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases

⁸⁷ Ramón Huapaya Tapia, “Potestades y prerrogativas de los contratos públicos en el derecho peruano”, (Perú,),557

⁸⁸ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, [2008], tít. II, “Derechos”, cap. Sexto, “Derechos de libertad”, art. 66, ([Quito]: Edit., eSilec Profesional - www.lexis.com.ec.):41.

⁸⁹ Diego Fernández Suescum, “Manual de Derecho Público”, (Ediciones Azpiazu, Quito, 2000), 12.

idénticas. El principio prohíbe cualquier tipo de preferencia a un oferente en particular.⁹⁰

La Constitución de la República del Ecuador, reconoce y garantizar a las personas entre otros derechos la igualdad formal, igualdad material y no discriminación.⁹¹

Tomando en consideración que en el gobierno digital, la igualdad constituye un postulado constitucional, se manifiesta en la creación de facilidades para acceder a la red pública internet desde cualquier zona o región del país, en condiciones similares, sin discriminación de estrato o de nivel educativo o sin necesidad de que cada ciudadano sea propietario de un computador.

El principio de igualdad se materializa en la provisión al ciudadano de sitios *web* amigables, de fácil navegación, actualizados, que permitan un rápido aprendizaje, y en la posibilidad de tener vos en diálogos a distancia en un mundo cada vez más intercomunicado⁹²

Roberto Dromi, al referirse a este principio manifiesta que “la igualdad exige que todos los licitantes u oferentes se encuentren en la misma situación, contando con las mismas facilidades y haciendo sus ofertas sobre bases idénticas⁹³”.

En general los pliegos deben establecer reglas generales e impersonales que mantengan el principio de igualdad, este hecho no limita a que se establezcan preferencias a favor de determinadas categorías de oferentes, si existieren cláusulas que impliquen monopolio serían nulas. Tampoco se pueden fijar cláusulas

⁹⁰ Libia Rivas Ordóñez y Nelson López Jácome., “Interrogantes y respuestas sobre la nueva ley de contratación pública”, (Tercera edición. Unidad Tecnológica América-Unita, 2010), 74

⁹¹ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Constitución Política de la República del Ecuador*, [2008], tít. II, “Derechos”, cap. Sexto, “Derechos de libertad”, art. 66, ([Quito]: Edit., eSilec Profesional - www.lexis.com.ec.):41.

⁹² Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL) “Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y El Caribe, Marco Peres Useche, Función pública y seguridad en el gobierno digital”, Plataformas electrónicas gubernamentales- Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2015) 79

⁹³ Roberto Dromi, “Derecho Administrativo”, (Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires-1998), 367

determinantes de circunstancias subjetivas, ni señalar marcas de fábricas que indiquen preferencia por tal o cual oferente.

La igualdad constituye uno de los principios más importantes de los procesos de contratación pública, pues en este principio se asienta la moralidad administrativa que rige el procedimiento.

En efecto los procesos de contratación pública se basan en la competencia de varias propuestas-ofertas presentadas para que la Administración Pública pueda seleccionar la más conveniente, la igualdad se manifiesta en el sentido de que sólo es posible una real confrontación entre los oferentes, cuando éstos se encuentran colocados en igualdad de condiciones, sin que existan discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en perjuicio de otros.

Este principio de igualdad rige tanto para los ofertantes como para la Administración Pública, pues se refiere tanto a la posición que guardan los oferentes frente a la Administración, así como a la posición de cada uno de ellos frente a los demás.

Cassagne manifiesta que: "del mismo modo que hay una igualdad ante la Ley reconocida por un texto constitucional expreso, existe la igualdad ante la Administración, en cuanto es la principal gestora del bien común que debe imponer cargas y distribuir bienes de acuerdo al principio de igualdad"⁹⁴

Del mismo modo que hay una igualdad ante la Ley reconocida por un texto constitucional expreso, existe la igualdad ante la Administración, en cuanto es la principal gestora del bien común que debe imponer cargas y distribuir bienes de acuerdo al principio de igualdad. Así los oferentes en una licitación deben ser colocados en un nivel de igualdad, evitando discriminaciones o tolerancias que favorezcan a unos en detrimento de otros.

⁹⁴ Juan C. Cassagne, "La igualdad en la contratación Administrativa, en cuestiones de Derecho Administrativo", (Depalma, Buenos Aires -1987), 98 y ss.

Como vemos, la igualdad es un principio fundamental desde el inicio del procedimiento de contratación hasta la respectiva adjudicación del contrato o hasta la formalización de éste. Todos los oferentes deben gozar de los mismos beneficios ya que están en igualdad de condiciones, deben contar con las mismas facilidades y oportunidades, es decir si la entidad realiza alguna aclaración, ésta debe ser notificada a todos los oferentes.

Por lo expuesto y en garantía del principio de igualdad resultan nulas las cláusulas que impliquen favoritismos, todos los documentos en suma deben establecer reglas generales e indeterminadas que mantengan firmemente este principio, los pliegos no podrán contener condiciones de difícil o imposible cumplimiento, o hacer referencia a marcas y características que entrañen favoritismos.

d) Calidad

La Calidad consiste en una filosofía de acción continua por mejorar, con el fin de obtener un producto o servicio de valor para el cliente, usuario etc. tratando de satisfacer sus expectativas, pues con ello, conseguimos aumentar la viabilidad del negocio, bien a través del incremento de la rentabilidad de la empresa (caso empresas privadas) o del bienestar de la sociedad y la satisfacción de ciudadanos y usuarios por el servicio recibido en el caso de los servicios públicos, es decir, la identificación de los ciudadanos con la políticas públicas desarrolladas por las administraciones y financiadas con los impuestos de todos.⁹⁵.

El Estado ecuatoriano a través de los procesos de selección de los oferentes, busca adquirir o contratar bienes, servicios u obras de calidad máxima y tecnológica, a precios o costos adecuados. El principio de calidad orienta a que los costos y las obras beneficien a la administración estatal, porque cumplen a estándares de calidad y corresponden a justo precio.

Por lo anteriormente expuesto podemos referirnos a la calidad como la idoneidad o aptitud para el uso de los bienes o servicios, tomando en consideración

⁹⁵ Juan Camarasa, “La calidad en la administración pública” (Revista Educar 2000, España-2004), 11

que el uso de los bienes o servicios se determina por aquellas características del bien que la entidad contratante puede percibir como beneficiosas para la misma.

Las bases sobre las cuales se constituye la aptitud para el uso, son las características de la calidad. Cualquier aspecto de los bienes o procesos que se necesitan para conseguir la aptitud para el uso es una característica de la calidad.

e) Vigencia Tecnológica

Este principio corresponde a las “características que deben reunir los bienes, servicios o la ejecución de obras en relación a las condiciones de calidad y modernidad tecnológica necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son contratados, y por un determinado y previsible tiempo de duración, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.”⁹⁶

Para poder definir este principio, podemos acudir al derecho comparado peruano, que en Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, aprobado mediante Decreto Supremo No. 013-2001-PCM, lo define de la siguiente manera: “Los bienes, servicios o ejecución de obras, deben reunir las condiciones de calidad y modernidad tecnológicas necesarias para cumplir con efectividad los fines para los que son requeridos, desde el mismo momento en que son adquiridos o contratados, con posibilidad de adecuarse, integrarse y repotenciarse, si fuera el caso, con los avances científicos y tecnológicos.”⁹⁷

Con el principio de vigencia tecnológica se garantiza que los bienes, obras o servicios que contrate la entidad gocen de las características tecnológicas necesarias para servirla por un determinado espacio de tiempo.

⁹⁶ Ricardo Salazar Chávez, “Fundamentos generales de la contratación pública”, (Lima-2013), presentación ppt, <<http://es.slideshare.net/CEFIC/fundamentos-generales-de-la-contratacion-publica?related=2>>

⁹⁷ Perú, *Reglamento de la Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado* [2001], art. 3, Nro. 7, en la *Ley de Contrataciones y Adquisiciones del Estado*, (Decreto Supremo N° 013-2001-PCM):5

f) Oportunidad

El principio de Oportunidad “determina la actividad administrativa. Los órganos administrativos actúan en un determinado ámbito de mayor o menor libertad según la ponderación de los fines a cumplir en cada caso singular. Finalidad y libertad, condicionan pues el principio de oportunidad de la actuación administrativa, los que vinculados al tiempo o momento de actuación definen el principio. Lo oportuno significa lo conveniente hoy, pudiendo ser perjudicial mañana.”⁹⁸

La oportunidad es el elemento de la discrecionalidad, que impone a la administración pública los criterios necesarios de cuando actuar enmarcados siempre en el marco de la legalidad. Por lo tanto el principio de oportunidad debe ser aplicado por las autoridades nominadoras de la administración pública, conforme a la jerarquía y a la importancia del acto de decisión.

La Administración Pública debe actuar con la celeridad que el caso amerita o en atención a las circunstancias de cada caso en particular, a fin de satisfacer de forma eficiente y eficaz las necesidades y el interés público en general.

g) Libre Concurrencia

Para Michelle Lerner, el principio de concurrencia⁹⁹ invoca un proceso de participación entre las entidades del Estado y autónomas, ya que la concurrencia no puede significar imposición de hecho ni de derecho, en el ejercicio de las competencias para la concreción de los intereses respectivos. Materias de interés general que deben ejecutar en razón del mencionado principio para contribuir con la ejecución de la política que el Estado defina para la contratación pública.

Comprendido de la forma expresada por la tratadista el principio de concurrencia permite la participación de la administración pública central, administración pública institucional, y administración pública seccional, y, la sociedad para cumplir con los intereses de la sociedad ecuatoriana.

⁹⁸ Michelle Lerner Buitrón, “La administración pública”, (Edi. ABC, México D.F, 2008), 46.

⁹⁹ *Ibíd.*

El principio jurídico de la libre concurrencia afianza la posibilidad de oposición entre los interesados en la futura contratación, e implica la prohibición para la entidad, de imponer condiciones restrictivas para el acceso a participar.

No obstante, el principio no es absoluto. La normativa jurídica impone ciertas limitaciones, dado que el interés público exige un control de la capacidad de los concurrentes. Dichas limitaciones o restricciones son por ejemplo la exclusión de oferentes incurso en las inhabilidades generales y especiales previstas en esta Ley.¹⁰⁰

Pero además de esta capacidad genérica, la entidad contratante puede exigir en los pliegos, determinados requisitos de capacidad técnica y de solvencia económico-financiera, que le aseguren un contratista idóneo. La publicidad de la convocatoria es una consecuencia obligada del principio jurídico de la libre concurrencia.

h) Transparencia

Guillermo Cabanellas define a la transparencia como la percepción de los propósitos o intenciones ajenas, aun sin declararlas el interesado; ya por sus actos, por sus expresiones descuidadas o por sus antecedentes.

Debe existir transparencia en la selección del particular, es decir el o los funcionarios que invitan y que están involucrados en el proceso de contratación pública carecen de particular inclinación por que sea uno y no otro el adjudicatario, debe ser imparcial, debido a que lo previsto en los pliegos señala las exigencias comunes que los concurrentes deben cumplir. En un trámite transparente de selección, la entidad pública no anticipa quién será el adjudicatario tal efecto será el resultado de la consideración juiciosa y documentada de las ofertas presentadas.

El principio de transparencia es fundamental para legitimar una política pública de gobierno digital, porque en la medida que más información, servicios y

¹⁰⁰ Libia Rivas Ordóñez y Nelson López Jácome., “Interrogantes y respuestas sobre la nueva ley de contratación pública”, (Tercera edición. Unidad Tecnológica América-Unita, 2010), 74

transacciones públicas se lleven a internet y no se restrinja el acceso a los mismos, más transparente será la acción de la administración y se reducirá los actos de corrupción.¹⁰¹

El ciudadano generalmente no conoce cómo se forman las decisiones públicas tomando en consideración que el internet permite fortalecer la credibilidad del gobierno en la medida que las actuaciones públicas pueden ser conocidas, observadas y discutidas por el ciudadano; por lo tanto el internet permite irradiar a la totalidad de la administración pública con metas y objetivos de transparencia y probidad, porque es una red de información descentralizada, sin restricciones de acceso o que limita la creación de contenidos.

Para la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, implica el cumplimiento de los principios de legalidad, publicidad, libre concurrencia, igualdad, a fin de garantizar que la información sea conocida por todos los ciudadanos, en las mismas condiciones quienes tienen los mismos derechos.

i) Publicidad

Para el tratadista Roberto Dromi. “Desde el llamado a Licitación, a publicidad significa la posibilidad de que el mayor número de interesados tome conocimiento del pedido de ofertas de la Administración, ampliando así su concurrencia y competencia”¹⁰².

Durante el desarrollo del proceso de contratación gran parte de los actos y hechos del procedimiento precontractual son abiertos al público en general y a los oferentes en particular.

Este principio tiene por objeto garantizar la transparencia de las actividades administrativas públicas, de tal manera que permita posibilitar a todos el pleno conocimiento de los actos emanados de la misma. La publicidad y transparencia

¹⁰¹ Marco Peres Useche, “Función pública y seguridad en el gobierno digital”. Plataformas electrónicas gubernamentales- Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2015), 80.

¹⁰² Roberto Dromi, “Derecho Administrativo”, (Editorial de Ciencia y Cultura, Buenos Aires-1998), 368

permiten la crítica pública, la participación ciudadana y la participación de los organismos de control y nada de ello puede hacerse eficazmente si en primer lugar no se conoce lo que la Administración se apresta a contratar.

El principio de publicidad es quizá el más relevante para legitimar el uso del internet, como herramienta de comunicación de las administraciones, este principio se puede definir como rector de una estrategia de gobierno electrónico, porque en cualquier etapa o nivel de los procedimientos públicos la información que se publique debe ser veraz, íntegra, actualizada y completa,¹⁰³ de lo contrario los procesos de gobierno electrónico implementados por LOSNCP pierde credibilidad.

De acuerdo con esta LOSNCP, las entidades previstas en el artículo 1, tienen las obligaciones de publicar en el portal www.compraspublicas.gob.ec, entre otros, el procedimiento precontractual y contractual. El artículo 13 del Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, señala la información que las entidades están obligadas a publicar.

La consecuencia de la publicidad, es que el mayor número de proveedores interesados al tener conocimiento del requerimiento de una entidad contratante pueden participar y así el Estado, puede tener mayor número de ofertas. De igual manera, todos los ciudadanos pueden tener conocimiento de las actuaciones de la Administración Pública.

La publicidad es un principio rector de todo procedimiento administrativo, pues implica la amplia divulgación de las actuaciones de la Administración Pública.

El hecho de que exista publicidad en el proceso de contratación pública no implica que los oferentes se inmiscuyan en el procedimiento de evaluación, pues éste es un trámite interno de la Administración lo que se da a conocer son los resultados, eso sí con la mayor amplitud.

¹⁰³ Marco Peres Useche, “Función pública y seguridad en el gobierno digital”. Plataformas electrónicas gubernamentales- Universidad Andina Simón Bolívar (Quito, 2015), 87

j) Participación Nacional

La participación se refiere a las capacidades que permiten que cada persona sea parte de un grupo y aporte de modo efectivo a la vida del conjunto, a partir de sus atributos y potencialidades. De esta forma hablar de Participar equivale a ser un actor social. La participación se refiere a la posibilidad de aprender los mecanismos y procesos de la democracia por medio de experiencia de participación en los niveles de gobierno y en las acciones que se ejecuta para la satisfacción de las necesidades vitales¹⁰⁴.

La participación nacional es el pilar básico de la democracia, implica una transformación profunda de las relaciones entre la administración pública y la ciudadanía. Permite que cada uno de los ciudadanos pueda participar en la proposición de propuestas de infraestructura, de servicios, que el Estado puede concretarlos a través de la contratación pública.

La LOSNCP en su artículo 25 determina que los pliegos deben contener criterios de valoración que incentiven y promuevan la participación local y nacional, mediante un margen de preferencia para los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, de origen local nacional, de acuerdo a los parámetros determinados por la entidad encargada de la contratación pública que hoy en día es el SERCOP.

Como conclusión puedo manifestar que principios constantes en la LOSNCP, constituyen principios rectores los mismos que permiten dotar al SNCP de un mecanismo para asegurar eficiencia y calidad en la contratación pública, basada en la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría que es necesario analizarlos para un debido procedimiento de contratación pública.

Por otro lado es necesario manifestar que el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) es el organismo rector de la contratación pública en el

¹⁰⁴ Michelle Lerner Buitrón, “La administración pública”, (Edi. ABC, México D.F, 2008), 47.

Ecuador, creado por la Ley con amplias atribuciones determinadas a través de la misma, órgano que junto con otras instituciones del sector público forman parte del Sistema Nacional de Contratación, quienes por mandato de Ley estarán obligados al cumplimiento de estos principios.

Finalmente es preciso destacar que el Estado ecuatoriano a través del Sistema Nacional de Contratación Pública se ha planteado entre otros objetivos primordiales garantizar la calidad en el gasto público a través de la plena ejecución de los contratos, garantizando la transparencia en el proceso de contratación, promoviendo la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas de nuestro país mediante ofertas competitivas, todo esto modernizando los procesos de manera continua, para llegar de ésta manera a convertir a la contratación pública en nuestro país en un elemento dinamizador de la producción nacional.

2.4.2. El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP)

Etimológicamente la palabra Sistema proviene del latín “*Systema*” que significa unión de cosas de una manera organizada.¹⁰⁵

El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define a la palabra Sistema como “el conjunto de reglas o principios sobre una materia racionalmente enlazados entre sí” y “conjunto de cosas que relacionadas entre sí ordenadamente contribuyen a determinado objeto”.¹⁰⁶

A partir del 4 de agosto de 2008, las contrataciones que realiza el Estado se rigen por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública LOSNCP.

Es un Sistema porque es un conjunto articulado y coordinado de elementos que coadyuvan a la gestión de la contratación pública. El Sistema está compuesto de

¹⁰⁵ <http://etimologias.dechile.net/?sistema>, lunes, 02 de noviembre de 2015 13:15:19

¹⁰⁶ Real Academia de la Lengua Española, “Diccionario de la lengua española (DRAE)”, versión electrónica 22.^a edición, enmiendas incorporadas hasta 2012.

los siguientes elementos: Principios, normas, herramientas informáticas (portal www.compraspublicas.gob.ec), procedimientos y marco institucional.

Todos los que participan, de uno u otro modo, en procesos de contratación pública, deben utilizar y aplicar estos elementos con un objetivo: que la contratación pública cumpla con sus fines de forma apegada a la Constitución y a la LOSNCP.

A continuación se procederá a analizar el Sistema Nacional de Contratación Pública, para lo cual nos remitimos a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, la cual creó el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) y lo define en los términos contemplados en el título II, denominado Sistema Nacional de Contratación Pública, capítulo I, del sistema y sus órganos, Art. 7, que dice: “El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las Entidades Contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley.”¹⁰⁷

Entre los objetivos en materia de contratación pública del SNCP podemos mencionar los establecidos en el Art. 9 y son los siguientes:

- “1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;
3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;
4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional;
5. Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley;
6. Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna;
7. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento;
8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales;

¹⁰⁷Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 7 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):5.

9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado;
10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y,
11. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP.”¹⁰⁸

En el Capítulo II, de la LOSNCP se refiere al Control, Monitoreo y Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública, así el artículo 14 nos habla sobre el alcance del control del SNCP y dice que el mismo será intensivo, interrelacionado y completamente articulado entre los diferentes entes con competencia para ello, la misma que incluirá la fase precontractual, la de ejecución del contrato y la de evaluación del mismo.

2.4.3. Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP)

En un inicio al expedirse la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el año 2008, se lo llamo Instituto Nacional de Contratación Pública el mismo que cambio de nombre a Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP mediante la reforma a ley publicada en el segundo suplemento de registro oficial Nro. 100 de 14 de octubre de 2013, constante en el artículo 10 en el cual se dispone la creación del Servicio Nacional de Contratación Pública, como organismo de Derecho público, técnico y autónomo, con personalidad jurídica propia y autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria. Su máximo personero y representante legal será el Director General o la Directora, quien será designado por el Presidente de la República.

La rectoría que tiene el Servicio Nacional de Contratación Pública la ejerce conforme a las siguientes atribuciones:

1. Asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos prioritarios del Sistema Nacional de Contratación Pública;
2. Promover y ejecutar la política de contratación pública dictada por el Directorio;

¹⁰⁸ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 9 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):5.

3. Establecer los lineamientos generales que sirvan de base para la formulación de los planes de contrataciones de las entidades sujetas a la presente Ley;
4. Administrar el Registro Único de Proveedores RUP;
5. Desarrollar y administrar el Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador, COMPRASPÚBLICAS, así como establecer las políticas y condiciones de uso de la información y herramientas electrónicas del Sistema;
6. Administrar los procedimientos para la certificación de producción nacional en los procesos precontractuales y de autorización de importaciones de bienes y servicios por parte del Estado;
7. Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados;
8. Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública, para lo cual podrá contar con la asesoría de la Procuraduría General del Estado y de la Contraloría General del Estado;
9. Dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley;
10. Recopilar y difundir los planes, procesos y resultados de los procedimientos de contratación pública;
11. Incorporar y modernizar herramientas conexas al sistema electrónico de contratación pública y subastas electrónicas, así como impulsar la interconexión de plataformas tecnológicas de instituciones y servicios relacionados;
12. Capacitar y asesorar en materia de implementación de instrumentos y herramientas, así como en los procedimientos relacionados con contratación pública;
13. Elaborar parámetros que permitan medir los resultados e impactos del Sistema Nacional de Contratación Pública y en particular los procesos previstos en esta Ley;
14. Facilitar los mecanismos a través de los cuales se podrá realizar veeduría ciudadana a los procesos de contratación pública; y, monitorear su efectivo cumplimiento;
15. Elaborar y publicar las estadísticas del Sistema Nacional de Contratación Pública.
16. Capacitar y certificar, de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento, a los servidores y empleados nombrados por las entidades contratantes, como operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública
17. Asesorar a las entidades contratantes y capacitar a los proveedores del Sistema Nacional de Contratación Pública sobre la inteligencia o aplicación de las normas que regulan los procedimientos de contratación de tal sistema; 18. Las demás establecidas en la presente Ley, su Reglamento y demás normas aplicables.¹⁰⁹

De lo referenciado en el artículo anterior de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, LOSNCP, podemos determinar que se faculta al Servicio Nacional de Contratación Pública a dictar normas administrativas, manuales e instructivos relacionados con esta Ley, he ahí el sustento mediante el cual las Resoluciones son expedidas por el Director General de SERCOP y constan publicadas en el Registro Oficial y en el portal de Compras Públicas.

¹⁰⁹ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 10 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):5.

2.4.4. El Portal Electrónico Compras Públicas

En relación con el Portal de Compras Públicas, como ya se lo menciono en párrafos anteriores, el uso de las herramientas informáticas era efímero e irrelevante en las contrataciones públicas antes de la expedición de la LOSNCP.

Cada entidad manejaba sus propios archivos con expedientes de contratación y no publicaban más que la convocatoria del concurso por la prensa. Es decir, no existía publicidad sobre los proveedores invitados, las ofertas recibidas, los resultados de las evaluaciones, la oferta adjudicada, la ejecución del contrato, multa, supervisión, fiscalización, contratos complementarios, actas de entrega recepción, etc.

Es por esto que al crear la LOSNCP, el portal electrónico de Compras Públicas, da inicio a la innovación tecnológica de la contratación pública ya que es el único medio oficial de uso obligatorio para llevar a cabo los procedimientos electrónicos de contratación y dar publicidad de todas sus etapas: precontractual, contractual y post contractual, fomentando la transparencia de los actos, la veeduría ciudadana, así como las tareas de los organismos de control, quienes pueden monitorear o hacer seguimiento a todos los procesos de contratación de todas las entidades que tienen la obligaciones de subir en la web esta información.

La dirección actual de la página web del portal de Compras Públicas en el Ecuador es www.compraspublicas.gob.ec, el cual constituye una herramienta del sistema y cuyo uso es obligatorio para las entidades sometidas a esta Ley y es administrado por el Servicio Nacional de Contratación Pública.

Además en el portal de COMPRASPÚBLICAS se encuentra entre otras herramientas, el RUP, catálogo electrónico, el listado de las instituciones y contratistas del SNCP, informes de las Entidades Contratantes, estadísticas, contratistas incumplidos, la información sobre el Estado de las contrataciones públicas y será el único medio empleado para realizar todo procedimiento electrónico relacionado con un proceso de contratación pública, de acuerdo a las disposiciones de la Ley, reglamento y demás disposiciones emitidas por el SERCOP, así como

también se encuentra mecanismos para la capacitación en línea de los actores del Sistema Nacional de Contratación Pública.

2.4.5. Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE)

Es un sistema integral, compuesto por políticas, procedimientos, normas y software basado en el uso del internet, creado con el fin de dar transparencia, optimizar, modernizar y generar ahorros en las contrataciones públicas, el mismo que permite el intercambio de información y difusión sobre las contrataciones del Estado, así como, el seguimiento de la ejecución de las contrataciones públicas.

El Sistema Oficial de Contratación Pública -SOCE- es novedoso ya que en el mismo interactúan las entidades contratantes con los proveedores, tal es así que, en la referida herramienta, se publican y tramitan los diferentes procedimientos de contratación, celebración y cierre de contratos.

El SERCOP en su afán de realizar mejoras a la herramienta informática a su cargo, mediante Resolución No. RE-SERCOP-2014-00015- dispuso a las entidades contratantes y a los proveedores, la utilización obligatoria del módulo facilitador ushay a partir del 1 de enero de 2015, aplicativo informático que permite la elaboración del Plan Anual de Contratación, condiciones especiales de los pliegos, ofertas, y ayuda en la calificación de ofertas, estandarizando y reutilizando la información registrada en el SOCE.

2.4.6. Módulo facilitador Ushay

El SERCOP inicio el proceso de modernización relacionado con la plataforma tecnológica de las instituciones que tiene como meta la automatización de los procedimientos de contratación pública en este proyecto se ha desarrollado una aplicación denominada Ushay que contiene 4 módulos facilitadores de la contratación pública.

El objetivo es mejorar el sistema de contratación pública, a través de cuatro módulos:

Primero módulo: PAC.- Todas las instituciones públicas tienen un instrumento dinamizador de contratación pública.

Segundo módulo: Pliegos.- Son formatos estandarizados que lo que hace es incorporar información y evitar el error.

Tercer módulo: Criterios para los proveedores.- Son aquellos que nos permiten la preparación de la oferta, toda la información que contienen los pliegos estandarizados también se tendrá en la oferta y desde esta perspectiva el proveedor incorporara toda la información evitando el error y llevando a que las entidades contratantes tengan proveedores elegibles.

Cuarto módulo: Comparación de ofertas.- Tanto los pliegos como la oferta presentada estandarizada se cotejan a través de este programa y lo que se logra es que las entidades públicas tengan para si una herramienta idónea que permite la comparación de la oferta y elegir al mejor proveedor.

Por lo tanto esta herramienta es versátil, no necesitan conexión a internet para trabajar en la elaboración de registros y facilitara también el desarrollo de la documentación habilitante utilizada en la fase preparatoria y precontractual.

Además, podemos decir que esta herramienta permite a elaboración de pliegos de una manera ágil y oportuna gracias a los formatos predeterminados ya que permite optimizar el tiempo y la logística en el sistema nacional de contratación pública.

Permite a los proveedores sentir que el sistema es transparente que todos tenemos ellos poseen una igualdad de condiciones, que no hay nada por detrás manipulando la contratación.

La herramienta facilitará estandarizar la información registrada en el portal de compras públicas, minimizara los errores generados por la utilización de diferentes

formatos y plantillas, disminuirá los tiempos de creación de documentos al reutilizar la información, permitirá el desarrollo de los elementos habilitantes desde cualquier lugar, equipo u hora, reducirá el consumo de insumos de papelería, suministros de impresión y almacenamiento; y, evitará procesos precontractuales fallidos por la no entrega de documentos habilitantes en formato físico.

Todo el proceso es electrónico y se vuelve mucho más rápido la contratación pública.

2.4.7. Plan Anual de Contratación (PAC)

Como se mencionó anteriormente, la contratación pública en el Ecuador se caracterizaba por improvisar el uso de los recursos provenientes del presupuesto asignado por el Estado, sin tener una debida planificación anual sobre las contrataciones de obras, bienes y servicios, menos aún, de la época estimada en que se llevarían a cabo dichas contrataciones lo que generaba arbitrariedades en la contratación y un sin número de órdenes de trabajo por el mismo objeto contractual, carencia de estudios previos, términos de referencia mal elaborados, discrepancias en las solicitudes de compra y por ende, dilaciones en el proceso de contratación, lo cual ocasionaba que se extienda el plazo de vigencia de los contratos, a pretexto de no paralizar determinado servicio, por todo esto se crea el Plan Anual de Contrataciones, PAC, como una herramienta para controlar el gasto público y tener un adecuado manejo de los recursos.

La LOSNCP, define al PAC en el artículo 22 y de forma expresa dice: “Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado.

El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e

interoperará con el portal COMPRASPÚBLICAS. De existir reformas al Plan Anual de Contratación...”¹¹⁰; como queda demostrado, a través de esta planificación se genera un control en ejecución de gastos y un control en la gestión de contrataciones de bienes, obras o servicios de acuerdo a los lineamientos emitidos por SERCOP, reglamento y resoluciones respectivas.

2.4.8. El registro único de proveedores (RUP)

Como otra de las herramientas importantes del Sistema Nacional de Contratación Pública se creó el Registro Único de Proveedores RUP, cuya finalidad es el de registrar en un solo sistema a nivel nacional a todos los proveedores en sus distintas especialidades, fomentando oportunidades de participación en los procesos de contratación a todos los ciudadanos por igual, dejando atrás procesos caducos de “calificación de proveedores”, en los que las entidades contratantes creaban, controlaban y modificaban sus propias bases de datos sin que exista una verificación real de los datos consignados por los proveedores, lo que daba paso a la creación de las llamadas compañías fantasmas y contrataciones a dedo.

El RUP, se encuentra sustentado legalmente en el artículo 16 de la LOSNCP que textualmente dice:

“Créase el Registro Único de Proveedores (RUP), como un sistema público de información y habilitación de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con capacidad para contratar según esta Ley, cuya administración corresponde al Instituto Nacional de Contratación Pública.

El RUP será dinámico, incluirá las categorizaciones dispuestas por el Instituto Nacional de Contratación Pública y se mantendrá actualizado automática y permanentemente por medios de interoperación con las bases de datos de las instituciones públicas y privadas que cuenten con la información requerida, quienes deberán proporcionarla de manera obligatoria y gratuita y en tiempo real.”¹¹¹

Tómese en consideración que para participar individualmente o en asociación en las contrataciones reguladas por esta LOSNCP se requiere constar en el RUP como proveedor habilitado. Por excepción, los oferentes que intervengan en procesos

¹¹⁰ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 22 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):8.

¹¹¹ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 16 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):7.

de menor cuantía podrán no estar inscritos en el RUP; pero, deberán inscribirse en el RUP previa a la suscripción de sus respectivos contratos, de conformidad a lo determinado en el artículo 18 de la LOSNCP.

2.4.9. Pliegos, modelos obligatorios

Antes de la expedición de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, no existía un modelo único de Términos de Referencia o Bases para cada tipo de contratación, sean éstos obras, bienes, servicios o consultoría, por ello, cada entidad contratante elaboraba las Bases de Licitación de acuerdo a su propio estilo y conveniencia.

Con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, se crea un modelo exclusivo de pliegos de uso obligatorio para cada procedimiento de contratación, que incluyen proyectos de contrato, formularios y anexos.

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública faculta a las entidades contratantes, bajo su responsabilidad, a que puedan ajustar los modelos de pliegos de acuerdo a sus necesidades particulares propias de la contratación, siempre que se cumpla con las disposiciones legales vigentes, además mencionar que en el portal web de Compras Públicas, constan publicados los diferentes tipos de Pliegos para cada proceso de contratación.

Lo anteriormente expuesto se encuentra solventado de conformidad a lo determinado en el artículo 31 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que expresa lo que sigue:

Los pliegos contendrán toda la información requerida para participar en un proceso de provisión de obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría.

Los Pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales.

Los Pliegos son públicos y su acceso es gratuito para cualquier persona a través del portal de COMPRASPÚBLICAS.

En ningún proceso de contratación, sea cual sea su monto o modalidad, se cobrará valor alguno por derecho de inscripción. Exclusivamente el oferente

adjudicado, una vez recibida la notificación de adjudicación, pagará a la entidad el valor previsto en forma previa en los pliegos, y con el cual se cubra exclusivamente los costos de levantamiento de textos, reproducción y edición de los Pliegos, de ser el caso.

Los interesados podrán realizar preguntas y solicitar aclaraciones sobre los pliegos a la entidad convocante. Las preguntas, las aclaraciones, las respuestas y las modificaciones a los pliegos, en caso de existir, se publicarán en el portal COMPRASPÚBLICAS.

Los Pliegos establecerán el plazo y los procedimientos para formular las preguntas y aclaraciones y para obtener las respuestas correspondientes.

En los Pliegos deberá incluirse obligatoriamente un plazo de convalidación de errores de forma de la oferta, de conformidad con lo establecido en el Reglamento.¹¹²

En efecto, el pliego está definido como el reglamento que disciplina el procedimiento de contratación del contratista y delimita el contenido y alcance del contrato; es un documento que establece una preceptiva jurídica de obligatorio cumplimiento para la administración y el contratista, no sólo en la etapa precontractual sino también en la de ejecución y en la fase final del contrato.

Si el proceso de contratación resulta fundamental para la efectividad del principio de transparencia y del deber de selección objetiva del contratista, el pliego determina, desde el comienzo, las condiciones claras, expresas y concretas que revelan las especificaciones jurídicas, técnicas y económicas, a que se someterá el correspondiente contrato.

Los pliegos forman parte esencial del contrato; son la fuente de derechos y obligaciones de las partes y elemento fundamental para su interpretación e integración, pues contienen la voluntad de la administración a la que se someten los proponentes durante el proceso de contratación y el oferente favorecido durante el mismo lapso y, más allá, durante la vida del contrato.

En palabras de Dromi, el pliego de condiciones es "el conjunto de cláusulas formuladas unilateralmente por el licitante que especifican el suministro, obra o servicio que se licita (objeto); las pautas que regirán el contrato a celebrarse; los

¹¹² Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [2008], art. 31 en *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*, (Quito: Registro Oficial, No. 395 de 4 de agosto de 2008):9.

derechos y obligaciones de oferentes y co-contratante (relación jurídica) y el mecanismo procedimental a seguir en la preparación y ejecución del contrato (procedimiento). Contiene por lo tanto las disposiciones generales y especiales destinadas a regir el contrato en su formación y ejecución. En efecto, en el que figuran, con la suficiente especificación, las condiciones jurídicas, técnicas y económicas a que haya de acomodarse la preparación y desarrollo del contrato"¹¹³

Por lo tanto en un Estado de Derecho la actividad de la administración está determinada por un principio de legalidad, el que, al tiempo que le otorga prerrogativas le impone también sujeciones; entre éstas se destacan, dentro de la etapa previa a la celebración del contrato, el cumplimiento riguroso de las formalidades establecidas por la ley para la selección del contratista; con esa finalidad, la institución pública interesada tiene a su favor la prerrogativa de elaborar un pliego pero, una vez elaborado y adquirido por los posibles oferentes, tiene la sujeción de actuar en consonancia con las reglas que, en un amplio margen de discrecionalidad, consagró unilateralmente en dicho pliego.

De lo expuesto, se puede manifestar que los pliegos deben establecer reglas generales e impersonales que mantengan el principio de igualdad, este hecho no limita a que se establezcan preferencias a favor de determinadas categorías de oferentes, si existieren cláusulas que impliquen monopolio serían nulas. Tampoco se pueden fijar cláusulas determinantes de circunstancias subjetivas, ni señalar marcas de fábricas que indiquen preferencia por tal o cual oferente.

2.5 Marco Regulatorio

Además, a los instrumentos jurídicos mencionados anteriormente debemos citar los siguientes como parte integrante del marco regulatorio, considerando como tal a los instrumentos legales y jurídicos que permiten la construcción de soluciones de Gobierno Electrónico, garantizando la operatividad, calidad, sostenibilidad y

¹¹³ Roberto Dromi, en publicación "Ambiente y Recursos Naturales", revista de derecho, política y administración, de la Sociedad Argentina para el Derecho y la Administración de ambiente y de los recursos naturales. (Editorial La ley, Buenos Aires-1985), 55

funcionalidad de las mismas. Estos instrumentos también regulan y guían el accionar de los distintos actores de Gobierno Electrónico, entre los cuales tenemos:

2.5.1. Constitución y operación del Observatorio de Gobierno Electrónico

En el Plan Nacional de Gobierno Electrónico¹¹⁴ consta la constitución y operación del observatorio de gobierno electrónico, hasta la fecha en la cual se realiza la presente investigación la SNAP no ha emitido ningún documento en el cual conste la normativa que establecerá los procedimientos, metodología de gestión y operación del Observatorio de Gobierno Electrónico, la característica que posee este observatorio y la importancia que determina su realce se vincula con la efectiva aplicabilidad de los lineamientos que se emitan para mantener y determinar un manejo adecuado de los procesos de gobierno electrónico.

2.5.2. Difusión de conocimiento público, libre y/o abierto

Son el conjunto de normas que regulan el proceso de declaración de propiedad intelectual y derechos de autor, para el desarrollo de software público, hasta el momento el mismo se encuentra en construcción, el objetivo primordial es universalizar el conocimiento salvaguardando la propiedad intelectual y los derechos de autor.

2.5.3. Interoperabilidad

Expedida mediante Decreto Ejecutivo 1384¹¹⁵ de 13 de diciembre de 2012 en el cual se establece como política pública el desarrollo de la interoperabilidad gubernamental, que consiste en el esfuerzo mancomunado y permanente de todas las entidades de la Administración Pública central, institucional y dependiente de la

¹¹⁴ Ecuador, Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo 149 de noviembre del 2013 y publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro.146* (Quito, 18 de diciembre 2013) y Secretaría de la Administración Pública, *Acuerdo Ministerial 1063, publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro.312* (Quito, 28 de abril 2015)

¹¹⁵ Ecuador, Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo 1384 de diciembre de 2012 y publicado en el Registro Oficial Segundo Suplemento Nro.860* (Quito, 02 de enero 2013), 3-4

función ejecutiva para compartir e intercambiar entre ellas datos e información necesarios para la prestación de servicios públicos.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, en la sección 24¹¹⁶, recomienda a los gobiernos tomar en consideración la importancia de la interoperabilidad de las comunicaciones y servicios así como disponer las medidas necesarias, para que todas las entidades públicas, cualquiera que sea su nivel y con independencia del respeto a su autonomía, establezcan sistemas que sean interoperables;

Es importante para el cumplimiento de la interoperabilidad que las entidades de la Administración Pública cooperen y colaboren entre, sí para compartir e intercambiar datos e información electrónicos; lo que constituirá una oportunidad para reducir o eliminar las barreras relacionadas a distancias, desplazamientos, papeleos, costos y horarios en la ejecución de los servicios que se prestan a la ciudadanía; además se debe tomar en cuenta que las tecnologías de la información y comunicación ofrecen herramientas esenciales e innovadoras para incrementar la eficiencia, eficacia, calidad y transparencia en la prestación de servicios públicos y la interacción con la ciudadanía; por lo tanto es necesario establecer una política pública que norme, promueva, facilite, estandarice y agilice las actividades y proyectos para compartir e intercambiar datos electrónicos por medios electrónicos entre entidades de la Administración Pública;

Podemos definir a la interoperabilidad como “la medida del grado en el que varias organizaciones o individuos son capaces de operar juntos para lograr objetivos comunes”.¹¹⁷

"La interoperabilidad es la habilidad de los sistemas, unidades o fuerzas para proveer o aceptar servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas y para emplear los

¹¹⁶ La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, 21.

¹¹⁷ GrI Div Evergisto de Vergara, "Seminario Interoperabilidad NATO, Noviembre de 2001".

intercambiados de una forma que permita operar los mismos en forma efectivamente integrada".¹¹⁸

"Interoperabilidad es la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas para aceptar servicios de otras Fuerzas Armadas, unidades o fuerzas. El uso de los servicios intercambiados les permite operar juntos en forma más efectiva".¹¹⁹

Como se puede observar existen varias definiciones que no difieren en esencia de éstas en relación a la interoperabilidad, tomando en consideración que el concepto de ésta es amplio, por lo tanto es una relación que conlleva una fuerte actitud sinérgica entre varios – en nuestro caso varias instituciones públicas - que intercambian cosas o acciones, cuyo resultado es superior a la simple suma y que termina potenciando el rendimiento del conjunto, es decir de la Administración Pública.

La interoperabilidad es un fenómeno organizacional permanente, cuya esencia consiste en el establecimiento de una relación sinérgica que tiene lugar tanto entre las partes internas de la estructura de una organización, como entre grupos de ellas desde su creación hasta su fin.

La relación sinérgica que genera interoperabilidad se verifica tanto entre elementos u organizaciones como así también con organizaciones estatales y no estatales que participen en una tarea común. La interoperabilidad produce efectos en la cadena de comando en sentido vertical desde los escalones superiores hacia los inferiores y viceversa.

Con las condiciones del mundo actual y los adelantos tecnológicos que han achicado los espacios y aumentado las responsabilidades de los Estados, la interoperabilidad será un requisito indispensable que afectará la estructura de las instituciones públicas logrando establecer un política pública fortalecida en todos los

¹¹⁸ Headquarters, Department of the Army United States Marine Corps. FM-101-5-1, "Operational Terms and Graphics", (Department of the Army, Cap. I, pág. 85, edición 1997).

¹¹⁹ Headquarters, Department of the Army United States Marine Corps. FM 100-8, "The Army in Multinational Operations", (Department of the Army, Cap. II, pág. 16, edición 1997).

sectores, especialmente en las relaciones que pueda tener el Estado con sus usuarios, oferentes y en general con los ciudadanos.

2.5.4. Esquema de Seguridad de la Información

El Acuerdo 166 de la Secretaría Nacional de la Administración Pública emitido el 19 de septiembre del 2013¹²⁰ donde se establece las directrices y lineamientos para la Seguridad de la Información dentro de las entidades de la Administración Pública Central institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, cuyo objetivo es reducir significativamente amenazas, riesgos, vulnerabilidades relacionadas a la gestión de la información, tanto física como electrónica que procesa la institución; los objetivos sobre los que se centra son:

- Preservar la confidencialidad de los datos
- Conservar la integridad de los datos
- Hacer que la información protegida se encuentre disponible.

Estos tres objetivos se encuentran sustentados en la norma internacional ISO/IEC 27000 que proporciona los requisitos para establecer, implementar, mantener y mejorar continuamente un sistema de gestión de la información, que entre las recomendaciones más comunes: no divulgar información sensible, mantener la contraseña confidencial, ser consciente de los riesgos que se asocian a una acción.

2.5.5. Gobierno electrónico y simplificación de trámites

El Decreto Ejecutivo del 20 de Noviembre del 2013¹²¹, establece la rectoría de la Secretaría Nacional de la Administración Pública en el ámbito de Gobierno Electrónico y adicionalmente define los mecanismos y lineamientos para la

¹²⁰ Ecuador. Secretaria Nacional de la Administración Pública, “Uso de normas técnicas para gestión de seguridad de la información” (Quito: Registro Oficial segundo suplemento, No. 88 de 25 de septiembre de 2013):1-3.

¹²¹ Ecuador. Presidencia de la República, “Rectoría de la SNAP sobre Gobierno Electrónico y la simplificación de trámites” [2013], art 2, Decreto Ejecutivo del 20 de Noviembre del 2013.

simplificación de trámites institucionales de la Administración Pública Central, institucional y dependiente de la Función Ejecutiva.

De lo más relevante de este marco normativo podemos mencionar lo contemplado en su artículo 1 en relación a la implementación de gobierno electrónico en la administración central, institucional y que dependen de la Función Ejecutiva, que consiste en el uso de las tecnologías de información y comunicación por parte de las entidades para transformar las relaciones con los ciudadanos, entre entidades de gobierno y empresas privadas a fin de mejorar la calidad de los servicios gubernamentales a los ciudadanos, promover la interacción con las empresas privadas, fortalecer la participación ciudadana a través del acceso a la información y servicios gubernamentales eficientes y eficaces y coadyuvar con la transparencia, participación y colaboración ciudadana.

Además, el mentado instrumento normativo expresa que la Secretaría Nacional de la Administración Pública será la entidad rectora en Gobierno Electrónico de la Función Ejecutiva, para lo cual tendrá el ejercicio de las siguientes atribuciones y responsabilidades: Establecer las políticas directrices, normativa y lineamientos necesarios para la ejecución y control de la implementación del Gobierno Electrónico; a. Articular y coordinar con las demás instituciones de la Función Ejecutiva así como con las otras Funciones del Estado y demás actores públicos y privados que directa o indirectamente coadyuvan a la aplicación del presente Decreto; b. Ejercer la representación oficial del Estado ante organismos y entidades internacionales en temas de Gobierno Electrónico; c. Desarrollar planes, programas o proyectos sobre Gobierno Electrónico que sean necesarios para su implementación; y d. Las demás que sean atribuidas por el Presidente de la República.¹²²

Todas las entidades de la Administración Pública central, institucional y que dependen de la Función Ejecutiva colaborarán con la Secretaria Nacional de la Administración Pública en la generación de los instrumentos que sean necesarios para la aplicación del referido Decreto así como para su cabal cumplimiento

¹²² Ecuador. Presidencia de la República, “Rectoría de la SNAP sobre Gobierno Electrónico y la simplificación de trámites” [2013], art 2, Decreto Ejecutivo del 20 de Noviembre del 2013.

2.5.6. Ley de Gobierno Electrónico

Debemos partir de la emisión de la Ley 067-2002 (Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos)¹²³, en donde se regula la vigencia de la firma electrónica a la vez que fomenta la utilidad de los certificados de firma electrónica de las personas naturales el mismo que va de la mano de lo contemplado en la Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos, cuyo objeto es regular los mensajes de datos, la firma electrónica, los servicios de certificación, la contratación electrónica y telemática, la prestación de servicios electrónicos, a través de redes de información, incluido el comercio electrónico y la protección a los usuarios de estos sistemas.

El artículo 13 del cuerpo legal mencionado en el párrafo que antecede, en referencia a la firma electrónica dice que son los datos en forma electrónica consignados en un mensaje de datos, adjuntados o lógicamente asociados al mismo, y que puedan ser utilizados para identificar al titular de la firma en relación con el mensaje de datos, e indicar que el titular de la firma aprueba y reconoce la información contenida en el mensaje de datos¹²⁴.

Al referirnos a los efectos de la firma electrónica se determina de conformidad con el artículo 14 de la LCEFEMD que ésta tendrá igual validez y se le reconocerán los mismos efectos jurídicos que a una firma manuscrita en relación con los datos consignados en documentos escritos, y será admitida como prueba en juicio.

Para que una firma electrónica sea válida la misma deberá reunir los siguientes requisitos, sin perjuicio de los que puedan establecerse por acuerdo entre las partes:

- a) Ser individual y estar vinculada exclusivamente a su titular;

¹²³ Ecuador. Congreso Nacional, *Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos*, [2002], (Quito: Registro Oficial, No. 557 de 17 de abril de 2002).

¹²⁴ *Ibíd.*

- b) Que permita verificar inequívocamente la autoría e identidad del signatario, mediante dispositivos técnicos de comprobación establecidos por esta ley y sus reglamentos;
- c) Que su método de creación y verificación sea confiable, seguro e inalterable para el propósito para el cual el mensaje fue generado o comunicado;
- d) Que al momento de creación de la firma electrónica, los datos con los que se crease se hallen bajo control exclusivo del signatario, y,
- e) Que la firma sea controlada por la persona a quien pertenece.¹²⁵

Es el marco legal que rige el acceso a la información pública y el diseño, ejecución e implementación de procesos y servicios soportados por tecnologías de la información y comunicaciones, con el fin último de desarrollar el Gobierno Electrónico en el Ecuador para lo cual actualmente la Secretaría Nacional de la Administración Pública SNAP se encuentra ejecutando el Plan Nacional de Gobierno Electrónico vigente para el periodo 2014-2017¹²⁶, cuya misión es el ejecutar un modelo sostenible e inclusivo de Gobierno Electrónico que considere aspectos políticos, sociales y ambientales, con la finalidad de consolidar un Gobierno cercano, abierto, eficiente y eficaz; esto implica usar la tecnología como un medio para facilitar la interacción entre el gobierno, la ciudadanía, el sector productivo y los funcionarios públicos. Esta interacción generará nuevos espacios de participación y colaboración; incrementando los niveles de calidad, excelencia y transparencia en los servicios públicos, tomando en consideración que toda política, normativa, plan, programa o proyecto de Gobierno Electrónico de las entidades de la Administración Pública Central será considerada información pública y deberá estar disponible y accesible para ciudadanos.

Una vez que se ha procedido a realizar los análisis respectivos de la normativa relacionada con el gobierno electrónico y la contratación pública en el Ecuador, en el capítulo siguiente se realizará el análisis de los procedimientos dinámicos de

¹²⁵ *Ibíd.*

¹²⁶ Ecuador, Presidencia de la República, *Decreto Ejecutivo 149 de noviembre del 2013 y publicado en el Registro Oficial Suplemento Nro.146* (Quito, 18 de diciembre 2013)

contratación pública, la relación y alcance que estos han tenido hasta la actualidad en el sistema nacional de contratación pública como una herramienta de gobernanza electrónica.

Capítulo tercero

3.1. Procedimientos dinámicos en la Gobernanza Electrónica

En el presente capítulo se realizará un estudio de los procedimientos dinámicos constantes en la ley orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y como la utilización de estos han ido incrementándose en el Estado específicamente en los procesos de adquisición de bienes y prestación de servicios; además efectuaremos el análisis de cuál ha sido la incidencia del gobierno electrónico en el uso específico de herramientas electrónicas, asimismo se evidenciará los resultados de dichos procesos en el sector social a partir del año 2008.

Asimismo, analizaremos en qué consisten los procedimientos dinámicos dentro de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los cuales están integrados por el Catálogo Electrónico y la Subasta Inversa Electrónica.

En el Ecuador encontramos a través de la normativa constante en la LOSNCP y su reglamento; los procedimientos dinámicos como son compras por catálogo y subasta inversa electrónica; los procedimientos comunes como menor cuantía, cotización, licitación, ínfima cuantía, ferias inclusivas y los procedimientos especiales como contratos integrales a precio fijo, contratación en situaciones de emergencia, la adquisición de bienes inmuebles, arrendamiento de bienes inmuebles y muebles, productos comunicaciones; y las consultorías (directa, lista corta y concurso público) todos ellos convergen en la particularidad de que en alguna o varias de sus etapas se vinculan a la utilización de la TICs ya sea como por ejemplo en la publicación del proceso, subida de presupuestos referenciales, pliegos, adjudicaciones, publicación de contratos en el portal de compras públicas, lo que dado lugar a buen dinamismo del gobierno electrónico y sobre todo a un vinculación de todos los procesos de contratación pública en el portal electrónico lo que ha conllevado en el país al fortalecimiento de las políticas públicas vinculadas a la gobernanza electrónica.

Como antecedente podemos decir que la actual Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, impulsa a que la contratación pública sea manejada en términos de transparencia y de democratización de la oferta. Desde la expedición de la Ley en el 2008 se evidencian mejoras en estos aspectos, ya que desaparecen las listas individuales de proveedores por Entidad Contratante al crearse el Registro Único de Proveedores, democratizando así el acceso a participar en todos en los procesos de Contratación con el Estado, dando un impulso sobre todo a aquellos micro y pequeños empresarios, muchos de ellos con origen en la economía popular y solidaria; y, por otro lado al transparentar los procesos de contratación a través del portal de compras públicas, cualquier ciudadano puede acceder a la información y así poder observar en que parámetros ejecutan los gastos de las instituciones públicas.

3.2. Procedimientos Dinámicos

Los sistemas dinámicos de contratación son procedimientos de contratación exclusivamente electrónicos destinados a la adquisición de bienes y servicios de uso corriente, es decir de uso común.

La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador en adelante LOSNCP, publicada en Registro Oficial Suplemento No. 395 de 4 de agosto de 2008 y reformada el 14 de octubre de 2013, constante en segundo suplemento de 13 registro oficial No. 100; regula a los procedimientos dinámicos, y se los denomina de esa forma ya que se desarrollan de forma ágil y rápida, los mismos que pretenden lograr que la administración pública se torne mucho más eficiente, ya que al mantener cronogramas improrrogables, los funcionarios encargados de llevar a efecto la contratación así como quienes integran las comisiones técnicas, se obligan a cumplir dentro de los tiempos las tareas que deben desarrollarse, sumándose a ello, que en este tipo de procesos los tiempos dentro de cada etapa son más cortos en relación con los otros procesos, obligando a que la administración intente ser más activa.

En el capítulo II del Reglamento de la LOSNCP específicamente en el artículo 42, párrafo cuarto, se expresa que “los bienes y servicios normalizados se adquieren, en su orden, por procedimientos de Catálogo Electrónico y de Subasta Inversa; y solo en el caso de que no se puedan aplicar dichos procedimientos o que éstos hayan sido declarados desiertos se optarán por los demás procedimientos de contratación previstos en la Ley y en este Reglamento General.”¹²⁷

Como se evidencia la Ley nos habla sobre bienes y servicios normalizados, a lo cual la misma los define como “aquellos cuyas características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas u homologadas por la entidad contratante; y en consecuencia, dichas características o especificaciones son homogéneas y comparables en igualdad de condiciones”¹²⁸, tomemos en consideración que tanto la LOSNCP como su RGLOSNCP utilizan las palabras "homologados", "estandarizados", "normalizados", "categorizados" o "catalogados", para referirse a aquellos bienes o servicios cuyas características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas por la entidad contratante; y, en el caso de los bienes o servicios incluidos en el Catálogo Electrónico, para referirse a aquellos bienes o servicios, sobre los cuales el SERCOP celebró los correspondientes convenios marco¹²⁹.

Es importante mencionar que la institución pública o entidad contratante es la responsable de normalizar los bienes o los servicios; es decir, debe estandarizarlos, para lo cual deberá observar la reglamentación técnica o normativa técnica nacional o internacional aplicable al bien o servicio objeto del procedimiento.

Los tratadistas Antonio Pérez, Daniel López y José Luis Aguilar, en su libro *Manual de Contratación Pública* comentan, “que todos los bienes y servicios normalizados se adquieren a través de los procedimientos dinámicos; sólo en el caso

¹²⁷ Ecuador, Presidencia de la República, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante Reglamento General a la LOSNCP, Decreto Ejecutivo 1700 publicado en *Registro Oficial, Suplemento No. 588* (Quito, 12 de mayo, 2009 última modificación el 12 de junio de 2015), artículo 42.

¹²⁸ *Ibíd.*

¹²⁹ Convenio Marco: Es la modalidad con la cual el Servicio Nacional de Contratación Pública selecciona los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el catálogo electrónico a fin de ser adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho Convenio.

de que no se puedan aplicar dichos procedimientos o que éstos hayan sido declarados desiertos, se optará por los demás procedimientos de contratación previstos en la Ley y su Reglamento General”¹³⁰; guardando relación estricta a lo determinado en el párrafo cuarto del artículo 42 del RGLOSNCNP, mencionado en párrafos anteriores.

Además, se observa que en ningún título ni capítulo de la LOSNCNP o su RGLOSNCNP se define de forma expresa lo que es un procedimiento dinámico, por lo que podemos mencionar que etimológicamente la palabra dinámico proviene del griego “*dynamikós* ‘potente, fuerte’, derivado de *dýnamis* ‘potencia, fuerza’; voz empleada en varios sentidos especializados. A la misma familia etimológica griega pertenecen *dinamita*, *dinamo* y *dinastía*.”¹³¹

Así también el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española RALE menciona a la palabra dinámico como “Perteneiente o relativo a la fuerza cuando produce movimiento; parte de la mecánica que trata de las leyes del movimiento en relación con las fuerzas que lo producen; sistema de fuerzas dirigidas a un fin.”¹³²

Por otro lado se entiende por procedimiento al conjunto de acciones u operaciones que tienen que realizarse de la misma forma, para obtener siempre el mismo resultado bajo las mismas circunstancias.

De lo anteriormente mencionado, se puede obtener una definición básica de lo que podemos denominar procedimiento dinámico en contratación pública al conjunto de acciones tendientes a obtener un resultado, vinculados estrictamente a los movimientos u acciones que se generen para lograr de manera articulada la consecución de un fin.

¹³⁰ Antonio Pérez, Daniel López y José Luis Aguilar, *Manual de contratación pública* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), (edición electrónica), 119.

¹³¹ Diccionario Oxford (español): versión electrónica <<http://www.oxforddictionaries.com/es/definicion/espanol/din%C3%A1mico>>, miércoles, 12 de septiembre de 2015 4:55:30.

¹³² Real Academia de la Lengua Española, “Diccionario de la lengua española (DRAE)”, versión electrónica 22.ª edición, enmiendas incorporadas hasta 2012. miércoles, 14 de septiembre de 2015 15:06:56

3.2.1. Ámbito de Aplicación

Una vez que se ha procedido a revisar lo determinando a que es un procedimiento dinámico a continuación se analizará el ámbito de aplicación, así como también los procedimientos determinados como dinámicos por la LOSNCP; es así, que ésta, determina como procedimientos dinámicos a el Catálogo Electrónico y la Subasta Inversa Electrónica; los mismos que sirven para adquirir bienes y servicios normalizados.

Si hablamos que son exclusivamente procedimientos para la compra de bienes normalizados, entendiéndose “como aquellos cuyas características o especificaciones técnicas han sido estandarizadas u homologadas por la entidad contratante; y en consecuencia, dichas características o especificaciones son homogéneas y comparables en igualdad de condiciones.”¹³³

La LOSNCP en su capítulo primero, artículo 6 numeral 2, define al bien y servicio normalizado como el “objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados”¹³⁴, en concordancia con lo determinado en el artículo 42 del RGLOSNCPP, mencionado en párrafos anteriores.

El artículo 42 de RGLOSNCPP enmarca a los bienes y servicios normalizados con los siguiente términos "homologados", "estandarizados", "normalizados", "categorizados" o "catalogados"¹³⁵, a lo cual se puede manifestar que la homologación o estandarización son sinónimos y se refieren a igualdad, en contratación pública esto se entendería que el bien o servicio que se va a contratar, independiente de quien lo oferte, entregue o brinde, será proporcionado conforme al requerimiento constante en los términos de referencia que pasarán a formar parte de

¹³³ Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP, <<http://portal.compraspublicas.gob.ec/compraspublicas/node/3523>>, miércoles, 23 de septiembre de 2015 3:17:12

¹³⁴ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante LOSNCP, en *Registro Oficial, Suplemento No. 395* (Quito, 4 de agosto, 2008 modificada el 14 de octubre de 2013), artículo 6 numeral 2.

¹³⁵ Ecuador, Presidencia de la República, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante Reglamento General a la LOSNCP, Decreto Ejecutivo 1700 publicado en *Registro Oficial, Suplemento No. 588* (Quito, 12 de mayo, 2009 última modificación el 12 de junio de 2015), artículo 42.

los pliegos, estableciendo un límite a los bienes o servicios que requiera la institución, tomando en consideración la especificidad en la caracterización de las particularidades que requiera la institución; generalmente los criterios de homologación o estandarización son conceptos aplicados en la Subasta Inversa Electrónica, mientras que los conceptos de categorizados o catalogados se refieren a los bienes o servicios se encuentra incluidos en el catálogo electrónico del portal del Servicio Nacional de Contratación Pública.

3.3. Los Procedimientos Dinámicos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento

Los procedimientos dinámicos como se ha demostrado anteriormente son aquellos que se encuentran vinculados directamente con la normalización de los bienes o servicios, es decir que entre los requerimientos que necesiten las instituciones públicas en primer lugar en base de lo determinado en la LOSNCP y su reglamento se procederá a la a la utilización de los procedimientos dinámicos para satisfacer las necesidades institucionales; a continuación se analizará el catálogo electrónico y la subasta inversa electrónica que constituyen los dos procedimiento dinámicos establecidos en la LOSNCP.

3.3.1. El Catálogo Electrónico

El catálogo electrónico, “es una herramienta dinámica con la cual se pueden realizar adquisiciones de bienes y servicios normalizados de los cuales existe un convenio marco, por parte de las entidades contratantes, sobre la base de parámetros objetivos establecidos en la normativa establecida por el INCOP. Las contrataciones por catálogo electrónico de bienes y servicios normalizados deberán constar en el plan anual de contratación”¹³⁶

De conformidad con lo establecido en el artículo 6 numeral 3 de la LOSNCP, el Catálogo Electrónico es el registro de bienes y servicios normalizados publicados

¹³⁶ Instituto de Altos Estudios Nacionales IAEN e Instituto Nacional de Contratación Pública INCOP, “Compra de bienes y servicios normalizados”, (Centro de formación continua), 2.

en el portal www.compraspublicas.gob.ec para su contratación directa como resultante de la aplicación de convenios marco, además, constituye una herramienta que mantiene el portal de compras públicas, donde existen una serie de productos especialmente suministros de oficina y limpieza, equipos de computación e impresión,¹³⁷ de entre los cuales las entidades contratantes van seleccionando los que necesitan y proceden a realizar la adquisición, es igual al proceso de una compra on-line que se realiza en los portales de internet.

La LOSNCP, determina que el catálogo electrónico es el primer proceso que toda institución pública o entidad contratante debe generar a fin de solventar sus necesidades de bienes y servicios, la tendencia con el tiempo es que la gran mayoría de bienes y servicios puedan incluirse en el catálogo, generando de esta forma celeridad en los procesos de adquisiciones de bienes o prestaciones de servicios, fortaleciendo de forma ágil y directa la contratación, lo que conlleva que el Ecuador ahorre tiempo y recursos en todas las instituciones contratantes y disminuyendo a la mínima expresión la discrecionalidad que tienen las entidades públicas al momento de elegir el procedimiento de contratación a seguir, ya que el mismo se encuentra homologado y estandarizado a través del Convenio Marco que suscriben los proveedores con el SERCOP para la dotación de bienes o servicios en la instituciones del sector público.

En base de mi experiencia en algunas instituciones del Estado puedo comentarles algunas de las ventajas que posee la contratación pública a través de este procedimiento se puede destacar la forma directa de adquisición que poseen las instituciones contratantes, la misma que se da en base de un proceso ágil y fácil de manejar el proceso, reduciendo considerablemente los plazos de entrega en relación a los demás procedimientos de contratación; así como también las instituciones pueden escoger de la gran variedad de productos por la característica del bien o servicio a requerirse; como reducción en el costo unitario de conformidad con la cantidad de bienes o servicios a contratarse.

¹³⁷ Instituto Nacional de Contratación Pública, “La Revista de la Contratación Pública” (Edi. Nro. 6, Junio 2012, Quito-Ecuador), 5.

En el caso de Sudamérica el pionero en las compras a través de catálogo electrónico es Chile quien revolucionó la forma de adquirir bienes y servicios por parte del Estado al crear el Catálogo Electrónico. “Chile inició procesos de Convenios Marco en el año 2006, a partir de este año el Gobierno chileno, ha demostrado que el catálogo refuerza la transparencia con que se maneja el sistema de Contratación Pública pues se realiza una licitación abierta a todas las empresas y proveedores, sin importar su tamaño ni región, para que participen del Convenio Marco.”¹³⁸

Además, las compras por catálogo aumenta la eficiencia y la eficacia dentro del proceso de compras que deben realizar las instituciones del Estado debido a la reducción de costos en los productos y en menor tiempo, al igual que se mencionó cuando se definió las ventajas que tiene el catálogo electrónico.

El procedimiento dinámico de catálogo electrónico, en el Ecuador para mi criterio tuvo como referente al modelo Chileno (primer modelo implementado en Sudamérica a través del portal chile compra), incorporando además márgenes de preferencia para artesanos micro y pequeños empresarios, y actores de la Economía Popular y Solidaria para que suscriban los Convenios Marco y sean parte de esta tienda virtual del sector público; garantizando el acceso directo al mercado de compras, generado por las Entidades Contratantes; beneficiando a los proveedores; estableciendo ahorro de costos de venta asociados al Estado; la posibilitando la mejora de la calidad del servicio y facilitando la automatización del proceso de venta y el proceso logístico de entrega.

En la actualidad, el Catálogo Electrónico contiene ciento chenta y siete productos, los mismos que se encuentran distribuidos de acuerdo al siguiente detalle constante en la tabla 3:

¹³⁸ Instituto Nacional de Contratación Pública, “La Revista de la Contratación Pública” (Edi. Nro. 6 , Junio 2012, Quito-Ecuador), 13.

Tabla 3
Productos en Catálogo Electrónico

Categorías	Número de Productos
1. Bienes	130
2. Catálogo Inclusivo	38
3. Vigencia tecnológica	4
4. Repertorio de medicamento	14
5. Servicio de evaluación de la conformidad in situ de establecimientos sujetos a vigilancia control sanitario	1

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública-Noviembre 2015.

Elaboración propia.

Se puede aclarar que el Catálogo Inclusivo es una herramienta creada para favorecer y privilegiar la adquisición 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; la LOSNCP no crea un catálogo inclusivo sino más bien debemos entender que éste pertenece al catálogo electrónico.

Los beneficios del catálogo inclusivo son asegurar el logro de una adecuada calidad de vida para todos los ciudadanos y ciudadanas mediante la eliminación de aquellas condiciones, mecanismos o procesos que restringen la libertad de participar en la vida económica y social; dinamizan la economía local y diversifica la producción nacional; fomentan la participación única de Micro y Pequeñas Empresas así como también de Actores de la Economía Popular y Solidaria; permiten a los proveedores que deseen formar parte de estos catálogos presentar la oferta por una sola ocasión y la contratación de proveedores de forma directa a través de la generación de órdenes de compra por parte de las entidades contratantes

El procedimiento para catálogo electrónico inclusivo es:

- Selección del catálogo en el que se desea participar.
- Generación de propuesta en bases de los pliegos (disponible para cada catálogo y región)
- Presentación de los formularios y requisitos que se solicitan en los pliegos y que los mismos estén sumillados y numerados.

- Oficio dirigido al Director General del SERCOP, en base de modelo solicitando la incorporación al Catálogo Dinámico Inclusivo.
- Entrega los documentos en un sobre cerrado en la ventanilla del SERCOP.

Tabla 4
Catálogo Inclusivo

1	Servicios de confección textil	Hilando el desarrollo (Uniformes escolares)
		Prendas de vestir y ropa de trabajo
		Mochilas, bolsos y uniformes deportivos
		Banderas
		Lencería hospitalaria
2	Servicios de cafetería	Refrigerio para eventos de capacitación
		Entrega de alimentos preparados, no incluye servicios de mesa
		Entrega de alimentos preparados, incluye servicios de mesa
3	Servicio de limpieza	Limpieza de oficinas
		Limpieza hospitalaria
4	Servicios de pintura	Pintura exterior de edificios no incluye material
		Pintura interiores y exteriores, incluido materiales
		Pintura de fachadas y exteriores de oficinas, incluidos materiales
5	Servicios de transporte	Ficha camioneta simple con escalera y manifestación de interés
		Ficha doble cabina con escalera y manifestación de interés
		Camionetas de cabina sencilla menor a 3,5 toneladas, incluido conductor
		Camionetas doble cabina menor a 3,5 toneladas, incluido conductor
		Camiones livianos carga menor a 3,5 toneladas, incluido conductor
6	Servicios de transporte de carga pesada	Carga pesada sin estibaje
		Carga pesada incluido estibaje
7	Servicio de conexión de cocinas a inducción	PROVINCIAS: Pichincha, Napo, Pastaza, Cotopaxi, Chimborazo, Tungurahua, Loja, Zamora, Azuay, Cañar y Guayas

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública-Noviembre 2015.

Elaboración propia.

Como se puede observar en las tablas 3 y 4 que anteceden; en el catálogo electrónico se encuentra varias categorías como bienes, inclusivas, vigencia tecnológica, repertorio de medicamentos y servicios de evaluación de la conformidad in situ de establecimientos sujetos a vigilancia control sanitario, las que a su vez

poseen varios productos o servicios a fin de ser adquiridos por las instituciones públicas por este procedimiento.

La particularidad del Catálogo Electrónico es que la entidad contratante ya no tiene que realizar un procedimiento contratación y generar todos los elementos que para ello se requiere, por el contrario, el SERCOP lo hace de manera macro y selecciona en teoría a los mejores proveedores para que coloquen sus productos en el catálogo electrónico y puedan ser adquiridos de forma directa; lo que significa una compra directa, para lo cual se deben generar pliegos abreviados que el mismo sistema dispone al momento de la compra y las autorizaciones correspondientes, entre las cuales se encuentra la certificación con los fondos necesarios para la compra.

En el Ecuador el catálogo electrónico es uno de los procesos de contratación innovador ya que utiliza los avances tecnológicos, lo que ha constituido en un adelanto importante en la política pública de gobierno electrónico generando que las Instituciones Públicas y privadas capaciten a su personal vinculado con las compras públicas ya que para el manejo de esta herramienta es importante tener conocimientos de software ya que se encuentran vinculados directamente al portal de compras públicas.

Antonio Pérez, Daniel López y José Luis Aguilar, en relación a la aplicación de este procedimiento dinámico expresa que deben concurrir los siguientes elementos:

- “1. Existencia de una necesidad de adquirir bienes o servicios normalizados por parte de una entidad contratante;
2. Previamente dichos bienes o servicios deben constar en un registro llamado catálogo electrónico y estar publicados en el portal www.compraspublicas.gob.ec producto de la celebración de convenios marco.”¹³⁹

El Servicio Nacional de Contratación Pública tiene la obligación de efectuar periódicamente procesos de selección de proveedores con quienes se celebrará Convenios Marco en virtud de los cuales se ofertarán en el catálogo electrónico

¹³⁹ Antonio Pérez, Daniel López y José Luis Aguilar, *Manual de contratación pública* (Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011), (edición electrónica), 121.

bienes y servicios normalizados a fin de que éstos sean adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes, sobre la base de parámetros objetivos establecidos en la normativa que para el efecto dicte el Servicio Nacional de Contratación Pública, esto de conformidad con lo determinado en el artículo 43 de la LOSNCP¹⁴⁰.

Como se ha mencionado en párrafos anteriores el proceso mediante el cual los proveedores pueden ingresar al catálogo electrónico es a través de la suscripción de un Convenio Marco con el SERCOP, por lo tanto es indispensable definir que es un Convenio Marco, para lo cual nos remitimos a lo determinado en la LOSNCP que dice: “ Es la modalidad con la cual el Servicio Nacional de Contratación Pública selecciona los proveedores cuyos bienes y servicios serán ofertados en el catálogo electrónico a fin de ser adquiridos o contratados de manera directa por las Entidades Contratantes en la forma, plazo y demás condiciones establecidas en dicho Convenio.”¹⁴¹

Por lo tanto podemos decir que el Convenio Marco no es más que la vinculación jurídica contractual entre el Servicio Nacional de Compras Públicas SERCOP y el oferente, en cuanto a precio, características, cantidad, calidad, etc. de una oferta permanente de bienes y servicios normalizados, a la cual toda entidad pública puede acceder a través del portal www.compraspublicas.gob.ec. Esto, que se lo conoce como “Compra por Catálogo”, es aplicable para todo producto o servicio y para toda entidad pública, cuando se cumplan dos requisitos: que se hubiere categorizado o normalizado el bien o servicio y que se hubiere firmado un “Convenio Marco” con uno a más oferentes.

Además este proceso comprende varios procedimientos precontractuales convocados y desarrollados directamente por el SERCOP (por cada tipo de bien o servicios que se requiera por parte de las entidades contratantes), con quien los

¹⁴⁰ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante LOSNCP, en *Registro Oficial, Suplemento No. 395* (Quito, 4 de agosto, 2008 modificada el 14 de octubre de 2013), artículo 43.

¹⁴¹ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante LOSNCP, en *Registro Oficial, Suplemento No. 395* (Quito, 4 de agosto, 2008 modificada el 14 de octubre de 2013), artículo 6 numeral 9.

proveedores firman estos convenios marco en caso de que sus productos hayan cumplido con parámetros técnicos de calidad, plazo, características mínimas, y cuyos productos entrarán a formar parte del Catálogo Electrónico constante en el portal de compras públicas, el cual es de obligatoria aplicación por parte de todas las entidades del sector público.

Es decir, el Catálogo Electrónico será la forma imperante de contratación con el Estado. Todo otro esquema de contratación pública que contempla la actual normativa (licitación, cotización, subasta inversa, menor cuantía), son procedimientos supletorios; es decir que se aplicarán, en tanto en cuanto no concurren los requisitos para la Compra por Catálogo.

3.3.2. La Subasta Inversa Electrónica

La Subasta Inversa es un procedimiento precontractual, doctrinario y legal, establecido por la contratación pública, para la adquisición de bienes o prestación de servicios, exceptuando a las obras y consultoría, a favor del Estado o instituciones públicas, con la finalidad de satisfacer el interés público.

Si bien, este procedimiento de contratación es novedoso y recientemente incorporado en nuestra legislación de contratación pública, no es menos cierto, que la subasta es tan antigua, como los mismos contratos administrativos.

En este sentido, comencemos analizando etimológicamente, la definición de Subasta Inversa.

Subasta significa: “Venta pública de bienes que se hace al mejor postor, y regularmente por mandato y con intervención de un juez u otra autoridad. Adjudicación que en la misma forma se hace de una contratación, generalmente de servicio público”¹⁴²; e, Inversa significa “al contrario, de manera opuesta”¹⁴³; de lo que se desprende que Subasta Inversa es una modalidad de contratación mediante la

¹⁴² Planeta, “*Nueva Enciclopedia Planeta*”, volumen Quinto, Barcelona, Editorial Planeta (Barcelona-España, 1987), 1598.

¹⁴³ *Ibíd*, 945.

cual se adjudica al mejor postor considerando el precio más bajo, de forma inversa a la subasta común que el mejor postor es quien ofrece el mejor precio.

Desde el punto de vista etimológico podemos analizar a la palabra Subasta de la siguiente manera: la palabra subasta viene del latín sub (bajo) y hasta (lanza).

El origen de la subasta, se remonta a la antigüedad especialmente a la época romana, y su génesis es del término “Ex auctionibus hastae”, de donde tomó origen la palabra española subasta (bajo la lanza).

“Entre los romanos cuyas instituciones eran todas militares, la lanza representaba gran papel. Hasta censoria era la lanza que los censores clavaban en la plaza pública para anunciar la subasta de las rentas del Estado. Hasta centumviralis era la señal de la jurisdicción de los centuviros, y por esto el juicio de estos magistrados se llamaba juicio de la lanza, *judicium hastae*. Hasta fiscalis era la que se clavaba para anunciar la venta de algo perteneciente al Fisco, con lo que se autoriza su venta a los ojos de los particulares. Hasta proctoria o venditiones, era, en fin, aquella a que se alude en este pasaje de Suetonio; clavábase en señal de que iba a venderse a la puja, en virtud del decreto del pretor, los bienes de los ciudadanos proscritos o condenados. (...) De acuerdo a textos antiguos griegos, las primeras subastas tuvieron lugar en Babilonia en el año 500 antes de Cristo. En aquella época las subastas ocurrían anualmente y se vendían mujeres casaderas. Estaba considerado ilegal vender una hija fuera del sistema de subasta. Las mujeres más bellas conseguían pujas más elevadas, las menos agraciadas tenían que pagar una cantidad para ser aceptadas en la subasta, con lo que su precio total era negativo.”¹⁴⁴

En el ámbito jurídico, la subasta también conocida como remate normalmente es utilizada para la venta de bienes o servicios, al mejor postor es decir a la persona que en el procedimiento oferte el mejor precio; tomando en consideración que el ganador de la referida subasta siempre será el que ofertó el valor más alto.

Esta figura jurídica, también es utilizada en la contratación pública, por lo que se define como “un procedimiento precontractual para adquirir bienes o servicios que se encuentren estandarizados con las mismas características técnicas; hecho lo cual, los proveedores llegan a una fase de puja en la que se adjudicará al proveedor que oferte el menor precio”.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Asinorum, “*La Historia de la Subasta*”, en <<http://www.asinorum.com/historia-de-la-subasta/727/>> (16 de septiembre de 2015).

¹⁴⁵, Cristóbal Vaca Núñez., “*Fundamentos de la Contratación Pública*”, Editorial S&A Editores (Quito-Ecuador, 2009), 81

La subasta es una de las formas de licitación pública, como el concurso, y se caracteriza por el automatismo, ya que el contrato se adjudica a la mejor oferta económica¹⁴⁶, entendida como tal la oferta económica más barata.

En la legislación ecuatoriana la Subasta Inversa Electrónica, se encuentra constata en la LOSNCP cuya sentido de aplicación del procedimiento precontractual conlleva a constituirse en el procedimiento obligatorio de bienes y servicios normalizados o estandarizados a ejecutarse en caso de que los bienes y servicios no se encuentren en el catálogo electrónico.

En el capítulo II, la sección II, artículo 47 de la LOSNCP se determina lo relacionado a la Subasta Inversa que dice: “Para la adquisición de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, las Entidades Contratantes deberán realizar subastas inversas en las cuales los proveedores de bienes y servicios equivalentes, pujan hacia la baja el precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos a través del Portal de COMPRASPUBLICAS.

Los resultados de los procesos de adjudicación por subasta inversa serán publicados en el Portal COMPRASPUBLICAS para que se realicen las auditorías correspondientes.

De existir una sola oferta técnica calificada o si luego de ésta un solo proveedor habilitado presenta su oferta económica inicial en el portal, no se realizará la puja y en su lugar se efectuará la sesión única de negociación entre la entidad contratante y el oferente. El único objetivo de la sesión será mejorar la oferta económica. Si después de la sesión de negociación se obtiene una oferta definitiva favorable a los intereses nacionales o institucionales, la entidad procederá a contratar con el único oferente.

El Reglamento a la presente Ley establecerá los procedimientos y normas de funcionamiento de las subastas inversas.

Para participar de cualquier mecanismo electrónico en el portal se tiene que estar registrado en el RUP.”¹⁴⁷

En caso de que se presenten causas técnicas debidamente justificadas por el Servicio de Contratación Pública en los procesos electrónicos por la falla del sistema o portal de compras públicas el RGLOSNCNP determina un proceso excepcional de subasta inversa presencial, observando los procedimientos establecidos en artículo 44 del RGLOSNCNP en lo que corresponda.

¹⁴⁶ S.L.U. Espasa Libros, “Diccionario Jurídico. Espasa”, (Barcelona -España, 2001), 246.

¹⁴⁷ Ecuador, Asamblea Constituyente, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante LOSNCP, en *Registro Oficial, Suplemento No. 395* (Quito, 4 de agosto, 2008 modificada el 14 de octubre de 2013), artículo 47.

2. Oferta económica inicial.- Los oferentes calificados presentarán su propuesta económica inicial por escrito en el lugar establecido en la convocatoria, en un sobre debidamente cerrado, y hasta las 15h00 del día fijado en la convocatoria. El término entre la convocatoria y la presentación de la oferta económica inicial no será menor a cinco días. Una hora más tarde de la fijada para la presentación de la propuesta económica inicial, se realizará de forma pública la subasta inversa presencial.

3. Acreditación.- En la puja podrán intervenir exclusivamente los oferentes previamente acreditados. No se admitirá la intervención en la puja de oferentes no acreditados.

Si los oferentes fueren personas naturales deberán intervenir directamente o a través de un apoderado especial. En el primer caso el oferente presentará su cédula de identidad; y, en el caso del apoderado especial presentará copia del poder otorgado junto con su cédula de identidad.

Si los oferentes fueren personas jurídicas deberán intervenir a través del correspondiente representante legal o de un apoderado especial. En el primer caso, el oferente presentará su cédula de identidad junto con la copia de su nombramiento vigente, debidamente inscrito en el Registro Mercantil del cantón correspondiente. Si el oferente interviniera a través de un apoderado especial, presentará la copia del poder otorgado junto con su cédula de ciudadanía.

4. Puja.- El período durante el cual se efectúe la puja será de mínimo de quince (15) minutos y máximo de sesenta (60) minutos contados a partir de la hora establecida en la convocatoria; en atención a la complejidad del objeto del contrato y al presupuesto referencial del procedimiento.

Todos los oferentes acreditados pueden realizar durante el período de puja, las ofertas sucesivas a la baja que consideren necesarias, las mismas que se presentarán por escrito en las hojas entregadas por la entidad contratante para el efecto, las mismas que serán leídas en alta voz por la máxima autoridad de la Entidad, o su delegado, al momento de recibirlas¹⁴⁸.

Con estos antecedentes podemos definir al procedimiento dinámico de subasta inversa electrónica como aquel proceso de contratación pública que se lo efectúa a través de las herramientas tecnológicas establecidas por el SNCP, para la adquisición de bienes y prestación de servicios normalizados que no se encuentren en catálogo electrónico, cuyo objetivo es satisfacer las necesidades de las instituciones contratantes garantizando la calidad de los bienes o los servicios en base de las especificaciones técnica homologables que garantizaran el cumplimiento de los requerimientos de la institución pública, así como también el precio más bajo en relación a las especificaciones técnicas requeridas, indistintamente el oferente que participe y resulte adjudicatario y contratista en el proceso.

¹⁴⁸ Ecuador, Presidencia de la República, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante Reglamento General a la LOSNCP, Decreto Ejecutivo 1700 publicado en *Registro Oficial, Suplemento No. 588* (Quito, 12 de mayo, 2009 última modificación el 12 de junio de 2015), disposición transitoria quinta.

Como se menciona en el párrafo anterior y base de la experiencia obtenida en algunas instituciones públicas debo comentar para que se ejecute el proceso es necesario que se genere el requerimiento de compra de un bien o servicio normalizado, que no debe constar en catálogo electrónico, tomando en consideración las formalidades que determina la LOSNCP que son:

- El registro de la compra del bien o servicio en el PAC, (Plan Anual de Contrataciones), de la Institución.
- Certificación presupuestaria.
- Términos de referencias
- Pliegos precontractuales en base a los modelos emitidos por el SERCOP.

Para el año fiscal 2015, la subasta inversa electrónica se aplica a los procesos cuyo presupuesto referencial, supere el monto de USD 7263.42, que constituye el monto de ínfima cuantía¹⁴⁹ que resulta de multiplicar el presupuesto general de Estado por el coeficiente 0,0000002; el límite para la contratación de SIE es

¹⁴⁹ El procedimiento de Ínfima Cuantía, consta en el artículo 52.1 de la LOSNCP reformada el 14 de octubre de 2013. Sección II. Art. 52.1.- Contrataciones de ínfima cuantía.- Se podrá contratar bajo este sistema en cualquiera de los siguientes casos:

1.- Las contrataciones para la adquisición de bienes o prestación de servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuya cuantía sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico;

2.- Las contrataciones para la adquisición de bienes o prestación de servicios normalizados, exceptuando los de consultoría, que no consten en el catálogo electrónico y cuya cuantía sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico; y,

3.- Las contrataciones de obras que tengan por objeto única y exclusivamente la reparación, refacción, remodelación, adecuación, mantenimiento o mejora de una construcción o infraestructura existente, cuyo presupuesto referencial sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002 del presupuesto inicial del Estado del correspondiente ejercicio económico. Para estos casos, no podrá considerarse en forma individual cada intervención, sino que la cuantía se calculará en función de todas las actividades que deban realizarse en el ejercicio económico sobre la construcción o infraestructura existente. En el caso de que el objeto de la contratación no sea el señalado en este numeral, se aplicará el procedimiento de menor cuantía.

Las contrataciones previstas en este artículo se realizarán de forma directa con un proveedor seleccionado por la entidad contratante, sin que sea necesario que esté habilitado en el Registro Único de Proveedores.

Estas contrataciones no podrán emplearse como medio de elusión de los procedimientos precontractuales; para el efecto, las entidades contratantes remitirán trimestralmente al organismo nacional responsable de la contratación pública, un informe sobre el número de contrataciones realizadas por ínfima cuantía, así como los nombres de los contratistas.

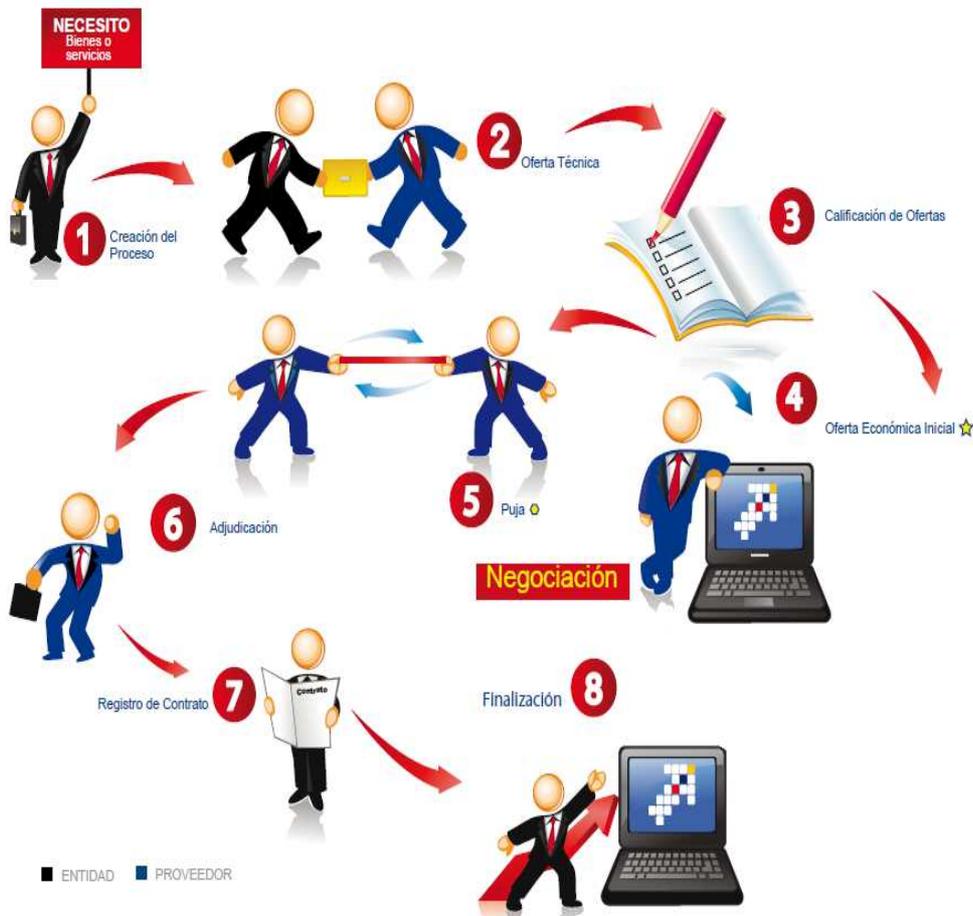
Si el organismo nacional responsable de la contratación pública llegare a detectar una subdivisión de contratos o cualquier infracción a este artículo, lo pondrá en conocimiento de los organismos de control para que inicien las acciones pertinentes.

El reglamento a esta Ley establecerá los procedimientos para la aplicación de esta modalidad.

indeterminado, recordemos que la aplicación del proceso se la da a bienes o servicios normalizados.

Una vez hecha la convocatoria en el portal de compras públicas, se cumple el cronograma propuesto, superando las etapas de: preguntas y respuestas, presentación de la oferta, convalidación de errores de forma, evaluación de las ofertas, así como la calificación de los participantes hasta llegar a la puja, la cual determina automáticamente al proveedor que se debe adjudicar; todo esto llevado a efecto por la comisión técnica que se designe la institución pública de conformidad con lo determinado en el artículo 18 de la LOSNCP.

Gráfico 5
Procedimiento de Subasta Inversa Electrónica.



Fuente: Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.¹⁵⁰
Elaboración SERCOP.

¹⁵⁰ Ecuador, Presidencia de la República, *Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* en adelante Reglamento General a la LOSNCP, Decreto Ejecutivo 1700 publicado en *Registro Oficial, Suplemento No. 588* (Quito, 12 de mayo, 2009 última modificación el 12 de junio de 2015), artículo 47.

En el gráfico 5 podemos observar de una forma didáctica como se efectúa el procedimiento dinámico de subasta inversa electrónica desde el momento en que se genera la necesidad en la institución pública hasta la finalización del proceso.

En base a los varios procesos que se ha llevado a cabo en las instituciones en las cuales he trabajado y en virtud de la experiencia adquirida en las mismas a continuación se detalla el proceso a seguir en subasta inversa electrónica:

1.- Se envían invitaciones a Nivel Nacional a todos los oferentes habilitados en el RUP que se encuentren registrados en el código de los bienes y servicios seleccionado por la Entidad Contratante a través del portal de compras públicas.

2.- El oferente envía la oferta técnica de manera física y la oferta de porcentaje de valor de agregado ecuatoriano de manera física y también a través del portal de compras públicas.

3.- Si en la revisión de las ofertas se logra determinar que se requiere de una convalidación, la Entidad Contratante elaborará un acta de Convalidación y procederá a informar a través del sistema a los oferentes convalidados.

4.- Una vez convalidadas la/las ofertas la comisión técnica debe calificar las ofertas, una vez calificadas se elaborará el acta respectiva y la entidad contratante está obligada a subir el acta de calificación hasta antes de la fecha límite para la calificación de las ofertas. El sistema de compras públicas no permitirá que el acta sea visualizada hasta que la puja o la negociación haya concluido, esto se debe a la normativa establecida en el reglamento para este procedimiento, por ello el sistema es el que se encarga de indicar a cada uno de los oferentes si se encuentran habilitados o no para participar en la puja o la negociación.

5.- La Puja es una etapa o un estado único del proceso de Subasta Inversa Electrónica y se presenta cuando existe más de un oferente *calificado*, es decir cuando ha cumplido todas las especificaciones técnicas requeridas y las

condiciones de preferencia establecidas por el sistema, se efectúa en el día y hora establecidos, de la cual una vez finalizado el tiempo el sistema automáticamente determina el ganador.

6.- Si en el procedimiento de Subasta Inversa Electrónica existe *un solo oferente calificado* o de entre los oferentes calificados, sólo uno envía la oferta económica inicial, el procedimiento no pasará a la etapa de puja sino al de *negociación*.

7.- La Negociación es una etapa del procedimiento de Subasta Inversa Electrónica, que se efectúa en los siguientes casos: 1) Si existe una sola oferta técnica calificada; y, 2) Si, luego de la calificación técnica un solo proveedor habilitado presenta la oferta económica inicial.

De lo mencionado se concluye que el proceso dinámico de subasta inversa electrónica, debe cumplir con varias etapas para lograr el objetivo institucional de adquirir el bien o la prestación del servicio, por supuesto siempre todo el proceso solventado en base de la plataforma electrónica establecida por el SERCOP.

Una de las principales características de la SIE si es tratar de ahorrar recursos al Estado, pero no el principal, ya que lo que se pretende a través de las compras públicas es obtener bienes y servicios que le permitan cumplir sus fines a la entidad contratante y que ese gasto sea efectuado de forma responsable ya que son recursos públicos los que están siendo erogados, cumpliendo a satisfacción con las necesidades de las instituciones públicas que figuran como entidades requirentes.

Durante este tema pudimos examinar y entender que son los procedimientos dinámicos de contratación pública, y el funcionamiento que tiene tanto el Catálogo Electrónico como la Subasta Inversa Electrónica, por lo que a continuación procederemos a analizar la utilización y relación de estos en la gobernanza electrónica.

3.4. Los Procedimientos Dinámicos: Herramienta de Gobernanza electrónica

Una vez que se ha conceptualizado al detalle las características de los procedimientos dinámicos podemos decir que la actual Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, impulsa a que la contratación pública sea manejada en términos de transparencia y democratización de la oferta.

El Estado ecuatoriano ha realizado múltiples esfuerzos por implementar herramientas de apoyo a la gestión de las entidades en búsqueda de la eficiencia y la transparencia en el uso de los recursos públicos, específicamente, para los procesos de contratación pública

Desde la expedición de la LOSNCP en el 2008 se evidencian mejoras en estos aspectos, ya que desaparecen las listas individuales de proveedores por Entidad Contratante al crearse el Registro Único de Proveedores, logrando democratizar el acceso a participar en todos en los procesos de Contratación con el Estado, dando un impulso sobre todo a aquellos micro y pequeños empresarios, muchos de ellos con origen en la economía popular y solidaria; y, por otro lado al transparentar los procesos de contratación a través del portal de compras públicas, cualquier ciudadano puede acceder a la información y así poder ver en qué parámetros se generan los gastos de las instituciones públicas.

Los procedimientos dinámicos (CE y SIE), se han convertido en verdaderas herramientas electrónicas de compras por catálogo y subasta, se han constituido en herramientas pioneras en la implementación de las políticas públicas de gobierno electrónico y sobre todo han dinamizado los procesos de contratación pública en el Ecuador, las mismas que hasta el momento han garantizado el cumplimiento de los principios de trato justo, concurrencia, transparencia, igualdad, celeridad, y sobre todo eficacia y eficiencia en las contrataciones que realiza el Estado.

La administración electrónica la debemos entender como una nueva forma de gestión pública basada en el uso interactivo de las tecnologías de la información y la comunicación - y, en particular, de internet – con el doble objetivo de prestar mejores

servicios para ciudadanos y empresas y mejorar sus procesos internos sobre todo en las instituciones públicas

Con el pasar de los años desde la expedición de la LOSNCP, y el uso obligatorio del internet como un servicio básico de las instituciones públicas se ha verificado que la utilización de los procedimientos dinámicos por parte de la éstas han ascendido considerablemente lo que se ha constituido en un indicador más del cumplimiento de la política pública nacional de gobierno electrónico; fortaleciendo de esta forma el dinamismo en las contrataciones de bienes y servicios requeridas por las instituciones públicas contratantes; a continuación en base de los datos proporcionados por el SERCOP en el mes de septiembre de 2015, se puede observar en la tabla 5 el incremento de éstos procesos en el Ecuador:

Tabla 5
Número de Procesos Ejecutados

Año	Catálogo electrónico	Subasta inversa
2008	155	975
2009	569	12340
2010	15979	26146
2011	23841	28670
2012	43442	24975
2013	44466	22503
2014	28108	23249
2015	29946*	14094*
Total	186506	152952

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública/ *Agosto 2015.¹⁵¹

Elaboración propia.

Una vez que se observa la tabla 5 podemos darnos cuenta que tanto en catálogo electrónico como en subasta inversa electrónica la cantidad de procesos desde el año 2008 han ido aumentando hasta el año 2013, en la tabla pueden observar que el procedimiento de compras por catálogo en el año 2014 y 2015, existe una reducción en la cantidad de procesos, debido a que en el año 2014 se revisaron algunos convenios marco y por lo tanto algunos productos salieron del catálogo; en el año 2015 la cantidad reportada hasta el mes de agosto ya supera al numérico 2014

¹⁵¹ Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), Dirección Nacional de Estudios, agosto 2015.

y por lo tanto nuevamente se espera el aumento de procesos instaurados por las instituciones contratantes; situación que no ocurre en subasta inversa ya que se puede observar que desde el 2008 hasta el 2011 existe un aumento en la cantidad de procesos; hasta el mes de agosto 2015, se evidencia ya el crecimiento al 60.62% en relación al periodo 2014, algunas de las razones por las cuales se han disminuido los procesos de SIE a partir del 2012, se relaciona debido a que ciertos bienes o servicios normalizados o estandarizados ya se encuentran incluidos en catálogo como es el caso de la limpieza, servicio de alquiler de vehículos de transporte y carga; recordando que la normativa nos dice que al existir un bien o servicio constante en catálogo electrónico pues el proceso debe ser éste, por lo tanto al existir ya el bien o servicio en el catalogo las instituciones públicas aplicarán el proceso de compra respectivo y no la SIE que se ha convertido en el procedimiento dinámico supletorio de catálogo electrónico, siempre y cuando los bienes y servicios sean normalizados.

Así mismo, podemos observar de la información proporcionada por SERCOP que la aplicación de los procedimientos dinámicos por parte de las instituciones públicas, nos demuestran un crecimiento en el uso de las herramientas electrónicas, valorados en relación a la cantidad de instituciones por cada año que han aplicado dichos procesos, como se demuestra en la tabla que sigue:

Tabla 6
Número de Instituciones Contratantes

Año	Catálogo electrónico	Subasta inversa
2008	99	170
2009	324	1090
2010	1979	1554
2011	2574	1697
2012	2762	1787
2013	2802	1897
2014	6708	2003
2015	7498*	1758*
Total	24746	11956

Fuente: Servicio Nacional de Contratación Pública/ *Agosto 2015.¹⁵²

Elaboración propia.

¹⁵² Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), Dirección Nacional de Estudios, agosto 2015.

De acuerdo con los datos constantes en la tabla 6 que antecede, se observa que las instituciones públicas desde el año 2008 han incrementado la utilización de los procedimientos dinámicos; en el año 2015 las instituciones que han utilizado este procedimiento de catálogo electrónico ya supera al numérico del año 2014 y por lo tanto nuevamente se espera el aumento de la cantidad de procesos; situación que no ocurre en subasta inversa electrónica ya que se puede observar que desde el año 2008 hasta el año 2014 existe un aumento en la cantidad de procesos; hasta el mes de agosto 2015, se evidencia un crecimiento que asciende al 87.76% en relación al periodo del año 2014.

De lo analizado se observa que los procedimientos dinámicos constituyen una herramienta importante en la difusión de los objetivos contemplados en el plan nacional de gobierno electrónico y por ende en la gobernanza electrónica, así como también la gestión tecnológica contribuye a la instauración de nuevas directrices para la prestación de los servicios o adquisición de bienes, demostrando de esta forma efectividad en los procesos, facilitando los servicios del gobierno con mayor accesibilidad pública a la información tratando de generar un gobierno más responsable ante los ciudadanos.

Tomemos en consideración que el desarrollo de los servicios electrónicos está directamente vinculado con la participación activa de los ciudadanos y el sector privado en la prestación de los servicios públicos. Por consiguiente, es necesario aumentar el nivel y la profundidad de la participación de todos los interesados en la adopción de decisiones y en el proceso de aplicación de la gobernanza electrónica.

Lo mencionado en el párrafo anterior, junto con la cooperación internacional, nacional e individual, podría ayudar a lograr el objetivo de una sociedad de la información inclusiva. Por otra parte, la variedad de los modelos de gobernanza electrónica y la gran diferencia entre las sociedades basadas en el conocimiento y las sociedades rudimentarias son los mayores impedimentos que habrá que superar. En este contexto, es preciso discernir el papel y la influencia de la gobernanza electrónica.

La eficiencia y la eficacia de las adquisiciones que realicen las instituciones del Estado se harán posibles gracias a un esfuerzo constante de utilización de herramientas electrónicas y sobre todo de fortalecimiento de políticas públicas de gobernanza electrónica que aplicarán y utilizarán las Instituciones Públicas cuya consecuencia será la reducción de cargas administrativas, mejorando los procesos de adquisiciones del Estado; es por ello que el gobierno electrónico y la gobernanza electrónica tendrán un papel clave en los próximos años por ser un factor de desarrollo inclusivo y participativo.

Esto significa que el gobierno brinda servicios a los ciudadanos, pero se pone menos énfasis en cómo los ciudadanos participan y toman decisiones en el proceso democrático. El concepto de gobernanza electrónica hace pensar en una interacción en ambos sentidos y promete una interacción más amplia con los ciudadanos. Pero en la literatura sobre la gobernanza electrónica sigue siendo incierto el cuándo y cómo se haría. En realidad, los gobiernos se centran principalmente en la prestación electrónica de servicios y pueden evitar los aspectos polémicos de la buena gobernanza (tales como democracia, participación, igualdad). Algunos también piensan que el desarrollo de la gobernanza electrónica conducirá inevitablemente a la democracia electrónica, en base de esto también comprender que el SERCOP ha realizado esfuerzos inminentes a fin de fortalecer la igualdad, transparencia, participación, concurrencia, trato justo entre los proveedores y las instituciones del Estado.

De la entrevista realizada al delegado¹⁵³ de la máxima autoridad del Servicio Nacional de Contratación Pública, responsable de contratación pública y herramientas en relación al tema los procedimientos dinámicos como herramienta de gobernanza electrónica nos manifiesta que los procedimientos de contratación pública están íntimamente ligados con los objetivos e indicadores del gobierno electrónico, ya que entre otros, son objetivos de la contratación pública el acceso en línea de la mayor cantidad de proveedores, con la aplicación de utilidades tecnológicas amigables y de fácil acceso, para lo cual se cuenta con capacitaciones

¹⁵³ Pablo Benítez Bermeo, Coordinador General de Contratación Pública y Herramientas del SERCOP.

virtuales sobre el uso del Sistema Oficial, por lo que se evidencia que la contratación pública está ligada de manera directa con el gobierno electrónico y por lo tanto con la gobernanza electrónica.

Al preguntarle cuál es su opinión sobre la relación de los procesos dinámicos en la gobernanza electrónica nos manifiesta que la contratación de proveedores con el Estado se vuelve más eficiente y eficaz cuando se cuenta con convenios marco que establecen lineamientos generales para la adquisición de bienes y servicios, y las entidades contratantes con la emisión de una orden de compra dinamizan la contratación pública, por lo que, los procesos dinámicos constituyen un puntal fundamental en la contratación que fortalece la política pública de gobernanza electrónica.

En relación al fortalecimiento de los procedimientos dinámicos en la contratación pública expresa, que los mismos han garantizado la inclusión de los actores de la economía popular y solidaria y las Pymes, entes que históricamente han sido relegados en temas de contratación con el Estado, lo cual se alinea con el Plan Nacional del Buen Vivir y el cambio de la matriz productiva.

Además expresa que los procedimientos dinámicos han contribuido al fortalecimiento de la gobernanza electrónica ya que los datos de contratación pública son totalmente públicos, lo que coadyuva a procesamiento y transmisión de información relacionada con la contratación pública

También nos manifiesta que el SERCOP está trabajando arduamente en el fortalecimiento de la plataforma tecnológica sobre todo para la inclusión en los procesos dinámicos de contratación de las economías populares y solidarias EPS y pequeñas y medianas empresas PYMES, con la llegada de demanda a mayor cantidad de oferentes a través de ferias inclusivas y el catálogo electrónico inclusivo.

El delegado de SERCOP, nos habla sobre el fortalecimiento de esta plataforma tecnológica para garantizar la inclusión de organizaciones de la Economía popular y solidaria así como también las Pymes en un catálogo electrónico inclusivo,

lo que nos da un razón más para permitirme decir que los procedimiento dinámicos constituyen herramienta tecnológica fundamental para la gobernanza electrónica.

Una de la inquietudes que me nace al entrevistar al delegado de SERCOP es si en algún momento todas las compras que realiza el Estado en bienes y servicios se insertaran en catálogo electrónico, manifestando que nos sería fantástico pensar que el Ecuador pueda en el corto plazo incluir todas sus compras en el catálogo electrónico, para lo cual menciona como referencia la experiencia de Chile compra quien ha logrado hasta el momento incluir en su catálogo electrónico más del 80% de sus compras estatales, además menciona que es importante para SERCOP lograr catalogar la mayor cantidad de bienes y servicios que requieren las entidades contratantes, por lo que la política institucional es fortalecer y engrandecer el catálogo electrónico con la adhesión de mayor cantidad de servicios y bienes.

De todo lo expuesto en este capítulo se puede concluir manifestando que la gobernanza electrónica en el Ecuador se fortalece con el uso de las herramientas electrónicas, específicamente en nuestra legislación con la aplicación de los procedimientos dinámicos de compras por catálogo y subasta inversa electrónica, sin dejar de lado todas la políticas públicas constantes en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, LOSNCP, resoluciones administrativas emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública y todos los demás instrumentos que han sido mencionados en el presente trabajo lo que permite garantizar un gobierno electrónico activo y una gobernanza electrónica que mejora sustancialmente el desempeño de las instituciones al servicio de los ciudadanos, con independencia de las TIC, convirtiéndose en facilitadores de las transformaciones necesarias en los valores, intereses, juegos de poder, estrategias, estructuras y procesos para “optimizar” el servicio a los ciudadanos y el fortalecimiento de la política pública en gobernanza electrónica.

Conclusiones y recomendaciones

Basado en el presente estudio y una vez analizados los procedimientos dinámicos como herramienta de gobernanza electrónica, se ha llegado a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

4.1. Conclusión General

Una vez que se han generado los análisis doctrinarios, legales, instrumentales podemos concluir que los procedimientos dinámicos de catálogo electrónico y subasta inversa electrónica fortalecen a la gobernanza electrónica en el Ecuador acorde al cumplimiento de los objetivos nacionales constantes en el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, así como también en estricto apego a los determinados en la LOSNCP, y las resoluciones administrativas emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública y todos los demás instrumentos que han sido mencionados en el presente trabajo lo que permite garantizar un gobierno electrónico activo y una gobernanza electrónica que mejora sustancialmente el desempeño de las instituciones públicas al servicio de los ciudadanos, convirtiéndose en facilitadores de las transformaciones necesarias para mejorar y optimizar el servicio a los ciudadanos y el fortalecimiento de la política pública en gobernanza electrónica.

4.2. Conclusiones específicas

4.2.1. La implementación de gobernanza electrónica en nuestro país permitirá garantizar la equidad entre Estado, la sociedad y mercado, así como también permitirá una interacción de sus actores de forma equilibrada, este proceso permitirá la ejecución de una administración de la información dinámica aportando a la optimización de los recursos y tiempo.

4.2.2. El desarrollo de la gobernanza electrónica en el país conducirá inevitablemente a la democracia electrónica debido a que los ciudadanos son quienes esta

relacionados directamente a impulsar y conformar las sociedades electrónicas, lo que incrementaría la transparencia en el sector público.

4.2.3. De lo descrito en el presente trabajo podemos concluir que en el Ecuador existe gobernanza electrónica, que se ha ido fortaleciendo con la instauración de políticas públicas obligatorias, en el caso de la contratación pública se han generado sistemas obligatorios lo que ha conllevado al fortalecimiento de la gestión y a la participación de los ciudadanos de una manera tecnológica es decir la misma se ha generado a través de un gobierno electrónico.

4.2.4. Por otro lado podemos determinar que la brecha digital viene a convertirse en un problema para todos los países en general, ya que el término de brecha digital puede ser sinónimo de barrera para el desarrollo de un país, está claro que a lo largo del tiempo las sociedades han venido experimentando una evolución significativa en muchas áreas como por ejemplo en la economía, cultura, servicios, compras públicas, etc. y por supuesto la tecnología no es la excepción de hecho es una de las que más se nota los cambios, ya que día con día surgen nuevas tecnologías innovadoras que llegan a facilitar la vida de los seres humanos; sin embargo, la brecha digital es un problema que se debe tratar en toda sociedad, y hace referencia a la imposibilidad que tienen las personas para acceder a internet o bien para poder utilizar una computadora personal, un teléfono celular u otras herramientas tecnológicas. Se dice que la brecha digital es causada en muchas ocasiones por problemas económicos ya sea del país o de los ciudadanos al no poder adquirir las herramientas, o también por la falta de conocimiento es decir analfabetismo.

4.2.5. La gestión tecnológica se constituye en una herramienta que debe ser participe en la administración pública, ya que instaure nuevas directrices para la prestación de servicios o adquisición de bienes lo que demostrando efectividad en los procesos.

4.2.6. Los ciudadanos en general y la administración central, se encuentran en el mismo nivel de participación en el proceso de contratación pública por medios electrónicos, la mayor participación ciudadana que generan los gobiernos electrónicos tienen su máxima y verdadera expresión en la automatización de

procesos externos e internos con la ampliación de los registro de proveedores, democratizando la participación y configurando varios de los principios de la contratación estatal como: libre concurrencia e igual al concursar, trato justo, legalidad, igualdad, publicidad y transparencia.

4.2.7. La eficiencia en la gestión pública se refleja en la disminución de costos para el Estado por la rebaja notable de procesos dentro de las adquisiciones y los tiempos de las mismas, como se analizó en el trabajo de investigación los procedimientos dinámicos se generan a través de medios electrónicos, creando un gobierno electrónico amplio y diverso que ha reducido significativamente las malas prácticas de la administración pública, los tiempos de entrega de los bienes o servicios cumpliendo las necesidades generadas por las instituciones contratantes.

4.2.8. El sector público tiene gran importancia en los mercados y sobre todo en las economías nacionales e internacionales debido a que la cantidad de productos diversos que necesita el Estado para cumplir sus funciones, hace necesario que las entidades públicas recurran al mercado para abastecerse de bienes, servicios o para construir obras.

4.2.9. La utilización de medios de comunicación electrónica han perfeccionado los procesos administrativos que intervienen en la contratación estatal, mejorando de manera obvia la gestión de la administración central, precautelando el presupuesto general del Estado asignado a las contrataciones, y garantizando la democratización de los derechos tanto de los proveedores como de los ciudadanos en general.

4.2.10. La contratación pública electrónica es la utilización por parte de los gobiernos, personas jurídicas (empresas) y naturales (ciudadanos) de tecnologías informáticas de la comunicación como el internet, para optimizar el proceso de contratación pública en obras, bienes y servicios de consultoría, alcanzando con esto un mejor manejo de los recursos estatales, fomentando la democratización de los sistemas precontractuales y generando participación de la ciudadanía en todos los niveles del proceso administrativo.

4.2.11. Con las condiciones del mundo actual y los adelantos tecnológicos que han reducido los espacios y aumentado las responsabilidades de los Estados, la relación entre las operaciones será un requisito indispensable que afectará la estructura de las instituciones públicas logrando establecer una política pública fortalecida en todos los sectores, especialmente en las relaciones que pueda tener el Estado con sus usuarios, oferentes y en general con los ciudadanos.

4.2.12. La Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, a través de los procedimientos dinámicos, impulsa que la contratación pública sea manejada en términos de transparencia y de democratización de la oferta, desde su expedición se han evidenciado mejoras en estos aspectos, ya que desaparecen las listas individuales de proveedores por Entidad Contratante al crearse el Registro Único de Proveedores, democratizando así el acceso a participar en todos en los procesos de Contratación con el Estado, dando un impulso sobre todo a aquellos micro y pequeños empresarios, muchos de ellos con origen en la economía popular y solidaria.

4.2.13. En el Ecuador los procedimientos dinámicos constituyen procesos de contratación innovadores ya que utiliza los avances tecnológicos, lo que ha generado un adelanto importante en la política pública de gobierno electrónico fomentando a que las instituciones públicas y privadas capaciten a su personal vinculado con las compras públicas ya que para el manejo de las herramientas es indispensable poseer conocimientos de software debido a que se encuentran vinculados directamente al portal de compras públicas y por ende al Sistema Nacional de Contratación Pública.

4.2.14. Una de las principales características de la SIE si es tratar de ahorrar recursos al Estado, pero no el principal, ya que lo que se pretende a través de las compras públicas es obtener bienes y servicios que le permitan cumplir sus fines a la entidad contratante y que ese gasto sea efectuado de forma responsable ya que son recursos públicos los que están siendo erogados, cumpliendo a satisfacción con las necesidades de las instituciones públicas que figuran como entidades requirentes.

4.2.15. Los procedimientos dinámicos (CE y SIE), se han convertido en verdaderas herramientas electrónicas, se han constituido en herramientas pioneras en la

implementación de las políticas públicas de gobierno electrónico y sobre todo han dinamizado los procesos de contratación pública en el Ecuador, las mismas que hasta el momento han garantizado el cumplimiento de los principios de trato justo, concurrencia, transparencia, igualdad, celeridad, y sobre todo eficacia y eficiencia en las contrataciones que realiza el Estado.

4.3. Recomendaciones

4.3.1. El SERCOP al ser el organismo rector del SNCP deberá ampliar su plataforma en catálogo electrónico y fomentar la suscripción de convenios marco con los diversos oferentes del Estado a fin de que en un corto plazo nuestro catálogo de productos vaya creciendo y por ende las instituciones públicas obligatoriamente utilicen el procedimiento de catálogo electrónico y no los procesos supletorios que actualmente poseen mayor popularidad en las instituciones públicas.

4.3.2. Se sugiere a la Secretaría Nacional de la Administración Pública, generar campañas de promoción del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, a fin de entregar a los ciudadanos información clara sobre ¿qué es?, ¿para qué sirve?, ¿por qué tenemos un plan de gobierno electrónico en el Ecuador?; esto debido a que muchos de los ecuatorianos desconocen el tema, y en gran parte demuestran resistencia debido a que se encuentra vinculado con el internet.

4.3.3. A pesar de todo estos problemas que existen en el país relacionados con la brecha digital, se recomienda que la misma se puede contrarrestar mediante la implantación de políticas públicas que permitan fortalecer la gobernanza electrónica y que ayuden a las personas tanto a conocer del uso y la existencia de las nuevas herramientas, como buscar los medios para que las personas puedan acceder a ellos de diferentes maneras.

4.3.4. Al SERCOP, se le aconseja que a través de sus instancias desconcentradas concientice al personal que trabaja en el sector público sobre el sistema de contratación pública y los objetivos que este persigue a fin de fortalecer los procedimientos dinámicos reforzando la ejecución de los mismos en cada una de sus

instituciones pública, siempre y cuando por parte de esta institución se fortalezca e incrementen productos y servicios normalizados en el respectivo catálogo.

Abreviaturas

Art.- Artículo

CE.- Catálogo Electrónico

e – gov.- gobierno electrónico

e-GP.- Adquisiciones Públicas Electrónicas

EPS.- Economía Popular y Solidaria

INCOP.- Instituto Nacional de Contratación Pública

LCEFEMD.- Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos

LOSNCP.- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación

LOTAIP.- Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

NI.- The National Information Infrastructure.

NPR.- National Performance Review

OCDE.- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

ONU.- Organización de las Naciones Unidas

PAC.- Plan Anual de Contratación

PYMES.- Pequeñas y medianas empresas

RALE.- Real Academia de la Lengua Española

RGLOSNC.- Reglamento General de Aplicación a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

RUP.- El registro único de proveedores

SERCOP.- Servicio Nacional de Compras Públicas

SIE.- Subasta Inversa Electrónica

SNAP.- Secretaría Nacional de la Administración Pública

SNCP.- Sistema Nacional de Contratación Pública

SOCE.- Sistema Oficial de Contratación Pública

TIC o TIC's.- Tecnologías de la Información y Comunicación

Bibliografía

- ADB. BID. BIRF. Adquisiciones Electrónicas del Gobierno. Mapa de Ruta 2004. En *Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina*, de Gonzalo Suárez y Roberto Laguado, 33. New York: Publicación de las Naciones Unidas, 2007.
- Albuja, Marco. *Proyecto de Contratación Pública Electrónica del Gobierno Ecuatoriano*. Quito: Instituto de Estudios Avanzados para las Américas (INEAM) de la Organización de los Estados Americanos, 47. 2004.
- Ariza, Darío, Leonardo Gonzalez, y Carlos Turizo. *Gobierno electrónico (E-Gobierno/ E-Government)*. 2014. <http://es.slideshare.net/arizavieco/gobierno-electronico-15182430> (último acceso: 20 de Mayo de 2015).
- Arsala, Deane. *Increasing Voice and Transparency Using ICt Tools: (E-Government, E-Governance)*. World Bank E-Government Websites, 2003.
- Asinorum. *La Historia de la Subasta*. 16 de septiembre de 2015. www.asinorum.com/historia-de-la-subasta/727/ (último acceso: 16 de septiembre de 2015).
- Backus, Michiel. E-Governance and Developing Countries: Introduction and Examples. 2001, 2-5.
- Baev, Vitaliy. Social and Philosophical aspects of E-governance Paradigm Formation for Public Administration. *Razón y palabra*, nº 42 (2003).
- Barnes, Javier. Introducción al principio de proporcionalidad en el derecho comparado y comunitario. *Revista de Administración Pública*, 2008: 171.
- Bellamy, Cristine, y John Taylos. *Governing in the Information Age*. Gran Bretaña: Biddles Ltd., 1998.
- Camarasa, Juan. La calidad en la administración pública. *Revista Educar* 2000, 2004: 11.
- Cariño, Ledivina. The concept of governance. *World Conference of Governance EUROPA*. Philippines: University of the Philippines, 2000: 8.

- Cassagne, Juan Carlos. *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: LexisNexis, 2012.
- . *La igualdad en la contratación administrativa, en cuestiones de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Depalma, 1987: 98 y ss.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. *IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Pucón, Chile, 2007. 1-25.
- Comisión de Control Cívico contra la Corrupción. Memorias, Conferencias y Talleres de Contratanet, Sistema transparente y ágil de contratación pública. Quito, 2003.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe. En *Función pública y seguridad en el gobierno digital*, de Marco Perez, 79. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, 2015.
- Comunidad Europea. Comunicado de Prensa: E-Government: Commission calls for ambitious objectives in the EU for 2010. Referencia: IP/06/523, Francia, 2006.
- . E-Government: Commission calls for ambitious objectives in the EU for 2010. Reference: IP/06/523, 2010.
- De Vergara, Evergisto. Seminario Interoperabilidad NATO. 2001.
- Delpiazzo, Carlos. Transparencia en la contratación administrativa. En *Liber amicorum discipulorumque*, de José Anibal Cagnoni. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria, 2005.
- Departamento de Defensa de los Estados Unidos. Manual del Ejército FM 100-8 "The Army in Multinational Operations". 1997.
- Domínguez, Jaime, y Angel Cancelo. *La experiencia del despliegue de la contratación pública electrónica en el Gobierno Vasco*. Sevilla: Comunicación 136, 2006.
- Dromi, Roberto. *Tratado de Derecho Administrativo, segunda parte*. Argentina: Editorial de Ciencia y Cultura, 1998: 13-54, 367-368.

- . Ambiente y Recursos Naturales. *Revista de Derecho, Política y Administración de la Sociedad Argentina para el Derecho y la Administración de Ambiente y de los Recursos Naturales* (Editorial La Ley), 1985: 55.
- E-Gobierno: Concepto de Gobierno Electrónico*. 2012. <http://e-gobi.blogspot.com/2010/10/concepto-de-gobierno-electronico.html> (último acceso: 15 de Mayo de 2015).
- Fernández, Diego. *Manual de Derecho Público*. Quito: Ediciones Azpiazu, 2000: 12.
- Gascó, Mila. *Impacto organizacional e institucional de proyectos de gobierno electrónico*. I Congreso Catalán de Gestión Pública 26 y 26 de septiembre, Barcelona: Asociación Catalana de Gestión Pública, 2002: 6.
- Gordillo, Agustín. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina: Macchi, 2003.
- Headquarters, Department of the Army United States Marine Corps. Operational terms and Graphics. 30 de September de 1997. http://webapp1.dlib.indiana.edu/virtual_disk_library/index.cgi/4882557/FID2884/mcrp/mcrp512a.pdf.
- Heeks, Richard. *Building e-Governance for Development: A Framework for National and Donor Action*. I-Government Working Paper Series:, Reino Unido: Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2001.
- . *Undertanding e-Governance for Development*. Paper N° 11, Manchester: Insitute of Desenvolpente Policy and Management, University of Manchester UK, 2001.
- Huapaya, Ramón. *Potestades y prerrogativas de los contratos públicos en el derecho peruano*. Perú: Atenea, 2005: 557.
- Instituto de Altos Estudios Nacionales. *Compra de bienes y servicios normalizados*. Quito: IAEN, 2012: 2.
- Instituto Nacional de Contratación Pública. Instituto Nacional de Contratación Pública. *La Revista de la Contratación Pública*, 2012: 5.

- Jinesta, Ernesto. *Administraciones públicas electrónicas: Retos y desafíos para su regulación en Latinoamérica*. Venezuela: Universidad Andrés Bello, 2009: 12.
- . La Ciencia del Derecho Procesal y Constitucional. En *Procesos Constitucionales Orgánicos*, de Eduardo Ferrer y Arturo Zaldívar. México: Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Derecho Procesal Constitucional, 2008: 16.
- Johnson, Isabelle. Redefining the concept of governance. Gatineau, Quebec: Canadian International Development Agency, Julio de 1997.
- Lerner, Michelle. *La administración pública*. México D.F.: Editorial ABC, 2008: 46-47.
- López, José. *El principio general de proporcionalidad en derecho administrativo*. Sevilla, España: Instituto García Oviedo, 1988: 16-17.
- Marienhoff, Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo, Tomo III: Contratos de la Administración Pública teorías general y de los contratos en particular*. Buenos Aires: Abeledo Perrot, 1979, referencia a dicho argumento, véanse: Zanobini: "Corso etc.", tomo 1º página 213; Caetano: "Manual de direito administrativo", páginas 298 y 300, Lisboa 1965; Alessi: "Sistema istituzionali del diritto amministrativo italiano", página 293, Milano 1960.
- Mayer, Otto. *Derecho Administrativo Alemán*. Buenos Aires: Traducción de Heredia y Krotoschin, 1982: 31.
- Moreno, Luis. *El principio de transparencia y el derecho fundamental de acceso a la información*. Colombia: Observatorio de Derecho Público, Escuela de Derecho de la Universidad Sergio Arboleda, 2009: 3.
- Naciones Unidas. *E-Government at the Crossroads*. Word Public Sector Report, New York: United Nations Publication, 2003.
- Norris, Pippa. *Digital Divide Civic Engagement, Information Poverty, and the Internet Worldwide, Mass.* Reino Unido: Cambridge University, 2001: 113.
- Naciones Unidas. CEPAL. División de Desarrollo Productivo Empresarial. *Políticas Públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina*

y *el Caribe*. Proyecto N° 19, Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005: 19-23.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE. *Conceptos Generales en el marco de Gobierno Electrónico*. 1998. <http://www.ongei.gob.pe/quienes/conceptos/07.htm> (último acceso: 12 de Abril de 2015).

Oxford University Press. *Oxford Dictionaries Language matters*. 2015. <http://www.oxforddictionaries.com/es/spellcheck/espanol/?q=gobernanza>.

Pérez, Antonio, Daniel López, y José Luis Aguilar. *Manual de contratación pública*. Quito: Corporación de Estudios y Publicaciones, 2011: 119, 121.

Peres, Marco. *Función pública y seguridad en el gobierno digital*. Quito: Plataformas electrónicas gubernamentales - Universidad Andina Simón Bolívar, 2015: 79, 80, 87.

Planeta. *Nueva Enciclopedia Planeta*. Barcelona: Planeta, 1987.

Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la lengua española (DRAE)*. 2015. <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>.

Rivas, Libia, y Nelson López. *Interrogantes y respuestas sobre la nueva ley de contratación pública*. Quito: Unidad Tecnológica América-Unita, 2010: 74.

Ruelas, Ana, y Patricia Pérez. El gobierno electrónico: su estudio y perspectivas de desarrollo. *UNIrevista* 1, n° 3 (2006): 1-11.

Salazar, Ricardo. *Fundamentos generales de la contratación pública*. 2013. <http://es.slideshare.net/CEFIC/fundamentos-generales-de-la-contratacion-publica?related=2> (último acceso: 28 de Mayo de 2015).

Secretaría Nacional de la Administración Pública. Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017. Quito, Ecuador, 2014: 10.

Servicio Nacional de Contratación Pública. *Portal de Compras Públicas*. 23 de Septiembre de 2015. <http://portal.compraspublicas.gob.ec/compraspublicas/node/3523> (último acceso: 23 de Septiembre de 2015).

Suárez, Gonzalo, y Roberto Laguado. *Manual de Contratación Pública Electrónica para América Latina*. New York: Publicación de las Naciones Unidas, 2007: 33.

The Procurement Harmonisation Project of The Asian Development Bank, The Inter-American Development Bank and The World Bank. *Strategic Electronic Government Procurement*. USA: World Bank, 2004.

United Nations . *A Global Perspective Assessing the Progress of the UN Member States*. Benchmarking E-government, New York: Division for Public Economics and Public Administration, 2002.

Vaca, Cristobal. *Fundamentos de la Contratación Pública*. Quito: S&A Editores, 2009: 81.

Votruba, Pedro. Comisión de Control Cívico Contra la Corrupción. *Revista Rescate*, nº 12 (Julio - Septiembre 2003): 29.

Wittig, Wayne. *Public Procurement and the Development Agenda*. Ginebra: International Trade Center, 2002: 71-83.

Leyes Aplicables

Constitución de la República del Ecuador [2008]. [Quito]: Asamblea Nacional, Comisión Legislativa y de Fiscalización.

Ecuador. *Ley de Contratación Pública*. Registro Oficial, No. 272, Quito, 22 de febrero de 2001.

Ecuador. *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Registro Oficial, Suplemento, No. 337, Quito, 18 de mayo de 2004.

Ecuador. *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial, Segundo Suplemento, No. 100, Quito, 14 de octubre de 2013.

Ecuador. *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial, No. 395, Quito, 4 de agosto, 2008. Modificada el 14 de octubre de 2013.

Ecuador. *Ley de Comercio Electrónico, Firmas Electrónicas y Mensajes de Datos*. Registro Oficial, No. 557, Quito, 17 de abril de 2002.

- Ecuador. Presidencia de la República. “*Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*” [2009]. Registro Oficial, Suplemento, No. 588, Quito, 12 de mayo de 2009. Última modificación el 12 de junio de 2015.
- Ecuador. Presidencia de la República. “Comisión Nacional de Conectividad” [2001] Decreto Ejecutivo No. 1781 de agosto del 2001, publicado en Registro Oficial, No. 400 de 29 de Agosto de 2001.
- Ecuador. Presidencia de la República. “Comisión Nacional de Conectividad” [2002]. Decreto Ejecutivo No. 3391 publicado en Registro Oficial, No. 719, de 5 de diciembre de 2002.
- Ecuador. Presidencia de la República. “Declarando como política de Estado la Anticorrupción, Sistema Anticorrupción del Ecuador” [2003]. Decreto Ejecutivo No. 122 de febrero del 2003, publicado en Registro Oficial, No. 25 de 19 de febrero de 2003.
- Ecuador. Presidencia de la República. “Política pública el desarrollo de la interoperabilidad gubernamental” [2013]. Decreto Ejecutivo No. 1384 de diciembre de 2012, publicado en Registro Oficial, Segundo Suplemento, No. 860 de 02 de enero de 2013.
- Ecuador. Presidencia de la República. “Plan Nacional de Gobierno Electrónico” [2013]. Decreto Ejecutivo No. 149 de 20 de noviembre del 2013, publicado en Registro Oficial, Suplemento, No. 146 de 18 de diciembre de 2013.
- Ecuador. Secretaría Nacional de la Administración Pública, SNAP. “Plan Nacional de Gobierno Electrónico”, Acuerdo Ministerial No. 1063, publicado en Registro Oficial, Suplemento, No.312 de 28 de abril de 2015.
- Ecuador. Secretaria Nacional de la Administración Pública, SNAP. “Uso de normas técnicas para gestión de seguridad de la información”, publicado en Registro Oficial, Segundo Suplemento, No. 88 de 25 de septiembre de 2013.

Otras fuentes

- Chile compra. Estrategia e implementación del sistema de compras públicas de Chile. 6.
- Informe Mundial del Sector Público (WPSR) de las Naciones Unidas, 2003.

La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del año 2007, aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado: 8,9, 21.

Páginas WEB

www.asinorum.com/historia-de-la-subasta/727.

www.educoas.org/RestrictedSites/curso1/Newsletter-Junio08/Editorial35.html.

www.iigov.org.

www.lexis.com.ec.

www.ongei.gob.pe/quienes/conceptos/07.html.

www.oxforddictionaries.com/es/definicion/espanol/din%C3%A1mico.

<http://e-gobi.blogspot.com/2010/10/concepto-de-gobierno-electronico.html>.

<http://es.slideshare.net/CEFIC/fundamentos-generales-de-la-contratacion-publica?related=2>

<http://es.slideshare.net/arizavieco/gobierno-electronico-15182430>.

<http://portal.compraspublicas.gob.ec/compraspublicas/node/3523>.

Anexos

Anexo 1: Catálogo de Bienes y Servicios

1. Catálogo de bienes	
Reactivos : compuestos sólidos	
1	Acetato
2	Ácido
3	Bases
4	Cloros
5	Colorantes
6	Hidrocarburos
7	Nitrato
8	Sales
9	Sulfató
10	Yodo
Reactivo: soluciones inorgánicas	
11	Ácido3
12	Alcoholes
13	Éter
14	Glicol
15	Hidrocarburos 2
16	Indicadores orgánicos De PH
Reactivo: soluciones orgánicas acuosas	
17	Ácido 2
18	Cloros 2
Suministro de limpiezas:	
19	Alcohol antiséptico
20	Desengrasante
21	Escobas
22	Jabón de tocador
23	Ambiental
24	Desinfectante
25	Esponja para lavar platos
26	Jabón hospitalario
27	Anti sarro
28	Destapador
29	Franela
30	Lava vajilla
31	Atomizador 500 c.c. unidad
32	Detergente
33	Fundas de basura

34	Líquido para limpiar muebles
35	Cepillos para sanitario
36	Detergente hospitalario
37	Guantes de caucho
38	Líquido para limpiar vidrios
39	Cera
40	Dispensador de jabón líquido
41	Hipoclorito de sodio
42	Mopas de trapeo y trapeadores
43	Cloro líquido
44	Dispensador de papel higiénico
45	Insecticidas
46	Otros cepillos
47	Paños de limpieza
48	Recogedor de basura
49	Removedor de cera
50	Shampoo para alfombras
51	Shampoo para autos
52	Suavizante de ropa
53	Tachos de ropa
54	Trapeador
Suministro de oficina	
55	Agendas
56	Aprieta papeles tipo pinza
57	Borradores de esferos y lápiz
58	Cartulina
59	Cinta para fax
60	Cuaderno espiral universitario
61	Dvd-r con caja
62	Etiquetas adhesivas
63	Folder manila
64	Lápiz
65	Marcadores notas adhesiva
66	Perforadoras
67	Portaminas
68	Reglas
69	Rollos de turno alfa numéricos
70	Separadores de cartulina
71	Tabla para apuntes (apoya manos)
72	Tinta correctora de frasco y tipo esfero
73	Aguzador
74	Archivadores
75	Borradores de pizarrón

76	Cds
77	Cinta sumadora bicolor
78	Cuchillas para estilete (repuesto)
79	Esfero gráficos
80	Fechador
81	Goma
82	Libretas
83	Masking
84	Papel bond, periódico, carbón, continuo, para sumadora
85	Pilas
86	Porta sellos
87	Repuesto de exfoliador
88	Saca grapas
89	Separadores plásticos
90	Tachuelas de colores
91	Tinta para almohadilla y sellos
92	Almohadilla para tinta
93	Bases de exfoliador
94	Calculadoras
95	Cera para dedos
96	Clips
97	Directorio telefónico índice
98	Espirales a-4
99	Flash memory
100	Grapadora
101	Libro de actas
102	Minas
103	Papeleras
104	Pastas
105	Pizarras
106	Protector de hojas
107	Resaltadores
108	Sacapuntas
109	Sobres
110	Tarjetero tipo caja
111	Vinchas metálicas
112	Anillos adhesivos refuerzo de hojas
113	Block ejecutivo
114	Capetas
115	Cinta adhesiva-embalaje-empaque
116	Crayones
117	Dispensador de cinta
118	Estiletes
119	Folder Colgate

120	Grapas
121	Ligas
122	Mouses pad
123	Papel kraft
124	Perfiles plásticos
125	Porta clips
126	Puntero laser
127	Rollos de papel fax
128	Señaladores tipo banderitas
129	Sobres para Cd
130	Tijeras

2. Catálogo inclusivo	
Servicio de alimentos	
1	Refrigerios
2	Tres bocaditos con servicio a la mesa
3	Dos bocaditos con servicio a la mesa
4	Tres bocaditos con servicio a estación
5	Dos bocaditos con servicio a estación
6	Debidas permanentes durante una reunión
7	Estación de bebidas permanentes
Servicios de alquiler de vehículo de transporte	
8	Servicios de transporte con camiones livianos
1	Servicios de transporte con camioneta doble cabina
9	Servicios de transporte con camioneta una
Servicios de conexión eléctrica	
10	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
11	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
12	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
13	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
14	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
15	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
16	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
17	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
18	Servicio de conexión eléctrica para cocinas de inducción
Servicios de limpieza	
19	Servicio de Limpieza de oficina
20	Servicio de Limpieza hospitalaria
Servicio de pintura	
21	Pintado de exteriores con acabados lisos con
22	Pintado de exteriores con acabados lisos con
23	Pintado de pared superficies) interiores
24	Pintado de pared superficies) interiores
25	servicio de pintura para fachadas y exteriores

26	Pintado de pared (superficies)interiores
27	Pintado de exteriores con acabados lisos con
28	Pintura de estructura metálica
29	Pintado de tubo de acero al esmalte
Servicio de transporte terrestre de carga pesada	
30	Transporte de acero, cemento, material de construcción
31	Transporte de acero, cemento, material de construcción
32	Transporte de acero, cemento, material de construcción
Servicio de confección textiles	
33	Banderas
34	Kits de uniformes escolares
35	Lencería hospitalaria
36	Mochila y bolsos
37	Prendas de vestir y ropa de trabajo
38	Uniformes deportivos

3. Catálogo vigencia tecnológico	
1	Equipo de computación
2	Equipo de impresión
3	Equipo médico vigencia tecnológica
4	Vehículo

4. Repertorio de medicamento	
1	Agentes antineoplásicos e inmunomoduladores
2	Productos antiparasitarios, insecticidas y repelentes
3	Sistema nervioso
4	Antifécciosos para uso sistémico
5	Sangre y órganos formadores de sangre
6	Sistema respiratorio
7	Dermatológico
8	Sistema cardiovascular
9	Tracto alimentario y metabolismo
10	Órgano de los sentidos
11	Sistema genitourinario y hormonas sexuales
12	Varios
13	Preparados hormonales sistémicos
14	Sistema musculo esqueléticos

5. SERVICIOS	
1	Servicios de evaluación de la conformidad in situ de establecimientos sujetos a vigilancia y control sanitario

SERCOP, septiembre de 2015

Anexo 2: Entrevista

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR AREA DE DERECHO

Me dirijo a usted Abg. Pablo Benítez, Coordinador General Coordinador General de Contratación Pública y Herramientas SERCOP, solicitando su valiosa opinión, con el propósito de fundamentar mi investigación sobre **“Los procedimientos dinámicos como herramienta de gobernanza electrónica”**

1. ¿Para usted qué relación tiene el gobierno electrónico en la contratación pública?, y ¿por qué?

Los procedimientos de contratación pública están íntimamente ligados con los objetivos e indicadores del gobierno electrónico, ya que entre otros, son objetivos de la contratación pública el acceso en línea de la mayor cantidad de proveedores, con la aplicación de utilidades tecnológicas amigables y de fácil acceso, para lo cual se cuenta con capacitaciones virtuales sobre el uso del Sistema Oficial de Contrataciones del Estado SOCE, por lo que se evidencia que la contratación pública está ligada de manera directa con el gobierno electrónico.

2. ¿Qué opina sobre los procesos dinámicos en la gobernanza electrónica?

La contratación de proveedores con el Estado se vuelve más eficiente y eficaz cuando se cuenta con convenios marco que establecen lineamientos generales para la adquisición de bienes y servicios y las entidades contratantes con la emisión de una orden de compra a través del SOCE dinamizan la contratación pública, por lo que los procesos dinámicos constituyen un puntal de la contratación.

3. ¿Para su criterio como se ha fortalecido la contratación pública con la aplicación de los procedimientos dinámicos?

Los procedimientos dinámicos han fortalecido la inclusión de los actores de la economía popular y solidaria y las Pymes, entes que históricamente han sido relegados en temas de contratación con el Estado, lo cual se alinea con el Plan Nacional del Buen Vivir y el cambio de la matriz productiva.

4. ¿Los procedimientos dinámicos han contribuido al fortalecimiento de la gobernanza electrónica? sí o no, y ¿por qué?

Si, los datos de contratación pública son totalmente públicos, lo que coadyuva a procesamiento y transmisión de información relacionada con la contratación pública.

5. ¿Cómo mira usted en el futuro el crecimiento de procedimientos dinámicos en el Ecuador?

El SERCOP está trabajando arduamente en el fortalecimiento de la plataforma tecnológica sobre todo para la inclusión en los procesos dinámicos de contratación de las EPS y PYMES, con la llegada de demanda a mayor cantidad de oferentes a través de ferias inclusivas y el catalogo electrónico inclusivo.

6. ¿Cree que en algún momento todas las compras que realiza el Estado en bienes y servicios se insertaran en catalogo electrónico?

Refiriéndome a Derecho Comparado "chilecompra.cl" ha logrado implementar en su portal más del 80% de sus compras estatales, por lo que no es fantástico pensar que el Ecuador pueda en el corto plazo incluir todas sus compras en el catálogo electrónico.

7. ¿Qué recomendaciones realizaría usted a las instituciones públicas en relación al uso de los procedimientos dinámicos?

Las entidades contratantes suelen pensar que los bienes y servicios catalogados no cumplen con las necesidades institucionales, sin embargo hay que pensar que para que los proveedores puedan incluirse en procedimientos dinámicos han pasado por un proceso de selección y de cumplimiento de requisitos mínimos, lo que les permite firmar convenios marco que son de estricto cumplimiento para la prestación de sus servicios y la entrega de sus bienes.

8. ¿Cree que el plan nacional de gobierno electrónico a cumplido parte de sus objetivos con la instauración de los procedimientos dinámicos? sí o no y ¿por qué?

Si, constituye un gran aporte a los principios de la contratación pública: principio de transparencia y de concurrencia principalmente.

9. ¿Cuál es la política del SERCOP en relación a la aplicación de procedimientos dinámicos?

Como SERCOP es importante para nosotros lograr catalogar la mayor cantidad de bienes y servicios que requieren las entidades contratantes, por lo que la política institucional es fortalecer y engrandecer nuestro catálogo electrónico con la adhesión de mayor cantidad de servicios y bienes en el mismo

10. ¿Qué estrategia ha implementado el SERCOP a fin de fortalecer la aplicación de los procedimientos de contratación pública?

En el último tiempo se ha incluido en el catálogo electrónico servicios como los de limpieza, el mismo que favorecido a las EPS Y PYMES, así como también el servicio de alquiler de vehículos de transporte y carga, con lo que se evidencia que la estrategia del SERCOP es la inclusión de bienes y servicios en nuestro catálogo en todos los niveles.