

Estudio de mercado

*"Sistema Nacional
de Contratación
Pública"*
Versión pública

Expediente N°

N° SCPM-IGT-INAC-003-2020

**INTENDENCIA NACIONAL DE ABOGACÍA DE LA COMPETENCIA
DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUDIOS DE MERCADO**

El texto original del estudio de mercado no ha sido modificado en su esencia, únicamente se ha omitido información confidencial y reservada.

Quito - Ecuador
Febrero de 2022



SCPM

www.scpm.gob.ec



Elaborado por:

Mgs. Gonzalo Lima
Experto de Estudios de Mercado
Dirección Nacional de Estudios de Mercado

Econ. Adriana Fajardo
Analista Económico de Estudios de Mercado
Dirección Nacional de Estudios de Mercado

Abg. Alexandra Macas
Analista Jurídico de Estudios de Mercado
Dirección Nacional de Estudios de Mercado

Mgs. José Matías
Analista Económico de Estudios de Mercado
Intendencia Regional

Apoyo:

Econ. Francisco Urresta
Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Abg. Kimberly Trivino
Dirección Nacional de Promoción de la Competencia

Revisado por:

Mgs. Andrea Pedrera
Directora Nacional de Estudios de Mercado

Aprobado por:

Mgs. Daniel Granja
Intendente Nacional de Abogacía de la Competencia



ÍNDICE DE CONTENIDOS

ACRÓNIMOS	7
GLOSARIO DE TÉRMINOS	9
CAPÍTULO 1: RESUMEN DEL ESTUDIO	15
CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS	17
2.1 Antecedentes	17
2.2 Problemática y justificación	17
2.3 Objetivos	18
Objetivo general	18
Objetivos específicos	18
2.4 Alcance del Estudio	19
CAPÍTULO 3: MARCO REGULATORIO	20
3.1 Constitución de la República del Ecuador (CRE)	20
3.2 Acuerdo Multipartes con la Unión Europea (AMUE)	20
3.3 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados (AELC)	21
3.4 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP).....	21
3.5 Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP).....	21
3.6 Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas (LOIAPP)	22
3.7 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS).....	23
3.8 Código Orgánico Monetario y Financiero (COMyF)	23
3.9 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)	24
3.10 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE).....	24
3.11 Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado	25
CAPÍTULO 4: DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SECTOR	27
4.1 Objetivos de la contratación pública.....	27
4.2 Fases y actores intervinientes en el SNCP	27
4.2.1 Planificación	28
4.2.2 Ejecución	31
4.2.3 Supervisión y control.....	32



4.3	Sistema nacional de contratación pública (SNCP).....	35
4.3.1	Portal de Contratación pública (SOCE).....	35
4.4	Procedimientos de contratación pública	35
4.4.1	Régimen común.....	36
4.4.2	Régimen especial.....	49
4.5	Normas y procedimientos comunes en la contratación pública.....	59
4.5.1	Proveedores	59
4.5.2	Gestión de contratos	62
4.5.3	Trato preferencial.....	67
4.5.4	Reclamaciones.....	69
4.5.5	Plazos por fase y tipo procedimiento	71
4.6	Tratados comerciales	72
4.6.1	Acuerdo multipartes con la Unión Europea (AMUE)	72
4.6.2	Acuerdo económico inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados del AELC	72
4.7	Financiamiento con préstamos y cooperación internacional	72
CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DEL SECTOR DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.....		74
5.1	Participación de la contratación pública en relación al PIB y PGE	74
5.2	Montos adjudicados en la contratación pública para el año 2020	75
5.2.1	Por tipo de régimen.....	75
5.2.2	Por tipo de compra.....	77
5.2.3	Por sector de gobierno	78
5.2.4	Por provincia	80
5.2.5	Proveedores adjudicados	81
i)	Proveedores por montos adjudicados	81
ii)	Número de procesos adjudicados por proveedor	81
5.2.6	Contratos adjudicados a consorcios.....	83
5.2.7	Evolución de los montos adjudicados	84
CAPÍTULO 6: ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO		85



6.1	Información utilizada.....	85
6.2	Metodología empleada	87
6.3	Resultados de la aplicación de las técnicas cuantitativas para identificar posibles riesgos de colusión.....	90
6.3.1	Cifras del SNCP en relación a Ley de Benford	90
6.3.2	Ganador en primera oferta	92
6.3.3	Ofertas falsas.....	101
6.3.4	Acuerdos de precios.....	104
6.3.5	Vinculaciones societarias	104
6.3.6	Reparto de mercado o acuerdos de no competencia.....	106
6.3.7	Subcontrataciones.....	110
6.4	Revisión de expedientes de los procesos de contratación	111
6.4.1	Estado del proceso	111
6.4.2	Plan anual de contratación.....	112
6.4.3	Estudios de mercado.....	112
6.4.4	Términos de referencia	112
6.4.5	Conformación de comités técnicos.....	113
6.4.6	Relación objeto contrato - actividad económica del adjudicatario	113
6.3	Nivel de concentración en la contratación pública.....	113
CAPÍTULO 7: PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES DEL SNCP		115
7.1	Encuestas de percepción realizadas a las entidades contratantes.....	115
7.2	Encuesta de percepción a proveedores del estado.....	123
CAPÍTULO 8: FACTORES QUE PODRÍAN FACILITAR LA COLUSIÓN		136
CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES		139
CONCLUSIONES		139
ANEXOS.....		145
	Anexo 1: Estructura y atribuciones de las Coordinaciones y Direcciones del SERCOP.....	145
	Anexo 2: Montos para procesos de contratación pública 2020	147
	Anexo 3: Tiempos por procedimientos de contratación pública.....	150



Anexo 4: Protocolos contratación Acuerdo Multipartes con la Unión Europea	151
Anexo 5: Protocolos contratación Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los estados del AELC.....	153
Anexo 6: Listado de operadores excluidos de la base de procesos del SERCOP	155
Anexo 7: Línea de tiempo	155
Anexo 8: Listado de grupos empresariales	155
Anexo 9: Listado de operadores que no son coincidentes entre el objeto del proceso y la actividad económica	156
Anexo 10: Metodología de la construcción de la encuesta	156



ACRÓNIMOS

AMUE	Acuerdo Multipartes con la Unión Europea
AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BCE	Banco Central del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CRE	Constitución de la República del Ecuador
CONGOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
COMyF	Código Orgánico Monetario y Financiero.
COPFP	Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas
CPC	Clasificador Central de Productos.
CUM	Código Único de Medicamentos.
CGE	Contraloría General del Estado
DCI	Denominación Común Internacional.
DNEM	Dirección Nacional de Estudios de Mercado.
EPS	Economía Popular y Solidaria
FFAA	Fuerzas Armadas
GADS	Gobiernos Autónomos Descentralizados
IGT	Intendencia General Técnica.
INAC	Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia.
INEPS	Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria
LOCGE	Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.
LOEP	Ley Orgánica de Empresas Públicas.
LOEPS	Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.
LOIAPP	Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas.
LORCPM	Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
PAC	Plan Anual de Contratación.
PIB	Producto Interno Bruto.
PIE	Presupuesto Inicial del Estado
PGE	Presupuesto General del Estado
RLORCPM	Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado.
RLOSNCP	Reglamento de aplicación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.
RUC	Registro Único de Contribuyentes.
RUP	Registro Único de Proveedores.
SCPM	Superintendencia de Control del Poder de Mercado.
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública.
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública.
SOCE	Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador.
SRI	Servicio de Rentas Internas.
SUPERCIAS	Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros.



SINFIP	Sistema de Planificación y Sistema Nacional de Finanzas Públicas
VAE	Valor Agregado Ecuatoriano.
VAEO	Valor Agregado Ecuatoriano de Obras

GLOSARIO DE TÉRMINOS

Adjudicación: Acto administrativo por el cual la máxima autoridad o el órgano competente otorga derechos y obligaciones de manera directa al oferente seleccionado.¹

Adjudicatario fallido: Adjudicatario o adjudicatarios que no celebraren el contrato por causas que le sean imputables.²

Bienes y servicios normalizados: Objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados.³

Catálogo electrónico: Registro de bienes y servicios normalizados publicados en el portal de compras para su contratación directa como resultante de la aplicación de convenios marco.⁴

Certificación como operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública: Acreditación emitida por el SERCOP para que un servidor público se desempeñe como Operador del Sistema Nacional de Contratación Pública.⁵

Clasificador Central de Productos: Clasificación codificada que incluye categorías para todo lo que pueda ser objeto de transacción (nacional o internacional) o que pueda almacenarse y que es el resultado de las actividades económicas realizadas en las industrias. Comprende bienes transportables y no transportables, así como servicios y activos tangibles e intangibles.⁶

Código Único de Medicamentos: Código que identifica un medicamento que se comercializa en el país para su trazabilidad. Está compuesto por una serie alfanumérica que identifica el principio activo, su acción farmacológica, forma farmacéutica, concentración, entre otros elementos.⁷

Compra de inclusión: Estudio realizado por la entidad contratante en la fase pre-contractual que tiene por finalidad propiciar la participación local de artesanos, de la micro y pequeñas empresas en los procedimientos regidos por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, acorde con la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública en coordinación con los Ministerios que ejerzan competencia en el área social.⁸

¹ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

² Art. 35, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

³ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

⁴ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

⁵ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 8.

⁶ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 9.

⁷ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 12.

⁸ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Contratista: Persona natural o jurídica, nacional o extranjera, o asociación de éstas, contratada por las entidades contratantes para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría.⁹

Consultor: Persona natural o jurídica, nacional o extranjera, facultada para proveer servicios de consultoría.¹⁰

Consultoría: Prestación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre-factibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende además, la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex-ante y ex-post, el desarrollo de software o programas informático, así como los servicios de asesoría y asistencia técnica, consultoría legal que no constituya parte del régimen especial.¹¹

Contratación Pública: Todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios, incluidos los de consultoría.¹²

Convenio marco: 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.¹³

Convenio marco corporativo: Se establece en el procedimiento de Subasta Inversa Corporativa de fármacos y bienes estratégicos en salud y en el procedimiento de Licitación Corporativa del servicio de almacenamiento, distribución y entrega o dispensación de bienes y configura la obligación de un proveedor de cumplir con todos los requisitos, requerimientos y condiciones necesarias para mantenerse habilitado en el repertorio virtual.¹⁴

Denominación Común Internacional: Nombre genérico o principio activo que corresponde a cada medicamento.¹⁵

Desagregación tecnológica: Estudio pormenorizado que realiza la entidad contratante en la fase pre contractual, en base a la normativa y metodología definida por el Servicio Nacional de Contratación Pública en coordinación con el Ministerio de Producción, Comercio Exterior,

⁹ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

¹⁰ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

¹¹ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

¹² Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

¹³ Art.6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

¹⁴ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 20.

¹⁵ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 23.

Inversiones y Pesca, sobre las características técnicas del proyecto y de cada uno de los componentes objeto de la contratación, en relación a la capacidad tecnológica del sistema productivo del país, con el fin de mejorar la posición de negociación de la entidad contratante, aprovechar la oferta nacional de bienes, obras y servicios acorde con los requerimientos técnicos demandados, y determinar la participación nacional.¹⁶

Entidades contratantes: Los organismos, las entidades o en general las personas jurídicas previstas en el artículo 1 de Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.¹⁷

Estudios de mercado: Este documento deberá contener las siguientes consideraciones mínimas: 1. Análisis del bien o servicio a ser adquirido: características técnicas; 2. Considerar los montos de adjudicaciones similares realizadas en los últimos dos años, previos a la publicación del proceso tanto de la entidad contratante como de otras instituciones; 3. Tomar en cuenta la variación de precios locales o importados, según corresponda. De ser necesario traer los montos a valores presentes, considerando la inflación (nacional e/o internacional); es decir, realizar el análisis a precios actuales; y, 4. Siempre que sea posible, se exhorta a las entidades contratantes a que cuenten con al menos tres proformas.¹⁸

Empresas subsidiarias: Personas jurídicas creadas por las empresas estatales o públicas, sociedades mercantiles de derecho privado en las que el Estado o sus instituciones tengan participación accionaria o de capital superior al cincuenta (50%) por ciento.¹⁹

Especificación técnica: Son las características fundamentales que deberán cumplir los bienes o rubros requeridos.²⁰

Error de forma: Aquellos errores que no implican modificación alguna del contenido sustancial de la oferta, tales como errores tipográficos, de foliado, sumilla o certificación de documentos sobre su capacidad legal, técnica o económica; ilegibilidad de la información, contradicciones o discordancia que causen duda entre la información consignada por el participante en su oferta y la documentación con la que lo respalda.²¹

Feria inclusiva: Evento realizado al que acuden las entidades contratantes a presentar sus demandas de bienes y servicios, que generan oportunidades a través de la participación incluyente, de

¹⁶ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

¹⁷ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

¹⁸ Art 9, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

²⁰ Art. 107, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²¹ Art. 153, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

artesanos, micro y pequeños productores en procedimientos ágiles y transparentes, para adquisición de bienes y servicios.²²

Oferta habilitada: Oferta que cumple con todos los requisitos exigidos en los pliegos precontractuales.²³

Origen nacional: Se refiere al componente ecuatoriano que incorporan las obras, bienes y servicios conforme los porcentajes que sectorialmente sean definidos por parte del Servicio Nacional de Contratación Pública, de conformidad a los parámetros y metodología establecidos en el Reglamento de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.²⁴

Participación local: Aquel o aquellos participantes habilitados en el Registro Único de Proveedores (RUP) que tengan su domicilio al menos seis meses, en la parroquia rural, cantón, provincia o región donde surte efectos el objeto de la contratación.²⁵

Participación nacional: Aquellos participantes inscritos en el RUP cuya oferta se considere de origen nacional.²⁶

Presupuesto referencial: Monto del objeto de contratación determinado por la entidad contratante al inicio de un proceso precontractual.²⁷

Proveedor: Persona natural o jurídica nacional o extranjera, que se encuentra inscrita en el RUP de conformidad con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, habilitada para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría, que son requeridos por las entidades contratantes.²⁸

Producción a precios básicos para la aplicación de Valor Agregado Ecuatoriano: Actividad realizada bajo la responsabilidad, el control y la gestión de una unidad institucional, en la que se utilizan insumos, mano de obra, capital, bienes y servicios para obtener otros bienes y servicios. Los precios básicos son la cantidad monetaria que recibe el productor que incluye subsidios, sin tomar en cuenta impuestos o los costos de transporte y comercialización.²⁹

²² Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

²³ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

²⁴ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

²⁵ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

²⁶ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

²⁷ Art. 6, numeral 28, Ley 1, Registro Oficial, Suplemento No. 395 de 04 de Agosto de 2008, última modificación: 17 de febrero de 2021, Estado: Reformado.

²⁸ Art. 6, numeral 28, Ley 1, Registro Oficial, Suplemento No. 395 de 04 de Agosto de 2008, última modificación: 17 de febrero de 2021, Estado: Reformado.

²⁹ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 54.

Pliegos: Documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública.³⁰

Registro Único de Proveedores: Base de datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, habilitados para participar en los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Su administración está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública y se lo requiere para poder contratar con las entidades contratantes.³¹

Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador: Plataforma web administrada por el Servicio Nacional de Contratación Pública SERCOP, conocida como portal o SOCE, que sirve para realizar transacciones comerciales entre Proveedores (empresas privadas o personas) y Entidades Contratantes (Instituciones Públicas) del Ecuador.³²

Términos de referencia: Condiciones específicas bajo las cuales se desarrollará la contratación de consultorías, prestación de servicios u obras. La contratación de servicios estará sujeta a la formulación de términos de referencia. No obstante, atendiendo a la naturaleza del servicio requerido, se podrán incorporar adicionalmente especificaciones técnicas relativas a los bienes necesarios para su ejecución. Para el caso de obras, los pliegos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales.^{33,34}

Trazabilidad: Mecanismo que permite la identificación individual y unívoca de cada unidad de los fármacos y bienes estratégicos en salud a ser entregados o dispensados, a través de los canales establecidos para el efecto, por medio de una solución tecnológica con la finalidad de localizar y efectuar el seguimiento de los fármacos y bienes estratégicos en salud, a través de toda la cadena de distribución en tiempo real, en cumplimiento de la normativa de trazabilidad expedida por la Agencia Nacional de Regulación, Control y Vigilancia Sanitaria (ARCSA).³⁵

Umbral de Valor Agregado Ecuatoriano por Clasificación Central de Productos (CPC): Porcentaje mínimo de Valor Agregado Ecuatoriano por producto, por código CPC vigente en el SOCE, que será publicado en el Portal y que es usado electrónicamente para el establecimiento respectivo del umbral de Valor Agregado Ecuatoriano del procedimiento de contratación pública.³⁶

³⁰ Art. 6, numeral 28, Ley 1, Registro Oficial, Suplemento No. 395 de 04 de Agosto de 2008, última modificación: 17 de febrero de 2021, Estado: Reformado.

³¹ Art. 6, numeral 28, Ley 1, Registro Oficial, Suplemento No. 395 de 04 de Agosto de 2008, última modificación: 17 de febrero de 2021, Estado: Reformado.

³² <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/la-institucion/>

³³ Art. 107, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

³⁴ Art. 31, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

³⁵ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 69.1.

³⁶ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 70.



Umbral de Valor Agregado Ecuatoriano del procedimiento de contratación pública: Porcentaje mínimo de Valor Agregado Ecuatoriano que debe cumplir una oferta a fin de que ésta sea considerada ecuatoriana y acceda a las preferencias detalladas en la normativa vigente. Este porcentaje es establecido por el Sistema Oficial de Contratación del Estado.³⁷

³⁷ Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018, Art. 2, numeral 71.

CAPÍTULO 1: RESUMEN DEL ESTUDIO

El presente estudio de mercado tuvo como objetivo realizar un análisis del marco regulatorio, funcionamiento, dinámica, estructura e identificar posibles fallas del “Sistema Nacional de Contratación Pública”, con el fin de generar oportunidades de mejora y formular recomendaciones.

En Ecuador los procesos de contratación, son relevantes para la economía nacional puesto que permiten a los gobiernos, a través de sus instituciones o empresas públicas, fomentar la dinámica económica del país al requerir bienes, servicios y obras de construcción, al mismo tiempo representan un rubro importante en los gastos del mismo; es así, que durante los años 2015 al 2020 las compras públicas alcanzaron los USD 38.317 millones, lo que representó en promedio el 18,49% del Presupuesto General del Estado (PGE) y el 6,21% del Producto Interno Bruto (PIB), sin embargo de la revisión de la evolución de los montos adjudicados se determina que los mismos han tenido una tendencia decreciente, con una tasa negativa de 33,67% comparado el año 2020 con el 2015, estableciéndose la mayor disminución durante los años 2016 y 2020.

Las compras públicas se encuentran reguladas en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), Reglamento a la Ley (RLOSNCP) y Codificación de Resoluciones emitidas por el SERCOP. Los procedimientos de contratación se dividen en dos tipos de regímenes el común y especial, mismos que se llevan a cabo a través del Sistema Oficial de Contratación Pública del Ecuador (SOCE).

Conforme a la normativa vigente, las entidades contratantes están obligadas a otorgar tratos preferenciales y/o márgenes de preferencia en los siguientes casos: i) al componente nacional de un producto, servicio u obra; ii) a los proveedores provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas; iii) a los proveedores favorecidos en el sorteo de la aplicación del procedimiento de cotización en menor cuantía; y, iv) a los productos y servicios de aquellos países y proveedores, en el marco de los tratados comerciales suscritos por el Ecuador con la Unión Europea (AMUE) y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Para la ejecución de los procesos la normativa establece cuatro fases siendo estas: i) preparatoria, ii) precontractual, iii) contractual y de ejecución y iv) entrega del bien, servicio u obra.

En el informe se evidencia que el ente regulador así como las entidades contratantes en el ámbito de sus competencias, no disponen de herramientas tecnológicas para alertar sobre los diferentes indicios de acuerdos colusorios que podrían presentarse en dichos procesos, dando como resultado que el sistema sea vulnerable ante posibles prácticas anticompetitivas.

El análisis contempló la aplicación de herramientas cualitativas y cuantitativas como pruebas econométricas estándar, reglas de asociación, análisis de redes, entre otros, lo que permitió la

identificación de patrones de comportamiento que podrían proporcionar indicios del cometimiento de prácticas anticompetitivas por parte de los actores inmersos en los procesos de contratación como son: i) ganador en primera oferta; ii) ofertas falsas; iii) acuerdos de precios; iv) vinculaciones societarias; v) reparto de mercado; y, vi) subcontrataciones.

Adicionalmente, de la revisión de una muestra de procesos se evidenció (entre otras observaciones relevantes) que: i) en el 5,48% de los procesos, el objeto del proceso determinado por la entidad contratante y la actividad económica del proveedor adjudicado no fueron coincidentes entre sí; y, ii) la elaboración de estudios de mercado por parte de las entidades no se realizan con la rigurosidad e investigación necesarias para establecer los requerimientos de bienes, servicios u obras, debido a que no cumplen de manera adecuada con los componentes mínimos que deben contener de acuerdo a la Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública.

Finalmente, se pudo evidenciar ciertos riesgos que podrían facilitar actos de colusión entre oferentes en la ejecución de los procesos de contratación, como son: i) la estructura de mercado; ii) la falta de controles internos para la identificación de prácticas colusorias; iii) conocimiento previo de las contrataciones; iv) subcontrataciones; y, v) procesos de contrataciones directas.



CAPÍTULO 2: ANTECEDENTES, PROBLEMÁTICA Y OBJETIVOS

2.1 Antecedentes

Mediante la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado (LORCPM), publicada en el Registro Oficial Suplemento Nro. 555, de 13 de octubre de 2011, se creó la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM), como un organismo técnico de control, cuya facultad se centra en asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados a través del fomento de la competencia; la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación del abuso de poder de mercado, de los acuerdos y prácticas restrictivas, de las conductas desleales contrarias al régimen previsto; y, el control y autorización de concentraciones económicas.

Para el efecto, se le ha otorgado a la SCPM, entre otras atribuciones, la realización de estudios e investigaciones de mercado que considere pertinentes, conforme lo determinado en el artículo 38, numeral 1 de la LORCPM, cuyo ejercicio se lo realiza a través de la Dirección Nacional de Estudios de Mercado (DNEM) de la Intendencia Nacional de Abogacía de la Competencia (INAC).

En este contexto, la DNEM, en atención a la disposición de la Intendencia General Técnica referida con SIGDO No.175923, procedió con la apertura del expediente N° SCPM-IGT-INAC-003-2020, para desarrollar un estudio de mercado al *Sistema Nacional de Contratación Pública* (SNCP) correspondiente al periodo 2015-2020.

Para efectos del Estudio, al amparo de los artículos 38, 48, 49 y 50 de la LORCPM que confieren las facultades de investigación a la SCPM, la DNEM solicitó información al SERCOP como ente rector del SNCP, mantuvo reuniones de trabajo con distintos actores y gremios de las ciudades de Quito, Guayaquil, Cuenca y Manta, funcionarios de entidades contratantes y agencias de competencia de la Región.

Adicionalmente, se aplicó una encuesta de percepción sobre el Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) a entidades contratantes y proveedores del Estado, y se revisó referencias doctrinarias relacionadas a la materia de estudio.

2.2 Problemática y justificación

La contratación pública tiene como objetivos prioritarios: procurar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; garantizar la ejecución plena de los contratos; la transparencia y evitar la discrecionalidad; y, promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, incentivando la participación de proveedores confiables y competitivos.³⁸

³⁸ Art. 9, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

En este contexto, los procesos de contratación realizados por el Estado ecuatoriano (compras públicas), son relevantes para la economía nacional, puesto que permiten a los gobiernos a través de sus instituciones o empresas públicas fomentar la dinámica económica del país al requerir bienes, servicios y obras de construcción; al mismo tiempo que representan un rubro importante en los gastos del mismo; es así, que durante los años 2015 al 2020, las compras públicas alcanzaron los USD 38.317 millones, lo que representó -en promedio- el 18,49% del Presupuesto General del Estado (PGE) y el 6,21% del PIB.³⁹

Por lo mencionado, se espera que los gobiernos lleven a cabo procesos de compras públicas de manera eficiente, apegados a la normativa vigente y con ética, a fin de garantizar calidad en la prestación del servicio y salvaguardar el interés público.

Sin embargo, como es de conocimiento público a partir de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional producto de la pandemia mundial en el mes de marzo de 2020 a causa del virus COVID-19,⁴⁰ se ha dado a conocer a la opinión pública varios inconvenientes en los procesos de contratación pública,^{41, 42} así como posibles direccionamientos en los concursos y probables sobreprecios en los bienes y servicios adquiridos, esto sumado a los actos de corrupción que están siendo investigados y tratados por los órganos de control y justicia.⁴³

Bajo estos antecedentes, en el presente estudio de mercado se analizó el marco regulatorio del SNCP, su estructura, gestión y el comportamiento de contratistas y proveedores, a fin de proponer mejoras a la competencia, durante el periodo 2015 a 2020.⁴⁴

2.3 Objetivos

Objetivo general

Conocer el marco regulatorio, funcionamiento, dinámica, estructura y posibles fallas del sistema nacional de contratación pública, con el fin de identificar oportunidades de mejora y formular recomendaciones al mismo.

Objetivos específicos

1. Revisar el marco regulatorio de la contratación pública y sus posibles efectos en la competencia;

³⁹ <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cifras-de-la-contratacion-publica-noviembre/>

⁴⁰ Decretos Ejecutivos números 1017 de 16 de marzo de 2020 y 1074 de 15 de junio de 2020.

⁴¹ <https://www.elcomercio.com/actualidad/corruptcion-sorprendio-pandemia-ecuador-contratos.html>

⁴² <https://ww2.elmercurio.com.ec/2020/06/23/la-corrupcion-sanitaria-en-el-pais-entre-la-espectacularidad-y-la-indignacion/>

⁴³ <https://www.eluniverso.com/noticias/politica/decepcion-por-actuacion-judicial-en-casos-ligados-a-pandemia-hay-2-sentencias-nota/>

⁴⁴ Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas. OCDE / Guía OCDE para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones de abastecimiento público.



2. Describir el funcionamiento del sector y evolución de las compras públicas;
3. Analizar si los procesos para la formulación de requerimientos, selección y adjudicación que realizan las entidades contratantes, se llevan a cabo bajo principios de transparencia y fomento a la competencia; y,
4. Analizar el sistema nacional de contratación pública, en el marco de la competencia, para identificar posibles elementos que puedan distorsionar al mercado o que representen indicios de posibles prácticas atentatorias a la competencia.

2.4 Alcance del Estudio

El presente estudio de mercado al sistema nacional de contratación pública abarca el período 2015-2020, en el cual se analiza el marco regulatorio, la información de la contratación pública disponible en el portal de compras públicas (SOCE), y la información proporcionada por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) de sus bases de datos.

Cabe precisar que la información correspondiente a las compras públicas realizadas por las entidades pertenecientes a los sectores estratégicos no son parte de este análisis, toda vez que las mismas no constan en el reporte de cifras del SERCOP ni del sistema SOCE.



CAPÍTULO 3: MARCO REGULATORIO

En el presente capítulo se aborda el conjunto de normas generales que regulan a la contratación pública, como son según su orden jerárquico, la Constitución, Acuerdos Comerciales suscritos por Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, así como otras leyes relacionadas que regulan su propio ámbito de aplicación en esta materia, como es el caso de alianzas público-privadas o contrataciones por parte de entidades relacionadas con los sectores estratégicos del país.

3.1 Constitución de la República del Ecuador (CRE)

Conforme se establece en la CRE, la contratación pública debe cumplir con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social, *priorizando los productos y servicios nacionales*, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas.⁴⁵

Así también, la Constitución señala que *recibirán un tratamiento diferenciado y preferencial del Estado* las iniciativas de servicios del sector financiero popular y solidario, de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas, en la medida en que impulsen el desarrollo de la economía popular y solidaria.⁴⁶

A su vez, la CRE dispone la existencia del sistema nacional descentralizado de planificación participativa que organiza (a través de un Consejo Nacional de Planificación) la planificación para el desarrollo del país. El Consejo tendrá entre sus atribuciones el establecer objetivos, dictar lineamientos y políticas que orienten a dicho sistema y aprobará el Plan Nacional de Desarrollo,⁴⁷ al cual se sujetarán: las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público.⁴⁸

3.2 Acuerdo Multipartes con la Unión Europea (AMUE)

El Acuerdo suscrito por el Ecuador con la Unión Europea define los lineamientos para la ejecución de los procedimientos en las contrataciones de bienes, servicios y obras, siendo parte de las obligaciones de las entidades contratantes otorgar inmediata e incondicionalmente a los bienes y

⁴⁵ Art. 288, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Última modificación: 12 de marzo de 2020.

⁴⁶ Art. 311, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Última modificación: 12 de marzo de 2020.

⁴⁷ Art. 279, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Última modificación: 12 de marzo de 2020.

⁴⁸ Art. 280, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Última modificación: 12 de marzo de 2020.

servicios de los países miembros de la Unión Europea, como a sus proveedores, un trato no menos favorable que el trato otorgado a los nacionales.⁴⁹

3.3 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados (AELC)

El Acuerdo de Libre Comercio suscrito entre los Estados del AELC (Suiza, Noruega, Islandia y Liechtenstein) y Ecuador tiene entre sus objetivos lograr una mayor liberalización de los mercados de contratación pública de las partes sobre bases mutuas. Así también, prevé: liberalizar el comercio en mercancías y servicios; incrementar las oportunidades de inversión; prevenir, eliminar o reducir barreras técnicas al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias que sean innecesarias; promover la competencia en sus economías; y asegurar la protección adecuada y efectiva de derechos de propiedad intelectual.⁵⁰

3.4 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)

La LOSNCP tiene como objeto establecer el sistema nacional de contratación pública y determinar los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen las instituciones del Estado así como aquellas compañías mercantiles, corporaciones, fundaciones o sociedades civiles, cuyo capital o recursos asignados esté integrado en el 50% o más por participación estatal, excepto para los actores del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales.⁵¹

3.5 Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP)

La LOEP tiene como objeto regular la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas que no pertenezcan al sector financiero y que actúen en el ámbito internacional, nacional, regional, provincial o local.⁵²

Conforme a esta Ley, todo proceso de contratación que realicen las empresas públicas (entre los cuales se incluyen obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, las contrataciones en actividades de prospección, exploración, explotación, refinación, comercialización, industrialización de los recursos hidrocarburíferos, así como las contrataciones de bienes de carácter estratégico

⁴⁹ Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros Colombia, Perú y Ecuador, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 780 de 24 de noviembre de 2016 y su Protocolo de Adhesión publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 900 de 12 de diciembre de 2016.

⁵⁰ Art. 1.1, Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados AELC, Cuarto Suplemento N° 395 Registro Oficial, 22 de febrero de 2021.

⁵¹ Art. 1, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021 .

⁵² Art. 1, Registro Oficial Suplemento No 48 de 16 de octubre de 2009, última modificación 19 de mayo de 2017, Ley Orgánica de Empresas Públicas.

necesarias para la defensa nacional), estarán sujetos al Plan Nacional de Desarrollo,⁵³ así como a lo dispuesto en la LOSNCP.⁵⁴

Conforme esta norma, se establece que en los casos en que las empresas públicas hubieren suscrito contratos o convenios tales como alianzas estratégicas, asociación, consorcios u otros de naturaleza similar, será el convenio asociativo o contrato el que establezca los procedimientos de contratación y su normativa aplicable.

El régimen especial previsto para las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias se aplicará para las compras realizadas bajo la figura de giro específico del negocio. La determinación de giro específico le corresponderá al Director Ejecutivo del Servicio Nacional de Contratación Pública, previa solicitud de la entidad contratante.⁵⁵

Tratándose de empresas constituidas con empresas de la comunidad internacional, las contrataciones de bienes, obras y servicios se sujetarán al régimen especial que se contemple en el documento de asociación o acuerdo celebrado para tal efecto. En lo no previsto en estos instrumentos legales, se estará a las disposiciones contenidas en la LOSNCP.⁵⁶

3.6 Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas (LOIAPP)

La LOIAPP tiene por objeto establecer incentivos para la ejecución de proyectos bajo la modalidad de asociación público-privada y los lineamientos e institucionalidad para su aplicación. De la misma manera, define incentivos específicos para promover en general el financiamiento productivo, y la inversión nacional y extranjera.⁵⁷

En lo que tiene relación con la selección del gestor privado para la asociación público-privado, la misma se realizará mediante concurso público convocado por la entidad delegante, para lo cual se formularán los pliegos de las bases administrativas, técnicas y económico financieras; además, se fijará los términos contractuales que regirán, como el procedimiento y la relación entre la entidad delegante y el gestor privado.⁵⁸

⁵³ Art. 34, Registro Oficial Suplemento No 48 de 16 de octubre de 2009, última modificación 19 de mayo de 2017, Ley Orgánica de Empresas Públicas.

⁵⁴ Art 34, numeral 2, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009, última modificación: 10 de enero de 2020.

⁵⁵ Disposición final segunda numeral 1.7.1, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009, última modificación: 10 de enero de 2020.

⁵⁶ Art 34, numeral 3, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009, última modificación: 10 de enero de 2020.

⁵⁷ Art. 1 Registro Oficial Suplemento No. 652 de 18 de diciembre de 2015, última modificación 21 de agosto de 2018, Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas.

⁵⁸ Art. 12 Registro Oficial Suplemento No. 652 de 18 de diciembre de 2015, última modificación 21 de agosto de 2018, Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas.

La LOIAPP señala que no será aplicable el régimen general de la LOSNCP, sino en aquellos aspectos a los que se remita expresamente los pliegos del concurso público. Sin embargo, el Reglamento a la LOIAPP señala que para el financiamiento y la adquisición de bienes inmuebles y la constitución de servidumbres necesarios para la ejecución de proyectos de alianzas público privadas, se empleará el régimen previsto en la LOSNCP.^{59,60}

3.7 Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS)

La LOEPS tiene por objeto reconocer, fomentar y fortalecer la economía popular y solidaria y el sector financiero popular y solidario, en su ejercicio y relación con los demás sectores de la economía y con el Estado.⁶¹ A su vez, en esta norma se dispone que el SERCOP (de forma obligatoria) implementará en los procedimientos de contratación márgenes de preferencia a favor de las personas y organizaciones regidas por la LOEPS, en el siguiente orden: Organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, y Unidades Económicas Populares. Así también, se señala que las ferias inclusivas serán uno de los procedimientos de contratación que las entidades podrán utilizar para priorizar la adquisición de obras, bienes y servicios normalizados o no normalizados provenientes de las personas y organizaciones sujetas a la LOEPS.

Adicionalmente, se establece que el SERCOP, en coordinación con el Instituto Nacional de Economía Popular y Solidaria, establecerá las obras, bienes y servicios normalizados y no normalizados que deberán ser adquiridos a través de las ferias inclusivas y otros procedimientos.⁶²

3.8 Código Orgánico Monetario y Financiero (COMyF)

El COMyF tiene como objetivo regular los sistemas monetario y financiero, así como los regímenes de valores y seguros del Ecuador. A efectos de contratación relacionados con la inversión de la reserva, gestión de la posición de activos y pasivos externos, del oro monetario y no monetario y a la sostenibilidad del sistema monetario, el COMyF determina que estos procesos se someterán al régimen especial de la LOSNCP.^{63 64}

Adicionalmente, el COMyF establece la creación del sistema de garantía crediticia que tiene como propósito afianzar las obligaciones crediticias y garantías destinadas a asegurar el cumplimiento de

⁵⁹ Art. 12, Registro Oficial Suplemento No. 652 de 18 de diciembre de 2015, última modificación 21 de agosto de 2018, Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público Privadas.

⁶⁰ Art. 40, Registro Oficial Suplemento No. 333 de 19 de noviembre de 2020, Reglamento para Asociaciones Público Privadas.

⁶¹ Art. 3, Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011, última modificación 23 de octubre de 2018, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

⁶² Núm. 1 Art. 132, Registro Oficial No. 444 de 10 de mayo de 2011, última modificación 23 de octubre de 2018, Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria.

⁶³ Libro I, Art.1, Código Orgánico Monetario y Financiero, Registro Oficial Suplmento No.332 de 12 de septiembre de 2014.

⁶⁴ Libro I, Art. 37, Código Orgánico Monetario y Financiaea Fro, Registro Oficial Suplmento No.332 de 12 de septiembre de 2014.

contratos amparados por la LOSNCP de las personas que no están en capacidad de concretar proyectos con el sistema financiero nacional o contratos como proveedores del Estado por falta de garantías, tales como primeros emprendedores, madres solteras, personas en movilidad humana, con discapacidad, jóvenes y otras personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria.⁶⁵

3.9 Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas (COPFP)

El COPFP tiene por objeto organizar, normar y vincular el Sistema Nacional Descentralizado de Planificación Participativa con el SNFP, y regular su funcionamiento en los diferentes niveles del sector público, en el marco del régimen de desarrollo, de las garantías y los derechos constitucionales. Las disposiciones del Código regulan el ejercicio de las competencias de planificación y el ejercicio de la política pública en todos los niveles de gobierno, y demás instrumentos aplicables a la Planificación y las Finanzas Públicas.⁶⁶

El COPFP señala que las contrataciones, para la negociación, instrumentación, perfeccionamiento de operaciones de endeudamiento público, colocación o recompra de títulos emitidos por el Estado, cobertura o la novación de deuda, que se requirieran en forma previa o concurrente a la celebración de contratos que sin ser de deuda pública, fueren indispensables para coadyuvar a los señalados propósitos, estarán exceptuados del trámite previsto por la LOSNCP, y que el ente rector de las finanzas públicas deberá expedir para el efecto los procedimientos que normen aquellas contrataciones.⁶⁷

3.10 Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado (LOCGE)

La LOCGE tiene como objeto el establecer y mantener bajo la dirección de la Contraloría General del Estado (CGE) el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar la utilización de recursos, administración y custodia de bienes públicos.⁶⁸

En relación a procesos de contratación pública, la LOCGE señala que cuando el Estado o sus instituciones hayan delegado a empresas privadas la ejecución de una obra pública, la explotación y aprovechamiento de recursos públicos mediante concesión, asociación, capitalización, traspaso de propiedad accionaria, de certificados de aportación o de otros títulos o derechos, o por cualquier otra forma contractual, la vigilancia y control de la CGE no se extenderá a la persona o empresa delegataria, pero sí a la gestión referida a esa delegación por parte de la institución del Estado delegante, sin perjuicio de la eventual responsabilidad que la CGE pueda determinar. Esta

⁶⁵ Libro I, Art.149, Código Orgánico Monetario y Financiero, Registro Oficial Suplmento No.332 de 12 de septiembre de 2014.

⁶⁶ Art. 1, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación: 19 de abril de 2021, estado: Reformado.

⁶⁷ Art. 137, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación: 19 de abril de 2021, estado: Reformado.

⁶⁸ Art. 1, Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de julio de 2002, última modificación 07 de julio de 2017. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

modalidad de control se utilizará también cuando se haya contratado la administración de la gestión de la empresa sea pública o mixta.⁶⁹

Respecto de la auditoría de obras públicas o de ingeniería, la norma menciona que la CGE evaluará la administración de las obras en construcción, la gestión de los contratistas, el manejo de la contratación pública, la eficacia de los sistemas de mantenimiento, el cumplimiento de las cláusulas contractuales y los resultados físicos que se obtengan en el programa o proyecto específico sometidos a examen.⁷⁰

Además, la LOCGE establece que las autoridades, dignatarios, funcionarios y servidores que tengan a su cargo la dirección de los estudios y procesos previos a la celebración de los contratos públicos serán responsables por su legal y correcta celebración, y que a quienes correspondan las funciones de supervisión, control, calificación o dirección de la ejecución de los contratos deberán tomar todas las medidas necesarias para que sean ejecutadas con estricto cumplimiento de las estipulaciones contractuales, programas, costos y plazos previstos.⁷¹ Así también se señala que la CGE deberá llevar un registro público de contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos de todos los contratos que celebren las instituciones del sector público.⁷²

Adicionalmente, se debe señalar que el artículo 22 de la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia de corrupción, que reforma al artículo No. 581 dispone que el informe de pertinencia y favorabilidad elaborado por la CGE previo a todos los procesos de contratación pública.⁷³

3.11 Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder del Mercado

La LORCPM tiene por objeto evitar, prevenir, corregir, eliminar y sancionar el abuso de operadores económicos con poder de mercado; la prevención, prohibición y sanción de acuerdos colusorios y otras prácticas restrictivas; el control y regulación de las operaciones de concentración económica; y la prevención, prohibición y sanción de las prácticas desleales, buscando la eficiencia en los mercados, el comercio justo y el bienestar general y de los consumidores y usuarios.⁷⁴

La SCPM podrá implementar sistemas y mecanismos de monitoreo de los procesos de contratación y subcontratación realizados por operadores económicos contratantes del Estado, con el fin de

⁶⁹ Art. 4, Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de julio de 2002, última modificación 07 de julio de 2017. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

⁷⁰ Art. 23, Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de julio de 2002, última modificación 07 de julio de 2017. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

⁷¹ Art. 54, Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de julio de 2002, última modificación 07 de julio de 2017. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

⁷² Núm. 17 Art. 31, Registro Oficial Suplemento No. 595 de 12 de julio de 2002, última modificación 07 de julio de 2017. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado.

⁷³ Segundo suplemento No.392 del 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal en materia de corrupción.

⁷⁴ Art. 1, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación el 09 de diciembre de 2016.

vigilar que se observen y apliquen los principios, derechos y obligaciones consagrados en la Ley, incluyendo las subcontrataciones que realicen las entidades previstas en el numeral 8 del artículo 2 de la LOSNCP en calidad de contratistas.⁷⁵

Conforme esta ley, se encuentran prohibidos los “actos u omisiones, acuerdos o prácticas concertadas y en general todas las conductas de proveedores u oferentes, cualquiera sea la forma que adopten, cuyo objeto o efecto sea impedir, restringir, falsear o distorsionar la competencia, ya sea en la presentación de ofertas y posturas o buscando asegurar el resultado en beneficio propio o de otro proveedor u oferente en [...] subastas públicas u otros establecidos en las normas que regulen la contratación pública[...]”,⁷⁶ así como los “acuerdos entre proveedores y compradores, al margen de lo que establece la ley, que se puedan dar en las compras públicas que direccionen y concentren la contratación con el afán de favorecer injustificadamente a uno o varios operadores económicos”.⁷⁷

⁷⁵ Artículo 41, Registro Oficial 697 de 07 de mayo 2012, última modificación: 01-dic.-2020, Reglamento a Ley Orgánica De Regulación Y Control Del Poder Mercado.

⁷⁶ Art. 11 numeral 6, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación el 09 de diciembre de 2016.

⁷⁷ Art. 11 numeral 21, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación el 09 de diciembre de 2016.

CAPÍTULO 4: DESCRIPCIÓN GENERAL DEL SECTOR

En la sección a continuación se presentan los objetivos, cadena de valor, sistema nacional de contratación pública, características, normas y procedimientos generales de los procesos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, que realicen los organismos, personas jurídicas, corporaciones, fundaciones o sociedades civiles, descritas en el artículo 1 de la LOSNCP.

Es importante mencionar que si bien la LOSNCP define el marco general que deberán observar las entidades contratantes, los procedimientos de contratación en sectores estratégicos se someterán a las condiciones que se establezcan en los acuerdos o convenios que suscriben las partes interesadas producto de las alianzas público privadas que existan en el sector, y las mismas actuarán dentro de su propio giro de negocio y accionar. En este sentido, no se registran en el portal del SERCOP (SOCE) las cifras de compras públicas de estas contrataciones, debido a que responden a un sistema de control propio y de regulación de las entidades de los sectores estratégicos.⁷⁸

4.1 Objetivos de la contratación pública

Conforme a la normativa vigente, se han definido como objetivos prioritarios del Estado en materia de contratación pública, entre otros:⁷⁹

- Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo;
- Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales;
- Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública;
- Promover la participación de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas;
- Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición;
- Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana;
- 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; e,
- Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP.

4.2 Fases y actores intervinientes en el SNCP

En conformidad con la normativa aplicable, el SNCP está compuesto por las siguientes fases: i) planificación la cual debe estar alineada a la planificación estratégica del país; ii) ejecución; y, iii)

⁷⁸ Art 34, numeral 3, Ley Orgánica de Empresas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 48 de 16 de octubre de 2009, última modificación 10 de enero de 2020.

⁷⁹ Art. 9, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

supervisión y control. En el siguiente gráfico se presenta a los actores que intervienen en cada una de las fases mencionadas.

Gráfico No. 1: Fases y actores del Sistema Nacional de Contratación Pública⁸⁰



Fuente: LOSNCP, LORCPM, LOGGE, LOPGE, COPyFP

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

A continuación se realiza una breve descripción de los principales actores de la cadena de valor del SNCP, en función de las fases mencionadas.

4.2.1 Planificación

a. Secretaría Técnica de Planificación

La Secretaría Técnica de Planificación tiene entre sus objetivos estratégicos incrementar la efectividad de la gestión del ciclo de la planificación nacional de corto, mediano y largo plazo de forma participativa, contribuyendo al diseño y ejecución de la política pública.⁸¹

Cabe mencionar que la planificación nacional es responsabilidad y competencia del Gobierno Central, y se ejerce a través del Plan Nacional de Desarrollo;⁸² para el efecto, se establece que la

⁸⁰ Para el desarrollo de la fase de ejecución es necesaria la información de los proveedores del estado disponible en la SUPERCIAS y SRI; en lo referente a la información que dispone SUPERCIAS de las personas naturales o jurídicas, permite revisar las relaciones societarias de sus integrantes sean éstas horizontales o verticales, como un mecanismo de prevención de prácticas anticompetitivas.

De otra parte, la información que dispone el SRI permite determinar si los proveedores interesados en ofertar bienes, obras y servicios al Estado, son personas naturales o jurídicas que cumplen sus obligaciones tributarias y no se trata de empresas fantasmas e inexistentes.

⁸¹ <https://www.planificacion.gob.ec/objetivos/>

⁸² Art. 10, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación: 19 de abril de 2021, estado: Reformado.

función ejecutiva formulará y ejecutará la planificación sectorial con enfoque territorial y de manera desconcentrada.⁸³

Así también, esta instancia tiene la responsabilidad de validar la pertinencia de los proyectos de inversión previa la asignación de recursos por parte del Ministerio de Economía y Finanzas. Al respecto de los planes de inversión, las instituciones del Estado Central, las Empresas Públicas, Seguridad Social y Gobiernos Autónomos Descentralizados deberán garantizar y observar por cada entidad los techos institucionales respectivos y una eficiente calidad del gasto, que contribuya al mayor cumplimiento de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.⁸⁴

b. Servicio Nacional de Contratación Pública y su Directorio

El SERCOP como entidad responsable de la rectoría del SNCP, ejerce el monitoreo constante de los procedimientos de contratación y observa las conductas elusivas de los principios y objetivos de dicho sistema.⁸⁵ Para el desarrollo de sus actividades, el SERCOP cuenta con un Directorio conformado por las máximas autoridades de las siguientes instancias: i) Ministerio responsable de la Producción, Empleo y Competitividad; ii) Organismo Nacional de Planificación; iii) Ministerio de Finanzas; iv) organismo encargado de la inclusión económica; y, v) SERCOP; así como por delegados designados por: vi) la Asamblea General de la AME; y, vii) el CONGOPE.⁸⁶

Entre las principales funciones del Directorio se encuentran:⁸⁷

- Planificar, priorizar, proponer y dictar la política nacional en materia de contratación pública;
- Dictar las normas o políticas sectoriales de contratación pública que deben aplicar las entidades competentes; y,
- Dictar la normativa para la organización y funcionamiento del SERCOP.

De otra parte, entre las atribuciones del SERCOP se establecen:^{88, 89}

- Promover y ejecutar la política de contratación pública dictada por el Directorio;
- Dictar normas administrativas, manuales e instructivos;

⁸³ Art. 11, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación: 19 de abril de 2021, estado: Reformado.

⁸⁴ Art. 60, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación: 19 de abril de 2021, estado: Reformado.

⁸⁵ Art. 10, Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

⁸⁶ Art. 11, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

⁸⁷ Art. 12, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

⁸⁸ Art. 10, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

⁸⁹ Art. 6, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.



- Expedir modelos obligatorios de documentos precontractuales y contractuales, aplicables a las diferentes modalidades y procedimientos de contratación pública;
- Administrar el Registro Único de Proveedores (RUP);
- Establecer y administrar catálogos de bienes y servicios normalizados;
- Capacitar y asesorar en procedimientos relacionados con contratación pública;
- Facilitar los mecanismos para la realización de veedurías ciudadanas a los procesos de contratación pública;
- Ejercer el monitoreo constante de los procedimientos efectuados en el marco del SNCP;
- Emitir observaciones de orden técnico y legal en la fase precontractual;
- Supervisar conductas elusivas de los principios y objetivos del SNCP; y,
- Realizar evaluaciones y reportes periódicos sobre la gestión que en materia de contratación pública efectúen las entidades contratantes, y, de ser el caso, generar alertas o recomendaciones de cumplimiento obligatorio.

Cabe mencionar que en el Reglamento a la LOSNCP se establece como atribuciones (entre otras) del Director Ejecutivo del SERCOP la administración de esa entidad y la representación legal, judicial y extrajudicial.⁹⁰ La estructura orgánica del SERCOP, así como las principales atribuciones de las Coordinaciones y sus Direcciones, constan en el Anexo 1.

c. Ministerio de Economía y Finanzas

El Ministerio de Economía y Finanzas, como ente rector del Sistema Nacional de las Finanzas Públicas (SINFIP), tiene a su cargo la administración de los recursos del Estado, la elaboración de lineamientos de política económica y fiscal inherentes a los ingresos, gastos y financiamiento, y la ejecución de la política económica y fiscal aprobada por el Presidente de la República. De la misma manera, esta institución tiene a su cargo la asignación de recursos a favor de entidades de derecho público en el marco del PGE.⁹¹

Así también el MEF, en coordinación con el ente rector de la planificación nacional, elabora la Programación Presupuestaria Cuatrianual,⁹² sobre la base de la cual se asignan los presupuestos a las entidades contratantes para sus respectivas ejecutorias.

⁹⁰ Art. 7, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

⁹¹ Art. 74, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación: 19 de abril de 2021, estado: Reformado.

⁹² Art. 103, Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, Registro Oficial Suplemento No. 306 de 22 de octubre de 2010, última modificación: 19 de abril de 2021, estado: Reformado.

4.2.2 Ejecución

a. Entidades contratantes

Las entidades contratantes son los organismos, entidades, o en general, las personas jurídicas previstos en el artículo 1 de LOSNCP.⁹³ Entre las instituciones y organismos públicos se destacan:

- Los Organismos y dependencias de las Funciones del Estado;
- Los Organismos Electorales;
- Los Organismos de Control y Regulación;
- Las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo;
- Los Organismos y entidades creados por la Constitución;
- Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos; y,
- Las compañías mercantiles cualquiera hubiere sido o fuere su origen, creación o constitución que posean o administren bienes, fondos, títulos, acciones, participaciones, activos, rentas, utilidades, excedentes, subvenciones y todos los derechos que pertenecen al Estado.

b. Proveedores del Estado

Son aquellas personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que se encuentran inscritas en el RUP de conformidad con la LOSNCP,⁹⁴ habilitadas para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría requeridos por las entidades contratantes.⁹⁵ Por excepción, los oferentes que intervengan en procesos de menor cuantía podrán no estar inscritos, pero deberán hacerlo previa la suscripción de sus respectivos contratos.^{96 97}

Cabe señalar que las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, interesadas en habilitarse como proveedores del Estado, al momento de inscribirse, deberán seleccionar únicamente las obras, bienes y servicios cuyos códigos dentro del CPC guarden relación directa con su actividad económica registrada en el RUC, así como en el objeto social de sus estatutos de ser personas jurídicas.

⁹³ Art. 6, Registro Oficial Suplemento No. 395 de 04 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

⁹⁴ Sistema público de información y habilitación de las personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, con capacidad para contratar; además, incluirá categorizaciones y se mantendrá actualizado

⁹⁵ Art. 6, Numeral 28, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Ley 0, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación 09 de diciembre de 2016, Estado: Reformado

⁹⁶ Art.16, 17 y 18, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

⁹⁷ Art. 21, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

Finalmente, podrán ser suspendidos del RUP (es decir, no podrán contratar ni recibir invitaciones a concursos) los proveedores que hayan incurrido, entre otras, en las siguientes causales:^{98, 99}

- Contratistas o adjudicatarios que hayan sido declarados como incumplidos o fallidos por una entidad contratante;
- No actualicen la información requerida para su registro;
- El consultor que hubiese sido declarado responsable de perjuicios técnicos o económicos en la ejecución de un contrato, siempre que haya sentencia ejecutoriada o laudo arbitral;
- Los deudores morosos del Estado o sus instituciones;
- Los oferentes que hubieren presentado información adulterada, siempre que haya sido declarado en sentencia ejecutoriada.^{100, 101}
- Consultores que hubieran elaborado estudios con una variación superior al 35% del valor del contrato de obra por causas imputables a los estudios.¹⁰²

4.2.3 Supervisión y control

En este punto se detallan las entidades de control que dentro del ámbito de sus competencias y atribuciones, tienen a su cargo el ejercicio de control, seguimiento e investigación a los procedimientos de contratación pública.

a. Fiscalía General del Estado

Institución que dirige de oficio o a petición de parte, la investigación preprocesal y procesal penal del país; durante su accionar, ejercerá la tarea pública con atención al interés público y a los derechos de las víctimas, pudiendo (de hallar el mérito suficiente) proceder con la respectiva acusación a los presuntos infractores ante el Juez competente, e impulsar la acusación en la sustanciación penal. En este contexto, el cometimiento de delitos relacionados con procesos de contratación pública, se enmarcan dentro de las atribuciones de investigación y acusación de la Fiscalía.¹⁰³

⁹⁸ Art.35, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

⁹⁹ Art. 49, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

Art. 34, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁰⁰ Art. 50, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁰¹ Art. 51, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁰² Art.100, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁰³ Art. 195, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, última modificación 12 de marzo de 2020



b. Contraloría General del Estado

Institución encargada de controlar el buen uso de los recursos públicos y de las personas jurídicas de derecho privado que dispongan de los mismos, así como del control de los procesos de contratación y ejecución de bienes, servicios y obras de construcción incluidos los de consultoría, en sus diferentes fases y que son llevados a cabo por parte de los funcionarios ejecutores como los encargados de la supervisión.¹⁰⁴, ¹⁰⁵ Además, son funciones de la Contraloría determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal, relacionadas con la gestión de control.¹⁰⁶

c. Procuraduría General del Estado

Dentro de las funciones de la Procuraduría General del Estado se encuentran la supervisión del cumplimiento de los contratos (así como proponer o adoptar medidas con este fin), y las acciones judiciales necesarias en defensa del patrimonio nacional y del interés público.¹⁰⁷ De la misma manera, la Procuraduría podrá solicitar de las autoridades, funcionarios, organismos, entidades, o dependencias del sector público, la rectificación o modificación de los actos o contratos que se hubieren adoptado con violación a la CRE o ley específica.¹⁰⁸

Así también, para el ejercicio del patrocinio del Estado, la Procuraduría está facultada para exigir a las personas naturales o jurídicas que tengan vínculos con el Estado a través de la contratación pública, la información que requiera en cumplimiento de la ley, particularmente a las máximas autoridades de las instituciones del Estado; su incumplimiento motivará que la CGE, a pedido de la Procuraduría, establezca las responsabilidades y sanciones pertinentes, sin perjuicio de las responsabilidades penales a que hubiere lugar.¹⁰⁹

d. Superintendencia de Control del Poder de Mercado

La Superintendencia tiene, entre sus facultades, el asegurar la transparencia y eficiencia en los mercados y fomentar la competencia; la prevención, investigación, conocimiento, corrección, sanción y eliminación del abuso de poder de mercado, de los acuerdos y prácticas restrictivas, de

¹⁰⁴ Art. 211, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Última modificación: 12 de marzo de 2020.

¹⁰⁵ Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, Ley No. 73, Registro Oficial Suplemento 595 de 12 de junio de 2002, última modificación de 17 de febrero de 2021.

¹⁰⁶ Art. 212, Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre de 2008, Última modificación: 12 de marzo de 2020.

¹⁰⁷ Art.3, Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Codificación 15, Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, última modificación 03 de enero de 2014, Estado: Reformado

¹⁰⁸ Disposición General Séptima, Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Codificación 15, Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, última modificación 03 de enero de 2014, Estado: Reformado.

¹⁰⁹ Art. 5, literal g, Ley Orgánica de la Procuraduría General del Estado, Codificación 15, Registro Oficial No. 312 de 13 de abril de 2004, última modificación 03 de enero de 2014, Estado: Reformado.

las conductas desleales contrarias al régimen previsto en la Ley; y el control, la autorización, y de ser el caso la sanción de la concentración económica.¹¹⁰

En lo referente a procesos de contratación pública, esta Institución tiene la facultad de sancionar los acuerdos o prácticas concertadas, y en general las conductas de proveedores u oferentes, cuyo propósito sea distorsionar la competencia;¹¹¹ entre las conductas sancionables por esta Institución se encuentra todo acuerdo, decisión o recomendación colectiva, o práctica concertada o conscientemente paralela, y en general todos los actos o conductas realizados por dos o más operadores económicos, de cualquier forma manifestados, relacionados con la producción e intercambio de bienes y servicios, cuyo objeto o efecto sea o pueda ser impedir, restringir, falsear o distorsionar la competencia.¹¹²

Para el caso de la contratación pública, constituyen acuerdos y prácticas prohibidas entre otras:

- Los actos u omisiones, acuerdos o prácticas concertadas y en general todas las conductas de proveedores u oferentes, cualquiera sea la forma que adopten, cuyo objeto o efecto sea impedir, restringir, falsear o distorsionar la competencia, ya sea en la presentación de ofertas y posturas o buscando asegurar el resultado en beneficio propio o de otro proveedor u oferente, en una licitación, concursos, remates, ventas al martillo, subastas públicas u otros establecidos en las normas que regulen la contratación pública, o en procesos de contratación privados abiertos al público;¹¹³ y,
- Los acuerdos entre proveedores y compradores al margen de lo que establece la ley, que se puedan dar en las compras públicas que direccionen y concentren la contratación con el afán de favorecer injustificadamente a uno o varios operadores económicos.¹¹⁴

En este sentido, la SCPM podrá implementar sistemas y mecanismos de monitoreo de los procesos de contratación y subcontratación realizados por operadores económicos contratantes del Estado, con el fin de vigilar que se observen y apliquen los principios, derechos y obligaciones consagrados en la LORCPM, incluyendo las subcontrataciones que realicen las entidades previstas en el numeral 8 del artículo 2 de la LOSNCP en calidad de contratistas, sea que apliquen o no los procedimientos de selección previstos. Estas disposiciones surtirán efecto incluso para las empresas constituidas bajo cualquier forma jurídica, cuyo capital, rentas o recursos asignados pertenezcan al Estado en

¹¹⁰ Art. 37, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Ley 0, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación 09 de diciembre de 2016, Estado: Reformado

¹¹¹ Art. 11, numeral 6, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación el 09 de diciembre de 2016.

¹¹² Art. 11, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación el 09 de diciembre de 2016.

¹¹³ Art. 11, numeral 6, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación el 09 de diciembre de 2016.

¹¹⁴ Art. 11, numeral 21, Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011, última modificación el 09 de diciembre de 2016.

una proporción superior al 50%, y a las empresas incautadas en todos sus procesos de contratación.¹¹⁵

4.3 Sistema nacional de contratación pública (SNCP)

El 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.¹¹⁶

4.3.1 Portal de Contratación pública (SOCE)

El portal de contratación pública es una herramienta de uso obligatorio para las entidades contratantes y proveedores, que contiene entre otra información, el RUP, detalle del catálogo electrónico, listado de las instituciones y contratistas, informes de las entidades contratantes, estadísticas, listado de contratistas incumplidos e información sobre el estado de las contrataciones.¹¹⁷

Para la publicación de procedimientos de contratación en el SOCE el RLOSNCPC determina como como información relevante entre otros:¹¹⁸

- Convocatorias;
- Pliegos;
- Proveedores invitados;
- Preguntas y respuestas de los procedimientos de contratación;
- Ofertas presentadas por los oferentes;
- Resolución de adjudicaciones;
- Contratos suscritos;
- Cronogramas de ejecución; y,
- Actas de entrega recepción.

4.4 Procedimientos de contratación pública

Como se mencionó anteriormente, la LOSNCPC prevé dos tipos de régimen de contratación: el *Común* y el *Especial*. A continuación, se describen los procedimientos que se encuentran bajo las categorías mencionadas. En el Anexo 2 se detallan los montos para procesos de contratación pública del año 2020.

¹¹⁵ Art. 41, Reglamento para la Aplicación de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado Registro Oficial No. 697 de 07 de mayo del 2012, última modificación el 01 de diciembre de 2020.

¹¹⁶ Art. 7, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹¹⁷ Art. 21, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹¹⁸ Art.13 del Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.



4.4.1 Régimen común

En esta categoría se encuentran los procedimientos: i) dinámicos; ii) comunes en bienes y servicios; iii) especiales; y, iv) de consultoría.

Procedimientos dinámicos

Los procesos de contratación dinámicos permiten a las entidades contratantes la adquisición de bienes y servicios normalizados;¹¹⁹ dentro de esta categoría se encuentran el catálogo electrónico y la subasta inversa.

i) CATÁLOGO ELECTRÓNICO

El Catálogo Electrónico es un procedimiento que permite a las entidades realizar sus adquisiciones en forma directa; para el efecto, el SERCOP efectuará procesos de selección de proveedores que permitan celebrar convenios marco¹²⁰ con aquellos proveedores que cumplan con el procedimiento y requisitos establecidos en los pliegos. En virtud de los convenios, el SERCOP creará un catálogo disponible en el SOCE en el cual se ofertarán bienes y servicios normalizados, mismo que deberá ser consultado por las entidades contratantes previamente a establecer procesos de adquisición. Cabe indicar que solo en caso de que el bien o servicio requerido no se encuentre catalogado se podrá realizar otros procedimientos de selección.¹²¹

Así también, se menciona que los adjudicatarios quedarán obligados a proveer bienes y servicios de conformidad con las condiciones de plazo, precio, calidad, lugar de entrega y garantías establecidas para el período de duración del convenio marco.

En este tipo de contratación es el sistema quien invita a todos los suscriptores del convenio marco que cuenten con la cobertura geográfica, quienes realizarán una sola postura dentro de las siguientes veinte y cuatro (24) horas, la que obligatoriamente deberá ser inferior al precio referencial establecido por el SERCOP, una vez recibidas las ofertas el sistema seleccionará automáticamente al proveedor cuya postura sea la de mejor costo.¹²² En el caso de que no se presentaran posturas, el sistema seleccionará la oferta aleatoriamente al precio referencial establecido por el SERCOP.¹²³

¹¹⁹ Los bienes y servicios normalizados son objetos de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados.

¹²⁰ 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

¹²¹ Art.43, 44, 45 y 46, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹²² Art. 215, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹²³ Art.216, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

La actualización de proveedores así como la creación de categorías en el Catálogo Electrónico está a cargo del SERCOP quien elaborará la documentación necesaria para la publicación del proceso, los pliegos y etapas del procedimiento para la selección.^{124, 125, 126}

Dentro del catálogo electrónico se incluyen al catálogo dinámico inclusivo.

Catálogo Dinámico Inclusivo

Es el registro de bienes y servicios normalizados provenientes de micro y pequeñas empresas, artesanos o actores de la economía popular y solidaria publicados en el SOCE, para su contratación directa por parte de las entidades contratantes.¹²⁷

Podrán formar parte de éste Catálogo, las personas naturales o jurídicas, ya sea de manera individual o a través de asociaciones o consorcios legalmente constituidos o por compromiso de asociación o consorcios que estén habilitadas en el RUP.¹²⁸

El procedimiento para la catalogación de productos y selección se realizará a través de los siguientes mecanismos:

- Feria Inclusiva para selección de proveedores;
- Incorporación de nuevos productos en categorías existentes; e,
- Incorporación de nuevos proveedores en productos existentes.¹²⁹

Todo proceso de selección de proveedores determinará obligatoriamente el plazo de vigencia de los convenios marco derivados del mismo, el cual será de máximo dos años; el SERCOP de considerarlo pertinente, podrá ampliar por una sola vez el tiempo de vigencia del convenio marco hasta por seis (6) meses más.¹³⁰

¹²⁴ Art. 179, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹²⁵ Art. 181, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹²⁶ Art. 184, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹²⁷ Art. 225, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹²⁸ Art. 226, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹²⁹ Art. 233, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018

¹³⁰ Art. 234, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018

ii) SUBASTA INVERSA ELECTRÓNICA

El procedimiento de subasta inversa electrónica se realiza cuando las entidades contratantes requieren adquirir bienes y servicios normalizados cuya cuantía supere el monto equivalente al 0,0000002 del PIE¹³¹ y que no se puedan contratar a través del procedimiento de Compras por Catálogo Electrónico. En este tipo de contratación los proveedores de bienes y servicios equivalentes pujan hacia la baja el precio ofertado, en acto público o por medios electrónicos.

El proceso de calificación técnica de las ofertas presentadas conforme el RLOSNCP se realiza por la máxima autoridad o por la Comisión Técnica de la entidad contratante, según corresponda. Esta calificación evalúa que los proveedores hubieren cumplido las condiciones definidas en los pliegos, posterior a lo cual se dispone que los oferentes calificados presenten sus ofertas económicas iniciales a través del portal, mismas que deberán ser inferiores al presupuesto referencial, sin que se dé a conocer el nombre, ni el número de oferentes calificados, ni el monto de la oferta económica inicial.¹³²

Posteriormente, se procede a la puja con los oferentes interesados, señalando el día y hora de la convocatoria; la duración de la puja se establece en los pliegos y no podrá ser menor a quince (15) minutos ni mayor a sesenta (60) minutos contados a partir de la hora establecida en la convocatoria; el informe de resultados se publica en el portal.¹³³

En el caso de que exista una sola oferta técnica calificada, o si luego de ésta un solo proveedor habilitado presenta su oferta económica inicial en el portal, no se realiza la puja y en su lugar se efectuará la sesión única de negociación entre la entidad contratante y el oferente.¹³⁴ Para el proceso de negociación única, la entidad contratante debe disponer de información respecto de las condiciones de mercado del bien o servicio a adquirir, debiendo el oferente rebajar su oferta económica en al menos el cinco por ciento (5%) del presupuesto referencial.^{135, 136}

¹³¹ Aproximadamente USD 7.099,68 para el año 2020.

¹³² Art. 45, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹³³ Art.46, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹³⁴ Art.47, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹³⁵ Art.47, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹³⁶ Art. 48, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 17 de febrero de 2021.

Cabe anotar que para los procedimientos de Subasta Inversa Electrónica, el presupuesto referencial no será visible, sin embargo, las entidades deberán registrarlo al momento de la creación de dicho procedimiento en el SOCE.^{137, 138}

PROCEDIMIENTOS COMUNES EN BIENES Y SERVICIOS U OBRAS NO NORMALIZADOS

Bajo esta categoría de procedimientos se operan contrataciones de ínfima cuantía, menor cuantía, de cotización y de licitación.

i) ÍNFIMA CUANTÍA

El procedimiento de ínfima cuantía se realiza de forma directa con un proveedor seleccionado por la entidad contratante; cabe indicar que en este tipo de contratación el proveedor seleccionado puede no estar habilitado en el RUP, sin embargo, la entidad contratante observará que el mismo no se encuentre incurso en ninguna de las inhabilidades o prohibiciones para celebrar contratos con el Estado.¹³⁹ A continuación se detallan los casos en los cuales procede este tipo de contratación:

- 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 PIE del correspondiente ejercicio económico (USD 6.416,07 para el 2021), y cuya adquisición no haya sido planificada (para el caso de bienes);¹⁴⁰
- Los que no consten en el catálogo electrónico y cuya cuantía sea inferior a multiplicar el coeficiente 0,0000002;
- La contratación del servicio de provisión de seguros en cualquiera de sus ramas, siempre y cuando el presupuesto referencial de la prima correspondiente sea igual o menor al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,0000002 por el PIE vigente; y,¹⁴¹
- 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 0,0000002.¹⁴²

¹³⁷ Art. 265, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹³⁸ Art. 267, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹³⁹ Art. 60, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁴⁰ Art.330, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁴¹ Art. 332, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁴² Art.52.1, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

Respecto del número de oferentes, la Codificación del SERCOP determina que siempre que sea posible, se exhorta a las entidades contratantes a que cuenten con al menos tres (3) proformas previamente a definir el proveedor con quien se realizará la contratación por Ínfima Cuantía.¹⁴³

En ningún caso podrá contratarse servicios de consultoría a través del procedimiento de ínfima cuantía.¹⁴⁴

ii) MENOR CUANTÍA

El procedimiento de menor cuantía aplica para la contratación directa de *bienes y servicios no normalizados* u *obras*; en el primer caso, la entidad contratante deberá contar con al menos tres (3) proformas salvo manifiesta imposibilidad, mientras que en el segundo se adjudicará a un proveedor registrado en el RUP escogido por sorteo público entre los interesados en participar en dicha contratación.¹⁴⁵ El procedimiento de menor cuantía procederá en los siguientes casos:

- Las contrataciones de bienes y servicios no normalizados exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del PIE del correspondiente ejercicio económico (USD 6.416,07 para el 2021);
- Las contrataciones de obras cuyo presupuesto referencial sea inferior al 0,000007 del PIE (USD 224.562,54 para el 2021); y,
- Fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos, o en el caso que una vez aplicados éstos hubiesen sido declarados desiertos siempre que el presupuesto referencial sea inferior al 0,000002 del PIE.

Para el caso de contratación de bienes y servicios bajo esta modalidad, la entidad contratante, previa la realización del procedimiento, deberá realizar un proceso de identificación de las micro o pequeñas empresas o actores pertenecientes al sector de la economía popular y solidaria que provean los bienes y servicios requeridos y que pertenezcan a la localidad (parroquia rural, cantón o provincia) en donde se ejecutará el objeto de la contratación, a fin de constituir la lista de proveedores locales¹⁴⁶ con interés en participar;¹⁴⁷ en caso de que no existan proveedores de bienes y servicios de origen ecuatoriano interesados a nivel de parroquia rural, cantón o provincia que

¹⁴³ Art. 336, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁴⁴ Art. 334, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁴⁵ Art.51, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁴⁶ Serán considerados como proveedores locales para efectos de la aplicación de la contratación preferente, las personas naturales registradas en el RUP que tengan su domicilio al menos seis (6) meses, en la parroquia rural, cantón o provincia donde surte efectos el objeto de la contratación. En el caso de las personas jurídicas serán consideradas locales aquellas cuya oficina principal o matriz estén domiciliadas en la parroquia rural, cantón o provincia donde se destinen los bienes o se preste el servicio objeto de la contratación.

¹⁴⁷ Art.312, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

cumplan con lo señalado, el SOCE realizará invitaciones para manifestar interés a micro o pequeñas empresas o actores pertenecientes al sector de la economía popular y solidaria a nivel nacional.¹⁴⁸ Finalmente, si no es posible realizar la contratación con las categorías de empresas mencionadas, la entidad podrá seleccionar a un proveedor habilitado y registrado en el SOCE sin importar el tamaño ni la localidad.¹⁴⁹ En este proceso se establece que para el caso de los compromisos de asociación o consorcios, todos los asociados deberán estar domiciliados obligatoriamente en la parroquia rural, cantón o provincia donde se destinen los bienes o se presten los servicios y seguir los procedimientos establecidos para su adjudicación.^{150, 151}

De otra parte, para el caso de la contratación de ejecución de obra a través de menor cuantía, la LOSNCP establece que serán invitados al sorteo los profesionales y las micro y pequeñas empresas y artesanos, sectores de la economía popular y solidaria, de manera individual o asociativa, domiciliados en el siguiente orden: parroquia rural, cantón, provincia en que se ejecutará la obra y finalmente nacional.¹⁵²

iii) COTIZACIÓN

Este procedimiento prevé la invitación para presentar ofertas a cinco (5) proveedores elegidos mediante sorteo público, mismo que se lo realiza de forma aleatoria a través del Portal entre los proveedores que cumplan los parámetros de contratación preferente e inclusión;¹⁵³ si bien los cinco (5) proveedores no son los únicos que podrán presentar ofertas (puesto que se invitará a presentar ofertas a todos los proveedores inscritos en el RUP),¹⁵⁴ sí se determina en los pliegos un sistema de calificación, para lo cual se considerará: i) aquellos proveedores que sean invitados por sorteo obtendrán una puntuación adicional por el hecho de haber salido favorecidos; ii) los proveedores que tienen condición de preferencia establecidos en los pliegos y que no hayan sido invitados; y, iii) los proveedores habilitados en la correspondiente categoría en el RUP.¹⁵⁵ A continuación se detallan los casos en los que aplica la utilización de este procedimiento:

¹⁴⁸ Art. 316, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁴⁹ Art. 318, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁵⁰ Art. 314, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁵¹ ART. 321, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁵² Art. 52, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁵³ Art. 56, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁵⁴ Art. 50, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁵⁵ Art. 56, , Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.



- Si fuera imposible aplicar los procedimientos dinámicos, o en el caso que una vez aplicados éstos hubiesen sido declarados desiertos, siempre que el presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015 del PIE del correspondiente ejercicio económico (USD 64.160,73 y USD 481.205,45 en el año 2021);
- La contratación para la ejecución de obras cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000007 y 0,00003 (USD 224.562,54 y USD 962.410,90 en el año 2021); y,
- La contratación para la adquisición de bienes y servicios no normalizados exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial oscile entre 0,000002 y 0,000015.

Cabe puntualizar que en el procedimiento de cotización de obras, los requisitos referentes al personal técnico mínimo, experiencia y la metodología, son exigidos en los pliegos pero no son considerados como un parámetro de verificación de la oferta ni objeto de evaluación por puntaje; no obstante, la entidad contratante debe requerir que en la oferta se presente por parte del oferente un compromiso de cumplimiento de dichos parámetros.¹⁵⁶

Finalmente, se debe indicar que en este procedimiento serán considerados como proveedores locales para efectos de la aplicación de los márgenes de preferencia, las personas naturales que tengan su domicilio al menos seis (6) meses en la parroquia rural, cantón o provincia donde se ejecutará la obra, o que se destinen los bienes o se presten los servicios objeto de la contratación. En cuanto a las personas jurídicas, serán consideradas locales aquellas cuya oficina principal o matriz estén domiciliadas en la parroquia rural, el cantón, la provincia o la región donde se ejecutará la obra, se destinen los bienes, o se preste el servicio objeto de la contratación. Para el caso de los compromisos de asociación o consorcios, todos los asociados deberán estar domiciliados obligatoriamente en la parroquia rural, cantón o provincia donde se destinen los bienes, se presten los servicios, o se ejecute la obra.¹⁵⁷

iv) LICITACIÓN

Procede para la adquisición de bienes y servicios no normalizados u obras cuando no sea factible aplicar los procedimientos dinámicos; a continuación, se detallan los casos en los que aplica este tipo de procedimiento:

- Adquisición de bienes y servicios no normalizados, exceptuando los de consultoría, cuyo presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el PEI; y,
- Contratación de la ejecución de obras, cuando su presupuesto referencial sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,00003 por el PEI.¹⁵⁸

¹⁵⁶ Art. 305.1, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁵⁷ Art. 311, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁵⁸ Art.48, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

En este tipo de procedimiento, la evaluación de las ofertas técnicas y económicas se lo realiza a través de una Comisión Técnica creada para el efecto, que revisará que se cumplan los requisitos mínimos establecidos en los pliegos, incluidos los parámetros de calificación previstos en los mismos; la oferta ganadora será aquella que cumpla las mejores condiciones presentes y futuras en los aspectos técnicos, financieros y legales, sin que necesariamente sea la oferta con el precio más bajo.¹⁵⁹

Para el caso de Licitación de obras, el personal técnico, la experiencia mínima y la metodología, serán requisitos requeridos en los pliegos, pero no serán considerados como un parámetro de verificación de la oferta ni serán objeto de evaluación por puntaje.¹⁶⁰

PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Entre los procedimientos especiales previstos por la LOSNCP se encuentran: contratación integral por precio fijo, contrataciones por emergencia, y ferias inclusivas.

i) Contratación integral por precio fijo

Aplica para la celebración de contratos de obra, siempre y cuando se cumplan con los siguientes parámetros:

- Del análisis previo a la resolución de la máxima autoridad, resulta más ventajosa esta modalidad con respecto a la contratación por precios unitarios;
- Se tratare de la ejecución de proyectos de infraestructura en los que fuere evidente el beneficio de consolidar en un solo contratista todos los servicios de provisión de equipo, construcción y puesta en operación;
- El presupuesto referencial de dicha contratación sobrepase el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000007 por el monto del PIE del correspondiente ejercicio económico (USD 224.562,54 en el 2021); y,
- La entidad contratante cuente con los estudios completos, definitivos y actualizados.

En este tipo de procedimiento, la selección del contratista se realizará mediante los procedimientos de Cotización o Licitación, según corresponda al monto de la contratación, sin que se puedan aplicar procedimientos especiales o de excepción. Adicionalmente, se menciona que se prohíbe en esta

¹⁵⁹ Art. 49, 50 51, 52, 53, 54 y 55 Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁶⁰ Art. 298, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

clase de contratos la celebración de contratos complementarios, la inclusión de fórmulas de reajuste de precios, o cualquier otro mecanismo de variación de precios.^{161, 162}

ii) Contrataciones por emergencia

Este tipo de contrataciones se dan para atender las situaciones de emergencia, en los cuales la máxima autoridad de la entidad contratante deberá emitir la resolución en la cual se declare la emergencia respectiva para justificar la contratación.¹⁶³

Bajo este tipo de procedimiento, la entidad podrá contratar de manera directa las obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia, donde inclusive se podrá contratar con empresas extranjeras sin la necesidad de requerir los requisitos previos de domiciliación ni presentación de garantías, los cuales se cumplirán una vez suscrito el respectivo contrato. No se podrá contratar mediante este procedimiento: i) bienes, servicios o consultorías, ni tampoco obras, cuyo plazo de ejecución contractual se extienda más allá del tiempo previsto para la emergencia en la declaratoria; ii) contrataciones que se encontraban planificadas en la entidad, salvo que la contratación fuese estrictamente necesaria y tenga relación directa con la situación de emergencia, iii) las contrataciones realizadas bajo este procedimiento no serán usadas para solventar las omisiones o deficiencias en la planificación institucional.¹⁶⁴

Las contrataciones de emergencia deberán basarse en un análisis de la oferta existente en el mercado; en esta línea, se establece que con el objeto de conseguir mejores condiciones de contratación y aprovechar economías de escala, el ente u órgano central o rector podrá consolidar la demanda de todos los órganos u entidades desconcentrados, adscritos, descentralizados, autónomos o de otra naturaleza, con el fin de realizar de forma unificada un procedimiento de selección único.¹⁶⁵

Así también, se debe indicar que en las contrataciones de emergencia cuyo objeto sea la adquisición de bienes en el extranjero, y la importación la realice directamente la entidad contratante, no se

¹⁶¹ Art.53, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁶² Art.54, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁶³ Art. 6, numeral 31 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021, Situaciones de Emergencia: Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva.

¹⁶⁴ Art. 361.2, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁶⁵ Art. 361.3, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

requerirá de la verificación de no existencia de producción u oferta nacional, así como tampoco de la autorización de importación por parte del SERCOP.¹⁶⁶

En los procedimientos de contrataciones por emergencia le corresponde a la máxima autoridad de la entidad contratante realizar la calificación de proveedores, con el fin de verificar que cumplan con requisitos de idoneidad como son los de capacidad jurídica, económica y técnica. La máxima autoridad de la entidad contratante podrá considerar la participación en un procedimiento de emergencia de uno o varios proveedores idóneos para ejecutar el objeto del contrato.^{167, 168} Así también, se deberá verificar que la actividad económica u objeto social de los proveedores, personas naturales o jurídicas que participen en el procedimiento especial de emergencia esté relacionada con el objeto de la contratación.¹⁶⁹

Finalmente, cabe indicar que el plazo de duración de la declaratoria de emergencia no podrá ser mayor a sesenta (60) días, salvo que esté vigente un estado de excepción decretado por el Presidente de la República relacionado a la situación de emergencia, (en cuyo caso) el plazo de la declaratoria de emergencia estará supeditado a lo decretado por el Presidente.¹⁷⁰

iii) Ferias Inclusivas

Las ferias inclusivas son un procedimiento que se deberá utilizar preferentemente por toda entidad contratante, con el objeto de adquirir obras, bienes y servicios de producción nacional, catalogados o normalizados, no catalogados o no normalizados, servicios de construcción, reparación, refacción, remodelación, adecuación o mejora de una construcción o infraestructura ya existente.¹⁷¹ En este procedimiento únicamente podrán participar en calidad de proveedores los productores individuales, las organizaciones de la Economía Popular y Solidaria, las unidades económicas populares, los artesanos, o las micro y pequeñas unidades productivas.¹⁷²

En este tipo de procedimiento las ofertas que cumplan con las condiciones establecidas en el pliego serán puntuadas atendiendo los siguientes criterios de inclusión:¹⁷³

¹⁶⁶ Art. 361.4, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁶⁷ Art. 361.7, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁶⁸ Art. 361.5, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁶⁹ Art. 361.6, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁷⁰ Art. 361.1, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁷¹ Art. 338, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁷² Art.59.1, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁷³ Art. 345, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.



Asociatividad: se considerarán los siguientes puntajes de acuerdo a la condición jurídica de los oferentes:

Tabla N° 1: Condiciones preferenciales

Tipos de oferentes	Puntajes
Grupo 1: Organizaciones de la EPS, conformados por los sectores comunitarios, asociativos y cooperativas.	60
Grupo 2: Unidades económicas populares (persona natural).	10
Grupo 3: Artesanos.	25
Grupo 4: Micro y pequeñas unidades productivas.	5

Fuente: Registro Oficial No. 360 de 5 de noviembre de 2018.

Elaboración: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Criterios de igualdad: este parámetro permitirá priorizar la compra inclusiva a los oferentes que cuenten con miembros que acrediten los siguientes criterios de igualdad: intergeneracional, personas con discapacidades, beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano e igualdad de género. El puntaje máximo no excederá de veinte (20) puntos, sin perjuicio de que el oferente acredite más de un criterio de igualdad. Los criterios de discapacidad e igualdad de género otorgarán una puntuación adicional a la alcanzada por el oferente.

Intergeneracional: se otorgarán diez (10) puntos a los oferentes que tengan al menos el 4% de personas mayores de sesenta y cinco (65) años como socio o trabajador, con al menos seis (6) meses de antigüedad previo al lanzamiento de la feria inclusiva. Se otorgarán diez (10) puntos a los oferentes que tengan al menos el 4% de personas entre 18 y 29 años como socio o trabajador con al menos seis (6) meses de antigüedad previo al lanzamiento de la Feria.

Personas con Discapacidad: se otorgarán diez (10) puntos a los oferentes que cuenten con al menos el 4% de personas con discapacidad como socio o trabajador, con al menos seis (6) meses de antigüedad previo al lanzamiento de la Feria.

Beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano: se otorgarán cinco (5) puntos a los oferentes que cuenten con al menos el 4% de personas como socio o trabajador que reciban el Bono de Desarrollo Humano, con al menos seis (6) meses de antigüedad previo al lanzamiento de la Feria.

Igualdad de Género: se otorgarán cinco (5) puntos a los oferentes que estén conformados con al menos el 65% de mujeres, con al menos seis (6) meses de antigüedad previo al lanzamiento de la Feria.

Parámetros de calidad: la entidad contratante, al momento de elaborar el pliego, podrá establecer mecanismos de aseguramiento de calidad, tales como certificación de Buenas Prácticas de Manufactura, certificación INEN, entre otras certificaciones de calidad que se expidan para el efecto.

Se otorgará cinco (5) puntos adicionales sin perjuicio de que el oferente acredite más de un parámetro de calidad; estos parámetros servirán exclusivamente para otorgar puntos adicionales.

Adicionalmente a los procesos mencionados, el RLONSCP contempla los procedimientos de adquisición de bienes inmuebles y arrendamiento de bienes inmuebles los cuales se utilizan para la transferencia de dominio o arrendamiento de bienes inmuebles entre entidades del sector público.¹⁷⁴

PROCEDIMIENTOS DE CONSULTORÍA

Este tipo de procedimiento prevé la contratación de servicios profesionales especializados no normalizados, que tengan por objeto identificar, auditar, planificar, elaborar o evaluar estudios y proyectos de desarrollo, en sus niveles de pre factibilidad, factibilidad, diseño u operación. Comprende además, la supervisión, fiscalización, auditoría y evaluación de proyectos ex ante y ex post, el desarrollo de software o programas informáticos, así como los servicios de asesoría y asistencia técnica y consultoría legal que no constituya parte del régimen especial.

Para el caso de participación de consultores extranjeros, sean estas personas naturales o jurídicas, se limitará a los servicios, campos, actividades o áreas en cuyos componentes parcial o totalmente no exista capacidad técnica o experiencia de la consultoría nacional certificadas por el SERCOP.¹⁷⁵

Los procedimientos de consultoría se realizarán mediante las siguientes formas:

i) Contratación directa

Procede cuando el presupuesto referencial del contrato sea inferior o igual al valor que resultare de multiplicar el coeficiente 0,000002 por el monto del PIE del correspondiente ejercicio económico (USD 6.416,07 en el 2021). En estos casos, la entidad requirente procederá a contratar de manera directa, para lo cual se seleccionará e invitará a un consultor habilitado en el RUP que reúna los requisitos previstos en los pliegos.

La entidad contratante remitirá al consultor invitado los pliegos de la consultoría que incluirán los formatos de información, posterior a lo cual el consultor entregará su oferta técnico-económica en un término no mayor a seis (6) días contados a partir de la fecha en que recibió la invitación. Finalmente, la máxima autoridad (o su delegado) realizarán la evaluación, negociación y adjudicación sobre la base de los pliegos en un término no mayor a tres (3) días.¹⁷⁶

¹⁷⁴ Arts. 61 y 64, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁷⁵ Art.37, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁷⁶ Art. 36, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.



ii) Contratación por lista corta

Este procedimiento se aplica cuando el presupuesto referencial del contrato supere el establecido para contratación directa y sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del PIE correspondiente al ejercicio económico (USD 481.205,45 en el año 2021).¹⁷⁷ En este caso, la entidad contratante escogerá e invitará a través del SOCE a un máximo de seis (6) y un mínimo de tres (3) consultores registrados en el RUP para que presenten sus ofertas técnicas y económicas.¹⁷⁸

Una vez que los consultores presenten la propuesta económica, la entidad procederá con la evaluación de la propuesta técnica; las propuestas deberán alcanzar el puntaje mínimo de setenta (70) puntos para acceder a la evaluación de la propuesta económica, caso contrario, serán descalificadas y rechazadas en esta etapa.¹⁷⁹

La asignación de puntajes de las ofertas económicas de los consultores que hayan alcanzado el puntaje mínimo en la calificación de la oferta técnica se realizará mediante la aplicación de una relación inversamente proporcional a partir de la oferta económica más baja, en donde la totalidad del puntaje será cien (100) puntos.¹⁸⁰

iii) Contratación por concurso público

Este procedimiento de contratación aplica cuando el presupuesto referencial del contrato sea igual o superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,000015 por el monto del PIE,¹⁸¹ en este caso, la entidad contratante realizará la convocatoria pública a través del SOCE para que los interesados presenten sus ofertas. Los procedimientos de contratación por concurso público incluirán las siguientes etapas: calificación, selección, negociación y adjudicación.

Con los resultados finales de la evaluación, la Comisión Técnica negociará con el oferente calificado en primer lugar los aspectos técnicos, contractuales y los ajustes de la oferta técnica y económica en comparación con lo requerido en los pliegos. De llegarse a un acuerdo, se procederá a la suscripción del acta de negociación.

Por último, los aspectos evaluados y ponderados en la precalificación así como los resultados y puntajes de la misma, no serán considerados para la fase de calificación de propuestas técnicas. En

¹⁷⁷ Art. 40, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

¹⁷⁸ Art. 37, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁷⁹ Art. 279, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁸⁰ Art. 282, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁸¹ Art.40, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

consecuencia, todos los consultores precalificados estarán en iguales condiciones de participación para la fase de calificación.¹⁸²

4.4.2 Régimen especial

Dentro del régimen especial se enmarcan las contrataciones que no son concursables, es decir, se procede con la contratación directa de acuerdo a la naturaleza de la misma; si bien debido a la naturaleza de estas contrataciones existen particularidades en su proceso, en caso de que no se describa o detalle algún procedimiento o acción concreta que sean indispensables realizar para la contratación de bienes, obras o servicios en este régimen, se observará de forma supletoria los procedimientos o disposiciones establecidos en el Régimen Común de la Ley.¹⁸³ Cabe mencionar que las contrataciones bajo régimen especial deberán identificarse como tales en el plan anual de contrataciones (PAC) de la correspondiente entidad. A continuación, se detallan los procedimientos establecidos bajo este régimen.

ADQUISICIÓN DE FÁRMACOS

El procedimiento de adquisición de fármacos aplica para las entidades contratantes que pertenecen a la Red Pública Integral de Salud (RPIS). Cabe mencionar que la normativa establece que de forma previa y obligatoria a la adquisición del fármaco o bien estratégico en salud, indistintamente del procedimiento de contratación a ser utilizado,¹⁸⁴ se debe realizar la contratación y disponibilidad del servicio de almacenamiento, distribución y entrega o dispensación de fármacos y bienes estratégicos en salud.¹⁸⁵ Respecto de la disposición mencionada, mediante oficio No. SERCOP-CGAJ-2021-0002-OF de 14 de enero de 2021 el SERCOP ha manifestado a la SCPM que no se ha contratado aún el operador logístico.

Así también, la normativa establece que las entidades contratantes que presten servicios de salud y se encuentren cubiertas por cualquiera de los Acuerdos Comerciales suscritos y vigentes, están obligadas a aplicar sus disposiciones, así como sujetarse a los principios de transparencia y trato justo, trato nacional o no menos favorable, imparcialidad, no discriminación a proveedores extranjeros, y publicación de la información, conforme lo prescrito en los referidos instrumentos internacionales.¹⁸⁶ En la sección siguiente se detallan las diferentes modalidades mediante las cuales se puede proceder con la adquisición de fármacos.

¹⁸² Art.41, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁸³ Art. 68, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁸⁴ Exceptuándose únicamente de este procedimiento el de ínfima cuantía

¹⁸⁵ Art. 379, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁸⁶ Art. 381, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

i) Compras directas (corporativa)

Este tipo de procedimiento prevé la adquisición directa de fármacos o bienes estratégicos en salud, por parte de las entidades contratantes que conforman la RPIS, a través del repertorio virtual para compras directas habilitado en el Portal;¹⁸⁷ para el efecto, será necesario que los fármacos a adquirir se encuentren dentro del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos vigente.

Las compras corporativas tienen como objeto conseguir mejores condiciones de contratación y aprovechar economías de escala. En este tipo de procedimiento, los proveedores que constan en el repertorio virtual para compras directas habilitado en el SOCE son seleccionados por las entidades involucradas conjuntamente con el SERCOP; una vez culminado el procedimiento de selección de proveedores, el SERCOP suscribirá un convenio marco, el cual no constituirá la compra del bien o servicio, sino únicamente dará el derecho y se configurará la obligación del proveedor seleccionado a constar en el repertorio virtual.¹⁸⁸

Culminado el proceso de selección, las compras se realizarán directamente en el repertorio virtual habilitado en el SOCE, desde el cual se generarán las órdenes de compras independientes y periódicas que constituirán la adquisición del bien o la contratación del servicio. En estos procesos, el SERCOP brindará asistencia técnica y administrará el repertorio virtual mencionado.

ii) Subasta inversa corporativa

Este procedimiento se utilizará por las entidades contratantes que conforman la RPIS conjuntamente con el SERCOP, para seleccionar a los proveedores de fármacos o bienes estratégicos en salud, conforme al siguiente protocolo:

- Las condiciones de los pliegos serán aprobadas de manera conjunta entre el SERCOP y los miembros de la RPIS;
- El SERCOP (en coordinación con la RPIS) expedirá la normativa necesaria para este procedimiento de selección de proveedores, y para la generación de órdenes de compra; y,
- Para la adquisición de fármacos por este procedimiento será necesario que los mismos se encuentren dentro del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos vigente.¹⁸⁹

En este tipo de procedimiento se deberá ajustar el cálculo del valor correspondiente a la adquisición de los fármacos o bienes estratégicos en salud a lo establecido en el numeral 2 del artículo 9 de la Codificación y Actualización de Resoluciones emitidas por el SERCOP, que trata sobre la elaboración de estudios de mercado, sin perjuicio de la aplicación de otros parámetros o metodologías que

¹⁸⁷ Art. 73, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁸⁸ Art. 78, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁸⁹ Art. 83, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

puedan ayudar en la determinación del precio.¹⁹⁰ Así también, en cuanto a los pliegos, los mismos deberán contener márgenes de preferencia aplicables a los oferentes considerados de origen nacional.¹⁹¹

En este tipo de procedimiento, los oferentes habilitados deberán enviar su oferta económica inicial a través del Portal (SOCE), la misma que deberá ser inferior al menos en un valor equivalente al determinado en los pliegos del procedimiento de selección,¹⁹² posterior a lo cual (de acuerdo con el cronograma establecido en el pliego) en los procesos en los que exista más de una oferta económica inicial los oferentes habilitados realizarán la puja hacia la baja, misma que siempre deberá ser inferior a su oferta económica inicial.¹⁹³

En caso de que no se cuente con el número mínimo de oferentes para realizar la puja, el Portal (SOCE) automáticamente reprogramará por una sola vez dicho acto dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes. Una vez efectuada la puja, se considerará ganador de la misma al oferente que presente la postura económica más baja, sea esta por puja o por oferta económica inicial.¹⁹⁴

En caso de que un solo oferente habilitado presente un oferta económica inicial, se realizará una sesión de negociación única, en la cual el proveedor deberá reducir al menos el 5% del valor del precio referencial unitario.¹⁹⁵

iii) Subasta Inversa Institucional

Procede la utilización del proceso de subasta inversa institucional para la contratación de fármacos y bienes estratégicos en salud (que consten dentro del Cuadro Nacional de Medicamentos Básicos vigente), siempre que los mismos no estén disponibles en el repertorio virtual; este procedimiento puede ser efectuado por las entidades contratantes que conforman la RPIS, de forma centralizada o de forma desconcentrada excepcionalmente, previa autorización del nivel central.

En este tipo de procedimiento la contratación deberá realizarse por ítems individuales, evitando la agrupación de distintos fármacos o bienes estratégicos en salud en un solo procedimiento, es decir, en el caso de los fármacos no se podrá incluir en un mismo procedimiento la contratación adicional de bienes estratégicos en salud, ni tampoco la contratación conjunta de varios fármacos que tengan

¹⁹⁰ Art. 416, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹¹ Art. 418, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹² Art. 424, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹³ Art. 424.1, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹⁴ Art. 424.2, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹⁵ Art. 424.3, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

distinto principio activo, concentración, forma farmacéutica o presentación;¹⁹⁶ así también, se establece que a más de los requisitos de carácter legal, económico y financiero, los pliegos deberán contener las fichas técnicas específicas sobre los fármacos o bienes estratégicos a contratar.¹⁹⁷

Este procedimiento en especial será utilizado de manera preferente para la adquisición de fármacos o bienes estratégicos en salud por las entidades contratantes del Estado que no forman parte de la RPIS, ya que estas entidades no podrán comprar por el repertorio virtual para compras directas habilitado en el Portal.¹⁹⁸

Adicionalmente, se establece que las entidades contratantes deberán garantizar que se apliquen condiciones de participación equitativas a todos los oferentes, a fin de que se cuente con mayor participación, y por tanto, se realicen mayor número de pujas.

iv) Licitación Corporativa

La Licitación Corporativa es el procedimiento por medio del cual procede la selección de proveedores de prestación de servicios de almacenamiento, distribución y entrega o dispensación de fármacos y otros bienes estratégicos en salud, mismo que utilizarán las entidades contratantes que conforman la RPIS conjuntamente con el SERCOP, para lo cual, las condiciones de los pliegos serán aprobadas de manera conjunta por estas dos instancias.

El SERCOP, en coordinación con la RPIS, expedirá la normativa necesaria para el procedimiento de selección de proveedores y para la generación de órdenes de adquisición electrónica;¹⁹⁹ así también, el SERCOP, en conjunto con las entidades contratantes de la RPIS, podrán socializar las necesidades institucionales y modelo de gestión propuesto correspondiente a la Licitación Corporativa.

Como parte de los mecanismos de diálogo competitivo, los potenciales proveedores (entendidos como operadores económicos de probada notoriedad, experiencia y probidad en el mercado) podrán efectuar, en conjunto con los subsistemas de salud de la RPIS, visitas técnicas *in situ* a las instalaciones de los establecimientos de salud a nivel nacional. Una vez concluidas dichas visitas, los potenciales proveedores podrán presentar comentarios o aportes que consideren pertinentes, los cuales permitirán al SERCOP y a las entidades contratantes de la RPIS desarrollar los términos de referencia de la Licitación Corporativa.²⁰⁰

¹⁹⁶ Art. 424,72, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹⁷ Art. 85.3, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

¹⁹⁸ Art. 424,71, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

¹⁹⁹ Art. 85.1, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁰⁰ Art. 424.29, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

En este tipo de procedimiento, los términos de referencia serán elaborados por los subsistemas de la RPIS, con apoyo del SERCOP.²⁰¹ Por su parte, el cálculo del valor correspondiente al servicio de almacenamiento, distribución y entrega o dispensación de fármacos y bienes estratégicos en salud deberá ser determinado por el SERCOP, para lo cual deberá realizarse un estudio de mercado sin perjuicio de aplicar otros parámetros o metodologías que se considere necesarias, para ayudar a la determinación de precios referenciales.²⁰²

Una vez culminado el proceso el proveedor adjudicado que cumpla con los requisitos para la firma del convenio marco corporativo se procederá con la suscripción del mismo; cabe señalar que los precios que se ofertaron y se adjudicaron al operador logístico se mantendrán durante el tiempo de vigencia del convenio marco corporativo.^{203,204}

v) Ínfima Cuantía

El procedimiento de ínfima cuantía se utilizará para la adquisición de fármacos y bienes estratégicos en casos excepcionales y debidamente justificados, siempre que el bien no esté disponible en el repertorio virtual para compras directas habilitado en el Portal²⁰⁵ y que la cuantía del proceso sea igual o menor a multiplicar el coeficiente 0.0000002 del PIE. A continuación, se listan las circunstancias debidamente justificadas y excepcionales bajo las cuales procede la utilización de este procedimiento:

- La adquisición de tales bienes no haya sido contempladas en la planificación de la entidad contratante; y,
- No constituyan un requerimiento constante y recurrente durante el ejercicio fiscal, que pueda ser consolidado para constituir una sola contratación.²⁰⁶

Para la ejecución de este procedimiento, la entidad contratante (utilizando medios electrónicos) invitará a participar del proceso de contratación a varios proveedores sean personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, así como aquellas que conformen asociaciones o consorcios. La

²⁰¹ Art. 424.31, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁰² Art. 424.32, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁰³ Art. 424.48, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁰⁴ Art. 424.57, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁰⁵ Art. 85.4, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁰⁶ Art. 424.81, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

invitación deberá incluir las especificaciones técnicas del fármaco o bien estratégico en salud a adquirirse.²⁰⁷

Los proveedores que tengan interés en participar, deberán presentar de manera obligatoria el certificado de registro sanitario emitido por la ARCSA; cabe indicar que para este tipo de procedimiento no es necesario que el proveedor esté registrado ni habilitado en el RUP.

Previo a la contratación, las entidades contratantes deberán contar con al menos tres proformas para definir el proveedor con quien se realizará la adquisición del fármaco o bien estratégico en salud.²⁰⁸

vi) Proveedor único

Se aplicará este procedimiento exclusivamente para la contratación de fármacos cuando el fabricante o proveedor sea único en el mercado para algún tipo de fármaco, particular que será verificado por la entidad contratante en el estudio de mercado, siempre que el mismo no esté disponible en el repertorio virtual para compras directas habilitado en el Portal.²⁰⁹

Es indispensable que la entidad contratante justifique y motive debidamente la aplicación de este procedimiento, cabe indicar que es la autoridad sanitaria nacional quien definirá a través de su normativa secundaria las condiciones para que un proveedor sea considerado como exclusivo.²¹⁰

vii) Adquisición a través de organismos o convenios internacionales

Para este tipo de contrataciones se seguirá el procedimiento establecido por dichos organismos o convenios, privilegiando éstos por sobre los procedimientos nacionales de adquisición de bienes, siempre y cuando su adquisición optimice el gasto público y garantice la calidad, seguridad y eficacia de los bienes a adquirirse.²¹¹

viii) Importación directa

Cuando se requieran medicamentos para tratamientos especializados que no consten en el repertorio de medicamentos y no estén disponibles en el país, la máxima autoridad de la entidad

²⁰⁷ Art. 424.83, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁰⁸ Art. 424.84, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018

²⁰⁹ Art. 85.5, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²¹⁰ Art. 424.86, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²¹¹ Art. 85.6, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.



contratante solicitará autorización para importación directa a la Autoridad Sanitaria Nacional, quien la concederá previa evaluación de los justificativos clínicos terapéuticos.²¹²

En este tipo de contratación, de no existir procedimientos establecidos para la adquisición, se procederá de conformidad a las normas legales del país en que se contraten los fármacos o bienes estratégicos en salud o a las prácticas comerciales o modelos de negocios de aplicación internacional, o (de ser necesario) se suscribirá previamente los convenios procedimentales respectivos.²¹³

Así también, se establece que será la máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado quien solicitará la correspondiente autorización de importación a la ARCSA, siempre y cuando el fármaco a importarse no cuente con el respectivo registro sanitario nacional.²¹⁴ En este caso, la entidad contratante estará exenta de cumplir con el procedimiento de certificación de producción nacional y autorización de importaciones por parte del Estado.²¹⁵

SEGURIDAD INTERNA Y EXTERNA DEL ESTADO

Bajo este procedimiento se gestionan las contrataciones de bienes, obras y servicios, incluidos los de consultoría calificados por el Presidente de la República como necesarias para la seguridad interna y externa del Estado, cuya ejecución está a cargo de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional. Por tratarse de un procedimiento para la seguridad interna y externa, su trámite debe ser llevado con absoluta confidencialidad y reserva, por tanto, no será publicado en el Portal.²¹⁶

COMUNICACIÓN SOCIAL

Este procedimiento se utiliza para la contratación de estudios para la determinación de estrategias comunicacionales, información, productos, servicios y actividades destinadas a la información de las acciones del Gobierno Nacional o de las entidades contratantes, para lo cual, se establecen los siguientes mecanismos:

i) Contratación Directa

Se encuentran sujetos a contratación directa los estudios para la formulación de estrategias comunicacionales y de información orientada a generar criterios de comunicación, información,

²¹² 85.7 Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²¹³ Art.85.8, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²¹⁴ Art. 494.94, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²¹⁵ Art. 424.94, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²¹⁶ Art. 86 y 87, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.



imagen y publicidad comunicacional, comprendiendo estos estudios en sondeos de opinión, determinación de productos comunicacionales, medios, servicios, y similares. Por excepción, en casos considerados como urgentes, si la unidad responsable considera que la contratación debe efectuarse de forma directa, esto se hará constar en la respectiva resolución.²¹⁷

ii) Contratación por proceso de selección

En el caso de que la entidad contratante optare por contratar productos y servicios comunicacionales a través de un proceso de selección, se procederá a invitar directamente al menos a (3) tres proveedores y máximo (5) cinco inscritos en el RUP, para lo cual, se aplicará criterios de valoración previstos en los pliegos; posteriormente, se seleccionará a la oferta que más convenga a los intereses institucionales.²¹⁸

ASESORÍA Y PATROCINIO JURÍDICO

i) Asesoría y patrocinio

Para este tipo de contrataciones, a más de las señaladas en normas comunes en los pliegos, se deberá describir las características del perfil profesional requerido y enviar la invitación al proveedor previamente seleccionado, explicando en términos generales el objeto de la invitación, para posteriormente suscribir un convenio de estricta confidencialidad.²¹⁹

ii) Consultas puntuales y específicas

Bajo esta figura se podrá obtener la prestación de servicios de asesoría jurídica para la absolución de consultas puntuales, siempre que éstas tengan un presupuesto estimado que no supere en el año por cada proveedor el valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.0000005 por el PIE.²²⁰

OBRAS ARTÍSTICAS, LITERARIAS O CIENTÍFICAS

Para este tipo de contrataciones, la entidad contratante debe justificar la necesidad de la contratación y seguir los procedimientos establecidos.²²¹ En estas contrataciones, las garantías

²¹⁷ Art. 89, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²¹⁸ Art. 90, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²¹⁹ Art. 92, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²²⁰ Art. 92, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²²¹ Art. 93, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

podrán ser otorgadas de forma personal, mediante pagarés o letras de cambio endosados por valor en garantía o fianzas personales del contratista.²²²

REPUESTOS O ACCESORIOS

Este procedimiento se aplica para las contrataciones de repuestos o accesorios requeridos por las entidades para el mantenimiento, reparación o repotenciamiento de equipos y maquinarias de su propiedad, pudiendo incluir el servicio de instalación, soporte técnico y mantenimiento post venta, siempre que los mismos no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico del Portal. En esta modalidad de contratación se propenderá a que la adquisición se realice con el fabricante o distribuidores autorizados, evitando que existan intermediarios.^{223 224}

TRANSPORTE DE CORREO INTERNO E INTERNACIONAL

Para las contrataciones de transporte de correo interno e internacional requeridas por las entidades públicas con empresas de correos rápidos o *Courier*, se deberá enviar una invitación directa a los proveedores seleccionados, que serán mínimo dos (2) y máximo cinco (5), haciendo referencia a la información que haya sido publicada en el Portal.²²⁵

ENTIDADES PÚBLICAS Y SUBSIDIARIAS

Se sujetarán a este procedimiento las contrataciones que celebren las entidades del Estado, subsidiarias y aquellas cuyo capital suscrito pertenezca por lo menos en cincuenta por ciento (50%) a entidades de derecho público.^{226,227}

²²² Art. 93-A, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²²³ Art. 94, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²²⁴ Art. 95, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021, Para los procesos de adquisición de bienes y servicios únicos en el mercado y que tiene un solo proveedor, se observará el mismo procedimiento previsto en la sección VII del Reglamento, que impliquen la contratación del desarrollo o mejora de tecnologías ya existentes en la entidad contratante, o la utilización de patentes o marcas exclusivas o tecnologías que no admitan otras alternativas técnicas.

²²⁵ Art. 97, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²²⁶ Art. 98, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²²⁷ Art. 99, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

Las contrataciones que celebren el Estado o las entidades y empresas públicas de los Estados de la Comunidad Internacional se realizarán de conformidad con los términos y condiciones constantes en los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales.²²⁸

INSTITUCIONES FINANCIERAS Y SEGUROS DEL ESTADO

Las contrataciones relacionadas con las Instituciones financieras y seguros del Estado relacionadas con el giro específico de sus negocios, que conlleven procesos de contratación de bienes, obras y servicios (incluidos los de consultoría, en las que el Estado o sus Instituciones son accionistas únicos o mayoritarios), y que se encuentran reguladas por la Ley General de Instituciones del Sistema Financiero, Ley General de Seguros y demás disposiciones legales y autorizadas por la Superintendencia de Bancos y Seguros, no estarán sujetas a las normas contenidas en la LOSNCP y su Reglamento.

De otra parte, las contrataciones distintas al giro específico del negocio se deberán llevar a cabo siguiendo los procedimientos generales o especiales contemplados en su normativa propia y específica.²²⁹

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR (BCE)

La contratación de los servicios que requiera el BCE para coadyuvar a la inversión de la reserva, gestión de la posición de activos y pasivos externos, del oro monetario y no monetario, y a la sostenibilidad del sistema monetario, se someterán al régimen especial.²³⁰

OTRAS CONTRATACIONES POR RÉGIMEN ESPECIAL

i) Instituciones de educación superior públicas

Se realizarán bajo régimen especial los procesos de contratación directamente relacionados con actividades tendientes a la investigación científica, procesos investigativos pedagógicos y el desarrollo tecnológico, que se realice con proveedores nacionales o extranjeros, cuyo presupuesto referencial sea mayor al coeficiente 0,0000002 por el monto del PIE, y que sea efectuado por:

- Universidades y escuelas politécnicas públicas;
- Institutos superiores técnicos, tecnológicos, pedagógicos y de artes públicas;
- Conservatorios superiores públicos; y,

²²⁸ Art. 100, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²²⁹ Art. 101 y Art. 102, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²³⁰ Art. 37, Código Orgánico Monetario y Financiero, Registro Oficial Suplemento No. 332 de 12 de septiembre de 2014.

- Institutos públicos de investigación.²³¹

En estos procedimientos de contratación cada entidad contratante establecerá la reglamentación del procedimiento interno correspondiente para la fase preparatoria, procurando la aplicación de los principios determinados en el artículo 4 de la LOSNCP. La reglamentación deberá ser expedida por la máxima autoridad o el delegado de la entidad contratante; cabe señalar que el SERCOP en cualquier momento podrá efectuar observaciones y recomendaciones de cumplimiento obligatorio a la mencionada reglamentación.²³²

Así también, se establece que, con el objeto de conseguir mejores condiciones de contratación y aprovechar economías de escala, dos o más de las entidades sujetas a este régimen podrán firmar convenios interinstitucionales a fin de realizar en forma conjunta un procedimiento de selección único para la adquisición de bienes o prestación de servicios.²³³

4.5 Normas y procedimientos comunes en la contratación pública

En la sección a continuación se presentan las normas comunes para el tratamiento de los procesos de contratación pública que se enmarcan en Régimen Común y Especial para la ejecución de obras, adquisición de bienes y prestación de servicios, así como aquellos procesos de contratación con financiamiento de préstamos externos o cooperación internacional. Para un mejor entendimiento, se ha agrupado la normativa aplicable conforme las siguientes categorías: i) proveedores; ii) gestión de contratos; iii) trato preferencial; iv) procedimiento de selección; v) reclamaciones; y, vi) tiempos por tipo de procedimiento.

4.5.1 Proveedores

Como se ha indicado con anterioridad, los proveedores son las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, que se encuentran inscritas en el RUP, habilitados para proveer bienes, ejecutar obras y prestar servicios, incluidos los de consultoría requeridos por las entidades contratantes. Entre los requisitos de cumplimiento obligatorio que las entidades contratantes deberán exigir y verificar a sus proveedores se encuentran los siguientes:

i) Experiencia técnica del oferente

Para la evaluación de la experiencia técnica del oferente en procedimientos de contratación igual o inferiores a USD 500.000,00 (quinientos mil dólares), la entidad contratante deberá considerar: i) la experiencia de una persona jurídica podrá ser acreditada a través de una tercera persona natural, siempre y cuando ésta se encuentre en relación de dependencia por un tiempo no menor a doce (12) meses consecutivos a partir de la presentación de la oferta; ii) en el caso que la persona jurídica

²³¹ Art. 431.1, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²³² Art. 431.2, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²³³ Art. 431.3, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

posea un tiempo de constitución menor a doce (12) meses, podrá ser acreditada por sus accionistas, representante legal o personal en relación de dependencia.²³⁴

ii) Tiempo de existencia legal de personas jurídicas

Para procedimientos de contratación cuyo presupuesto referencial sea igual o inferior a USD 500.000,00 (quinientos mil dólares), no habrá tiempo de existencia legal mínimo requerido. Para las contrataciones que sobrepasen el presupuesto mencionado, el tiempo será mínimo de (3) tres años.²³⁵

iii) Patrimonio personas jurídicas

La entidad contratante verificará que el patrimonio sea igual o superior a la relación con el presupuesto referencial del procedimiento de contratación, en función del tipo de contratación que vaya a realizarse. En aquellos casos que el contrato sea de tracto sucesivo, y que el plazo de ejecución del mismo sea superior a (1) un año, el patrimonio que la entidad contratante exija a los oferentes participantes será el monto correspondiente al valor del presupuesto referencial.²³⁶

iv) Asociaciones como proveedores

Tratándose de asociaciones y consorcios que se conformen para participar en procedimientos de contratación pública, todos los socios o partícipes deberán estar habilitados en los códigos CPC objeto del procedimiento; bajo ningún concepto se permitirá que un socio o partícipe intervenga en la ejecución de un código CPC que no corresponda a su actividad económica u objeto social.²³⁷

Las entidades contratantes, al evaluar las ofertas presentadas como consorcios o asociaciones o compromisos de asociación o consorcio, en cuanto a la experiencia deberán evaluarlas por la suma de las experiencias de los partícipes.²³⁸

v) Otros requisitos

Las entidades contratantes deberán requerir obligatoriamente en los pliegos de cada procedimiento de contratación la determinación de la identidad de los accionistas, partícipes o socios mayoritarios de cada uno de los oferentes que sean personas jurídicas, con el fin de transparentar la estructura

²³⁴ Art.65, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²³⁵ Art.65, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²³⁶ Art.65, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²³⁷ Art. 24.2, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²³⁸ Art. 34, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

de propiedad a nivel de personas naturales.²³⁹ La conexión o vinculación de ofertas, ya sea de forma explícita o en forma oculta con otras ofertas, personas, compañías o grupos participantes en un procedimiento de contratación, se encontrará definida en la metodología que para el efecto emita el SERCOP.

Adicionalmente la Codificación establece que las ofertas de los participantes deben ser presentadas de manera independiente y sin conexión o vinculación con otras ofertas, personas, compañías o grupos participantes en dicho procedimiento, ya sea de forma explícita o en forma oculta. En caso de identificarse la existencia de vinculaciones o conexiones con otras ofertas, personas, compañías o grupos participantes en dicho procedimiento, ya sea de forma explícita o en forma oculta, estas serán descalificadas de manera automática.^{240,241}

vi) Garantías

En los diferentes procesos de contratación pública y de acuerdo a la fase de ejecución, los contratistas podrán rendir las siguientes garantías:

1. Garantía incondicional, irrevocable y de cobro inmediato otorgada por un banco o institución financiera establecida en el país.
2. Fianza instrumentada en una póliza de seguros, incondicional e irrevocable, de cobro inmediato emitida por una compañía de seguros establecida en el país.
3. Primera hipoteca de bienes raíces, la misma que se otorgará siempre que el monto de la garantía no exceda del sesenta (60%) por ciento del valor del inmueble hipotecado, según el correspondiente avalúo catastral.
4. Depósitos de bonos del Estado de las municipalidades y de otras instituciones del Estado, certificaciones de la Tesorería General de la Nación, cédulas hipotecarias, bonos de prenda, notas de crédito otorgadas por el SRI, o valores fiduciarios que hayan sido calificados por el Directorio del BCE.
5. Certificados de depósito a plazo que sean emitidos por una institución financiera endosados por valor en garantía a la orden de la entidad contratante y cuyo plazo de vigencia sea mayor al estimado para la ejecución del contrato.²⁴²

Para los casos de procesos de subasta inversa corporativa (además de las garantías que prevé la Ley), el RLOSNCP establece que el oferente que ocupe el primer lugar de la puja (o con el que vaya a realizar una negociación) entregue a favor del SERCOP una garantía incondicional irrevocable y de

²³⁹ Art.61 Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁴⁰ Art. 64.2, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁴¹ La disposición contenida en el artículo 64.2 en la Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública fue agregada el 01 de marzo de 2017.

²⁴² Art.73 Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

cobro inmediato por el cumplimiento de requisitos otorgado por una institución financiera por un monto equivalente al 1% del presupuesto referencial del procedimiento de selección.²⁴³

4.5.2 Gestión de contratos

Los procedimientos para la adquisición de bienes, servicios u obras de construcción, conforme la normativa, se desarrollan generalmente en las siguientes cuatro (4) fases: i) preparatoria; ii) precontractual; iii) contractual; y, iv) entrega del bien servicio u obra. En el gráfico a continuación se detallan las fases y sus principales actividades. El detalle de las actividades de cada fase se amplía más adelante.

Gráfico No. 2: Cadena de valor del proceso de Contratación Pública²⁴⁴



Fuente: LOSNCP

Elaboración: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

FASE PREPARATORIA

El procedimiento para la adquisición de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, da inicio con la elaboración del PAC por parte de las entidades contratantes; así también, en esta fase las entidades contratantes deberán verificar la disponibilidad presupuestaria. Adicionalmente, les corresponde en esta fase la elaboración de los estudios y diseños del caso, y del análisis de desagregación tecnológica o de compra de inclusión.^{245, 246}

²⁴³ Art. 84, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁴⁴ Para una mejor comprensión del proceso de contratación, en el gráfico se ha separado de la fase contractual la suscripción de la entrega del bien, servicio u obra.

²⁴⁵ Art.22, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

²⁴⁶ Art.23, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

Para evidenciar el desarrollo de las actividades en la fase preparatoria, las entidades contratantes (según corresponda) deberán subir en el SOCE, entre otros, principalmente los siguientes documentos:

- **Estudios, diseños o proyectos:** Previo al inicio del procedimiento precontractual, de acuerdo a la naturaleza de la contratación, la entidad deberá contar con los estudios y diseños completos, definitivos y actualizados, planos y cálculos y/o especificaciones técnicas, debidamente aprobados por las instancias correspondientes.²⁴⁷
- **Estudio de mercado para la definición de presupuesto referencial:** Este documento deberá contener las siguientes consideraciones mínimas: 1. Análisis del bien o servicio a ser adquirido y sus características técnicas; 2. Considerar los montos de adjudicaciones similares realizadas en los últimos dos años, previos a la publicación del proceso tanto de la entidad contratante como de otras instituciones; 3. Tomar en cuenta la variación de precios locales o importados, según corresponda; de ser necesario, se deben traer los montos a valores presentes considerando la inflación (nacional e/o internacional); y, 4. Siempre que sea posible, se exhorta a las entidades contratantes a que cuenten con al menos tres proformas.²⁴⁸
- **Estudio de desagregación tecnológica:** Los estudios y diseños incluirán obligatoriamente como condición previa a su aprobación e inicio del proceso contractual, el análisis de desagregación tecnológica o de Compra de Inclusión (según corresponda), los que determinarán la proporción mínima de participación nacional o local de acuerdo a la metodología y parámetros determinados por el Servicio Nacional de Contratación Pública.²⁴⁹

FASE PRECONTRACTUAL

En esta fase, las entidades contratantes deben obtener la siguiente documentación para seguir en el proceso previo a la adjudicación: a) certificación presupuestaria; b) informe de pertinencia y favorabilidad emitido por la CGE; c) convocatoria o invitación para participar en el procedimiento; d) pliegos y resolución de aprobación del mismo emitido por la entidad contratante; e) acta de resolución de preguntas, respuestas y aclaraciones; f) recepción de ofertas presentadas; g) acta de apertura de las ofertas; h) informe de evaluación de las ofertas; i) cuadro resumen de calificación de las ofertas; j) informe de la Comisión Técnica en el cual se recomiende la adjudicación o

²⁴⁷ Art.23, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

²⁴⁸ Art 9, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁴⁹ Art.23, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021

declaratoria de desierto; k) garantías requeridas para la firma del contrato; l) resoluciones de cancelación o declaratoria de procedimiento desierto; y m) gestión de reclamos y recursos.²⁵⁰

A continuación se amplía la información de algunas de las actividades más relevantes en esta fase.

Elaboración de pliegos: Estos documentos contendrán toda la información técnica, económica y legal requerida en un proceso como planos, estudios, especificaciones técnicas, condiciones económicas, legales y contractuales. Así también, contendrán las preguntas, aclaraciones, respuestas y modificaciones en caso de existir.²⁵¹

La entidad elaborará los pliegos para cada contratación, para lo cual deberá observar los modelos elaborados por el SERCOP. Los pliegos no podrán afectar el trato igualitario que las entidades deben dar a todos los oferentes ni establecer diferencias arbitrarias entre éstos; tampoco podrán exigir especificaciones, condicionamientos o requerimientos técnicos que no puedan ser cumplidos por la industria nacional, salvo justificación funcional.²⁵²

Comisiones técnicas: La conformación de comisiones técnicas procederá en la realización de concursos públicos, contratación por lista corta, subasta inversa,²⁵³ licitaciones y cotizaciones; cada comisión tomará a cargo y responsabilidad el llevar adelante los procesos previstos para cada concurso de conformidad con los pliegos aprobados para el efecto.²⁵⁴

Los informes de la Comisión Técnica serán dirigidos a la máxima autoridad e incluirán el análisis del proceso y la recomendación expresa de adjudicación o declaratoria del proceso.²⁵⁵

Preguntas y respuestas: Durante esta etapa los proveedores podrán formular preguntas sobre el contenido de los pliegos. Así también, la máxima autoridad de la entidad contratante, su delegado, o la comisión técnica, a través de aclaraciones podrán modificar los pliegos, siempre que no alteren el objeto del contrato y el presupuesto referencial de los mismos.²⁵⁶

²⁵⁰ Art 9, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁵¹ Art.31, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

²⁵² Art. 20, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁵³ Cuyo presupuesto referencial sea superior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0.000002 por el monto del PIE

²⁵⁴ Art. 42, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

²⁵⁵ Art. 18, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁵⁶ Art. 21 y Art.22, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

Convalidación de errores: Durante esta etapa, si bien los oferentes no podrán modificar las ofertas previamente presentadas, si las mismas presentaren errores de forma, dichas ofertas podrán ser convalidadas por el oferente a pedido de la entidad contratante dentro de los términos establecidos.²⁵⁷ Para el efecto, se considera como errores de forma o de naturaleza convalidables los siguientes:²⁵⁸

- Cuando la información documental haya existido con anterioridad a la fecha límite de presentación de las ofertas;
- Las inconsistencias establecidas entre la información registrada en el formulario de la oferta con relación a los documentos de soporte;
- La documentación que haya sido adjuntada como soporte de la oferta, pero que no conste expresamente señalada en el formulario; y,
- Las aclaraciones, ampliaciones o precisiones requeridas respecto de una determinada condición cuando las mismas sean consideradas incompletas, poco claras, o incluso contradictorias con respecto a otra información dentro de la misma oferta.

De otra parte se establecen como errores no convalidables, los siguientes:²⁵⁹

- La omisión de la firma en el formulario de la oferta;
- La alteración o modificación del contenido de la carta de presentación y compromiso o de cualquier otro numeral del formulario, de tal manera que se pueda entender la existencia de una oferta condicional;
- La no presentación de cualquiera de los numerales del formulario de la oferta;; y
- La omisión o incumplimiento de cualquiera de los requisitos exigidos en el pliego.

Cabe señalar que los errores aritméticos no serán materia de convalidación de la oferta económica, sino de corrección por parte de la entidad contratante; cuando en las ofertas se detectare errores aritméticos relativos a los precios totales previstos en la tabla de cantidades y precios o cantidades requeridas, será la máxima autoridad o su delegado o la Comisión Técnica (según corresponda) quien efectuará la corrección de la oferta. En ningún caso se podrán modificar el precio unitario ofertado.²⁶⁰

FASE CONTRACTUAL Y DE EJECUCIÓN

En esta fase, la entidad contratante (una vez seleccionado el proveedor adjudicado) deberá generar y subir al SOCE, entre otros, principalmente los siguientes documentos: contratos suscritos entre la

²⁵⁷ Art. 23, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁵⁸ Art. 157, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁵⁹ Art. 158, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁶⁰ Art. 159, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

entidad contratante y el proveedor adjudicado, contratos modificatorios o complementarios en caso de existir; notificación de disponibilidad de anticipo; ordenes de cambio (en caso de haberse emitido); aprobación de subcontrataciones; garantías presentadas a la firma del contrato; cronogramas de ejecución y pago; informes provisionales y finales o actas de recepción provisional, parcial total y definitiva; comunicaciones y actos administrativos respecto de aplicación de multas o sanciones; resoluciones de reclamos y recursos.²⁶¹

A continuación se amplían las actividades relevantes de la presente fase.

Adjudicación y formalización de contratos: La máxima autoridad de la entidad contratante o su delegado adjudicará los contratos mediante resoluciones motivadas que serán dadas a conocer a los interesados a través del SOCE.²⁶²

Administración de contratos: Una vez que se hubieran adjudicado los contratos, la entidad contratante designará al administrador del contrato quien ejercerá la supervisión o fiscalización de las estipulaciones específicas relacionadas con las funciones y deberes de los administradores del contrato. En este sentido, en el expediente se hará constar todo hecho relevante que se presente en la ejecución del contrato, en que especialmente se referirán a los hechos, actuaciones y documentación relacionados con pagos, contratos complementarios, terminación del contrato, ejecución de garantías, aplicación de multas y sanciones, y, recepciones.²⁶³

Subcontrataciones: El contratista podrá subcontratar con terceros, siempre y cuando la entidad contratante apruebe por escrito previamente la misma; el contratista podrá subcontratar la ejecución parcial del contrato con personas naturales o jurídicas registradas en el RUP bajo su riesgo y responsabilidad. Tratándose de subcontrataciones de consultoría, éstas podrán llevarse a cabo para actividades que se establezcan en los pliegos y que consten en la oferta adjudicada. Las subcontrataciones no se ejecutarán con personas inhabilitadas para contratar, ni podrán superar el 30% del monto del contrato reajustado.²⁶⁴ En el caso de contratistas extranjeros éstos se comprometerán a brindar capacitación y transferencia de tecnología a los nacionales.²⁶⁵

FASE DE ENTREGA DEL BIEN, SERVICIO U OBRA

En esta fase, el administrador del contrato procede con la liquidación del mismo; para el efecto, se deberán suscribir las actas de entrega-recepción de las obras, parciales, provisional o definitiva, en

²⁶¹ Art 10, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁶² Art. 32, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021,

²⁶³ Art.70, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

²⁶⁴ Art.79, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

²⁶⁵ Art.120, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

las cuales se debe incluir la declaración del contratista respecto de la aplicación e implementación de los resultados de los Estudios de Desagregación Tecnológica y del porcentaje de participación ecuatoriana mínimo a través de los componentes mano de obra, materiales, equipos y servicios.²⁶⁶

4.5.3 Trato preferencial

Conforme se establece en la LONSPC, el trato preferencial privilegia la contratación de bienes, servicios u obras de construcción de origen nacional así como de las micro y pequeñas empresas, artesanos o profesionales, y sectores de la economía popular y solidaria, de manera individual o asociativa; seguidamente se listan los criterios de valoración que incentivan y promueven la participación local de los actores mencionados.

i) Valor Agregado Ecuatoriano (VAE)

Las entidades contratantes aplicarán obligatoriamente los mecanismos de preferencia a la producción ecuatoriana de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras, como uno de los criterios de participación, evaluación y adjudicación con base en los umbrales emitidos por el SERCOP.²⁶⁷ Para el efecto, los proveedores deberán registrar el componente del VAE en los productos o servicios que oferten en los procesos de contratación pública, valor que será evaluado por las entidades contratantes conforme los umbrales del VAE por producto y por código CPC.²⁶⁸ Cabe señalar que para que una oferta sea considerada ecuatoriana, deberá ser igual o superior al umbral del VAE del procedimiento de contratación publicado por la entidad contratante.²⁶⁹ A continuación, se detalla la fórmula del cálculo del VAE:

$$\text{VAE} = \frac{\text{Consumo intermedio componente nacional por clasificador de Industrias de la Matriz Insumo Producto (CIMIP)}}{\text{Producción Total a Precios Básicos por CIMIP}} \times 100$$

Así también, la normativa dispone que si el proveedor tiene un VAE igual o superior al 40% en bienes y al 60% en servicios, el bien y/o servicio es considerado nacional y puede obtener preferencias en los procesos de contratación pública. Finalmente, se debe indicar que es parte de las obligaciones de las entidades contratantes con los proveedores de los países miembros suscritores del Acuerdo Multipartes con la Unión Europea así como del Acuerdo Económico con los Estados del AELC, que los bienes y servicios que ofrezcan reciban un trato no menos favorable que el otorgado a los nacionales.²⁷⁰

²⁶⁶ Art. 88, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁶⁷ Art. 69, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁶⁸ Art.74, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁶⁹ Art.70, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁷⁰ Acuerdo Multipartes con la Unión Europea.



ii) Valor Agregado Ecuatoriano de Obras (VAEO)

La evaluación preferencial respecto del VAEO se encuentra relacionada con la ejecución de los estudios de Desagregación Tecnológica mediante los cuales se deberá verificar en la propuesta del contratista que la utilización de la mano de obra, materiales, equipos y servicios de origen ecuatoriano cumplan con el porcentaje de participación establecido en el contrato;²⁷¹ este procedimiento deberá ser observado por las entidades contratantes y los proveedores participantes en los procedimientos de contratación de obras, ya sea para régimen común o especial, cuyo presupuesto referencial sea igual o superior al monto correspondiente a licitación de obras^{272, 273}

Para la evaluación de las ofertas en el parámetro de participación se otorgará el máximo puntaje que constará en el pliego al proveedor que justifique el mayor valor respecto del porcentaje de participación ecuatoriana obtenido en el estudio de Desagregación Tecnológica de la oferta, aplicando una relación directamente proporcional con relación al máximo.²⁷⁴

iii) Orden de prelación

Conforme se establece en la normativa en los procedimientos de contratación, se preferirá a los oferentes que, adicional a incorporar mayor componente de origen ecuatoriano, pertenezca a los actores de la Economía Popular y Solidaria y Micro, Pequeñas y Medianas Empresas. Para la aplicación de las medidas de preferencia respecto de lo mencionado, se utilizará el siguiente orden de prelación:

- Actores de la economía popular y solidaria;
- Microempresas;
- Pequeñas Empresas; y,
- Medianas Empresas.²⁷⁵

En concordancia con el acápite de trato preferencial en la compra pública es necesario mencionar que el Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (COPCI) dentro de sus mecanismos para el desarrollo productivo dispone que las instituciones públicas estarán obligadas a aplicar el principio de inclusión en sus adquisiciones.

²⁷¹ Art.87, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁷² Art. 80, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.<http://www.bid-capacitacion-integracion.org/index.php/es/>

²⁷³ Art. 81, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁷⁴ Art.86, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁷⁵ Art.25.2, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

Para fomentar a las MIPYMES, el COPCI determina que el SERCOP deberá incentivar y monitorear que todas las entidades contratantes cumplan lo siguiente:

- a. Establezcan criterios de inclusión para MIPYMES, en los procedimientos y proporciones establecidos por el Sistema Nacional de Contratación Pública;
- b. Otorguen todas las facilidades a las MIPYMES para que cuenten con una adecuada información sobre los procesos en los cuales pueden participar, de manera oportuna;
- c. Procuren la simplificación de los trámites para intervenir como proveedores del Estado; y,
- d. Definan dentro del plan anual de contrataciones de las entidades del sector público, los bienes, servicios y obras que puedan ser suministrados y ejecutados por las MIPYMES.²⁷⁶

Adicionalmente, la norma *ibídem* dispone que el SERCOP deberá disponer de un registro actualizado de las compras realizadas a la economía popular y solidaria y a las MIPYMES y divulgará estos beneficios a la ciudadanía, así como los planes futuros de compras públicas a efectuarse por el Estado y sus instituciones. Las mismas obligaciones y parámetros técnicos para las compras inclusivas se deberán aplicar para beneficiar a los actores de la economía popular y solidaria.²⁷⁷

4.5.4 Reclamaciones

Las personas naturales o jurídicas que se consideren afectados por las actuaciones realizadas por entidades contratantes podrán presentar un reclamo motivado ante el SERCOP, quien en caso de considerar la existencia de indicios de incumplimiento de la LOSNCP, notificará este particular a la máxima autoridad de la entidad contratante, quién dispondrá la suspensión del proceso por el plazo de (7) siete días hábiles, en el que deberán presentar las pruebas y argumentos técnicos correspondientes. Al término del plazo, la autoridad podrá implementar las rectificaciones pertinentes, o continuar con el proceso. Así también, el SERCOP podrá sugerir medidas necesarias para rectificar el proceso y, de ser el caso, la suspensión definitiva del procedimiento precontractual, notificando a los órganos de control competentes de considerarlo pertinente. Mediante las reclamaciones los oferentes podrán peticionar:

- La formulación de observaciones, consideraciones y reservas de derechos, cuando se impugnaren los actos de simple administración; y,
- La enmienda, derogación, modificación o sustitución total o parcial de actos administrativos relacionados con los procedimientos de contratación en los que intervengan.²⁷⁸

²⁷⁶ Artículo 55 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI, Registro Oficial Suplemento 351 de 29-dic.-2010, última modificación: 29 de noviembre de 2021

²⁷⁷ Artículo 55 Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones, COPCI, Registro Oficial Suplemento 351 de 29-dic.-2010, última modificación: 29 de noviembre de 2021

²⁷⁸ Art 150, Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

Dentro del proceso de reclamaciones se pueden presentar tres tipos de recursos, siendo éstos de reposición, por afectación al oferente, y de apelación, mismos que se describen a continuación.

i) Recurso de reposición

Mediante recurso de reposición se atenderán (ante el propio órgano que las expidió) los reclamos a las resoluciones emitidas.²⁷⁹ En este procedimiento, los oferentes tendrán un término de cinco (5) días contados a partir del día siguiente de la notificación de la resolución para la interposición del recurso, posterior a lo cual el órgano correspondiente tendrá un término máximo para dictar y notificar resolución de 15 días; contra dicha resolución no habrá ningún otro recurso en vía administrativa.²⁸⁰

ii) Reclamo por afectación al oferente

Este procedimiento se impulsará de oficio y (de acuerdo al principio de celeridad) se dispondrán en un solo acto todos los trámites que por su naturaleza no requieran de un cumplimiento sucesivo, debiendo resolverse en los términos previstos en la Ley. En caso de que el reclamo sea presentado ante la entidad contratante, la misma está obligada a emitir la resolución respectiva.^{281,282}

iii) Recurso de apelación

Podrán interponer exclusivamente recursos de apelación a los actos administrativos expedidos por entidades públicas contratantes, aquellas personas que tengan interés directo en el proceso de contratación, disponiendo del término de (3) tres días contados desde la notificación del acto administrativo para formular su recurso; la interposición del recurso de apelación deberá realizarse ante la entidad contratante de la cual emane el acto administrativo recurrido, y se deberá comunicar al SERCOP en un término no mayor al de (2) dos días contados a partir de la expedición del acto administrativo con el cual se califique y admita a trámite el recurso señalado. Posteriormente, la entidad contratante deberá expedir su resolución de manera motivada en un término no mayor a (7) siete días contados a partir de la interposición del recurso.²⁸³ En caso que la entidad contratante no resuelva el recurso de apelación en el término dispuesto, el SERCOP suspenderá el procedimiento

²⁷⁹ Art. 151 Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁸⁰ Art.152 Reglamento a la Ley Orgánica Sistema Nacional Contratación Pública, Decreto Ejecutivo 1700, Registro Oficial Suplemento 588 de 12 de mayo de 2009, última modificación 16 de agosto de 2021.

²⁸¹ Art. 481 Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁸² Art. 483, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.

²⁸³ Art. 103, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 17 de febrero de 2021.

de contratación, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas o civiles a las que hubiere lugar.²⁸⁴

4.5.5 Plazos por fase y tipo procedimiento

En la tabla que se presenta a continuación se han recopilado los tiempos de ejecución que demandan los distintos procedimientos de contratación pública constantes en el Reglamento a la LOSNCP; cabe indicar que de la revisión efectuada, se evidencia que algunos procedimientos de contratación no establecen los tiempos de ejecución o los mencionan de forma parcial, sin precisar además a qué fase de la contratación corresponden. Para mayor detalle se puede revisar el Anexo 3.

Tabla N° 2: Tiempos por tipo de contratación

TIEMPOS POR TIPOS DE CONTRATACIÓN			
Tipo de Régimen	Tipo de Contratación	No se determinan tiempos por fase de contratación	No ha sido reglamentado
Régimen Común	Subasta Inversa Electrónica	X	
	Licitación	X	
	Catálogo Electrónico		X
	Cotización	X	
	Menor Cuantía	X	
	Ínfima Cuantía		X
	Licitación de Seguros		X
	Ferías Inclusivas		X
	Lista corta	X	
	Contratación directa		X
	Concurso Público	X	
Régimen Especial	Publicación Especial		X
	Contratación interadministrativa		X
	Bienes y Servicios únicos		X
	Comunicación Social		X
	Repuestos o Accesorios	X	
	Contrataciones con empresas públicas internacionales	X	
	Obra artística, científica o literario	X	
	Giro específico del negocio de empresas públicas		X
	Asesoría y Patrocinio Jurídico		X

²⁸⁴ Art. 484, Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, Resolución No.72, Registro Oficial, Edición Especial No. 245 de 29 de enero de 2018.



	Transporte de correo interno o internacional	X	
	Instituciones financieras y de Seguros del Estado		X
Otros Procedimientos	Ínfima Cuantía		X
	Emergencias		X
	Arrendamiento de bienes inmuebles		X
	Adquisición de bienes inmuebles		X

Fuente: SERCOP – SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

4.6 Tratados comerciales

En la presente sección se detallan los tratados comerciales suscritos por Ecuador que se encuentran vigentes, y su implicación en los procedimientos de compras públicas.

4.6.1 Acuerdo multipartes con la Unión Europea (AMUE)

A partir del 1 de enero de 2017, el Ecuador es parte del AMUE y sus estados miembros;²⁸⁵ en dicho Acuerdo se definen los lineamientos para la ejecución de los procedimientos para las contrataciones de bienes, servicios y obras, siendo parte de las obligaciones de las entidades contratantes otorgar inmediata e incondicionalmente a los bienes y servicios de los países miembros de la Unión Europea, como a sus proveedores, un trato no menos favorable que el trato otorgado a los nacionales. Los protocolos que deben cumplir las entidades contratantes respecto del Acuerdo se encuentran en el Anexo 4.

4.6.2 Acuerdo económico inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados del AELC

Mediante acuerdo suscrito por el Ecuador, se establece que la contratación cubierta que sirve para propósitos gubernamentales (entre los que se destaca la compra de mercancías, servicios o cualquier combinación de ambos o la compra, alquiler o arrendamiento financiero, con o sin opción de compra y concesiones de obras públicas),²⁸⁶ se someterán a los protocolos detallados en el Anexo 5.

4.7 Financiamiento con préstamos y cooperación internacional

En las contrataciones que se financien previo convenio con fondos provenientes de organismos multilaterales de crédito de los cuales el Ecuador sea miembro, o en las contrataciones que se financien con fondos reembolsables o no reembolsables provenientes de financiamiento de gobierno a gobierno u organismos internacionales de cooperación, se observará lo acordado en los

²⁸⁵ Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y sus Estados Miembros Colombia, Perú y Ecuador, publicado en el Registro Oficial Edición Especial No. 780 de 24 de noviembre de 2016 y su Protocolo de Adhesión publicado en el Registro Oficial Suplemento No. 900 de 12 de diciembre de 2016.

²⁸⁶ Artículo 6.2, Capítulo 6 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados AELC, Cuarto Suplemento N° 395 Registro Oficial, 22 de febrero de 2021.

respectivos convenios. Lo no previsto en éstos instrumentos legales se regirá por las disposiciones de la LOSNCP.²⁸⁷

²⁸⁷ Art.3, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, Registro Oficial Suplemento 395 de 4 de agosto de 2008, última modificación 21 de agosto de 2018.

CAPÍTULO 5: ANÁLISIS DEL SECTOR DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

En el presente capítulo se detallan las principales cifras de la contratación pública en relación al producto interno bruto (PIB) y al presupuesto general del Estado (PGE), así como los montos adjudicados por los diferentes procedimientos, tipo de régimen, sector de gobierno y provincia.

5.1 Participación de la contratación pública en relación al PIB y PGE

Como se detalla en la tabla a continuación, la contratación pública (CP) representó a diciembre del año 2020 el 14,32% del PGE y el 5,22% del PIB, habiendo alcanzado los USD 5.072 millones el mismo año.²⁸⁸ Así también, se evidencia que para el periodo 2015-2020 la compra pública alcanzó la cifra de USD 38.317 millones, lo que representó en promedio el 18,49% del PGE y el 6,21% del PIB.

**Tabla N° 3: Monto adjudicado por tipo de régimen (en millones de dólares)
Años 2015-2020**

Año	CP (millones de USD)	PGE (millones de USD)	PIB (millones de USD)	CP/PGE (%)	CP/PIB (%)
2015	7.412,50	36.317,10	99.290,40	20,41	7,47
2016	6.916,40	29.835,10	98.614,00	23,18	7,01
2017	5.849,40	36.818,10	104.296,00	15,89	5,61
2018	7.000,60	34.853,40	109.454,30	20,09	6,40
2019	6.066,00	35.529,40	109.134,50	17,07	5,56
2020	5.072,47	35.428,13	97.174,29	14,32	5,22

Fuente: SERCOP-SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En cuanto a la evolución de los montos asignados a la contratación pública, se observa que la misma ha disminuido en un 6,53%²⁸⁹ entre el periodo 2015 a 2020, en tanto que el PGE y el PIB sufrieron un decremento del 0,41% y 0,36% respectivamente. Así también, se aprecia que la relación porcentual de la CP frente al PIB y PGE se sitúa en el 14,32% y 5,22% para el año 2020.

²⁸⁸ La compra pública del periodo enero-diciembre 2020 incluye información de otros procedimientos (ínfima cuantía, emergencias, adquisición y arrendamiento de bienes inmuebles). Hasta junio de 2020 se contabilizaba solo procedimientos de régimen común y régimen especial.

²⁸⁹ Tasa de crecimiento promedio en intervalos de tiempo regulares: Tasa de crecimiento promedio para cada intervalo de tiempo, la cual estará determinada por el valor pasado y presente.

Gráfico N° 3: Contratación Pública (en millones de dólares)
Años 2015-2020



Fuente: SERCOP-SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

5.2 Montos adjudicados en la contratación pública para el año 2020

En la sección siguiente se presentan los montos adjudicados durante el año 2020, tanto por tipo de régimen, sector de gobierno, provincia y proveedores adjudicados. Cabe señalar que en esta sección se ha empleado información de acceso público,²⁹⁰ así como la base de información remitida por SERCOP a la INAC referente a los procesos de contratación efectuados en el periodo (2015-2020);²⁹¹ es importante indicar que de la revisión a la base de datos de los oferentes adjudicados se establece un total de 311.952 filas correspondientes a 282.471 procesos, de los cuales se ha excluido el 1,74% del total de procesos, debido a que reportaban valores adjudicados mayores al presupuestado (1,16%), y, valores adjudicados que representan un 40% menos del valor adjudicado (0,58%). (Anexo 6).

5.2.1 Por tipo de régimen

Como se indicó con anterioridad, la contratación pública se divide en dos grupos (régimen común y régimen especial), dentro de los cuales se establecen diferentes tipos de procedimientos. En este sentido, se presenta la información de montos adjudicados por los diferentes niveles de desagregación.

En la tabla siguiente, se detalla el monto adjudicado por tipo de régimen en el que se destaca el Régimen Común con una participación del 67,06% del total contratado para el año 2020.

²⁹⁰ <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/cifras-de-la-contratacion-publica-septiembre-2/>

²⁹¹ Oficio Nro. SERCOP-SDG-2021-0460-OF de 19 de mayo de 2021

**Tabla N° 4: Monto adjudicado por tipo de régimen (en millones de dólares)
 Año 2020**

Tipo de Régimen	Valor Adjudicado	Participación (%)
Régimen Común	3.401.74	67,06
Régimen Especial	1.005.41	19,82
Otros Procedimientos	665.32	13,12
Total	5.072.47	100,00

Fuente: Cifras de la Contratación Pública SERCOP – SOCE, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Así también, de los datos del año 2020, se observa que dentro del Régimen Común la contratación por Subasta Inversa Electrónica tuvo el mayor monto adjudicado (USD 1.315,23 millones), representando el 38,66% del monto adjudicado en este régimen y el 25,93% del total general del monto adjudicado; en segundo lugar se ubica el procedimiento de licitación con USD 576,78 millones y una participación del 11,37% del total general del monto adjudicado, seguido por los procedimientos de Catálogo Electrónico (10,37%) y Cotización (7,98%).

De otra parte, el Régimen Especial representó el 19,82% (USD 1.005 millones) del total general del monto adjudicado y (en menor porcentaje) se ubica la categoría *Otros procedimientos* con el 13,12% (USD 665,32 millones). Adicionalmente, se determina que del total del monto adjudicado frente al presupuestado, el 5,12% no fue ejecutado (USD 295,58 millones). Ver tabla.

**Tabla N° 5: Número de procesos, valores presupuestados y montos adjudicados por tipo de contratación
 Año 2020**

Tipo de Régimen	Tipo de Contratación	Número Procesos	Presupuesto (en millones de dólares)	Valor Adjudicado (en millones de dólares)	Diferencia Presupuesto Adjudicado (en millones de dólares)	Participación del monto adjudicado por tipo de contratación (%)
Régimen Común	Subasta Inversa Electrónica	14.397	1483,90	1315,23	168,67	25,93
	Licitación	272	625,09	576,78	48,31	11,37
	Catálogo Electrónico ⁵	178.842	526,06	526,06	0	10,37
	Cotización	1.273	441,43	405,01	36,42	7,98
	Menor Cuantía	4.307	244,68	241,55	3,13	4,76
	Licitación de Seguros	477	115,75	100,52	15,23	1,98
	Ferías Inclusivas	538	94,70	94,70	0	1,87
	Lista corta	370	64,40	62,42	1,98	1,23
	Contratación directa	2.438	54,52	53,98	0,54	1,06
Concurso Público	27	26,84	25,50	1,34	0,50	
Sub total		202.941	3.677,37	3.401,75	274,28	67,06
Régimen Especial	Publicación Especial	4.442	396,39	366,14	1,35	7,22
	Contratación interadministrativa	1.419	302,68	301,97	1,36	5,95
	Bienes y Servicios únicos	1.412	157,25	157,10	1,37	3,10
	Comunicación Social	1.266	54,42	54,27	1,38	1,07
	Repuestos o Accesorios	487	39,88	39,86	1,39	0,79

	Contrataciones con empresas públicas internacionales	7	27,93	27,93	1,4	0,55
	Obra artística, científica o literaria	533	27,29	27,28	1,41	0,54
	Giro específico del negocio de empresas públicas	51	23,51	24,48	1,42	0,48
	Asesoría y Patrocinio Jurídico	72	4,56	4,56	1,43	0,09
	Transporte de correo interno o internacional	30	1,37	1,32	1,44	0,03
	Cont. De Instituciones financieras y de Seguros del Estado	11	0,48	0,48	1,45	0,01
	Sub total	9.730	1.035,76	1.005,39	15,40	19,82
Otros Procedimientos	Ínfima Cuantía	297.841	344,32	344,32	1,46	6,79
	Emergencias	8.314	291,36	291,36	1,47	5,74
	Arrendamiento de bienes inmuebles	668	24,67	24,67	1,48	0,49
	Adquisición de bienes inmuebles	16	4,97	4,97	1,49	0,10
	Sub total	306.839	665,32	665,32	5,90	13,12
	Total	519.510	5.378,45	5.072,46	295,58	100,00

Fuente: Cifras de la Contratación Pública SERCOP – SOCE, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

5.2.2 Por tipo de compra

En la tabla siguiente se detallan los montos adjudicados por tipo de compra para el año 2020, siendo las categorías de bienes y servicios los de mayor adjudicación con USD 1.866 millones (36,79% del total) y USD 1.676 millones (33,06%) en su orden.

Tabla N° 6: Monto adjudicado por tipo de compra
 Año 2020

Tipo	Valor Adjudicado (en millones de dólares)	Participación (%) del monto adjudicado por tipo de compra
Bien	1.866,20	36,79
Servicio	1.676,90	33,06
Obra	1.192,30	23,51
Consultoría	150,10	2,96
Seguros	104,60	2,06
Fármacos	82,30	1,62
Total	5.072,40	100,00

Fuente: Cifras de la Contratación Pública SERCOP – SOCE, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Al revisar los montos adjudicados por CPC, se observa que en tan solo 11 categorías se encuentran el 22,35% del monto adjudicado de los productos requeridos por las entidades contratantes, entre los cuales destaca *OTRAS OBRAS DE INGENIERIA CIVIL* con el 5,90%. Respecto al 77,65% restante, las diferentes clasificaciones en ningún caso alcanzan de forma individual el 1% del monto de contratación.



Tabla N° 7: Participación de los productos en la contratación pública

Descripción CPC	Valor Adjudicación	Porcentaje de Participación (%)
Otras obras de ingeniería civil	1.941.111.611,41	5,90
Insumos de uso general	1.060.114.035,85	3,22
Construcción de redes urbanas de alcantarillado	627.805.266,19	1,91
Servicios de recogida de desechos no peligrosos	571.651.706,93	1,74
Asfaltado de vías	558.983.046,41	1,70
Servicio de construcción de hospitales	462.350.598,63	1,41
Obras de ingeniería y trabajos de construcción	461.287.199,22	1,40
Servicios generales de construcción en carreteras (excepto carreteras sobre elevadas), calles	450.134.652,20	1,37
Construcción, reconstrucción y mantenimiento de carreteras	444.319.689,30	1,35
Servicio de construcción de edificios	435.085.346,18	1,32
Servicios de planificación, creación y ejecución de la totalidad o de parte de las campañas de publicidad, incluida la selección de los medios de información que se van a utilizar, el diseño de anuncios, ilustraciones, carteles, etc., confección de guiones	336.106.552,99	1,02
TOTAL	7.348.949.705,31	22,35

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

5.2.3 Por sector de gobierno

Conforme a lo establecido en la LOSNCP, se encuentran reguladas por esta Ley las siguientes adquisiciones:

- i. De los organismos y dependencias de las Funciones del Estado, organismos Electorales, organismos de Control y Regulación, entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo, 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;
- ii. De personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios público;
- iii. De las corporaciones, fundaciones o sociedades civiles siempre que su capital o los recursos que se le asignen, esté integrado en el cincuenta (50%) por ciento o más con participación estatal.

En este contexto, se observa que las instituciones del Gobierno Central y sus empresas públicas registran el mayor monto de adjudicación con USD 2.774 millones, lo que representa el 54,69% del monto total adjudicado; en esta categoría se destaca la Administración del Estado con el 26,06% (USD 1.322 millones) y las empresas públicas de la Función Ejecutiva con el 18,23% (USD 924 millones).

Con relación a los Gobierno Autónomos Descentralizados y sus empresas públicas, su monto de contratación alcanza el 38,63% (USD1.959 millones) y otras entidades el 6,68%.



**Tabla N° 8: Participación por sectores de gobierno
 Año 2020**

Sector de Gobierno Agrupado ²⁹²	Sector de Gobierno	Valor Adjudicado (en millones en dólares)	Participación (%) de contratación pública por sectores de gobierno
Gobierno Central y sus EP	Administración del Estado	1322,22	26,07
	EP de la Función Ejecutiva	924,46	18,23
	Seguridad Social	450,22	8,88
	Educación Superior	77,15	1,52
Sub total		2774,05	54,69
GAD y sus EP	GAD Municipales	1149,47	22,66
	GAD Provinciales	423,36	8,35
	EP de los GAD	298,19	5,88
	GAD Parroquiales Rurales	88,66	1,75
Sub total		1959,68	38,63
Otros	Sociedades Anónimas	287,41	5,67
	Financieras Públicas	40,11	0,79
	Otros	11,22	0,22
Sub total		338,74	6,68
Total		5072,47	100,00

Fuente: Cifras de la Contratación Pública SERCOP – SOCE, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

De otra parte, en relación al monto contratado por las instituciones del estado, se determina que del total adjudicado USD 32.881 millones, el 31% (es decir, USD 10.193 millones) fue adjudicado por 13 instituciones públicas, entre las cuales destacan la EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR con el 6,64%, la MUNICIPALIDAD DE GUAYAQUIL con el 4,10% y la EMPRESA ELÉCTRICA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD CNEL EP con el 4,01%. El porcentaje restante corresponde a la contratación de entidades públicas y privadas, mismas que representan menos del 1% de la contratación en forma individual.

Tabla N° 9: Participación de la contratación pública por entidad contratante

No.	Entidades Contratantes	Valores Adjudicados	Adjudicación (%)
1	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP Petroecuador	2.182.065.730,58	6,64
2	Municipalidad de Guayaquil	1.349.001.071,29	4,10
3	Empresa Eléctrica Pública Estratégica Corporación Nacional de Electricidad CNEL EP	1.319.797.480,00	4,01
4	Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP	842.823.631,43	2,56

²⁹² Gobierno Central incluye los siguientes sectores: Administración del Estado, Entidades de Educación Superior, Entidades de Seguridad Social y Empresas Públicas de la Función Ejecutiva; GAD y sus EP contiene GAD Municipales, Provinciales y Parroquiales Rurales y sus Empresas Públicas; Otras entidades incluye Sociedades Anónimas con participación pública, Entidades Financieras Públicas y Otros.

5	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	760.417.636,82	2,31
6	Servicio de Contratación de Obras	713.407.993,51	2,17
7	Corporación Nacional de Telecomunicaciones	522.102.445,93	1,59
8	Ministerio de Educación	517.206.453,14	1,57
9	Hospital de Especialidades Carlos Andrade Marin	436.865.774,40	1,33
10	Gobierno Provincial del Guayas	419.698.234,09	1,28
11	Empresa Eléctrica Quito S.A. E.E.Q.	409.362.319,37	1,24
12	Empresa Pública de Exploración y Explotación de Hidrocarburos Petroamazonas EP	376.522.389,97	1,15
13	Ministerio de Transporte	344.276.350,71	1,05
	TOTAL	10.193.547.511,24	31,00

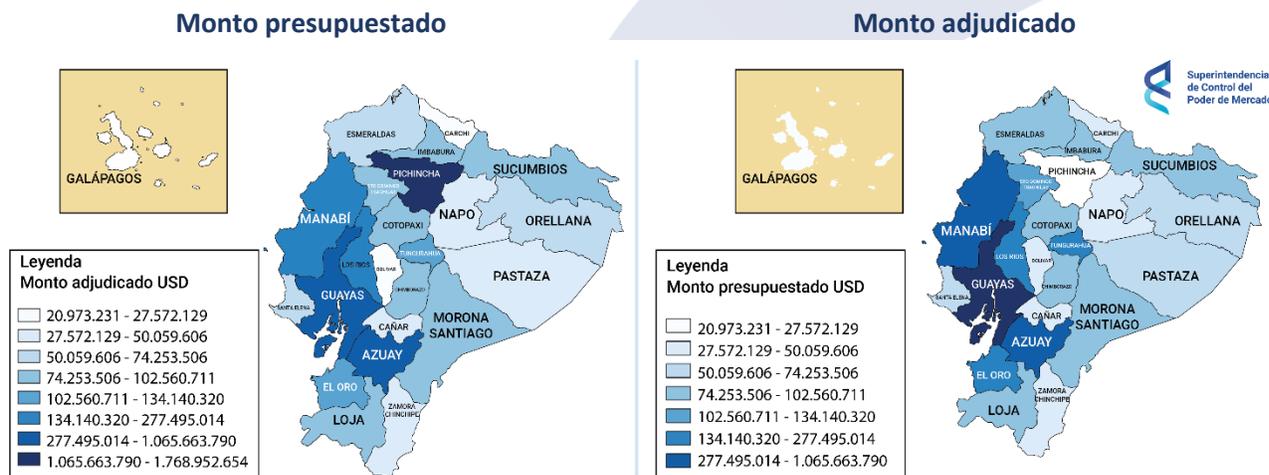
Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

5.2.4 Por provincia

En el presente acápite se detalla la participación en el monto de contratación de las provincias del país, de lo cual se desprende que la provincia de Pichincha registra el mayor monto de adjudicación con USD 1.769 millones (lo que representa el 34,87% del total), seguido de Guayas con USD 1.065 millones (21%), Azuay con USD 480 millones (9,47%) y Manabí con USD 277 millones (5,47%). El resto de provincias no superan el 3,10% del monto adjudicado, conforme se evidencia en los gráficos a continuación:

**Gráfico N° 4: Participación de la contratación pública a nivel provincial
 Año 2020**



Fuente: Cifras de la Contratación Pública SERCOP – SOCE, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

5.2.5 Proveedores adjudicados

En la sección a continuación se muestran las estadísticas de los proveedores adjudicados en el periodo 2015 a 2020, tanto en montos de contratación así como en número de procesos adjudicados

i) Proveedores por montos adjudicados

De los 50.080 proveedores adjudicados en el periodo 2015-2020, se observa que el 10% del total del monto adjudicado (USD 32.881 millones) se adjudicó a solamente 11 proveedores, entre los que sobresalen SEGUROS SUCRE S.A con el 1,97%, seguido de VALANGO S. A. con el 1,48%, y CHINA CAMC ENGINEERING CO. LTDA. con el 1,16%.

Tabla N° 10: Proveedores adjudicados por frecuencia y monto

No.	Proveedores Adjudicados	Valor Adjudicado	Participación (%)
1	Seguros Sucre S.A.	648.717.909,28	1,97%
2	Valango S.A.	486.455.976,63	1,48%
3	China CAMC Engineering Co., Ltd.	380.092.424,89	1,16%
4	Corporación Nacional de Telecomunicaciones	368.909.188,76	1,12%
5	Cuerpo de Ingenieros	239.549.744,77	0,73%
6	Consorcio NHG	234.114.622,90	0,71%
7	Manufacturación de Instrumentos Eléctricos de Cocina Guangdong, Co. Ltd.	213.500.000,00	0,65%
8	Consorcio NHQ	206.609.337,45	0,63%
9	China Railway N° 9 Engineering Group Co., Ltd.	206.238.572,74	0,63%
10	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR	173.703.919,29	0,53%
11	China Gezhouba Group Company L	169.670.825,68	0,52%
	TOTAL	3.327.562.522,39	10%

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

ii) Número de procesos adjudicados por proveedor

En la tabla siguiente, se evidencian los proveedores con el mayor número de procesos adjudicados, entre los que constan SEGUROS SUCRE S.A con el 1,19% del total, seguido de la CORPORACION NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES con el 0,99%.

Tabla N° 11: Proveedores con mayor número de adjudicaciones por proceso

No.	Proveedores adjudicados	Número de procesos adjudicados	Participación (%)
1	Seguros Sucre S.A.	3.320	1,19
2	Corporación Nacional de Telecomunicaciones	2.745	0,99
3	Empresa Pública Correos del Ecuador CDE E.P.	2.577	0,93
4	Empresa Pública Tame Línea Aérea del Ecuador "Tame EP"	2.074	0,74
5	Simed S. A.	1.475	0,53
6	Quifatex S.A.	1.104	0,40

7	Empresa Pública de Hidrocarburos del Ecuador EP PETROECUADOR	1.091	0,39
8	B.Braun Medical S.A.	1.004	0,36
9	Álvarez Larrea Equipos Médicos Alem Cia. Ltda.	899	0,32
10	Medilabor S.A.	839	0,30

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Así también, se pudo observar que el 60,28% de los proveedores han sido adjudicados entre una (1) a dos (2) ocasiones. En la tabla a continuación se listan las frecuencias y porcentajes de participación por rangos del número de veces de adjudicación.

Tabla N° 12: Número de adjudicaciones por proveedor

Número de adjudicaciones	Número de proveedores	Participación (%)
1 a 10	45.337	90,53%
11 a 100	4.530	9,05%
101 a 3320 ²⁹³	213	0,43%

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Finalmente, se detallan los porcentajes de participación de los proveedores adjudicados por tamaño de empresa, de lo cual se observa que las micros empresas representaron el mayor porcentaje tanto en número de proveedores adjudicados así como en montos de contratación, respectivamente con el 51,62% y el 30,15% del total; en segundo lugar se encuentran las grandes empresas con el 19,55% del número de proveedores adjudicados y el 30,15% del monto de adjudicación.

Tabla N° 13: Tamaño de la empresa

Tamaño empresa	Participación por proveedores adjudicados (%)	Participación por monto adjudicado (%)
MICRO	51,62%	31,89
GRANDE	19,55%	30,15
MEDIANA	11,81%	17,37
PEQUENA	12,93%	13,45
(NO DEFINIDO)	4,09%	7,14
TOTAL GENERAL	100,00%	100%

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

²⁹³ La frecuencia de 3320 adjudicaciones corresponde al operador Seguros Sucre S.A.

5.2.6 Contratos adjudicados a consorcios

Dentro de los procesos adjudicados en los años 2015 al 2020 se observa que el 0,85% corresponde a consorcios, habiendo sido beneficiados 1.752 consorcios, cuyos montos de contratación ascienden a USD 2.602 millones del total de contratos adjudicados (USD 32.881 millones) lo cual representó el 7,92% del total.

Entre los procesos en los que destaca la adjudicación a consorcios, se encuentran los de *cotización*, seguido por los de *menor cuantía*, *licitación*, y *subasta electrónica*. Cabe señalar que del número de veces en las que un consorcio resultó ganador, el 36,68% correspondió a procesos de cotización; en relación al monto adjudicado, los procesos de licitación registraron el 55,5% del total de monto adjudicado a consorcios.

Tabla N° 14: Aplicación de procedimientos y montos contratados

Tipo de procedimiento	Aplicación del procedimiento	Participación (%)	Valor de la contratación	Participación (%)
Cotización	895	36,68%	407.842.122,35	15,67%
Menor Cuantía	484	19,84%	44.700.537,81	1,72%
Licitación	416	17,05%	1.444.559.202,03	55,50%
Subasta Inversa Electrónica	389	15,94%	215.737.729,55	8,29%

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Por su parte, se observa que los consorcios que destacan en la adjudicación de procesos de compras públicas respecto de los montos de adjudicación son SINOHYDRO CORPORATION LIMITED (con el 4,58% del total) y SICPA SECURITY SOLUTIONS S.A (2,79%). En la tabla a continuación se detallan los consorcios con mayor monto de contratación adjudicado, los cuales en su conjunto representan el 23% del total del monto adjudicado a consorcios.

Tabla N° 15: Consorcios con montos mayores de adjudicación

Consorcio	Valor adjudicado	Participación (%)
Sinohydro Corporation Limited	119.131.098,91	4,58
Sicpa Security Solutions S.A.	72.666.451,80	2,79
China Road And Bridge Corporation	60.332.355,33	2,32
Pileggi Construcciones C.Ltda.	51.556.281,13	1,98
Alstom Transport S.A.	48.132.448,08	1,85
Constructora e Inmobiliaria J. Villena S.A. Construivisa	39.948.017,07	1,53
Valango S.A.	39.803.472,80	1,53
A.E.S.M. Asesores Especialistas en Seguridad y Monitoreo Cía. Ltda.	38.299.519,78	1,47
Alvarado-Ortiz Constructores Cía. Ltda.	32.908.732,21	1,26
La Cuadra Compañía Inmobiliaria y Comercializadora S.A	30.126.653,13	1,16
Empresa Pública de Producción y Desarrollo Estratégico de la Universidad Laica Eloy Alfaro de Manabí	30.089.375,79	1,16
Ingenio Higiene Urbana S.A.	28.070.548,50	1,08
Rhr Rock & Hydro Resources Cia. Ltda.	26.931.848,29	1,03

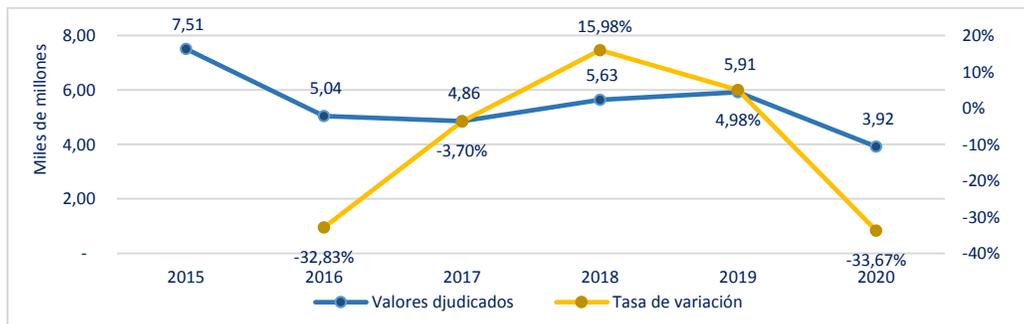
Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

5.2.7 Evolución de los montos adjudicados

Adicionalmente, de la evolución de los montos adjudicados se puede observar que los mismos han tenido una tendencia decreciente, con una tasa negativa de 33,67% comparado el año 2020 con el 2015; cabe anotar que se observa la mayor disminución durante los años 2016 y 2020.

Gráfico N° 5: Variación de valores adjudicados período 2015-2020



Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

CAPÍTULO 6: ANÁLISIS CUALITATIVO Y CUANTITATIVO

En el presente capítulo se realiza un análisis cualitativo y cuantitativo de la base de datos proporcionada por el SERCOP que incluye la información de: i) oferentes adjudicados; ii) ofertas presentadas; y, iii) conformación de consorcios en los procesos de contratación pública durante el período comprendido del 2015 al 2020.²⁹⁴

El análisis pretende explicar posibles determinantes de la colusión dentro de las compras públicas, entendiéndose como colusión aquellas prácticas que restringen o limitan la competencia entre los proveedores del Estado, generando afectaciones en las compras públicas a través de precios más altos o impidiendo que se oferten productos o servicios que satisfagan de mejor manera las necesidades de las entidades contratantes.²⁹⁵ La colusión en contratación pública puede presentarse de dos (2) maneras:

- Cuando los operadores económicos acuerdan direccionar y concentrar la contratación con el afán de favorecer injustificadamente a uno o varios competidores; y,²⁹⁶
- Cuando se dan acuerdos entre proveedores y compradores con el afán de favorecer injustificadamente a uno o varios operadores económicos.²⁹⁷

Entre los determinantes analizados, destacan: i) ganador en primera oferta; ii) ofertas falsas; iii) acuerdos de precios; iv) vinculaciones societarias; v) reparto de mercado; y, vi) subcontrataciones;^{298,299} estos determinantes se sustentan en el uso y procesamiento de datos, mediante la aplicación de herramientas cuantitativas como pruebas econométricas estándar, reglas de asociación, análisis de redes, entre otros, los cuales identifican patrones de comportamiento que podrían proporcionar indicios del cometimiento de prácticas anticompetitivas por parte de los actores inmersos en los procesos de contratación. Cabe indicar que los resultados estimados y encontrados no se constituyen como prueba del cometimiento de infracciones a la LORCPM.

6.1 Información utilizada

Para el efecto del análisis realizado, se ha utilizado la base de datos proporcionada por el SERCOP, misma que consta de 300.174 registros (filas).³⁰⁰

²⁹⁴ Oficio Nro. SERCOP-SDG-2021-0460-OF de 19 de mayo de 2021

²⁹⁵ Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas, Febrero 2009
<http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42761715.pdf#pdf>

²⁹⁶ Numeral 6 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011

²⁹⁷ Numeral 21 del artículo 11 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, Registro Oficial Suplemento No. 555 de 13 de octubre de 2011

²⁹⁸ Sobre los determinantes de la colusión en las compras públicas: el caso de Chile, The determinants of collusion in public procurement: the case of Chile. Juan Francisco Martínez S., David Escobar y Claudio Loyola.

²⁹⁹ Sobre los determinantes de la colusión en las compras públicas: el caso de Chile, The determinants of collusion in public procurement: the case of Chile. Juan Francisco Martínez S., David Escobar y Claudio Loyola.

³⁰⁰ Base actualizada al 9 de julio de 2021.

Tabla N° 16: Variables utilizadas en los modelos econométricos

N°	Variable	Descripción	Detalle
1	Identificador único de proceso	Identificador único de proceso	Dígitos
2	Código de proceso	Identificador del expediente	Dígitos
3	RUC de la Entidad	Identificador de la entidad contratante	13 dígitos
4	Razón Social de la Entidad	Razón Social de la Entidad	Nombre
5	Fecha de publicación	Fecha de publicación del proceso de contratación	dd/mm/yy
6	Tipo de proceso	Tipo de proceso	Nombre
7	Clasificación Central de Productos	Clasificación Central de Productos dentro del proceso	Dígitos
8	Descripción de Clasificación Central de Productos	Descripción de Clasificación Central de Productos	Descripción
9	Ciudad de la Entidad Contratante	Ciudad de la Entidad Contratante	Nombre
10	Número de oferentes	Número de oferentes dentro del proceso	Dígitos
11	Presupuesto	Monto presupuestado	Dígitos
12	Valor adjudicación	Valor adjudicación	Dígitos
13	RUC del proveedor	RUC del proveedor	13 dígitos
14	Nombre del Proveedor	Nombre del Proveedor	Nombre
15	Fecha de la adjudicación	Fecha de la adjudicación	dd/mm/yy
16	Primera oferta	Oferta adjudicada en la primera licitación	Dummy: 1: proveedores que ofertaron y ganaron en su primera oferta; 0: lo contrario.
17	Número de ofertas	Es el número de ofertas que se realizaron dentro de un proceso	Dígitos
18	Proveedores adjudicados	Número proveedores adjudicados en cada proceso	Dígitos
19	Exceso ofertas	Procesos en los que existen más de 4 ofertas	Dummy: 1: número de ofertas realizadas por los proveedores mayor o igual a 4; 0: lo contrario.
20	Consortio	Asociación de empresas o entidades con intereses comunes para participar conjuntamente en un proyecto o negocio importante.	Dummy: 1: proveedores que forman parte de un consorcio; 0: lo contrario.
21	Tamaño de empresa	Tamaño de empresa que participa dentro del proceso: grande, mediana, pequeña y micro. No disponible: no se detalla en la data.	Micro=0 Pequeña=1 Mediana=2 Grande=3 No disponible =4
22	Tiempo del proceso	Diferencia en días entre la fecha de publicación y la fecha de adjudicación del proceso de contratación.	Días
23	Provincia de la entidad contratante	Nombre de las 24 provincias	Nombre
24	Subasta Inversa Electrónica	Tipo de procedimiento de contratación	Dummy:

			1: procedimiento es Subasta Inversa Electrónica; 0: lo contrario.
25	Clasificación Central de Productos	Clasificación Central de Productos a dos dígitos	Dígitos
26	Montos adjudicados	Montos adjudicados por segmentos	Categoría: Menor a USD 7.099,68 =1 De USD 7.099,69 a USD 70.996,84 =2 De USD 70.996,85 a USD 248.488,94 =3 De USD 248.488,95 a USD 532.476,31 =4 De USD 532.476,32 a 1.064.952,62 =5 Mayor a 1.064.952,63 =6
27	Ofertas falsas	El valor de la oferta corresponde a más de 2 veces el valor adjudicado	Dummy: 1: Ofertas falsas cuando el valor ofertado es de 2 a 5 veces más que el adjudica; 0: lo contrario.
28	Adjudicaciones múltiples	Proveedores adjudicados en más de 1 ocasión	Dummy: 1: Adjudicados más de 1 vez; 0: lo contrario.
29	Adjudicaciones múltiples	Número de ocasiones en las que el proveedor fue adjudicado	Dígitos

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.2 Metodología empleada

En esta sección se describen las técnicas cuantitativas utilizadas en el presente análisis.

Modelo Probit: El modelo de regresión *probit* se utiliza para evaluar la probabilidad de que se dé uno de los resultados de una categoría binaria, condicionado por el incremento o decremento de otra variable. Este tipo de regresión es parte de los modelos lineales generalizados que utiliza la función *probit* como función principal. La regresión analiza datos distribuidos binomialmente.

La función de distribución acumulativa (FDA) se utiliza para modelar la función de regresión cuando la variable dependiente es binaria, de la siguiente manera:

$$E(Y|X) = P(Y=1|X) = \Phi(\beta_0 + \beta_1 X)$$

donde:

Y: variable dependiente binaria

X: variables independientes

Φ : función de distribución acumulativa

β_i : coeficientes de la FDA

Dado que la variable dependiente es una función no lineal de sus regresores, los β_i no son fáciles de interpretar; en este sentido, para calcular que la probabilidad de $Y = 1$, se debe realizar lo siguiente:

1. Se calcula la probabilidad que $Y = 1$ para el valor original de X .
2. Se calcula la probabilidad que $Y = 1$ para $X + \Delta X$ (es decir la suma del valor original de X y su variación).
3. Se calcula la diferencia entre los anteriores.

Modelo Logit (Regresión logística): El modelo de regresión logística es útil para modelar la probabilidad de que un evento ocurra o no ocurra en función de las variables independientes. Este tipo de regresión es parte de los modelos lineales generalizados que utiliza la función *logit* (*logistic unit*) como función principal. La regresión logística analiza datos distribuidos binomialmente.

En estadística, la función *logit* (también llamada *log-odds*) se calcula aplicando el logaritmo al *odd* (o chance) de un evento y refleja la probabilidad de que este ocurra, mientras que el *odd* contrario refleja la probabilidad de que no ocurra.

$$\text{logit}(p) = \ln\left(\frac{p}{1-p}\right)$$

El término *odd* se puede traducir como cuota estadística, relativa a la probabilidad de que un evento suceda. La cuota de un suceso se calcula como $\left(\frac{p}{1-p}\right)$ donde p es la probabilidad de ese evento. La cuota contraria es $\left(\frac{1-p}{p}\right)$. Lo normal es que el logaritmo de la función *logit* sea el logaritmo natural en base e . El inverso del *logit* es la función logística, que tiene forma de una *sigmoide*:

$$\text{logit}^{-1}(\alpha) = \text{logistic}(\alpha) = \frac{1}{1 + e^{-\alpha}}$$

El *odd ratio* es una medida de asociación entre variables, que oscilan entre 0 e infinito, que se deben interpretar de la siguiente manera: cuando el *odd ratio* es 1 indica ausencia de asociación entre las variables; los valores menores de 1 señalan una asociación negativa entre las variables; y, los valores mayores de 1 indican asociación positiva entre las variables, mientras más se aleje el *odd ratio* de 1, más fuerte es la relación.

Reglas de asociación (Algoritmo a priori): Este algoritmo identifica conjuntos de elementos frecuentes en la base para generar reglas de asociación. Cabe señalar que la data a ser utilizada en este algoritmo debe cumplir con las siguientes condiciones: i) que represente el conjunto de todos los productos/eventos relacionados con este problema; ii) que un artículo sea un producto o un evento;³⁰¹ iii) que la data sea un conjunto de transacciones, donde cada transacción es un conjunto de elementos.

³⁰¹ En el presente análisis el artículo sería la participación de un proveedor en un proceso de contratación.

Esta herramienta básicamente estima los siguientes aspectos:

- 1) Identifica el conjunto de elementos frecuentes según umbrales predefinidos;
- 2) Genera reglas de asociación que satisfagan la restricción *confidence*.³⁰² Para el efecto se siguen los siguientes pasos:
 - (i) Generar todos los ensayos de elementos frecuentes (un conjunto de elementos es frecuente cuando su ocurrencia excede el soporte mínimo o un umbral preestablecido);
 - (ii) Una vez que todos los conjuntos de elementos frecuentes han sido explorados, se mantiene solo aquellos conjuntos de elementos frecuentes y se excluye todos los elementos poco frecuentes.

Análisis de redes: El análisis de redes identifica las relaciones, enlaces o contactos entre actores; entre las aplicaciones de este análisis destacan: i) analizar cuán cohesionados están los actores de un estudio; ii) identificar los líderes y la posición que ocupa cada actor en la red; iii) detectar subgrupos o comunidades de actores en función de sus relaciones; y, iv) comprobar el impacto que tienen las relaciones el comportamiento de los actores.³⁰³

Para el análisis de redes, se han considerado como parámetros de evaluación de los grupos generados a “*coherence*” y “*exclusivity*”: el primero captura la consistencia y la intensidad de las interacciones entre las empresas del grupo, mientras que el segundo cuantifica el grado en que las interacciones del grupo ocurren en aislamiento del resto de las empresas en el mercado en general.³⁰⁴

Ley del primer dígito – Ley de Benford:

La Ley de Benford, conocida también como la ley del primer dígito, ha sido empleada para detectar anomalías en cifras. De acuerdo a esta ley, la distribución de los números del 1 al 9, como primer dígito es asimétrica. El número 1 tiene mayor probabilidad de aparecer en un conjunto de datos como primer dígito (30,1%) y va decreciendo hasta llegar al 9 con una probabilidad de aparición de apenas 4,6%.

La base matemática de la ley de Benford es que se espera que las mantisas³⁰⁵ de los logaritmos de los números estén distribuidas uniformemente; su fórmula se detalla a continuación:

$$P(n) = \text{Log}_{10}(1+1/n) = \text{Log}_{10}(n+1) - \text{Log}_{10}(n) \text{ con } n = 1,2,3,\dots,9$$

³⁰² El *confidence* es la probabilidad condicional de que un proceso de contratación contenga la combinación de oferentes o ganadores establecidos

³⁰³ Julián Cárdenas, El análisis de redes: qué es, orígenes, crecimiento y futuro, *Pensando Psicología* / Volumen 12, Número 19 / abril 2016

³⁰⁴ Johannes Wachs y János Kertész, A network approach to cartel detection in public auction markets 21 de junio 2019

³⁰⁵ Parte fraccionaria de un número.

Entre las aplicaciones de la Ley de Benford, destaca el análisis de las frecuencias de los dígitos como mecanismo analítico para detectar posibles situaciones de fraude e irregularidades.

En esta investigación se ha aplicado la Ley de Benford a valores adjudicados dentro de los procesos de contratación, para lo cual se utilizó información de los años 2015-2020, con el objetivo de detectar distorsiones o datos erróneos (es decir que no cumplan con la distribución teórica).

6.3 Resultados de la aplicación de las técnicas cuantitativas para identificar posibles riesgos de colusión

A continuación se detalla las especificaciones de las técnicas cualitativas utilizadas para identificar posibles riesgos de colusión en contratación pública:

- i) **Ganador en primera oferta:** podría existir la posibilidad de colusión cuando un proveedor nuevo, que se entendería que pudiera no tener suficiente experiencia en la contratación pública, gana en el primer proceso de contratación en el que participa, producto de un posible pacto o acuerdo previo entre el proveedor y la entidad contratante;
- ii) **Ofertas falsas:** esta modalidad podría manifestarse cuando los oferentes buscan favorecer a un operador económico en particular, presentando ofertas que sólo dan la apariencia de competencia;
- iii) **Acuerdos de precios:** esta forma de colusión podría configurarse como un pacto realizado entre competidores para establecer precios de venta o asegurar a los participantes del acuerdo que el precio de venta final por el cual serán adquiridos los bienes, servicios u obras de construcción materia de contrato, será aquel que hayan acordado;
- iv) **Vinculaciones societarias:** la participación en los procesos de contratación de varios oferentes con vinculaciones societarias simularía una aparente competencia.³⁰⁶
- v) **Reparto de mercado o acuerdos de no competencia:** se podría presentar un reparto de mercado por parte de los proveedores en función de los procesos de contratación y por zona geográfica; y,
- vi) **Subcontrataciones:** puede ser utilizado como mecanismo de pago por acuerdos colusorios.

A continuación se presentan los resultados obtenidos:

6.3.1 Cifras del SNCP en relación a Ley de Benford

Técnica cuantitativa empleada: Ley de Benford

Motivación: Se utiliza la herramienta cuantitativa como mecanismo para detectar posibles situaciones irregulares de las cifras mostradas en las bases de datos del SNCP.

³⁰⁶ Para el presente caso, se considera como empresas relacionadas o vinculadas aquellas que tengan accionistas coincidentes cuya participación sea igual o mayor al 50% de las acciones o participaciones; en este sentido se revisaron los accionistas de las compañías participantes en los procesos en el periodo 2015 a 2020 y se estructuraron en *grupos* empresariales a aquellas compañías que presentaban coincidencias en sus accionistas

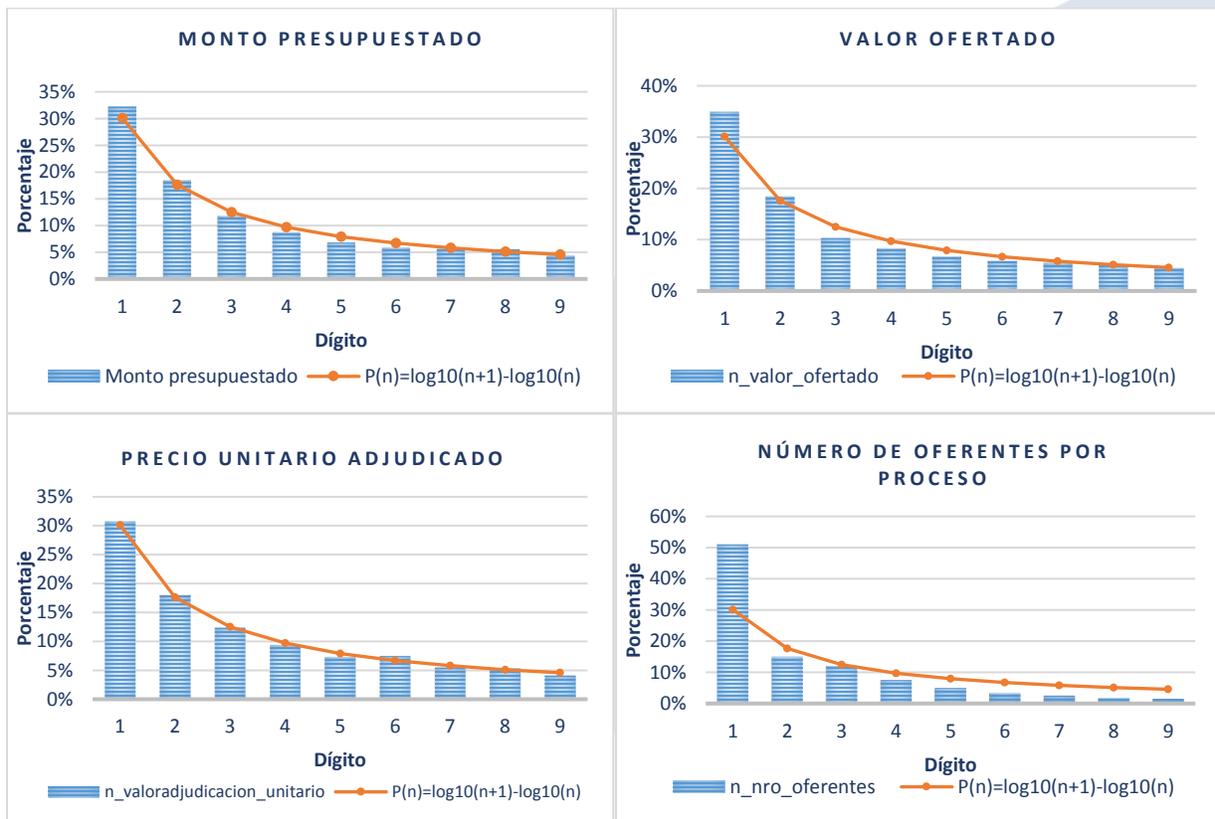
Variables utilizadas: i) monto presupuestado; ii) valor adjudicado; iii) precio unitario adjudicado; y iv) número de oferentes por proceso.

Resultados de la aplicación de la ley del primer dígito

En los gráficos a continuación se presenta la distribución de las frecuencias de los primeros dígitos de las cifras de la contratación pública por proceso de contratación, de lo cual se puede observar que el primer dígito para las variables *monto presupuestado*, *valor adjudicado*, y *precio unitario adjudicado* siguen en mayor medida la Ley de Benford; es decir que las cifras se apegan en mayor medida a la distribución asimétrica establecida por dicha Ley.

Sin embargo, la variable *número de oferentes por proceso* se aleja notoriamente de los valores esperados conforme a esta Ley. Bajo esta consideración, se puede señalar que la aplicación de la Ley de Benford da indicios que existirían desajustes en el número de oferentes por proceso de contratación; es importante mencionar si bien esta técnica cuantitativa es útil para detectar anomalías en la distribución de los datos, se debe profundizar el análisis para identificar las problemáticas que estarían generando estos resultados.

Gráfico N° 6: Cifras del SNCP en relación a Ley de Benford



Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.3.2 Ganador en primera oferta

Técnica cuantitativa empleada: Modelos econométrico *Logit* y *probit*

Motivación: En este modelo se asume como *proxy* de colusión la posibilidad de que un proveedor nuevo gane en la primera licitación en la que participa dado que no posee experiencia previa en la contratación pública.

Variable explicada: Primera oferta (*dummy*)

Variables explicativas: i) Número de ofertas; ii) Proveedores adjudicados; iii) Exceso ofertas; iv) Consorcio; v) Tamaño de empresa; vi) Tiempo del proceso; vii) Provincia de la entidad contratante (Guayas, Pichincha, Azuay y Manabí); viii) Tipo de procedimiento; ix) Clasificación Central de Productos (CPC “otras obras de ingeniería civil”, CPC “insumos de uso general”, CPC “contratación de espacios publicitarios para los anuncios de radio y televisión del cliente en las emisoras y canales elegidos o sugeridos por la agencia”, CPC “servicios de producción de eventos”, CPC “tónor”); y, x) Montos adjudicados.

Resultados del modelo: *proxy* de primera oferta

Para el análisis de esta *proxy* de colusión se han utilizados dos modelos econométricos *Logit* y *Probit*, en los cuales se han considerado diez (10) variables que podrían incidir para que un proveedor nuevo gane en la primera licitación en la que participa. Las variables utilizadas en su mayoría son significativas para explicar la *Primera oferta*. Los resultados se detallan en la tabla siguiente:

Tabla N° 17: Resultados modelo logit de ganador en primera oferta

Primera oferta	Odds Ratio	Std, Err,	z	P> z	[95% Conf, Interval]	
Número de ofertas	0,9289207	0,004826	-14,19	0	0,91951	0,9384278
Proveedores adjudicados	1,115867	0,0067651	18,08	0	1,102686	1,129206
Exceso ofertas	0,8639651	0,0345464	-3,66	0	0,7988407	0,9343987
Consorcio	1,715719	0,1371475	6,75	0	1,466914	2,006724
Tamaño de empresa						
1	0,2807525	0,0100531	-35,48	0	0,2617244	0,301164
2	0,1787418	0,0086778	-35,47	0	0,1625178	0,1965855
3	0,0259429	0,0023852	-39,72	0	0,0216651	0,0310655
4	2,400582	0,9910276	2,12	0,034	1,06885	5,391585
Tiempo del proceso	0,9983731	0,0003671	-4,43	0	0,9976538	0,9990929
Subasta Inversa Electrónica	0,6962433	0,0179607	-14,04	0	0,6619161	0,7323507
Montos adjudicados						
3	0,8417904	0,0281534	-5,15	0	0,7883804	0,8988187
4	0,8954456	0,0491831	-2,01	0,044	0,8040558	0,9972227
5	0,7828511	0,0733918	-2,61	0,009	0,6514478	0,9407599
Provincia de la entidad contratante						
Carchi	1,159882	0,0781736	2,2	0,028	1,016353	1,32368
Cañar	0,8524436	0,0568259	-2,39	0,017	0,7480361	0,9714237

Chimborazo	0,675736	0,0375493	-7,05	0	0,6060068	0,7534885
Cotopaxi	0,7320281	0,0493744	-4,62	0	0,6413797	0,8354882
El Oro	1,115303	0,0603885	2,02	0,044	1,003008	1,240171
Esmeraldas	1,355715	0,0769721	5,36	0	1,212944	1,515292
Guayas	1,301987	0,050954	6,74	0	1,205853	1,405785
Imbabura	1,234654	0,0640524	4,06	0	1,115286	1,366799
Los Ríos	1,184368	0,0651507	3,08	0,002	1,063318	1,319199
Manabí	1,46177	0,0636768	8,72	0	1,342145	1,592057
Napo	0,8167974	0,0529762	-3,12	0,002	0,7192945	0,9275172
Orellana	0,8388579	0,0559523	-2,63	0,008	0,7360593	0,9560135
Pichincha	0,8741462	0,0339564	-3,46	0,001	0,8100632	0,9432987
Santa Elena	1,158983	0,0792526	2,16	0,031	1,01361	1,325205
Zamora Chinchipe	1,58537	0,0986082	7,41	0	1,403417	1,790913
Clasificación Central de Productos						
21	2,153688	0,3243055	5,09	0	1,603274	2,893064
24	0,4472827	0,1660445	-2,17	0,03	0,2160683	0,9259192
27	0,4981014	0,1026309	-3,38	0,001	0,3326079	0,7459384
28	0,4309396	0,0668064	-5,43	0	0,3180232	0,5839477
32	0,5328857	0,0741619	-4,52	0	0,4056693	0,6999968
34	0,3699873	0,0691819	-5,32	0	0,2564633	0,5337628
35	0,3051868	0,0385813	-9,39	0	0,2382089	0,390997
36	0,6240606	0,0857313	-3,43	0,001	0,476751	0,8168868
37	0,6222503	0,0913872	-3,23	0,001	0,4666087	0,8298075
38	0,3915597	0,0510974	-7,18	0	0,3031926	0,5056819
39	0,3826014	0,1409207	-2,61	0,009	0,1858788	0,7875228
41	0,413387	0,0962696	-3,79	0	0,2618961	0,6525063
42	0,4010666	0,058226	-6,29	0	0,3017456	0,5330796
43	0,5113751	0,0690374	-4,97	0	0,3924862	0,666277
45	0,4634923	0,0717886	-4,96	0	0,3421393	0,6278878
46	0,5471169	0,0781243	-4,22	0	0,4135564	0,7238115
47	0,6378686	0,0968227	-2,96	0,003	0,4737252	0,858887
48	0,389401	0,0520724	-7,05	0	0,2996199	0,5060849
49	0,543951	0,0762488	-4,34	0	0,4132776	0,7159418
51	0,5610785	0,0982696	-3,3	0,001	0,3980528	0,7908727
53	0,3231801	0,0401204	-9,1	0	0,2533811	0,4122065
54	0,4014257	0,0480015	-7,63	0	0,3175563	0,5074459
61	0,5569669	0,0744901	-4,38	0	0,4285363	0,7238875
62	0,3888711	0,0486348	-7,55	0	0,3043328	0,4968926
63	2,270066	0,2926354	6,36	0	1,763233	2,922587
64	0,7321133	0,0976342	-2,34	0,019	0,5637189	0,9508106
65	2,840675	0,6605946	4,49	0	1,800843	4,48092
66	0,1283575	0,0389638	-6,76	0	0,0707999	0,232707
67	0,4289921	0,0799787	-4,54	0	0,2976846	0,6182188
68	0,3237105	0,1403622	-2,6	0,009	0,1383796	0,7572534
69	0,3944192	0,1120596	-3,27	0,001	0,2260064	0,6883278
73	0,7100311	0,1044251	-2,33	0,02	0,5322187	0,9472499
81	1,604611	0,3051249	2,49	0,013	1,105375	2,329325
82	1,763845	0,2355722	4,25	0	1,357617	2,291624
83	0,6593457	0,0778014	-3,53	0	0,5232066	0,8309084
84	0,550174	0,0824764	-3,99	0	0,4101066	0,73808
85	0,6877926	0,0860203	-2,99	0,003	0,5382698	0,8788504
86	0,6530039	0,1061129	-2,62	0,009	0,4748931	0,8979161
87	0,4858867	0,0598262	-5,86	0	0,3817054	0,6185029
89	0,6740038	0,0939551	-2,83	0,005	0,5128686	0,885765
91	1,365385	0,2036429	2,09	0,037	1,019298	1,828981
93	2,057901	0,3607452	4,12	0	1,459523	2,901604
_cons	0,2337848	0,0285184	-11,91	0	0,1840695	0,2969277

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En el mismo orden de ideas, y por la similitud de uso de variables se procedió a aplicar el modelo *Probit*, a propósito de ser un tipo de modelo de clasificación binario. En la tabla a continuación, se presentaran los resultados:

Tabla N° 18: Resultados modelo probit de ganador en primera oferta

Primera oferta		Coef,	Std, Err,	z	P> z	[95% Conf, Interval]	
Número de ofertas		-0,0279364	0,0020945	-13,34	0	-0,0320415	-0,0238312
Proveedores adjudicados		0,0473973	0,0025897	18,3	0	0,0423216	0,052473
Exceso ofertas		-0,1022866	0,0180112	-5,68	0	-0,1375878	-0,0669853
Consorcio		0,2525524	0,0399618	6,32	0	0,1742287	0,3308761
Tamaño de empresa							
1		-0,5939014	0,0156287	-38	0	-0,6245331	-0,5632697
2		-0,7806027	0,0200742	-38,89	0	-0,8199474	-0,741258
3		-1,465331	0,0311565	-47,03	0	-1,526397	-1,404265
Tiempo del proceso		-0,0005396	0,0001333	-4,05	0	-0,0008008	-0,0002783
Subasta Inversa Electrónica		-0,17099	0,0124825	-13,7	0	-0,1954553	-0,1465247
Montos adjudicados							
3		-0,0707917	0,0166506	-4,25	0	-0,1034263	-0,038157
5		-0,0851787	0,0430989	-1,98	0,048	-0,1696511	-0,0007063
Provincia de la entidad contratante							
	Carchi	0,0793643	0,0348323	2,28	0,023	0,0110942	0,1476345
	Cañar	-0,0732462	0,0334274	-2,19	0,028	-0,1387628	-0,0077297
	Chimborazo	-0,1989634	0,0271695	-7,32	0	-0,2522147	-0,1457121
	Cotopaxi	-0,1522862	0,0324838	-4,69	0	-0,2159533	-0,0886192
	El Oro	0,0632184	0,0273565	2,31	0,021	0,0096007	0,1168361
	Esmeraldas	0,1667925	0,0291556	5,72	0	0,1096485	0,2239365
	Guayas	0,1456537	0,0197586	7,37	0	0,1069276	0,1843799
	Imbabura	0,1127985	0,0265343	4,25	0	0,0607923	0,1648047
	Los Ríos	0,1058899	0,0280998	3,77	0	0,0508152	0,1609646
	Manabí	0,2014037	0,0222588	9,05	0	0,1577772	0,2450301
	Napo	-0,0999064	0,0324866	-3,08	0,002	-0,1635789	-0,0362339
	Orellana	-0,0723257	0,032672	-2,21	0,027	-0,1363617	-0,0082897
	Pichincha	-0,0714664	0,0193241	-3,7	0	-0,1093409	-0,033592
	Santa Elena	0,0818814	0,0346587	2,36	0,018	0,0139516	0,1498112
	Sucumbíos	0,0886365	0,0307999	2,88	0,004	0,0282697	0,1490032
	Zamora Chinchipe	0,2336857	0,0329963	7,08	0	0,1690142	0,2983572
Clasificación Central de Productos							
4		-0,2800846	0,1378642	-2,03	0,042	-0,5502934	-0,0098758
21		0,4586592	0,0842593	5,44	0	0,2935141	0,6238043
27		-0,3483372	0,100679	-3,46	0,001	-0,5456644	-0,15101
28		-0,4320135	0,0780354	-5,54	0	-0,5849601	-0,2790669
31		0,184328	0,0912075	2,02	0,043	0,0055647	0,3630914
32		-0,3188617	0,0720011	-4,43	0	-0,4599812	-0,1777422
34		-0,4667897	0,0889893	-5,25	0	-0,6412055	-0,2923738
35		-0,5729174	0,0648493	-8,83	0	-0,7000196	-0,4458151

36	-0,2583407	0,07088	-3,64	0	-0,397263	-0,1194183
37	-0,2491202	0,0748374	-3,33	0,001	-0,3957988	-0,1024416
38	-0,4726855	0,0670164	-7,05	0	-0,6040352	-0,3413359
39	-0,4494664	0,1787034	-2,52	0,012	-0,7997186	-0,0992141
41	-0,4348984	0,1105977	-3,93	0	-0,6516659	-0,2181309
42	-0,4516683	0,0729957	-6,19	0	-0,5947372	-0,3085994
43	-0,3413173	0,069274	-4,93	0	-0,4770919	-0,2055426
45	-0,3870604	0,0769606	-5,03	0	-0,5379005	-0,2362203
46	-0,3453594	0,0722206	-4,78	0	-0,4869091	-0,2038097
47	-0,245407	0,0771411	-3,18	0,001	-0,3966009	-0,0942132
48	-0,4853563	0,0680618	-7,13	0	-0,618755	-0,3519576
49	-0,2939689	0,0721633	-4,07	0	-0,4354065	-0,1525314
51	-0,3011099	0,0879272	-3,42	0,001	-0,4734441	-0,1287757
53	-0,5693458	0,0647242	-8,8	0	-0,6962029	-0,4424888
54	-0,4621796	0,0627574	-7,36	0	-0,5851818	-0,3391774
61	-0,2963701	0,0688824	-4,3	0	-0,4313771	-0,1613631
62	-0,4487883	0,0649323	-6,91	0	-0,5760533	-0,3215233
63	0,4936747	0,0695744	7,1	0	0,3573114	0,6300379
64	-0,1535436	0,0697162	-2,2	0,028	-0,2901847	-0,0169024
65	0,5995882	0,128813	4,65	0	0,3471193	0,8520571
66	-0,9354215	0,1258625	-7,43	0	-1,182108	-0,6887355
67	-0,3738015	0,0908046	-4,12	0	-0,5517753	-0,1958277
68	-0,6240247	0,170349	-3,66	0	-0,9579027	-0,2901467
69	-0,4958092	0,1358291	-3,65	0	-0,7620293	-0,229589
71	-0,3019236	0,0858314	-3,52	0	-0,4701502	-0,1336971
73	-0,1821915	0,0761985	-2,39	0,017	-0,3315379	-0,0328451
81	0,2970646	0,10715	2,77	0,006	0,0870544	0,5070748
82	0,3462008	0,0722377	4,79	0	0,2046176	0,487784
83	-0,1929111	0,0621976	-3,1	0,002	-0,3148162	-0,0710059
84	-0,3214974	0,0756857	-4,25	0	-0,4698386	-0,1731562
85	-0,2057001	0,0653247	-3,15	0,002	-0,3337341	-0,0776661
86	-0,2281758	0,0837536	-2,72	0,006	-0,3923298	-0,0640218
87	-0,3761134	0,064322	-5,85	0	-0,5021823	-0,2500445
89	-0,2148239	0,0726448	-2,96	0,003	-0,357205	-0,0724428
91	0,2014324	0,0812993	2,48	0,013	0,0420887	0,3607762
93	0,3956515	0,0938564	4,22	0	0,2116964	0,5796066
97	-0,1800559	0,0920311	-1,96	0,05	-0,3604335	0,0003217
cons	-0,9336427	0,0640611	-14,57	0	-1,0592	-0,8080852

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En la tabla a continuación se detallan los coeficientes de ambos modelos (*log-odds para el modelo logit*), así como la evaluación de su consistencia:

Tabla N° 19: Resultados coeficientes en los modelos *logit* y *probit*

Primera oferta	Logit (Odds Ratio)	Probit	Consistencia	Primera oferta	Logit (Odds Ratio)	Probit	Consistencia
Número de ofertas	0,9289207	-0,0279364	Sí	28	0,4309396	-0,4320135	Sí
Proveedores adjudicados	1,12	0,0473973	Sí	31	N/S	0,184328	
Exceso ofertas	0,8639651	-0,1022866	Sí	32	0,5328857	-0,3188617	Sí
Consorcio	2	0,2525524	Sí	34	0,3699873	-0,4667897	Sí

Tamaño de empresa					35	0,3051868	-0,5729174	Sí
1	0,2807525	-0,5939014	Sí		36	0,6240606	-0,2583407	Sí
2	0,1787418	-0,7806027	Sí		37	0,6222503	-0,2491202	Sí
3	0,0259429	-1	Sí		38	0,3915597	-0,4726855	Sí
4	2	N/S			39	0,3826014	-0,4494664	Sí
					41	0,413387	-0,4348984	Sí
Tiempo del proceso	0,9983731	-0,0005396	Sí		42	0,4010666	-0,4516683	Sí
Subasta Inversa					43	0,5113751	-0,3413173	Sí
Electrónica	0,6962433	-0,17099	Sí		45	0,4634923	-0,3870604	Sí
					46	0,5471169	-0,3453594	Sí
Montos adjudicados					47	0,6378686	-0,245407	Sí
3	0,8417904	-0,0707917	Sí		48	0,389401	-0,4853563	Sí
4	0,8954456	N/S			49	0,543951	-0,2939689	Sí
5	0,7828511	-0,0851787	Sí		51	0,5610785	-0,3011099	Sí
Provincia de la entidad contratante					53	0,3231801	-0,5693458	Sí
Carchi	1	0,0793643	Sí		54	0,4014257	-0,4621796	Sí
Cañar	0,8524436	-0,0732462	Sí		61	0,5569669	-0,2963701	Sí
Chimborazo	0,675736	-0,1989634	Sí		62	0,3888711	-0,4487883	Sí
Cotopaxi	0,7320281	-0,1522862	Sí		63	2	0,4936747	Sí
El Oro	1	0,0632184	Sí		64	0,7321133	-0,1535436	Sí
Esmeraldas	1	0,1667925	Sí		65	3	0,5995882	Sí
Guayas	1	0,1456537	Sí		66	0,1283575	-0,9354215	Sí
Imbabura	1	0,1127985	Sí		67	0,4289921	-0,3738015	Sí
Los Rios	1	0,1058899	Sí		68	0,3237105	-0,6240247	Sí
Manabí	1	0,2014037	Sí		69	0,3944192	-0,4958092	Sí
Napo	0,8167974	-0,0999064	Sí		71	N/S	-0,3019236	
Orellana	0,8388579	-0,0723257	Sí		73	0,7100311	-0,1821915	Sí
Pichincha	0,8741462	-0,0714664	Sí		81	2	0,2970646	Sí
Santa Elena	1	0,0818814	Sí		82	2	0,3462008	Sí
Sucumbíos	N/S	0,0886365			83	0,6593457	-0,1929111	Sí
Zamora Chinchipe	2	0,2336857	Sí		84	0,550174	-0,3214974	Sí
					85	0,6877926	-0,2057001	Sí
Clasificación Central de Productos					86	0,6530039	-0,2281758	Sí
4	N/S	-0,2800846			87	0,4858867	-0,3761134	Sí
21	2	0,4586592	Sí		89	0,6740038	-0,2148239	Sí
24	0,4472827	N/S			91	1	0,2014324	Sí
27	0,4981014	-0,3483372	Sí		93	2	0,3956515	Sí
					97	N/S	-0,1800559	

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

La interpretación de los resultados de las variables explicativas y su influencia en la probabilidad de que un operador gane en primera oferta conforme el modelo *logit* se amplía a continuación. Cabe indicar los resultados de los modelos *Logit* y *Probit* son consistentes. Adicionalmente, se debe indicar que siempre que salga un *odd ratio* menor a 1 es necesario sacar la inversa para interpretarlo.

- **Número de ofertas:** cada aumento de una unidad en la variable *número de ofertas*, significa que disminuirá las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su *primera oferta* en 1,07 veces.
- **Número de proveedores adjudicados:** cada aumento de una unidad en la variable *número de proveedores* adjudicados por proceso, significa que aumentará las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su primera oferta en 1,12 veces.
- **Exceso ofertas:** cada aumento de una unidad en la variable *exceso de ofertas* por proceso, significa que disminuirá las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su primera oferta en 1,15 veces.

- **Consortio:** en relación a la variable *consorcio* se podría decir que, un proveedor consorciado tiene 1,72 veces más de probabilidad logarítmica de quedar como adjudicado en su primera oferta.
- **Tamaño de empresa:** si un proveedor corresponde a la pequeña, mediana o gran Empresa, disminuirán las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su primera oferta en 3,56, 5,60 y 38,61 veces respectivamente; de otra parte, la categoría no identificada incrementa las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su primera oferta en 2,4 veces.
- **Tiempo del proceso:** cada incremento de un día en la variable *tiempo del proceso en días*, significa que disminuirá las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su primera oferta en 1,00 vez.
- **Tipo procedimiento:** en relación a la variable *Subasta Inversa Electrónica*, un proveedor que participe en este procedimiento disminuirá en 1,43 veces la probabilidad logarítmica de quedar adjudicado en su primera oferta.
- **Montos adjudicados:** respecto de los montos adjudicados, dado la similitud de los coeficientes de las categorías 3, 4 y 5, es decir procesos cuyo monto se encuentra entre USD 70 mil y USD 1 millón aproximadamente, las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su primera oferta disminuirían en promedio en 1,19 veces.
- **Provincia entidad contratante:** para los procesos que correspondan a las provincias Zamora Chinchipe, Manabí y Esmeraldas (variable *Provincia entidad contratante*) aumentará las probabilidades logarítmicas de quedar adjudicado en su *primera oferta* en 1,58, 1,46 y 1,35 veces, respectivamente. Para los casos de Chimborazo y Cotopaxi disminuirá la probabilidad logarítmica de quedar adjudicado en su primera oferta en 1,48 y 1,37 veces, en su orden.
- **Clasificación Central de Productos:** con respecto a la variable relacionada al CPC, se observa que los proveedores que participan dentro de los CPCs: servicios de transporte por vía acuática; y, alojamiento, servicios de suministros de comidas y bebidas, aumentará la probabilidad logarítmica en 2,84 y 2,27 veces de ser adjudicados en primera oferta. Por otro lado, los proveedores que participen en los CPCs: otros productos químicos, fibras textiles manufacturadas; y, servicios de transporte por vía aérea, disminuirán la probabilidad logarítmica de quedar adjudicado en su primera oferta en 3,27 y 7,79 veces, en su orden.

En complemento al análisis econométrico, se revisó el detalle de los proveedores que fueron adjudicados en primera oferta (11.303 proveedores), producto de lo cual se observó que el 1,26% de estos proveedores corresponden a proveedores que son parte de un consorcio y la diferencia (98,74%) no lo son; en el caso de estos últimos, el 89,92% están categorizados como microempresas, conforme se aprecia en el cuadro siguiente:

Tabla N° 20: Número de proveedores por tipo y tamaño de empresa

Consortio/Tamaño	Número de proveedores	Participación proveedores (%)
CONSORCIO	142	1,26%
GRANDE	5	0,04%
MEDIANA	5	0,04%
MICRO	122	1,08%
PEQUENA	10	0,09%
NO CONSORCIO	11.161	98,74%
GRANDE	81	0,72%
MEDIANA	348	3,08%
MICRO	10.164	89,92%
PEQUENA	568	5,03%

Total general	11.303	100,00%
---------------	--------	---------

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

De la misma manera, se revisó el periodo de tiempo (en días) transcurrido entre las fechas de constitución de las empresas y las fechas de publicación y adjudicación de los procesos de contratación.³⁰⁷ (Anexo 7)

i) Tiempo transcurrido entre la fecha de constitución de la empresa adjudicada respecto a la fecha de publicación del proceso de contratación.

En relación de esta revisión se evidenció que existen 23 proveedores (no consorciados) que constituyeron sus respectivas empresas luego de haberse publicado los procesos de contratación por parte de las entidades contratantes. Así también, se observa que 118 proveedores crearon sus empresas durante los 10 días anteriores de haber sido publicados los procesos de contratación.

Tabla N° 21: Diferencia en días entre fechas de publicación y adjudicación de los procesos de contratación

Diferencia en días	Número de proveedores	Monto total adjudicado
Menor a 0 días ³⁰⁸	23	1.131.965,31
Entre 1 a 10 días posteriores	118	15.953.605,00
Entre 11 a 30 días posteriores	238	23.173.797,44
Entre 31 a 90 días posteriores	524	67.895.609,01
Más de 91	10.296	862.977.815,58
TOTAL	11.199	971.132.792,33

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En la siguiente tabla se detallan las entidades contratantes en las cuales se han adjudicado procesos de contratación a empresas cuya fecha de constitución es posterior a la fecha de publicación. Así también, se puede observar que los procesos en los que se presenta esta condición se concentran en los procedimientos de ferias inclusivas (39,13%), seguido de subasta inversa electrónica (39,13%), menor cuantía (13,04%) y cotización (8,70%).

Tabla N° 22: Entidades contratantes en las cuales se ha adjudicado a empresas constituidas posterior a la fecha de publicación

Entidad contratante	Tipo de proceso	No. de proveedores
---------------------	-----------------	--------------------

³⁰⁷ De la búsqueda efectuada en el Sistema de Consulta de Datos Públicos de la DINARDAP se dispone de información de 11.199 empresas.

³⁰⁸ Las empresas se constituyeron posterior a la fecha de publicación del proceso de contratación.

Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Ferias Inclusivas	4
Empresa Pública Hidroequinoccio EP.	Subasta Inversa Electrónica	1
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia de Zambiza	Subasta Inversa Electrónica	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Puerto Quito	Subasta Inversa Electrónica	1
Instituto de Investigación Geológico y Energético	Subasta Inversa Electrónica	1
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Ferias Inclusivas	1
Brigada de Infantería N5 Guayas	Menor Cuantía	1
Instituto Oceanográfico de la Armada	Subasta Inversa Electrónica	1
Consejo Provincial de Manabí	Menor Cuantía	1
Dirección Distrital 13D01 Portoviejo MIES	Ferias Inclusivas	1
Comando Provincial Santo Domingo de los Tsáchilas	Subasta Inversa Electrónica	1
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Cotopaxi	Cotización	1
Dirección Distrital 18D01-Parroquias Urbanas: (La Península a San Francisco) y Parroquias Rurales: (Augusto N. Martínez a Atahualpa)-Educación	Ferias Inclusivas	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Columbe	Subasta Inversa Electrónica	1
Dirección Distrital 24d02 - La Libertad - Salinas – MIES	Ferias Inclusivas	1
Gobierno Provincial de los Ríos	Cotización	1
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Provincia de Sucumbios	Subasta Inversa Electrónica	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Simiatug	Subasta Inversa Electrónica	1
Hospital Básico 1BI El Oro	Menor Cuantía	1
Dirección Distrital 16D01 Pastaza Mera Santa Clara Educación	Ferias Inclusivas	1
TOTAL		23

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Respecto de los 118 proveedores adjudicados que registran su fecha de inicio de operaciones durante los diez (10) días previos a la publicación del proceso, el 90,68% pertenece a empresas no consorciadas, y de este porcentaje se evidencia la siguiente distribución por tipo de proceso: menor cuantía (36,45%), subasta inversa electrónica (17,76%), obra artística, científica o literaria (13,08%) y contratación directa (10,28%).

Tabla N° 23: Proveedores adjudicados dentro del rango entre 1 a 10 días

Tipo de proveedor	Tipo de proceso	No. de proveedores
CONSORCIO	Contratación directa	4
	Cotización	2
	Contratos entre Entidades Públicas o sus subsidiarias	2
	Menor Cuantía	2
	Lista corta	1
NO CONSORCIO	Menor Cuantía	39
	Subasta Inversa Electrónica	19
	Obra artística, científica o literaria	14
	Contratación directa	11
	Ferias Inclusivas	8
	Comunicación Social – Contratación Directa	7
	Cotización	3
	Lista corta	2
	Asesoría y Patrocinio Jurídico	2
	Contratos entre Entidades Públicas o sus subsidiarias	1
	Bienes y Servicios únicos	1
	Total general	

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

- ii) **Tiempo transcurrido entre la fecha de constitución de la empresa del proveedor adjudicado respecto a la fecha de adjudicación del proceso de contratación.**

Se evidenció que existen 25 proveedores que constituyeron sus respectivas empresas durante los diez (10) días previos de haber sido adjudicados los procesos de contratación por parte de las entidades contratantes. Cabe señalar que 24 de los 25 proveedores mencionados corresponden a empresas no consorciadas.

Tabla N° 24: Diferencia en días entre fechas de adjudicación y constitución de la empresa

Diferencia en días	Número de proveedores	Monto adjudicado
Entre 1 a 10 días anteriores	25	831.636,07
Entre 11 a 30 días anteriores	181	16.054.028,32
Entre 31 a 60 días anteriores	312	30.0005.679,36
Más de 61 días	10.681	925.285.009,59
TOTAL	11.199	972.176.353,34

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En la tabla a continuación, se detallan las entidades contratantes en las cuales se han adjudicado procesos de contratación a empresas constituidas en los 10 días anteriores a la adjudicación del proceso (no consorciados). Así también, se puede observar que los procesos en los que se presenta esta condición se concentran en los procedimientos obra artística, científica o literaria (45,83%), seguido de ferias inclusivas (16,67%).

Tabla 25: Entidades contratantes en las cuales se ha adjudicado a empresas constituidas en los 10 días anteriores a la adjudicación del contrato

Entidad contratante	Tipo de proceso	No. de proveedores
Dirección Distrital 13D01 Portoviejo MIES	Ferías Inclusivas	1
Dirección Distrital 24d02 - La Libertad - Salinas – Mies	Ferías Inclusivas	1
Dirección Distrital 18d01-Parroquias Urbanas:(La Península a San Francisco) y Parroquias Rurales: (Augusto N. Martínez A Atahualpa)-Educación	Ferías Inclusivas	1
Empresa Pública Municipal De Movilidad de Cayambe	Asesoría y Patrocinio Jurídico	1
GAD de la Provincia de Morona Santiago	Obra artística, científica o literaria	1
Gobierno Autónomo Descentralizado de la Parroquia Rural de Tabiazo	Obra artística, científica o literaria	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Chordeleg	Comunicación Social – Contratación Directa	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Girón	Obra artística, científica o literaria	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Gualaceo	Obra artística, científica o literaria	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Puerto Quito	Subasta Inversa Electrónica	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de la Victoria	Contratación directa	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural de Lagarto	Obra artística, científica o literaria	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural la Victoria	Obra artística, científica o literaria	1
Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Rural San José de Ancón	Menor Cuantía	1
Gobierno Provincial del Azuay	Comunicación Social – Contratación Directa	1
Hospital Básico 1 BI El Oro	Menor Cuantía	1
Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social	Ferías Inclusivas	1
Junta Parroquial de Imbaya	Obra artística, científica o literaria	1
Junta Parroquial San José de Minas	Obra artística, científica o literaria	1
Municipio de Morona	Obra artística, científica o literaria	1
Municipio de Rocafuerte	Obra artística, científica o literaria	1
Municipio del Distrito Metropolitano de Quito	Obra artística, científica o literaria	1
Parque Nacional Galápagos	Asesoría y Patrocinio Jurídico	1

Universidad Técnica de Ambato	Contratos entre Entidades Públicas o sus subsidiarias	1
Total general		24

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.3.3 Ofertas falsas

Técnica cuantitativa empleada: Modelo econométrico *Logit y Probit*

Motivación: en este modelo se asume como *proxy* de colusión cuando el valor de las ofertas corresponde a dos (2) veces más del valor adjudicado.

Variable explicada: Ofertas falsas (variable *dummy*)

Variables explicativas: i) número de ofertas; ii) tamaño de empresa; iii) montos adjudicados; iv) clasificación central de productos “insumos de uso general”; v) tipo de procedimiento; vi) provincia de la entidad contratante (Pichincha y Azuay); y, vii) montos adjudicados.

Resultados del modelo: *proxy* de ofertas falsas

Para el análisis de este *proxy* de colusión se han utilizados dos modelos econométricos (*Logit y Probit*), en los cuales se han considerado siete (7) variables que podrían incidir para que en un proceso existan *Ofertas Falsas*. Los resultados se presentan en la tabla siguiente:

Tabla N° 26: Resultados modelo *logit* de ganador en ofertas falsas

Ofertas falsas	Odds Ratio	Std, Err,	z	P> z	[95% Conf, Interval]	
Número de ofertas	1,025115	0,0016742	15,19	0	1,021839	1,028402
Tamaño de empresa						
3	1,31542	0,1222653	2,95	0,003	1,096345	1,578271
Montos adjudicados						
2	0,011764	0,0049422	-10,58	0	0,0051636	0,0268012
3	0,0070328	0,0030343	-11,49	0	0,0030191	0,0163825
4	0,0020969	0,0011851	-10,91	0	0,0006926	0,0063481
5	0,0042288	0,0025987	-8,89	0	0,001268	0,0141027
6	0,0023742	0,0019544	-7,34	0	0,000473	0,0119181
Clasificación Central de Productos						
4	9,564894	10,73037	2,01	0,044	1,061109	86,21844
12	14,74931	18,18421	2,18	0,029	1,316246	165,2746
32	8,31859	8,465328	2,08	0,037	1,131965	61,13167
34	9,900161	10,08843	2,25	0,024	1,343549	72,95095
48	7,68778	7,737151	2,03	0,043	1,069382	55,26739
69	21,96572	25,52774	2,66	0,008	2,251699	214,2794

Logistic regression	Number of obs = 268.938
	LR chi2(104) = 1905,52
	Prob > chi2 = 0,0000
	Pseudo R2 = 0,1449
Log likelihood = -5623,0803	

85	7,594902	7,654107	2,01	0,044	1,053623	54,74685
89	15,13533	15,34472	2,68	0,007	2,07498	110,4001
94	9,640306	10,10261	2,16	0,031	1,236145	75,18169
Subasta Inversa Electrónica	76,14649	31,78726	10,38	0	33,59826	172,577
Adjudicaciones múltiples	2,582611	0,613239	4	0	1,621593	4,113165
Provincia de la entidad contratante						
Bolívar	2,075355	0,665871	2,28	0,023	1,106591	3,892223
Chimborazo	1,742875	0,3676121	2,63	0,008	1,152732	2,635142
Cotopaxi	1,864758	0,4563635	2,55	0,011	1,15427	3,012573
Esmeraldas	2,764955	0,6378773	4,41	0	1,7592	4,345712
Manabí	1,593762	0,346754	2,14	0,032	1,040466	2,441287
Pichincha	2,604394	0,4291913	5,81	0	1,885527	3,597332
Tungurahua	2,181742	0,460847	3,69	0	1,442132	3,300668
_cons	0,0003877	0,0004032	-7,55	0	0,0000505	0,0029756

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

De manera similar al análisis del modelo *Logit*, se procedió a aplicar el modelo *Probit*, puesto que es un tipo de modelo de clasificación binario. En la tabla a continuación, se presentaran los resultados:

Tabla N° 27: Resultados modelo *probit* de ganador en ofertas falsas

Ofertas falsas	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]	
Número de ofertas	0,0085812	0,0006058	14,17	0	0,0073939	0,0097685
Tamaño de empresa						
2	0,0875981	0,0350076	2,5	0,012	0,0189844	0,1562118
3	0,1194456	0,0344705	3,47	0,001	0,0518847	0,1870064
Subasta Inversa Electrónica	1,201934	0,0913889	13,15	0	1,022815	1,381053
Montos adjudicados						
2	-1,222163	0,0930272	-13,14	0	-1,404493	-1,039834
3	-1,400929	0,0992085	-14,12	0	-1,595374	-1,206484
4	-1,775386	0,1467765	-12,1	0	-2,063063	-1,48771
5	-1,576017	0,1773499	-8,89	0	-1,923616	-1,228417
6	-1,790515	0,250524	-7,15	0	-2,281533	-1,299497
Provincia de la entidad contratante						
Bolívar	0,2456144	0,119235	2,06	0,039	0,011918	0,4793107
Chimborazo	0,204704	0,0746025	2,74	0,006	0,0584858	0,3509223
Cotopaxi	0,2094708	0,0882504	2,37	0,018	0,0365031	0,3824385
Esmeraldas	0,3549509	0,0843506	4,21	0	0,1896268	0,5202751
Pichincha	0,3469497	0,0569977	6,09	0	0,2352364	0,4586631
Tungurahua	0,2714704	0,0757058	3,59	0	0,1230898	0,419851
Clasificación Central de Productos						

4	0,7866697	0,3715877	2,12	0,034	0,0583711	1,514968
12	0,9364677	0,4367823	2,14	0,032	0,08039	1,792545
32	0,7443325	0,3217653	2,31	0,021	0,113684	1,374981
34	0,8035424	0,3227813	2,49	0,013	0,1709027	1,436182
48	0,7020322	0,3163214	2,22	0,026	0,0820537	1,322011
69	1,175888	0,3859949	3,05	0,002	0,4193517	1,932424
85	0,6901749	0,316939	2,18	0,029	0,0689859	1,311364
89	0,9792327	0,3208636	3,05	0,002	0,3503517	1,608114
94	0,7715723	0,3361836	2,3	0,022	0,1126645	1,43048
_cons	-3,156052	0,3194206	-9,88	0	-3,782105	-2,529999

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En la tabla a continuación se detallan los coeficientes de ambos modelos (*log-odds para el modelo logit*), así como la evaluación de su consistencia. Se observa que los resultados de los modelos *Logit* y *Probit* son consistentes entre sí.

Tabla N° 28: Resultados coeficientes en los modelos logit y probit

Ofertas falsas	Logit (Odds Ratio)	Probit	Consistencia	Ofertas falsas	Logit (Odds Ratio)	Probit	Consistencia
Número de ofertas	1,025115	0,0085812	Sí	CHIMBORAZO	1,742875	0,204704	Sí
Tamaño de empresa				COTOPAXI	1,864758	0,2094708	Sí
2	N/S	0,0875981		ESMERALDAS	2,764955	0,3549509	Sí
3	1,31542	0,1194456	Sí	MANABI	1,593762	N/S	
Subasta Inversa Electrónica	76,14649	1,201934	Sí	PICHINCHA	2,604394	0,3469497	Sí
Montos adjudicados				TUNGURAHUA	2,181742	0,2714704	Sí
2	0,011764	-1,222163	Sí	Clasificación Central de Productos			
3	0,0070328	-1,400929	Sí	4	9,564894	0,7866697	Sí
4	0,0020969	-1,775386	Sí	12	14,74931	0,9364677	Sí
5	0,0042288	-1,576017	Sí	32	8,31859	0,7443325	Sí
6	0,0023742	-1,790515	Sí	34	9,900161	0,8035424	Sí
Adjudicaciones múltiples	2,582611	N/S		48	7,68778	0,7020322	Sí
Provincia de la entidad contratante				69	21,96572	1,175888	Sí
BOLIVAR	2,075355	0,2456144	Sí	85	7,594902	0,6901749	Sí
				89	15,13533	0,9792327	Sí
				94	9,640306	0,7715723	Sí

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

La interpretación de los resultados de las variables explicativas y su influencia en la probabilidad de que un operador gane en primera oferta conforme el modelo *logit* se amplía a continuación. Cabe indicar los resultados de los modelos *Logit* y *Probit* son consistentes. Adicionalmente, se debe indicar que siempre que salga un odd ratio menor a 1 es necesario sacar la inversa para interpretarlo.

- **Número de ofertas:** Cada aumento de una unidad en la variable *número de ofertas*, significa que aumentará la probabilidad logarítmica que se presenten *ofertas falsas* dentro de un proceso de contratación en 1,02 veces.
- **Tamaño de empresa:** un proveedor adjudicado perteneciente a la gran empresa aumentará la probabilidad de que se presenten ofertas falsas en 1,31 veces.
- **Montos adjudicados:** para los procesos cuyo monto superen el millón de dólares, disminuirá, en mayor medida que los demás montos, la probabilidad logarítmica que se presenten *ofertas falsas* en 434,78 veces.
- **Clasificación Central de Productos:** con respecto a la variable relacionada al CPC, se observa que los proveedores que participan dentro de los CPCs: servicios de distribución de electricidad, y servicios de distribución de gas y agua por tubería; y, otros servicios industriales, aumentarán las probabilidades logarítmicas en 21,96 y 15,14 veces, respectivamente, que se presenten *ofertas falsas*.
- **Tipo procedimiento:** la contratación mediante el procedimiento *Subasta Inversa Electrónica* aumentará en 76,14 veces la probabilidad logarítmica que se presenten *ofertas falsas*.
- **Adjudicaciones múltiples:** la participación de un proveedor que haya sido adjudicado más de una vez en un proceso de contratación, aumentará las probabilidades logarítmicas que se presenten *ofertas falsas* en 2,58 veces.
- **Provincia entidad contratante:** para los procesos que correspondan a las provincias Esmeraldas y Pichincha (variable *Provincia entidad contratante*) aumentará las probabilidades logarítmicas de que se presenten ofertas falsas en 2,76 y 2,60 veces, respectivamente.

6.3.4 Acuerdos de precios

En referencia al análisis de colusión sobre acuerdos de precios (los cuales son prácticas que consisten en el pacto entre competidores del precio de venta de los bienes o servicios materia de contrato) que consideraba como *proxy* a un incremento significativo de los precios adjudicados,³⁰⁹ se debe indicar que si bien se planteó realizar un análisis econométrico (de Mínimos Cuadrados Ordinarios) que permita identificar el efecto de las diferentes variables en el precio del bien, este no fue posible realizarlo debido a que la base de datos proporcionada por el SERCOP presentó en varios procesos inconsistencias en el detalle tanto de unidades como de cantidades, limitando el análisis de este factor.

6.3.5 Vinculaciones societarias

Técnica cualitativa empleada: Identificación de participación de empresas vinculadas accionariamente.

Motivación: Se entiende como *proxy* de colusión la presencia de oferentes relacionados o vinculados accionariamente en un proceso de contratación. Para el presente caso, se considera como empresas

³⁰⁹ Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual, INDECOPI. (2018). Guía para Combatir la Concertación en las Contrataciones Públicas, Perú. <https://www.indecopi.gob.pe/documents/1902049/3761587/Gu%C3%ADa+de+Compras+P%C3%BAblicas.pdf/e7ecf15a-749f-9c47-400c-5c3697a4bbf8/>

relacionadas o vinculadas aquellas que tengan accionistas coincidentes cuya participación sea igual o mayor al 50% de las acciones o participaciones; en este sentido se revisaron los accionistas de las compañías participantes en los procesos en el periodo 2015 a 2020 y se estructuraron en *grupos* empresariales a aquellas compañías que presentaban coincidencias en sus accionistas.

Resultados de vinculaciones societarias por proceso

Respecto de la revisión de los procesos de contratación en los cuales se presentaron como oferentes empresas relacionadas societariamente, se obtuvo que en 702 concursos (del periodo 2015 a 2020) participaron empresas vinculadas (es decir, en alrededor del 0,2% del total de procesos reportados). Es importante mencionar que estos resultados podrían variar de considerarse valores de participación accionaria inferiores al 50%; se debe tomar en cuenta que la Codificación de Resoluciones Monetarias, Financieras, de Valores y Seguro señala que “existe vinculación por propiedad entre personas, cuando [...] Una persona natural o jurídica tiene, directa o indirectamente, una participación representativa en el capital social o en el patrimonio de otra persona jurídica [...]”, sin aclarar cuál sería el parámetro para calificar si dicha participación es representativa o no.

En relación a ofertas de proveedores que presenten vinculaciones o conexiones con otras ofertas, personas, compañías o grupos participantes, estas serán descalificadas de manera automática.

Como se observa en la tabla siguiente, en los años 2015, 2016 y 2017 se registra el mayor número de procesos en los que ocurre este particular, posterior a lo cual el número de procesos se ha reducido, registrándose para el año 2020 una cantidad de 13 procesos en los que participaron empresas vinculadas.

Tabla N° 29: Número de procesos en los que se presentaron empresas vinculadas

Año	No. de procesos
2015	264
2016	209
2017	136
2018	43
2019	37
2020	13
Total	702

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En la misma línea de análisis, en la tabla a continuación se detallan los grupos empresariales que acumulan alrededor del 80% del total de concursos en los que se presentaron empresas vinculadas, destacándose el grupo 186 el cual está compuesto por las empresas EMPRESA 1, EMPRESA 2 y EMPRESA 3 grupo que acumula el 67,38% del total de procesos; el total de grupos y el número de procesos en los que participaron se detallan en el Anexo 8.

Tabla N° 30: Número de procesos en los que se presentaron empresas vinculadas por grupo empresarial 2015 a 2020

“Información oculta, por estar considerada como confidencial, conforme disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, y 3 de su Reglamento”.

Finalmente, se muestra por año el número de procesos en los cuales fue adjudicado una de las empresas perteneciente al grupo empresarial, dando como resultado que en 191 procesos la empresa adjudicada pertenecía al grupo empresarial.

Tabla N° 31: Número de procesos en los que ganó un miembro del grupo empresarial

Ganador del grupo	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total	% del total
No	187	159	103	29	25	8	511	72,8%
Sí	77	50	33	14	12	5	191	27,2%
Total	264	209	136	43	37	13	702	100%

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.3.6 Reparto de mercado o acuerdos de no competencia

Los *proxys* relacionados con reparto de mercado o acuerdos de no competencia se abordan en el presente informe, desde dos perspectivas: i) por procesos de contratación; y, ii) por zona geográfica. Los resultados se presentan a continuación:

i) Por proceso de contratación

Técnica cuantitativa empleada: Reglas de asociación

Motivación: se asume como *proxy* de colusión las reglas de asociación entre oferentes y adjudicados por proceso de contratación de forma anual en el periodo 2015 a 2020, que superen los umbrales de *support*³¹⁰ y *confidence*.^{311,312} En este análisis se consideró a los oferentes que participaron en al menos el 1% de los procesos por cada año analizado.

³¹⁰ Probabilidad de que un proceso de contratación contenga los oferentes o ganadores establecidos.

³¹¹ Probabilidad condicional de que un proceso de contratación contenga la combinación de oferentes o ganadores establecidos.

³¹² Para el presente caso se han utilizado los siguientes valores: *support*=0,003 y *confidence*=0,1.

Resultados de rotación de ganadores por procesos

Como se mencionó anteriormente, este análisis pretendió identificar las asociaciones, relaciones y patrones frecuentes entre un conjunto de elementos (oferentes y proveedor adjudicado); para el efecto, se utilizaron las identificaciones de los oferentes y del proveedor adjudicado. A continuación se presentan los resultados agregados.³¹³

Tabla N° 32: Reglas de asociación

Año	No. de combinaciones	Confidence (%)			
		10 al 40	41 al 60	61 al 80	80 al 100
2015	423	65,5%	17,5%	11,1%	5,9%
2016	360	77,5%	12,8%	3,9%	5,8%
2017	371	62,5%	22,9%	6,5%	8,1%
2018	87	33,3%	26,4%	11,5%	28,7%
2019	112	34,8%	40,2%	12,5%	12,5%
2020	99	65,7%	8,1%	18,2%	8,1%

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

De los resultados presentados, se observa que el número de combinaciones por año que superan los umbrales establecidos oscilan entre 87 y 427, siendo el 2015 el año que presenta el mayor número de combinaciones; así también, se puede observar que en su mayoría estas combinaciones presentan un *confidence* de entre el 10% al 40%, es decir, que la combinación se presenta entre el 10% y 40% de las veces que el RUC analizado aparece en la base.

En la tabla a continuación se detallan las combinaciones que tienen un mayor *support*, es decir, que aparecen un mayor número de veces en las bases de compra pública por año.

Tabla N° 33: Listado de combinaciones obtenido por reglas de asociación³¹⁴

Año	Sí	Entonces	support	confidence	lift ³¹⁵
2015	1709680720001 - VILLALOBOS VILLARREAL LILIAN PIEDAD	1709693640001 - NICOLALDE MORENO WASHINGTON PATRICIO	2,6%	18,5%	4,6126
	1709693640001- NICOLALDE MORENO WASHINGTON PATRICIO	1750799304001 - QUISHPE VICHISELA BLANCA MONICA	2,5%	62,3%	5,2468
	1709693640001 - NICOLALDE MORENO WASHINGTON PATRICIO	1709693640001 - NICOLALDE MORENO WASHINGTON PATRICIO, 1792440874001 - WANDA TECNOLOGIA CIA. LTDA.	2,5%	18,5%	7,4118
	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	1792125375001 - COMSUPPLIES S.A	2,0%	85,7%	5,1081

³¹³ El detalle de las combinaciones se pueden revisar en los anexos

³¹⁴ En la tabla se interpreta las columnas “Sí” y “Entonces”, como la condición de que cuando aparece(n) determinado(s) oferentes o proveedores en la base, también aparecen los oferentes o proveedores de la columna “Entonces”.

³¹⁵ Este estadístico compara la frecuencia observada de una regla con la frecuencia esperada simplemente por azar. Cuanto más se aleje el valor de *lift* de 1, más evidencias de que la regla no se debe a un artefacto aleatorio, es decir, mayor la evidencia de que la regla representa un patrón real.



2016	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO, 1792440874001 - WANDA TECNOLOGIA CIA. LTDA.	2,4%	29,4%	12,2383
2017	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO, 1792125375001 - COMSUPPLIES S.A	3,7%	23,0%	6,2879
	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO, 1792440874001 - WANDA TECNOLOGIA CIA. LTDA.	3,3%	21,0%	6,2879
	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO, 1709766453001 - CAIZA CERON MARCO ANTONIO	2,7%	17,1%	6,2879
	1792125375001 - COMSUPPLIES S.A	1792125375001 - COMSUPPLIES S.A, 1792440874001 - WANDA TECNOLOGIA CIA. LTDA.	2,5%	69,5%	3,4875
	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO, 1792125375001 - COMSUPPLIES S.A, 1792440874001 - WANDA TECNOLOGIA CIA. LTDA.	2,5%	15,6%	6,2879
	1792125375001 - COMSUPPLIES S.A	1709766453001 - CAIZA CERON MARCO ANTONIO, 1792125375001 - COMSUPPLIES S.A	2,1%	57,6%	3,5409
2018	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	1792125375001 - COMSUPPLIES S.A	2,6%	66,7%	3,6503
	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO, 1792125375001 - COMSUPPLIES S.A	2,6%	23,6%	9,0517
	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	1792775671001 - TONERPLUSS S.A.	2,0%	52,1%	4,7672
	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO	0102087798001 - MUÑOZ BRAVO FREDDY ARTURO, 1792775671001 - TONERPLUSS S.A.	2,0%	18,5%	9,0517
2019	0190123626001 - ASEGURADORA DEL SUR C. A.	0990064474001 - SEGUROS SUCRE S.A.	3,2%	87,0%	8,4790
	0190123626001 - ASEGURADORA DEL SUR C. A.	0990064474001 - SEGUROS SUCRE S.A., 0190123626001 - ASEGURADORA DEL SUR C. A.	3,2%	39,8%	12,3448
2020	0190123626001 - ASEGURADORA DEL SUR C. A.	0990064474001 - SEGUROS SUCRE S.A.	4,6%	95,7%	7,6386
	0190123626001 - ASEGURADORA DEL SUR C. A.	0990064474001 - SEGUROS SUCRE S.A., 0190123626001 - ASEGURADORA DEL SUR C. A.	4,6%	45,2%	9,8921
	0990064474001 - SEGUROS SUCRE S.A.	1790551350001 - SEGUROS ALIANZA S A	2,3%	18,1%	7,7814
	0990064474001 - SEGUROS SUCRE S.A.	1790551350001 - SEGUROS ALIANZA S A, 1790551350001 - SEGUROS ALIANZA S A	2,3%	18,1%	7,7814

* En la tabla se identifica con color verde a los ganadores del proceso.

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

ii) Por zona geográfica

Técnica cuantitativa empleada: análisis de redes y visualización de procesos por zona geográfica

Motivación: se asume como *proxy* de colusión al reparto geográfico que se podría observar entre grupos de oferentes que interactúan intensamente en un mercado. Para el desarrollo de este análisis, se ha considerado únicamente el CPC "352901091 - INSUMOS DE USO GENERAL" que corresponde al de mayor frecuencia dentro de la base de datos proporcionada por el SERCOP para los años 2015-2020; respecto de las combinaciones, se ha considerado un ejemplo entre aquellas que: 1) tengan el mayor número de proveedores, y 2) registren el mayor promedio entre los parámetros *Coherence* y *Exclusivity*.

1. Resultados de reparto de ganadores por provincia de las combinaciones que tengan el mayor número de proveedores

Para este caso se ha considerado una combinación en la cual interactúan seis (6) proveedores que participan juntos dentro del mismo CPC, sin embargo, el análisis se lo ha realizado sobre los datos de dos (2) operadores EMPRESA A. y EMPRESA B los cuales tienen un similar número de procesos adjudicados. En

la tabla siguiente se presentan las provincias de la entidad contratante y el número de procesos que han sido adjudicados.

Tabla N° 34: Número de procesos adjudicados por provincia

PROVINCIA	PROVEEDOR		Total
	EMPRESA A	EMPRESA B	
GUAYAS	2	6	8
MANABI	0	1	1
SANTA ELENA	3	0	3
Total	5	7	12

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Así también, se puede observar un posible comportamiento de alternancia en las tres (3) provincias en las cuales los operadores EMPRESA A y EMPRESA B han sido adjudicados, lo que podría indicar algún tipo de reparto geográfico.

Tabla N° 35: Número de procesos adjudicados por provincia y año

PROVINCIA	AÑO	2015	2017	2018	2019	2020
GUAYAS	EMPRESA A	3	1		1	1
	EMPRESA B		1	1		
MANABI	EMPRESA A		1			
	EMPRESA B					
SANTA ELENA	EMPRESA A					
	EMPRESA B			2		1
TOTAL		3	3	3	1	2

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

2. Resultados de reparto de ganadores por provincia de las combinaciones que registren el mayor promedio entre los parámetros *Coherence* y *Exclusivity*

En el segundo caso, se ha considerado la combinación que presenta el mayor promedio entre los parámetros de *Coherence* y *Exclusivity*, misma que corresponde a cuatro (4) operadores; sin embargo, el análisis se ha efectuado sobre los procesos adjudicados a dos (2) operadores debido a la similitud en el número de procesos adjudicados.

Tabla N° 36: Número de procesos adjudicados por provincia

PROVINCIA	PROVEEDOR		Total
	EMPRESA C	EMPRESA D	
AZUAY	5	4	9
BOLIVAR	8	0	8
CAÑAR	1	1	2
CHIMBORAZO	1	3	4
COTOPAXI	4	1	5

EL ORO	5	3	8
GUAYAS	10	15	25
IMBABURA	0	3	3
LOJA	9	8	17
LOS RÍOS	0	1	1
MANABI	4	0	4
NAPO	4	12	16
PASTAZA	1	2	3
PICHINCHA	31	29	60
SANTO DOMINGO	0	5	5
SUCUMBOS	3	4	7
TUNGURAHUA	1	2	3
Total	87	93	180

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

En la tabla a continuación se presentan los datos del año 2016, debido a que muestran un posible comportamiento de alternancia geográfica.

Tabla N° 37: Número de procesos adjudicados por provincia y año

PROVINCIA	PROVEEDOR		Total
	EMPRESA C	EMPRESA D	
AZUAY	3	0	3
BOLIVAR	1	0	1
CHIMBORAZO	0	2	2
COTOPAXI	2	0	2
EL ORO	1	1	2
GUAYAS	4	6	10
IMBABURA	0	1	1
LOJA	2	2	4
NAPO	1	2	3
PASTAZA	0	1	1
PICHINCHA	10	8	18
SANTO DOMINGO	0	1	1
TUNGURAHUA	1	1	2
Total	25	25	50

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.3.7 Subcontrataciones

Las subcontrataciones entre empresas competidoras pueden fungir como un *proxy* de colusión por cuanto, si bien estas pueden servir para dar cumplimiento a proyectos de mayor magnitud o aprovechar la especialización de empresas, puede facilitar la colusión dado que puede ser utilizado como mecanismo de compensación acordada previamente entre las partes.

A fin de revisar este *proxy* de acuerdo colusorio, se solicitó al SERCOP facilite el detalle de las personas naturales o jurídicas que han sido subcontratadas por los oferentes adjudicados con la autorización de las entidades contratantes durante el período de este estudio, así como también los respaldos de las autorizaciones de las subcontrataciones en concordancia con lo señalado en el artículo 120 del Reglamento a la LOSNCP, habiendo manifestado dicha Institución lo siguiente:

“[...] se ha informado a su representada que el SOCE no está diseñado para generar reportes de información de manera automática y con relación a las necesidades específicas a las solicitadas por la SCPM, ni cuenta con repositorio de información de todos los registros de la compra pública, por tanto no es factible facilitar información con tales requerimientos, toda vez que se requiere realizar una consulta manual de los registros, es decir registro por registro para cada proceso, para cada oferente y tipo de procedimiento que contenga subcontratación; así como también implica que se descargue todas las ofertas realizadas en MFC que respalden tales subcontrataciones y demás información requerida” [...].³¹⁶ *El subrayado nos pertenece.*

En este sentido, y dada la limitación que presenta el SERCOP en el SOCE para facilitar el detalle de las subcontrataciones realizadas por los proveedores adjudicados, no fue factible efectuar ningún análisis sobre subcontrataciones con fines colusorios.

6.4 Revisión de expedientes de los procesos de contratación

Con la finalidad de conocer si los procesos de adjudicación se llevan a cabo bajo principios de transparencia y fomento a la competencia, se tomó una muestra aleatoria simple de 384³¹⁷ procesos de contratación pública, de los cuales se revisó en el portal SOCE la siguiente documentación:³¹⁸

- Datos generales del proceso de contratación;
- Estado del proceso;
- Plan anual de contratación;
- Estudios de mercado;
- Términos de referencia y pliegos;
- Conformación de comités técnicos; y,
- Coincidencia entre el producto o servicio del oferente adjudicado con la razón social registrada en la SUPERCAS.

Producto de la revisión efectuada, se encontró lo siguiente:

6.4.1 Estado del proceso

El 68,23% de los procesos revisados se encuentran en estado finalizado; el 1,82% han sido declarados desiertos.

³¹⁶ Oficio Nro. SERCOP-SDG-2021-1172-OF de 20 de octubre de 2021.

³¹⁷ Los 384 procesos revisados corresponden a una muestra aleatoria simple al 95% de confianza y 5% de error, de un universo de 282.471.

³¹⁸ El estado de los procesos fue revisado tomando como referencia la fecha y hora que registraba el SOCE al momento de la consulta - noviembre 2021

Tabla N° 38: Estado del proceso

Estado del proceso	Participación (%)
Finalizada	68,23%
Ejecución de Contrato	17,19%
Adjudicado	9,11%
En Recepción	3,65%
Desierta	1,82%
Total general	100,00%

Fuente: SERCOP-SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.4.2 Plan anual de contratación

El 54,69% de los procesos disponía del Plan Anual del Contratación.

Tabla N° 39: Plan Anual de Contratación

Descripción	N° de procesos	Participación (%)
No	174	45,31%
Sí	210	54,69%
Total general	384	100,00%

Fuente: SERCOP-SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.4.3 Estudios de mercado

El 50,52% de los procesos no anexaban los respectivos estudios de mercado en el SOCE, mientras que el 30,39% si disponían de estos documentos. Adicionalmente, de la revisión de los estudios de mercado, se evidenció que estos no cuentan, en varios casos, con los componentes mínimos que deben contener de acuerdo a la Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública, así como en otros, con mayores elementos de análisis para la toma de decisiones por parte de las entidades contratantes.

Tabla N° 40: Estudios de Mercado

Existe un informe de estudio de mercado	No dispone	Sí dispone	N/A	Total general
N° de procesos	194	119	71	384
Participación (%)	50,52%	30,99%	18,49%	100,00%

Fuente: SERCOP-SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.4.4 Términos de referencia

En el 81,25% de los procesos se encuentran anexados los términos de referencia en el sistema SOCE, no así en el 18,75% de estos.

Tabla N° 41: Términos de referencia

Descripción	N° de procesos	Participación (%)
SÍ	312	81,25%
N/D	72	18,75%
Total general	384	100,00%

Fuente: SERCOP-SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.4.5 Conformación de comités técnicos

El 67,71% de procesos evidencian la conformación de comités técnicos mientras que el 32,29% no lo presenta.

Tabla N° 42: Conformación de Comités Técnicos

Descripción	N° de procesos	Participación (%)
SÍ	260	67,71%
N/D	124	32,29%
Total general	384	100,00%

Fuente: SERCOP-SOCE-2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

6.4.6 Relación objeto contrato - actividad económica del adjudicatario

Para verificar la relación entre objeto del proceso formulado por la entidad contratante y la actividad económica del proveedor adjudicado, se consideró lo siguiente:

- Información obtenida del SOCE para conocer el objeto del proceso;
- Información consultada del aplicativo de la SCPM (Consulta Registro de Datos Públicos) para conocer la actividad económica del proveedor adjudicado; e,
- Información complementaria de la SUPERCIAS y SRI.

Como resultado es esta revisión, se determinó que el 5,48% de los procesos no son coincidentes entre el objeto del proceso y la actividad económica. (Anexo 9)

6.3 Nivel de concentración en la contratación pública

Los indicadores de concentración no fueron posibles de aplicar dado que la variable CPC no presenta homogeneidad en su descripción; en este sentido para determinar el nivel de concentración en la contratación pública se consideró el número de oferentes por procesos de contratación. En la tabla a continuación se puede observar que alrededor del 81% de los procesos de contratación reciben entre 1 y 4 ofertas. Así también, se debe destacar que el 48,27% de los procesos de contratación registran únicamente una oferta, esto sin perjuicio de que como ya se mencionó, la normativa que rige la contratación exhorta a las entidades contratantes a contar con al menos tres propuestas en más de un tipo de procedimiento.

Tabla N° 43: Número de oferentes por proceso de contratación

Ofertas	Frecuencias de procesos	Participación (%)	Part. Acum (%)
1	123.883,00	48,27%	
2	36.824,00	14,35%	62,62%
3	28.283,00	11,02%	73,64%
4	18.458,00	7,19%	80,83%
5	12.452,00	4,85%	85,68%
6	8.675,00	3,38%	89,06%
7	6.215,00	2,42%	91,48%
8	4.472,00	1,74%	93,23%
9	3.348,00	1,30%	94,53%
10	2.567,00	1,00%	95,53%
Más de 10 ofertas	11.470,00	4,47%	100,00%
Total general	256.647,00	100,00%	

Fuente: Base de información proporcionada por SERCOP 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

CAPÍTULO 7: PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES DEL SNCP

En este capítulo se presentan los resultados descriptivos de las encuestas de percepción realizadas tanto a las entidades contratantes de bienes, servicios y obras de construcción correspondiente al SNCP, así como a los proveedores registrados en el RUP. Ver metodología en Anexo 10.

7.1 Encuestas de percepción realizadas a las entidades contratantes

La encuesta dirigida a las entidades contratantes se compone de seis (6) apartados de preguntas relacionadas con: 1) actividades de control y transparencia en los procesos; 2) condiciones de participación; 3) información y comunicación; 4) normativa; 5) simplificación de trámites; y, 6) ámbito de control. Los resultados de las preguntas efectuadas se presentan a continuación.

Sección I: Actividades de control y transparencia

Las preguntas de esta sección tratan sobre la percepción de las entidades contratantes en torno a las actividades de control y transparencia en los procesos de contratación pública, entre las cuales se han considerado: actualización de catálogo electrónico, codificación y homologación de bienes y servicios, elaboración de estudios de mercado, acuerdos entre oferentes, revisión de relaciones societarias, y transparencia en los procesos.

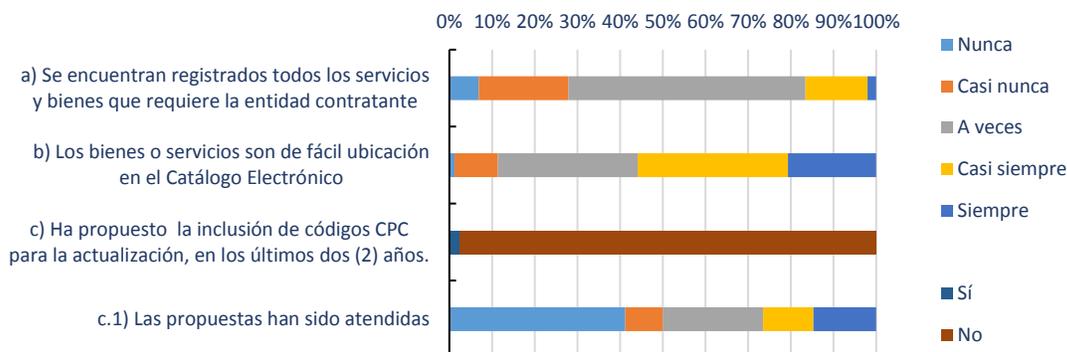
I. Actualización de catálogo electrónico

De los resultados obtenidos, se observa que el 76,52% de los encuestados indicaron que “a veces” y “casi nunca” se encuentran registrados en el catálogo los servicios y bienes que requiere la entidad contratante;³¹⁹ de otra parte, el 68,01% considera que “casi siempre” y “a veces” los bienes o servicios son de fácil ubicación.³²⁰ Así también, el 97,57% de las entidades encuestadas señaló que no ha realizado propuestas al SERCOP de inclusión de CPC para la actualización del Catálogo Electrónico en los últimos dos (2) años; finalmente el 76,11% de los encuestados señala que existe una “adecuada” estandarización en los productos registrados en el CPC.

³¹⁹ Se formularon cinco (5) opciones: “A veces”, “Casi nunca”, “Casi siempre”, “Nunca” y “Siempre”.

³²⁰ Se formularon cinco (5) opciones: “A veces”, “Casi nunca”, “Casi siempre”, “Nunca” y “Siempre”.

Gráfico N° 7: Actualización de catálogo electrónico



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

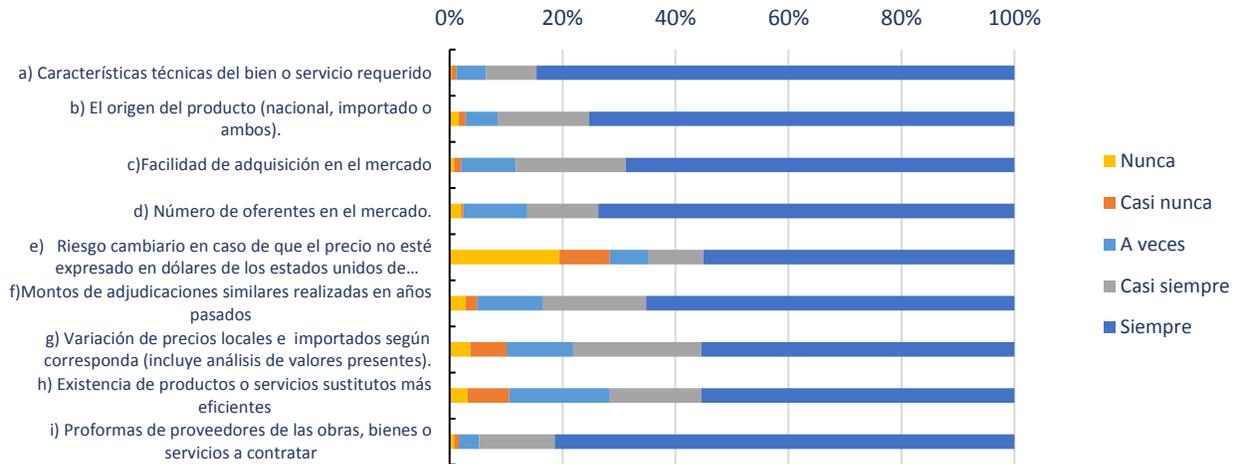
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

II. Estudios de mercado

Respecto de las preguntas relacionadas a la elaboración de estudios de mercado, las entidades contratantes señalaron lo siguiente:

- El 84,62% de instituciones “siempre” considera las características técnicas del bien o servicio requerido para su análisis;
- El 75,30% “siempre” revisa el origen del producto ya sea nacional, importado o ambos;
- El 73,68% “siempre” determina el número de oferentes existentes en el mercado en relación al requerimiento específico;
- El 55,06% “siempre” considera el riesgo cambiario para la adquisición de un producto o servicio del exterior, mientras que el 19,43% no lo considera nunca;
- El 83,40% “siempre” y “casi siempre” revisa los montos de adjudicaciones similares de años pasados;
- El 78,14% “siempre” y “casi siempre” realiza un análisis de valores presentes;
- El 55,47% “siempre” determina la existencia de productos o servicios sustitutos; y,
- El 94,74% “siempre” y “casi siempre” solicita proformas de proveedores de las obras, bienes o servicios a contratar.

Gráfico N° 8: Estudios de mercado



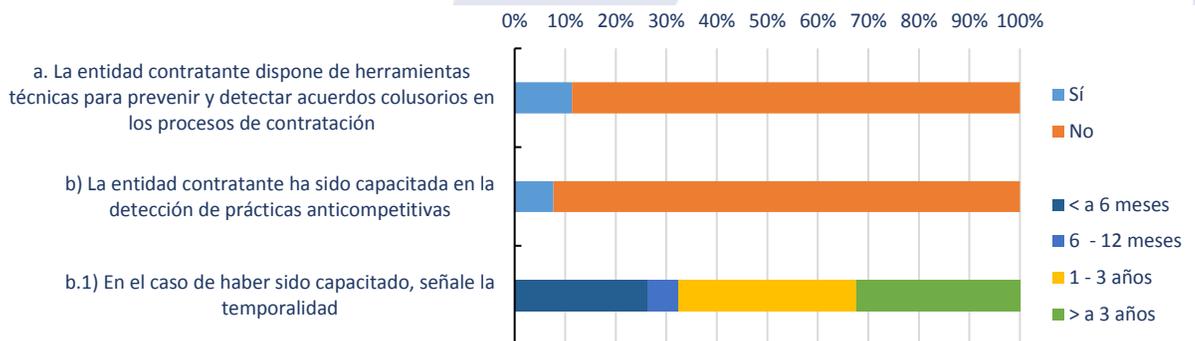
Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

III. Acuerdos entre oferentes

En referencia a los acuerdos entre oferentes, **el 88,66% de las entidades contratantes encuestadas contestaron que no disponen de herramientas técnicas para prevenir y detectar acuerdos colusorios en los procesos de contratación.** Se debe aclarar que si bien el 11,34% afirma que sí disponen de este tipo de herramientas, no especificaron las acciones metodológicas concretas tanto para su prevención como detección. Así también, en relación a la capacitación, el 92,31% señalan que la entidad contratante no ha sido capacitada en la detección de prácticas anticompetitivas.

Gráfico N° 9: Acuerdos entre oferentes



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

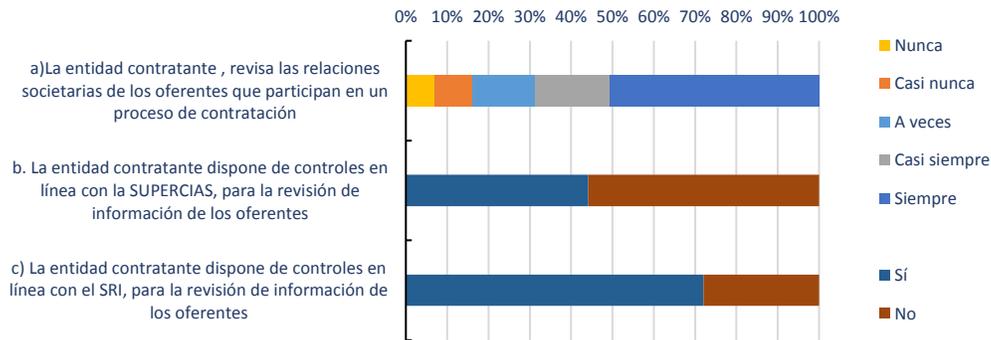
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

IV. Relaciones societarias

De acuerdo a la información recabada en la encuestas en relación al acápite de las relaciones societarias:

- El 68,83% de las instituciones señala que “siempre” y “casi siempre” revisa las relaciones societarias de los oferentes que participan en un proceso de contratación, mientras que el 16,19 % “nunca” y “casi nunca” efectúan este protocolo.
- El 55,87% no disponen de controles en línea con la Superintendencia de Compañías, Valores y Seguros para la revisión de información de los oferentes que participan en un determinado proceso.
- El 72,06% disponen de controles en línea con el Servicio de Rentas Internas para la revisión de información de los oferentes.

Gráfico N° 10: Relaciones societarias



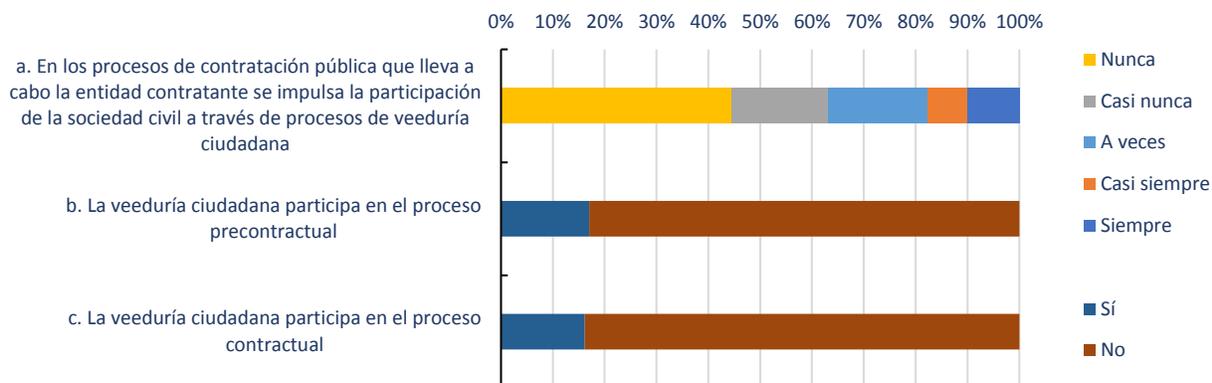
Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

V. Transparencia en los procesos

Al consultar a los encuestados sobre los procesos que se efectúan para fomentar la participación de la sociedad civil en el control de los mismos, un 63,15% de las entidades contratantes respondieron que “nunca” y “casi nunca” llevan a cabo veedurías ciudadanas; por su parte, el 10,12% de los encuestados manifestaron que “siempre” llevan a cabo estos procesos. En la misma línea, el 83% de los encuestados indicó que la veeduría ciudadana no tiende a participar en el proceso precontractual o contractual.

Gráfico N° 11: Transparencia en los procesos



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

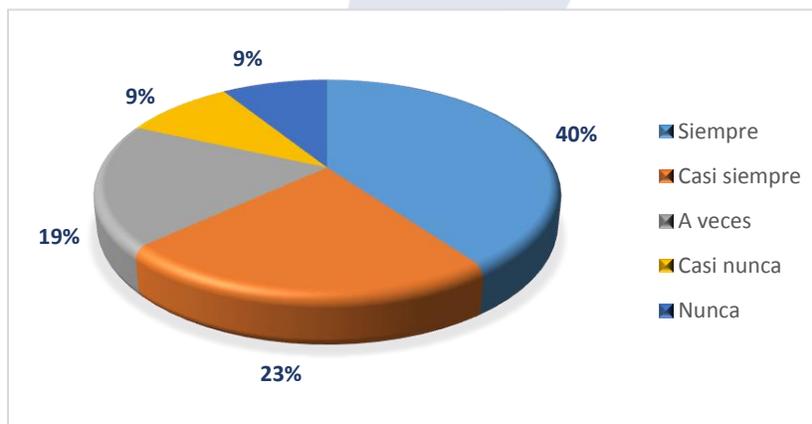
Sección 2: Condiciones de participación

En el presente acápite se pretende conocer las condiciones de participación que establece la entidad en los procesos de contratación, para lo cual, se plantearon preguntas relacionadas con la elaboración de los términos de referencia, así como el uso del catálogo electrónico.

I. Elaboración de términos de referencia

Respecto de la elaboración de los términos de referencia, el 81,78% de los encuestados mencionaron que “siempre”, “casi siempre” y “a veces” se tiende a conformar equipos multidisciplinares de distintas áreas para este propósito, mientras que el 18,22% señaló que “nunca” y “casi nunca” conforma equipos interdisciplinares.

Gráfico N° 12: Elaboración de términos de referencia



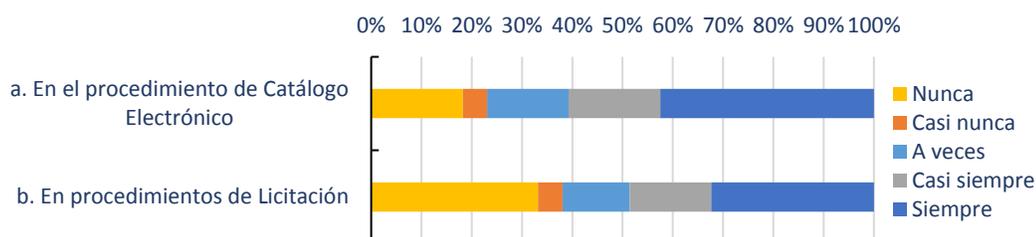
Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

II. Procedimiento de catálogo electrónico

En relación con el procedimiento de catálogo electrónico, el 60,73% de las entidades indicaron que “siempre” verifican la capacidad operativa de los oferentes para constatar su producción y logística, en tanto que el 23,08% “nunca” y “casi nunca” realiza esta verificación. En relación a los procedimientos de licitación, el 33,20% de los encuestados “nunca” tienden a observar la capacidad operativa, contrario al 32,39% que señala que “siempre” realiza esta verificación.

Gráfico N° 13: Procedimiento de Catálogo Electrónico



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Sección 3: Información y comunicación

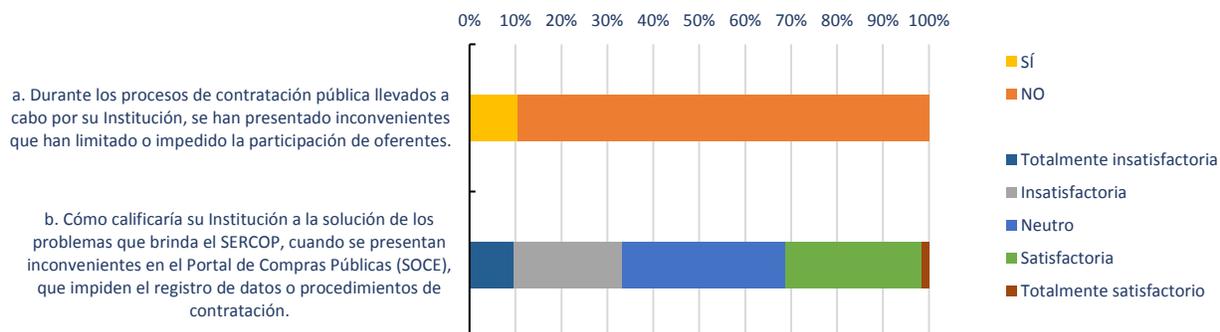
En cuanto a esta sección, se consultó a las entidades contratantes sobre el nivel de accesibilidad que tiene la institución al portal de compras públicas del SERCOP, así como de la capacitación recibida.

I. Accesibilidad al portal

En referencia a la accesibilidad al portal, el 89,47% de los encuestados afirman que durante los procesos de contratación pública no se han presentado inconvenientes que limiten o impidan la participación de oferentes en el SOCE. En contraparte, con relación a la solución de los problemas que brinda el SERCOP cuando se presentan inconvenientes en el SOCE, el 35,63% de los encuestados lo calificaron como “neutro” y un 33,20% “totalmente insatisfactoria” e “insatisfactoria”.³²¹

³²¹ Se formularon cinco (5) opciones: “Totalmente satisfactorio”, “Satisfactoria”, “Neutro”, “Insatisfactoria”, “Totalmente insatisfactoria”.

Gráfico N° 14: Accesibilidad al portal



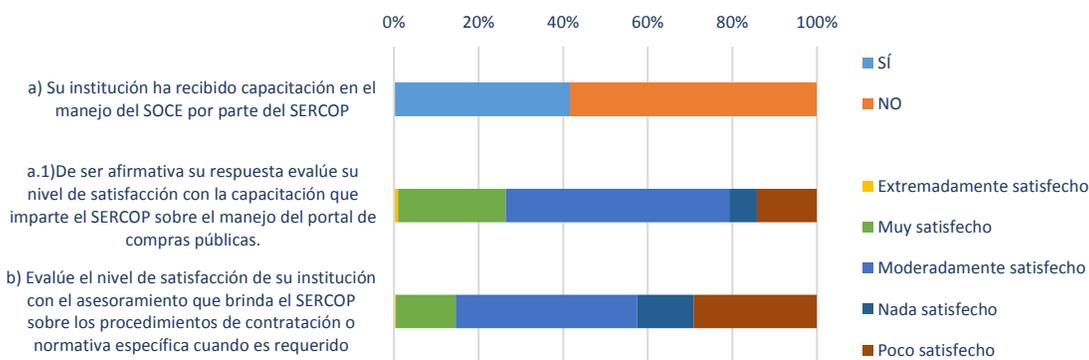
Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado

II. Capacitación a instituciones

Con respecto a las respuestas obtenidas referentes a la capacitación a entidades contratantes, el 58,30% de los encuestados informó no haber recibido capacitación alguna en el manejo del SOCE por parte del SERCOP, en tanto que las entidades que respondieron que sí recibieron capacitación (41,70%), más del 52,8% mencionó que el nivel de satisfacción fue “moderadamente satisfecho”.

Gráfico N° 15: Capacitación a instituciones



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

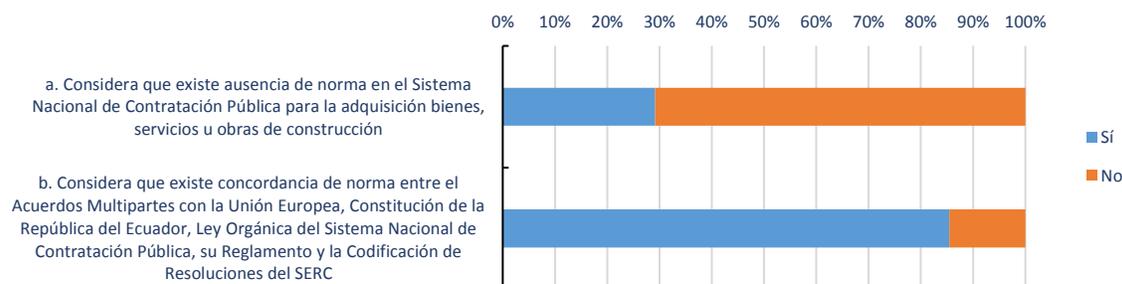
Sección 4: Normativa

Para esta sección, se formularon preguntas mediante las cuales se pretendió identificar posibles ausencias o falta de concordancia de norma entre la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento, las Resoluciones emitidas por el SERCOP y acuerdos multilaterales.

I. Ausencia y concordancia de la norma

En lo que respecta a las respuestas obtenidas con relación a la ausencia y concordancia de la norma, el 70,85% de las entidades consultadas considera que no existe ausencia de norma en el SNCP para la adquisición bienes, servicios u obras de construcción; así también el 85% de los encuestados considera que existe concordancia entre los acuerdos multilaterales, Constitución de la República del Ecuador, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, su Reglamento y la Codificación de Resoluciones del SERCOP.

Gráfico N° 16: Ausencia y concordancia de la norma



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

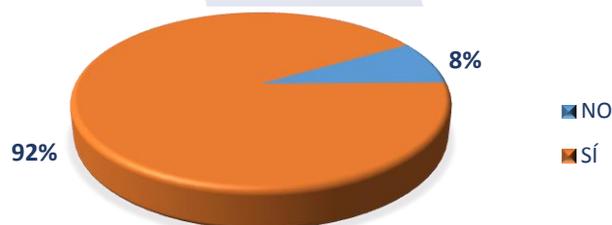
Sección 5: Simplificación de trámites burocráticos

En este acápite se formularon preguntas para conocer si todos los requisitos que exige la norma de contratación pública para el desarrollo de los diferentes procesos, son necesarios y suficientes, o los mismos podrían generar ineficiencias y tramitología burocrática.

I. Simplificación de trámites

En cuanto a la simplificación de trámites, el 91,90% de los encuestados considera que los requisitos solicitados a los oferentes en los diferentes tipos de contratación son “necesarios”.

Gráfico N° 17: Simplificación de trámites



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

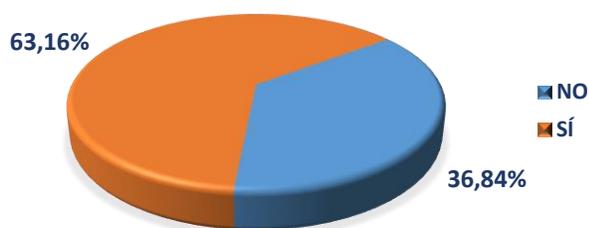
Sección 6: Ámbito de control de la SCPM

Esta sección se detalla sobre el nivel de conocimiento que tendrían las entidades contratantes respecto al ámbito de control que ejerce la Superintendencia de Control del Poder de Mercado a los procesos de contratación pública.

I. Ámbito de control

En lo que respecta al ámbito de control de la SCPM, el 63,16% de los encuestados indicó que conoce las facultades que tiene la Superintendencia para investigar prácticas anticompetitivas.

Gráfico N° 18: Ámbito de Control de la SCPM



Fuente: Encuestas a las entidades contratantes, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

7.2 Encuesta de percepción a proveedores del estado

En relación a la encuesta realizada a los proveedores del Estado, la misma estuvo compuesta de seis (6) secciones de preguntas relacionadas con: i) actividades de control y transparencia en los procesos; ii) condiciones de participación; iii) información y comunicación; iv) normativa vigente; v) simplificación de trámites; y, vi) ámbito de control.

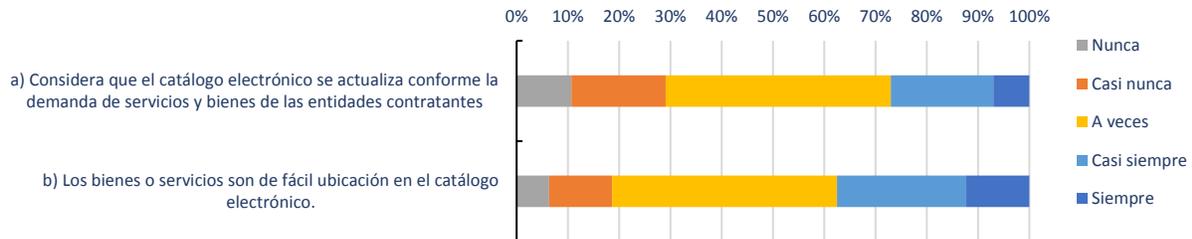
Sección 1: Actividades de control y transparencia en los procesos de contratación

En esta sección se recopiló información sobre la percepción de los oferentes en torno a las actividades de control y transparencia en los procesos de contratación pública, entre las cuales se consideró: actualización de catálogo electrónico, codificación y homologación de bienes y servicios, planificación, estudios de mercado, acuerdos entre oferentes, relaciones societarias, transparencia en los procesos y mecanismos de denuncia.

I. Actualización de catálogo electrónico

En lo que concierne a la actualización del catálogo electrónico, el 27% de los encuestados señalaron que “siempre” y “casi” siempre el mismo se encuentra actualizado conforme la demanda de servicios y bienes de las entidades; un 30% afirmaron que los productos dentro del mismo son de fácil ubicación.

Gráfico N° 19: Actualización de catálogo electrónico



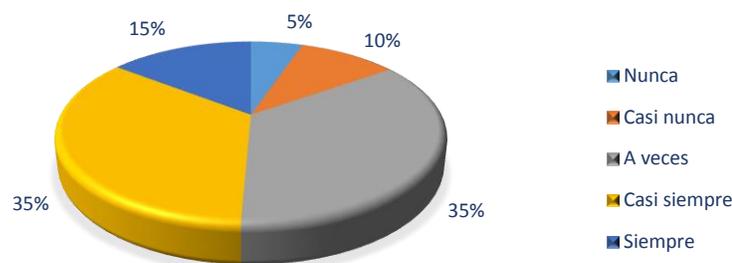
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

II. Codificación y homologación de bienes y servicios

En relación a la codificación y homologación de bienes y servicios, alrededor del 85% de los encuestados manifiesta que “siempre”, “casi siempre” y “a veces” la clasificación que realizan las entidades contratantes guardan coherencia con el CPC. .

Gráfico N° 20: Codificación y homologación de bienes y servicios



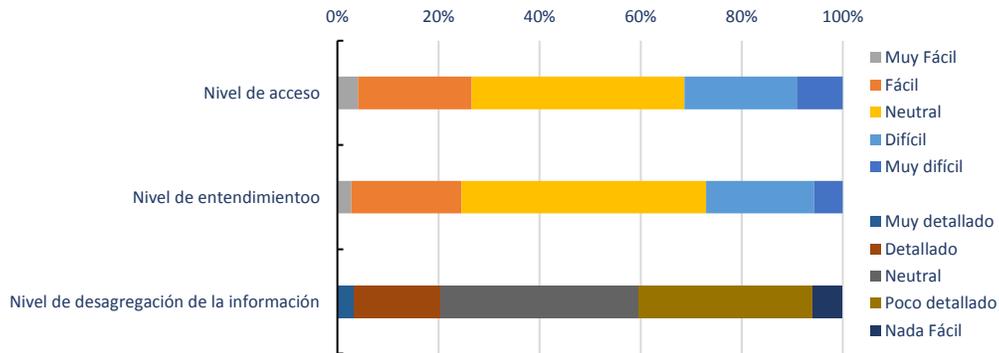
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

III. Planificación

Sobre la planificación anual de las contrataciones de las entidades del país disponibles en el SOCE, el 42,05% y 48,41% de los encuestados calificaron como “neutro” el nivel de acceso y el nivel de entendimiento, respectivamente. De la misma manera, en cuanto al nivel de desagregación de la información en relación a la planificación, el 39,09% lo calificó de “neutral” y el 34,55% de los encuestados respondió que se encuentra “poco” detallado.

Gráfico N° 21: Planificación

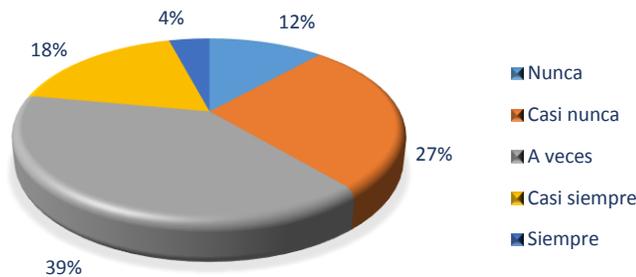


Fuente: Encuestas a las proveedores del estado, 2021.
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

IV. Estudios de mercado

El cuanto a las preguntas relacionadas con la elaboración de estudios de mercado, el 39,09% de los encuestados indicó que “a veces” los presupuestos referenciales que establecen las entidades contratantes son concordantes con los del mercado; por otra parte, el 38,86% manifestó que “nunca” o “casi nunca” son concordantes.

Gráfico N° 22: Estudios de mercado

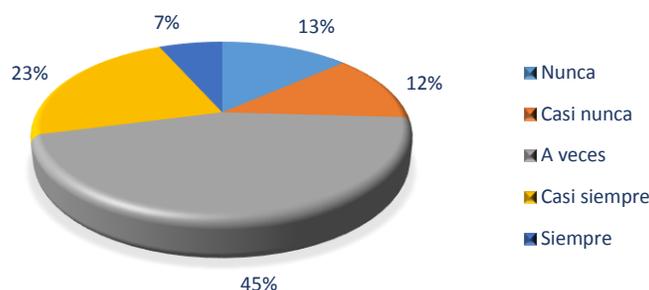


Fuente: Encuestas a las proveedores del estado, 2021.
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

V. Acuerdos entre oferentes

Al respecto, se consultó a los oferentes su percepción sobre los acuerdos de colusión en procesos de contratación pública, de lo cual se recogió que el 45,00 % de los encuestados considera que “a veces” en los procesos de contratación se producen acuerdos colusorios, en tanto que alrededor del 30% de los encuestados considera que esta situación sucede “siempre” y “casi siempre”.

Gráfico N° 23: Acuerdos entre oferentes



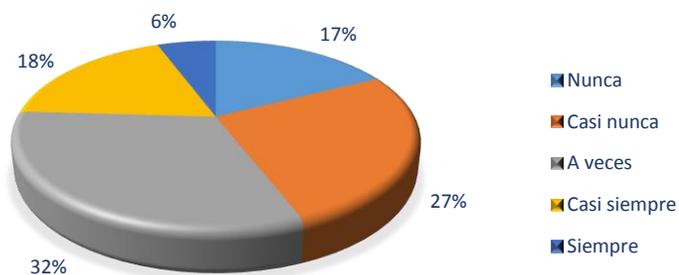
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

VI. Relaciones societarias entre oferentes

Respecto de las relaciones societarias, el 31,82% de los encuestados consideran que “a veces” las entidades contratantes disponen de controles eficaces para la detección de relaciones societarias entre los oferentes que participan en un determinado proceso; mientras que el 26,59% de los encuestados considera que las entidades contratantes “casi nunca” disponen de los mismos.

Gráfico N° 24: Relaciones societarias



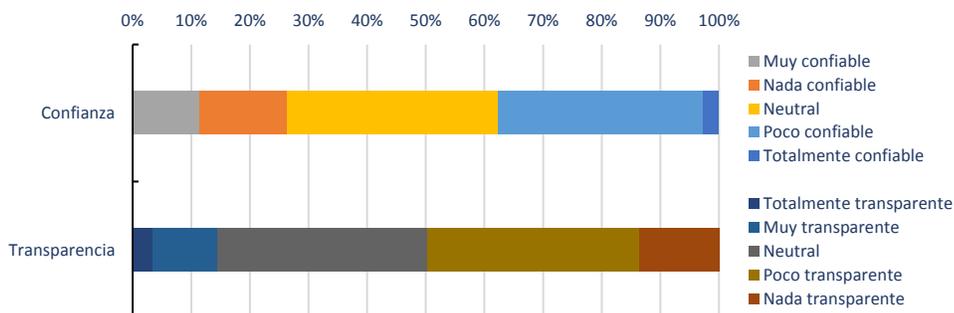
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

VII. Transparencia en los procesos

En cuanto a los resultados obtenidos de la encuesta en relación con la transparencia en los procesos, el 35,91% califica “neutral” al parámetro confianza en los procesos de contratación pública, en tanto que el 35,00% “poco confiable”. Por otro lado, el 36,14% de los encuestados indicó que los procesos son “poco transparentes” y el 35,68% registro como “neutral” su respuesta respecto de la transparencia.

Gráfico N° 25: Transparencia en los procesos



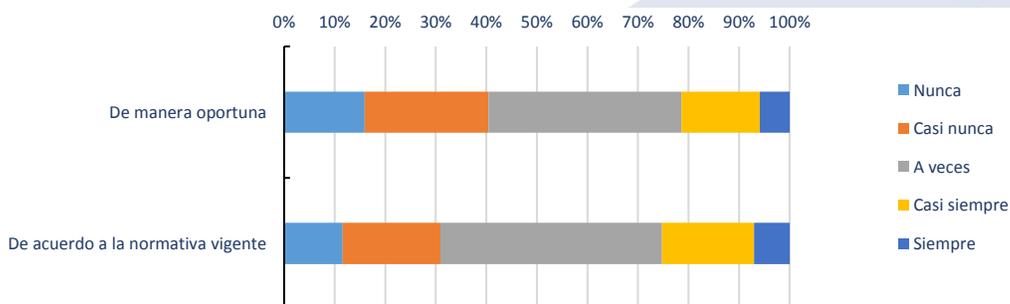
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

VIII. Mecanismos de denuncia

En lo que respecta a las respuestas sobre el mecanismo de denuncia, el 38,18% considera que “a veces” las denuncias son atendidas de manera oportuna, en tanto que el 24,55% considera “casi nunca”. Así también, el 43,86% de los encuestados opina que “a veces” las denuncias son atendidas de acuerdo a la normativa vigente, en tanto el 19,32% considera que “casi nunca”.

Gráfico N° 26: Mecanismos de denuncia



Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

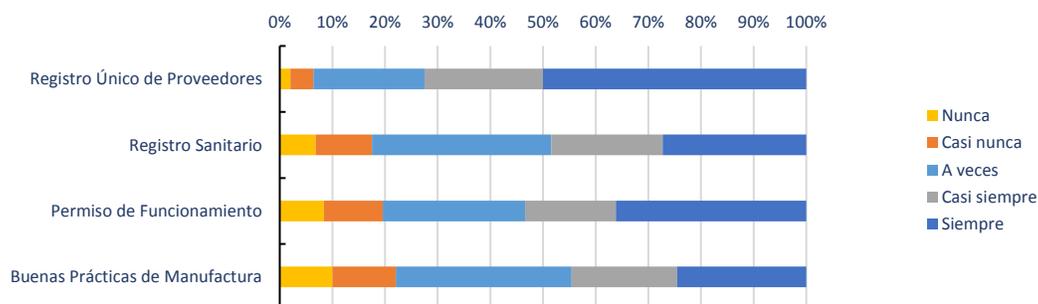
Sección 2: Condiciones de participación

En este apartado se recopiló información acerca de la percepción de los oferentes en relación a las condiciones de participación que establecen las entidades contratantes para los procesos de contratación, tales como registro único de proveedoras, registro sanitario, permiso de funcionamiento, y buenas prácticas de manufactura, así como sobre el direccionamiento arbitrario en términos de referencia, elaboración de pliegos, restricciones de participación, y el número reducido número de oferentes.

I. Verificación de requisitos

En cuanto a la verificación de los requisitos, el 50% de los encuestados indica que “siempre” las entidades contratantes verifican la disponibilidad del RUP, el 34,09 % indica que “a veces” se verifica el registro sanitario, el 36,14 % que “siempre” se observa el permiso de funcionamiento, y el 33,41% “a veces” exigen la aplicación de buenas prácticas de manufactura.

Gráfico N° 27: Verificación de requisitos



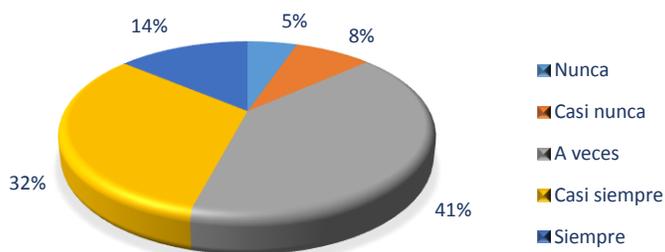
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

II. Direccionamientos arbitrarios en términos de referencia

En lo concerniente a las preguntas referentes al direccionamiento arbitrario en los términos de referencia, el 40,68% de los encuestados señaló que “a veces” existen direccionamientos arbitrarios a determinados oferentes, en tanto que el 46% señala que “siempre” y “casi siempre” existirían estos direccionamientos.

Gráfico N° 28: Direccionamientos arbitrarios en términos de referencia



Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

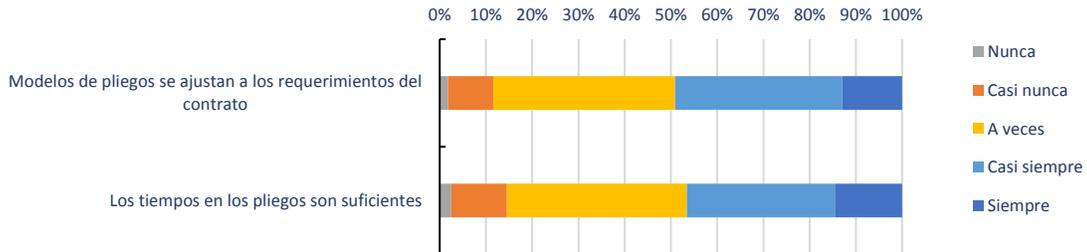
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

III. Elaboración de pliegos

En cuanto a la elaboración de pliegos, el 39,32% de los encuestados considera que “a veces” los modelos de pliegos se ajustan a los requerimientos del contrato, en tanto que el 49,1% señala que “siempre” y “casi

siempre” se ajustan a los requerimientos del contrato. El relación a los tiempos, el 38,86% de los encuestados menciona que “a veces” los tiempos que demanda la preparación y entrega de ofertas que se determinan en los pliegos son suficientes, y el 32,05% que “casi siempre”.

Gráfico N° 29: Elaboración de pliegos

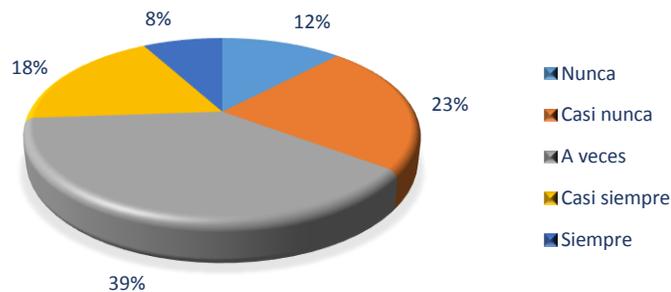


Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

IV. Restricciones de participación

En referencia a las respuestas correspondientes a las restricciones de participación, el 38,64% de los oferentes encuestados manifestaron que “a veces” los procesos de contratación promueven la participación en igualdad de condiciones, mientras que el 35,22% señalaron que “nunca” o “casi nunca” lo hacen.

Gráfico N° 30: Restricciones de participación

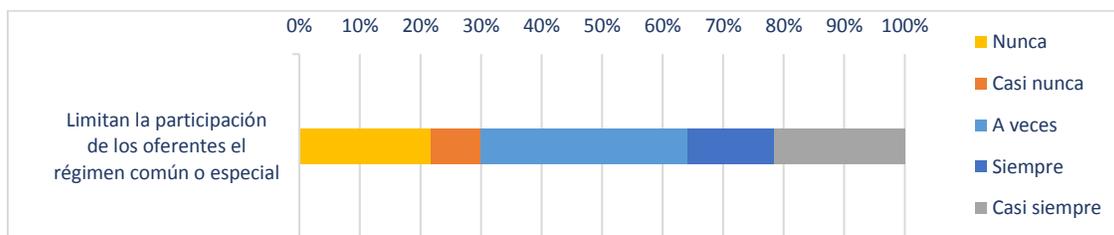


Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

V. Reducido número de oferentes

En referencia a las posibles limitaciones para que los operadores concurren a participar en un concurso, el 41,36% de los encuestados considera que “a veces” los procedimientos establecidos limitan la participación de los oferentes, en tanto que el 43,18% consideran que “siempre” y “casi siempre” existen limitaciones.

Gráfico N° 31: Reducido número de oferentes



Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

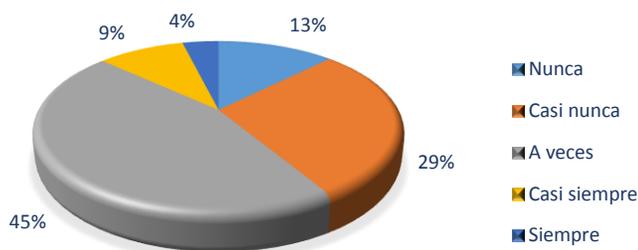
Sección 3: Información y comunicación

Las preguntas formuladas en esta sección tienen como objetivo conocer si la información y comunicación respecto de los procesos de contratación pública que dispone el portal son suficientes y accesibles, y si se ha proporcionado capacitación a los oferentes.

I. Accesibilidad al portal

En cuanto a la accesibilidad al portal, el 45,45% señala que “a veces” durante el proceso de contratación se han presentado inconvenientes que limitaron o impidieron su participación, mientras que el 28,86% indica que esta situación “casi nunca” sucede.

Gráfico N° 32: Accesibilidad al portal



Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

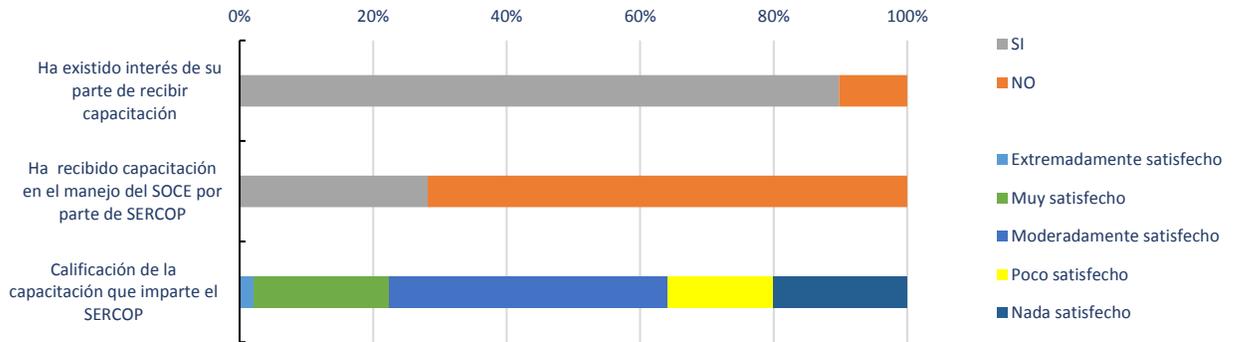
Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

II. Capacitación a los oferentes

En lo que concierne a temas de capacitación, el 89,77% de los encuestados indica que ha existido interés en recibir capacitación en el manejo del SOCE por parte de SERCOP; así también, el 71,82% manifiesta que no ha recibido capacitación.

De su parte, del 89,77% de los encuestados que señalan que fueron capacitados, el 41,8 % califica que se encuentra “moderadamente satisfecho” con la capacitación que imparte el SERCOP sobre el manejo del portal de contratación pública.

Gráfico N° 33: Capacitación a los oferentes



Fuente: Encuestas a las proveedores del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

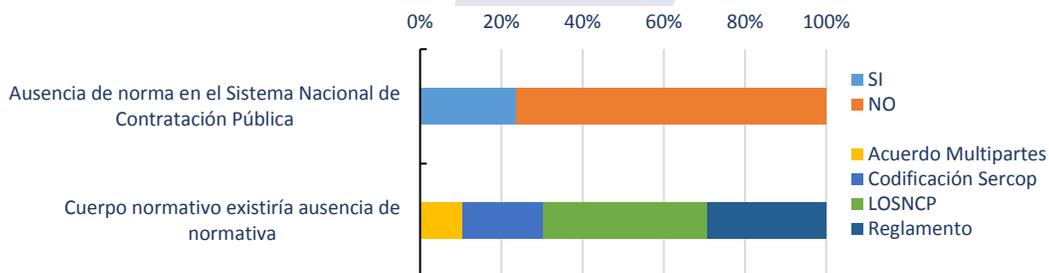
Sección 4: Normativa

Las preguntas formuladas en este apartado permitieron conocer la ausencia o falta de concordancia de norma entre la LOSNCP, su Reglamento, las Resoluciones emitidas por el SERCOP y el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea. Así también, abordaron aspectos relacionados con los convenios marco, VAE, régimen especial, tratamiento preferencial y gestión de trazabilidad para el caso de medicinas.

I. Ausencia de norma

En lo que respecta al apartado de ausencia de norma, el 76,36% de los encuestados destaca que no existe ausencia de norma en el SNCP para la adquisición de bienes, servicios u obras de construcción. Del 23,64% que indica que existe ausencia de norma, el 40,57% determina que se presenta en la LOSNCP.

Gráfico N° 34: Ausencia de norma



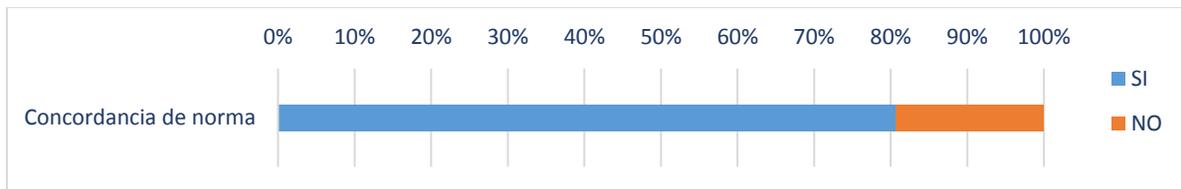
Fuente: Encuestas a las proveedores del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

II. Concordancia de norma

En referencia al apartado de concordancia a la norma, el 80,64 % de los encuestados expresa que existe concordancia de norma entre el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea, Constitución del Ecuador, LOSNCP, su Reglamento y la Codificación de Resoluciones del SERCOP.

Gráfico N° 35: Concordancia de norma



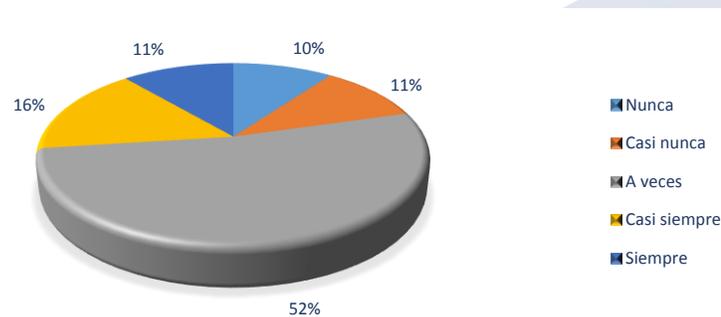
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

III. Convenios marco (catalogo electrónico)

Respecto al apartado de los convenios marco, el 52,44% de los encuestados evidencian que “a veces” los tiempos que se establecen limitan la participación de nuevos proveedores, mientras que el 27,07% considera que “siempre” o “casi siempre” limitan la participación.

Gráfico N° 36: Convenios marco



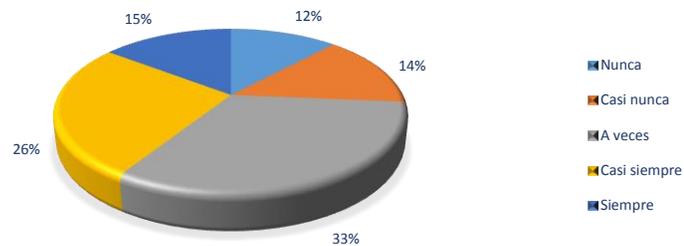
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

IV. Valor Agregado Ecuatoriano

El 32,68% de los encuestados mencionan que “a veces” existe concordancia con los parámetros de calificación del VAE que se establecen para los procedimientos de contratación, mientras que alrededor del 41% señala que “siempre” y “casi siempre” hay concordancia.

Gráfico N° 37: Valor agregado ecuatoriano



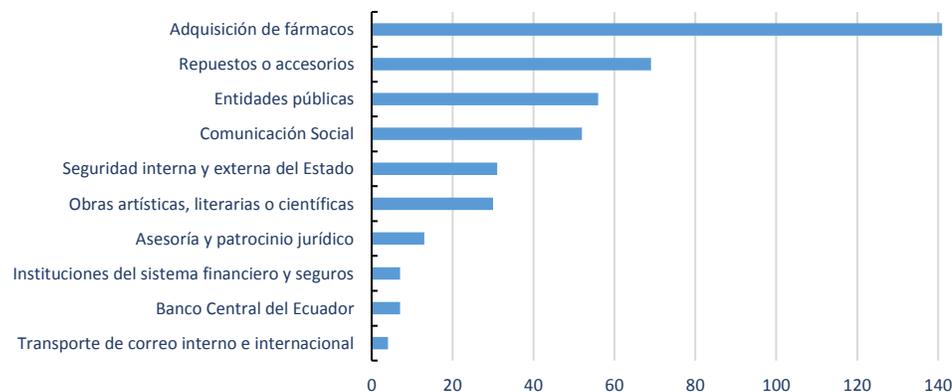
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

V. Régimen especial

Respecto de la consulta sobre los procesos que actualmente se encuentran bajo Régimen Especial pero que podrían ejecutarse dentro del Régimen Común, el 34,39% de los encuestados mencionaron que la adquisición de fármacos podría ejecutarse a través de este régimen, seguido de repuestos o accesorios con el 16,83%.

Gráfico N° 38: Régimen especial



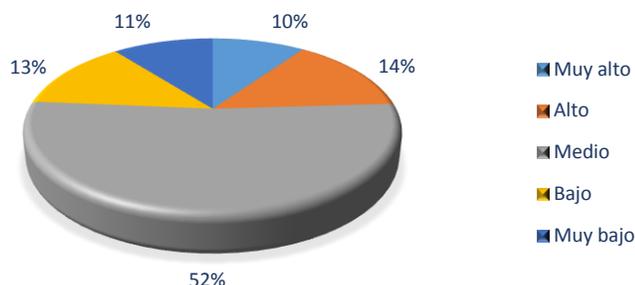
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

VI. Tratamiento preferencial normado

Con referencia al aparatado del tratamiento preferencial, el 52,32% de los encuestados califica de afectación *media* la preferencia que reciben los bienes, obras y servicios de origen ecuatoriano, así como los puntajes que se otorga a los actores de la economía popular y solidaria, micro, pequeñas y medianas empresas; en tanto, el 14,35% de los encuestados califica como *alta* esta afectación.

Gráfico N° 39: Tratamiento preferencial normado



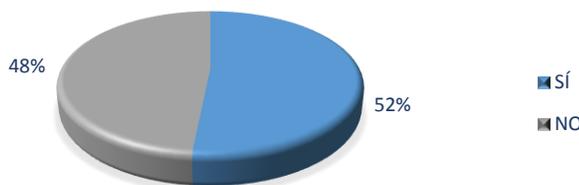
Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

VII. Trazabilidad

En lo concerniente al apartado de trazabilidad, el 48% de los encuestados considera que el Código Único de Medicamentos (CUM) que exige actualmente el Reglamento a Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública para la identificación de medicamentos que se comercializan en el país (trazabilidad), puede generar barreras de entrada a nuevos y existentes competidores.³²²

Gráfico N° 40: Trazabilidad



Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Sección 5. Simplificación de Trámites Burocráticos

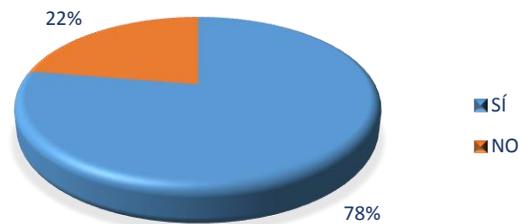
En este acápite se formularon preguntas para conocer si todos los requisitos que exigen las instituciones públicas para el desarrollo de los diferentes procesos de contratación pública son necesarios y suficientes.

³²² El resultado se presenta sobre el total de encuestados que respondieron la pregunta, por cuanto el 59,92% de encuestados señalaron que no aplicaba esta pregunta en su giro de negocio.

I. Simplificación de trámites

El 77,64% de los encuestados considera que los requisitos que exigen las instituciones públicas para los diferentes tipos de contratación a los oferentes, son necesarios y suficientes.

Gráfico N° 41: Simplificación de trámites



Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

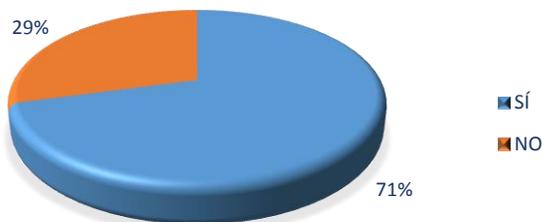
Sección 6: Ámbito de control

En este apartado, se pretendió identificar el nivel de conocimiento respecto al ámbito de control que ejerce la SCPM a los procesos de contratación pública.

I. Ámbito de control

En referencia al apartado del ámbito de control, el 70,76% de los encuestados señala que conoce que dentro de los procesos de contratación pública podría ser sujeto al inicio de investigación o sanciones por parte de la SCPM en el caso de incurrir en prácticas anticompetitivas.

Gráfico N° 42: Ámbito de control



Fuente: Encuestas a las proveedoras del estado, 2021.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

CAPÍTULO 8: FACTORES QUE PODRÍAN FACILITAR LA COLUSIÓN

Conforme lo revisado en el presente informe, se observa que las normas comunes que se establecen en los cuerpos normativos analizados (como son la LOSNCP, RLOSNCP y Codificación de Resoluciones) así como las características del SNCP presentan ciertos factores que podrían facilitar actos de colusión entre los oferentes dentro de la ejecución de los procesos de contratación pública, los cuales se detallan a continuación:

1. Estructura de mercado

Altos niveles de concentración pueden facilitar la coordinación de las empresas en actos colusorios; toda vez que un menor número de oferentes permite a los operadores económicos la coordinación en el mercado,³²³ la detección y castigo de aquellos que no cumplan los acuerdos pactados.³²⁴

En este sentido, se observa que a pesar de que la normativa recomienda en algunos procesos que las entidades contratantes previo a la contratación cuenten (siempre que sea posible) con al menos tres proformas para definir el proveedor, se observa que en el periodo 2015 a 2020 alrededor del 80,8% de los procesos de contratación registran entre 1 a 4 oferentes. Así también, se observa que el 48,27% de concursos cuentan únicamente con un (1) oferente.

Como complemento a lo mencionado, en la encuesta realizada a los proveedores del estado, el 41,36% de los encuestados señalo que “a veces” los procedimientos establecidos limitan la participación de los oferentes; así también, el 43,18% mencionó que “siempre” y “casi siempre” existen limitaciones.

2. Falta de control interno para la identificación de prácticas colusorias

La falta de mecanismos de control para la identificación de prácticas colusorias podría facilitar la colusión, debido a la disminución del nivel disuasorio de la aplicación de la normativa de competencia derivado de la baja probabilidad de detección y sanción de las conductas anticompetitivas.

Al respecto, si bien entre las atribuciones del SERCOP se encuentra “Realizar análisis para identificar posibles delitos en los procesos de contratación pública”, en el presente informe no se ha podido identificar con claridad dentro de la normativa y en la ejecución de los procesos de contratación mecanismos de control interno para el monitoreo de conductas, así como para la identificación de prácticas anticompetitivas, lo que generaría un escenario en el cual se facilite la colusión en la ejecución de los procesos.

Para conocer los controles que dispone el SERCOP sobre prácticas anticompetitivas, la INAC solicitó mediante oficio SCPM-INAC-DNEM-2020-193 de 1 de diciembre de 2020, se describa de manera general los métodos técnicos que dispone para la identificación de indicios de acuerdos colusorios o actos de

³²³ Massimo Motta, pág. 185.

³²⁴ Jorge Tarzuján, Organización industrial para la Estrategia Empresarial, pág. 79.

corrupción durante las fases precontractual y contractual en los procesos de contratación y si éstas herramientas metodológicas se encuentran automatizadas; al respecto, la Dirección de Riesgos del SERCOP mencionó que realiza bajo solicitud y en forma manual un análisis de riesgo fáctico, que tiene como alcance la identificación de posibles prácticas antiéticas y anticompetitivas por parte de las entidades o proveedores. Así también, la Dirección de Supervisión de Procedimientos mencionó que para las acciones de control, utiliza la metodología matrices y perfiles de riesgo establecidos por el SERCOP. Cabe indicar, sin perjuicio de lo mencionado, que la información recibida no expone con claridad los mecanismos utilizados por la Institución para este fin.³²⁵

Finalmente, se destaca que el 88,66% de las entidades contratantes encuestadas señalaron que no disponen de herramientas técnicas para prevenir y detectar acuerdos colusorios en los procesos de contratación. Así también, el 92,31% señaló que no ha sido capacitada en la detección de prácticas anticompetitivas.

3. Conocimiento previo de las contrataciones

El conocimiento anticipado de los procedimientos, cantidades y presupuestos de los procesos que se efectuaran por parte de las entidades contratantes, puede posibilitar el cometimiento de una práctica colusoria, puesto que facilita la posible repartición o acuerdo debido a la previsibilidad del mercado. Adicionalmente, la posibilidad de observar precios y cantidades de acciones pasadas de los competidores, puede contribuir al sostenimiento de estas prácticas, debido a que permite la identificación de desviaciones de uno o más integrantes del acuerdo y la aplicación de los castigos de forma eficiente y menos costosa para las empresas que los imponen.³²⁶

Al respecto, se debe indicar que el ordenamiento jurídico ecuatoriano establece que las entidades contratantes definirán hasta el 15 de enero de cada año el Plan Anual de Contratación (PAC), mismo que contendrá las obras, bienes o servicios que se contratarán durante ese año; si bien esta programación puede ser reformada, en la misma es factible identificar la siguiente información de los procesos que se ejecutaran.

1. Los procesos de contratación que se realizarán en el año fiscal;
2. Una descripción del objeto de las contrataciones contenidas en el Plan, suficiente para que los proveedores puedan identificar las obras, bienes, servicios o consultoría a contratarse;
3. El presupuesto estimativo de los bienes, servicios u obras a adquirir o contratar; y,
4. El cronograma de implementación del Plan.

³²⁵ Memorando No. SERCOP-DRCP-2020-0104-M de 21 de diciembre de 2020 / Oficio No. SERCOP-SDG-2020-1238-OF de 30 de diciembre de 2020

³²⁶ Massimo Motta, Política de Competencia: Teoría y Práctica, México pág. 14.

Con base en lo mencionado, la publicación de la información de la planificación de compra pública podría facilitar la colusión al difundir información más allá de los requisitos legales.³²⁷

4. Subcontrataciones

Como se mencionó anteriormente, la subcontratación podría facilitar la colusión debido a que puede ser utilizado como mecanismo de compensación acordada previamente entre los oferentes de un proceso.

Al respecto, el SNCP establece que el contratista podrá subcontratar la ejecución parcial del contrato con terceros bajo su riesgo y responsabilidad, siempre y cuando la entidad contratante apruebe por escrito previamente la misma; por ende, no se limita al adjudicatario subcontratar con uno o más oferentes que hayan participado en el mismo proceso de contratación. Conforme se presenta la normativa, esta podría facilitar la colusión debido a que permite subcontratar a oferentes que participaron como competidores en los diferentes procesos de contratación y utilizar esta condición como un método de coordinación.

En el presente informe no fue factible efectuar el análisis de las subcontrataciones debido a que el SOCE no está diseñado para generar reportes de información de manera automática respecto de las mismas, ni se cuenta con repositorio de los registros de subcontrataciones, conforme fue mencionado con el SERCOP.

5. Contrataciones directas

Los procedimientos de contratación pública en los cuales se establece la contratación directa (es decir, donde no se ejecutan procesos de competencia entre los oferentes) podría facilitar la colusión debido a que los productos podrían no ser seleccionados en función de la mejor oferta (sea esta en términos económicos, calidad, entre otros).

Al respecto, la normativa de contratación determina la ejecución de procesos de contratación de manera directa en los siguientes procedimientos: catálogo electrónico, ínfima cuantía, menor cuantía, contrataciones por emergencia, y los establecidos en régimen especial.

³²⁷ <https://www.oecd.org/daf/competition/Recomendacion-del-Consejo-OCDE-para-combatir-la-colusion-en-contratacion-publica.pdf>

CAPÍTULO 9: CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

1. Conforme a la normativa vigente, las entidades contratantes están obligadas a otorgar tratos preferenciales y/o márgenes de preferencia en los siguientes casos: i) al componente nacional de un producto, servicio u obra; ii) a los proveedores provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas; iii) a los proveedores favorecidos en el sorteo de la aplicación del procedimiento de cotización en menor cuantía; y, iv) a los productos y servicios de aquellos países y proveedores, en el marco de los tratados comerciales suscritos por el Ecuador con la Unión Europea (AMUE) y los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). Así también, para el caso de los procedimientos de menor cuantía, las entidades contratantes deberán realizar un proceso de identificación de las micro o pequeñas empresas o actores pertenecientes al sector de la economía popular y solidaria que provean los bienes y servicios requeridos, y contratar con proveedores localizados en el siguiente orden: parroquia rural, cantón, o finalmente provincia; de no existir un proveedor en la localidad, se podrá invitar a participar en dicho proceso a proveedores a nivel nacional.
2. En los procesos de menor cuantía de *bienes y servicios* y de *cotización de obras*, la Codificación de Resoluciones del SERCOP establece condiciones de participación desiguales entre los oferentes, debido a que se consideran como locales para la aplicación de contrataciones preferentes aquellas personas naturales que tengan su domicilio por al menos seis (6) meses en la parroquia rural, cantón o provincia donde surta efectos el objeto de la contratación, más no así para las personas jurídicas.
3. En el procedimiento de cotización de obras, los requisitos referentes al personal técnico mínimo, experiencia y metodología son exigidos en los pliegos pero no son considerados como un parámetro de verificación de la oferta ni objeto de evaluación por puntaje; no obstante, se exige que el oferente presente un compromiso de cumplimiento de dichos parámetros. Esta acción, si bien pretende garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos, en caso de no ser establecidos de forma justificada, técnica, o con la debida *proporcionalidad*,³²⁸ podría derivar en una barrera de entrada para los proveedores.
4. La Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP) dispone que en el caso de que las empresas públicas suscriban contratos o convenios tales como alianzas estratégicas, asociación, consorcios u otros de

³²⁸ Conforme la *Metodología para la identificación, revisión y eliminación de barreras normativas* de la SCPM, se entiende que “las actuaciones públicas deben ser directamente proporcionales con la razonabilidad de su actuar. Mientras más razonables sus motivos, mayor será la legitimidad con la que gocen”.

naturaleza similar, será el convenio asociativo o contrato los que establezcan los procedimientos de contratación y su normativa aplicable. Así también, para el caso de giro específico del negocio, se establece el régimen especial previsto para las empresas públicas o empresas cuyo capital suscrito pertenezca, por lo menos en cincuenta (50%) por ciento a entidades de derecho público o sus subsidiarias.

De otra parte, la Ley Orgánica de Incentivos para Asociaciones Público-Privadas (LOIAPP), expresa que no será aplicable el régimen general de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNC), sino en aquellos aspectos a los que se remita expresamente los pliegos del concurso público.

Sobre los regímenes de contratación detallados en este numeral, el SERCOP no posee la facultad para realizar el seguimiento, control y observancia de las contrataciones que tienen estas particularidades, por la cual, estas cifras y el detalle de las contrataciones no se incluyen en los reportes de contratación del SERCOP.

5. No se ha podido establecer con claridad la existencia y aplicación de metodologías o herramientas tecnológicas robustas para el ejercicio del control interno y concurrente que debe ejercer el SERCOP, a fin de que se puedan emitir alertas tempranas sobre posibles prácticas prohibidas; así tampoco se observa que las entidades contratantes apliquen metodologías para la identificación de estas prácticas. Por su parte, de los resultados obtenidos de la aplicación de modelos cuantitativos y econométricos (realizados con base en la información proporcionada por el SERCOP), se evidencian algunos riesgos de colusión en la contratación pública respecto a ganadores en primera oferta, ofertas falsas, vinculaciones societarias, y repartos de mercado (por proceso y por zona geográfica); cabe indicar que no se efectuó el análisis cuantitativo de acuerdos de precios ni de subcontrataciones debido a las inconsistencias o limitación del SOCE en la obtención de información. Entre los hallazgos relevantes de los modelos aplicados en el análisis cuantitativo se observó que:

- Del análisis econométrico efectuado relacionado con las variables que influirían en la probabilidad de que un proveedor sea adjudicado en primera oferta, se observa que las variables *número de proveedores adjudicados en un mismo proceso* y *consorcio* (es decir que el proveedor ganador sea consorcio), incrementan la probabilidad de que el proveedor sea adjudicado en primera oferta. De otra parte, las variables *número de ofertas que se presentan en un proceso*, *exceso ofertas* (entendiéndose como exceso la participación de más de cuatro (4) oferentes en el proceso), *tiempo del proceso* (días transcurridos entre la publicación y adjudicación) y que el proceso sea llevado a cabo mediante subasta inversa electrónica, disminuyen las probabilidades de que el proveedor sea adjudicado en primera oferta.
- Del análisis econométrico efectuado relacionado con las variables que influirían en la probabilidad de que se presenten ofertas falsas en un proceso (entendiéndose como oferta

falsa a aquellas que superaron en al menos un 50% al monto adjudicado), se observa que la condición de que el proceso supere el millón de dólares disminuye la probabilidad. En tanto que las *variables número de ofertas* que se presentan en un proceso, que el procedimiento se haya efectuado mediante subasta inversa electrónica, y que el proveedor adjudicado haya sido declarado ganador más de una ocasión incrementan las probabilidades.

- Producto de la revisión efectuada a posibles vinculaciones societarias de los procesos de contratación, se obtuvo que en 702 concursos se presentaron empresas vinculadas, destacándose el grupo empresarial compuesto por las empresas EMPRESA 1, EMPRESA 2, y EMPRESA 3, que se presentó en conjunto en 473 procesos (67,38%). Adicionalmente, se evidencia que 191 procesos fueron adjudicados a un oferente perteneciente a un grupo empresarial que participó de manera vinculada.
6. De las encuestas aplicadas a una muestra de entidades contratantes, el 88,66% de ellos no dispondría de herramientas técnicas para prevenir y detectar acuerdos colusorios, el 92,31% no habría sido capacitado para estos propósitos, y el 55,87% no dispone de controles en línea (especialmente) con la SUPERCAS para la revisión de información de los oferentes que participan en un determinado proceso. Por otro lado, el 29,09% de los proveedores encuestados indicaron que casi siempre y siempre en los procesos de contratación se producen acuerdos colusorios, mientras que el 44,09% señalaron que casi nunca y nunca las entidades disponen de controles eficaces para la detección de relaciones societarias entre oferentes.
 7. Entre las atribuciones del SERCOP se encuentra el facilitar mecanismos para la realización de veedurías ciudadanas a los procesos de contratación pública; sin embargo, el 63,15% de las entidades contratantes encuestadas manifiesta que *nunca o casi nunca* se llevan a cabo veedurías ciudadanas en los procesos de contratación. Así también, el 35,00% de los proveedores encuestados califica de poco confiables a los procesos de contratación pública y el 36,14 % de poco transparentes.
 8. Si bien la LOSNCP define al Sistema Nacional de Contratación Pública como el *conjunto de normas y procedimientos orientados al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes*, no se observa en norma secundaria los pasos a seguir para lograr una adecuada planificación de la compra pública . Bajo estas circunstancias, una débil, ausente o poco técnica planificación, puede verse reflejada en una serie de reformas realizadas al Plan Anual de Contratación (PAC) por las entidades contratantes, lo que podría conllevar a la participación de pocos oferentes, escasa competencia en precios, variedad o calidad de productos o servicios.

9. De la revisión efectuada a la normativa que regula la contratación pública, se ha evidenciado que en determinados casos no existe concordancia de norma entre la Ley, Reglamento y Codificación de Resoluciones, debido a que estos últimos no solamente amplían o aclaran la comprensión de la Ley, sino que en ciertos casos incluyen disposiciones no previstas en la norma principal.³²⁹
10. La Codificación de Resoluciones del SERCOP determina que no se exigirá tiempo de existencia legal para aquellas personas jurídicas sujetas a contratación que participen en procedimientos cuyo presupuesto referencial sea igual o inferior a quinientos mil dólares, disposición que podría generar posibles riesgos de creación de empresas que obedezcan a estructuras simuladas, con el objetivo potencial de realizar prácticas anticompetitivas. Por ejemplo, del análisis realizado a la base de datos en relación al tiempo transcurrido entre la fecha de constitución de la empresa del proveedor adjudicado respecto a la de adjudicación del proceso de contratación, se evidenció que existen 25 proveedores que constituyeron sus respectivas empresas durante los diez (10) días previos de haber sido adjudicados, mayoritariamente en procesos de obras artísticas, científicas o literarias y ferias inclusivas.
11. Las normas comunes en el Reglamento a la LOSNCP para los procesos de contratación pública establecen que la máxima autoridad de la entidad contratante, su delegado, o la comisión técnica, a través de aclaraciones podrán modificar los pliegos de un proceso de contratación, siempre que no alteren el objeto del contrato y presupuesto; este tipo de flexibilidades podría aumentar el riesgo de actos de colusión entre la entidad contratante y oferentes. Al respecto, en la encuesta realizada a los proveedores, el 45,9% señaló que *casi siempre* y *siempre* existen direccionamientos arbitrarios a determinados oferentes en la elaboración de los términos de referencia.
12. La normativa actual establece que el contratista podrá subcontratar la ejecución parcial del contrato con terceros bajo su riesgo y responsabilidad (hasta el 30% del monto del contrato reajustado), siempre y cuando la entidad contratante apruebe por escrito previamente la misma. No se limita al adjudicatario subcontratar con uno o más oferentes que hayan participado en el mismo proceso de contratación. Esto podría aumentar el riesgo de colusión debido a que permite subcontratar a oferentes que participaron como competidores en los procesos de contratación y utilizar esta condición como mecanismo de compensación acordada previamente entre las partes. Es necesario señalar que el SOCE no está diseñado para generar reportes de información de manera automática respecto de las subcontrataciones, ni se cuenta con repositorio de los registros de las mismas.

³²⁹ Revisar secciones 4.2.1, 4.4.1, 4.5 y 4.4.5.

13. El SERCOP, al participar con voto dirimente y presidir los comités técnicos en el procedimiento de Subasta Inversa Corporativa de Alimentación Escolar, asume atribuciones no contempladas en la Ley, lo cual podría ser contradictorio con las atribuciones de ejercer la rectoría del SNCP y además ser el encargado del monitoreo de los procedimientos de contratación y revisión de conductas elusivas a los principios y objetivos de dicho sistema.
14. Durante el periodo 2015 a 2020, se observó que el 62,62% de los procesos adjudicados registran entre 1 a 2 ofertas previo su selección, a pesar de que la Codificación exhorta a las entidades contratantes, en ciertos procesos, a solicitar al menos tres proformas, por lo que se puede presentar una alta discrecionalidad de las mismas con respecto del número de ofertas que son requeridas.
15. Conforme la normativa ecuatoriana, la contratación pública se encuentra clasificada en dos (2) regímenes: el *común* y el *especial*; en el primer caso, se enmarcan los procesos de contratación de bienes, servicios u obras que son concursables, en tanto que en el segundo se aplica la contratación directa, es decir, no se ejecutan procesos de competencia entre los oferentes. Respecto de los procesos que se enmarcan en *régimen especial*, los resultados de las encuestas señalaron que existen procedimientos que podrían ser manejados a través de procesos concursables (*régimen común*), entre los que se destacaron *adquisición de fármacos y repuestos o accesorios*.
16. Se ha establecido en la normativa que de forma previa y obligatoria a la adquisición de fármacos o bienes estratégicos en salud, se debe realizar la contratación y disponibilidad del servicio de almacenamiento, distribución y entrega o dispensación de estos bienes. Sin embargo, a la fecha de emisión de este informe, dicha norma no ha podido ser cumplida por las entidades contratantes, puesto que no se han emitidos los lineamientos para contratar el operador logístico y por tanto no ha sido contratado; cabe señalar que conforme a la normativa vigente, sería un único proveedor a nivel nacional quien prestaría estos servicios.
17. Como parte de la revisión de una muestra de 384 procesos, se evidenció (entre otras observaciones relevantes) que: i) en el 5,48% de los procesos, el objeto del proceso determinado por la entidad contratante y la actividad económica del proveedor adjudicado no fueron coincidentes entre sí; y, ii) la elaboración de estudios de mercado por parte de las entidades contratantes no cuentan, en varios casos, con los componentes mínimos que deben contener de acuerdo a la Codificación de Resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública así como en otros con mayores elementos de análisis para la toma de decisiones por parte de las entidades contratantes.
18. Se evidenció inconsistencias en la base de datos y falta de información del SERCOP, por lo tanto, no se pudieron desarrollar ciertos análisis relacionados con los factores que facilitan la colusión dentro de la contratación pública, como por ejemplo, subcontrataciones, acuerdos de precios y

concentraciones. Lo anterior, sin perjuicio de otros análisis que se pudieron o se podrían realizar, pero que no es posible hacerlo por las limitaciones que presentan las bases del SERCOP.

19. Se han determinado ciertos riesgos que podrían facilitar actos de colusión entre oferentes dentro de la ejecución de los procesos de contratación pública, como son: i) la estructura de mercado, de la cual se observa que alrededor del 80,8% de los procesos de contratación registran entre 1 a 4 oferentes; ii) la falta de controles internos del SERCOP e instituciones públicas para la identificación de prácticas colusorias; iii) el conocimiento previo de las contrataciones, que podría facilitar la configuración de acuerdos colusorios debido a la previsibilidad del mercado; iv) las subcontrataciones, las cuales pueden ser utilizadas como mecanismo de compensación acordada previamente entre los oferentes de un proceso; y, v) los procesos de contrataciones directas, los cuales podrían limitar la competencia entre los oferentes debido a que los bienes, servicios u obras no son seleccionados en función de la mejor oferta.

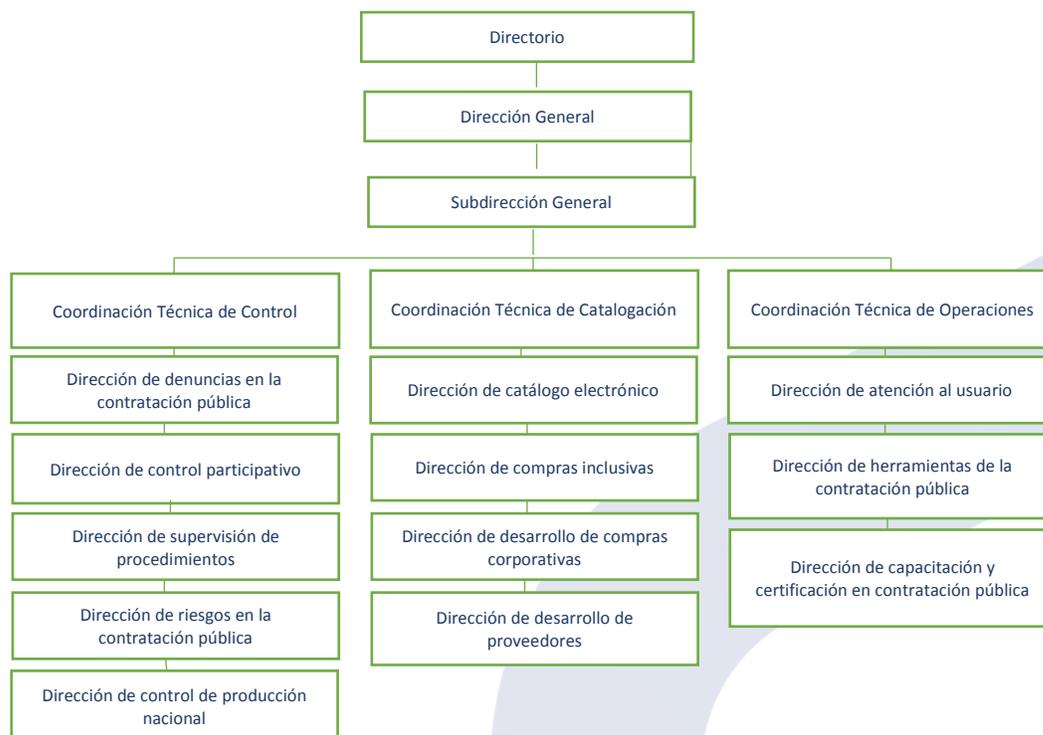
ANEXOS

Anexo 1: Estructura y atribuciones de las Coordinaciones y Direcciones del SERCOP

Estructura Orgánica del SERCOP

Dentro del Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del SERCOP, se destacan tres procesos sustantivos: Coordinación Técnica de Control, Coordinación Técnica de Catalogación, y Coordinación Técnica de Operaciones; mismas que dependen de una Subdirección General conforme se aprecia en la ilustración siguiente.³³⁰

Gráfico N° 43: Estructura SERCOP



Fuente: Estructura Orgánica Funcional del SERCOP.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

A continuación se destacan las principales atribuciones que tienen las direcciones pertenecientes a las tres (3) coordinaciones técnicas referidas.³³¹

³³⁰ Estructura Orgánica Funcional del SERCOP, https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2020/12/a1_Organigramadelainstitucion.pdf

³³¹ Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos del SERCOP, Registro Oficial, Edición Especial No. 231 de 18 de enero de 2018.

Coordinación Técnica de Control

Dirección de Denuncias en la Contratación Pública

- Supervisar a pedido de parte conductas elusivas de los principios y objetivos del SNCP tales como plazos insuficientes, especificaciones técnicas subjetivas o direccionadas, presupuestos fuera de la realidad del mercado y parámetros de evaluación discrecionales;
- Gestionar la suspensión de procedimientos de contratación;
- Realizar análisis para identificar posibles delitos en los procesos de contratación pública; y,
- Gestionar las notificaciones de denuncias ante los entes de control pertinentes.

Dirección de Control Participativo

- Desarrollar metodologías para el impulso de mecanismos participativos y de veeduría ciudadana; y,
- Gestionar la elaboración de los convenios de veeduría ciudadana con las distintas organizaciones de la sociedad civil.

Dirección de Supervisión de Procedimientos

- Emitir alertas o recomendaciones de cumplimiento obligatorio para los procesos de contratación pública; y,
- Ejecutar el monitoreo y supervisión constante de los procedimientos de contratación en la etapa precontractual de orden técnico y legal, siguiendo la metodología, matrices y perfiles de riesgos establecidos por el SERCOP.

Dirección de Riesgos en la Contratación Pública

- Desarrollar la metodología, procedimientos y otros instrumentos para el control y monitoreo del SNCP;
- Elaborar modelos y/o perfiles de riesgo para el control y monitoreo del SNCP; y,
- Analizar y mitigar los riesgos asociados a la contratación pública.

Dirección de Control de Producción Nacional

- Gestionar la participación de la producción nacional y medir los resultados e impactos en el SNCP; y,
- Coordinar la elaboración de estudios destinados al cálculo y verificación del VAE, desagregación tecnológica, giro específico del negocio, comportamiento del sector industrial del país, entre otros.

Coordinación Técnica de Catalogación

Dirección de Catálogo Electrónico

- Elaborar un modelo de gestión para la contratación pública a través del catálogo electrónico con convenio marco;
- Analizar la oferta y demanda de mercado para la inclusión de bienes y servicios; y,
- Desarrollar metodologías para la definición de precios de bienes y servicios.

Dirección de Compras Inclusivas

- Desarrollar el modelo de gestión de catalogación de bienes y servicios para compras inclusivas;
- Desarrollar metodologías para los procedimientos de catálogo dinámico inclusivo; y,
- Elaborar propuestas de resoluciones para la implementación de criterios preferenciales.

Dirección de Desarrollo de Compras Corporativas

- Elaborar un modelo de gestión de catalogación de bienes y servicios para compras corporativas a través de subastas inversas;
- Desarrollar metodologías para la definición de precios referenciales; y,
- Gestionar el levantamiento de especificaciones técnicas de productos y servicios a incorporar en el catálogo electrónico para compras corporativas.

Dirección de Desarrollo de Proveedores

- Promover mecanismos de aval que impulsen la participación en la compra pública de actores de la Economía Popular y Solidaria, micros, pequeñas, medianas empresas, artesanos, actores de la economía popular y solidaria, grupos constitucionales de igualdad y la industria ecuatoriana.

Coordinación Técnica de Operaciones

Dirección de Atención al Usuario

- Gestionar el RUP; y
- Supervisar y emitir certificaciones referentes a contratistas incumplidos y adjudicatarios fallidos en el SNCP.

Anexo 2: Montos para procesos de contratación pública 2020

i) Compra local

Conforme la LOSNCP, la contratación pública se encuentra En la tabla N° 1 se detallan los tipos de procedimientos, las características de contratación, y montos con los que pueden operar las entidades contratantes en el ámbito local.

**Tabla N° 44: Montos para procesos de contratación pública
Año 2020**

CONTRATACIÓN	PROCEDIMIENTOS	MONTOS DE CONTRATACIÓN	OBSERVACIÓN
Bienes y Servicios Normalizados	Catálogo electrónico	Sin límite de monto	
	Ínfima cuantía	< USD7.099,68	
	Subasta inversa electrónica	> USD7.099,68	
	Menor cuantía	< USD70.996,84	Si no es posible aplicar procedimiento dinámico
	Cotización	≥ USD70.996,84 y ≤ USD532.476,31	Si no es posible aplicar procedimiento dinámico

	Licitación	> USD532.476,31	Si no es posible aplicar procedimiento dinámico
Bienes y Servicios no Normalizados	Menor cuantía	< USD70.996,84	
	Cotización	≥ USD70.996,84 y ≤ USD532.476,31	
	Licitación	> USD532.476,31	
Obras	Menor cuantía	< 248.488,94	
	Cotización	≥ USD248.488,94 y ≤ USD1.064.952,62	
	Licitación	> USD1.064.952,62	
	Contratación integral por precio fijo	> USD248.488,94	
Consultoría	Contratación directa	≤ 70.996,84	
	Lista corta	> USD70.996,84 y < USD532.476,31	
	Concurso público	> USD532.476,31	
Bienes y Servicios Normalizados y No Normalizados y Obras	Ferias inclusivas	Sin límite de monto	

Nota: Montos de contratación establecidos en base al PIE 2020 (USD35'498.420.637,20)

Fuente: SERCOP (<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/montos-de-contratacion-2020/>)

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado

ii) Contrataciones con fondos BID

En el cuadro siguiente se presenta los tipos de procedimientos y montos de contratación con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo.

Tabla N° 45: Montos de contratación con fondos del BID año 2020

CONTRATACIÓN	PROCEDIMIENTOS	MONTOS DE CONTRATACIÓN
Bienes y Servicios Normalizados	Subasta Inversa Electrónica	> USD7.099,68 hasta ≤ USD250.000
Bienes y Servicios No Normalizados	Menor Cuantía	< USD70.996,84
	Cotización	Entre USD70.996,84 y USD250.000
Obras	Menor Cuantía	Inferior a USD248.488,94
	Cotización	Entre USD248.488,94 y USD1'064.52,62
	Licitación	Mayor a USD1'064.952,62 hasta USD3'000.000
Consultoría	Contratación Directa	Menor o Igual a USD70.996,84
	Lista Corta	Mayor a USD70.996,84 y Menor a USD200.000

Nota: Montos de contratación establecidos en base al PIE 2020 (USD35'498.420.637,20)

Fuente: SERCOP (<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/montos-de-contratacion-2020/>)

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado

iii) Contrataciones bajo el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea

Seguidamente se indica el tipo y umbrales de compra que dispone el Ecuador para los procesos de contratación pública bajo el Acuerdo Multipartes con la Unión Europea.

**Tabla N° 46: Montos de Contratación Acuerdo Comercial con la Unión Europea
Período: el 1 de enero 2020 al 31 de diciembre de 2021**

NIVEL DE GOBIERNO	TIPO DE COMPRA	UMBRAL ECUADOR	
		USD (en miles)	DEG (en miles)
Nivel Central	Bienes	363	260
	Servicios	363	260
	Obras	8.383	6.000
Nivel Subcentral	Bienes	489	350
	Servicios	489	350
	Obras	8.383	6.000
Otros	Bienes	559	400
	Servicios	559	400
	Obras	8.383	6.000

Fuente: SERCOP (<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/montos-de-contratacion-2020/>)

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado

iv) Contrataciones bajo el Acuerdo con la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA)

A continuación se presentan los valores de los umbrales en dólares que deberán considerar las entidades contratantes para la aplicación del Acuerdo de Asociación Económico Inclusivo entre Ecuador y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Es importante destacar que estos umbrales corresponden al periodo del 1 de noviembre de 2020 al 31 de diciembre de 2021³³².

**Tabla N° 47: Umbrales de contratación para aplicación bajo EFTA
1 de noviembre de 2020 al 31 de diciembre de 2021**

Nivel	TIPO	UMBRAL ECUADOR 2020-2021333	
		USD (miles)	DEG (miles)
Nivel Central	Bienes	363	260
	Servicios	363	260

³³² Oficio No. MPCEIP-DMPCEIP-2021-0067-O de 24 de enero de 2021 del Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca.

³³³ <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/valor-de-umbrales-en-dolares/>

	Obras	8.383	6.000
Nivel Subcentral	Bienes	489	350
	Servicios	489	350
	Obras	8.383	6.000
Otros	Bienes	559	400
	Servicios	559	400
	Obras	8.383	6.000

Fuente: SERCOP (<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/montos-de-contratacion-2020/>)

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado

Anexo 3: Tiempos por procedimientos de contratación pública

Tabla N° 48: Tiempos por procedimiento

TIEMPOS POR TIPOS DE CONTRATACIÓN			
Tipo de Régimen	Tipo de Contratación	Tiempos	Artículos Reglamento LOSNCP
Régimen Común	Subasta Inversa Electrónica	La duración de la puja será establecida en los pliegos y no podrá ser menor a quince (15) minutos ni mayor a sesenta (60) minutos, contados a partir de la hora establecida en la convocatoria,	46
	Licitación	El término entre la convocatoria y cierre de recepción de ofertas lo fijará la entidad contratante. En ningún caso el término será menor a diez (10) días ni mayor a treinta (30) días, salvo el caso de contrataciones de obras en que el término máximo podrá ser de hasta cuarenta y cinco (45) días. Por otro lado, la evaluación de las ofertas será realizada por la Comisión Técnica luego del cierre de la apertura de ofertas en un término no mayor a diez (10) días. Si la complejidad de la contratación lo exige, la entidad contratante podrá establecer en los pliegos un término adicional de cinco (5) días.	52 y 55
	Catálogo Electrónico	No menciona el Reglamento.	
	Cotización	El término entre la convocatoria y cierre de recepción de ofertas lo fijará la entidad contratante. En ningún caso el término será menor a siete (7) días ni mayor a veinte (20) días.	57
	Menor Cuantía	Los proveedores invitados, en un término no menor a tres (3) ni mayor a cinco (5) días contados a partir de la fecha de la invitación, manifestarán su interés mediante la presentación de sus ofertas técnicas y de la carta de aceptación expresa del presupuesto referencial determinado por la entidad contratante.	59
	Ínfima Cuantía	No menciona el Reglamento.	
	Licitación de Seguros	No menciona el Reglamento.	
	Ferías Inclusivas	No menciona el Reglamento.	
	Lista Corta	El término entre la fecha de la convocatoria y la fecha de presentación de las ofertas será mínimo de diez días y máximo de veinte (20) días.	
	Contratación Directa	No menciona el Reglamento.	
Concurso Público	Las ofertas técnica y económica deberán ser entregadas simultáneamente en dos sobres separados, hasta el día y hora señalados en la convocatoria, que no será menor a quince (15) días hábiles ni superior a treinta (30) días hábiles contados desde la publicación, a través del Portal. Vencido el término para la presentación de ofertas, el sistema cerrará de manera automática la recepción de las mismas. El portal permitirá el procesamiento de las ofertas técnica y económica en días distintos, con una diferencia entre ambos actos de hasta diez (10) días término.	39	

Régimen Especial	Publicación Especial	No menciona el Reglamento.	
	Contratación interadministrativa	No menciona el Reglamento.	
	Bienes y Servicios únicos	No menciona el Reglamento.	
	Comunicación Social	No menciona el Reglamento.	
	Repuestos o Accesorios	En el día y hora señalados para el efecto en la invitación, que no podrá exceder el término de tres (3) días contados desde su publicación, se llevará a cabo una audiencia de preguntas y aclaraciones, de la cual se levantará un acta que será publicada en el Portal.	94
	Contrataciones con empresas públicas internacionales	No menciona el Reglamento, puesto que los términos y condiciones se realizan sobre la base de los tratados, convenios, protocolos y demás instrumentos internacionales suscritos por las partes.	100
	Obra artística, científica o literaria	En el día y hora señalados para el efecto en la invitación, que no podrá exceder el término de tres (3) días contados desde su publicación, se llevará a cabo una audiencia de preguntas y aclaraciones, de la cual se levantará un acta que será publicada en el Portal.	93
	Giro específico del negocio de empresas públicas	No menciona el Reglamento.	
	Asesoría y Patrocinio Jurídico	No menciona el Reglamento.	
	Transporte de correo interno o internacional	En el día y hora señalados para el efecto en la invitación, que no podrá exceder el término de tres (3) días contados desde su publicación, se llevará a cabo una audiencia de preguntas y aclaraciones, de la cual se levantará un acta que será publicada en el Portal.	97
	Instituciones financieras y de Seguros del Estado	No menciona el Reglamento.	
Otros Procedimientos	Ínfima Cuantía	No menciona el Reglamento.	
	Emergencias	No menciona el Reglamento.	
	Arrendamiento de bienes inmuebles	No menciona el Reglamento.	
	Adquisición de bienes inmuebles	No menciona el Reglamento.	

Fuente: LOSNCP

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Anexo 4: Protocolos contratación Acuerdo Multipartes con la Unión Europea

Entre los procedimientos de contratación que están sujetos al Acuerdo, se encuentran aquellos bienes y servicios normalizados (catálogo electrónico y subasta inversa electrónica), no normalizados (cotización y licitación) y obras (únicamente a través de licitación). Bajo este contexto, las entidades contratantes deberán observar entre otros los siguientes protocolos:

i. Cobertura de la entidad

La entidad contratante deberá verificar si forma o no parte de las entidades cubiertas en el Acuerdo; de ser así podrá continuar, caso contrario deberá optar por los procedimientos de contratación que contempla la LOSNCP.³³⁴

ii. Excepciones

De confirmarse que la institución pública se encuentra dentro de la cobertura, procederá a verificar que el tipo de contratación no forme parte de las excepciones del Acuerdo para continuar.³³⁵

iii. Comparación monto planificado vs umbral

Posteriormente la entidad contratante verificará que el monto de contratación determinado en el presupuesto referencial, se encuentre dentro de los umbrales cubiertos en el AMUE de Adhesión para continuar con el proceso de revisión.³³⁶

Tabla N° 49: Montos Umbrales Acuerdo Comercial
(1 de enero de 2020 al 31 de diciembre de 2021)

Nivel de Gobierno	Tipo de Compra	(USD) miles	(DEG) miles
Nivel Central	Bienes	363	260
	Servicios	363	260
	Obras	8.383	6000
Nivel Subcentral	Bienes	489	350
	Servicios	489	350
	Obras	8.383	6000
Otros	Bienes	559	400
	Servicios	559	400
	Obras	8.383	6000

Fuente: Página web SERCOP

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado

³³⁴ *Gobierno Central:* Ministerios, secretarías nacionales, banca pública, instituciones, entidades administrativas dependientes y adscritas, Referencia Título VI del Acuerdo, Anexo XIX; *Subcentral:* Gobiernos Autónomos Descentralizados provinciales y municipales, Referencia Título VI del Acuerdo, Anexo XIX; y, *Otros:* Corresponde a empresas públicas, Referencia Título VI del Acuerdo, Anexo XIX.

³³⁵ Guía Práctica del Acuerdo Comercial elaborado por el SERCOP, referencia Anexo 1 Lista de excepciones a la aplicación del Acuerdo Comercial

³³⁶ Los umbrales serán calculados cada dos años, entrando en vigor cada ajuste el 1 de enero, empezando el 1 de enero de 2018. El cálculo de los valores de los umbrales se basará en el promedio de los valores diarios del tipo de cambio de los DEG respecto del dólar de los Estados Unidos de América durante los 24 meses anteriores al último día del mes de agosto que preceda a la revisión, pudiendo ser revisados los umbrales cuando fuere necesario.

iv. Cobertura del bien, servicio u obra

Seguidamente, la entidad contratante deberá verificar que el código del clasificador central del producto (CPC) de la contratación del bien, servicio u obra de construcción, conste en el listado CPC del Acuerdo que ha sido homologado por el SERCOP, de ser así, podría continuar con el trámite.³³⁷

Anexo 5: Protocolos contratación Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los estados del AELC

i. Trato nacional y no discriminatorio

Con respecto a cualquier medida relacionada con una contratación cubierta, ninguna parte, incluidas sus entidades contratantes deberán:

- Conceder en forma inmediata e incondicional a las mercancías y los servicios de la otra parte y a los proveedores, un trato no menos favorable que el concedido a las mercancías, servicios y proveedores nacionales;
- Tratar a un proveedor establecido localmente de forma menos favorable que a cualquier otro proveedor establecido localmente sobre la base del grado de afiliación o propiedad extranjera; y,
- Ejercer un trato discriminatorio contra un proveedor establecido localmente sobre la base de que las mercancías o servicios ofrecidos por dicho proveedor para una determinada contratación son mercancías o servicios de la otra parte.³³⁸

La entidad contratante, a su vez, gestionará las contrataciones cubiertas de una manera transparente e imparcial, utilizando métodos tales como: licitación pública, licitación selectiva y contratación restringida, que evite conflictos de interés y prevenga prácticas corruptas.³³⁹

ii. Condiciones de participación

Las entidades contratantes al establecer las condiciones de participación y determinar si un proveedor satisface esas condiciones, deberán:

³³⁷ En el caso de bienes la lista considera la versión 1.0 del Clasificador Central de Productos (CPC) de las Naciones Unidas; referente a servicios el listado corresponde a la Clasificación Sectorial de los Servicios MTN.GNS/W/120; y, en cuanto a servicios de construcción pertenece a la división 51 de la Clasificación Central Provisional de Productos de las Naciones Unidas. Para facilitar su comprensión el SERCOP homologó los tres tipos de listado a una sola versión CPC SERCOP.

³³⁸ Artículo 6.4 Capítulo 6 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados AELC, Cuarto Suplemento N° 395 Registro Oficial, 22 de febrero de 2021.

³³⁹ Artículo 6.6, Capítulo 6 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados AELC, Cuarto Suplemento N° 395 Registro Oficial, 22 de febrero de 2021

- Limitar cualquier condición para participar en una contratación, a aquellas que sean esenciales para asegurar que el proveedor tiene la capacidad legal y financiera y las habilidades comerciales y técnicas para llevar a cabo la contratación relevante;
- Evaluar la capacidad financiera del proveedor con base en las actividades de negocios, tanto dentro como fuera del territorio de la parte de la entidad contratante;
- Basar su evaluación únicamente en las condiciones que la entidad contratante haya especificado previamente en los avisos o los pliegos de condiciones;
- No imponer como condición que, para que un proveedor participe en una contratación, al proveedor se le haya adjudicado previamente uno o más contratos de una entidad contratante de determinada Parte; y,
- Requerir experiencia previa cuando sea esencial cumplir con los requerimientos de la contratación.

iii. Exclusiones

Cuando existe evidencia que lo sustente, una parte incluyendo sus entidades contratantes podrán excluir a un proveedor, entre otras, por las siguientes razones:

- Bancarrota;
- Declaraciones falsas;
- Deficiencias significativas o persistentes en el desempeño de cualquier requisito;
- Sentencias referentes a crímenes serios u otras ofensas serias;
- Mala conducta profesional o acciones u omisiones que se reflejan negativamente en la integridad comercial del proveedor; y;
- No pago de impuestos.³⁴⁰

iv. Sistemas de registro y calificación de proveedores

El acuerdo establece que se deberán mantener sistemas de registro y calificación de proveedores, para lo cual las partes deberán:

- Mantener un sistema de registro de proveedores bajo el cual se requiera a los proveedores interesados se registren y provean determinada información;
- No adoptar o aplicar un sistema de registro o procedimiento de calificación que cree obstáculos innecesarios a la participación de proveedores de la otra parte en su contratación; y,

³⁴⁰ Artículo 6.11 Capítulo 6 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados AELC, Cuarto Suplemento N° 395 Registro Oficial, 22 de febrero de 2021

- Permitir que todos los proveedores calificados participen en una determinada contratación, salvo que la entidad contratante indique en el aviso de contratación cualquier limitación.³⁴¹
- v. Especificaciones técnicas

Así también, el Tratado dispone que al establecer las especificaciones técnicas para mercancías o servicios licitados, una entidad contratante, observará entre otros los siguientes parámetros:

- Establecer las especificaciones técnicas en términos de desempeño y requisitos funcionales;
- Basar las especificaciones técnicas en estándares internacionales, cuando existan, o de lo contrario, en reglamentos técnicos nacionales, normas nacionales reconocidas o códigos de construcción;
- No definir especificaciones técnicas que requieran o se refieran a una marca o nombre comercial, patente, derecho de autor, diseño o tipo, origen específico, productor o proveedor particular; y,
- No impedir la competencia.³⁴²

Anexo 6: Listado de operadores excluidos de la base de procesos del SERCOP

“Información oculta, por estar considerada como confidencial, conforme disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, y 3 de su Reglamento”.

Anexo 7: Línea de tiempo

“Información oculta, por estar considerada como confidencial, conforme disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, y 3 de su Reglamento”.

Anexo 8: Listado de grupos empresariales

“Información oculta, por estar considerada como confidencial, conforme disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, y 3 de su Reglamento”.

³⁴¹ Artículo 6.12 Capítulo 6 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados AELC, Cuarto Suplemento N° 395 Registro Oficial, 22 de febrero de 2021.

³⁴² Artículo 6.116, Capítulo 6 Acuerdo Económico Inclusivo entre la República del Ecuador y los Estados AELC, Cuarto Suplemento N° 395 Registro Oficial, 22 de febrero de 2021.

Anexo 9: Listado de operadores que no son coincidentes entre el objeto del proceso y la actividad económica

Tabla N° 50: Procesos en los que no son coincidentes el objeto del proceso y la actividad económica

“Información oculta, por estar considerada como confidencial, conforme disponen los artículos 47 de la Ley Orgánica de Regulación y Control del Poder de Mercado, y 3 de su Reglamento”.

Anexo 10: Metodología de la construcción de la encuesta

Como paso previo a la construcción de la encuesta de percepción fue necesario mantener reuniones de trabajo con las entidades contratantes, proveedores del Estado, distintos gremios y especialistas en la materia de contratación pública, a fin de tener una mejor comprensión del SOCE, y conocer de estos actores sus opiniones y pareceres; insumos que nos permitió la elaboración de un banco de preguntas que fueron aplicadas a las entidades contratantes y proveedores.

Las encuestas fueron diseñadas y construidas por la DNEM a través de la plataforma *Google Forms* para facilitar la respuesta de los encuestados, mismas que se detallan en Anexos.

La fuente de información relacionada con el catastro de entidades públicas como el registro de proveedores del Estado, fue obtenida del Ministerio de Economía y Finanzas con corte a febrero 2021³⁴³ y de la base de datos proporcionada por el SERCOP a junio de 2021, en su orden.³⁴⁴

Seguidamente, se explica la metodología utilizada para la obtención de la muestra, la aplicación de la encuesta y los resultados obtenidos tanto de las entidades contratantes como proveedores del Estado.

Entidades contratantes

Según información publicada por el Ministerio de Finanzas, existe un total de 3.111 entidades del sector público, de las cuales el 31,08 % corresponde a la Administración del Estado, seguido de los GAD's Parroquiales con el 27,77 % y los GAD's Municipales con el 22,63 %, como se detalla en la siguiente tabla.

Tabla N° 51: Catálogo de Instituciones y Entidades Operativas Desconcentradas del Sector Público - actualizado a febrero 2021

Sector	Descripción Sector	Total entidades	
		# entidades	% participación
Gobierno Central y sus EP	Administración del Estado	967	31,08
	EP de la Función Ejecutiva	58	1,86
	Seguridad Social	274	8,81
	Educación Superior	65	2,09

³⁴³ <https://www.finanzas.gob.ec/catalogo-de-instituciones-y-entidades-operativas-desconcnetradas-del-sector-publico/>

³⁴⁴ Oficio No.SERCOP-SDG-2021-0460-OF de 19 de mayo de 202.

GAD y sus EP	GAD Municipales	104	3,34
	GAD Provinciales	13	0,42
	GAD Parroquiales Rurales	704	22,63
Otros	Sociedades Anónimas	864	27,77
	Financieras Públicas	43	1,38
	Otros	19	0,61
Total		3.111	100,00

Fuente: Subsecretaría de Presupuesto, Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria, Ministerio de Finanzas.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Obtención de la muestra

Sobre la base de esta información se procedió a realizar un muestreo por conglomerados con un nivel de significancia de $0,10^{345}$, con los siguientes parámetros:

Parámetro	Valor
N	3.110
Z	1,64
P	50%
Q	50%
E	5%

Donde:

$$n = \frac{N * Z_{\alpha}^2 * p * q}{e^2 * (N - 1) + Z_{\alpha}^2 * p * q}$$

n = Tamaño de muestra buscado

N = Tamaño de la Población o Universo

Z = Parámetro estadístico que depende el Nivel de Confianza (NC)

e = Error de estimación máximo aceptado

p = Probabilidad de que ocurra el evento estudiado (éxito)

$q = (1 - p)$ = Probabilidad de que no ocurra el evento estudiado

Obteniendo como resultado un tamaño de la muestra: $n = 247$

Una vez obtenido el tamaño de la muestra, se consideró para su distribución el porcentaje de participación de las entidades contratantes por sector conforme se indica a continuación:

³⁴⁵ Muestreo por conglomerados: la población se divide por conglomerados a partir de límites naturales geográficos o de otra clase, a continuación se seleccionan los conglomerados al azar y se toma una muestra de forma aleatoria con elementos de cada grupo. Lind, D., Marchal, W., & Wathen, S. (2008). Estadística aplicada a los negocios y a la economía.

**Tabla N° 52: Participación por sectores de gobierno
(Año 2020)**

Sector	Descripción Sector	Monto adjudicado	
		(en millones en dólares)	% participación
Gobierno Central y sus EP	Administración del Estado	1.322,22	26,07
	EP de la Función Ejecutiva	924,46	18,23
	Seguridad Social	450,22	8,88
	Educación Superior	77,15	1,52
GAD y sus EP	GAD Municipales	1.149,47	28,54
	GAD Provinciales	423,36	8,35
	GAD Parroquiales Rurales	88,66	1,75
Otros	Sociedades Anónimas	287,41	5,67
	Financieras Públicas	40,11	0,79
	Otros	11,22	0,22
Total		5.072,47	100,00

Fuente: Subsecretaría de Presupuesto, Dirección Nacional de Consistencia Presupuestaria, Ministerio de Finanzas.

Elaborado: Dirección Nacional de Estudios de Mercado.

Es importante mencionar que se realizó un ajuste a la distribución de la muestra en el sector de los GAD's y sus EP, puesto que si bien los GAD's Parroquiales tienen una participación del 27,77% frente al total de entidades públicas (3.111), el valor total contratado en el año 2020 alcanzó únicamente el 1,75%, mientras que los GAD's Municipales, en monto, representó el 28,54 %. Bajo este criterio, se procedió a la redistribución de los pesos únicamente en el sector GAD's, considerando como factor principal al peso de los montos de contratación.