



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**

**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
**LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO**

**Maestría en Gerencia de Empresas Públicas**

**TÍTULO DE LA TESIS: ANÁLISIS DE LAS  
COMPRAS PÚBLICAS REALIZADAS POR UNA  
EMPRESA PÚBLICA COMO APORTE AL  
CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS**

**CASO DE ESTUDIO: EMPRESA PÚBLICA  
YACHAY EP DURANTE EL PERIODO 2013 A 2015**

**Autor: María del Amparo Flor Caravia**  
**Director: Mónica Victoria Hidalgo Andino**

**Quito, enero de 2018**



SECRETARÍA  
GENERAL



INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

No.001- 2018.

## ACTA DE GRADO

En la ciudad de Quito, a los veintidós días del mes de enero del año dos mil dieciocho, **MARÍA DEL AMPARO FLOR CARAVIA**, portadora de la cédula de ciudadanía: 1706513239, EGRESADA DE LA MAESTRÍA EN GERENCIA DE EMPRESAS PÚBLICAS 2014-2016, se presentó a la exposición y defensa oral de su Tesis, con el tema: "ANÁLISIS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS REALIZADAS POR UNA EMPRESA PÚBLICA COMO APOYTE AL CUMPLIMIENTO DE SUS OBJETIVOS. CASO DE ESTUDIO: EMPRESA PÚBLICA YACHAY EP DURANTE EL PERÍODO 2013 A 2015", dando así cumplimiento al requisito, previo a la obtención del título de **MAGÍSTER EN GERENCIA DE EMPRESAS PÚBLICAS**.

Habiendo obtenido las siguientes notas:

Promedio Académico:	9.26
Tesis Escrita:	9.67
Grado Oral:	9.88

**Nota Final Promedio:** 9.51

En consecuencia, **MARÍA DEL AMPARO FLOR CARAVIA**, se ha hecho acreedora al título mencionado.

Para constancia firman:

Mgs. Mónica Hidalgo  
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL

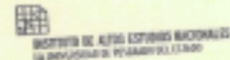
Dra. Soledad Varea  
MIEMBRO

Mgs. Jenny Cedeño  
MIEMBRO

De conformidad con la facultad prevista en el estatuto del IAN CERTIFICO que lo presente es fiel copia del original



Abg. José Luis Jaramillo  
Director de Secretaría General



SECRETARÍA  
GENERAL

Fojas 414  
Fecha 31/01/2018

Secretaría General



## **AUTORÍA**

Yo, María del Amparo Flor Caravia, con CC. 1706513239, declaro que las ideas, juicios, valoraciones, interpretaciones, consultas bibliográficas, definiciones y conceptualizaciones expuestas en el presente trabajo, así como los procedimientos y herramientas utilizadas en la investigación, son de absoluta responsabilidad de la autora del trabajo de titulación. Asimismo, me acojo a los reglamentos internos de la universidad correspondientes a los temas de honestidad académica.

**Firma**

**CC:1706513239**



**INSTITUTO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES**  
LA UNIVERSIDAD DE POSGRADO DEL ESTADO

## **AUTORIZACIÓN DE PUBLICACIÓN**

Autorizo al Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) la publicación de esta Tesis, de su bibliografía y anexos, como artículo en publicaciones para lectura seleccionada o fuente de investigación, siempre dando a conocer el nombre del autor y respetando la propiedad intelectual del mismo.

Ciudad, 22 de enero de 2018

FIRMA DEL CURSANTE

MARÍA DEL AMPARO FLOR CARAVIA  
CC: 1706513239



## **RESUMEN:**

El presente trabajo investigativo realiza un análisis las compras públicas realizadas por la empresa pública Yachay EP durante el periodo 2013 a 2015, para definir su aporte al cumplimiento de sus dos objetivos primordiales: administración de la Ciudad del Conocimiento y transformación de la matriz productiva; revisa para ello el marco normativo, estructura organizacional - unidades agregadoras de valor, y sobre estas bases se determinan las interrelaciones entre las distintas variables disponibles en información del portal de compras públicas, enfatizando resultados relacionados con las compras por régimen especial, contrataciones para la comunicación social del proyecto, y finalmente destaca que, de los procesos objeto final del análisis, el 92,54% del presupuesto invertido en el proyecto corresponde a infraestructura.

Palabras clave: empresa pública; compras públicas; Yachay EP; régimen especial.

## **ABSTRACT:**

The present research work analyzes the public purchases made by the public company Yachay EP during the period 2013 to 2015, to define its contribution to the fulfillment of its two primary objectives: administration of the *Ciudad del Conocimiento* and transformation of the productive matrix. For this purpose, it reviews the regulatory framework, organizational structure - value adding units, and on these bases the interrelationships between the different variables available in public procurement portal information are determined, emphasizing results related to purchases by special regime, hiring for project's communication social, and finally highlights that, of the processes in the end in analysis, 92.54% of the budget invested in the project corresponds to infrastructure.

Keywords: public company; public procurement; Yachay EP; special regime.

<b>Introducción.....</b>	<b>5</b>
<b>Capítulo I: Planteamiento del problema y metodología.....</b>	<b>6</b>
1.1. Problema .....	6
1.2. Justificación.....	7
1.3. Objetivo.....	8
1.4. Marco metodológico .....	9
<b>Capítulo II: Empresas públicas y sus objetivos estratégicos .....</b>	<b>11</b>
2.1. Situación de las empresas públicas en el Ecuador .....	11
2.2. Objetivos estratégicos de las empresas públicas en el Ecuador.....	13
2.2.1. Objetivos conceptuales de las empresas públicas .....	13
2.2.2. Objetivos de las empresas públicas conforme marco normativo vigente.....	15
En conclusión, los objetivos estratégicos de las EP cubren una amplia gama de políticas públicas, y cada EP deberá atender a aquellos que específicamente le han sido encargados, con una visión holística desde los objetivos y planificación nacional expuestos en párrafos precedentes. ....	20
<b>Capítulo III: Empresa Pública Yachay EP y sus objetivos .....</b>	<b>21</b>
3.1. Normativa origen de la creación de Yachay EP .....	21
3.2. Estructura orgánica de Yachay EP .....	23
3.3. Yachay EP - ZEDE.....	30
3.4. Planificación estratégica de Yachay EP .....	31
3.5. Objetivos Yachay EP.....	32
3.5.1. Administración proyecto Ciudad del Conocimiento .....	32
3.5.2. Transformación productiva .....	32
<b>Capítulo IV: Sistema de compras públicas para empresas públicas.....</b>	<b>35</b>

4.1. La contratación pública en el mundo .....	35
4.1.1. Compras públicas en América Latina.....	38
4.2. Contratación pública.....	40
4.3. Consideraciones respecto a las compras públicas.....	41
4.3.1. Compras públicas con visión de objetivos.....	41
4.3.2. Áreas grises de las compras públicas.....	44
4.3.3. Transparencia de las compras públicas.....	45
4.4. Sistema de compras públicas en el Ecuador .....	47
4.4.1. Portal de compras públicas .....	49
4.4.2. Fases de las compras públicas .....	49
4.4.3. Tipología de procedimientos de compras públicas .....	51
4.5. Marco normativo para compras públicas por empresas públicas .....	54
4.5.1. Régimen especial y giro específico .....	56
<b>Capítulo V: Análisis de las compras públicas realizadas por Yachay EP .....</b>	<b>60</b>
5.1. Análisis general de los procesos de adquisición .....	60
5.1.1. Tipologías de procesos.....	60
5.1.2. “Estado” de los procesos.....	63
5.1.3. Procesos incompletos dentro del periodo de análisis .....	64
5.1.4. Procesos de venta de servicios .....	65
5.2. Análisis específico de resultados levantamiento información .....	67
5.2.1. Consideraciones generales de procesos para análisis específico .....	67
5.2.2. Análisis conforme partidas presupuestarias .....	69
5.2.3. Análisis conforme unidades requirentes agregadoras o no de valor .....	73
5.2.4. Aporte de compras públicas realizadas por Yachay EP a objetivos empresariales .....	77
5.2.5. Agrupación de bienes/servicios que aportan a cumplimiento de objetivos ..	79

5.2.6. Ubicación dentro de Yachay EP de adquisiciones que aportan a objetivos .	83
5.2.7. Área requirente de los procesos que contribuyen a objetivos .....	85
5.2.8. Régimen ZEDE .....	86
<b>Capítulo VI: Conclusiones y recomendaciones.....</b>	<b>87</b>
6.1. Conclusiones .....	87
6.2. Recomendaciones.....	90
<b>Bibliografía.....</b>	<b>92</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>95</b>
Anexo 1: Empresas públicas de la Función Ejecutiva 2010 - 2015.....	95
Anexo 2: Herramienta de búsqueda del portal Sercop – tipologías de procesos.....	96
Anexo 3: Análisis de compras realizadas por ínfima cuantía.....	98
Anexo 4: Matriz para levantamiento de información .....	100
Anexo 5: Adquisiciones de actividades no agregadoras de valor.....	103
Anexo 6: Matriz general de información levantada (archivo digital) .....	105
<b>Tablas:</b>	
Tabla 1: Objetivos de las EP en la LOEP.....	16
Tabla 2: Partidas presupuestarias aplicables .....	43
Tabla 3: Compras públicas respecto del PGE y PIB.....	48
Tabla 4: Estados de los procesos de compras públicas en el portal.....	51
Tabla 5: Procesos de compras públicas por tipología de 2013 a 2015 .....	61
Tabla 6: Actividades de giro específico de Yachay EP .....	61
Tabla 7: Procesos conforme su “estado” con presupuesto y número de procesos .....	63
Tabla 8: Procesos con estados aplicables o no para análisis por años .....	64
Tabla 9: Procesos fuera del periodo de análisis o incompletos .....	65
Tabla 10: Procesos donde Yachay da en arrendamiento áreas.....	66
Tabla 11: Resumen de análisis general de los procesos.....	66
Tabla 12: Resumen objetivos Yachay EP .....	67
Tabla 13: Diferencia entre presupuesto referencial y valor adjudicado.....	69



Tabla 14: Pertinencia de partidas presupuestarias respecto a aporte a objetivos .....	70
Tabla 15: Procesos por años con partidas presupuestarias no aplicables y unidades requerentes .....	71
Tabla 16: Valor de adquisiciones con partidas presupuestarias no aplicables .....	72
Tabla 17: Procesos de actividades no agregadoras de valor por unidad requirente .....	74
Tabla 18: Adquisiciones por actividades no agregadoras de valor por años.....	75
Tabla 19: Procesos de adquisición que no aportan directamente a cumplimiento de objetivos .....	77
Tabla 20: Resumen procesos de adquisición que aportan directamente al cumplimiento de objetivos de Yachay EP .....	78
Tabla 21: Adquisiciones que aportan directamente al cumplimiento de objetivos .....	79
Tabla 22: Categorías para agrupación de procesos.....	80
Tabla 23: Procesos que aportan a objetivos por categorías, número de procesos y valor .....	80
Tabla 24: Procesos relacionados a infraestructura.....	81
Tabla 25: Procesos conforme categorías .....	82
Tabla 26: Procesos no relacionados a infraestructura .....	82
Tabla 27: Ubicación de bienes adquiridos .....	83
Tabla 28: Unidades requerentes de los procesos que aportan directamente a objetivos .	85
Tabla 29: Adquisiciones con aplicación de beneficios Copci como ZEDE.....	86

**Ilustraciones:**

Ilustración 1: Macro estructuras de las EP .....	24
Ilustración 2: Estructura Orgánica de Yachay EP .....	27
Ilustración 3: Distribución del presupuesto adjudicado en partidas presupuestarias que no contribuyen directamente a objetivos.....	73
Ilustración 4: Distribución del presupuesto adjudicado en actividades no agregadoras de valor .....	76
Ilustración 5: Distribución del presupuesto adjudicado conforme ubicación física .....	84

## Introducción

Las empresas públicas son un poderoso instrumento para la fase de implementación de las políticas públicas, y este documento investigativo anhela contribuir, mediante el análisis de una específica empresa pública, en un determinado periodo, y su accionar a través de las compras públicas, su contribución a la política pública para la cual existe.

El primer capítulo presenta un resumen del conocimiento que se anhela adquirir, estableciendo objetivos así como la metodología que se aplica durante el proceso investigativo; a continuación, en el segundo capítulo se muestra de manera resumida el origen de las EP y su situación actual en el país, sus objetivos estratégicos, y la visión gubernamental.

El tercer capítulo se adentra en la historia particular que dio origen a la institución Empresa Pública Yachay EP, mediante un proceso que inició en el 2010 hasta llegar a su actual estructura orgánica y una *sui géneris* característica: ser administradora de una Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE); todo ello confluente a establecer dos objetivos fundamentales que Yachay EP debe alcanzar a través de su gestión, uno de carácter operativo y uno estratégico.

Es el cuarto capítulo el que presenta una visión general de las compras públicas a nivel mundial, latinoamericano, y en el Ecuador. Sobre esta base se refiere los principales marcos normativos que regulan las compras públicas nacionales, con especial énfasis en los aplicados a las empresas públicas.

Se recogen en el capítulo cinco las definiciones que sustentan el análisis de manera general de los procesos así como las variables a considerarse; posteriormente, y conforme la información publicada en el portal de compras públicas, se sistematiza para analizar, de forma específica de los procesos de adquisición pertinentes, la contribución de la compras públicas realizadas por Yachay EP a los objetivos de esta empresa, así como establecer otras interrelaciones que se consideran relevantes.

Finalmente en el capítulo sexto se presentan las conclusiones y recomendaciones que este trabajo investigativo visibiliza como un aporte a nuestro mejor entendimiento de las EP y su contribución a las políticas públicas.

## **Capítulo I: Planteamiento del problema y metodología**

Una investigación busca ampliar el saber y, en lo posible, dar solución con ello a un problema, este capítulo presenta un resumen del conocimiento que se anhela adquirir para aportar con soluciones a potenciales problemas, dentro del ámbito de la gestión en las empresas públicas, cuáles son los objetivos planteados y la metodología que se aplicará durante este proceso investigativo.

### **1.1. Problema**

Toda empresa, pública o privada, responde a objetivos concretos que debe cumplir, y en el caso específico de las empresas públicas (EP) estos objetivos se deben enfocar en el «cumplimiento de las metas fijadas en la política del Estado» (LOEP, 2009: art. 2 nro. 2), para ello cuentan con elementos tales como su planificación estratégica, una estructura organizacional, talento humano y recursos financieros para adquirir bienes, obras y/o servicios.

Estas adquisiciones están «sujetas al Plan Nacional de Desarrollo, con observancia del presupuesto nacional y empresarial» (LOEP, 2009: art. 34), y, conforme la normativa, las adquisiciones de las EP se deben sujetar a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Losncp), siendo por tanto parte del sistema de compras públicas.

En el funcionamiento del Estado, y en nuestro específico caso de las EP, las compras públicas tienen un rol fundamental, pues son una fuerte inversión de recursos públicos que deberían beneficiar a la ciudadanía como foco de atención de las políticas públicas, por lo que genera curiosidad investigativa conocer la contribución de las compras públicas como mecanismo para que las EP cumplan con sus objetivos.

En virtud de lo cual, a fin de atender a la inquietud planteada, se busca analizar si los procesos relevantes de contratación de bienes, obras y servicios realizados y reportados a través del portal de compras públicas del Sercop, en adelante “portal”, por una EP previamente seleccionada, la Empresa Pública Yachay EP, han sido un aporte para la consecución de sus objetivos durante el periodo desde su constitución en el 2013 hasta la finalización del ejercicio fiscal 2015.

La formulación del problema lleva a la propuesta de las siguientes preguntas directrices:

- ¿Cuál es el marco legal general para la realización de compras públicas por parte de las EP y el específico para Yachay EP, vigente durante el periodo en investigación, y las potenciales influencias de estas normas en sus procesos de compras públicas?
- ¿Cuáles son los objetivos que debe alcanzar Yachay EP considerando, con una visión holística, el Plan Nacional de Desarrollo, la Ley Orgánica de Empresas Públicas (LOEP), documentos normativos de creación de la EP y/u otros documentos públicos en el periodo en análisis?
- ¿Qué mecanismos de interrelación se pueden establecer entre la información relevante disponible en el portal sobre las compras públicas realizadas por Yachay EP y sus objetivos, que permitan definir su aporte en el logro de los mismos?

Por lo expuesto, la investigación propuesta busca atender la siguiente interrogante central:

¿Cuál ha sido el aporte de las compras públicas relevantes realizadas por Yachay EP para el cumplimiento de objetivos, alineados a la planificación nacional, durante el periodo 2013 a 2015?

## 1.2. Justificación

Las líneas temáticas de investigación establecidas para el programa profesionalizante cursado, objeto de este trabajo, buscan investigar “variables que propendan a generar un nuevo empresariado ecuatoriano”, por ello, establecer la correspondencia entre dos herramientas puntuales de la política pública: a) empresas públicas con sus objetivos y estrategias; y, b) recursos públicos utilizados a través de compras públicas, viabilizará conocer estos elementos que permiten la reflexión y ser un insumo útil para ejercer una gerencia con visión empresarial y con misión de bienestar social.

Un segundo elemento es la oportunidad de encontrar información, a través de la utilización del portal, sobre la forma cómo se han utilizado los recursos públicos, elemento que promueve el involucramiento que los ciudadanos debemos adquirir respecto de la transparencia de la gestión pública, con la especial ocasión de dejar plasmado en un documento investigativo conclusiones pro mejora de la administración pública. Por ello, ante la sui géneris conjugación de estas dos herramientas de las políticas públicas, compras públicas y EP, este trabajo investigativo puede aportar al mejor conocimiento de estas entidades, las empresas públicas, que gozan de autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, y por ende a descubrir campos en los cuales podrían mejorar, dándole el potencial de ser un aporte práctico, sobre todo ante momentos presupuestarios nacionales críticos, razón por la cual se considera oportuno, práctico e interesante.

### 1.3. Objetivo

Analizar el aporte de las compras públicas relevantes realizadas por la Empresa Pública Yachay EP para el logro de sus objetivos, alineados a la planificación nacional, durante el periodo 2013 a 2015.

Objetivos específicos:

- Establecer el marco legal y específico que rige la realización de compras públicas para Yachay EP.
- Identificar los objetivos que debe alcanzar Yachay EP en el periodo en análisis, alineados a la planificación nacional, conforme sus documentos normativos de creación y/u otros documentos públicos.
- Establecer mecanismos de interrelación entre la información relevante disponible en el portal web del sistema de compras públicas sobre las compras públicas realizadas por Yachay EP y los objetivos seleccionados, que permitan definir su aporte en el logro de los mismos.

#### 1.4. Marco metodológico

La información base para la realización del trabajo provendrá de dos fuentes, con sus respectivas metodologías:

1. Revisión documental: ella se requiere para estructurar dos partes fundamentales de la investigación: la primera para definir el marco normativo aplicado al periodo en análisis respecto de las compras públicas (Losncp, reglamentos y normas relacionadas) y a las empresas públicas (LOEP); y la segunda respecto de los documentos normativos de creación de la EP seleccionada, su estatuto orgánico y/o planes estratégicos para determinar los objetivos que le fueron planteados alcanzar.

2. Base de compras públicas: tomando como fuente primaria la información pública que el Servicio Nacional de Contratación Pública (Sercop) presenta en su portal desplegado en la página electrónica institucional respecto de los procesos de compras públicas realizadas por Yachay EP en el periodo en estudio.

La información que se obtiene de esta fuente primaria participará del siguiente proceso:

2.1. Selección de procesos: dados los límites temporales para la realización de este trabajo se define el enfoque hacia los procesos más relevantes para el análisis a realizarse, se eliminarán aquellos de poca representatividad.

2.2. Sistematización y análisis previos: posteriormente se levanta información sobre las variables e información disponible, de acuerdo a la tipología del proceso de contratación, y sobre esta base se procede a la recopilación y sistematización de la información disponible en el portal, tabulando la información conforme matriz general. Durante el proceso de sistematización se realiza análisis previos de los procesos en general y se selecciona sucesivamente los procesos que deban ser considerados para el análisis específico de su contribución a los objetivos de Yachay EP.

2.3. Análisis específico de contribución a objetivos: posteriormente se construyen interrelaciones entre las variables que la información recabada permita, considerando su relevancia para medir el aporte de las adquisiciones realizadas a los objetivos de Yachay EP.

Finalmente, cabe señalar que la investigación propuesta es de tipo descriptivo puesto que se busca describir y analizar la relación entre las compras públicas y los objetivos alcanzados a través de ellas por una empresa pública seleccionada: Yachay EP.

## Capítulo II: Empresas públicas y sus objetivos estratégicos

A fin de contextualizar este trabajo es necesario establecer cuál es el origen y situación actual de la EP en el país, y, sobre este contexto, determinar sus objetivos estratégicos, para ello también se presenta un resumen de criterios vertidos al respecto, así como la visión gubernamental que se plasma en documentos oficiales.

### 2.1. Situación de las empresas públicas en el Ecuador

En el Ecuador las primeras empresas públicas (EP) creadas se remontan a 1946<sup>1</sup> (Pérez, 2010, pág. 5), e indica Senplades:

«Las primeras empresas públicas del Ecuador tuvieron su origen entre los años cincuenta y sesenta en un contexto regional de nacionalizaciones y en una coyuntura de dictaduras militares por las cuales atravesaba el Ecuador. Algunos ejemplos de empresas que se crearon en esta época son: Astinave, ENAC, Trasnave, Enprovit (Empresa Nacional de Productos Vitales), CEPE, ENTID, EPNA, TAME, Snalme, Endes, Correos del Ecuador, Ferrocarriles del Estado y la Empresa de Alcoholes del Estado» (Senplades, 2013, pág. 26).

Adquiere notoriedad el establecimiento de varias EP en la década de los 70 con «el inicio de la explotación petrolera a gran escala, la creación de empresas públicas estuvo vinculada con la inversión estatal en grandes proyectos hidrocarburíferos y el despliegue de las redes para los servicios de electricidad y telecomunicaciones» (Senplades, 2013, pág. 26).

Según Senplades, al 2007:

«La situación anárquica en la que se desenvolvían las empresas públicas por la autonomía legal acompañada de las políticas privatizadoras y

---

<sup>1</sup> Empresa de Ferrocarriles del Estado y la Empresa de Abonos del Estado.



neoliberales predominantes antes de la Revolución Ciudadana, tuvo un punto de quiebre con la expedición de la Constitución en el año 2008 y de la Ley Orgánica de Empresas Públicas, LOEP, en 2009. Estos dos cuerpos legales establecen directrices que han permitido la creación organizada de empresas públicas, su vinculación con los ministerios sectoriales y ministerios coordinadores, la articulación de las políticas empresariales con la planificación nacional, al igual que la rectoría del Estado en la gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos, el aprovechamiento sostenible del patrimonio natural y bienes públicos» (Senplades, 2013, pág. 33).

En efecto, sobre dicho marco jurídico, después de la promulgación de la LOEP, entre los años 2010 y 2015<sup>2</sup>, la Función Ejecutiva ha creado 28 empresas públicas<sup>3</sup> (Anexo 1), que han dado como resultado una situación similar a otras experiencias internacionales, como el caso de España: «el sector público empresarial autonómico y local ha experimentado un espectacular crecimiento en el número de entes que ha dado como resultado un sector público empresarial territorial muy numeroso y complejo» (Mur, 2010, pág. 154), realidad que se puede aplicar a las condiciones actuales de las EP en el Ecuador.

Ante lo manifestado en el párrafo precedente, la Función Ejecutiva crea al finalizar el año 2015 la Empresa Pública Coordinadora de Empresas Públicas, EMCO EP, cuyo objeto es «planificar, articular, coordinar, controlar y validar las políticas y acciones de todas las empresas públicas, sus subsidiarias, filiales, agencias y unidades de negocio, (...) con el fin de lograr mayores niveles de eficiencia en la gestión, técnica, administrativa y financiera» (Creación EMCO, 2015, art. 2), es decir, la misión de optimizar el número de EP bajo consideraciones de su desempeño y logro concreto de objetivos. La necesidad de este proceso de optimización queda evidenciado a través de

---

<sup>2</sup> Revisión realizada a Registros Oficiales a través del sistema Lexis. <http://www.silec.com.ec/Admin/login.aspx?page=http://www.silec.com.ec/webtools/esilecpro/default.aspx>

<sup>3</sup> Algunas de estas empresas son el resultado de «la transformación de sociedades anónimas de propiedad estatal en empresas públicas» (Senplades, 2015, pág. 146).

varios medios de comunicación<sup>4</sup> que a inicios del año 2016 manifiestan las evidentes dificultades por las que atraviesan algunas EP, por tanto es un momento dinámico por razones coyunturales.

## 2.2. Objetivos estratégicos de las empresas públicas en el Ecuador

### 2.2.1. Objetivos conceptuales de las empresas públicas

La creación y existencia de las empresas públicas, conforme Efraín Pérez, bajo los modelos tradicionales, obedece a la necesidad de la «implementación y cumplimiento de políticas públicas económicas, sociales y de control de los mercados para corregir distorsiones y concertaciones que menoscaban la competencia, así como prestar apoyo económico y compensación» (Pérez, 2010, pág. 14), es así que, a través de sus actos constitutivos, se establece para cada EP los objetivos específicos que cumplirá ante la variedad de políticas públicas a atender, en línea a lo que también indica Senplades: «Las empresas públicas se constituyen en instrumentos de soporte para alcanzar los objetivos de la planificación nacional, lo que les da el carácter de estratégicas en la estructura institucional del Estado» (Senplades, 2013, pág. 34).

Para Pérez las EP son un «modo de gestión del Estado de actividades comerciales e industriales con un patrimonio separado del resto de las instituciones públicas», finalmente considera que «la empresa pública ecuatoriana resulta para todos los efectos una institución pública más, con unas pocas excepciones» (Pérez, 2010, pág. 4 y 24), en contraposición a este último criterio, para la institucionalidad pública nacional han adquirido las EP gran importancia, como lo demuestra la carta magna al definir a nivel de norma suprema sus objetivos esenciales: gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos, aprovechamiento sustentable de recursos naturales o bienes públicos y el desarrollo de otras actividades económicas (CRE, 2008, art. 315), y se ratifica ante la nutrida creación de EP en el periodo 2010 a 2015, que antes se indicara.

---

<sup>4</sup> «Una época de déficit en las empresas públicas» Diario Expreso, 09 de marzo de 2016: «Empresas públicas no financieras reportaron un déficit, durante 2015, de 1.365 millones de dólares». «El gobierno acelera el plan para fusionar empresas públicas» Diario El Comercio, 16 de marzo de 2016: «La reducción del Estado en tiempo de vacas flacas es una realidad. Las empresas públicas a cargo del gobierno central se redujeron de 30 a 26, desde diciembre pasado y en los próximos dos meses otras cinco estatales entrarán en fusión o liquidación. A cargo de este trabajo está la Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (Emco) que fuera creada en diciembre pasado por el Ejecutivo».

Se profundiza en esta visión gubernamental a través de estudios realizados y publicados por la Senplades<sup>5</sup> respecto de las EP, que contextualizan el impulso que se busca dar para que manifiesten una participación activa en la economía nacional, al otorgar a las empresas públicas el rol de "actores del desarrollo nacional", lo cual:

«(...) tiene implícito un importante grado de participación de recursos del gobierno central con el objetivo de cumplir los objetivos de: garantizar la prestación de bienes y servicios de calidad como lo determina la Constitución, actuar como reguladores de mercados, ser actores de la transformación productiva y generar rentabilidad social» (Senplades, 2015, pág. 143).

Senplades establece una descripción de estos distintos roles, objetivos, que no se desarrollan de forma excluyente por parte de las EP, que se resumen (Senplades, 2015, pág. 143 y 144):

- Prestación de servicios: entendido como gestión de sectores estratégicos, prestación de servicios públicos, aprovechamiento de recursos naturales o desarrollo de otras actividades económicas, generando en muchos casos utilidades por estas prestaciones.
- Regulación de mercados: prestando servicios que para los operadores privados no resulta atractivo, u ofertando bienes y servicios para romper la "burbuja especulativa", sobre la base de la LOEP: «establecer la obligatoriedad, generalidad, uniformidad, eficiencia, universalidad, accesibilidad, regularidad, calidad, continuidad, seguridad, precios equitativos y responsabilidad en la prestación de los servicios públicos» (LOEP, 2009, art. 3).
- Transformación productiva: buscando extender el empleo y desarrollo de capacidades en la economía nacional a través de encadenamientos productivos, investigación, tecnología y transformación productiva.

---

<sup>5</sup> “Empresas públicas y planificación, su rol en la transformación social y productiva” - 2013 y “Empresas públicas ecuatorianas: perspectiva y reflexiones de su gestión en el contexto sudamericano” - 2015.

- Rentabilidad social: se enfoca en las EP con «(...) preeminencia en la búsqueda de rentabilidad social, a favor de las cuales el Estado podrá transferir recursos para que garanticen continuidad del servicio público. Las subvenciones y aportes se destinarán preferentemente para la expansión de los servicios públicos en las zonas en las que exista déficit de los mismos o para los sectores de atención social prioritaria» (LOEP, 2009, art. 40).

Todos los objetivos señalados son esenciales y van en línea con las razones para existir de las EP: a) para lograr el desarrollo económico participando en sectores estratégicos donde habitualmente es necesario hacer grandes inversiones a largo plazo; b) no siempre los objetivos de las empresas privadas van en línea con los objetivos de la sociedad; c) pueden apoyar en la implementación de la política macroeconómica (suavizar los ciclos económicos o fomentar la estabilidad de precios de un país); d) abastecer de productos o servicios a un menor precio que las empresas privadas, donde existe concentración de mercado; y, e) para proveer bienes y servicios de utilidad social pero que no generan utilidad económica (Schclarek Curutchet, XXII, págs. 24-27).

Por tanto, la definición de los objetivos específicos de las EP y su misión particular, a través de los actos normativos de creación u otros documentos como sus estatutos orgánicos y/o planes estratégicos, son fundamentales para entender hacia dónde deben enfocarse sus esfuerzos, incluyendo los gastos e inversiones económicas que ellas realicen a través de la adquisición de bienes, obras y servicios.

Así, alcanzar con éxito los distintos objetivos que se definen específicamente para cada EP, de forma similar a la realidad de las empresas del sector privado, depende del funcionamiento holístico de todas sus actividades, incluyendo el uso de sus recursos en las compras de bienes y servicios que viabilicen la consecución eficiente de sus metas, y lo deja expreso Senplades al indicar que las EP «Responden a políticas públicas, a una institucionalidad programática y son instrumentos de soporte para alcanzar los objetivos de la planificación nacional» (Senplades, 2015, pág. 146).

### 2.2.2. Objetivos de las empresas públicas conforme marco normativo vigente

La Constitución de la República del Ecuador (CRE) faculta al Estado a constituir EP que estarán bajo regulación y control específico de los organismos pertinentes,

funcionando como «sociedades de derecho público, con personalidad jurídica, autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión, con altos parámetros de calidad y criterios empresariales, económicos, sociales y ambientales» (CRE, 2008, art. 315)<sup>6</sup>.

El Código Orgánico de la Planificación y Finanzas Públicas (Copfp) indica que las EP están sujetas al Plan Nacional de Desarrollo (Copfp, 2010, art. 34), y que al formular sus planes de inversión, la priorización de programas y proyectos de las EP las realiza su directorio (Copfp, 2010, arts. 59 y 60), lo cual les permite contar con autonomía estratégica a través de su órgano de dirección, debiendo precautelar que dichos planes tengan concordancia plena con los objetivos de creación de la EP.

Siguiendo la jerarquía normativa<sup>7</sup>, la ley que regula las EP, LOEP, en su artículo 2 establece los objetivos de la ley, dentro de los cuales se destacan los que definen la razón de la existencia de las EP, en línea con los objetivos estratégicos antes indicados, que se resumen en la siguiente tabla:

**Tabla 1: Objetivos de las EP en la LOEP**

Número objetivo	Objetivos de las EP
2	Cumplir las metas fijadas en las políticas del Estado.
4	Fomentar el desarrollo integral, sustentable, descentralizado y desconcentrado del Estado. Contribuir a la satisfacción de las necesidades básicas de sus habitantes, utilización racional de los recursos naturales, reactivación y desarrollo del aparato productivo y prestación eficiente de servicios públicos con equidad social.
6	Proteger el patrimonio, la propiedad estatal, pública y los derechos de las generaciones futuras sobre los recursos naturales renovables y no renovables.
7	Establecer apoyos, subsidios u otras ventajas de carácter temporal, en beneficio de sectores económicos y sociales determinados.

<sup>6</sup> Esta autonomía administrativa y financiera de las EP no les exime del cumplimiento de reportes y solicitar autorizaciones a los entes de control pertinentes (Senplades, 2015, pág. 146).

<sup>7</sup> Jerarquía dada por la Pirámide de Kelsen, que en nuestro país se plasma en la CRE «El orden jerárquico de aplicación de las normas será el siguiente: La Constitución; los tratados y convenios internacionales; las leyes orgánicas; las leyes ordinarias; las normas regionales y las ordenanzas distritales; los decretos y reglamentos; las ordenanzas; los acuerdos y las resoluciones; y los demás actos y decisiones de los poderes públicos» (CRE, 2008, art. 425).

Número	Objetivos de las EP
8	Prevenir y corregir conductas que distorsionen las condiciones para la provisión de bienes y servicios y en general cualquier otro acuerdo o práctica concertada, escrita o verbal, oficial u oficiosa, entre dos o más agentes económicos, tendientes a impedir, restringir, falsear o distorsionar las condiciones de acceso de los usuarios a dichos bienes y servicios.

Fuente: LOEP

Elaboración: propia

Destaca el objetivo 2 que enmarca a toda EP: «cumplimiento de las metas fijadas en la política del Estado» (LOEP, 2009, art. 2 num. 2), para ello cuentan con elementos tales como su planificación estratégica, una estructura organizacional, talento humano y recursos financieros para adquirir bienes, obras y/o servicios. Así, se vuelve a insistir por su importancia que: las EP son «instrumentos de soporte para alcanzar los objetivos de la planificación nacional, lo que les da el carácter de estratégicas en la estructura institucional del Estado» (Senplades, 2013: 34), es decir, los objetivos particulares de las EP responden a objetivos de la planificación nacional. A su vez, para la consecución de estos objetivos cuentan con varias herramientas, una de ellas es el presupuesto que se les asigna, y por ende las compras que con él realizan.

Respecto al objetivo 4 de las EP relacionado con la reactivación y desarrollo del aparato productivo, éste se enlaza con el Plan Nacional de Desarrollo vigente, en el objetivo nacional de política pública nro. 10: "Impulsar la transformación de la matriz productiva", y puntualmente con la política 10.7 en lo referente a las compras públicas pues brinda varios lineamientos que buscan su máximo aprovechamiento para que, entre otros fines, a través de ellas se aprovechen las externalidades positivas de la inversión pública y ésta dinamice la transformación productiva, se prioricen encadenamientos productivos locales que logren la sustitución de importaciones a la par de activar el sector de Micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) y la Economía Popular y Solidaria (EPS); y en la compra y venta internacional se logre innovación y transferencia de conocimientos y ejercer potestad nacional en pro de proveedores ecuatorianos en las negociaciones comerciales internacionales, respectivamente (Senplades, 2013, pág. 304).

La transformación productiva implica, según Senplades, la maximización del empleo y desarrollo de capacidades en la economía nacional a través de encadenamientos productivos, investigación, tecnología y transformación productiva, así, este objetivo, la transformación productiva, conforme la definición de la Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva, dado por el Comité Interinstitucional creado para este efecto y liderado por la Vicepresidencia de la República (Vicepresidencia, 2015, pág. 47 y 48), tiene cuatro dimensiones que no son excluyentes entre sí y generan sinergias positivas entre ellas, siendo:

- Dimensión 1 - Fortalecimiento del sistema productivo basado en eficiencia e innovación: incrementar la producción intensiva en innovación, tecnología y conocimiento, el valor de la producción, la productividad y la calidad, e incorporar el componente ecuatoriano.
- Dimensión 2 - Reducción del déficit comercial: sustituir estratégicamente importaciones, aumentar y diversificar las exportaciones así como la producción y los mercados.
- Dimensión 3 - Generación de trabajo adecuado: para reducir las brechas de productividad territorial, sectorial y tamaño de empresas.
- Dimensión 4 - Promoción de la sustentabilidad ambiental.

Estas dimensiones aplican a todo el sistema productivo, privado y público, por tanto también a las EP; se plasma esta consideración desde la máxima entidad de planificación nacional, Senplades, con un libro cuyo título *per se* ya deja explícita esta aseveración: "Empresas públicas y planificación: Su rol en la transformación social y productiva", donde destaca que los planes nacionales de desarrollo:

«(...) reconocen a las empresas públicas como agentes de la transformación productiva y destacan su rol en el aseguramiento de la soberanía y la eficiencia de gestión en los sectores estratégicos. A través de ellas no sólo se pretende generar renta extractiva, sino también potenciar la reconversión productiva hacia la sociedad del conocimiento. Las empresas públicas son

clave en el desarrollo de industrias básicas para generar empleo y encadenamientos productivos con el sector privado nacional» (Senplades, 2013, pág. 17 y 18).

La articulación de las EP con el mencionado objetivo de apoyar en la transformación de la matriz productiva se manifiesta de manera más aterrizada, por Senplades, a través de diversos mecanismos, a saber:

a) Vinculación de las empresas con la economía local y nacional por medio de:

«mecanismos para incrementar el empleo en el sector privado nacional a través del impulso de encadenamientos productivos de las empresas públicas con emprendimientos privados e iniciativas de economía popular y solidaria (...) Para impulsar encadenamientos en las EP son necesarias herramientas de regulación, inversión pública y de **contratación pública**» (Senplades, 2013, pág. 209 y 210) (negrilla propia).

b) Planificación de **compras empresariales**: a través de programas de adquisiciones plurianuales que generen certidumbre en el sector productivo proveedor de los bienes y servicios requeridos con anticipación, lo que puede incentivar a la par la inversión para incremento de capacidad productiva (Senplades, 2013, pág. 211 y 212).

c) Inserción inteligente en la región: que busca generar una dependencia mutua del sector productivo latinoamericano «para fragmentar las cadenas productivas de las transnacionales y generar mayor valor agregado en nuestras economías» (Senplades, 2013, pág. 214).

d) Transferencia, desarrollo y desagregación tecnológica: que busca generar capacidades para asimilar e innovar tecnológicamente para gestar tecnología endógena (Senplades, 2013, pág. 214).



En conclusión, los objetivos estratégicos de las EP cubren una amplia gama de políticas públicas, y cada EP deberá atender a aquellos que específicamente le han sido encargados, con una visión holística desde los objetivos y planificación nacional expuestos en párrafos precedentes.

### **Capítulo III: Empresa Pública Yachay EP y sus objetivos**

El presente capítulo muestra, cronológicamente, las distintas acciones gubernamentales realizadas para dar origen a la institución Empresa Pública Yachay EP, proceso que inicia, conforme documentos públicos, desde el 2010, a través de un compromiso presidencial, y que concluye en marzo de 2013; se expone su estructura orgánica con énfasis en las unidades administrativas encargadas de las compras públicas, así como principales implicaciones al ser administradora de una Zona Especial de Desarrollo Económico (ZEDE). Sobre esta base, y considerando los documentos de creación de Yachay EP y/u otros documentos normativos, se establecen finalmente dos objetivos fundamentales que Yachay EP debe alcanzar a través de su gestión, uno de carácter operativo y uno estratégico.

#### **3.1. Normativa origen de la creación de Yachay EP**

La CRE, vigente desde el 2008, indica que la educación es «un derecho de las personas a lo largo de su vida y un deber ineludible e inexcusable del Estado» (CRE, 2008, art. 26), por tanto, área prioritaria de la política pública y de la inversión pública, y adicionalmente la Carta Magna determina que: «Será responsabilidad del Estado: 1. Fortalecer la educación pública y la coeducación; asegurar el mejoramiento permanente de la calidad, la ampliación de la cobertura, la infraestructura física y el equipamiento necesario de las instituciones educativas públicas» (CRE, 2008, art. 347, num. 1).

Sobre esta base, el Plan Nacional de Desarrollo<sup>8</sup> 2009-2013 (Senplades, 2009, pág. 172) estableció como segundo objetivo «Mejorar las capacidades y potencialidades de la ciudadanía», y su política 2.5 propuso «fortalecer la educación superior con visión científica y humanista, articulada a los objetivos para el Buen Vivir». Para este efecto, el señor Presidente de la República genera, el 29 de abril de 2010, el Compromiso Presidencial nro. 120509, bajo responsabilidad de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), para la “elaboración del proyecto Ciudad del Conocimiento” (Calificación Yachay, 2012, considerando 10).

---

<sup>8</sup> "Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013: Construyendo un Estado Plurinacional e Intercultural".

En octubre de 2010 se promulga, en atención a la perspectiva de la normativa y plan antes señalados, la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), cuya disposición transitoria décima quinta estipula: «la creación de una Universidad de Investigación de Tecnología Experimental (...) la Función Ejecutiva tiene la responsabilidad de realizar los trámites constitucionales y legales correspondientes para su creación y funcionamiento».

Para la implementación de esta responsabilidad se suscribe un Memorando de Entendimiento e Intercambio de Experiencias, el 17 de noviembre de 2010, entre Senplades y la Autoridad de la Zona Económica Especial de Incheon, (Ifeza), entidad pública de Corea del Sur cuyo complejo incluye una mega ciudad sostenible, centro de negocios, intercambio tecnológico y de investigación relacionada con tecnologías verdes. Bajo el amparo de este Memorando de Entendimiento se firmó un Convenio de Cooperación Institucional con Corea del Sur el 21 de noviembre de 2011, con la participación de Senplades, el Instituto Nacional de Preinversión (INP) e Ifeza, para, sobre la base de la experiencia de desarrollo urbano y los servicios de consultoría de esta última, «se promueva la implementación de la Zona Económica Especial de Desarrollo de Bioconocimiento y Tecnologías de Comunicación e Información, que se denominará "Ciudad del Conocimiento" en Ecuador» (Convenio Mremh, 2011, cláusula 1a. nro. 15), y a través de lo establecido en la cláusula segunda del objeto del convenio: el desarrollo del "Plan Maestro del Proyecto Yachay Ciudad del Conocimiento".

El proyecto, que fue priorizado por Senplades el 10 de agosto de 2011<sup>9</sup>, se desarrollaría focalizándose en “la industria basada en el conocimiento”, y sus componentes serían, además de la universidad de investigación científico experimental establecida en la LOES, lo señalado en el numeral 13 de la cláusula primera del convenio: «instituciones de investigación y educativas, áreas científicas y tecnológicas, asentamiento de industrias de alta tecnología y zonas urbanas y recreación, así como, el acompañamiento para el desarrollo de un modelo de atracción de inversiones».

---

<sup>9</sup> Oficio No. SENPLADES-SIP-dap-2011 438 de 10 de agosto del 2011, el Subsecretario General de Planificación para el Buen Vivir de Senplades de acuerdo a lo establecido en los artículos 118 y 60 del Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, prioriza e incluye en el Plan Anual de Inversiones al Proyecto "Ciudad del Conocimiento" con CUP No. 30400000.680.6990.

El 5 de diciembre de 2011, Senplades y la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senescyt) suscriben un convenio de transferencia irrevocable del proyecto Yachay Ciudad del Conocimiento<sup>10</sup> a favor de la Senescyt (Calificación Yachay, 2012, considerando 15).

Con Acuerdo Ministerial 12, firmado el 14 de febrero de 2012, se declara emblemático al proyecto Yachay con un presupuesto aproximado de USD 18 millones, estableciendo que, una vez posesionado en su cargo, en el término de 15 días, el gerente del proyecto presente a la máxima autoridad de la Senescyt el borrador del "Modelo de Gestión" del proyecto, que será aprobado por la máxima autoridad (Calificación Yachay, 2012).

Finalmente, a través de Decreto Ejecutivo 1457 publicado el 28 de marzo de 2013 en el Registro Oficial, se crea la Empresa Pública Yachay EP, y define que ella «tiene como objeto el desarrollo de actividades económicas relacionadas a la administración del Proyecto Ciudad del Conocimiento YACHAY» (Creación Yachay EP, 2013, art. 1).

### 3.2. Estructura orgánica de Yachay EP

La CRE establece que el Estado central tendrá «competencias exclusivas sobre: (...) 12. El control y administración de las empresas públicas nacionales» (CRE, 2008, art. 261) habiéndose exceptuado a las empresas públicas (EP), a través del art. 292 del mismo cuerpo legal, del Presupuesto General del Estado<sup>11</sup>, PGE, lo que implica que «los ingresos generados por las empresas públicas no forman parte del PGE, así como tampoco las transferencias que algunas empresas públicas reciben del Gobierno Central» (Senplades, 2015, pág. 146).

Luego de la CRE, la norma fundamental que regula «la constitución, organización, funcionamiento, fusión, escisión y liquidación de las empresas públicas» (LOEP, 2009, art. 1), es la LOEP, y, por tanto, a Yachay EP; esta norma en su art. 4

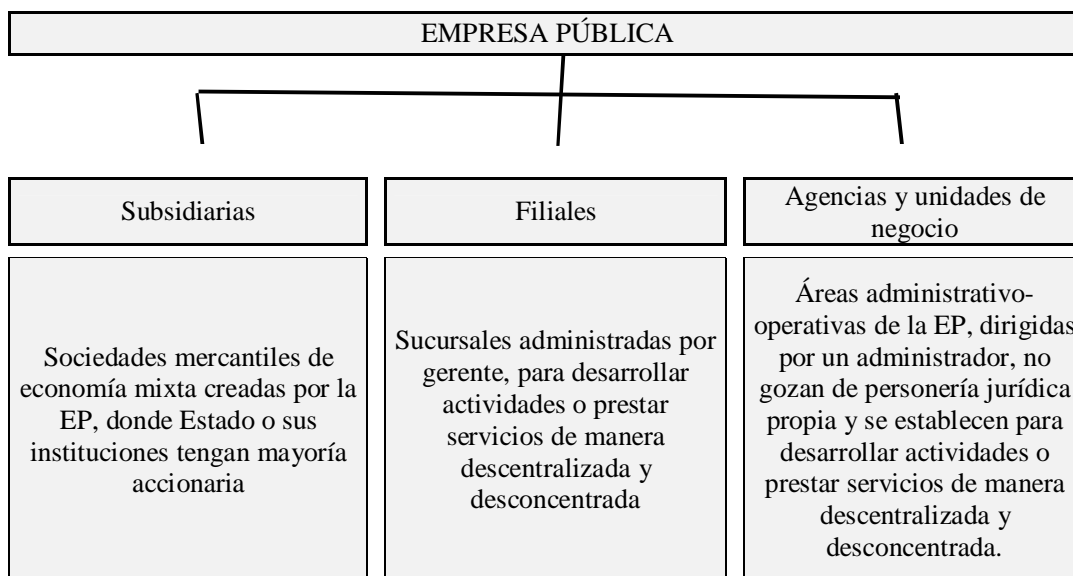
---

<sup>10</sup> Se transfirieron las obligaciones, derechos, atribuciones, funciones, responsabilidades, recursos financieros, información y demás documentos correspondientes al proyecto Yachay.

<sup>11</sup> PGE: Instrumento para la determinación y gestión de los ingresos y egresos del Estado, e incluye todos los ingresos y egresos del sector público.

define las posibles macro estructuras que se pueden generar desde las EP, que se presentan en la siguiente tabla:

**Ilustración 1: Macro estructuras de las EP**



Fuente: LOES, art. 4

Elaboración: propia

La misma norma, LOEP art. 5 referente al régimen constitutivo, establece cuatro instancias con potestad para crearlas: a) función ejecutiva, b) gobiernos autónomos descentralizados (GAD), c) función ejecutiva y GAD conjuntamente, y d) universidades públicas. Yachay EP pertenece a la primera tipología pues fue constituida en marzo de 2013 por la función ejecutiva a través de Decreto Ejecutivo 1457 que indica en sus arts. 1 y 2 que el domicilio de Yachay EP está en el cantón Urcuquí, provincia de Imbabura, pudiendo «desarrollar sus actividades en el ámbito local, provincial, regional, nacional e internacional» (Creación Yachay EP, 2013).

Posteriormente, el 16 de diciembre de 2013, se expide la Ley de Creación de Universidad de Investigación de Tecnología Experimental Yachay (Crea Univ. Yachay, 2013), cuyo promotor, conforme el art. 1 de la citada ley de creación, es la función ejecutiva a través de la Senescyt y la Empresa Pública Yachay EP.

Yachay EP, conforme lo establece la LOEP, tiene como órganos de dirección y administración al directorio y la gerencia general, respectivamente (LOEP, 2009, art. 6). La presidencia del directorio de las EP, en el caso de las EP de la Función Ejecutiva, la ejerce el ministro del ramo correspondiente, y para Yachay EP es el secretario nacional de la Senescyt, dado que, conforme el Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva (Erjafe), las secretarías nacionales son «organismos públicos con facultades de rectoría, planificación, regulación, gestión y control sobre temas intersectoriales de la Administración Pública. Estarán representadas por un secretario nacional que tendrá rango de ministro de Estado» (Erjafe, 2002, art. 17-2).

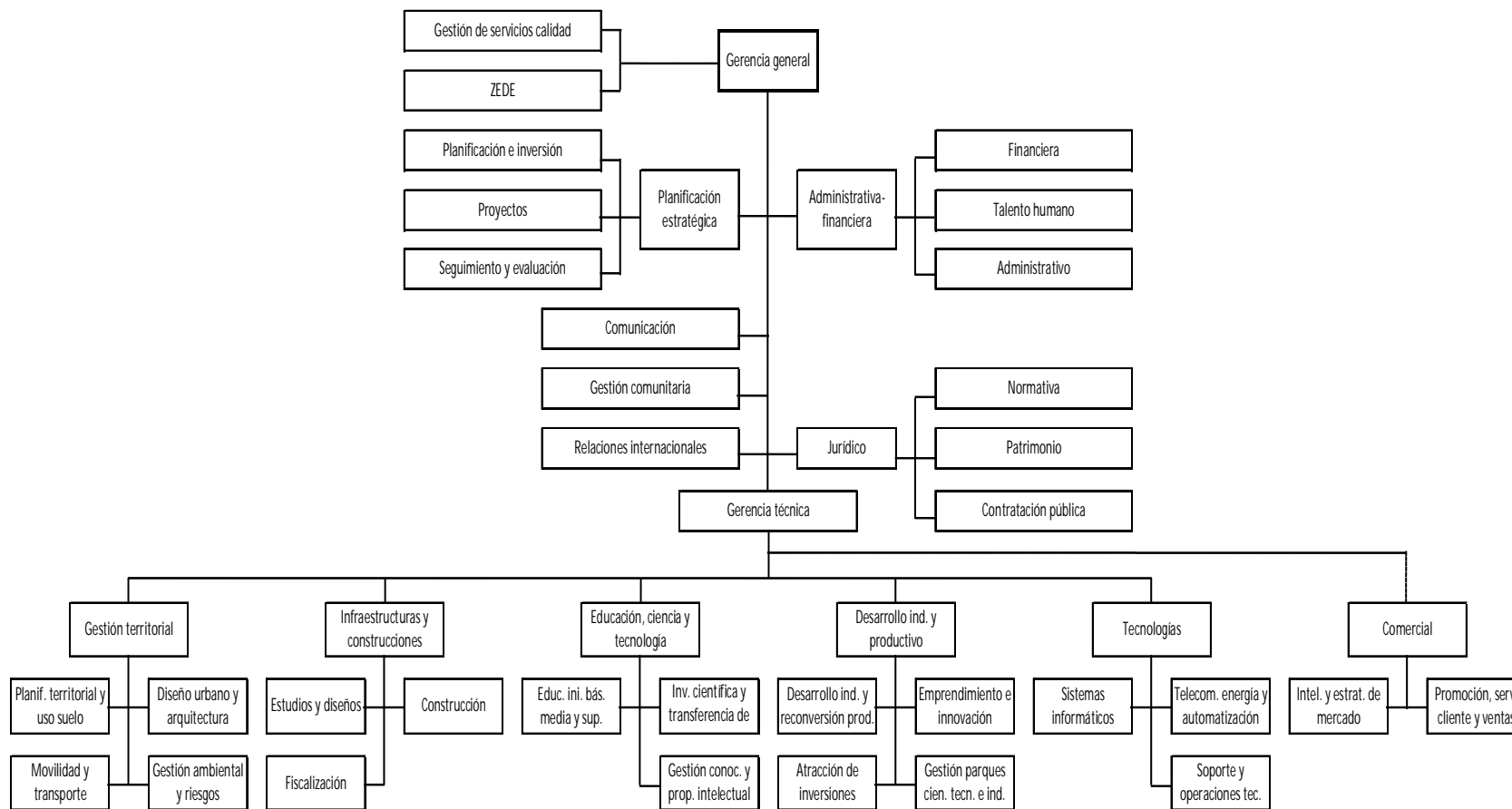
La LOEP indica que «La Presidenta o Presidente del Directorio tendrá las atribuciones que se establezca en el acto de creación y en la normativa interna de la Empresa» (LOEP, 2009, art. 8), por ello queda expreso en el art. 3 del Decreto Ejecutivo 1457 que el Directorio de Yachay EP estará constituido por: 1. titular de la Senescyt o su delegado permanente, quien lo presidirá; 2. titular de la Senplades o su delegado permanente; y, 3. ministro de desarrollo urbano y vivienda, que actuará como designado por el señor presidente de la República.

Las atribuciones del directorio establecidas en la LOEP son especialmente relevantes puesto que, adicional a su capacidad de autoregulación dado en el numeral 8 art. 9 que establece como atribución del Directorio, entre otras, «Aprobar y modificar el Reglamento de Funcionamiento del Directorio» (LOEP, 2009, art. 9), crean la relación y responsabilidad directa con el establecimiento de políticas y metas de la EP, aprobación de los programas anuales y plurianuales de inversión y reinversión, políticas aplicables a los objetivos de gestión y presupuesto anual, aprobación del presupuesto de la EP así como evaluación de su ejecución, es decir, con el tema de las compras públicas que la EP ha de realizar. Cabe señalarse que Yachay EP cuenta con un reglamento específico para el funcionamiento de su Directorio (Directorio Yachay, 2013).

La LOEP, establece que la gerencia general es la responsable de la gestión empresarial, administrativa, económica, financiera, comercial, técnica y operativa de la EP, y entre sus deberes y atribuciones, respecto de las compras públicas, tiene directa relación la consigna de la administración de la EP para velar por su eficiencia empresarial (LOEP, 2009, art. 10).

En atención a la reglas para su estructuración orgánica, y a la LOEP, que señala: «Las empresas contarán con las unidades requeridas para su desarrollo y gestión (...)» (LOEP, 2009, art. 6) se da la apertura para que cada EP establezca las demás unidades administrativas que requiera en atención a su especificidad; Yachay EP tiene la estructura ilustrada a continuación:

## Ilustración 2: Estructura Orgánica de Yachay EP



Fuente: <http://www.yachay.gob.ec/organigrama-de-la-empresa-publica-yachay/> (se eliminó el Directorio del gráfico por no ser parte de la estructura organizacional)



De la revisión de la ilustración de la estructura orgánica se destaca que, para efectos de la realización de los procesos de compras públicas, Yachay cuenta con dos unidades administrativas que apoyan la ejecución de adquisiciones de bienes y servicios, una a nivel de área de apoyo en la unidad administrativa financiera denominada “administrativa”, y otra a nivel de asesoría en la unidad jurídica llamada “contratación pública”.

Al buscar definir las atribuciones, responsabilidades y productos de las dos unidades antes señaladas, puesto que aparentemente podría darse duplicidad o traslape de funciones, se determinó que Yachay EP no cuenta con un estatuto orgánico, y opera a través de lo que su directorio en la sesión ordinaria realizada el 08 de septiembre de 2014 aprobó como su “estructura orgánica provisional” (presentada en la ilustración 1), por lo que no se puede definir las particulares responsabilidades respecto de las compras públicas, en consecuencia el presente trabajo investigativo distinguirá un único ejecutor responsable de los procesos de forma general: Yachay EP.

Esta estructura orgánica provisional será considerada durante el trabajo para distinguir las unidades sustantivas o agregadoras de valor<sup>12</sup>, dado que el análisis a realizarse se enfoca en las compras públicas que principalmente se encaminen a atender los requerimientos de estas unidades, que son, en atención a la ilustración 1: a) gestión territorial, b) infraestructuras y construcciones, c) educación, ciencia y tecnología, d) desarrollo industrial y productivo, e) tecnologías, f) comercial, g) gestión de servicios de la calidad, y h) ZEDE.

Durante la revisión de los procesos de compras públicas del portal se encontró la utilización de diferentes denominaciones para las unidades administrativas de las indicadas en la ilustración anterior, sin embargo, a manera de referencia se ubicaron las siguientes definiciones de cuatro áreas, relevantes para efecto del análisis de las unidades requirentes de procesos de adquisición<sup>13</sup>:

«El Área Académica de la Ciudad del Conocimiento YACHAY tiene como

---

<sup>12</sup> Procesos sustantivos o agregadores de valor: «son aquellos destinados a llevar a cabo las actividades que permitan ejecutar efectivamente la misión, objetivos estratégicos y políticas de la institución». Norma técnica de Prestación de Servicios y Administración por Procesos RO 1573 del 22 de abril de 2016.

<sup>13</sup> En el portal institucional de Yachay EP se utilizan las denominaciones planteadas en la estructura aprobada por el Directorio.

eje principal a la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental, destinada a apoyar la transformación de la matriz productiva del país mediante la investigación aplicada, el desarrollo del talento humano y la generación de redes nacionales e internacionales de conocimiento. (...)

El Área de Desarrollo Productivo y Atracción de Inversiones de la Empresa Pública YACHAY está encargada de crear mecanismos que permitan instalar y desarrollar proyectos de emprendimiento, promover la instauración de pequeñas, medianas y grandes empresas y atraer a inversionistas comprometidos con la innovación. Esta área se encarga también de la potenciación de la producción agrícola, principal actividad de los habitantes del cantón Urcuquí, donde se construye la Ciudad del Conocimiento. YACHAY permitirá una mejor producción, mediante la tecnificación de los procesos y la inserción de la investigación científica en este campo (...).

El área de Arquitectura y Urbanismo es la encargada de implementar en la planificación urbana de la Ciudad del Conocimiento conceptos que permitan un uso apropiado de los espacios, respetando el ambiente y sobre todo destacando al ser humano como eje de la planificación para lograr una ciudad del Buen Vivir. (...) La base de la planificación es la red peatonal, con una fuerte presencia de la tecnología integrada en la gestión urbana.

El área de Infraestructura es la encargada de realizar la contratación y fiscalización para la ejecución de obras que incluyen la obra civil, sanitaria, telecomunicaciones y redes informáticas para ofrecer a los ciudadanos una infraestructura funcional con todos los servicios» (Yachay EP, 2015, pág. 9 y 10).

Su patrimonio inicial, conforme el art. 4 del Decreto Ejecutivo 1457 de creación de Yachay EP, fueron los recursos asignados por el Ministerio de Finanzas a la Senescyt para el desarrollo del proyecto Ciudad del Conocimiento, los bienes muebles adquiridos con recursos del mencionado proyecto, así como los inmuebles declarados en utilidad pública por la Unidad de Gestión Inmobiliaria del Sector Público (Inmobiliar) para el

desarrollo del proyecto, excepto aquellos que sean destinados al patrimonio de la Universidad de Investigación de Tecnología Experimental.

### 3.3. Yachay EP - ZEDE

El Código Orgánico de la Producción, Comercio e Inversiones (Copci) define a las Zonas Especiales de Desarrollo Económico (ZEDE) como uno de los incentivos para el desarrollo productivo, y conceptualmente como «un destino aduanero, en espacios delimitados del territorio nacional, para que se asienten nuevas inversiones, con los incentivos que se detallan en la presente normativa» (Copci, 2010, art. 34).

Las ZEDE, como instrumento para atracción de inversiones, tiene señalado en el Copci tres actores relevantes (Copci, 2010, arts. 41, 42 y 44):

- a) Administradores: personas jurídicas privadas, públicas o de economía mixta, nacionales o extranjera, autorizadas, cuya función es el **desarrollo, la administración y el control** operacional de la ZEDE.
- b) Operadores: son las personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras, propuestas por la empresa administradora, y calificadas por la autoridad competente, que podrán realizar en la ZEDE exclusivamente las actividades para las cuales fueron autorizadas en la correspondiente calificación.
- c) Servicios de apoyo: persona natural o jurídica, nacional o extranjera, aprobada por la unidad técnica responsable de la supervisión y control, para brindar servicios de apoyo o soporte a los operadores instalados en la ZEDE.

Fundamentado en la normativa señalada, en septiembre de 2013 el Consejo Sectorial de la Producción autoriza «el establecimiento de la Zona Especial de Desarrollo Económico Yachay de tipologías a) Tecnológica, b) Diversificación Industrial y c) Servicios Logísticos, territorio con una extensión de 4200 hectáreas que se encuentra ubicada en el cantón San Miguel de Urcuquí (...)» (Consejo sectorial de la producción, 2013), es decir, en la Ciudad del Conocimiento de Yachay EP; y en julio de 2015 se publica la resolución del Comité Interinstitucional Permanente de ZEDE que resuelve «autorizar a la Empresa Pública YACHAY EP como administradora de la Zona Especial de Desarrollo Económico Yachay» (Administradora ZEDE, 2015, art. 1), por tanto Yachay EP es la responsable del desarrollo, administración y control operacional

de la ZEDE Yachay, con la connotación especial de que, al momento de realización de este trabajo, Yachay EP es la única empresa administradora de una ZEDE.

Lo señalado es relevante puesto que el Copci establece normas a ser observadas principalmente por el administrador de una ZEDE y que se relacionan con la mercadería que se introduce o procesa en estas zonas: «Por tratarse de una estructura jurídica de excepción, las zonas especiales de desarrollo económico gozarán del tratamiento de destino aduanero que les otorga el régimen legal aduanero, con la exención del pago de aranceles de las mercancías extranjeras que ingresen a dichas zonas, para el cumplimiento de los procesos autorizados, tanto para administradores como para operadores» (Copci, 2010, art. 46), es decir, esta exención aplica a los bienes extranjeros que adquiriría la EP en su calidad de administrador<sup>14</sup>, por tanto durante la revisión de los procesos de compra pública realizados por Yachay EP se considerará esta especial característica aplicada a algunas de ellas.

#### 3.4. Planificación estratégica de Yachay EP

La filosofía institucional de Yachay EP establece su misión: «Impulsar la conversión del Ecuador hacia una economía intensiva en conocimiento» (Yachay, 2017) y visión: «La Empresa Pública Yachay busca ser un referente a nivel regional en el desarrollo y gestión de ciudades del conocimiento e innovación social al 2017» (Yachay, 2017).

El portal web institucional de Yachay no presenta, en el espacio pertinente<sup>15</sup>, planificación estratégica durante el periodo de análisis, así: en el 2013 indica mediante comunicación de fecha 05 de agosto de dicho año que «está en proceso de elaboración de su Plan Estratégico, el mismo que una vez esté elaborado y aprobado se publicará para conocimiento de la Ciudadanía» (Yachay, 2017); en el año 2014 en el documento “Metas y objetivos de unidades administrativas” la gerencia de planificación se plantea como meta contar con el plan de desarrollo de la EP, desarrollado y en proceso de

---

<sup>14</sup> Tanto administrador cuanto operador son «solidariamente responsables respecto al ingreso, tenencia, mantenimiento y destino final de toda mercancía introducida o procesada en las zonas autorizadas, y responderán legalmente por el uso y destino adecuado de las mismas. La responsabilidad solidaria establecida opera sobre las obligaciones tributarias aduaneras incumplidas, y sobre las sanciones pecuniarias que se impongan por infracciones cometidas (...)» (Copci, 2010, art. 45).

<sup>15</sup> Conforme Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública toda página institucional debe incluir una pestaña denominada “transparencia” dentro de la cual se incluya la planes de la organización.

implementación; y, en el año 2015 la misma unidad y en el mismo tipo de documento indica que su meta es: «Gestionar la consolidación, aprobación e implementación de la planificación empresarial, en el marco de la normativa vigente y de los objetivos empresariales» (Yachay, 2017), es decir, en proceso.

### 3.5. Objetivos Yachay EP

Conforme los objetivos planteados conceptual y normativamente para las EP, revisados en numerales precedentes, y la *sui generis* razón de ser de Yachay EP, destaca la intersección de ellos que se consolidan en dos objetivos principales hacia los cuales las actividades agregadoras de valor de la EP deberían enfocarse, una de carácter operativo y otra de carácter estratégico, siendo:

#### 3.5.1. Administración proyecto Ciudad del Conocimiento

El Decreto Ejecutivo 1457 de creación de Yachay EP indica en su art. 1 su objeto: «el desarrollo de actividades económicas relacionadas a la administración del Proyecto Ciudad del Conocimiento YACHAY» (Creación Yachay EP, 2013), que incluyen:

- La administración de la ZEDE<sup>16</sup>.
- Administración de la concesión y arrendamiento de los espacios físicos de la ZEDE.
- Constituirse en delegatario o concesionario de los distintos niveles de gobierno para la prestación de servicios públicos.

#### 3.5.2. Transformación productiva

Un cuarto objetivo establecido en el Decreto Ejecutivo 1457 es:

- Administración y generación de instrumentos de apoyo a emprendedores, innovadores y científicos a través de pre incubadoras de empresas, incubadoras de empresas, hábitat tecnológicos (parque tecnológico), centro de transferencia

---

<sup>16</sup> ZEDE Yachay conforme resolución del Comité Interinstitucional Permanente de ZEDE como responsable del desarrollo, administración y control operacional de la ZEDE Yachay (Administradora ZEDE, 2015, pág. art. 1), en línea con las atribuciones establecidas en el Copci para el administrador de ZEDE.

de tecnología, centro de prototipos industriales (capital de riesgo) y diversidad de áreas de negocio<sup>17</sup>.

En efecto, Senplades indica literalmente:

**«La empresa Yachay EP, como administradora de la ciudad del conocimiento, tiene el reto histórico de desarrollar procesos industriales de alta tecnología e innovación, establecer centros de transferencia tecnológica y reingeniería inversa, así como la generación de incubadoras de empresas; todos estos procesos vinculados con universidades locales y programas internacionales de estudios.** De la misma forma, el banco de ideas en el que está trabajando la empresa se orienta a la transferencia de conocimientos a emprendedores, innovadores y academias mediante un trabajo conjunto» (Senplades, 2013, pág. 214) (negrilla propia).

Así, conforme los cuatro roles establecidos por Senplades para las EP: prestación de servicios, regulación de mercados, rentabilidad social y transformación productiva, el ente líder de la planificación gubernamental realiza una categorización, según la cual el objetivo primario de Yachay EP es la transformación productiva (Senplades, 2015, pág. 145), en línea con el objetivo 4 de la LOES: contribuir a la reactivación y desarrollo del aparato productivo, como anteriormente se indicara.

---

<sup>17</sup> Conforme a: a) la CRE el sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, que tiene entre sus finalidades, desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, a través de programas, políticas, recursos, acciones; incorporando a instituciones del Estado, universidades y escuelas politécnicas, institutos de investigación públicos y particulares, EP y privadas, ONG y personas naturales o jurídicas, en tanto realizan actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y aquellas ligadas a los saberes ancestrales, con el objeto de elevar la eficiencia y productividad, mejorar la calidad de vida y contribuir a la realización del buen vivir (CRE, 2008, arts. 385 y 386); y b) Copci que establece los tipos de ZEDE las cuales podrán ejecutar actividades de transferencia y de desagregación de tecnología e innovación, determinando adicionalmente que en estas zonas se podrán realizar todo tipo de emprendimientos y proyectos de desarrollo tecnológico, innovación electrónica, biodiversidad, mejoramiento ambiental sustentable o energético, operaciones de diversificación industrial, que podrán consistir en todo tipo de emprendimientos industriales innovadores (Copci, 2010, art. 36).

En conclusión, para efectos del análisis de los procesos de compras públicas que Yachay EP ha realizado en el periodo en análisis 2013-2015 se consideran dos objetivos primordiales para esta EP: administración de la ciudad del conocimiento como ZEDE y transformación productiva, cada una de ellas conforme las definiciones conceptuales desarrolladas previamente, que tienen coincidencia plena con lo plasmado en la misión y visión estratégica institucional indicadas.

## Capítulo IV: Sistema de compras públicas para empresas públicas

El presente capítulo presenta una visión general de las compras públicas a nivel mundial y latinoamericano con algunos datos interesantes, establece definiciones de la contratación pública y consideraciones relevantes a observar para efectos de este estudio; luego se avanza finalmente a las compras públicas en el Ecuador. Sobre esta base se refiere los principales marcos normativos que regulan las compras públicas nacionales, con especial énfasis en los aplicados a las empresas públicas.

### 4.1. La contratación pública en el mundo

La contratación pública es una de las actividades de mayor relevancia en el gasto gubernamental a nivel mundial, así, «las estadísticas actuales sugieren que la contratación pública representa el 15 por ciento del producto interno bruto» (OCDE, 2007, pág. 10) por ello, «dentro del sector público, las adquisiciones se ven cada vez más importantes en la entrega de valor a los gobiernos y en última instancia a los contribuyentes y la sociedad. Los funcionarios de compras están en el ojo público debido al impacto significativo de la licitación en la economía» (OCDE, 2007, pág. 89).

Este gran peso de la contratación pública conlleva un escollo de igual magnitud, puesto que, como se establece, «Las compras públicas han sido identificadas como la actividad más vulnerable a la corrupción» (OCDE, 2007, pág. 9) dado el ineludible contacto entre los sectores público y privado que generan múltiples oportunidades para el desvío de fondos públicos a ganancias privadas, afirmándose esto sobre la base de que «los intereses financieros en juego, el volumen de transacciones a nivel mundial y la interacción estrecha entre los sectores públicos y privados hacen que sea particularmente vulnerable a la corrupción» (OCDE, 2007, pág. 10). Por ello «la contratación pública es considerada cada vez más como un elemento central de la rendición de cuentas del gobierno al público sobre cómo los fondos públicos son gestionados» (OCDE, 2007, pág. 14).

Los esfuerzos de los países se centran en garantizar cuatro aspectos principales: procesos transparentes, justos y con igualdad de trato; que el comportamiento y profesionalismo de los funcionarios de adquisiciones estén en línea con los propósitos públicos de la organización; establecimiento de sistemas para impugnar decisiones de contratación pública, garantizar responsabilidad y promover el escrutinio público; y, que los **recursos públicos se utilicen conforme los fines previstos** (OCDE, 2007, pág. 19).



Este último objetivo es de trascendental importancia puesto que tanto procesos y profesionalismo como sistemas, tienen sentido si las adquisiciones logran los bienes y servicios que la organización requiere para el cumplimiento de sus objetivos.

En la Unión Europea la integración económica y la liberalización del comercio han generado «un concepto más moderno y estandarizado de la compra y contratación (...) Los gobiernos europeos ahora han armonizado sus sistemas y, desde 2004, han adoptado regulaciones comunes sobre compras y contrataciones para facilitar el comercio dentro de la región. Se han adoptado nuevas regulaciones (...) para “simplificar los procedimientos de compra y contratación pública y hacerlos más flexibles, beneficiando tanto a los compradores como a las empresas, particularmente las pequeñas y medianas”» (UE, 2014 citado por BID, 2015, pág. 352).

Se resaltan dos iniciativas a nivel mundial, aunque todavía de débil aplicación en América Latina:

a) Acuerdo sobre contratación pública revisado<sup>18</sup> (ACP), en vigor desde el 2014, negociado por varios miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y cuyo objetivo «es la apertura mutua de los mercados de contratación pública entre sus Partes»<sup>19</sup>, con regulaciones que velen por la contratación pública bajo lineamientos de competencia abierta, equitativa y transparente en la esfera de la contratación pública; es un instrumento en proceso de mejora y América Latina no ha suscrito este acuerdo, ha participado como observador.

b) Ley modelo sobre contratación de bienes y servicios, publicada por la Cnudmi<sup>20</sup>, adoptada en el 2011, que aglutina las disposiciones del ACP, Directivas de la Unión Europea, Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, Normas del Banco Mundial (BM) sobre adquisiciones y sobre los consultores, y documentos equivalentes de otras instituciones financieras internacionales, para lo cual incluye «procedimientos y principios cuya finalidad es lograr el uso óptimo de los recursos y evitar los abusos en el proceso de adjudicación»<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gp\\_gpa\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm).

<sup>19</sup> Como resultado de varias rondas de negociaciones, las Partes en el ACP han abierto a la competencia internacional (es decir, a los proveedores de las Partes en el Acuerdo que ofrecen bienes, servicios o servicios de construcción) actividades de contratación por un valor estimado en 1,7 billones de USD anuales.

<sup>20</sup> Cnudmi: Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional.

<sup>21</sup> [http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral\\_texts/procurement\\_infrastructure/2011Model.html](http://www.uncitral.org/uncitral/es/uncitral_texts/procurement_infrastructure/2011Model.html).

Mundialmente uno de los principios de las dos iniciativas mencionadas, ACP y Ley Modelo, y que se encuentra en discusión, fue motivado por instituciones financieras como el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y otros bancos de desarrollo regional, éste es el de "no discriminación".

Identifica el BID a la contratación pública discriminatoria como «la tendencia de un Gobierno - explícita o implícita - a favorecer a sus propias empresas locales frente a las extranjeras»<sup>22</sup> (BID, 2015, pág. 354), y señala que:

«Hay evidencia que indica que las prácticas de discriminación en las compras y contrataciones del sector público son un obstáculo para el comercio y el uso eficaz de los recursos públicos. El argumento general (...) es que una mayor competencia, elevados niveles de calidad y ahorros presupuestarios y de contrataciones resultantes de una competencia abierta interna y externa hacen que la asignación de recursos sea más eficiente y eficaz. Además, las empresas locales se harán más competitivas y, en definitiva, tendrán la posibilidad de posicionarse en el mercado mundial, generando un mayor nivel de empleo en el largo plazo. Por último, la no discriminación es considerada como un mecanismo para reducir el tratamiento preferencial y elevar la transparencia del proceso de compras y contrataciones públicas» (Evenett y Hoekman, 2004 citado en BID, 2015, pág. 354).

Indica esta organización financiera regional que estas **tendencias obedecen al logro de otros objetivos de las políticas públicas de un país**, que podemos ejemplificar: promover el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas (Pymes) y de los actores de economía popular y solidaria<sup>23</sup> (EPS), para industrias sin competitividad internacional por técnicas productivas ineficientes, falta de economías

---

<sup>22</sup> La discriminación explícita se conoce como: a) "requisitos de contenido nacional", adjudicándose contratos a empresas extranjeras siempre que ellas compren los bienes o servicios a empresas nacionales; b) "márgenes de preferencia de precios", donde el Estado acepta ofertas de empresas locales por sobre las de proveedores extranjeros, en tanto en cuanto la diferencia de precio no supere un específico margen preestablecido. Fuente: BID 2015, pág. 354.

<sup>23</sup> Ley Orgánica de Economía Popular y Solidaria (LOEPS) Ley O, Registro Oficial 444 publicado el 10 de mayo de 2011, art. 1 define a «la EPS como una forma de organización económica en la que sus integrantes, ya sea individual y colectivamente, organizan y desarrollan procesos de producción, intercambio, comercialización, financiamiento y consumo de bienes y servicios mediante relaciones basadas en la solidaridad, cooperación y reciprocidad, situando al ser humano como sujeto y fin de su actividad». <http://www.seps.gob.ec/noticia?que-es-la-economia-popular-y-solidaria-eps->.

de escala o tecnología y capacidades humanas, por razones de seguridad nacional, entre otras. Se considera por tanto que la aplicación de prácticas discriminatorias debe ser considerada con cautela pero integralmente respecto de la situación específica de desarrollo de un país, la cual a su vez determina su capacidad de provisión o no de bienes, su necesidad de desarrollo industrial y de limitar la dependencia ante mercados extranjeros, los precios, condiciones y efectos que a nivel nacional en variados ámbitos se da por la adquisición de los bienes que la población y el Estado requieren para su funcionamiento.

#### 4.1.1. Compras públicas en América Latina

Conforme el BID, la influencia de los mercados comunes y convenios internacionales en América Latina ha sido limitada, así como los modelos y acuerdos de reglamentación antes indicados, sin embargo se refieren iniciativas como las del Mercosur<sup>24</sup> y CAFTA-RD<sup>25</sup> (BID, 2015, pág. 352 y 353).

La mayor influencia en el sistema de compras públicas en la región sería el factor de la tradición jurídica, dado que:

«En muchos países rigen los principios del derecho napoleónico o romano, conforme a los cuales se siguen estrictamente las normas codificadas y los procedimientos formales. Las compras y contrataciones entre el sector privado y el Estado se consideran contratos públicos regidos por el derecho administrativo que están sujetos a procesos judiciales especiales (...) por ende, hacen hincapié en el legalismo, el control y las formalidades procedimentales por oposición a la toma discrecional de decisiones, la eficiencia económica, la gestión de riesgos y los objetivos comerciales (...) Además, la aversión al riesgo es una característica importante de los sistemas de compras y contrataciones latinoamericanos, que provoca un rigor excesivo en la aplicación de normas que limita la competencia y eleva los costos de hacer negocios con el Gobierno» (BID, 2015, pág. 356 y 357).

---

<sup>24</sup> Mercado Común del Sur: proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión <http://www.mercosur.int/innovaportal/v/3862/4/innova.front/en-pocas-palabras>.

<sup>25</sup> Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos: es el primer acuerdo de libre comercio celebrado entre Estados Unidos y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (BID, 2015).

Luego del marco jurídico, un segundo factor determinante sería la implementación de las TIC que han modernizado los sistemas, elevando la transparencia y la participación del control social directo, incrementado la eficiencia de los distintos mecanismos de licitaciones públicas, y generado importantes ahorros e información agregada en sólidas bases de datos para la evaluación y seguimiento de resultados; en la actualidad, según estimaciones «aproximadamente el 70% de la contratación pública se difunde a través de Internet» (BID, 2015, pág. 357); «Las herramientas incluyen portales transaccionales para dar soporte a las subastas inversas y los catálogos electrónicos, así como también a planes de compra y contratación en línea y registros de proveedores» (BID, 2015, pág. 351).

Entre las principales ventajas de los sistemas de información de las adquisiciones gubernamentales, se encuentran: a) la información es grabada por el usuario por tanto se mantiene un registro de los servidores responsables y acciones realizadas, permitiendo el seguimiento a irregularidades; b) mantiene datos sobre aspectos financieros de las adquisiciones (lo que se considera coadyuva a sistematizar información y consolidarla para la toma de decisiones de política pública); c) registra criterios utilizados en las adquisiciones, frecuencias y razones para el uso de excepciones a los procedimientos competitivos; d) número de quejas administrativas y mecanismos de recurso; y, e) número y tipos de controles llevados a cabo en materia de contratación e irregularidades detectadas y las sanciones aplicadas (OCDE, 2007, pág. 90).

Finalmente, se señala como tercer elemento a la presión del sector privado que lo ejerce a través de sus distintas organizaciones y mecanismos que «han impulsado la simplificación de los marcos jurídicos y la reducción de los procedimientos que generan una excesiva cantidad de trámites burocráticos, afectando los costos de transacción» (BID, 2015, pág. 358).

BID recomienda que América Latina realice reformas que traten «de abordar la cultura de control formalista, la multiplicidad de regulaciones y la carga excesiva de procedimientos (...) las reformas también deben estar orientadas a promover la coordinación entre las entidades y permitir que las agencias rectoras de compras y contrataciones supervisen los sistemas y mejoren su alineación con los objetivos estratégicos nacionales» (BID, 2015, pág. 358), es decir, dándose énfasis en el cumplimiento de los objetivos a través de la compra pública.

#### 4.2. Contratación pública

Según la definición de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico<sup>26</sup> (OCDE) se entiende por contratación pública<sup>27</sup> «la compra de bienes y servicios por parte de los gobiernos y las empresas estatales. Abarca una secuencia de actividades relacionadas empezando con la evaluación de las necesidades, adjudicación de contratos, su gestión y el pago final», (OCDE, 2007, pág. 157 glosario). En nuestro país esta definición por parte de la Secretaría Nacional de la Administración Pública (SNAP) es más específica enfatizando en la diferencia entre bienes y servicios, e indica:

«Se refiere a todo procedimiento concerniente a la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras públicas o prestación de servicios incluidos los de consultoría. Se entenderá que cuando el contrato implique la fabricación, manufactura o producción de bienes muebles, el procedimiento será de adquisición de bienes. Se incluyen también dentro de la contratación de bienes a los de arrendamiento mercantil con opción de compra» (SNAP, 2016).

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la contratación pública nace y se visualiza, básica y tradicionalmente, como un conjunto de procedimientos para regular la selección de proveedores de bienes y servicios y promover la transparencia de estos procesos, lo que a menudo la volvía "compleja y gravosa" (BID, 2015, pág. 351), sin embargo, al ampliarse su alcance: enlazándola con otros sistemas gubernamentales y condiciones de mercado; incorporando el uso de las TIC en el desarrollo de herramientas y sistemas sofisticados para su administración; la creciente participación de la sociedad y los diferentes actores de los procesos en su observación y seguimiento; los requerimientos de los Estados para abastecerse de bienes y servicios cada vez más complejos; la búsqueda del trato justo y en igualdad de condiciones; y, las iniciativas regionales y mundiales para fomento del comercio a nivel mundial; convergen en lo que

---

<sup>26</sup> OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, fundada en 1961, agrupa a 34 países miembros y su misión es "promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo", "ofrece un foro donde los gobiernos puedan trabajar conjuntamente para compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas comunes" <http://www.oecd.org>.

<sup>27</sup> En el presente trabajo se denomina indistintamente "contratación pública" y "compras públicas" por corresponder a la misma definición.

el BID indica como una evolución del papel que desempeña la compra y la contratación pública (BID, 2015, pág. 348 y 351)<sup>28</sup>, donde:

«En general, las reformas están orientadas a elevar la eficiencia de los sistemas y procedimientos de compras y contrataciones, garantizar la transparencia del proceso de adjudicación y elevar el nivel de competitividad y de ahorro mediante la compra y contratación pública electrónica. Asimismo, la compra y contratación está comenzando a cumplir una función en el diseño de políticas públicas, económicas, sociales y medioambientales, que mejorarán el bienestar de los ciudadanos» (BID, 2015, pág. 348).

#### 4.3. Consideraciones respecto a las compras públicas

Las definiciones de compras públicas presentadas dan cuenta de la complejidad que este instrumento de política pública tiene, por ello en esta sección se busca presentar algunas consideraciones relevantes desde la visión de esta investigación: los objetivos institucionales en relación con las compras públicas, áreas grises de las compras públicas y transparencia de las compras públicas con dos mecanismos relacionados que son la publicación de la información y la incorporación de la sociedad al control.

##### 4.3.1. Compras públicas con visión de objetivos

Uno de los riesgos de integridad para las compras públicas, identificados, es que **las adquisiciones desde las unidades requirentes no se encuentren alineadas con la toma de decisiones de la inversión global**, pudiendo ser, entre otras razones, **porque los requisitos de la adquisición no estén definidos adecuada u objetivamente** (OCDE, 2007, pág. 21). En línea con ello, Transparencia Internacional en su Manual de 2006 sobre Lucha contra la corrupción en la contratación pública (Transparency International, 2006,<sup>29</sup> citado por OCDE, 2007, pág. 23), establece ejemplos de formas habituales de corrupción durante el proceso de evaluación de necesidades de la

---

28

[https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion\\_financiera\\_publica\\_en\\_America\\_Latina\\_la\\_clave\\_de\\_la\\_eficiencia\\_y\\_la\\_transparencia.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion_financiera_publica_en_America_Latina_la_clave_de_la_eficiencia_y_la_transparencia.pdf?sequence=1)

<sup>29</sup> 2006 Handbook on Curbing Corruption in Public Procurement, Transparency International

contratación pública, entre las que se destaca: la inversión o compra es innecesaria puesto que la demanda es creada para que un oferente específico provea pero la compra es de poco o ningún valor para la sociedad y/o la inversión es económicamente injustificada. Es evidente entonces la existencia a nivel mundial de compras realizadas por entidades gubernamentales sin que ellas guarden concordancia con sus objetivos institucionales.

Concluye la OCDE: «Si se utiliza la contratación pública para apoyar los objetivos nacionales (por ejemplo, la industria local, el empleo de grupos específicos, etc.) sin la necesaria transparencia en el proceso de adquisición, esto puede también conducir posiblemente a la corrupción» (OCDE, 2007, pág. 23). Es decir, la alineación *per se* de las compras públicas a los objetivos, nacionales e institucionales, no elimina el riesgo de su indebido uso.

Frente a esto el BID sugiere el cambio que debería darse para lograr modernizar la compra pública: pasar desde el enfoque central de los servidores responsables de las contrataciones de garantizar el cumplimiento de las normas y procesos pertinentes hacia un «mayor grado de discrecionalidad administrativa y de procedimiento, como un **enfoque estratégico basado en el conocimiento para definir las necesidades del Gobierno** y sus estrategias de contratación; la gestión del procesamiento de las licitaciones; la evaluación de los riesgos del proyecto; y el uso apropiado de la tecnología para reforzar una gobernanza eficaz y transparente» (Schapper y Veiga Malta, 2011, citado por BID, 2015, pág. 356), habiéndose resaltado en negrilla un elemento fundamental: la comprensión, por parte de los servidores que participan de la gestión de la compra pública, de los objetivos gubernamentales e institucionales primigenios y superiores que sustentan la adquisición, de tal forma que ésta se encuentre alineada a estos objetivos.

Complementariamente, BID indica que para realizar compras públicas el presupuesto es su base, como uno de los elementos de la gestión pública financiera, así, el presupuesto «**Garantiza que los objetivos generales de las políticas** se traduzcan en dotaciones presupuestarias, en función de las condiciones económicas previstas y las prioridades de gasto de los diversos sectores, organizaciones y programas» (negrilla propia) (Andrews, 2014 citado por BID, 2015, pág. 349); sobre la misma pauta indica que «Las prácticas eficientes de compra y contratación pública deberían contribuir a una sana gestión del gasto permitiendo que los organismos gasten de acuerdo con las asignaciones presupuestarias» (BID, 2015, pág. 349), es decir, que **el gasto del**

**presupuesto a través de la contratación pública responde fielmente a la concesión específica de fondos para lograr los objetivos de las políticas** asignadas a las respectivas entidades, ratificándose lo señalado en el párrafo precedente.

Así, las compras públicas con visión de objetivos parten de la fijación de un presupuesto inicial, mismo que se construye en nuestro país sobre la base del Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos del Sector Público que a través de códigos determina el tipo de gasto. Para efectos de este trabajo se analizó los conceptos aplicables al primer y segundo dígito, concluyéndose que para el cumplimiento de objetivos de la EP se debería considerar a priori aquellos cuyos primero y segundo dígitos son los siguientes, conforme sus respectivas descripciones:

**Tabla 2: Partidas presupuestarias aplicables**

Código		Nombre	Descripción
1ro.	2do.		
5	3	Gastos corrientes: bienes y servicios de consumo	Comprende los gastos necesarios para el cumplimiento de las funciones y actividades de las entidades del sector público.
6	3	Gastos de producción: bienes y servicios para la producción	Comprenden los gastos incurridos en las etapas del proceso productivo o <b>giro del negocio de las empresas públicas</b> .
7	3	Gastos de inversión: bienes y servicios para inversión	Comprenden los gastos en adquisición de bienes y servicios necesarios para la ejecución de programas sociales o <b>proyectos</b> de obra pública.
7	5	Gastos de inversión: obras públicas	Comprenden los gastos para las construcciones públicas de beneficio local, regional o nacional contratadas con terceras personas. Se incluyen las reparaciones y adecuaciones de tipo estructural.
8	4	Gastos de capital: bienes de larga duración	Comprende la adquisición de bienes muebles, inmuebles e intangibles, que se incorporan a la propiedad pública. Se incluyen los gastos que permiten prolongar la vida útil de los activos, mejorar su rendimiento o reconstruirlos.

Fuente y elaboración: Subsecretaría de Presupuesto / Dirección Nacional de

Consistencia Presupuestaria

Análisis de aplicabilidad: Propio



#### 4.3.2. Áreas grises de las compras públicas

En el Foro realizado por la OCDE en 2004<sup>30</sup> (OCDE, 2007, pág. 10 y 11) los países llamaron a una especial atención a las denominadas "áreas grises", que son «excepciones a los procedimientos competitivos (...), vulnerables a la mala administración y la corrupción potencialmente debido a la competencia limitada» (OCDE, 2007, pág. 12), se caracterizan entonces por tener menos requisitos de transparencia y por tanto mayor vulnerabilidad a la corrupción, particularmente en las fases de evaluación de necesidades para la gestión de contratos, el pago y las excepciones a los procedimientos competitivos dado por circunstancias especiales como los contratos de urgencia extrema y de poco valor.

Las excepciones a los procesos competitivos identificados por esta organización están dados por varios motivos: la naturaleza específica del contrato respecto de lo que se desee adquirir traduciéndose en una falta de verdadera competencia en el mercado; bajo valor del contrato<sup>31</sup>; productos básicos (por ejemplo, productos que se comercializan en el mismo precio); circunstancias excepcionales tales como la extrema urgencia (imprevisible y fuera del control del poder adjudicador); y, confidencialidad de la adquisición al proteger los intereses del Estado, como la seguridad nacional y otros intereses públicos (OCDE, 2007, pág. 45). Este último caso, **"otros intereses públicos"**, es el que se aplicaría en muchos casos a las empresas públicas conforme se detalla más adelante en el marco normativo aplicable a las compras públicas para empresas públicas, **en el denominado "régimen especial"**.

Para la OCDE, ésta limitada competencia no implica en sí misma menor transparencia, así, las áreas o zonas grises son enfrentadas por los países de diversas formas buscando garantizar la integridad, incorporando por ejemplo otros requisitos tales como información anticipada al anuncio de adjudicación y aplicación de técnicas de gestión de riesgos; complementariamente se tienen otras vías de control posterior como la rendición de cuentas y control de gestión diaria a los servidores públicos a través de los sistemas (OCDE, 2007, pág. 12).

---

<sup>30</sup> OECD Global Forum on Governance: Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement, 2004

<sup>31</sup> En el caso de Ecuador estos procesos serían los denominados de ínfima cuantía, que al año 2016 son aquellos de valor inferior a USD 5.967,02, fuente [www.sercop.gob.ec](http://www.sercop.gob.ec).

### 4.3.3. Transparencia de las compras públicas

Se afirma que «la corrupción prospera en secreto» (OCDE, 2007, pág. 10), por ello se ha señalado previamente la figura de la transparencia en las compras públicas, profundizándose en el planteamiento contra la corrupción:

«Transparencia y rendición de cuentas han sido reconocidos como condiciones clave para promover la integridad y prevenir la corrupción en la contratación pública. Sin embargo, deben equilibrarse con otros buenos imperativos como asegurar una gestión eficiente de los recursos públicos - "eficiencia administrativa" - o proporcionar garantías para la competencia leal. Con el fin de garantizar valor por precio, el reto para los tomadores de decisiones es definir un grado adecuado de transparencia y rendición de cuentas para reducir los riesgos para la integridad en la contratación pública mientras se persiguen otros objetivos de la contratación pública» (OCDE, 2007, pág. 10 y 11)<sup>32</sup>.

Estas condiciones claves, transparencia y rendición de cuentas, a su vez requieren que sean equilibradas por los gobiernos frente, entre otros elementos, a la buscada igualdad de oportunidades para los oferentes y la eficiencia en los procesos de contratación dado que:

«La transparencia en la contratación pública tiene un coste inmediato, tanto para el gobierno y los ofertantes (...) Por lo tanto, la unidad de transparencia debe ser atemperada por hacer transparente lo que permite de forma satisfactoria el control de la corrupción. Si el nivel de transparencia se define adecuadamente, los beneficios serán mayores que los costos, especialmente cuando se compara el costo inicial de transparencia con las posibles consecuencias negativas de la corrupción en el uso de fondos públicos relacionados con la contratación y, posiblemente, en la confianza pública» (OCDE, 2007, pág. 11 y 12).

---

<sup>32</sup> Valor de precio: precio de un producto es la cantidad de dinero que pagamos por él, valor es el beneficio o la utilidad que obtenemos si adquirimos ese producto.

Afirma esta organización internacional que la transparencia podría ser considerada un bien público<sup>33</sup> y su nivel depende de la apertura que cada país otorgue al procedimiento de adjudicación, considerando variables como la sensibilidad de la información y la especificidad y el valor de la compra pública (OCDE, 2007, pág. 29). Esta apertura define a su vez la mayor o menor aplicación de dos mecanismos que se amplían a continuación:

i) Publicación de la información

Dar a conocer la información de manera consistente y oportuna<sup>34</sup> puede tener efectos negativos como la identificación temprana de competidores, contacto con ellos y oportunidades de confabulación, por ello la definición cuidadosa de la información que puede, y debe, ser revelada, el momento de publicarla o los usuarios que deben acceder a ella, es vital para que la publicación de la información efectivamente aporte a la transparencia de la contratación pública (OCDE, 2007, pág. 12).

La recomendación de hacer pública la información de las compras públicas es de vital importancia para esta investigación puesto que lo que la hace posible es precisamente la posibilidad de que cualquier ciudadano acceda a determinada información sobre los procesos de adquisiciones que han realizado las instituciones del Estado, en el presente caso la Empresa Pública Yachay EP, a través del portal.

ii) Incorporación de la sociedad al control

Los actores de las compras públicas son diversos: compradores, oferentes, público en general, beneficiarios directos e indirectos de las adquisiciones, servidores que ejecutan el proceso de compra, grupos de interés específico, etc., y su nivel de involucramiento va en aumento, accediendo no solo a la información sino tomando una participación más activa; en algunos países se «han introducido mecanismos directos de control social mediante la participación de las partes interesadas - representantes no sólo del sector privado sino también a los usuarios finales, la sociedad civil, los medios de comunicación o el público en general - en el control de la integridad del proceso de contratación pública» (OCDE, 2007, pág. 14).

---

<sup>33</sup> Definición económica de bien público: Bien que está disponible a todos y cuyo uso por una persona no substraer del uso a otros. Elinor Ostrom, en Stiglitz, Joseph E.: La economía del sector público, Ed. Antoni Bosch Editor, 2003. ISBN 84-95348-05-5, [https://es.wikipedia.org/wiki/Bien\\_p%C3%BAblico#cite\\_note-3](https://es.wikipedia.org/wiki/Bien_p%C3%BAblico#cite_note-3).

<sup>34</sup> Por ejemplo la apertura previa y pública a propuestas de varios oferentes.

Este trabajo investigativo se considera un aporte a este "control social directo"<sup>35</sup>, (OCDE, 2007, pág. 117), donde la participación de las partes interesadas en el control de la integridad en la contratación pública, incluyendo la sociedad civil a través de un estudio académico como un simple observador, tiene por objeto garantizar la integridad y transparencia en la contratación.

#### 4.4. Sistema de compras públicas en el Ecuador

A fin de contextualizar la existencia de un sistema de compras públicas en nuestro país, con el marco dado en los párrafos previos respecto de su definición, las consideraciones de alineación de objetivos, áreas grises de las compras públicas y la transparencia con los mecanismos de publicación de la información e incorporación de la sociedad al control, así como la relevancia que han adquirido a nivel mundial y de América Latina las adquisiciones que realiza el Estado, se hace pertinente exponer la situación del Ecuador antes de la creación en el año 2007 del Sistema Nacional de Compras Públicas (SNCP) que se concluye del Reporte de Competitividad Global 2006-2007 del Foro Económico Mundial<sup>36</sup> (OCDE, 2007, pág. 121), realizado sobre 125 países respecto de pagos irregulares en contratos públicos<sup>37</sup>, donde Ecuador se ubica en el puesto 95, con una calificación de 2/7, siendo asignado el puntaje de 1 si se considera un hecho común y 7 si se considera que nunca ocurre, es decir, en nuestro país nos encontramos muy cerca de considerar a pagos irregulares en contratos públicos como un "hecho común".

Este evidente entorno explica el segundo considerando el Decreto Ejecutivo 258 de creación del SNCP, que indica:

«(...) es necesario impulsar una revolución ética de combate frontal a la corrupción, para lo cual se requiere crear un Sistema Nacional de Compras Públicas, que transparente los procesos de contratación pública; y, que además sea abierto a la producción nacional, incida en la generación de

---

<sup>35</sup> Control social directo: «La participación de las partes interesadas - representantes no sólo del sector privado sino también a los usuarios finales, la sociedad civil, los medios de comunicación o el público en general - en el control de la integridad del proceso de contratación pública». OCDE 2007, pág. 157 glosario.

<sup>36</sup> World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2006, The Global Competitiveness Report 2006-2007, Creating an Improved Business Environment (2006).

<sup>37</sup> Pregunta realizada: En su sector, ¿cómo sería su estimación común respecto de que las empresas hacen pagos y sobornos adicionales sin papeles relacionados con la adjudicación de contratos públicos (proyectos de inversión) (1 = común, 7 = nunca ocurre)?

empleo y fomento y asegure la participación efectiva de micro, pequeñas y medianas empresas» (SNCP, 2007, segundo considerando).

Sobre esta base se crea el SNCP con los siguientes objetivos principales: transparencia, fomento de la producción nacional, participación inclusiva, control social y eficiencia y modernización de la gestión (SNCP, 2007, art. 1); por ello permite apalancar la implementación de las políticas públicas en el poder del Estado ecuatoriano como uno de los mayores compradores de bienes, obras y servicios. Conforme la norma, 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» (Losncp, 2008, art. 7).

La Losncp, define al Sercop, como el «órgano técnico rector de la Contratación Pública» (Losncp, 2008, art. 6); es una entidad autónoma e independiente que opera como administrador y viabilizador de todas las compras públicas gubernamentales, es por tanto el órgano rector de la contratación pública con objetivos primordiales de exigir y velar por el cumplimiento de los objetivos prioritarios del SNCP, así como promover y ejecutar la política de contratación pública. Su misión es ser: «la organización que lidera y regula la gestión transparente y efectiva del servicio de contratación pública, constituyéndose en un instrumento de política pública, dinamizando el desarrollo económico y social del país» (Sercop, 2016).

El Sercop en los ejercicios fiscales 2010 a 2015 ha administrado compras realizadas por el sector público por un valor total de USD 53.218,27 millones, el 30,5% del Presupuesto General del Estado y el 9,84% del Producto Interno Bruto (Sercop, 2016):

**Tabla 3: Compras públicas respecto del PGE y PIB**

<b>Año</b>	<b>Contratación Pública USD millones</b>	<b>Presupuesto General del Estado inicial USD millones</b>	<b>PIB Nominal USD millones</b>	<b>% CP respecto PGE</b>	<b>% CP respecto PIB</b>
2010	7,053.17	21,282.00	69,555.37	33.14%	10.14%
2011	9,857.37	23,950.00	79,276.66	41.16%	12.43%
2012	9,887.51	26,109.00	87,623.41	37.87%	11.28%
2013	10,842.83	32,366.00	94,472.68	33.50%	11.48%

<b>Año</b>	<b>Contratación Pública USD millones</b>	<b>Presupuesto General del Estado inicial USD millones</b>	<b>PIB Nominal USD millones</b>	<b>% CP respecto PGE</b>	<b>% CP respecto PIB</b>
2014	8,197.63	34,300.64	101,094.16	23.90%	8.11%
2015	7,379.76	36,317.12	108,625.54	20.32%	6.79%

Fuente: Sercop

Elaboración: Sercop y adaptación propia

#### 4.4.1. Portal de compras públicas

La introducción de las TIC para la ejecución de las compras públicas ha sido un elemento fundamental para su mejora a nivel mundial. En el caso de Ecuador estas compras han sido administradas a través de la plataforma denominada portal de compras públicas, que es definido como el «sistema informático oficial de contratación pública del Estado ecuatoriano» (Losncp, 2008, art. 6 num. 25), fuente primaria de la información de este trabajo y que la hemos denominado "portal", administrado por el Sercop.

El portal registra, de forma general, la siguiente información: detalle de los usuarios responsables del uso del sistema (adquirentes y oferentes) y acciones realizadas por cada uno durante los procesos de contratación permitiendo realizar su seguimiento; información sobre los tiempos requeridos para cada paso del proceso de contratación así como los documentos de respaldo que los sustentan; datos sobre valores de las compras, a nivel desagregado por ítem adquirido; criterios de evaluación técnica y económica utilizados para cada proceso y detallados también en las especificaciones técnicas, términos de referencia (TDR) y pliegos<sup>38</sup> de contratación respectivos y estadísticas generales de los procesos a nivel macro para la ciudadanía en general (Sercop, 2016).

#### 4.4.2. Fases de las compras públicas

Los procedimientos de compras públicas en nuestro país<sup>39</sup> visualizan, a través de la Losncp y su reglamento, las siguientes fases:

---

<sup>38</sup> Pliegos: documentos precontractuales elaborados y aprobados para cada procedimiento, que se sujetarán a los modelos establecidos por el Servicio Nacional de Contratación Pública (Losncp, 2008, art. 6 num. 24).

<sup>39</sup> Las fases de las compras públicas se agrupan internacionalmente en tres etapas: planificación, selección y gestión de contratos (BID 2015 pág. 347).

a) fase preparatoria: donde **se consideran los objetivos institucionales**, y la planificación estratégica para determinar la necesidad de la contratación, lo que se debe comprar, así como las condiciones técnicas, económicas y legales que deben cumplirse para que satisfaga la necesidad. En esta etapa la entidad contratante **elabora las especificaciones técnicas y/o términos de referencia**, estudios económicos y presupuesto referencial, y establece todas las condiciones necesarias sobre las cuales se elaborará el pliego<sup>40</sup> del proceso y posterior resolución de inicio u autorización por parte de la máxima autoridad de la entidad contratante;

b) fase pre contractual: la entidad contratante procede con la publicación del proceso a través del portal y posteriormente existirá una interrelación entre los proveedores y adquirentes en etapas de aplicación general: preguntas sobre el proceso, respuestas y aclaraciones, entrega de ofertas, apertura de ofertas, solicitud de convalidación de errores, entrega se convalidaciones, evaluación y calificación de ofertas, negociación y adjudicación del contrato;

c) fase contractual: corresponde a la elaboración y suscripción del contrato previa entrega de garantías establecidas, y,

d) fase de ejecución: inicia la ejecución del contrato en sí mismo bajo la supervisión y control del denominado “administrador del contrato”, quien debe precautelar el cabal y oportuno cumplimiento de las obligaciones contraídas, plazos, multas y todas las acciones necesarias para este efecto. Dentro de esta última fase se distingue una sub fase: evaluación, que es donde se debe verificar el cumplimiento de los mantenimientos, ejecuciones de garantías técnicas y desarrollo de exámenes especiales y auditorías que establezcan los órganos de control (Contraloría General del Estado y unidades de auditoría interna institucionales) (Losncp, 2008, arts. 6, 14, 36, 49 y 102) (Reglamento Losncp, 2009, art. 13 num. 12).

Estas fases se reflejan en el portal a través de su clasificación, para cada proceso de adquisición, a través de la asignación de un “estado” en el cual se encuentra el procedimiento de compra pública a la fecha de consulta en la web, siendo los posibles estados los siguientes, ordenados conforme la sucesión cronológica general de cualquier procedimiento de compra pública:

---

<sup>40</sup> Pliego: es el documento mediante el cual la entidad contratante establece las condiciones técnicas, económicas y legales del bien, obra o servicio que requerimos contratar así como todas aquellas obligaciones y responsabilidades que deben cumplir tanto el proveedor como la entidad del Estado.

**Tabla 4: Estados de los procesos de compras públicas en el portal**

<b>Estado</b>	<b>Pertinencia de análisis</b>
Cancelado	No
Calificación de Participantes	No
Desierta	No
Por Adjudicar	No
Adjudicada	Si
Adjudicado - Registro de Contratos	Si
Ejecución de Contrato	Si
En Recepción	Si
Finalizada	Si
Terminado Unilateralmente	No
Finalizado por mutuo acuerdo	No

Fuente: Sercop

Elaboración: Propia

Para cada estado se ha definido la pertinencia de consideración dentro del análisis, así, si el proceso se encuentra en etapas previas a la adjudicación, que en sí misma es la que inicia la generación de obligaciones entre las partes, así como las terminaciones unilaterales o finalización por mutuo acuerdo, que implica que no se pudo cumplir la totalidad de la adquisición, serán estados no considerados para el análisis, centrándonos por tanto en aquellos procesos con estados: adjudicada, adjudicado-registro de contratos, ejecución de contrato, recepción y finalizada.

#### 4.4.3. Tipología de procedimientos de compras públicas

Las compras públicas en el Ecuador se realizan utilizando distintos tipos de procedimientos normados pertinentemente; en el portal de compras públicas, en la herramienta de búsqueda disponible al público (anexo 2), se presentan los procedimientos agrupados por las siguientes tipologías, y en cada caso se ampliará información básica, considerando la relevante para efectos del análisis de este trabajo:



a) Procedimientos de régimen común

a.1) Para bienes normalizados<sup>41</sup> son los procedimientos dinámicos: catálogo electrónico y subasta inversa electrónica.

- Compras por catálogo: para realizar adquisiciones por este mecanismo previamente el Sercop celebra convenios marcos con proveedores seleccionados, cuya información de productos alimenta un catálogo electrónico con el cual se ofertan los bienes y servicios normalizados que son contratados de manera directa por las entidades (Losncp, 2008, art. 43).
- Subasta inversa: se aplica en las compras de bienes y servicios normalizados que no consten en el catálogo electrónico, se encuentren dentro de determinados montos de adquisición y en ellas los proveedores de bienes y servicios equivalentes pujan hacia la baja el precio ofertado a través del portal (Losncp, 2008, art. 47).

a.2) Para bienes y servicios no normalizados son los procedimientos de: menor cuantía, cotización y licitación.

- Menor cuantía: se da de dos maneras, dependiendo el bien a adquirirse y su monto, puede ser contratación directa para lo cual se contará con al menos tres proformas, o a través de la adjudicación a un proveedor registrado en el Registro Único de Proveedores, RUP<sup>42</sup>, escogido por sorteo público de entre los interesados en participar (Losncp, 2008, art. 51).
- Cotización: aplica para montos de contrataciones menores a la licitación, y en él se invita a presentar ofertas a todos los proveedores inscritos en el RUP (Losncp, 2008, art. 50).
- Licitación: es un proceso aplicado al superar cierto monto de contratación y que no hubiese sido posible concretar la adquisición a través de las dos tipologías antes indicadas, y se basa en la publicación de la convocatoria a través del portal para el conocimiento de todos los posibles oferentes, etapas de aclaraciones,

---

<sup>41</sup> Bienes normalizados: «objeto de contratación cuyas características o especificaciones técnicas se hallen homologados y catalogados» (Losncp, 2008, art. 6 num. 2).

<sup>42</sup> Registro Único de Proveedores (RUP): «Es la Base de Datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, habilitados para participar en los procedimientos establecidos en esta Ley. Su administración está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública y se lo requiere para poder contratar con las Entidades Contratantes» (Losncp, 2008, pág. art. 6 num. 29).

observaciones y respuestas, análisis de ofertas, informes de evaluación, adjudicación y notificación (Losncp, 2008, art. 48).

#### b) Adquisiciones por ínfima cuantía

Se aplica a montos muy bajos de contratación, y opera de forma directa con un proveedor seleccionado por la entidad contratante (Losncp, 2008, art. 52.1), al año 2016 son aquellas de valor inferior a USD 5.967,02<sup>43</sup>. No se consideran en el análisis por su poca relevancia para el cumplimiento de los objetivos de la EP, así, del total de aprox. USD 320 millones de compras reportadas en el portal por Yachay correspondientes al periodo 2013-2015 a ínfima cuantía corresponde apenas USD 1,29 millones, el 0,4%. En el anexo 3 se presenta un resumen de los bienes y servicios habitualmente adquiridos bajo esta figura y que aportan principalmente a equipos y muebles, mantenimiento, eventos y alimentación, capacitación del personal y publicidad y rotulación.

#### c) Procedimientos especiales

Dentro de esta tipología se encuentran los procedimientos: contrato integral por precio fijo, contrataciones en situaciones de emergencia, compra de bienes inmuebles, arrendamiento de bienes inmuebles, ferias inclusivas, seguros, arrendamiento de bienes muebles. De estos procedimientos el de situaciones de emergencia en el portal se despliega como opción independiente por lo que se amplía posteriormente, los otros son claros en su concepto por su propia denominación, excepto “feria inclusiva”: «es un evento donde se acuden los adquirentes para presentar sus demandas de bienes y servicios ante artesanos y Mipymes para que se constituyan en sus proveedores» (Losncp, 2008, art. 6 num. 13).

#### d) Procedimientos de régimen especial

Es una normativa específica que aplica, en resumen, para las adquisiciones de: fármacos, calificadas como necesarias para la seguridad del Estado, de comunicación social para informar acciones del gobierno, asesoría o patrocinio jurídico, obra artística, literaria o científica, repuestos o accesorios que no estén en el portal, correo internacional y transporte interno de correo, específicas contrataciones del Banco Central, las que celebran las instituciones del sistema financiero y de seguros,

---

<sup>43</sup> Fuente [www.secop.gob.ec](http://www.secop.gob.ec)

determinada subsidiarias, sociedades e instituciones exclusivamente para actividades específicas en sectores estratégicos, y para las empresas públicas o empresas mixtas o sus subsidiarias aplicándose únicamente para el giro específico del negocio y en cuanto al giro común se aplicará el régimen común previsto en esta Ley (Losncp, 2008, art. 2). Por la importancia de este régimen para las EP se amplía en el acápite referente al “marco normativo para compras públicas por empresas públicas”.

e) Emergencias:

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 (Losncp, 2008, art. 6 num. 31). Yachay EP no ha realizado compras bajo régimen de emergencia durante el periodo de análisis.

#### 4.5. Marco normativo para compras públicas por empresas públicas

La CRE<sup>44</sup> indica que la compra pública tiene entre sus objetivos específicos «El financiamiento de servicios, inversión y bienes públicos» (CRE, 2008, art. 285), lo cual se enlaza con: «La inversión pública se dirigirá a cumplir los objetivos del régimen de desarrollo que la Constitución consagra, y se enmarcará en los planes de desarrollo nacional y locales, y en los correspondientes planes de inversión» (CRE, 2008, art. 339, tercer inciso). Es decir, **las compras públicas deben guardar relación con los objetivos nacionales y las políticas públicas**, en línea con lo dispuesto por el Copfp sobre la política fiscal pues ésta «propenderá al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y de los objetivos del SINFIP»<sup>45</sup> (Copfp, 2010, art. 85).

Por otra parte, la CRE establece los criterios que deben observar las compras públicas, a saber: «eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social» (CRE, 2008, art. 288), en línea con la Losncp que dictamina que se observarán los principios de: «legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional»

---

<sup>44</sup> Para contextualizar, se ubica el título VI sobre el Régimen de desarrollo, capítulo IV sobre la soberanía económica, sección segunda sobre la política fiscal

<sup>45</sup> Sinfip: Sistema Nacional de Finanzas Públicas

(Losncp, 2008, art. 4), reflejando la importancia que a nivel de norma suprema se le da a la herramienta de las compras públicas, resaltándose concretamente la transparencia, un elemento que se repite en los dos cuerpos legales y cuya importancia a nivel mundial ya se ha mencionado previamente.

Este macro marco normativo aterriza en las EP cuando la Losncp, sobre su ámbito, estipula que aplica a: «5. Los Organismos y entidades creados por la Constitución o la Ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado. 6. Las personas jurídicas creadas por acto legislativo seccional para la prestación de servicios públicos» (Losncp, 2008, nums. 5 y 6), es decir se incluye a las empresas públicas.

Esta notabilidad que se le da a la compra pública a través de las empresas públicas en la Losncp y su reglamento se complementa con la LOEP que dedica el título V al sistema de contratación en las empresas públicas, y un capítulo específico, el primero, a las disposiciones generales, así, regula el sistema de contratación estableciéndose que «todo proceso de contratación de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría (...) que realicen las EP, estarán sujetos al Plan Nacional de Desarrollo con observancia del presupuesto nacional y empresarial (...)» (LOEP, 2009, art. 34), además de requerirse considerar, desde la óptica de análisis en este trabajo: a) el plan estratégico y plan anual de contrataciones deben estar aprobados; b) adquisiciones deben sujetarse a la Losncp y su reglamento; c) procurar adquirir productos de origen nacional (en la misma condición técnica y calidad de los importados); y, d) prevalece el régimen especial puesto que contratos o convenios suscritos (alianzas estratégicas, asociación, consorcios o similares), establecerán los procedimientos de contratación y su normativa aplicable. Hace una mención especial respecto a las adquisiciones declaradas emergentes para las cuales indica que requieren autorización previa y favorable del gerente general de la EP.

Finalmente esta Ley indica los controles a los que se sujetará la EP, a saber: Contraloría General del Estado (CGE), unidad de auditoría interna de la EP que ejecutará auditorías y exámenes especiales y al Consejo de Participación Ciudadana (LOEP, 2009, art. 47); siendo que la CGE dirigirá el sistema de control administrativo en las EP (interno y externo), el control externo sería mediante auditoría financiera realizada por empresas especializadas en cada industria o sector; y la EP contaría con una unidad de auditoría interna para el control previo y concurrente, lo que da cuenta de

la relevancia que se da al aspecto del control de los procesos de contratación realizados por las empresas públicas, incluso con la autonomía financiera, económica, administrativa y de gestión que la CRE les otorga (CRE, 2008, art. 315).

Conforme lo establece la LOEP, Yachay EP cuenta con reglamento para el funcionamiento de su directorio (LOEP, 2009, art. 9 num. 8), contemplando en el mismo el tema de los objetivos institucionales y las compras públicas dentro de las atribuciones de su órgano de dirección, por ejemplo: establecer las políticas y metas de la EP en concordancia con las políticas públicas, **aprobar los programas de inversión y reinversión que se consideren necesarias para el cumplimiento de los fines y objetivos empresariales**<sup>46</sup> así como el presupuesto general y evaluar su ejecución, autorizar las contrataciones de montos elevados<sup>47</sup>, y solicitar al Sercop que determine las contrataciones que correspondan al giro específico y al giro común del negocio (Directorio Yachay, 2013, art. 5), adicionalmente autoriza al gerente general «las contrataciones necesarias para llevar a cabo las inversiones que se consideren necesarias para el cumplimiento de los fines y objetivos empresariales que no superen el monto referencial de hasta cinco millones de dólares (...)» (Directorio Yachay, 2013, art. innumerado después del art. 5).

#### 4.5.1. Régimen especial y giro específico

La Losncp, regula una tipología de proceso de contratación en el art. 2 que puntualmente aplica a las EP: régimen especial<sup>48</sup>, utiliza criterios de "selectividad" y el numeral 8 del referido artículo indica:

«Los que celebren el Estado con entidades del sector público, éstas entre sí, o aquellas con **empresas públicas** (...) y las empresas entre sí. También los contratos que celebren las entidades del sector público o **empresas públicas** (...) con empresas en las que los Estados de la Comunidad Internacional participen en por lo menos el cincuenta (50%) por

---

<sup>46</sup> Cuando superen determinado monto, caso contrario aprueba el gerente general.

<sup>47</sup> Cuyo presupuesto referencial sea superior al 0,000015 del PGE.

<sup>48</sup> Aplica, en resumen, para las adquisiciones de: fármacos, calificadas como necesarias para la seguridad del Estado, de comunicación social para informar acciones del gobierno, asesoría o patrocinio jurídico, obra artística, literaria o científica, repuestos o accesorios que no estén en el portal, correo internacional y transporte interno de correo, específicas contrataciones del Banco Central, celebran las instituciones del sistema financiero y de seguros, determinadas subsidiarias, sociedades e instituciones exclusivamente para actividades específicas en sectores estratégicos.

ciento, o sus subsidiarias (...). El régimen especial previsto en este numeral para las **empresas públicas** (...) se aplicará únicamente para el **giro específico** del negocio; en cuanto al giro común se aplicará el régimen común previsto en esta Ley. La determinación de giro específico y común le corresponderá al Director General o la Directora del Servicio Nacional de Contratación Pública» (Losncp, 2008, art. 2) (negrilla propia).

El Reglamento de la Losncp por su parte indica, respecto a los procedimientos de este régimen especial, que:

«(...) observarán la normativa prevista en este capítulo. En el caso que en el presente régimen especial no se describa o detalle un procedimiento o acción concreta que sean indispensables realizar para la contratación de bienes, obras o servicios, se observará de forma supletoria los procedimientos o disposiciones establecidos en el régimen general de la ley, de este reglamento general o de la reglamentación específica que para el efecto dicte el Presidente de la República» (Reglamento Losncp, 2009, art. 68).

Es decir, no deja abierto este régimen a la discrecionalidad de la institución sino que establece expresamente las normas a seguirse, así como las supletorias o en su defecto eleva a un reglamento a dictar por parte de la máxima autoridad nacional, lo cual es lo pertinente dado que este régimen especial constituyó al 2015 el 36% del monto total de contratación pública (Sercop, 2016, pág. 10).

A efectos de aplicar el art. 2 de la Losncp, giro específico del negocio a través del régimen especial, la entidad competente emitió la Resolución nro. 051-2011 que establece las normas complementarias para la determinación del giro específico del negocio para las EP, básicamente dictamina el proceso para que formalicen el pedido de los bienes y servicios que son parte de su giro específico del negocio a fin de aplicar este régimen especial y obtener la autorización pertinente por parte de la entidad competente, Sercop (Giro negocio, 2012, art. 1).

En aplicación de los procedimientos del Sercop, conforme la Resolución nro. 027-09 del Incop<sup>49</sup> los procedimientos de contratación bajo régimen especial deben publicarse en el portal, por lo cual se contaría también con información sobre los procesos de contratación que hayan aplicado este régimen para efectos de este estudio.

Mediante comunicación oficial<sup>50</sup> el Director General del Sercop determinó la aplicabilidad de giro del negocio a las siguientes compras que realice la EP Yachay:

«a. Adquisición de libros, bases de datos y demás formas impresas o electrónicas de divulgación del conocimiento académico, científico, de tecnologías aplicadas y de innovación; b. Capacitación especializada en el ámbito científico, académico y de innovación; c. Servicios de consultoría especializada con consultores nacionales y extranjeros en diferentes disciplinas científicas, tecnológicas, relacionadas con las necesidades de la implementación de Yachay, y aquellas necesarias para el apoyo a emprendedores, innovadores o científicos; d. Servicios de organización de talleres y eventos para la transferencia, desarrollo, divulgación y propagación de tecnología y de conocimiento asociado a la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación; e. Adquisición de equipamiento e insumos relacionados con la investigación científica, desarrollo, adaptación, transferencia y desagregación de tecnología de innovación (CTi); f. Servicios de edición y publicación de material bibliográfico de tipo académico y científico; g. Adquisición de materiales de construcción para la ejecución de obras por administración directa en la Ciudad del Conocimiento; h. Administración y mantenimiento de edificios en la Ciudad del Conocimiento, cuya administración le corresponde a Yachay EP; e, i) Arrendamiento de espacios y locales en la Ciudad del Conocimiento, cuya administración le corresponde a Yachay» (Yachay, 2014, 11° considerando).

En junio de 2014 Yachay EP expide el “Instructivo que regula el procedimiento de adquisición de bienes y prestación de servicios, incluidos los de consultoría, por giro

---

<sup>49</sup> Incop: Instituto Nacional de Compras Públicas, actual Sercop, resolución publicada en el Registro Oficial 630 de 9 de julio de 2009.

<sup>50</sup> Oficio SERCOP DG-2014-0456-OF de 14 de abril de 2014.

específico de negocio de la empresa pública”<sup>51</sup>, delegando a los gerentes de las áreas requirentes la calificación de las contrataciones que se encuentren dentro del giro específico del negocio, aprobación del gasto y los pliegos y disposición del inicio del proceso correspondiente, previo el cumplimiento de los requisitos de ley (Yachay, 2014, art. 6), siendo por tanto ellos los responsables de verificar que dicha contratación esté en total alineación con los objetivos de la EP.

---

<sup>51</sup> El instructivo especifica que para actividades diferentes al giro específico, no se aplicará el instructivo y que el mismo no podrá “ser utilizado como mecanismo de elusión de los procedimientos de contratación previstos” en la Losncp. Adicionalmente indica que para bienes en catálogo electrónico así como adquisiciones de ínfima cuantía utilizará los mecanismos de la Losncp aunque correspondan al giro específico del negocio.



## **Capítulo V: Análisis de las compras públicas realizadas por Yachay EP**

El presente capítulo recoge las definiciones presentadas en los anteriores capítulos, para sustentar la selección de procesos representativos y variables de forma organizada por lo que incluye análisis previos de los procesos en general; posteriormente, y conforme la información publicada en el portal de compras públicas, se sistematiza para analizar, de forma específica de los procesos de adquisición pertinentes, la contribución de la compras públicas realizadas por Yachay EP a los objetivos de esta empresa, así como establecer otras interrelaciones que se consideran relevantes.

### **5.1. Análisis general de los procesos de adquisición**

El trabajo inicia con la revisión de todos los procesos publicados en el portal de compras públicas por parte de Yachay EP durante el periodo de análisis, desde la creación de Yachay EP con Decreto Ejecutivo 1457 hasta la finalización del último ejercicio fiscal precedente a la presentación del plan de tesis e inicio del trabajo respectivo, esto es del año 2013 al 2015, que suman 1 166 procesos con un presupuesto inicial<sup>52</sup> publicado en el portal de USD 470,36 millones. A estos procesos se les aplicó, durante la sistematización de la información, análisis generales para definir su idoneidad para ser objeto del análisis específico.

#### **5.1.1. Tipologías de procesos**

Los procesos publicados en el portal se despliegan de manera agrupada por las siguientes tipologías de procesos: i) régimen común, ii) adquisiciones por ínfima cuantía, iii) procedimientos especiales, iv) régimen especial, y v) emergencias.

La cantidad de procesos de adquisición de bienes y servicios realizados por Yachay EP, reportados en el portal durante el periodo de análisis se presentan en el siguiente detalle:

---

<sup>52</sup> El portal despliega en el detalle general de los procesos un presupuesto inicial referencial, que conforme la tipología de proceso puede disminuir y cuyo valor final adjudicado se ubica al interior de los documentos sustento de cada específico proceso de adquisición, y que será considerado posteriormente.

**Tabla 5: Procesos de compras públicas por tipología de 2013 a 2015**

Año	Ínfima cuantía	Régimen común	Régimen especial	Proced. especiales	Emergencia	Subtotal por año
2015	343	92	18	1	0	454
2014	194	181	36	5	0	416
2013	207	81	7	1	0	296
<b>Subtotal por tipología</b>	744	354	61	7	0	1166

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

a) Los procesos de ínfima cuantía no se consideran en el análisis de cumplimiento de objetivos por su poca representatividad, el 0,27% del total del presupuesto inicial de los procesos de adquisición del periodo de análisis (USD 1,29 millones), y su detalle se presenta en el anexo 3<sup>53</sup>.

b) Los procesos de régimen común se revisan en su totalidad, son 354 procesos.

c) Las adquisiciones realizadas bajo régimen especial<sup>54</sup> son consideradas en su totalidad, 61 procesos, dada la puntual aplicación de este régimen a las empresas públicas y el giro de negocio aprobado para Yachay EP, determinando para cada proceso de compra su concordancia con ellos, siendo:

**Tabla 6: Actividades de giro específico de Yachay EP**

Actividad de giro específico de negocio aprobada	Abreviado
Adquisición de libros, bases de datos y demás formas impresas o electrónicas de divulgación del conocimiento académico, científico, de tecnologías aplicadas y de innovación	Impresos/electrónicos para divulgación conocimiento
Servicios de capacitación especializada en el ámbito científico, académico y de innovación	Capacitación especializada

<sup>53</sup> Referencia previa en 4.5.3., literal b y anexo 3.

<sup>54</sup> Referencia previa en 4.6.1.

<b>Actividad de giro específico de negocio aprobada</b>	<b>Abreviado</b>
Servicios de consultoría especializada con consultores nacionales y extranjeros en diferentes disciplinas científicas, tecnológicas, relacionadas con las necesidades de la implementación de la Ciudad del Conocimiento "YACHAY", y aquellas necesarias para el apoyo a emprendedores, innovadores o científicos	Consultorías para implementación Yachay y apoyo a emprendedores /innovadores /científicos
Servicios de organización de talleres y eventos para la transferencia, desarrollo, divulgación y propagación de tecnología y de conocimiento asociado a la investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación	Organización talleres y eventos sobre tecnología/conocimiento
Adquisición de equipamiento e insumos relacionados con la investigación científica, desarrollo, adaptación, transferencia y desagregación de tecnología de innovación	Equipamiento e insumos investigación/tecnología innovación
Servicios de edición y publicación de material bibliográfico de tipo académico y científico	Edición/publicación material bibliográfico
Adquisición de materiales de construcción para la ejecución de obras por administración directa en la Ciudad del Conocimiento	Materiales construcción obras directas
Servicios de administración y mantenimiento de edificios en la Ciudad del Conocimiento, cuya administración le corresponde a la Empresa Pública Yachay EP	Administración y mantenimiento edificios
Arrendamiento de espacios y locales en la Ciudad del Conocimiento, cuya administración le corresponde a la Empresa Pública Yachay EP	Arrendamiento espacios y locales

Fuente: Oficio SERCOP DG-2014-0456-OF de 14 de abril de 2014

Elaboración: propia

d) Procedimientos especiales: los 7 procesos bajo este régimen corresponden a arrendamiento de bienes inmuebles y son analizados en su totalidad<sup>55</sup>.

e) Yachay EP no ha realizado procesos de contratación bajo régimen de emergencia en el periodo de análisis.

Observando los considerandos planteados en el presente numeral respecto de las tipologías de adquisición, se parte de un total de 422 procesos (354 régimen común, 61 de régimen especial y 7 de procedimientos especiales), que corresponden a USD 469,06 millones, el 99,73% del presupuesto inicial.

<sup>55</sup> Referencia previa en 4.5.3., literal c.

### 5.1.2. “Estado” de los procesos

En relación a los procesos de contratación que se consideran en este estudio de conformidad con su “estado”, son: adjudicada, adjudicado-registro de contratos, ejecución de contrato, recepción y finalizada<sup>56</sup>. De los 422 procesos 135 corresponden a estados fuera de análisis, es decir, el 32% de los procesos tomando en cuenta el número de procesos, y considerando el presupuesto corresponden al 18,25% (USD 85,85 millones), por tanto, por número de procesos viables para continuar con el análisis son 287, el 68%, que corresponden al 81,47% del presupuesto inicial (USD 383,25 millones). El siguiente cuadro resume esta información:

**Tabla 7: Procesos conforme su “estado” con presupuesto y número de procesos**

	<b>Estado viable análisis</b>	<b>Presupuesto referencial</b>	<b>%</b>	<b>Número procesos</b>	<b>%</b>
Adjudicada	Sí	279.012.714,65	59%	12	3%
Adjudicado - Registro de Contratos	Sí	7.356.204,44	2%	11	3%
Calificación de Participantes	No	137.500,00	0%	2	0%
Cancelado	No	4.463.252,81	1%	13	3%
Desierta	No	79.954.051,58	17%	106	25%
Ejecución de Contrato	Sí	76.738.537,48	16%	135	32%
En Recepción	Sí	2.334.051,58	0%	13	3%
Finalizada	Sí	17.774.395,06	4%	116	27%
Finalizado por mutuo acuerdo	No	222.657,13	0%	1	0%
Por Adjudicar	No	603.151,48	0%	11	3%
Terminado Unilateralmente	No	473.036,79	0%	2	0%
<b>Total general</b>		<b>469.069.553,00</b>		<b>422</b>	
<b>Total procesos seleccionados para análisis</b>		<b>383.215.903,21</b>	<b>81,47%</b>	<b>287</b>	<b>68%</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

El siguiente cuadro indica que, de los seis posibles estados de los procesos que no se encuentran aptos para el análisis, el 78,51% son los declarados “desiertos”; se determina que comparando los tres años, 2013, 2014 y 2015, el número de procesos en este estado respecto del total son el: 24%, 53% y 24%, respectivamente, es decir que por

<sup>56</sup> Referencia previa en 4.5.2, tercer párrafo.

número de procesos el año 2014 es casi el doble que los otros dos años en estudio, 2013 y 2015; y finalmente se destaca que en los años en análisis el número de procesos con “estado” finalizado, respecto del total de procesos que llegaron a la etapa de adjudicación, es en promedio el 40,41%, y dado que la información de este estudio tiene corte al 31 de diciembre de 2016 la EP tuvo entre uno y cuatro años para lograr el estado “finalizado” de todos sus procesos, que sería lo óptimo:

**Tabla 8: Procesos con estados aplicables o no para análisis por años**

Estado	2013	2014	2015	Número de procesos
Calificación de Participantes			2	2
Cancelado	3	10		13
Desierta	19	59	28	<b>106</b>
Finalizado por mutuo acuerdo		1		1
Por Adjudicar		5	6	11
Terminado Unilateralmente		2		2
<b>Subtotal no objeto de análisis</b>	22	77	36	135
Adjudicada		4	8	12
Adjudicado - Registro de Contratos		5	6	11
Ejecución de Contrato	44	70	21	135
En Recepción	3	10		13
Finalizada	31	56	29	116
<b>Subtotal objeto de análisis</b>	78	145	64	287
<b>Total procesos</b>	100	222	100	422
<b>Procesos no analizados por año</b>	22%	35%	36%	32%

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

### 5.1.3. Procesos incompletos dentro del periodo de análisis

En el portal se presentan procesos con valor cero para su adquisición, lo que indica que el proceso fue dado por finalizado sin haberse realizado la compra, y hay procesos cuyo estado de adjudicado se da posterior al 31 de diciembre de 2015, fuera del periodo, por tanto no se encuentran dentro de la temporalidad de este estudio.

Bajo estas dos características se encuentran 15 procesos que no se consideran para el análisis específico, y corresponden al 0,57% del presupuesto inicial (USD 2,67 millones), quedando al momento 272 procesos en análisis general.

**Tabla 9: Procesos fuera del periodo de análisis o incompletos**

<b>Bien / servicio</b>	<b>Valor USD</b>
Almacenamiento de datos	62.500,00
Educación internacional –emulies	525.193,15
Equipo y maquinaria agrícola	62.103,40
Equipos de computación	61.498,62
Equipos informáticos y software para laboratorio	45.546,50
Impresión de libros	14.490,00
Infraestructura balde con virtualización	62.500,00
Insumos y equipos para laboratorios	1.727.998,38
Laboratorio de idiomas	64.851,64
Motocicletas	-
Sistema de gestión de calidad	47.000,00
Vehículos	-
<b>Total general</b>	<b>2.673.681,69</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

#### 5.1.4. Procesos de venta de servicios

Dentro del portal de compras públicas, conforme lo dispuesto en el artículo 65 del Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, los bienes que las entidades den arrendamiento a terceros también deben ser publicados en el portal.

Una de las actividades aprobadas como giro específico de negocio es dar en arrendamiento espacios y locales dentro de la Ciudad del Conocimiento, sin embargo, dado que el tema de este documento es “compras públicas realizadas por una empresa pública” y que conceptualmente no son procesos para adquirir bienes, servicios u obras, sino para dar en arrendamiento, es decir, la venta de un servicio, no se consideran en el análisis, y son tres procesos:

**Tabla 10: Procesos donde Yachay da en arrendamiento áreas**

<b>Objeto del Proceso</b>	<b>Año</b>	<b>Valor USD</b>
Servicio de arrendamiento de una área e infraestructura para desarrollar el proyecto presentado por la empresa Nintanga S.A para el manejo, producción y aprovechamiento del cultivo de brócoli, espárrago y edamame	2014	15.000,00
Dar en arrendamiento un espacio dentro del polígono	2015	83,10
Dar en arrendamiento un área de terreno de 161,15 hectáreas para la implementación del proyecto denominado elaboración de alimentos animales a base a cubos de alfalfa, presentado por la empresa Mastercubox S.A.	2015	966.900,00
<b>TOTAL</b>		<b>981.983,10</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

El valor de las ventas conforme presupuesto referencial es de USD 981,9 millones y su incidencia presupuestaria dentro del total en análisis respecto del presupuesto referencial es del 0,21%. Cabe señalarse que en los documentos sustentos de las ventas el valor total final de las mismas alcanza los USD 2,8 millones.

A continuación se presenta una tabla que resume los análisis generales realizados hasta este momento a partir de los 1 166 procesos iniciales hasta los 269 procesos para análisis específico, conforme acciones de selección especificadas en párrafos precedentes:

**Tabla 11: Resumen de análisis general de los procesos**

<b>Concepto</b>	<b>Número de procesos</b>	<b>Presupuesto inicial</b>	<b>Porcentaje respecto de presupuesto</b>
Inicio de análisis general	1166	470.361.115,84	100,00%
Procesos bajo régimen de ínfima cuantía	744	1.291.562,84	0,27%
Subtotal de procesos	422	469.069.553,00	99,73%
Procesos con "estado" no apto para análisis específico	135	85.853.649,79	18,25%
Subtotal de procesos	287	383.215.903,21	81,47%
Procesos incompletos	15	2.673.681,69	0,57%
Subtotal de procesos	272	380.542.221,52	80,90%

Concepto	Número de procesos	Presupuesto inicial	Porcentaje respecto de presupuesto
Procesos de ventas	3	981.983,10	0,21%
<b>Total procesos a analizar específicamente</b>	<b>269</b>	<b>379.560.238,42</b>	<b>80,70%</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

## 5.2. Análisis específico de resultados levantamiento información

En virtud de las consideraciones expuestas en el numeral 5.1., los procesos finales objeto de análisis de relación con los objetivos de Yachay EP son 269, con un presupuesto inicial de USD 379,56 millones.

### 5.2.1. Consideraciones generales de procesos para análisis específico

a) El Sercop asigna automáticamente a cada proceso de adquisición de bienes o servicios u obras un código de proceso, que se compone de: siglas de la tipología de proceso, institución que realiza la adquisición, número secuencial y año de inicio del proceso. Este código se mantiene durante el análisis en este documento a fin de facilitar cualquier búsqueda posterior en el portal, que fuere requerida.

b) Adicional al código se conserva textualmente el “objeto” señalado en cada proceso por parte de la entidad contratante como primera referencia de la adquisición realizada.

c) Los objetivos a cumplir por parte de Yachay EP a través de las compras públicas, determinados en el capítulo respectivo<sup>57</sup> se presentan con sus componentes en la siguiente tabla:

**Tabla 12: Resumen objetivos Yachay EP**

Administración	Administración de ZEDE
Ciudad del Conocimiento	Administración de concesión y arrendamiento de espacios físicos de ZEDE
	Delegatario o concesionario para prestación de servicios públicos

<sup>57</sup> Referencia previa en 3.6.



Transformación productiva	Desarrollo de procesos industriales de alta tecnología e innovación
	Establecimiento de centros de transferencia tecnológica y reingeniería inversa
	Generación de incubadoras de empresas
	Vinculación con universidades locales y programas internacionales de estudios

Fuente: Documentos oficiales

Elaboración: Propia

d) A fin de establecer en cada proceso de adquisición su contribución a alguno de los objetivos y su respectivo componente, indicados en la tabla precedente, y en la de objetivos del giro específico de negocio<sup>58</sup>, se considerarán los objetivos generales y específicos de la compra, o cualquier otra información expuesta en los TDR<sup>59</sup>, especificaciones técnicas u otro documento precontractual publicado en el portal, verificándose la utilización por parte de Yachay EP de distintos formatos para subir información, modelos de los pliegos modificados conforme cambios normativos dispuestos por Sercop y algunos pliegos subidos en formato “Ushay” que no permiten su lectura.

Se precisa que en la documentación del portal que sustenta los procesos se encuentra el “objeto” de la contratación y no siempre los “objetivos” de la misma. Fue un largo proceso encontrar el objetivo de la adquisición, presentándose en distintas partes de diversos documentos, sin uniformidad. En algunos procesos no fue posible ubicar esta información por lo que se realizaron aproximaciones conforme otros datos y pistas disponibles en el respectivo proceso.

e) Los procesos de contratación inician con un presupuesto referencial que es publicado de manera general en el portal, y durante la interacción adquiriente – proveedor (es) éste presupuesto puede variar, y el valor del presupuesto final adjudicado consta en los documentos internos de cada proceso<sup>60</sup>. Este valor final adjudicado es el que se consigna para efectos de este análisis específico puesto que sería al que se realizó efectivamente la adquisición, lo cual daría mayor precisión del gasto o inversión de cada proceso sobre la base de la información de las resoluciones de adjudicación.

<sup>58</sup> Referencia previa en 5.2.2. literal c).

<sup>59</sup> Términos de referencia

<sup>60</sup> Generalmente en la resolución de adjudicación respectiva.

Al analizarse los valores de contratación publicados al inicio del proceso de adquisición versus los valores de adjudicación, se concluye que la diferencia, calculada sobre la base de los 269 procesos a analizar, alcanza el 0,61%; dada esta baja representatividad y por lo antes señalado, en todos los análisis se considerará únicamente los valores efectivamente adjudicados:

**Tabla 13: Diferencia entre presupuesto referencial y valor adjudicado**

<b>Presupuesto referencial USD</b>	<b>Presupuesto adjudicado USD</b>	<b>Diferencia USD</b>	<b>Diferencia</b>
379.560.238,42	377.243.576,28	2.316.662,14	0,61%

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

Es importante considerar que el presupuesto inicial y el de adjudicación no indican efectivamente que ese gasto se realizó pues para ello se requeriría verificar los pagos realizados<sup>61</sup>, así, durante el proceso de ejecución del contrato existen figuras contractuales que pueden modificar el valor final, tales como contratos complementarios, reajuste de precios, entre otros, pero cuya información no se encuentra publicada, o se despliega en el portal en muy pocas oportunidades y de manera dispersa.

Considerando todos los literales precedentes se estructuró una matriz para el levantamiento de la información sistematizada, la cual permitirá el posterior análisis de los resultados, los campos de la matriz se detallan en el anexo 4.

#### 5.2.2. Análisis conforme partidas presupuestarias

Se recaba información respecto de la partida presupuestaria bajo la cual se realiza la adquisición a fin de apoyar en la determinación del gasto como corriente, de inversión o bienes de capital conforme la clasificación presupuestaria vigente<sup>62</sup>. La aplicación de los conceptos de la clasificación presupuestaria no es estable por parte de Yachay EP, en oportunidades utilizan el clasificador general del Estado y en otras

<sup>61</sup> Pueden haber multas, consumo parcial (por ejemplo en pasajes aéreos) o cualquier otra causa durante la ejecución de los contratos.

<sup>62</sup> Referencia previa en 4.4.1., quinto párrafo.

consignan conceptos propios de la contratación, por lo tanto se unificó su utilización conforme el clasificador general del Estado.

En atención a la partida presupuestaria asignada a los bienes y servicios objeto de la adquisición, se observa que de los 269 procesos 31 corresponden a actividades habituales, son beneficios al personal o deben cumplirse de acuerdo a normativa específica; el análisis de las partidas arroja el siguiente resultado:

**Tabla 14: Pertinencia de partidas presupuestarias respecto a aporte a objetivos**

Concepto de partida	Análisis de consideración para aporte de objetivos
Combustibles y lubricantes	Son habituales para la operación
Edificios, locales y residencias, cableado estructurado, parqueaderos, casilleros judiciales y bancarios (arrendamiento de oficinas y bodega)	Son habituales para la operación
Materiales de oficina	Son habituales para la operación
Pasajes al interior (y exterior)	Son habituales para la operación
Seguros	Deben cumplirse conforme normativa
Servicio de alimentación	Son beneficio para personal
Servicio de seguridad y vigilancia	Deben cumplirse conforme normativa
Servicios de aseo, lavado de vestimenta de trabajo, fumigación, desinfección y limpieza e instalaciones	Son habituales para la operación
Servicios de capacitación	Son beneficio para personal
Vehículos	Son habituales para la operación
Vestuario, lencería, prendas de protección, y accesorios para uniformes militares y policiales y carpas, y otros	Son beneficio para personal y por normas de seguridad industrial

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

El análisis de los 31 procesos de adquisición y valores correspondientes a las partidas presupuestarias que no aportarían a la consecución de los objetivos es:

**Tabla 15: Procesos por años con partidas presupuestarias no aplicables y unidades requirentes**

Partida presupuestaria no aplicable/unidad requirente	Número de procesos			
	2013	2014	2015	Total general
<b>Combustibles y lubricantes</b>		<b>1</b>		<b>1</b>
Administrativa Financiera		1		1
<b>Edificios, locales y residencias (arrendamiento)</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
Administrativa Financiera	1	1	1	3
<b>Materiales de oficina</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
Administrativa Financiera	1			1
Tecnologías		1	1	2
<b>Pasajes al interior y exterior</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
Administrativa Financiera	1	1	2	4
<b>Seguros</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>4</b>
Administrativa Financiera	1	1	2	4
<b>Servicio de alimentación</b>	<b>1</b>			<b>1</b>
Administrativa Financiera	1			1
<b>Servicio de seguridad y vigilancia</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>2</b>
Administrativa Financiera	1		1	2
<b>Servicios de aseo, fumigación y limpieza</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
Administrativa Financiera	1	3	1	5
<b>Servicios de capacitación</b>	<b>1</b>			<b>1</b>
Administrativa Financiera	1			1
<b>Vehículos</b>	<b>3</b>			<b>3</b>
Administrativa Financiera	3			3
<b>Vestuario y accesorios para uniformes</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>4</b>
Administrativa Financiera		2	1	3
Infraestructuras y Construcciones	1			1
<b>Total general</b>	<b>12</b>	<b>10</b>	<b>9</b>	<b>31</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

La unidad requirente que guarda relación con el bien o servicio objeto de la adquisición y con la no contribución directa al cumplimiento de los objetivos de Yachay al no ser unidad agregadora de valor es la administrativa financiera (28 procesos de 31), sin embargo también hay unidades requirentes agregadoras de valor que han requerido bienes de las partidas definidas como no aplicables para contribuir directamente a los

objetivos de Yachay EP: tecnologías (2 procesos de 31, para materiales y suministros) e infraestructuras y construcciones (1 proceso de 31, para vestuario).

**Tabla 16: Valor de adquisiciones con partidas presupuestarias no aplicables**

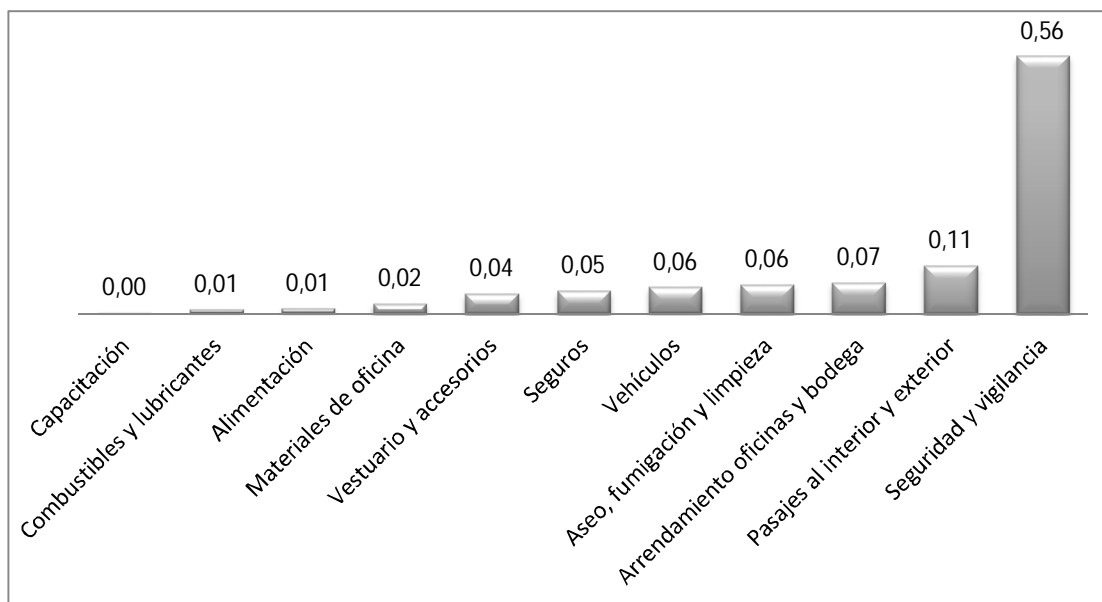
<b>Número de partida presupuestaria</b>	<b>Partida presupuestaria</b>	<b>Valor USD</b>
530803	Combustibles y lubricantes	32.357,14
530502	Edificios, locales y residencias (arrendamiento)	258.554,00
530804/730804	Materiales de oficina	85.135,72
530301/530302	Pasajes al interior y exterior	401.785,71
570201	Seguros	191.543,42
530235	Servicio de alimentación	42.267,60
530208	Servicio de seguridad y vigilancia	2.124.872,00
530209/730209	Servicios de aseo, fumigación y limpieza	243.171,75
730603	Servicios de capacitación	10.900,00
840105	Vehículos	217.700,61
530802/730802	Vestuario y accesorios para uniformes	168.183,10
<b>Total general</b>		<b>3.776.471,05</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

Conforme tabla precedente, del total del valor en análisis (USD 377,24 millones) el valor de las adquisiciones cuyas partidas no aplican para la consecución directa de los objetivos de Yachay EP es el 1,0%, y su distribución por partida y presupuesto adjudicado se presenta en el siguiente gráfico:

**Ilustración 3: Distribución del presupuesto adjudicado en partidas presupuestarias que no contribuyen directamente a objetivos**



Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

Al revisarse los números de partidas presupuestarias aplicables se define que este no es un parámetro para establecer la contribución directa a los objetivos de Yachay EP puesto que las partidas son utilizadas también en procesos de adquisición que no responden directamente a los objetivos de la empresa.

**5.2.3. Análisis conforme unidades requirentes agregadoras o no de valor**

Dado el análisis de la estructura orgánica de Yachay EP<sup>63</sup>, para efectos de este trabajo se consideran como unidades agregadoras de valor: a) gestión territorial, b) infraestructuras y construcciones, c) educación, ciencia y tecnología, d) desarrollo industrial y productivo, e) tecnologías, f) comercial, g) gestión de servicios de la calidad, y h) ZEDE.

Para ello se refiere a la información de los documentos consignados en el portal que permita determinar cuál es el área requirente de la adquisición, en caso de no constar directamente esta información, se define el área que debió realizar el

<sup>63</sup> Referencia previa en 3.3. párrafos 12 y 13.

requerimiento conforme los objetivos de las principales unidades agregadoras de valor<sup>64</sup>.

Al revisar las unidades requirentes respecto del objeto de la contratación se determina que no hay consistencia que permita determinar a través de dichas unidades requirentes si corresponde a una actividad agregadora de valor o de apoyo o asesoría, por tanto se asignó a cada proceso de adquisición, conforme el objeto de la contratación y los documentos de respaldo, si corresponde a una de las siguientes categorías de actividades de apoyo o asesoría: a) actividad de apoyo; b) actividad asesora/institucional; y, c) actividad eventos, publicidad, propaganda, monitoreo medios.

Por tanto, los procesos que respondan a estas actividades, al ser de apoyo y asesoría, no contribuirían directamente al cumplimiento de los objetivos de Yachay EP, aportarían indirectamente a ellos, y se resumen en:

**Tabla 17: Procesos de actividades no agregadoras de valor por unidad requirente**

Actividad / Unidad requirente	Unidad agregadora de valor		Total general
	No	Si	
<b>Actividad apoyo</b>	<b>13</b>	<b>11</b>	<b>24</b>
Administrativa Financiera	11		11
Comercial		2	2
Comunicación	1		1
Gestión de Servicios de Calidad	1		1
Infraestructuras y Construcciones		1	1
Tecnologías		8	8
<b>Actividad asesora/institucional</b>	<b>7</b>	<b>6</b>	<b>13</b>
Administrativa Financiera	2		2
Auditoría Interna	1		1
Comercial		1	1
Desarrollo Industrial y Productivo		3	3
Educación, Ciencia y Tecnología		2	2
Jurídica	1		1
Planificación Estratégica	3		3
<b>Actividad eventos, publicidad, propaganda, monitoreo medios</b>	<b>20</b>		<b>20</b>
Administrativa Financiera	2		2
Comunicación	16		16

<sup>64</sup> Referencia previa en 3.3. párrafo 14.

<b>Actividad / Unidad requirente</b>	<b>Unidad agregadora de valor</b>		<b>Total general</b>
Relaciones Internacionales	2		2
<b>Total general</b>	<b>40</b>	<b>17</b>	<b>57</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

El cuadro precedente muestra claramente la imposibilidad de determinar la contribución de la adquisición a los objetivos de Yachay EP a través de la definición de las unidades requirentes, así, de los 57 procesos que corresponden a actividades no agregadoras de valor el 30% se realizó desde unidades administrativas agregadoras de valor.

**Tabla 18: Adquisiciones por actividades no agregadoras de valor por años**

<b>Actividad / Régimen de adquisición</b>	<b>Valor USD por año</b>			<b>Total general</b>
	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	
<b>Actividad apoyo</b>	<b>756.774,07</b>	<b>689.807,72</b>	<b>771.603,59</b>	<b>2.218.185,38</b>
Régimen común	756.774,07	689.807,72	771.603,59	2.218.185,38
<b>Actividad asesora/institucional</b>	<b>529.576,77</b>	<b>192.613,13</b>	<b>162.076,00</b>	<b>884.265,90</b>
Régimen común	529.576,77	192.613,13	147.000,00	869.189,90
Régimen especial			15.076,00	15.076,00
<b>Actividad eventos, publicidad, propaganda, monitoreo medios</b>	<b>228.271,15</b>	<b>906.918,42</b>	<b>106.785,71</b>	<b>1.241.975,28</b>
Régimen común	153.350,44	319.640,00		472.990,44
Régimen especial	74.920,71	587.278,42	106.785,71	768.984,84
<b>Total general</b>	<b>1.514.621,99</b>	<b>1.789.339,27</b>	<b>1.040.465,30</b>	<b>4.344.426,56</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

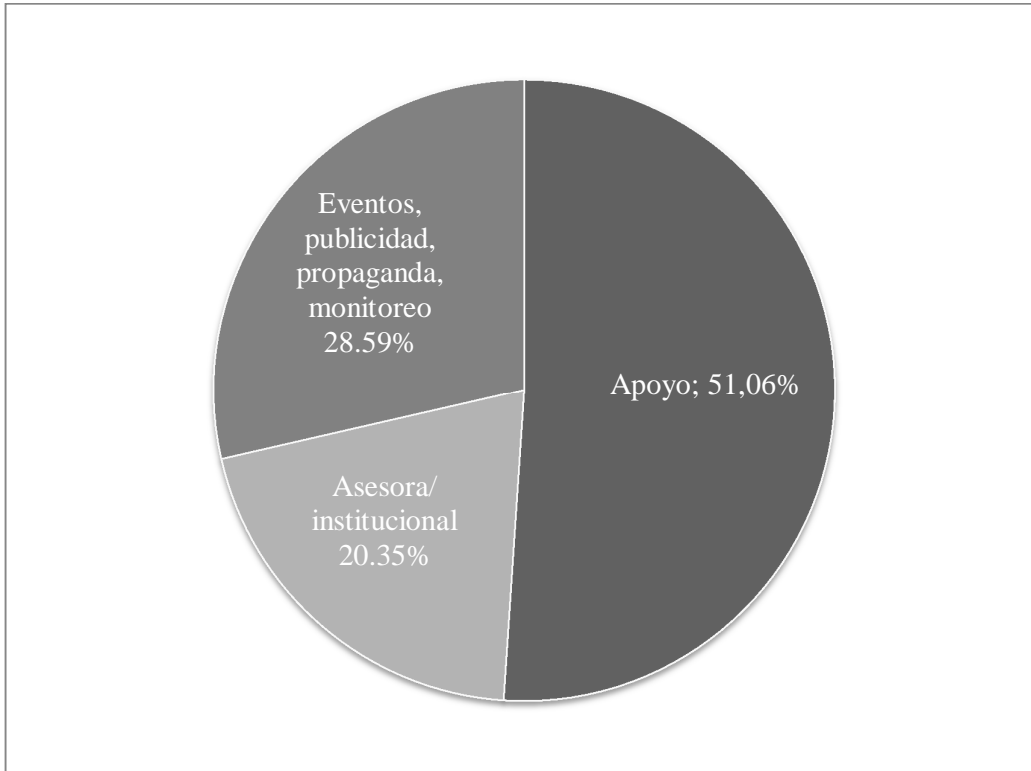
Elaboración: propia

El cuadro precedente muestra que el régimen de adquisición utilizado para actividades no agregadoras de valor es principalmente el régimen común que corresponde al 82% del presupuesto total de estas adquisiciones. Adicionalmente, respecto de los 269 procesos, los 57 procesos son el 21%, y del presupuesto total en



análisis es el 1,15%. El detalle de las adquisiciones realizadas como actividades de apoyo y asesoría se presentan en el anexo 5.

**Ilustración 4: Distribución del presupuesto adjudicado en actividades no agregadoras de valor**



Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

Los acápite 5.2.2. y 5.2.3. han mostrado los procesos de adquisición, objeto de análisis, que no guardan relación directa con el cumplimiento de los objetivos de Yachay EP, los cuales suman el 2,15% del total del presupuesto en análisis en los 269 procesos, y el 32,7% del número de procesos; lo resumimos en el siguiente cuadro:

**Tabla 19: Procesos de adquisición que no aportan directamente a cumplimiento de objetivos**

Unidad requirente	Valor USD por año			Total USD	Número de procesos
	2013	2014	2015		
No agregadora de valor	3.164.283,48	1.738.442,74	1.495.805,78	6.398.532,00	68
Agregadora de valor	331.889,61	635.230,12	755.245,88	1.722.365,61	20
<b>Total general</b>	<b>3.496.173,09</b>	<b>2.373.672,86</b>	<b>2.251.051,66</b>	<b>8.120.897,61</b>	<b>88</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

5.2.4. Aporte de compras públicas realizadas por Yachay EP a objetivos empresariales

Realizados los análisis antes detallados, se determina que 181 procesos de adquisición ejecutados por Yachay EP durante el periodo en estudio, de 269, aportan directamente a los objetivos de su creación.

Debe tomarse en cuenta que una adquisición puede al mismo tiempo aportar a más de uno de los dos objetivos centrales: administración Ciudad del Conocimiento o transformación productiva, y/o a uno de los objetivos aprobados como giro específico del negocio.

De los 181 procesos se atiende al cumplimiento de objetivos relacionados a la administración de la Ciudad del Conocimiento 160 veces, a transformación productiva 20 y al giro específico del negocio en 43 oportunidades. Es evidente la concentración en el objetivo de administración de la ZEDE que implica su desarrollo, administración y control, con 140 procesos que aportan directamente a este objetivo, con la asignación del 98,58% del presupuesto de los 181 procesos que aportan a los objetivos y el 96,46% del presupuesto de los 269 procesos en análisis.

En la siguiente matriz se refleja por número de procesos la contribución directa a cada uno de ellos:

**Tabla 20: Resumen procesos de adquisición que aportan directamente al cumplimiento de objetivos de Yachay EP**

<b>Objetivos Yachay EP</b>	<b>Objetivos específicos</b>	<b>Número de procesos</b>	<b>Presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% sobre valor 181 procesos</b>	<b>% sobre valor 269 procesos</b>
Administración Ciudad del Conocimiento	Administración ZEDE (desarrollo, administración y control)	140	363.891.710,00	98,58%	96,46%
	Administración concesión y arrendamiento espacios físicos ZEDE	4	179.663,75	0,05%	0,05%
	Delegatario o concesionario para prestación servicios públicos	16	91.938.484,09	24,91%	24,37%
Transformación productiva	Desarrollo procesos industriales de alta tecnología e innovación	0	.	0,00%	0,00%
	Establecimiento centros de transferencia tecnológica y reingeniería inversa	5	500.241,14	0,14%	0,13%
	Generación incubadoras de empresas	3	325.617,39	0,09%	0,09%
	Vinculación con universidades locales y programas internacionales de estudios	12	864.318,60	0,23%	0,23%
Giro específico	Impresos/electrónicos para divulgación conocimiento	3	600.682,63	0,16%	0,16%
	Capacitación especializada	0	.	0,00%	0,00%
	Consultorías para implementación Yachay y apoyo a emprendedores /innovadores /científicos	1	199.390,00	0,05%	0,05%
	Organización talleres y eventos sobre tecnología /conocimiento	31	4.250.337,27	1,15%	1,13%
	Equipamiento e insumos investigación /tecnología innovación	3	1.110.716,95	0,30%	0,29%
	Edición /publicación material bibliográfico	3	135.221,14	0,04%	0,04%
	Materiales construcción obras directas	1	63.900,00	0,02%	0,02%
	Administración y mantenimiento edificios	1	357.443,18	0,10%	0,09%
Presupuesto total adjudicado en 181 procesos			369.122.678,67		
Presupuesto total adjudicado en 269 procesos			377.243.576,28		

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

También se destaca el bajo aporte a los objetivos del proyecto relacionados con la transformación productiva, apenas 20 procesos que suman el 0,46% del presupuesto de los 181 procesos y el 0,45% del presupuesto del total de 269 procesos.

En la inversión realizada para el giro específico de negocio el mayor monto se destinó a la “organización talleres y eventos sobre tecnología/conocimiento” con el 1,15% del presupuesto de 181 procesos y el 1,13% de los 269 procesos, habiendo sido 31 procesos los que contribuyen a este objetivo, el segundo lugar luego de los 140 que aportan al objetivo de administración ZEDE.

En referencia a la evolución del presupuesto adjudicado de los procesos que aportan a la consecución de los objetivos de Yachay EP se aprecia un incremento de 2013 a 2014 del 1 167%, y del 2014 al 2015 del 104%, y la participación de la tipología de contratación el régimen común corresponde al 83% y el régimen especial al 17%:

**Tabla 21: Adquisiciones que aportan directamente al cumplimiento de objetivos**

Unidad requerente	Valor USD por año			Total USD
	2013	2014	2015	
Régimen común	8.970.614,72	62.025.666,88	236.285.158,02	307.281.439,62
Régimen especial	364.472,97	56.243.769,63	5.232.996,45	61.841.239,05
<b>Total general</b>	<b>9.335.087,69</b>	<b>118.269.436,51</b>	<b>241.518.154,47</b>	<b>369.122.678,67</b>
<b>% Incremento presupuesto</b>		<b>1.167%</b>	<b>104%</b>	

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

#### 5.2.5. Agrupación de bienes/servicios que aportan a cumplimiento de objetivos

A fin de visualizar los principales tipos de bienes y servicios adquiridos que aportan al cumplimiento de los objetivos de Yachay EP, se realizó una definición de categorías para su agrupación:

**Tabla 22: Categorías para agrupación de procesos**

<b>Categorías</b>
Equipamiento, mobiliario y menaje de residencias
Equipos, mobiliario, material e impresión libros para laboratorios, audiovisuales, biblioteca
Estudios, diseños, consultorías para infraestructuras
Fiscalización
Infraestructura
Mantenimiento, herramientas, materiales y señalética
Planes, modelos de gestión, manuales, normativa, sondeos
Sistemas, paquetes informáticos y equipos
Talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento

Elaboración: propia

Estas categorías nos permiten agrupar las adquisiciones de los 181 procesos:

**Tabla 23: Procesos que aportan a objetivos por categorías, número de procesos y valor**

<b>Categoría</b>	<b>Número de procesos</b>	<b>Valor presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% respecto presup. 181 procesos</b>
Equipamiento, mobiliario y menaje de residencias	24	1.965.100,44	0,53%
Equipos, mobiliario, material e impresión libros para laboratorios, audiovisuales, biblioteca	25	4.582.335,00	1,24%
Estudios, diseños, consultorías para infraestructuras	26	5.043.003,46	1,37%
Fiscalización	8	4.952.816,51	1,34%
Infraestructura	31	341.585.770,63	92,54%
Mantenimiento, herramientas, materiales y señalética	9	793.757,58	0,22%
Planes, modelos de gestión, manuales, normativa, sondeos	20	1.474.947,28	0,40%
Sistemas, paquetes informáticos y equipos	7	4.474.610,50	1,21%
Talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento	31	4.250.337,27	1,15%
<b>Total general</b>	<b>181</b>	<b>369.122.678,67</b>	

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

Resalta la fuerte inversión en infraestructura que corresponde al 92,54% del presupuesto total adjudicado de los 181 procesos, de este 92,54% (USD 341,58 millones) el 69% corresponde a créditos de la República Popular de China (USD 233 millones) y a canje de deuda con España (USD 3,3 millones).

Al considerar únicamente las tres categorías relacionadas directamente con las construcciones: a) estudios, diseños, consultorías para infraestructuras; b) fiscalización; y, c) infraestructuras, se observa que por cada USD 100 (cien dólares) que se requiere para la construcción de infraestructura, se ha invertido USD 1,48 dólares en estudios, diseños y consultorías, y USD 1,45 en fiscalización:

**Tabla 24: Procesos relacionados a infraestructura**

<b>Categoría</b>	<b>Número de procesos</b>	<b>Valor presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% respecto presupuesto o 181 procesos</b>
Estudios, diseños, consultorías para infraestructuras	26	5.043.003,46	1,43%
Fiscalización	8	4.952.816,51	1,41%
Infraestructura	31	341.585.770,63	97,16%
<b>Total general</b>	<b>65</b>	<b>351.581.590,60</b>	

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

En temas relacionados directamente a la construcción son 65 de los 181 procesos los enfocados a ello.

Si no toma en cuenta la categoría de infraestructura, las categorías con mayores presupuestos adjudicados son los estudios, diseños y consultorías para infraestructuras y la fiscalización con el 18,31% y el 17,99% del presupuesto, respectivamente, conforme el siguiente detalle:

**Tabla 25: Procesos conforme categorías**

<b>Categoría</b>	<b>Número de procesos</b>	<b>Valor presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% respecto presupuesto 150 procesos</b>
Equipamiento, mobiliario y menaje de residencias	24	1.965.100,44	7,14%
Equipos, mobiliario, material e impresión libros para laboratorios, audiovisuales, biblioteca	25	4.582.335,00	16,64%
Estudios, diseños, consultorías para infraestructuras	26	5.043.003,46	<b>18,31%</b>
Fiscalización	8	4.952.816,51	<b>17,99%</b>
Mantenimiento, herramientas, materiales y señalética	9	793.757,58	2,88%
Planes, modelos de gestión, manuales, normativa, sondeos	20	1.474.947,28	5,36%
Sistemas, paquetes informáticos y equipos	7	4.474.610,50	16,25%
Talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento	31	4.250.337,27	15,44%
<b>Total general</b>	<b>150</b>	<b>27.536.908,04</b>	

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

Al realizar el análisis de las categorías, eliminando estas tres principales agrupaciones, las contrataciones que aportan a los objetivos con mayor presupuesto adjudicado son a) equipos, mobiliario, material e impresión de libros para laboratorios, audiovisuales y biblioteca; b) sistemas, paquetes informáticos y equipos; y, c) talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento:

**Tabla 26: Procesos no relacionados a infraestructura**

<b>Categoría</b>	<b>Número de procesos</b>	<b>Valor presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% respecto presupuesto 116 procesos</b>
Equipos, mobiliario, material e impresión libros para laboratorios, audiovisuales, biblioteca	25	4.582.335,00	<b>26,12%</b>
Sistemas, paquetes informáticos y equipos	7	4.474.610,50	<b>25,51%</b>

<b>Categoría</b>	<b>Número de procesos</b>	<b>Valor presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% respecto presupuesto 116 procesos</b>
Talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento	31	4.250.337,27	<b>24,23%</b>
Equipamiento, mobiliario y menaje de residencias	24	1.965.100,44	11,20%
Planes, modelos de gestión, manuales, normativa, sondeos	20	1.474.947,28	8,41%
Mantenimiento, herramientas, materiales y señalética	9	793.757,58	4,53%
<b>Total general</b>	<b>116</b>	<b>17.541.088,07</b>	

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

El porcentaje del presupuesto que se ha invertido en planes, modelos de gestión, manuales, normativa y sondeos (8,41%) se considera importante para esta categoría.

#### 5.2.6. Ubicación dentro de Yachay EP de adquisiciones que aportan a objetivos

Conforme los documentos contractuales revisados en el portal, se identifica la ubicación física de los bienes objeto de las adquisiciones realizadas por Yachay EP, y para los servicios su agrupación por ubicación temática, que aportan a los objetivos empresariales:

**Tabla 27: Ubicación de bienes adquiridos**

	<b>Presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% del presupuesto</b>
<b>Ubicación física bienes</b>		
Centro de emprendimiento	405.891,30	0,11%
Centros de investigación	789.773,57	0,22%
Ciudad del Conocimiento	275.954.575,15	75,85%
Instituto tecnológico	5.030.863,98	1,38%
Unidad educativa experimental	4.724.591,84	1,30%
Universidad	76.894.811,07	21,14%
<b>Subtotal</b>	<b>363.800.506,91</b>	

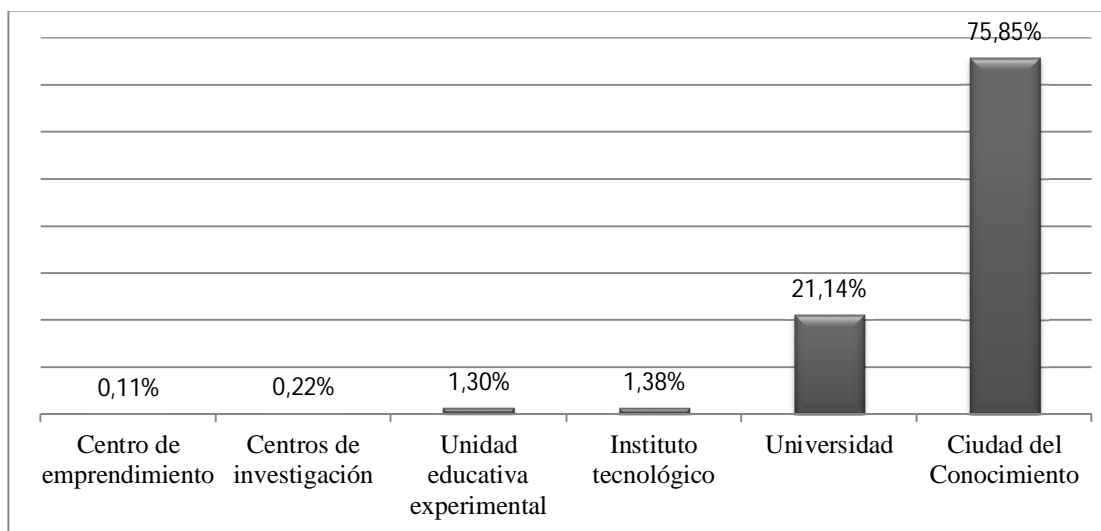


	<b>Presupuesto adjudicado USD</b>	<b>% del presupuesto</b>
<b>Ubicación servicios</b>		
Evento/difusión/publicidad/publicación libros	4.385.558,41	82,40%
Oficina/administrativo/software	936.613,35	17,60%
<b>Subtotal</b>	<b>5.322.171,76</b>	
<b>Total</b>	<b>369.122.678,67</b>	

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

**Ilustración 5: Distribución del presupuesto adjudicado conforme ubicación física**



Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

El gráfico precedente muestra que la mayor parte del presupuesto, 75,85%, se ha invertido en la Ciudad del Conocimiento en general, que incluye la provisión de vías, servicios básicos e infraestructura para la extensa área, seguido por la universidad con el 21,14%, siendo la inversión para el instituto tecnológico, la unidad educativa y los

centros de investigación y emprendimiento apenas el 3% de la inversión en bienes y servicios para estas áreas.

#### 5.2.7. Área requirente de los procesos que contribuyen a objetivos

**Tabla 28: Unidades requirentes de los procesos que aportan directamente a objetivos**

	<b>Presupuesto adjudicado</b>	<b>Número de procesos</b>
<b>Unidades no agregadoras de valor</b>		
Administrativa Financiera	80.321,21	3
Relaciones Internacionales	357.078,21	4
Gestión comunitaria	469.839,51	4
Comunicación	955.016,14	6
<b>Subtotal</b>	<b>1.862.255,07</b>	<b>17</b>
<b>Unidades agregadoras de valor</b>		
Comercial	309.946,56	1
Desarrollo Industrial y Productivo	776.407,94	11
Educación, Ciencia y Tecnología	8.759.112,44	70
Gestión Territorial	1.531.194,93	17
Infraestructuras y Construcciones	355.328.835,33	63
Tecnologías	554.926,40	2
<b>Subtotal</b>	<b>367.260.423,60</b>	<b>164</b>
<b>Total general</b>	<b>369.122.678,67</b>	<b>181</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

En la tabla precedente se aprecia que el 0,50% de los procesos realizados que aportan al cumplimiento de los objetivos de Yachay EP corresponden a áreas no agregadoras de valor y el 99,5% a áreas agregadoras.

El rubro más alto de adquisiciones realizadas por las unidades no agregadoras de valor corresponde a la unidad de comunicación, y por las unidades agregadoras corresponde a la unidad de infraestructura y construcciones.

### 5.2.8. Régimen ZEDE

En el caso de ser una adquisición que corresponda a una importación, se determinó si ella aplicó los beneficios o tratamiento especial por efectos del Copci para las ZEDE<sup>65</sup>, existiendo únicamente dos casos a los que fue aplicado dicho beneficio y que corresponden a adquisiciones para que sean ejecutadas con financiamiento, a través de un crédito concedido por el país de origen de las empresas extranjeras proveedoras del objeto contratado por Yachay EP (República Popular de China), ambas realizadas en la misma fecha<sup>66</sup>:

**Tabla 29: Adquisiciones con aplicación de beneficios Copci como ZEDE**

<b>Código</b>	<b>Objeto del Proceso</b>	<b>Presupuesto USD</b>
RE-YACHAY-018-2015	Infraestructuras y equipamiento urbano dentro del programa de infraestructura fase I . Ciudad del Conocimiento Yachay	169.670.825,68
RE-YACHAY-019-2015	Infraestructura eléctrica y de telecomunicaciones Ciudad del Conocimiento Yachay	63.557.693,25
<b>Total</b>		<b>233.228.518,93</b>

Fuente: Portal de compras públicas; fecha de corte: diciembre 2016

Elaboración: propia

Los dos procesos de adquisición antes indicados constituyen el 61,82% del total del presupuesto analizado específicamente (USD 377,23 millones), y el 68,27% del total invertido en infraestructura.

---

<sup>65</sup> Referencia previa en 3.4, párrafo cuarto.

<sup>66</sup> Publicadas el 29 de octubre de 2015.

## Capítulo VI: Conclusiones y recomendaciones

Conforme lo revisado conceptualmente en los capítulos I a IV y con los resultados de los análisis presentados en el capítulo V, se plasman las siguientes conclusiones y recomendaciones relevantes respecto de las compras públicas realizadas por Yachay EP desde el año 2013 al 2015 como aporte a la consecución de sus objetivos:

### 6.1. Conclusiones

- El marco general para la realización de compras públicas por parte de las EP es claro, y en el caso de Yachay EP, al contar con específica normativa para este efecto, más que influir, viabilizan ejecutar los procesos de contratación que requieran.
- Yachay EP, conforme sus documentos constitutivos, tiene dos objetivos institucionales macro que son: administración de la Ciudad del Conocimiento y transformación productiva, y, adicionalmente, objetivos de su giro específico de negocio aprobados por Sercop; todos los objetivos definidos responden a públicas nacionales y a su vez a objetivos para las EP establecidos en su marco normativo (LOEP).
- Al operar Yachay EP con una “estructura orgánica provisional”, asigna de manera confusa denominaciones de las unidades requirentes y dificulta la identificación de actividades y adquisiciones agregadoras de valor respecto de las no agregadoras de valor, situación que se replicaría para otros temas internos y externos que precisan estatutos orgánicos para operar con claridad.

Las interrelaciones a establecerse de la información relevante disponible en el portal de compras públicas, el aporte en el logro de los objetivos se expresan en las siguientes conclusiones:

- El 97% del presupuesto de los procesos de adquisición de Yachay EP de 2013 a 2015, y que constituyeron los procesos de análisis específico, aportan a los

objetivos establecidos para la empresa pública y mantienen esta visión de objetivos desde las unidades requirentes.

- El régimen especial de adquisiciones regulado por la Losncp, aplicable a las empresas públicas, es utilizado por Yachay EP bajo el régimen de giro específico de negocio, dando lugar a las denominadas “áreas grises”, que son excepciones a procedimientos competitivos en aras de lograr agilidad, sin embargo, dado que los documentos sustento son igualmente publicados en el portal, permiten el control posterior buscando equilibrar esta potencial deficiencia. La utilización de este régimen por parte de Yachay fue del 17% del presupuesto de los procesos de adquisición realizados y que aportan a los objetivos de la empresa, inferior al referencial del 36% de uso de este régimen del total de contratación pública de las instituciones del Estado en el año 2015. El mayor monto del régimen de giro específico se invirtió en la organización de talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento.
- El portal de compras públicas de Sercop es una potente herramienta para acceder a información de los procesos de contratación realizados por las entidades públicas que aporta sin duda a la búsqueda de su transparencia (a través de la publicación de la información y la incorporación de la sociedad al control); de la revisión realizada se concluye que la información publicada tiene falencias tanto por la estructura de recopilación de información desde las unidades requirentes y su publicación, cuanto por el ingreso de los datos por parte de los usuarios, situación que se evidenció en el acceso a información específica y sistematizada de los procesos, tales como valores efectivamente adjudicados y ejecutados (diferencia de USD 2,3 millones), objetivos de la contratación, fase de ejecución contractual y procesos con información incompleta especialmente para el cierre de los procesos.
- Se determina la poca representatividad del régimen de ínfima cuantía (0,3% del presupuesto inicial), la existencia de muchos procesos que no llegan a la adjudicación o que finalizan sin ejecutarse el contrato (32% del total de procesos publicados), siendo los más relevantes los procesos declarados desiertos.

- De la revisión específica realizada a los procesos determinados como aptos para el análisis se desprende que: la asignación de las partidas presupuestarias a los procesos de adquisición presenta dificultades ante la falta de aplicación uniforme del catálogo presupuestario nacional, y de la revisión general se desprende que, según los conceptos de las partidas presupuestarias, el 1% del presupuesto corresponde a adquisiciones que no contribuyen directamente a la consecución de los objetivos de Yachay; al asignarse actividades agregadoras o no agregadoras de valor a los procesos, objeto de la revisión específica, el 1,15% del presupuesto fue adjudicado a compras que no aportan directamente a los objetivos de la empresa al ser actividades de apoyo y/o asesoría. En total, los procesos analizados específicamente que no aportan a los objetivos de Yachay EP son el 2,15% del presupuesto y el 32,7% de número de procesos.
- De las compras públicas ejecutadas por Yachay EP, conforme el análisis específico realizado a los procesos determinados como aptos para este efecto, el 96,46% del presupuesto total de dichos procesos aportan a la consecución de los dos objetivos macro institucionales, enfocándose en su mayoría al objetivo de administración de la ciudad del conocimiento, y apenas el 0,46% del presupuesto al objetivo de transformación productiva.
- El 92,54% del presupuesto invertido en el proyecto que responde a los objetivos ha sido en infraestructura, la mayoría de este monto corresponde a crédito extranjero, y su distribución física se enfoca principalmente a la Ciudad del Conocimiento en general (75,85% del presupuesto), seguida la asignación a la universidad (21,14%), el instituto tecnológico (1,38%), la unidad educativa experimental (1,30%), centros de investigación (0,22%) y el centro de emprendimiento (0,11%), respectivamente. Los costos de fiscalización, estudios, diseños y consultorías para infraestructuras alcanzan casi USD 3 por cada USD 100 invertido en construcción propiamente dicha. Si no se considera la inversión en infraestructura, fiscalización y estudios, los tres rubros más importantes de inversión son a) equipos, mobiliario, material e impresión de libros, laboratorios, audiovisuales, biblioteca (26,12% del saldo del presupuesto); b) sistemas,

paquetes informáticos y equipos (25,51%); y, c) talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento (24,23%).

- Es constante la tendencia de las adquisiciones realizadas, tanto las analizadas de forma general como específicamente, hacia actividades de difusión, publicidad, eventos, publicaciones, monitoreo de medios y relacionados, cuando ellas no se encuentran contempladas entre los objetivos de Yachay, excepto la realización de talleres y eventos sobre tecnología y conocimiento, adicionalmente el rubro más alto de compras no agregadoras de valor corresponde a la unidad de comunicación, lo que plasma la importancia que para la entidad tiene su accionar.

## 6.2. Recomendaciones

- Expedición formal o disponibilidad al público de la estructura orgánica de Yachay EP y el respectivo Estatuto Orgánico.
- Incorporar, de ser pertinente continuar con las inversiones en difusión, dentro de sus objetivos de la empresa a la promoción del proyecto por los medios comunicacionales, eventos, otros servicios y bienes de publicidad.
- Enfocar el uso del régimen especial de la empresa hacia adquisiciones que aporten directamente a sus objetivos primordiales, como la transformación productiva.
- Transmitir al Sercop las propuestas de mejora: a) al portal de compras públicas en lo referente al acceso a información específica y sistematizada, incorporación de sustentos de la fase de ejecución contractual y a mecanismos que propendan a la efectiva finalización de los procesos en el sistema con toda la información y documentos pertinentes; b) a la parte operativa para disminuir las causas que originan procesos desiertos y la falta de eficiencia que ello implicaría; c) perfeccionamiento del régimen especial para uso de las empresas públicas con enfoque hacia el giro de negocio alineado específicamente a los objetivos institucionales.

- Aplicación del clasificador presupuestario nacional de forma homogénea y de la consignación de la información pertinente a lo largo de todos los documentos que sustentan los procesos.
- Publicar en su página web u otros medios públicos la pertinencia de la inversión a través de créditos extranjeros en el proyecto en virtud de los retornos e impactos positivos alineados a las políticas públicas nacionales.



## Bibliografía

- Administradora ZEDE. (02 de julio de 2015). Autorización a Yachay EP como administradora de la ZEDE Yachay. *Resolución nro. CIPZEDE-2015-05-02 Registro Oficial 535*. Quito: Comité Interinstitucional Permanente de ZEDE.
- BID. (2015). *Gestión financiera pública en América Latina La clave de la eficiencia y la transparencia*. (C. P. Pessoa, Ed.) Nueva York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calificación Yachay. (25 de abril de 2012). Califica como emblemático al proyecto Ciudad del conocimiento Yachay. *Acuerdo Ministerial 12 Registro Oficial 690*. Quito: Senescyt.
- Consejo sectorial de la producción. (23 de septiembre de 2013). Resolución nro. CSP-2013-04EX-03. *Resolución nro. CSP-2013-04EX-03*. Consejo Sectorial de la Producción.
- Convenio Mremh. (29 de noviembre de 2011). Convenio de cooperación interinstitucional con Corea del Sur. *Convenio 0 Registro Oficial 586*. Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.
- Copci. (29 de diciembre de 2010). Código orgánico de la producción, comercio e inversiones. *Ley 0 Registro Oficial Suplemento 351*. Quito: Asamblea Nacional.
- Copfp. (22 de octubre de 2010). Código orgánico de la planificación y finanzas públicas. *Ley 0 Registro Oficial Suplemento 306*. Quito: Asamblea Nacional.
- CRE. (20 de octubre de 2008). Constitución de la República del Ecuador. *Decreto Legislativo 0 Registro Oficial 449*. Quito: Asamblea Nacional.
- Crea Univ. Yachay. (16 de diciembre de 2013). Ley de creación de la Universidad de investigación experimental Yachay. *Ley 1 Registro Oficial Suplemento 144*. Asamblea Nacional.
- Creación EMCO. (11 de diciembre de 2015). Crea la Empresa coordinadora de empresas públicas EMCO EP. *Decreto Ejecutivo 842 Registro Oficial Suplemento 647*. Quito: Presidencia de la República.
- Creación Yachay EP. (28 de marzo de 2013). Crea la empresa pública Yachay EP. *Decreto Ejecutivo 1457 Registro Oficial 922*. Quito: Presidencia de la República.

- Directorio Yachay. (17 de junio de 2013). Reglamento funcionamiento directorio de la empresa pública Yachay EP. *Resolución 2 Registro Oficial 16*. Yachay EP.
- Erjafe. (18 de marzo de 2002). Estatuto régimen jurídico administrativo función ejecutiva, Erjafe. *Decreto Ejecutivo 2428 Registro Oficial 536*. Quito: Presidencia de la República.
- Giro negocio. (06 de enero de 2012). Normas para el giro de negocio de sociedades públicas. *Resolución Sercop nro. 51 Registro Oficial 612*. Quito: Servicio Nacional de Contratación Pública.
- LOEP. (16 de octubre de 2009). Ley orgánica de empresas públicas. *Ley 0 Registro Oficial Suplemento 48*. Quito: Asamblea Nacional.
- LOES. (12 de octubre de 2010). Ley orgánica de educación superior. *Ley 0 Registro Oficial Suplemento 298*. Quito: Asamblea Nacional.
- Losncp. (04 de agosto de 2008). Ley orgánica del sistema nacional de compras públicas. *Ley 1 Registro Oficial Suplemento 395*. Quito: Asamblea Nacional.
- Mur, M. (2010). Una aproximación al sector público empresarial local. *Revista española de control externo*, 135-156.
- OCDE. (2007). *Integrity in public procurement Good practice from A to Z*. París: OECD Publications.
- Pérez, E. (2010). *La empresa pública en Ecuador*. Quito: Corporación de Estudios Estade.
- Reglamento Losncp. (12 de mayo de 2009). Reglamento a la ley orgánica del sistema nacional de compras públicas. *Decreto Ejecutivo 1700 Registro Oficial Suplemento 588*. Quito: Asamblea Nacional.
- Schclarek Curutchet, A. (XXII). Empresas del Estado: razones de existencia y propuestas de modernización. *Actualidad Económica Nro. 78 septiembre - diciembre, 2012*.
- Senplades. (2009). *Plan nacional para el buen vivir 2009 - 2013, Construyendo un Estado plurinacional e intercultural*. Quito: Senplades.
- Senplades. (2013). *Empresas públicas y planificación: Su rol en la transformación social y productiva*. Quito: Senplades.
- Senplades. (2013). *Plan nacional del buen vivir 2013-2017*. Quito: Senplades.

- Senplades. (2015). *Empresas públicas ecuatorianas Perspectiva y reflexiones de su gestión en el contexto sudamericano*. Quito: Senplades.
- Sercop. (29 de marzo de 2016). Informe Rendición de Cuentas 2015. *Informe Rendición de Cuentas 2015*. Quito: Sercop.
- Sercop. (2016). *Portal de compras públicas*. Recuperado el 09 de 09 de 2016, de <https://www.compraspublicas.gob.ec>).
- Sercop. (2016). *Servicio nacional de contratación pública*. Recuperado el 09 de 09 de 2016, de <http://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/valores/>
- SNAP. (2016). *Diccionario de la administración pública*. Recuperado el 27 de 08 de 2016, de <http://diccionario.administracionpublica.gob.ec/index.php?c=8&categoria=2&articulo=2438>
- SNCP. (18 de abril de 2007). Creación del sistema nacional de compras públicas. *Decreto Ejecutivo 258 Registro Oficial*. Quito: Presidencia de la República.
- Transparency International. (2006). *Handbook for curbing corruption in public procurement*. (K. Kostyo, Ed.) Berlín , Alemania: Transparency International.
- Vicepresidencia. (2015). *Estrategia nacional para el cambio de la matriz productiva*. Quito: Vicepresidencia de la República.
- Yachay. (10 de 06 de 2014). Instructivo de adquisición de bienes y prestación de servicios Yachay. *Resolución 11, Registro Oficial 264*. Quito: Gerencia Yachay.
- Yachay. (14 de 02 de 2017). *Metas y objetivos unidades 2015*. Obtenido de <http://www.yachay.gob.ec>: <http://www.yachay.gob.ec>
- Yachay. (14 de 02 de 2017). *Plan estratégico 2013*. Obtenido de <http://www.yachay.gob.ec>: <http://www.yachay.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Yachay. (14 de 02 de 2017). *Planificación estratégica*. Obtenido de <http://www.yachay.gob.ec/valores-mision-vision/>: <http://www.yachay.gob.ec/valores-mision-vision/>
- Yachay EP. (2015). *Pliegos RE-001-2015*. Quito: Yachay.

## Anexos

### Anexo 1: Empresas públicas de la Función Ejecutiva 2010 - 2015

EMPRESA	DECRETO EJECUTIVO NRO.	RO.	NRO.	FIRMA	PUBLICACIÓN
EMPRESA COORDINADORA DE EMPRESAS PÚBLICAS EMCO EP	842	RO Suplemento	647	07-dic.-2015	11-dic.-2015
EMPRESA PÚBLICA EL TELÉGRAFO EP	545	RO Suplemento	428	14-ene.-2015	30-ene.-2015
EMPRESA PÚBLICA CENTROS DE ENTRENAMIENTO PARA ALTO RENDIMIENTO	439	RO Suplemento	333	27-ago.-2014	15-sep.-2014
EMPRESA PÚBLICA AGUA EPA	310	RO Suplemento	236	17-abr.-2014	30-abr.-2014
EMPRESA PÚBLICA DE REVISIÓN TÉCNICA VEHICULAR RETEVE EP	152	RO Suplemento	147	19-dic.-2013	
EMPRESA PÚBLICA DE DESARROLLO ECONÓMICO ELOY ALFARO AZEDE EP	154	RO Suplemento	147	27-nov.-2013	19-dic.-2013
EMPRESA PÚBLICA IMPORTADORA EPI EN DISTRITO METROPOLITANO QUITO	92	RO Suplemento	77	10-sep.-2013	
EMPRESA PÚBLICA UNIDAD NACIONAL DE ALMACENAMIENTO, UNA EP	12	RO	16	30-may.-2013	17-jun.-2013
EMPRESA PÚBLICA YACHAY EP	1457	RO	922	13-mar.-2013	28-mar.-2013
EMPRESA ELÉCTRICA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN CNEL EP	1459	RO	922	13-mar.-2013	28-mar.-2013
EMPRESA PÚBLICA SERVICIOS MARÍTIMOS Y LOGÍSTICOS EP SEMALOG	150	RO Suplemento	144	27-ene.-2013	16-dic.-2013
EMPRESA PÚBLICA FABRICAMOS ECUADOR FABREC EP	1134	RO Suplemento	699	19-abr.-2012	09-may.-2012
EMPRESA DE MUNICIONES SANTA BÁRBARA EP	1121	RO	686	05-abr.-2012	19-abr.-2012
EMPRESA PÚBLICA FLOTA PETROLERA ECUATORIANA EP FLOPEC	1117	RO	681	26-mar.-2012	12-abr.-2012
EMPRESA ASTILLEROS NAVALES ECUATORIANOS ASTINAVE EP	1116	RO	680	26-mar.-2012	11-abr.-2012
EMPRESA ELÉCTRICA PÚBLICA DE GUAYAQUIL	887	RO	548	20-sep.-2011	04-oct.-2011
EMPRESA PÚBLICA DE PARQUES NACIONALES Y ESPACIOS PÚBLICOS, EP	830	RO	502	18-jul.-2011	29-jul.-2011
EMPRESA PÚBLICA TELECOMUNICACIONES MÓVILES DEL ECUADOR TELECSA EP	443	RO Suplemento	255	29-jul.-2010	11-ago.-2010
EMPRESA PÚBLICA HIDROELÉCTRICA DEL LITORAL HIDROLITORAL EP	400	RO	229	17-jun.-2010	06-jul.-2010
EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA HIDROELÉCTRICA COCA CODO SINCLAIR	370	RO Suplemento	206	26-may.-2010	03-jun.-2010
EMPRESA PÚBLICA CORREOS DEL ECUADOR	324	RO	184	14-abr.-2010	03-may.-2010
EMPRESA FERROCARRILES DEL ECUADOR, EMPRESA PÚBLICA FEEP	313	RO	179	06-abr.-2010	26-abr.-2010
EMPRESA PÚBLICA DE HIDROCARBUROS DEL ECUADOR EP PETROECUADOR	315	RO Suplemento	171	06-abr.-2010	14-abr.-2010
EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DE ECUADOR CELEC EP	220	RO	128	14-ene.-2010	11-feb.-2010
EMPRESA PÚBLICA ESTRATÉGICA HIDROPASTAZA EP	219	RO	126	14-ene.-2010	09-feb.-2010
EMPRESA PÚBLICA CORPORACIÓN NACIONAL DE TELECOMUNICACIONES CNT	218	RO	122	14-ene.-2010	03-feb.-2010
EMPRESA PÚBLICA TELEVISIÓN Y RADIO DE ECUADOR EP RTVECUADOR	193	RO Suplemento	110	29-dic.-2009	18-ene.-2010
EMPRESA NACIONAL MINERA, ENAMI EP	203	RO	108	31-dic.-2009	14-ene.-2010

Fuente: Registros Oficiales disponibles en sistema Lexis.

## Anexo 2: Herramienta de búsqueda del portal Sercop – tipologías de procesos

The screenshot displays the 'Herramientas de búsqueda' (Search Tools) page on the Sercop portal. The browser address bar shows the URL: `portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/herramientas-de-busqueda/`. The page features the Ecuadorian government logo and the Sercop logo. A navigation menu includes links for Inicio, La Institución, Transparencia, Programas/Servicios, Planificación, Comunicarnos, Biblioteca, Enlaces, and Contacto. The main content area is titled 'Herramientas de búsqueda' and contains a search bar. Below the search bar is a vertical menu with the following items: Proveedores del Estado, Entidades Contratantes, Herramientas de búsqueda, Catálogos Dinámicos Inclusivos, Umbrales de Valor Agregado Ecuatoriano, IngenteTEC, Denuncia Ciudadana, U BIVAY, Consejos Consultivos, Capacitación, Certificación de competencias, and Análisis SERCOP. To the right of this menu is a large graphic with the text 'HERRAMIENTAS DE BÚSQUEDA' and a list of search tool categories, each with a checkmark in a box: De procedimientos de Régimen Común, De adquisiciones por Infre Cuantía, De procedimientos especiales, De reportes de Actualización de Obras, De procedimientos de Régimen Especial, De Emergencias, Del Clasificador Central de Productos – CPC, De planes anuales de contratación – PAC, De proveedores del Estado, and De proveedores incumplidos. At the bottom of the page, there is a footer with the logo of the Government of Ecuador and a list of government entities: Presidencia, Secretarías Nacionales, Ministerios Coordinadores, Ministerios, and Industrias y Productividad (Inapec).

Notas:

“Reporte de adjudicación de obras” es un utilitario para el cumplimiento de las disposiciones del artículo 59 de la Rglosncp (Fuente: <https://www.compraspublicas.gob.ec/ProcesoContratacion/compras/RP/ProveedorAdjudicadomontos.cpe>).

“Clasificador central de productos”, “planes anuales de contratación”, “proveedores del Estado” y “proveedores incumplidos”, son opciones de búsqueda distintas a las de procedimientos de adquisiciones por institución o empresa pública.

### Anexo 3: Análisis de compras realizadas por ínfima cuantía

Las adquisiciones realizadas por Yachay EP en el periodo 2013 a 2015, bajo régimen de ínfima cuantía, agrupadas por el tipo de compra reportada en el portal del Sercop se resumen en el siguiente cuadro:

**Tabla: Tipo de compras realizadas por año en régimen de ínfima cuantía**

Tipo de compra	Año			Total general
	2013	2014	2015	
Alimentos y Bebidas	105,00		4.557,88	4.662,88
Combustibles	268,33		8.274,98	8.543,31
Mantenimiento Obras	12.824,73		7.004,29	19.829,02
Otros Bienes	77.422,16	94.722,06	105.904,79	<b>278.049,01</b>
Otros Servicios	262.965,86	239.052,35	415.280,70	<b>917.298,91</b>
Repuestos y Accesorios	14.192,74	13.141,02	30.700,37	58.034,13
Seguros	5.120,72	24,86		5.145,58
Total general	372.899,54	346.940,29	571.723,01	1.291.562,84

<b>Adquisiciones totales Yachay 2013-2015</b>	<b>470.361.115,84</b>
<b>Ínfima cuantía respecto del total de adquisiciones</b>	<b>0,27%</b>

Fuente: Sercop

Elaboración: propia

Del total de adquisiciones realizadas por Yachay y reportadas en el portal del Sercop, las correspondientes a la tipología de ínfima cuantía representan únicamente el 0,27% del total del presupuesto referencial inicial del periodo en análisis.

Los rubros de “otros bienes” y “otros servicios” constituyen el 93% del total de adquisiciones bajo la tipología de ínfima cuantía, razón por la cual se realizó una clasificación de las compras realizadas por estos dos rubros, obteniéndose el siguiente resumen:

**Tabla: Compras de “otros bienes” y “otros servicios” en régimen de ínfima cuantía**

Clasificación	Año			Total general
	2013	2014	2015	
Equipos y muebles	79.949,14	89.982,26	84.908,95	254.840,35
Mantenimiento	47.274,44	86.640,72	115.818,45	249.733,61
Eventos y alimentación	60.758,52	25.719,45	95.437,40	181.915,37
Capacitación	28.654,55		73.038,75	101.693,30
Publicidad y rotulación	42.582,82	24.126,44	13.201,95	79.911,21
Transporte	10.694,57	23.775,03	25.731,67	60.201,27
Áreas verdes	7.820,00	6.826,00	41.727,42	56.373,42
Software	18.844,08	36.303,03		55.147,11
Suministros e impresión	24.361,54	9.832,67	20.611,90	54.806,11
Pasajes		16.399,57	26.123,98	42.523,55
Traducción	8.013,24	5.844,60	10.521,85	24.379,69
Seguridad	4.434,50	8.324,64	11.463,17	24.222,31
Ropa	7.000,62		2.600,00	9.600,62
<b>Total general</b>	<b>340.388,02</b>	<b>333.774,41</b>	<b>521.185,49</b>	<b>1.195.347,92</b>

Fuente: Sercop

Elaboración: propia

Se ha ordenado las categorías de mayor a menor por el monto de adquisiciones totales durante el periodo en análisis, determinándose que el 73% de las adquisiciones bajo “otros bienes” y “otros servicios” corresponde a las cinco primeras categorías: equipos y muebles, mantenimiento, eventos y alimentación, capacitación del personal, y publicidad y rotulación.



Anexo 4: Matriz para levantamiento de información

Encabezado			Detalle
Régimen de compra			Régimen común (RC), régimen especial (RE), procedimientos especiales (PE), según Sercop
Estado del Proceso			Adjudicado (A), adjudicado-registro de contratos (AR), ejecución de contrato (E), en recepción (R), finalizada (F), según Sercop
Fecha de Publicación			Registrada en Sercop
Código			Asignado por Sercop
Objeto del Proceso			Literal del Sercop
Partida presupuestaria			Catálogo presupuestario oficial (si hay varias partidas se trata de tomar la principal conforme el objeto del proceso)
Unidad requirente			Conforme estructura macro aprobada en directorio, en azules determinación propia, en amarillo sustituyendo a directorio o gerencia
Agregadora de valor			Si/No
Régimen ZEDE			Importaciones (Si/No)
Objetivo de adquisición			Conforme documentos precontractuales Sercop
Ubicación			UEE, universidad (ciudadela universitaria), instituto, ciudad del conocimiento, centros de investigación, centro de emprendimiento (No hay ubicación para el bien o servicio si dice oficina/administrativo o eventos/difusión/publicidad/publicación libros, por tanto no aplica)
Objetivos Yachay EP	Administración Ciudad del	Administración ZEDE (desarrollo, administración y control)	Marcar con "x" el (los) que aplique (n)

Encabezado		Detalle	
	Conocimiento	Administración concesión y arrendamiento espacios físicos ZEDE	
		Delegatario o concesionario para prestación servicios públicos	
	Transformación productiva	Desarrollo procesos industriales de alta tecnología e innovación	
		Establecimiento centros de transferencia tecnológica y reingeniería inversa	
		Generación incubadoras de empresas	
		Vinculación con universidades locales y programas internacionales de estudios	
	Giro específico		
Giro específico de negocio	Impresos/electrónicos para divulgación conocimiento	Marcar con "x" el (los) que aplique (n), a señalarse solo en adquisiciones realizadas bajo régimen especial por giro específico de negocio	
	Capacitación especializada		
	Consultorías para implementación Yachay y apoyo a emprendedores /innovadores /científicos		
	Organización talleres y eventos sobre tecnología /conocimiento		
	Equipamiento e insumos investigación /tecnología innovación		
	Edición /publicación material bibliográfico		

<b>Encabezado</b>		<b>Detalle</b>
	Materiales construcción obras directas	
	Administración y mantenimiento edificios	
Guarda relación con objetivos de Yachay EP		Si/No
Razón		Posibilidades por las que de determinó "no": por partidas, actividad asesora, actividad apoyo, actividad institucional, actividad ambiental/seguridad, y/o no se alinea con objetivos
Presupuesto Referencial Total (sin iva)		Presupuesto inicial Sercop
Presupuesto final		Valor en resolución adjudicación (Sin IVA)

Anexo 5: Adquisiciones de actividades no agregadoras de valor

<b>Detalle actividades de apoyo o asesoría</b>	<b>Presupuesto adjudicado USD</b>
<b>Actividad apoyo</b>	<b>2,218,185.38</b>
Cableado estructurado y eléctrico	15,999.00
Computadoras portátiles y de escritorio	51,400.00
Computadoras y tablets	55,100.00
Dispositivos de networking	17,500.00
Equipos audiovisuales para laboratorios temáticos	527,242.40
Equipo topográfico	25,812.00
Equipos de sistemas networking y comunicaciones	224,086.00
Equipos e insumos de audio video	75,875.48
Equipos musicales	149,401.82
Impresoras y escáner	94,200.00
Licencias antivirus	15,979.37
Licencias Microsoft	373,250.00
Materiales para mantenimiento	78,980.00
Oficinas	130,302.50
Oficinas Quito	31,743.00
Oficinas Quito y Urcuquí	84,399.00
Plataforma de ambiente virtualizado	30,716.60
Plataforma de virtualización	67,000.00
Sistema cableado	43,200.00
Software administrativo financiero	18,750.00
Suit antivirus	24,041.24
Telecomunicaciones y equipos	47,951.97
Televisores LED	35,255.00
<b>Actividad asesora/institucional</b>	<b>884,265.90</b>
Asesoría jurídica para procedimientos régimen especial crédito chino	32,000.00
Capacitación: desarrollo modelo de negocios	39,800.00
Capacitación: procesos atención inversionista	68,576.88
Cocina y clóset rector	14,412.25
Diseño integral de educación inicial, básica y bachillerato	46,574.00
Estatuto manual de clasificación y valoración de puestos	65,000.00
Estrategia atracción de inversiones	50,000.00
Licencias unidad de auditoría interna	15,076.00
Modelo de atención integral a la primera infancia	39,000.00

<b>Detalle actividades de apoyo o asesoría</b>	<b>Presupuesto adjudicado USD</b>
Modelo interacción oficinas comerciales para atracción de inversiones	118,100.00
Plan de negocio comercial	50,000.00
Planificación institucional	314,902.77
Sistema de gestión de planificación institucional	30,824.00
<b>Actividad eventos, publicidad, propaganda, monitoreo medios</b>	<b>1,241,975.28</b>
Cumbre empresarial	35,000.00
Diseño, reproducción y distribución	267,857.14
Infografías animadas	62,988.00
Maratón certificaciones tecnología	49,930.71
Marca Yachay	17,857.14
Material para merchandising	71,191.96
Material promocional para festival de la juventud	24,990.00
Material vario	80,000.00
Monitoreo de medios	12,857.14
Página web	97,000.00
Publicación contenido editorial	29,919.00
Publicación de reportajes	27,300.00
Recorrido 360 para página web	12,500.00
Sondeos de opinión sobre posicionamiento	31,250.00
Spots para televisión y redes sociales	26,785.71
Stand	20,908.48
Varios	330,000.00
Videos documentales	24,000.00
Visita protocolar cónsules	19,640.00
<b>Total general</b>	<b>4,344,426.56</b>

Anexo 6: Matriz general de información levantada (archivo digital)