

La norma como instrumento de gestión: Una visión estratégica de la Contratación Pública

Por: INÉS MARÍA BALDEÓN B.

PHD en Derecho, Doctora Internacional en Derechos Fundamentales y Libertades Públicas, Postdoctora en Inteligencia Artificial, Experta en Contratación Pública, a nivel nacional e internacional, MBA en Alta Dirección de Empresas, MBA en Administración de Negocios, Máster en Derecho Constitucional, Especialista en Contratación Pública, Máster en Comunicación Corporativa, Conferencista, Catedrática Universitaria y Asesora Empresarial en Ecuador y España, Directora General de GRUPO CEAS ABOGADOS & CONSULTORES.

ibaldeon@ceas.com.ec

www.grupoceas.com.ec



Introducción

En el ámbito de la Contratación Pública, el cumplimiento normativo es un principio esencial. Sin embargo, cuando la aplicación de la norma se convierte en un fin en sí mismo — desvinculado de la necesidad institucional que busca satisfacer— se corre el riesgo de transformar el proceso en una rutina burocrática, más preocupada por la forma que por el fondo.

Este artículo propone una lectura funcional del marco jurídico de la Contratación Pública, en la que la norma se entiende como una herramienta al servicio de la compra pública eficiente, transparente y orientada al interés general. Asimismo, se destaca el rol fundamental de los documentos técnicos —informes de necesidad, especificaciones técnicas y pliegos— como el verdadero espacio donde el derecho se operacionaliza y adquiere eficacia práctica.



La norma no es un fin: es un medio para resolver necesidades públicas

La norma jurídica tiene como propósito ordenar, proteger y facilitar la gestión pública. No obstante, si su aplicación rígida obstaculiza la satisfacción oportuna de una necesidad institucional, entonces se está cumpliendo la ley, pero fallando en el servicio público, y entonces algo está fallando, porque si la norma no sirve aparentemente para la compra, habría que analizar si la estamos entendiendo bien en el sentido para el que fue expedida.

Finalidad práctica

La norma debe contribuir a resolver problemas concretos, no generar obstáculos innecesarios.

Criterio técnico

Su aplicación debe estar guiada por el conocimiento especializado del contexto, evitando decisiones mecánicas o descontextualizadas.

Impacto público

El cumplimiento normativo debe traducirse en valor público, no en mera formalidad administrativa.

Por ello, es importante entender que cumplir la ley no es repetirla, tal cual recitación memorizada, sin sentido práctico, sino entenderla, aplicarla y sobre todo hacerla útil; porque de lo contrario estaríamos generando un criterio de legalidad sin impacto que al final solo sería una "burocracia con sello."

El entendimiento del fin de la norma jurídica como ejercicio técnico

El jurista François Géný sostenía que la norma, una vez promulgada, adquiere vida propia y debe ser entendida desde su contexto actual, no desde la intención original del legislador. Esta visión permite una lectura dinámica del derecho, especialmente útil en Contratación Pública, donde las necesidades institucionales evolucionan constantemente.

"La ley, una vez promulgada, se emancipa de su autor y se convierte en objeto de interpretación racional." — François Géný

Por su parte el tratadista ecuatoriano Hernán Salgado Pesántez, señala que "la norma no se lee como un dogma, sino como una herramienta para resolver problemas concretos."



Desde esa lógica, el derecho público no se lo observa desde la rigidez, sino desde su finalidad práctica. En Contratación Pública, eso significa que la norma debe servir al proceso, no entorpecerlo; y es en los documentos técnicos que elaboran los funcionarios públicos donde esa utilidad se concreta.



Interpretación literal

Lectura rígida del texto normativo



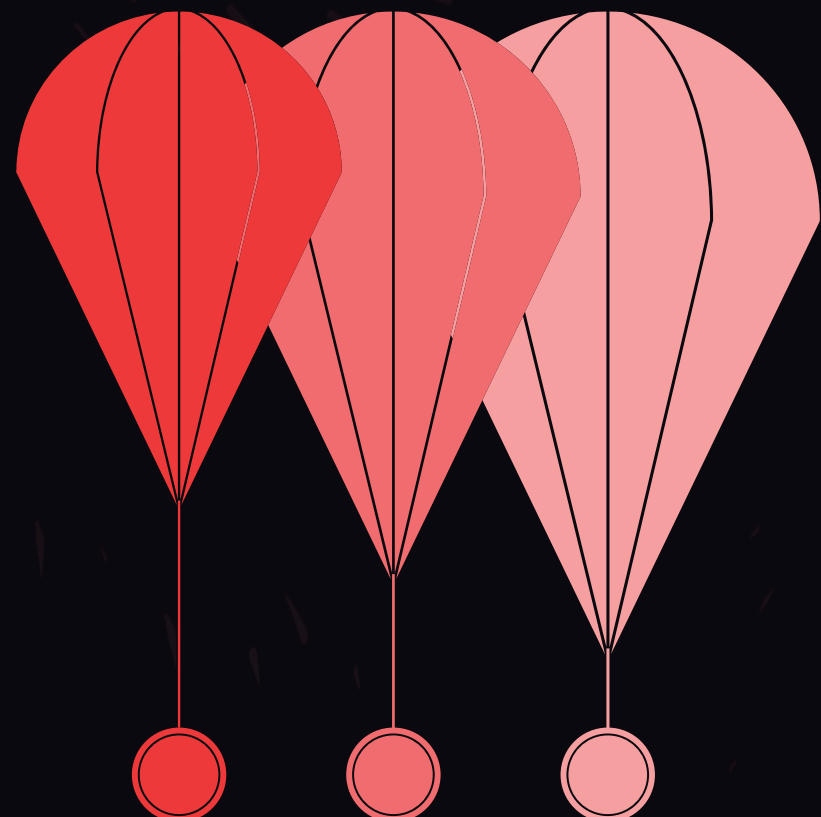
Interpretación contextual

Análisis del contexto y finalidad



Aplicación práctica

Resultados funcionales orientados



Criterios doctrinarios aplicados a la Contratación Pública

Parece del todo pertinente aplicar estos criterios doctrinarios aterrizados al ámbito de la Contratación Pública, para que el operador del sistema comprenda la importancia de:



Contextualizar la norma

Según la realidad técnica, económica y social del proceso.



Redactar requerimientos

Especificaciones que respetando el marco legal, respondan y satisfagan necesidades concretas.



Operativizar criterios

Como puentes entre la legalidad y la funcionalidad operativa que se requiere en todo proceso de compra.



La aplicación de estos criterios permite que la norma jurídica se convierta en una herramienta efectiva para la gestión pública, superando la mera formalidad para alcanzar resultados concretos.

Aplicación práctica: del cumplimiento formal a la gestión estratégica

Para que la Contratación Pública cumpla su propósito, es necesario que los operadores del sistema adopten una postura proactiva, estratégica y técnicamente fundamentada. Algunas recomendaciones clave al respecto serían:

Revisar cada requerimiento

¿Esto contribuye al objetivo de la contratación?

Evitar copiar modelos sin adaptar

Cada proceso tiene su contexto.

Incluir al equipo técnico en la redacción

Para reflejar la necesidad real.

Validar jurídicamente sin perder utilidad

Legalidad y funcionalidad deben ir de la mano.

Considerar para el efecto siempre que un buen informe de necesidad, requerimiento o pliego no es el que repite o copia sin sentido una norma, sino el que hace que ésta se convierte en una solución concreta, real y efectiva a necesidades y problemas también concretos y específicos.

El sentido común como herramienta jurídica



El sentido común, entendido como la capacidad de aplicar la norma con lógica, proporcionalidad y criterio técnico, es indispensable en la Contratación Pública, ya que permite asegurar dos objetivos básicos, a saber, entender con responsabilidad las disposiciones que se encuentran en "zonas grises" y actuar con eficiencia sin vulnerar el marco legal, considerando para el efecto lo que señala el jurista argentino Carlos Santiago Nino, cuando dice que **"la legalidad sin racionalidad puede ser tan injusta como la arbitrariedad."**

Marco legal
Conocimiento profundo de la normativa aplicable

Eficiencia
Optimización de recursos y tiempos



Criterio técnico
Comprensión de la necesidad institucional

Proporcionalidad
Equilibrio entre requisitos y objetivos

Los documentos técnicos como ley operativa del proceso

Los informes de necesidad, las especificaciones técnicas y los pliegos de condiciones son los instrumentos donde la norma deja de ser abstracta y se convierte en solución concreta. En ellos, el derecho se traduce en decisiones operativas que afectan directamente la eficiencia del gasto público, la transparencia del proceso y la calidad del servicio contratado.

Entonces es cuando los documentos técnicos como los informes, especificaciones y pliegos como tal cumplen una función que yo la denomino estratégica, en el sentido de que cumplen los siguientes objetivos:

ELEMENTOS DEL PLIEGO	FUNCION ESTRATÉGICA
Objeto de la contratación	Aterriza la necesidad institucional
Requisitos técnicos	Garantiza calidad sin excluir competencia
Criterios de evaluación	Orienta la selección hacia lo que realmente importa.
Condiciones de ejecución	Protege la operatividad y el cumplimiento
Garantías	Equilibra riesgo y responsabilidad
Penalidades	Fortalece el control sin caer en excesos

Conclusiones

La Contratación Pública moderna exige más que cumplimiento formal. Requiere inteligencia técnica, criterio jurídico con lógica de utilidad y no solo de mera enunciación o recitación de normas y sobre todo y fundamentalmente muchísima vocación de servicio y sensibilidad absoluta sin indolencia a las necesidades públicas. No sirve de nada ser cumplidores a raja tabla de la ley, si eso ha implicado no ser cumplidores de la misión fundamental del servicio público que es satisfacer el bien común, con eficiencia, eficacia, oportunidad y transparencia.



Sentido estratégico

La norma debe aplicarse entendiendo su capacidad de resolver necesidades públicas



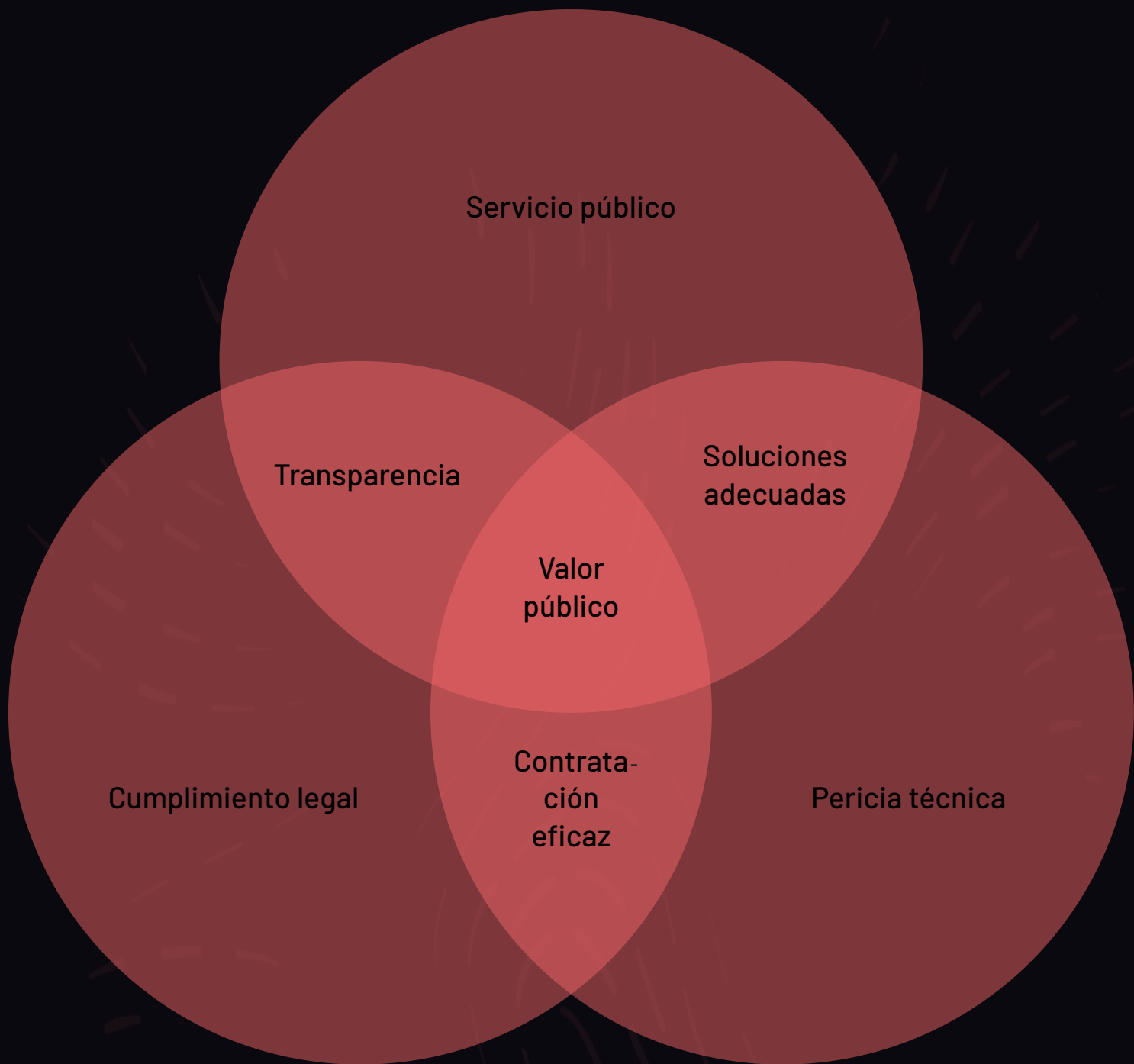
Documentos técnicos

Son el espacio donde el derecho se convierte en gestión pública

La norma debe ser aplicada con sentido estratégico, entendiendo que su verdadero valor reside en su capacidad de resolver necesidades públicas de manera eficiente, transparente y legal.

Los documentos técnicos, como los informes de necesidad, especificaciones técnicas, términos de referencia, pliegos y demás documentos, no son meros anexos administrativos que llenan sin sentido un expediente: son el espacio donde el derecho se convierte en gestión pública. Y el operador del sistema, lejos de ser un tramitador, debe asumir su rol como diseñador de soluciones que generen impacto real; considerando que cumplir la norma sin cumplir la necesidad es como construir una carretera que no lleva a ningún lado; y que a los funcionarios públicos no se los debe evaluar por cuántos procesos hicieron, a veces "sin son ni ton", sino por cuántas necesidades resolvieron de forma real y práctica. He ahí un gran desafío.

Reflexión final: El impacto de una contratación pública estratégica



"Cumplir la norma sin cumplir la necesidad es como construir una carretera que no lleva a ningún lado."

Esta frase resume la esencia de lo que hemos analizado a lo largo de este artículo. La contratación pública no puede limitarse a un ejercicio de cumplimiento normativo desconectado de su propósito fundamental: satisfacer necesidades públicas de manera eficiente y transparente.

Los funcionarios públicos no deben ser evaluados por la cantidad de procesos que tramitan, sino por la calidad y el impacto real de las soluciones que implementan para resolver necesidades concretas de la ciudadanía.

El verdadero desafío de la contratación pública moderna está en lograr que cada proceso, cada documento y cada decisión contribuya de manera efectiva al bien común, utilizando la norma como lo que realmente es: un instrumento de gestión al servicio del interés público.



¿Desea conocer más sobre este tema?

Comuníquese con nosotros: www.grupoceas.com.ec // ibaldeon@ceas.com.ec

En GRUPO CEAS ABOGADOS & CONSULTORES por más de 31 años rentabilizamos las normas y la estrategia, para que las empresas privadas obtengan mayores ingresos y logren tranquilidad en sus relaciones con el Sector Público de España, Ecuador, Bolivia e Israel.