

Análisis

Proyecto de Ley Orgánica de Innovación y Fortalecimiento de la Gestión Pública, Reformatorio de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública.

Inés María Baldeón B.

SOCIA FUNDADORA Y DIRECTORA
GENERAL GRUPO CEAS ABOGADOS &
CONSULTORES

Justificación de mi intervención en el análisis:

Tengo un poco más de 31 años como especialista en Contratación Pública, de inicio en el Ecuador y en estos últimos 4 años en España, en cuyos lugares a más de dar soporte jurídico y estratégico a empresas proveedoras del sector público, ejerzo actividad docente a nivel de posgrado y soy conferencista recurrente en diferentes países del mundo.

Debido a mi pasión académica he escrito más de 200 libros y artículos indexados, lo que se une a una veintena de títulos de grado y posgrado que poseo, vinculados con el ámbito de la Contratación Pública, la Comunicación y los negocios corporativos.

Además, intervine profesionalmente en la construcción del proyecto de la Ley Orgánica que está vigente y he capacitado a miles de funcionarios públicos del Ecuador.

Por dichos motivos, decidí elaborar este documento, respecto al Proyecto de Ley Orgánica de Innovación y Fomento a la Gestión Pública presentado por el Señor Presidente Constitucional del Ecuador, porque siento que hay buena intención y se nota amplia experiencia en su elaboración.

ECUADOR:

-QUITO:
Juan de Velasco N° 26-51 y
Santa María, Edificio CEAS,
planta baja.
+593 2 2 906431 - 2521 486
cbaldeon@ceas.com.ec

ECUADOR:

-GUAYAQUIL:
Urdenor - Parque Empresarial
Colón, Edificio Corporativo
III, oficina 203, segundo piso.
+593 4 2136 221
ngarcia@ceas.com.ec

ECUADOR:

-IBARRA:
Bolívar 6-87 y Oviedo, Edificio
Saud, primer piso.
+593 9 98014138
psaud@ceas.com.ec

ESPAÑA:

-MADRID:
Arapiles 1, 5A, Quevedo.
+34636164324
ibaldeon@ceas.com.ec

BOLIVIA:

Edificio Torre Centro: piso 3,
oficina 303, calle Mercado
esq. Socabaya, No. 78.
+5912 2409811.
mcarrasco@ceas.com.ec

ISRAEL:

Kibbutz Kadarim 2011700
+972 53 338 5102
jrobert@ceas.com.ec

Sugerencias:

1. Presentar el proyecto de ley como una "reforma puente".

Considero que el proyecto de ley plantea reformas muy interesantes, pero no abarcativas de otros aspectos de gran envergadura que se requieren para mejorar el sistema.

Por lo que, dado que el proyecto de ley se ha presentado como de carácter económico urgente y no dará tiempo para un amplio debate que permita incluir los demás aspectos requeridos, mis sugerencias son:

- 1.1. Que, tanto el Gobierno Nacional como la Asamblea Nacional, de cara a la opinión pública, informen que esta reforma es la "inicial mínima indispensable" para avanzar en reformas más profundas.

En dicha lógica, se trataría al proyecto de ley como una especie de "reforma puente" urgente, pero que necesariamente se trabajará en una reforma más integral y de mayor alcance que se dará en un segundo momento inmediato.

De esta manera: 1) no se generan falsas expectativas -sobre todo desde el ámbito político-, 2) se deja abierto el tema para que cuando se presenten las reformas integrales, sean la consecuencia lógica de este primer paso, 3) se reduce la confrontación y 4) se abre un espacio de discusión que dé más tiempo para recibir la opinión de los diferentes actores y sectores involucrados.

ECUADOR:

-QUITO:
Juan de Velasco N° 26-51 y
Santa María, Edificio CEAS,
planta baja.
+593 2 2 906431 - 2521 486
cbaldeon@ceas.com.ec

ECUADOR:

-GUAYAQUIL:
Urdenor - Parque Empresarial
Colón, Edificio Corporativo
III, oficina 203, segundo piso.
+593 4 2136 221
ngarcia@ceas.com.ec

ECUADOR:

-IBARRA:
Bolívar 6-87 y Oviedo, Edificio
Saud, primer piso.
+593 9 98014138
psaud@ceas.com.ec

ESPAÑA:

-MADRID:
Arapiles 1, 5A, Quevedo.
+34636164324
ibaldeon@ceas.com.ec

BOLIVIA:

Edificio Torre Centro: piso 3,
oficina 303, calle Mercado
esq. Socabaya, No. 78.
+5912 2409811.
mcarasco@ceas.com.ec

ISRAEL:

Kibbutz Kadarim 2011700
+972 53 338 5102
jrobert@ceas.com.ec

- 1.2. Se mejore la comunicación en la explicación de que la eliminación de los procedimientos de cotización y menor cuantía no va en contra de los MYPES o proveedores locales; y que se incluya un artículo que, reconociendo dicha preferencia, señale que, las vías de su fortalecimiento, se desarrollarán en el Reglamento General.
- 1.3. Se analice la posibilidad de incrementar el coeficiente de la ínfima cuantía a montos por ejemplo de hasta el 0,0000005 del PIE, para, de esa manera, generar mayor agilidad en los procesos.
- 1.4. Se mantengan las definiciones claves en la propia ley y no se las traslade al Reglamento General, para de esa manera dar una percepción de mayor seguridad jurídica.
- 1.5. Se dé una evidencia incontrovertible de que el SERCOP mejorará de forma inmediata su institucionalidad, con la contratación e implementación urgente de una nueva plataforma electrónica que incluya elementos de Inteligencia Artificial, pues la actual no admite más parches.
- 1.6. Se refuerce el concepto de que la lucha contra la corrupción no puede ser entendida como sinónimo de persecución o de creer que la Contratación Pública es una actividad delictiva, sino que es parte del Derecho Administrativo.

ECUADOR:

-QUITO:
Juan de Velasco N° 26-51 y
Santa María, Edificio CEAS,
planta baja.
+593 2 2 906431 - 2521 486
cbaldeon@ceas.com.ec

ECUADOR:

-GUAYAQUIL:
Urdenor - Parque Empresarial
Colón, Edificio Corporativo
III, oficina 203, segundo piso.
+593 4 2136 221
ngarcia@ceas.com.ec

ECUADOR:

-IBARRA:
Bolívar 6-87 y Oviedo, Edificio
Saud, primer piso.
+593 9 98014138
psaud@ceas.com.ec

ESPAÑA:

-MADRID:
Arapiles 1, 5A, Quevedo.
+34636164324
ibaldeon@ceas.com.ec

BOLIVIA:

Edificio Torre Centro: piso 3,
oficina 303, calle Mercado
esq. Socabaya, No. 78.
+5912 2409811.
mcarasco@ceas.com.ec

ISRAEL:

Kibbutz Kadarim 2011700
+972 53 338 5102
jrobert@ceas.com.ec

En consecuencia, que se desarrolle el criterio de que, aunque se reforzarán todos los controles existentes con una propuesta de modernización del control por parte de la Contraloría General del Estado, a la que también se le debe aportar en la mejora de su institucionalidad tecnológica, a la par se reforzarán también los procesos de capacitación y formación de los funcionarios públicos, e incluso de los proveedores y demás actores involucrados.

Es decir que la propuesta de lucha contra la corrupción, no genere "miedo" en la actuación de los funcionarios públicos, sino que se les dé un "voto de confianza", incluido a los proveedores; que todos sientan que vale la pena de ser parte del Sistema.

1.7. Se explique con mayor alcance el concepto de Valor por Dinero.

Este principio implica que el Estado debe obtener el mejor resultado posible por cada dólar invertido, considerando: La calidad de la obra, bien o servicio, el costo total del ciclo de vida (no solo el precio inicial), el cumplimiento de plazos y condiciones, el impacto social, ambiental o económico y los riesgos asociados al proveedor o al contrato, entre otros.

Por lo que, a más de los aspectos ya incluidos en el proyecto de ley, se podría mejorar el criterio vinculándolo con aspectos como los relativos a la categorización y depuración del RUP que permita contar, entre otros con:

- Un sistema de puntuación dinámica: Cada proveedor tendrá una calificación técnica y de cumplimiento, que se actualizará automáticamente tras cada contrato.
- Clasificación por especialidad y escala: Los proveedores se clasificarán por tipo de objeto contractual (obras, bienes, servicios,

- consultoría) y por capacidad operativa (micro, pequeña, mediana, grande).
- Historial público de desempeño: Accesible para todas las entidades contratantes y ciudadanos, con indicadores como: tiempo de entrega, calidad del producto/servicio, penalidades aplicadas, evaluación del contrato.
 - Bloqueo automático por incumplimientos graves para proveedores con historial negativo reiterado.
- 1.8. Se refuerce la necesidad de entender que es imperativo que la Planificación de las contrataciones sea vista como un proceso institucional que no admite cambios frecuentes ni improvisaciones. Se podría por ejemplo limitar el número de reformas trimestrales al PAC.
- 1.9. Se señale que la Categorización de Proveedores será uno de los mecanismos más importantes que se realizará de forma inmediata por parte del SERCOP, unido, en consecuencia, a una depuración y fortalecimiento del RUP.
- 1.10. Que se mejore la redacción respecto a la Contratación Pública de Innovación.

El proyecto de ley menciona a la innovación como un eje central, pero no queda del todo claro si distingue adecuadamente entre:

- Contrataciones para adquirir soluciones innovadoras ya desarrolladas, y
- Contratos de innovación orientados a fomentar el desarrollo de nuevas soluciones (I+D+i), de productos que no existen en el mercado y que se espera que existan.

En estricto, los contratos de innovación no deberían ser parte del Sistema Nacional de Contratación Pública, porque tienen objetivos y finalidades distintas que tienen que ver con el fomento de la innovación y la creatividad, y que pueden dar lugar a que se adjudiquen contratos a más de un oferente; que no necesariamente el precio que se pague sea uno de contraprestación real como tal, sino de incentivo o que impliquen un fomento a la innovación, o que generen la posibilidad de que ese oferente ganador pueda tener su primera experiencia en el mercado público; y, habrá casos incluso de que las entidades contratantes no usen para sí las soluciones innovadoras, sino para fomentar precisamente ese proceso de creatividad e innovación. Por lo tanto, sería riesgoso englobar dentro de un mismo concepto, dos aspectos distintos.

Propuesta:

Por lo tanto, considero que se debería incluir dentro del articulado a los contratos de innovación tecnológica (I+D+I) bajo un régimen especial, con condicionantes y características propias; y además señalando desde el inicio un porcentaje tope máximo destinado a esta vía, toda vez que implicará el uso de recursos económicos que tienen la posibilidad de perderse, por la misma naturaleza de lo que conllevan la innovación, con el riesgo de que no se llegue hasta el final de las etapas previstas o que no todas las soluciones sean usadas pero si deben ser recompensadas.

Se podría, en consecuencia, incluir el siguiente texto dentro del proyecto de ley:

“Los contratos cuyo objeto principal sea el fomento de la investigación, el desarrollo y la innovación tecnológica

(I+D+i), incluyendo aquellos que busquen generar soluciones inéditas o prototipos no disponibles en el mercado, se regirán por un régimen especial que será desarrollado en el Reglamento General a esta ley:

Dichos contratos podrán:

- *Ser adjudicados a más de un oferente con fines de experimentación o validación.*
- *No requerir la utilización efectiva del resultado como condición de cumplimiento contractual.*
- *Establecer mecanismos de evaluación basados en el potencial innovador, la viabilidad técnica y el impacto esperado.*

Este régimen especial será coordinado con las entidades rectoras de ciencia, tecnología e innovación, y contará con mecanismos diferenciados de control y supervisión, adecuados a la naturaleza experimental de estos procesos."

2. Nuevo Reglamento General como reforma integral.

Sugiero se trabaje en la expedición de un Reglamento General sustitutivo del actual y no solo como reformas parches, en donde se puedan incluir los aspectos que, sin contrariar la Ley, puedan tener una mayor y más desarrollada explicación normativa.

En esa lógica, debe explicarse a la opinión pública que el limitar la capacidad del SERCOP para expedir normativa secundaria, se lo hace porque: 1. Los años de vigencia del sistema han determinado ya un conocimiento más especializado que evita estar haciendo cambios normativos frecuentes que afectan la estabilidad y certeza jurídica; 2. Que

ECUADOR:

-QUITO:
Juan de Velasco N° 26-51 y
Santa María, Edificio CEAS,
planta baja.
+593 2 2 906431 - 2521 486
cbaldeon@ceas.com.ec

ECUADOR:

-GUAYAQUIL:
Urdenor - Parque Empresarial
Colón, Edificio Corporativo
III, oficina 203, segundo piso.
+593 4 2136 221
ngarcia@ceas.com.ec

ECUADOR:

-IBARRA:
Bolívar 6-87 y Oviedo, Edificio
Saud, primer piso.
+593 9 98014138
psaud@ceas.com.ec

ESPAÑA:

-MADRID:
Arapiles 1, 5A, Quevedo.
+34636164324
ibaldeon@ceas.com.ec

BOLIVIA:

Edificio Torre Centro: piso 3,
oficina 303, calle Mercado
esq. Socabaya, No. 78.
+5912 2409811.
mcarrasco@ceas.com.ec

ISRAEL:

Kibbutz Kadarim 2011700
+972 53 338 5102
jrobert@ceas.com.ec

el SERCOP tiene un perfil de ente regulador y consolidador de la compra, lo cual le hará actuar con base a la normativa expedida legal y reglamentariamente, en la implementación tecnológica y práctica que de vida real a la institucionalidad del sistema.

3. **Foro especializado como consejo asesor de alto nivel.**

Sugiero, finalmente, se integre un Foro especializado de expertos que desde el ámbito académico, empresarial e institucional público, sean una especie de "consejo asesor" -técnico y apolítico- que colabore con el Gobierno Nacional en lo que implicaría tanto la evaluación de las mejoras que se produzcan con los cambios legales que se van a introducir, como en el aporte de ideas que se puedan dar de inicio para la elaboración del nuevo reglamento, como para la construcción de la reforma legal integral.

Junio, 3, 2025

ECUADOR:

-QUITO:
Juan de Velasco N° 26-51 y
Santa María, Edificio CEAS,
planta baja.
+593 2 2 906431 - 2521 486
cbaldeon@ceas.com.ec

ECUADOR:

-GUAYAQUIL:
Urdenor - Parque Empresarial
Colón, Edificio Corporativo
III, oficina 203, segundo piso.
+593 4 2136 221
ngarcia@ceas.com.ec

ECUADOR:

-IBARRA:
Bolívar 6-87 y Oviedo, Edificio
Saud, primer piso.
+593 9 98014138
psaud@ceas.com.ec

ESPAÑA:

-MADRID:
Arapiles 1, 5A, Quevedo.
+34636164324
ibaldeon@ceas.com.ec

BOLIVIA:

Edificio Torre Centro: piso 3,
oficina 303, calle Mercado
esq. Socabaya, No. 78.
+5912 2409811.
mcarrasco@ceas.com.ec

ISRAEL:

Kibbutz Kadarim 2011700
+972 53 338 5102
jrobert@ceas.com.ec