

**RETRASOS EN LA FASE PREPARATORIA DE LOS PROCESOS DE
CONTRATACIÓN PÚBLICA DE LA EMPRESA MANABÍ PRODUCE EP.
UN PROBLEMA DE GOBERNANZA**
*DELAYS IN THE PREPARATORY PHASE OF THE PUBLIC
PROCUREMENT PROCESSES OF THE COMPANY MANABÍ PRODUCE
EP. A GOVERNANCE PROBLEM*

Mario Javier Carreño Vera¹, ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-9247-6940>

Edwin Fernando Herrera García^{2,3}, ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3871-811X>

¹Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Sede Manabí, Maestría en Administración Pública, Portoviejo, Ecuador, email: mcarreno3358@pucesm.edu.ec

²Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Sede Manabí, Maestría en Administración Pública, Portoviejo, Ecuador, email: eherrera@pucesm.edu.ec

³Escuela Politécnica Nacional, Departamento de Ciencias Sociales, Quito, Ecuador, email: edwin.herrera@epn.edu.ec

RESUMEN

El retraso de los procesos de contratación se conforma como una realidad recurrente y poco investigada en la gestión pública. El presente estudio determinó las causas que generan estos retrasos, a partir del análisis del caso Manabí Produce-EP. El enfoque metodológico investigativo fue mixto, de naturaleza descriptiva y explicativa, con una triangulación en la recolección de datos que combinó análisis documental de los contratos de compras públicas del periodo 2022-2023, así como encuestas y entrevistas a los funcionarios de las unidades que intervienen directamente en los procesos de contratación, para detallar las actividades de la etapa preparatoria en los procesos de contratación y comprender la magnitud y causas de los retrasos. Los resultados constituyen un aporte metodológico para el estudio de la contratación pública y evidencian la existencia de retrasos en la mayoría de los contratos, en especial en los que tienen reformas. El análisis de los retrasos refleja múltiples causas relacionadas con el rol de los actores participantes de la contratación, lo que deja claro que la búsqueda de soluciones es un asunto de gobernanza.

PALABRAS CLAVE: Contratación, gestión pública, empresas públicas

ABSTRACT

Delays in contracting processes are a recurrent and little-researched reality in public management. This study determined the causes that generated these delays based on the analysis of the Manabí Produce-EP case. The research methodological approach was mixed, descriptive, and explanatory, with a triangulation in data collection that combined documentary analysis of public procurement contracts for the period 2022-2023, as well as surveys and interviews with officials of the units directly involved in the procurement processes, to detail the activities of the preparatory stage in the procurement processes and to understand the magnitude and causes of the delays. The results constitute a methodological contribution to the study of public contracting and show the existence of delays in most contracts, especially in those with reforms. The analysis of delays reflects multiple causes related to the role of the actors involved in contracting, which makes it clear that the search for solutions is a matter of governance.

KEYWORDS: Contracting, public management, public companies

Recibido: (19/02/2024)

Aceptado: (10/06/2024)

INTRODUCCIÓN

La teoría de la gobernanza se centra en cómo las instituciones y los agentes gubernamentales organizan, gestionan y entregan servicios a la ciudadanía, lo que se ejecuta directamente desde el gobierno o desde los ciudadanos en colaboración o inducidos por el gobierno (Aguilar, 2024). Es decir, la gobernanza “representa las formas de un gobernar nuevo, descentralizado, asociado, con la consecuencia de que gobierno y sociedad, sin perder su diferencia e independencia, producen asociadamente el mayor número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos” (Báez, 2023, p. 132). Según Garrido (2020) este término se utiliza “desde la década de los noventa, para designar la necesidad de eficacia, de calidad y de buena orientación de la actuación del Estado, de los poderes públicos, buscando una «nueva forma de gobernar» alejada de las disfunciones” (p. 117). García (2021) añade que “la capacidad de gobernanza se concibe en la Agenda 2030 y en la consecución de los ODS como un elemento clave para garantizar la eficacia y efectividad de los gobiernos en el desarrollo de sus estrategias de implementación” (p. 51).

Específicamente, la gobernanza en los procesos de contratación pública hace referencia a los marcos institucionales, las políticas y las prácticas que garantizan la transparencia, eficiencia y responsabilidad de su ejecución. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2023): “la contratación pública se refiere a la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras” y, como lo plantea Garrido (2020):

es la principal actividad mediante la cual los poderes públicos ejecutan sus políticas [...]. Sirve para el cumplimiento de los fines de los gobiernos, para desarrollar su acción política. Se dedican a ello cantidades ingentes de las arcas públicas y por ello, sin una competencia real, la ejecución de obras, la adquisición de bienes o la prestación de servicios resulta más costosa para el erario público y deja al descubierto una importante desviación de recursos públicos. (p. 119)

En otras palabras, la contratación pública se refiere a la adquisición de los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento del gobierno y “tiene lugar cuando las entidades públicas contratan con personas naturales o jurídicas del sector público o privado, para la construcción de proyectos sociales” (Macías et al., 2020, p. 218).

En tal sentido, “la contratación con particulares por parte de la Administración Pública se diferencia de los contratos civiles, porque posee una regulación específica propia” (Viscarra, 2021, p. 14). En Ecuador, la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) en 2008, configuró al sistema de contratación pública en cuatro fases: preparatoria, precontractual, contractual y de evaluación. La fase preparatoria es el objeto de este artículo de investigación, debido a la importancia que tiene, pues es cuando se elaboran los documentos que guían todo el proceso, desde su publicación en el portal de compras públicas hasta su posterior ejecución y evaluación.

Por su parte, la Norma de Control Interno de la Contraloría General del Estado incluye, entre otros aspectos, las normas generales y algunas específicas concernientes con la administración financiera gubernamental, el talento humano, la tecnología de la información y la administración de proyectos. Por ello, “en el marco de [...] la gobernanza, hoy es necesario no sólo validar el producto sino el proceso, lo que supuestamente evita la generación de excesos por falta de controles y transparencia” (Avalle, 2023, p. 38).

Entonces, la transparencia y rendición de cuentas deben ser principios de la contratación pública, por lo que puede afirmarse que “la transparencia supone la piedra angular sobre la que debe basarse la actuación de los poderes públicos en el ámbito general y en materia de contratación en particular” (Conde, 2014, p. 9).

Por otra parte, las empresas públicas desempeñan un rol especial en relación con el objetivo de la buena gobernanza, en la medida en que:

es relevante como ámbito de gestión pública por diversos motivos, en donde la cuestión central es el tipo de gobernanza y orientación estratégica que deben tener. Por lo que, los cambios en la gobernanza de estas son una estrategia de reforma orientada a mejorar su desempeño, que se centra en la gestión interna de las empresas y en la asignación de poderes y responsabilidades que también pueda tener la gerencia. (Rubio et al., 2018, p. 2) Para Manabí Produce EP, velar por la gobernanza es un asunto crucial para una adecuada gestión y administración de recursos. Como parte del sector público, está sujeta a normativas específicas que velan por la integridad y eficiencia de la contratación pública.

En Ecuador, la LOSNCP establece que la contratación pública debe regirse por: “legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional” (Artículo 4). En tal sentido, “en el ámbito de la contratación y compras públicas deben cumplirse esos mismos criterios de eficiencia, transparencia y calidad, pues se trata también de la Administración Pública” (Gudiño, 2022, p. 416).

Consecuentemente, es necesario revisar cuáles son los principales desafíos en la contratación pública. Entre ellos están, junto a la transparencia y el acceso a la información pública (Moreno, 2020; Godoi, 2019), la responsabilidad social y la sostenibilidad (Ponce et al., 2019), el control del riesgo de incumplimiento inherente a los proveedores (Charris & Llamas, 2016), y la objetividad, imparcialidad y no discriminación en la adjudicación (Rodríguez-Arana, 2016). Se ha optado por no considerar a la corrupción, que a pesar de ser uno de los principales transgresiones hacia la administración pública, no es tema de análisis en este artículo de investigación.

Uno de los problemas más recurrentes es la demora o retrasos en las diversas fases que componen los procesos de contratación pública. Esto también para Manabí Produce EP, donde existen retrasos, específicamente en su fase preparatoria, lo que es el presente objeto de interés. Dicho de otro modo, estudiar las causas del retraso en los procesos involucrados en la contratación pública es importante, dado que estas demoras pueden generar ineficiencias en los servicios públicos, por lo que identificarlos constituye un primer y significativo paso para la posterior toma de medidas que las corrijan.

Los retrasos en la etapa preparatoria de la contratación pública, de acuerdo con varios estudios académicos, generalmente responden a la “deficiencia en la elaboración de la documentación requerida” (Gutiérrez, 2023, p. 37), aspecto resultante, a su vez, de no poseer “una estandarización de los documentos requeridos en los repartos administrativos durante la fase preparatoria lo [que] origina que la unidad ejecutante tenga retrasos en la ejecución de los procesos” (Ubillús, 2020, p. 67).

METODOLOGÍA

La investigación que dio origen a este artículo fue un estudio de caso sobre Manabí Produce EP. Se seleccionó esta empresa porque es un caso representativo de una problemática recurrente en las instituciones públicas del país: los retrasos en la fase preparatoria de los procesos de contratación. Además, por el papel crucial de esta empresa en la promoción del desarrollo económico y social de la provincia de Manabí; es decir, porque resulta un caso de importancia social y política.

En primer lugar, se realizó una revisión bibliográfica para definir un referente teórico. Entre las investigaciones previas destacadas se encuentran los trabajos de Gutiérrez (2023) y Ubillús (2020), que señalan que las principales causas de los retrasos en los procesos de compras públicas son las deficiencias técnicas, la falta de procedimientos estandarizados y el desinterés de los proveedores. Estos hallazgos subrayan la importancia de afrontar estos problemas mediante la implementación de manuales y procedimientos actualizados, así como de programas de formación continua para el personal.

En segundo lugar, se decidió aplicar un enfoque metodológico de carácter mixto, que se ejecutó con base en una triangulación en la recolección de datos, bajo la perspectiva de la completitud y la convergencia. Es decir, bajo la finalidad de comprender el fenómeno social de una forma más

completa y comparativa al contar con dos imágenes del objeto analizado: una a través de análisis de documentos y otra mediante encuestas y entrevistas.

Fue de nivel descriptivo y explicativo, pues, además de identificar la cantidad y magnitud de los atrasos en los contratos de compras públicas, se indagaron sus causas. Se aplicó un método de análisis inductivo, debido a que se tomó como casos particulares los procesos de contratación pública realizados durante 2022 y 2023 en Manabí Produce EP. A partir del análisis de los retrasos de estos casos se determinaron las tendencias existentes, lo que permitió emitir conclusiones sobre los aspectos generalizables de este fenómeno social.

En tercer lugar, se eligieron las técnicas para la recolección de información: el análisis documental, la encuesta y la entrevista. El análisis documental se ejecutó sobre los procesos de contratación, en particular mediante el análisis de la etapa preparatoria de los contratos de compras públicas. Los documentos con dicha información fueron analizados desde su soporte digital; fue necesario recopilar los documentos de cada uno de los contratos de compras públicas, algunos de los cuales estaban en forma digital, mientras que en otros casos fue preciso digitalizarlos.

Entre la información recopilada se encontraban detalles de informes de necesidad, especificaciones técnicas y/o términos de referencia, estudios de mercado para la definición de presupuestos referenciales, certificaciones del Plan Operativo Anual (POA), presupuesto y del Plan Anual de Contratación (PAC), memorandos y demás documentos incluidos en el expediente de cada uno de los 86 procesos de adquisición del periodo de estudio.

Junto con esto, se aplicaron encuestas y entrevistas para obtener información primaria sobre la percepción de los funcionarios públicos sobre la gestión administrativa de la contratación pública y las causas de los retrasos. Las encuestas se aplicaron mediante un formulario en línea con el uso de *Google Forms* y fueron dirigidas a los empleados que laboran en la empresa mencionada y cuya labor se relaciona con la contratación pública.

El cuestionario incluyó diez preguntas cerradas sobre las opiniones de los funcionarios en relación con la planificación y el desempeño de las compras públicas; la existencia de un manual, de un flujo de procesos y de un adecuado conocimiento sobre estos procesos por parte de los funcionarios; la ejecución de capacitaciones; la eficacia de la comunicación entre las áreas intervinientes; la participación e interés de los proveedores ofertantes; la existencia de retrasos; la percepción sobre las unidades responsables de los retrasos y sobre los factores que dan cuenta de estos retrasos.

La encuesta fue aplicada a los 17 funcionarios de las unidades que intervienen directamente en los procesos de contratación: la Unidad de Compras Públicas, la Dirección Administrativa y Talento Humano, la Dirección Financiera, la Dirección de Planificación y Proyectos, la Unidad de Asesoría Jurídica y la Gerencia. Se encuestó al total de funcionarios que laboran en la institución y que participan en la gestión de las compras públicas. En cambio, las entrevistas se realizaron a los jefes de estas unidades, lo que suma un total de seis.

Esta decisión se tomó con el fin de obtener una visión exhaustiva y representativa de las percepciones y experiencias de los funcionarios en relación con los retrasos en los procesos de compras públicas. Además, al encuestar a toda la población, se evitó cualquier sesgo potencial que podría surgir al seleccionar una muestra específica por conveniencia, más aún porque se trata de un universo compuesto por pocas unidades muestrales.

Para asegurar el cumplimiento de los principios éticos de la investigación social se implementó un proceso de consentimiento informado de los participantes. Como primer paso, se realizó una solicitud de autorización para ejecutar la investigación y encuestar a los funcionarios, mediante oficio dirigido a la gerente general de Manabí Produce EP. Luego de la aprobación de este pedido, se solicitó el consentimiento informado a cada uno de los funcionarios encuestados de Manabí Produce EP, mediante un formulario que describe los datos y objetivos de la investigación y el manejo de la información solicitada.

También se tramitó el permiso para la publicación de los resultados de la investigación, que fue otorgado por la gerente de la institución. Además, se informó y garantizó la confidencialidad y el

anonimato de los participantes, así como la información privada de los documentos relacionados con la investigación, como datos de los oferentes, montos de contratación u otros.

Por último, para el análisis se usó estadística descriptiva, que fue aplicada a la información de las dos bases de datos construidas a partir de una codificación de las variables definidas. La primera con información sobre los tiempos y retrasos durante la etapa preparatoria de los procesos de contratación, levantada de los documentos oficiales de dichos contratos, lo que se muestra en las tablas a continuación; y la segunda con los datos de las encuestas dirigidas a los funcionarios. El proceso de análisis muestra el diálogo entre los resultados de estas dos fuentes de datos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

La Tabla 1 muestra la codificación propuesta para los procesos de contratación pública de Manabí Produce EP. Se propone una codificación numérica dicotómica para cuatro categorías de análisis: la naturaleza del contrato, que puede ser bien o servicio; la unidad requirente, que incluye la Dirección Administrativa y Talento Humano y la de Planificación y Proyectos; la existencia o no de reformas, y la existencia o no de retrasos.

Tabla 1: Codificación de los procesos de contratación pública de Manabí Produce EP

Categoría de Análisis	Naturaleza del contrato	Unidad requirente	Existencia de reformas	Existencia de retrasos	Escala del retraso
Opciones	0 = bien	0 = Administrativa y Talento Humano	0 = con reforma	0 = si existe retraso	0 = moderado
					1 = considerable
	1 = servicio	1 = Planificación y Proyectos	1 = sin reforma	1 = no existe retraso	2 = severo
					3 = crítico

A esto se agrega la codificación de la magnitud de los retrasos, a través de una escala de cuatro opciones, definidas en función del perjuicio que causaría al usuario final la ausencia o demora del bien o servicio ofrecido por la empresa, pues uno de los principios de la contratación pública es garantizar una compra pública de calidad, lo que incluye el uso óptimo de los recursos y cumplir de forma eficiente y eficaz el objeto de contratación, lo que implica el cumplimiento de los tiempos establecidos. Estas opciones son: moderado, definida como un retraso de hasta 10 días; considerable, que implica un retraso de 11 a 20 días; severo, cuyo retraso va de 21 a 30 días, y crítico, cuando el retraso es mayor a 30 días.

Luego, con base en la información recogida y sistematizada de los 86 expedientes de los procesos de compras se construyó una base de datos con la información de cada contrato. Es decir, una matriz de 86 filas o registros. Para cada uno de estos campos se incluyeron 66 atributos o columnas: objeto de contratación, que recoge textualmente el tipo de bien o servicio requerido; la fecha de inicio de proceso; la modalidad de contrato, que puede ser ínfima cuantía o subasta inversa electrónica; la unidad requirente, cuyas opciones son las direcciones Administrativa y Talento Humano, de Planificación y Proyectos; entre otros.

La Tabla 2 reseña los atributos o columnas de la base de datos construida con la información de los contratos analizados. Se la divide en cuatro partes por razones de legibilidad y formato. Además, se incluyen tres columnas por cada actividad del proceso de contratación: una para la fecha de elaboración o inicio de la actividad, una para la fecha de finalización, una para su tiempo de duración y una para el tiempo de retraso de cada actividad. Esta última es la diferencia entre el tiempo estimado y el tiempo de duración de cada actividad. El tiempo estimado está previamente definido desde la Unidad de Compras Públicas con base en la experiencia y la información de la demanda de trabajo de cada actividad.

La fase preparatoria para la contratación pública en Manabí Produce EP incluye 18 actividades, que recogen el flujo de procesos que se sintetiza en la Tabla 2, cuatro de las cuales (las sombreadas en la Tabla 2) no son obligatorias, pues solo se realizan en caso de que sean necesarias reformas.

Estas son: informe de necesidad, especificaciones técnicas, certificación de bodega (si es un bien), certificación de catálogo, publicación y recepción de proformas, estudio de mercado, reforma del POA, reforma presupuestaria, reforma del PAC, elaboración de resolución de reforma PAC, certificación POA, solicitud de despacho, creación de productos y despacho de bodega, certificación PAC, certificación presupuestaria, inicio de proceso, pliego y resolución de inicio de proceso. Las tres últimas aplican sólo para los procesos de subasta inversa.

Tabla 2: Flujo de procesos de la etapa preparatoria para la contratación pública en Manabí Produce EP

Etapa Preparatoria					
Objeto de contratación	Fecha de Inicio de Modalidad Proceso	Dirección	Unidad Requirente	Unidad Requirente	ADMI (Bodega)
		Actividad	Informe de Necesidad	Especificaciones Técnicas	Certificación bodega (BIEN)
		Tiempo estimado	2,5 días	2,5 días	2 días
		Unidad Requirente	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación

Etapa Preparatoria						
ADMI (compras públicas)	ADMI (compras públicas)	Unidad requirente	Planificación y Proyectos	ADMI (financiero)	ADMI (compras públicas)	Asesoría Jurídica
Certificación catálogo	Publicación y recepción de proformas	Estudio de Mercado	Reforma POA	Reforma Presupuestaria	Reforma PAC	Elaboración de resolución de reforma PAC
1 día	1-3 días	2,5 días	1 día	1 día	1 día	1 día
Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación

Etapa Preparatoria				
Planificación y Proyectos	Unidad requirente	ADMI (bodega)	ADMI (compras públicas)	ADMI (financiero)
Certificación POA	Solicitud de despacho	Creación de productos y despacho de bodega	Certificación PAC	Certificación Presupuestaria
1 día	1/2 día	1/2 día	1 día	1 día
Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación	Fecha de aprobación

Etapa Preparatoria							
Bien / servicio	Unidad Requirente	Reformas	Retrasos	Tiempo Estimado	Tiempo Empleado	Días de Retraso	Escala de Retraso
0 = bien 1 = servicio	0 = Administrativa y TH 1 = Planificación y Proyectos	0 = Con reforma 1 = Sin reforma	0 = Sí 1 = No	(Máximo)			0=Moderado 1=Considerable 2=Severo 3=Crítico

Leyenda:

ADMI: Dirección Administrativa,

POA: Plan Operativo Anual y

PAC: Plan Anual de Contratación.

Las Tablas 1 y 2 sintetizan un primer aporte de esta investigación para la comprensión de las actividades de esta fase de la contratación pública, la definición de algunas categorías analíticas para el estudio de los retrasos en la contratación, así como la definición conceptual y metodológica de una escala de estos retrasos en función de su impacto en la oferta de bienes o servicios públicos

y, por tanto, de su afectación a los ciudadanos o usuarios finales. Esta propuesta puede ser un punto de partida para investigaciones futuras que se ocupen del mismo objeto de estudio.

La descripción de la construcción de la base de datos a partir de la recopilación y de la sistematización de la información de los 86 expedientes de los procesos de compras públicas de Manabí Produce EP, sistematizados en las Tablas 1 y 2, hace posible la adopción de un enfoque exhaustivo y metódico en la gestión de los datos relacionados con la contratación pública. Este proceso de recopilación de datos constituye un paso fundamental para entender a fondo los procedimientos de contratación y sus retrasos, y para identificar los puntos críticos que presentan cuellos de botella, que deben ser atendidos en beneficio de la efectividad de los mismos.

Uno de los principales aportes de este proceso es la atención minuciosa prestada a cada aspecto de los expedientes de contratación. La inclusión de 66 atributos para cada uno de los 86 campos de la base de datos provee una estructura detallada y completa para cada expediente, abarcando desde el objeto de contratación hasta la modalidad del contrato y cada una de las actividades involucradas en el proceso.

Asimismo, la distinción realizada entre actividades opcionales y obligatorias, así como su tratamiento diferenciado de acuerdo a la existencia de reformas, muestra una comprensión más profunda sobre las particularidades y complejidades de los procesos de contratación. Además, el registro de los tiempos estimados y reales de cada actividad permite la realización de una evaluación objetiva de la eficiencia en la ejecución de los procesos de contratación. El cálculo de los tiempos de retraso como la diferencia entre el tiempo estimado y el tiempo real de cada actividad ofrece información valiosa y exacta sobre la identificación de demoras en la ejecución de los procedimientos. Todo ello coadyuva a la comprensión del flujo, los procesos y las actividades de la contratación pública.

Por último, se incluye una columna producto de la codificación de cada categoría de análisis (naturaleza del contrato, unidad requirente, existencia de reformas y existencia de retrasos), una para el tiempo estimado para todo el proceso, una para el tiempo total empleado, una para los días de retraso y una para la variable categórica sobre la escala de retraso.

El tiempo de ejecución máximo estimado de acuerdo con el flujo de procesos de contratación pública, diferenciando los casos en los que se incluyen reformas en su ejecución de aquellas en las que no se los incluye, se muestra en la Tabla 3.

Tabla 3: Tiempo de ejecución máximo estimado para la fase preparatoria

	Tiempo máximo estimado de ejecución
Con reformas	22 días
Sin reformas	18 días

Con todo ello, la base de datos recoge el cálculo de los tiempos de retraso para cada una de las actividades de la fase preparatoria, los retrasos totales de cada proceso de contratación y la categorización del retraso según la escala definida. El análisis comparativo y sintético de lo más relevante de esta información, es lo que se reseña a continuación.

Tabla 4: Procesos de contratación pública de los 2022 y 2023 e información de retrasos

Temporalidad del contrato	2022		2023		Total	
	Número de procesos realizados	%	Número de procesos realizados	%	Número de procesos realizados	%
A tiempo	19	40,43	12	30,77	31	36,05
Con retraso	24	51,06	24	61,54	48	55,81
Información incompleta	4	8,51	3	7,69	7	8,14
Total	47	100	39	100	86	100

Lo primero que se puede evidenciar, como la muestra la Tabla 4, es que en 2022 se ejecutaron más procesos de contratación pública que en 2023, en una porción del 20.51 % mayor. En 2022 se ejecutaron 47 procesos de contratación, el 40,43 % fue realizado a tiempo y el 51,06 % tuvo atrasos. En cambio, en 2023 se realizaron 39 procesos, el 30,77 % fue ejecutado a tiempo y el 61,54 % tuvo atrasos. Es decir, en términos porcentuales, en 2023 existe un aumento del 10,48 % de atrasos en los procesos de contratación pública respecto a 2022.

Ahora, del total para el periodo 2022-2023, más de la mitad de procesos (el 55,81 %) tiene retraso. Ello da cuenta de la percepción de los funcionarios encargados de los procesos de contratación pública de Manabí Produce-EP, pues el 78,60 % de ellos manifiesta que existen demoras y consideran que una de las principales causas es la falta de una adecuada planificación institucional en la elaboración del Plan Anual de Contratación. Este plan contiene la información de las adquisiciones relacionadas con los bienes, obras y servicios que demandan los ciudadanos y que son planificadas por cada entidad pública para el correspondiente año fiscal. Cuando esta planificación no es adecuada se requieren múltiples reformas al PAC, lo que demanda tiempo y así se generan retrasos en la contratación, lo que redundará en perjuicio del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales y, consecuentemente, afectación a los usuarios quienes no reciben los bienes y servicios a tiempo.

Tabla 5: Retrasos en la contratación pública 2022-2023 según su impacto

Tipo de retraso	2022		2023		Total	
	Con retraso	%	Con retraso	%	Con retraso	%
Moderado	10	41,67	12	50,00	22	45,83
Considerable	6	25,00	6	25,00	12	25,00
Severo	1	4,17	0	0,00	1	2,08
Critico	7	29,16	6	25,00	13	27,08
Total	24	100	24	100	48	100

Luego de aplicar la escala definida, se encontró que, para todo el periodo de estudio, el 45,84 % del total de procesos con retraso fue de tipo moderado (hasta 10 días), lo que se recoge en la Tabla 5. Del análisis del detalle de la base de datos, se evidencia que el principal cuello de botella está entre las actividades de publicación y recepción de reformas y de estudio de mercado, que de acuerdo al flujo de procesos debería de tomar entre tres y cinco días, pero, en promedio, llegó a nueve días. Esta demora, reflejada en la tabla 5, puede corresponder al tiempo adicional que toma la elaboración del estudio de mercado, en razón de la espera en la recepción de proformas. Esto es consistente con lo que opinan los funcionarios entrevistados, pues el 71,40 % de ellos afirma que no existe una adecuada y ágil participación de los proveedores ofertantes que participan en los procesos de compras públicas.

Además, otro de los elementos mencionados como factor causal de estos retrasos es la falta de recursos propios que posee la empresa, ya que depende de las transferencias del Gobierno Provincial de Manabí para la ejecución de proyectos institucionales. La falta de recursos propios, situación conocida por los proveedores, genera pérdida de interés e inseguridad de quienes aspiran a participar en los procesos de contratación. Esto se evidencia, según los informantes, en que la Empresa Manabí Produce EP tiene la necesidad de publicar, en algunos casos, entre dos y tres veces la solicitud de proformas para definir los presupuestos referenciales de las contrataciones. Cabe recordar que la Normativa Secundaria de Contratación Pública, en su artículo 53, plantea que se necesitan al menos tres proformas para continuar con la elaboración del estudio de mercado. En tal sentido, esta situación da origen a un cuello de botella significativo para los procesos de contratación pública en su fase preparatoria, situación que la institución no ha logrado solventar hasta la actualidad.

Un análisis en mayor detalle, con base en la escala sobre la magnitud o severidad del impacto del retraso, devela que la mayor parte de los retrasos (el 70,83 % entre 2022 y 2023) son de menos de

21 días (moderados o considerables), por lo que, a priori, parecería que la afectación en la provisión de bienes y servicios no es un asunto de gran relevancia. No obstante, cerca de la tercera parte de los contratos (27,08 % entre 2022 y 2023) tienen retrasos de más de un mes (críticos), lo que supondría mayores afectaciones a los ciudadanos beneficiarios de esos bienes y servicios.

Desde luego, para evaluar el nivel de afectación real de estos retrasos hacia el usuario final es importante mencionar que la Empresa Manabí Produce-EP se encarga de ejecutar proyectos encaminados al desarrollo económico, social y productivo de la provincia de Manabí, a través de actividades de asistencia técnica, capacitación, sistemas de riego, entre otras. Por ello, es de suma importancia realizar un examen en detalle de los procesos de contratación retrasados, sus objetivos, y los productos y servicios implicados, y la relación de estos con las necesidades o demandas ciudadanas que estos buscan satisfacer.

Por otra parte, el 25,00 % del total de procesos se retrasa de forma considerable (entre 11 y 20 días). De forma similar, sus principales cuellos de botella son las actividades de publicación y recepción de reformas y el estudio de mercado, que, del tiempo esperado, de entre tres y cinco días, pasó a doce días, en promedio. En cambio, el 2,08 % del total de procesos se atrasa de forma severa (entre 21 y 30 días) y el 27,08 % llega a un retraso crítico (más de 30 días). Los procesos atrasados en estas categorías tuvieron dos cuellos de botella. Uno está entre las actividades de estudio de mercado y la de reforma al plan operativo anual, que debería tomar tres días, pero llega a quince, en promedio. Los retrasos en los procesos de contratación en la etapa de reforma del plan operativo anual ocurren por la existencia de errores y variaciones en las operaciones institucionales, cuando no se define desde el inicio del año fiscal la planificación correspondiente con sus respectivas partidas presupuestarias, lo que conlleva a realizar los cambios necesarios para poder dar respuesta a los procesos de contratación que se llevan a cabo en la empresa.

Estas demoras, según los entrevistados, se relacionan con el tiempo empleado para el ajuste de las partidas existentes, lo que depende del grado o complejidad del ajuste a realizar. Esto implica que la naturaleza específica de los cambios necesarios en las partidas existentes puede influir en la duración del proceso de contratación cuando existe necesidad de reformas de algún tipo.

El otro cuello de botella se encuentra entre las actividades de certificación de catálogo y las de publicación y recepción de proformas, que debería tomar cuatro días, pero, en promedio, llega a diez. En este caso, es indispensable analizar que el tiempo promedio empleado en esta actividad es casi tres veces más de lo estipulado en el flujo de proceso. Según los funcionarios, estos atrasos de gran magnitud se explican porque el área requirente, que es la encargada de levantar los informes de necesidad y las especificaciones técnicas de las contrataciones, emite informes que, con frecuencia, contienen errores de forma y fondo. Cuando estos informes llegan al área de compras públicas son revisados y validados. Ante la constatación de inconsistencias se solicitan las correcciones necesarias, proceso que requiere tiempo y genera retraso de algunos días adicionales. Además, los retrasos en estas actividades se relacionan con la carga de trabajo que recae sobre un solo funcionario, pues estas actividades están bajo la responsabilidad de un solo gestor de compras públicas.

Tabla 6: Retrasos en los procesos de contratación pública según la naturaleza del contrato

Tipo de contrato	2022			2023			Total período		
	Atrasados	%	Total	Atrasados	%	Total	Atrasados	%	Total
Bienes	20	55,55	36	18	69,23	26	38	61,29	62
Servicios	4	36,36	11	6	46,15	13	10	41,66	24
Total	24		47	24		39	48		86

Por otra parte, como lo muestra la Tabla 6, la mayor parte de contratos de la empresa corresponden a bienes, pues del total de contratos para el periodo de estudio, el 72 % (62 de 86) son de bienes. Más allá de eso, se evidencia, además, que los retrasos tienen una mayor recurrencia en los

contratos de bienes que en los de servicios. Para el 2022, del total de contratos de bienes el 55,55 % tienen retraso, lo que asciende para el 2023, dado que, del total de contratos de bienes de ese año, el 69,23 % tienen retraso.

Queda claro el predominio de los contratos de bienes en comparación con los de servicios, tendencia que está acompañada por una mayor incidencia de retrasos en los contratos de bienes. La mayor presencia de retrasos en los procesos de contratación de bienes obedece a que en este tipo de contratos, de acuerdo a la normativa, se debe elaborar el documento de especificaciones técnicas, pero no se contempla un modelo o estructura definido que brinde una orientación clara a las entidades contratantes para describir dichas características. Ello puede generar omisiones o contradicciones en los procesos de contratación. En cambio, para las contrataciones de servicios, según la normativa, se elaboran términos de referencia y, en este caso, si se contempla un modelo o estructura que brinda las instrucciones para su elaboración. Esto amplía las posibilidades para que se realice un correcto proceso de contratación, con menos errores y contradicciones, y así se reducen los retrasos en estos procesos de contratación. La base de este análisis se puede verificar en los artículos 51, 52 y 53 del Reglamento General de Contratación Pública, que establece el procedimiento de elaboración de especificaciones técnicas para bienes y para los términos de referencia en el caso de los servicios.

Además, son los contratos solicitados por la Dirección de Administración y Talento Humano los que mayores retrasos generan en relación con los contratos de la Dirección de Planificación y Proyectos. Un análisis más minucioso que dé cuenta de estas diferencias requiere observar la información en detalle de los contratos, lo que rebasa el objetivo de este trabajo, y deja pendientes preguntas para posteriores investigaciones.

La Tabla 7 recoge la información del número total de procesos, tanto de ínfima cuantía como de subasta inversa, para 2022 y 2023, desglosados según el área requirente. Los procesos que más se atrasan son los requeridos por la Dirección Administrativa y de Talento Humano, que llegan al 66,67 % y al 70 % del total, para los años 2022 y 2023, respectivamente; lo que ligeramente supera la porción de retrasos de la Dirección de Planificación y Proyectos, cuyos retrasos ascienden al 52,94 % y al 65,38 % del total, para 2022 y 2023, respectivamente.

Tabla 7: Retrasos en los procesos de contratación pública según al área requirente

Dirección Requirente	2022			2023			Total periodo		
	Atrasados	%	Total	Atrasados	%	Total	Atrasados	%	Total
Administración y Talento Humano	6	66,67	9	7	70,00	10	13	68,42	19
Planificación y Proyectos	18	52,94	34	17	65,38	26	35	43,33	60
Información Incompleta	--	--	4	--	--	3	--	--	7
Total	24		47	24		39	48		86

No obstante, el 28,60 % de los funcionarios encuestados atribuye la responsabilidad de los retrasos a la Dirección de Planificación y Proyectos, mientras que el 21,40 % considera que esta recae en la Dirección Administrativa y de Talento Humano. Es decir, la percepción de los funcionarios difiere ligeramente con la realidad expresada en los datos sobre los procesos de contratación y sus retrasos. Esta discrepancia entre los datos numéricos sobre los retrasos en los procesos de contratación y la percepción de los funcionarios sobre las causas de estos retrasos, se puede relacionar con las características de la estructura organizacional de la empresa. Las áreas administrativas y de talento humano están unificadas en un solo departamento, al igual que las áreas de planificación y la de proyectos. Esto limita la rapidez de respuesta y de ejecución de estas unidades, lo que es consecuencia de la carga de trabajo y de la falta de especialización en las actividades que ejecutan en los procesos de contratación pública.

Por otra parte, el 53,75 % del total de los procesos, entre 2022 y 2023, donde no se realizaron reformas se retrasaron, mientras que el 78,26 % del total de procesos con reformas, para todo el

periodo de estudio, se retrasaron, lo que se muestra en la Tabla 8. En otras palabras, se comprueba que los procesos que incluyen reformas se atrasan con mayor frecuencia, respecto a los que no tienen reformas.

Es decir, cuando los procesos no inician adecuadamente o afrontan imprevistos que demandan reformas se originan cuellos de botella, lo que reafirma lo que ya se dijo: que existen cuellos entre las actividades de estudio de mercado y de reforma del POA. Entonces, la incorporación de cambios, particularmente entre el estudio de mercado y la reforma al POA, es un factor crítico que explica en buena medida la existencia de los retrasos.

Tabla 8: Retrasos en la contratación pública de acuerdo con la realización de reformas

Tipo de contrato según la realización de reformas	2022			2023			Total período		
	Atrasados	%	Total	Atrasados	%	Total	Atrasados	%	Total
Con reformas	6	66,67	9	12	85,71	14	18	78,26	23
Sin Reformas	18	52,94	34	12	54,55	22	30	53,57	56
Información Incompleta	--	--	4	--	--	3	--	--	7
Total	24		47	24		39	48		86

Esta situación muestra la necesidad de evitar estas reformas y de una gestión más eficiente y ágil de estas para minimizar su impacto en la duración de los procesos. Esto deja también la interrogante sobre la causa de la existencia de estas reformas. Estas pueden obedecer a la falta de conocimiento de los procesos o a la falta de experticia de los funcionarios. Ahí otras interrogantes que merecen ser respondidas en futuros estudios.

A más de lo ya expresado, en función de las encuestas realizadas, se puede afirmar que existen otras condiciones que contribuyen a los atrasos en los procesos de contratación, entre las que destacan la falta de planificación. El 85,70 % de los encuestados indica que se carece de un manual de procesos de contratación que norme su monitoreo, supervisión y seguimiento, como lo establece la norma promulgada por el ente rector, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), Dentro de ello se destaca la falta de planificación como una condición clave que incide en los retrasos.

Sobre esto, el 92,90 % de los funcionarios afirma que en el último año fiscal no se han realizado capacitaciones sobre la norma vigente para la contratación pública. Aunado a esto, el 85,70 % de funcionarios cree que no existe una adecuada comunicación entre las áreas intervinientes en la contratación pública en Manabí Produce-EP.

Por último, en relación con las causas específicas que impiden el normal desarrollo de las actividades de contratación pública, y que generan retrasos, el 50,00 % de los funcionarios considera que es el desconocimiento de la información sobre dichos procesos, el 21,40 % cree que es la falta de comunicación entre áreas, el 14,30 % lo atribuye al desinterés de los proveedores y el 14,30 % considera que es la falta de formatos estandarizados. Todo esto arroja pistas sobre las razones de los cuellos de botella existentes y de los retrasos identificados y cuantificados, lo que da luces sobre dónde empezar las correcciones.

En este sentido, la ausencia de un manual de procesos de contratación, tal como lo establece la normativa del SERCOP, es preocupante, ya que puede generar inconsistencias y ambigüedades, lo que a su vez contribuye a la ineficiencia y a los retrasos. La ausencia de capacitación sobre la normativa vigente para la contratación es otra preocupación importante. La falta de conocimiento actualizado puede llevar a interpretaciones erróneas o a malas prácticas, lo que puede contribuir a la generación de retrasos y a la ineficiencia en la gestión de los procesos de contratación.

Asimismo, la percepción de los funcionarios sobre la falta de comunicación entre las áreas intervinientes en la contratación pública en Manabí Produce EP es alarmante, lo que señala una desconexión significativa entre los departamentos involucrados en los procesos de contratación.

Esto coincide con los estudios previos sobre el tema, que plantean que las causas de estos retrasos son las deficiencias técnicas (Gutiérrez, 2023) y la carencia de procedimientos estandarizados (Ubillús, 2020). Esto resalta la urgencia de desarrollar manuales y procedimientos actualizados y de implementar programas de formación continua para el personal. Además, se menciona también el desinterés de los proveedores.

CONCLUSIONES

El artículo ha ofrecido un análisis exhaustivo sobre los retrasos en los procesos de contratación pública, centrado específicamente en la fase de preparación del caso de estudio: Manabí Produce-EP. A través de la recopilación y sistematización de información de 86 expedientes de contratación, se identificó y comprendió las principales causas que generaron estos retrasos.

Se constató que estos efectivamente existen, que afectan a más de la mitad de los procesos de contratación pública de esta empresa y que su volumen se incrementó en el año 2023, respecto al año anterior; ello pese a que se conoce que esta empresa tomó medidas para reducirlo. Se destaca, entonces, la tendencia al aumento en la proporción de retrasos en los procesos de contratación a lo largo del tiempo.

Los retrasos en la contratación son un problema de envergadura, pues afectan al 55,81 % del total de contratos entre 2022 y 2023. La existencia de esta problemática no es ajena a la mayor parte de los funcionarios involucrados en estos procesos, pues el 78,60 % de ellos lo confirma. Entonces, con esta investigación se ha corroborado lo que era conocido: la existencia de estos retrasos. Además, se ha podido averiguar lo que no era conocido: la magnitud de los retrasos.

El análisis detallado reveló que la mayoría de los retrasos eran de consideración moderada, aunque cerca de la tercera parte de los contratos experimentaron retrasos críticos, sugiriendo posibles impactos significativos en la prestación de servicios públicos. Desde luego, para evaluar el nivel de afectación real de estos retrasos hacia el usuario final sería necesario examinar en detalle los contratos retrasados, sus objetivos, los productos y servicios implicados, en relación con las necesidades o demandas ciudadana que estos buscan satisfacer.

Los cuellos de botella de los retrasos que se encuentran en la categoría de críticos se relacionan con las actividades a cargo de los funcionarios del área de compras públicas (estudios de mercado, certificación de catálogo, publicación de proformas), de los funcionarios de planificación (reformas al plan operativo anual) y de los proveedores (recepción de proformas). Esto probablemente obedece a la complejidad o especificidad de las tareas, a la carga de trabajo de estos funcionarios, a la falta de conocimientos o capacidades de los funcionarios responsables o al desinterés o desconocimiento de los proveedores; lo que sugiere una revisión y optimización de los procesos involucrados y una evaluación del personal involucrado.

Entre las causas que los funcionarios mencionan con frecuencia como causantes de los retrasos están la falta de una comunicación clara y de una adecuada comprensión de las limitantes en los procesos de contratación dentro de la organización; así como la ausencia de un manual de procesos y la falta de capacitaciones, lo que sugiere que la falta de guías claras y de conocimientos actualizados es un factor crucial en los retrasos.

En definitiva, queda claro que los retrasos en la contratación pública no es un asunto que recaer solo en los funcionarios públicos responsables de esta área, sino que se relaciona con las acciones u omisiones de las otras áreas que intervienen en los procesos de contratación pública, como por ejemplo de aquellas que generan los requerimientos; así como en las autoridades, que no han tomado medidas sobre la mejora de la normativa interna y la construcción de capacidades en los funcionarios, e incluso de los proveedores y su falta de interés.

DECLARACIÓN DE CONFLICTOS DE INTERESES: Los autores declaran no tener conflictos de interés.

DECLARACIÓN DE CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES Y AGRADECIMIENTOS: A continuación, se menciona la contribución de cada autor, en correspondencia con su participación, utilizando la Taxonomía Crédit:

- Mario Javier Carreño Vera: Conceptualización, Análisis formal, Investigación, Metodología, Recursos, Escritura - borrador original, Redacción – revisión y edición.
- Fernando Herrera García: Conceptualización, Análisis formal, Metodología, Recursos, Redacción – revisión y edición.

Los autores agradecen el apoyo brindado por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Sede Manabí, en específico a los profesores de la Maestría en Administración Pública, quienes revisaron las versiones preliminares de este artículo y brindaron comentarios y sugerencias. Además, a la empresa pública Manabí Produce-EP, sus autoridades y funcionarios, quienes brindaron la información que sustenta el análisis empírico de esta investigación.

DECLARACIÓN DE APROBACIÓN DEL COMITÉ DE ÉTICA: Los autores declaran que la investigación fue aprobada por las autoridades de la institución promotora de su ejecución, la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, sede Manabí, así como de la institución donde se levantaron los datos, Manabí Produce EP, en tanto implicó a seres humanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, L. F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos*, 32(63), 1-25. <https://n9.cl/2ax5y>
- Avalle, G. (2023). Gobernabilidad y gobernanza. Enfoques en tensión. *Estudios Políticos*, (66), 28-47. <https://n9.cl/jst05>
- Báez, A. (2023). Gobernanza: estado del arte. *Estudios de la Gestión*, (13), 125-148. <https://n9.cl/sk534>
- Charris, J. P., & Llamas, A. C. (2016). El riesgo inherente al proveedor como criterio preventivo en la contratación pública. *Revista Derecho del Estado*, (37), 95-125. <https://n9.cl/cfs8g>
- Conde, Á. (2014). *El principio de transparencia en la contratación pública* [Tesis de grado, Universidad Pontificia Comillas]. Repositorio institucional. <https://n9.cl/frb8e1>
- García, R. (2021). Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (79), 39-76. <https://n9.cl/alebh>
- Garrido, V. (2020). El principio de buena administración y la gobernanza en la contratación pública. *Estudios de Deusto: Revista de Derecho Público*, 68(2), 115-140. <https://n9.cl/26pk7>
- Godoi, C. (2019). Transparency as an assumption in the combat against corruption in public biddings in Brazil. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 51(155), 841-896. <https://n9.cl/hd8cl>
- Gudiño, Z. (2022). El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador. Un enfoque desde la participación ciudadana. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 410-420. <https://n9.cl/t5in8>
- Gutiérrez, M. A. (2023). *Plan de mejora para la fase preparatoria de contratación pública de un municipio de la provincia de Los Ríos, Ecuador* [Tesis de maestría, Universidad César Vallejo]. Repositorio institucional. <https://n9.cl/j84zh>
- Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. 17 de febrero de 2021. Registro Oficial del Gobierno del Ecuador. <https://n9.cl/2sfjz>
- Macías, J., Peñafiel, A., Arreaga, G., & Tamayo, J. (2020). La contratación pública en el Ecuador, situación actual ante la pandemia de Covid-19. *Universidad y Sociedad*, 12(1), 217-224. <https://n9.cl/dvwh6>
- Moreno, B. (2020). El derecho de acceso a la información pública generada en la contratación pública. *Revista Española de la Transparencia*, (11), 135-155. <https://n9.cl/70r11>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2023). *Contratación pública*. <https://n9.cl/gvamg>
- Ponce, H., Gil, M., & Durán, M. (2019). La contratación pública responsable. Diseño de indicadores de medición. *CIRIEC-España Revista de Economía Publica, Social y Cooperativa*, (96), 253-280. <https://n9.cl/4xcnr>
- Rodriguez-Arana, J. (2016). Los principios del Derecho Global de la contratación pública. *Revista de Derecho*, (13), 189-217. <https://n9.cl/ab8t6>
- Rubio, J., Núñez, P., & Diéguez, G. (2018). *Empresas públicas, gobernanza y desarrollo: el rol de los directorios*. CIPPEC. <https://n9.cl/gzvs9>
- Ubillús, D. A. (2020). *Procedimiento para mejorar la fase preparatoria de los procesos de contratación en los Repartos Navales Ejecutantes de la EOD BASALI* [Tesis de grado, Universidad de las Fuerzas Armadas ESPE]. Repositorio institucional. <https://n9.cl/up59t>
- Viscarra, O. P. (2021). *Evolución histórica de la contratación pública en el Ecuador y su vinculación con la planificación nacional* [Tesis de maestría, Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador]. Repositorio institucional. <https://n9.cl/7ljy88>