



UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA ISRAEL

ESCUELA DE POSTGRADOS

**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA,
MENCIÓN: GESTIÓN POR RESULTADOS**
(Aprobado por: RPC-SO-19-No.302-2016-CES)

TRABAJO DE TITULACIÓN EN OPCIÓN AL GRADO DE MAGÍSTER

Título:
Evaluación del sistema de control interno aplicado a los expedientes de contratación previo al pago en la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas.
Línea de investigación:
Productividad y sociedad
Autora:
Mónica Alexandra Marrasquín Bermeo
Tutor:
Ph.D. Grisel Pérez Falco.

Quito – Ecuador

2019

CERTIFICADO DE RESPONSABILIDAD

Yo, Ph.D. Grisel Pérez Falco con CI.175687192-5, certifico que la Ing. Mónica Alexandra Marrasquín Bermeo, con CI.080246897-5, desarrolló el presente trabajo de investigación titulado **“EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO APLICADO A LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN PREVIO AL PAGO EN LA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP, UNIDAD DE NEGOCIO TERMOESMERALDAS”**; que es su autora intelectual y que el trabajo es personal, auténtico y original.

Ph.D. Grisel Pérez Falco
CI.175687192-5
TUTORA

CERTIFICADO DE AUTORÍA

El trabajo de investigación titulado “EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO APLICADO A LOS EXPEDIENTES DE CONTRATACIÓN PREVIO AL PAGO EN LA CORPORACIÓN ELÉCTRICA DEL ECUADOR CELEC EP, UNIDAD DE NEGOCIO TERMOESMERALDAS”; fue desarrollado por Mónica Alexandra Marrasquín Bermeo, con C.I. 080246897-5, quien como autora, posee los derechos de responsabilidad, registrándose la copia o utilización de la información contenida sin previa autorización.



Mónica Alexandra Marrasquín Bermeo
C.I. 080246897-5
AUTORA

DEDICATORIA

A mi pequeño y gran amor, mi mayor tesoro mi tierna hija Bianca Raphaella, mi fuente de inspiración y superación para alcanzar mis propósitos en la vida, que este logro le sirva como ejemplo de que con esfuerzo y dedicación todo lo que sueñe lo podrá alcanzar, por ello se la dedico con profundo amor.

Mónica Alexandra

AGRADECIMIENTO

El presente trabajo se lo agradezco en primer lugar a Dios, el Creador del Universo, por su inmenso amor y su infinita bondad, por estar conmigo en cada instante de mi vida permitiendo que mis sueños se conviertan en realidad y que una vez más con sabiduría e inteligencia me lleva a culminar con éxito una meta más en mi vida.

A mi Madre que ha sido parte de este proceso de manera incondicional, mi pilar, el ser que me dio la vida y de la cual me siento inmensamente orgullosa por sembrar en Mí con amor y paciencia el ejemplo de perseverancia y esfuerzo constante, que hasta soy capaz de alcanzar lo inalcanzable para cumplir con mis ideales.

A mi Abuelita Rosa, mujer de Fe y cabeza fundamental de mi familia, el ejemplo de lucha y apoyo continuo.

A mis compañeros y amigos de maestría Soledad Andrango, Alexander Correa, Alejandro Ruíz, por el tiempo compartido, por su amistad, por sus consejos, por el apoyo constante y desinteresado, ejemplos de superación y dedicación, que me motivaron a seguir hasta el final de este proceso.

A todas las personas y familiares que de alguna manera directa e indirectamente contribuyeron para que yo hoy una vez más sonrío por este logro obtenido.

Mónica Alexandra

PENSAMIENTO

“El crecimiento personal es un gran ahorro de tiempo. Cuanto mejor te vuelves, menos tiempo te lleva alcanzar tus objetivos” Brian Tracy

“La fortaleza y el crecimiento llegan solo a través del esfuerzo y la lucha continua”
Napoleón Hill

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Portada	i
Certificado de responsabilidad	¡Error! Marcador no definido.
Certificado de autoría	¡Error! Marcador no definido.
Dedicatoria.....	iv
Agradecimiento	v
Pensamiento.....	vi
Índice de tablas	ix
Índice de figuras	ix
Resumen	x
Abstract.....	xi
Introducción	1
Problema de investigación.....	2
Preguntas de investigación	2
Objetivo general	3
Objetivos específicos.....	3
Justificación	3
Marco Teórico.....	6
1.1 Contextualización del problema	6
1.2 Fundamentación teórica conceptual	10
1.2.1 Administración	10
1.2.2 Administración pública.....	10
1.2.3 Control interno.....	11
1.2.3.1 Componentes del control interno	12
1.2.4 Control previo al pago	14
1.2.5 Contratación pública.....	15
1.2.6 Sistema nacional de contratación pública.....	15
1.2.7 Fases del proceso de contratación pública.....	16
1.2.8 Gestión por procesos	17
1.2.9 Mejora de los procesos	17
1.3 Investigaciones previas.....	19

Marco Metodológico.....	21
2.1 Enfoque metodológico de la investigación.....	21
2.2 Población, unidades de estudio y muestra	22
2.3 Métodos empíricos y técnicas empleadas.....	23
2.4 Formas de procesamiento de la información.....	24
2.5 Presentación de resultados.....	25
2.5.1 Encuestas a funcionarios departamentales	25
2.5.2 Resultados de revisión documental	29
2.5.2.1 Revisión documental menor cuantía, subasta inversa.....	29
2.5.2.2 Revisión documental ínfima cuantía.....	30
2.5.3 Resultados de entrevistas a jefes departamentales	31
Propuesta.....	33
3.1 Evaluación del control interno en CELEC EP Termoesmeraldas	33
3.1.1 Matriz de evaluación del control interno	34
3.2 Fundamentos de la propuesta	40
3.3 Presentación de la propuesta.....	41
3.3.1 Flujogramas control interno de procesos de contratación – Fase 1.....	43
3.3.2 Flujogramas control interno de procesos de contratación – Fase 2.....	44
3.3.3 Flujogramas control interno de procesos de contratación – Fase 3.....	46
3.3.4 Flujogramas control interno de procesos de contratación – Fase 4.....	47
3.3.5 Flujogramas control interno de procesos de contratación – Fase 5.....	48
3.3.6 Flujogramas de procesos control previo, registro y pago a proveedores	49
3.4 Plan de capacitación dirigido a funcionarios de CELEC EP	50
Conclusiones.....	51
Recomendaciones	52
Bibliografía.....	53

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1.- Funcionarios inmersos en contratación	22
Tabla 2.- Resultados de revisión documental menor cuantía, subasta inversa.....	29
Tabla 3 Resultados de revisión documental ínfima cuantía	30
Tabla 4.- Evaluación al control interno de CELEC EP	34
Tabla 5.- Tabla de riesgo de control interno.....	38
Tabla 6.- Tabla resumen de evaluación del control interno	38
Tabla 7.- Reingeniería de procesos – Fase 1	43
Tabla 8.- Reingeniería de procesos – Fase 2	44
Tabla 9.- Reingeniería de procesos – Fase 3	46
Tabla 10.- Reingeniería de procesos – Fase 4	47
Tabla 11.- Reingeniería de procesos – Fase 5	48
Tabla 12.- Flujogramas control previo de procesos, registro y pago final a proveedores...	49
Tabla 13.- Plan de capacitación.....	50

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.- Normas de control interno	25
Figura 2.- Manuales de procedimientos para contratación.....	25
Figura 3.- Capacitaciones sobre contratación pública	26
Figura 4.- Medios de actualización de conocimientos	26
Figura 5.- Documentos habilitantes.....	27
Figura 6.- Apoyo del área jurídica en los procesos	27
Figura 7.- Seguimiento a los contratos	28
Figura 8.- Evaluación al cumplimiento de procesos.....	28
Figura 9.- Evaluación del control interno	39

RESUMEN

La presente investigación fue realizada con el propósito de evaluar el control interno aplicado a los expedientes presentados previo al pago de los procesos de contratación pública efectuados en CELEC EP Termoesmeraldas durante el año 2018. El desarrollo del proceso investigativo buscó responder al problema científico referente a cómo se desarrolla el sistema de control interno realizado sobre esta actividad. Debido a esto se hizo imperioso y necesario como objetivo de investigación, evaluar los procesos de control realizados hasta la fecha. El trabajo se justificó debido a la gran importancia de efectuar una evaluación al flujo o procedimiento de control efectuado en cada una de las etapas por las cuales pasa un proceso de contratación porque es necesario determinar las causas por las cuales existen tantas inconsistencias y desfases que originan las observaciones levantadas por el área financiera durante la revisión previo al pago. Según los datos de la evaluación de control interno, se concluye estableciendo que la institución posee un nivel de riesgo medio, que no brinda una seguridad total y que debe ser mejorado para proveer de eficiencia, eficacia y seguridad razonable en la realización de los procesos de contratación realizados por la entidad, siendo las principales deficiencias los documentos faltantes en la etapa preparatoria, precontractual y contractual, documentos pendientes de legalizar, solicitudes de requerimientos posteriores al término de vigencia del contrato inicial, falta de documentos habilitantes para pago, concesión de prórrogas sin autorización, facturación de bienes con cantidades equivocadas, entre otros aspectos.

PALABRAS CLAVES

Administración pública, Control interno, Evaluación del control interno, Nivel de riesgo, Contratación pública, Control previo, Gestión por procesos, Flujograma de procesos, Eficiencia y eficacia.

ABSTRACT

This research was carried out with the purpose of evaluating the internal control applied to the files submitted prior to the payment of the public procurement processes carried out in CELEC EP Termoesmeraldas during 2018. The development of the research process sought to respond to the scientific problem regarding how The internal control system carried out on this activity is developed. Due to this it became imperative and necessary as a research objective, to evaluate the control processes carried out to date. The work was justified due to the great importance of carrying out an evaluation of the flow or control procedure carried out in each of the stages through which a contracting process passes because it is necessary to determine the causes for which there are so many inconsistencies and lags that originate the observations made by the financial area during the pre-payment review. According to the internal control evaluation data, it is concluded by establishing that the institution has a medium level of risk, that it does not provide total security and that it must be improved to provide reasonable efficiency, effectiveness and security in the performance of the processes of contracting made by the entity, the main deficiencies being the missing documents in the preparatory, pre-contractual and contractual stage, pending documents to be legalized, requests for requirements after the term of the initial contract, lack of qualifying documents for payment, granting of extensions without authorization, billing of goods with wrong amounts, among other aspects.

PALABRAS CLAVES

Public administration, Internal control, Evaluation of internal control, Risk level, Public procurement, Prior control, Process management, Process flowchart, Efficiency and effectiveness.

Introducción

La Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, es una Empresa Pública que por su ámbito de acción, forma parte de los sectores estratégicos del estado ecuatoriano. Su finalidad es la de producir energía termoeléctrica con estándares de eficiencia, eficacia y calidad bajo principios de obligatoriedad, uniformidad, responsabilidad, universalidad, regularidad y continuidad, garantizando la soberanía eléctrica e impulsando el desarrollo del país (CELEC EP, 2019).

Para el desarrollo normal de sus operaciones, necesita adquirir bienes y servicios con proveedores nacionales o extranjeros, derivándose diferentes tipos de contrataciones que deben ejecutarse respetando las normas de control interno institucional y las reglamentaciones establecidas en el Sistema Nacional de Contratación Pública que rige a todas las empresas y organismos del estado.

Los procesos de contratación pública comienzan con la planificación y programación de las necesidades institucionales, continúan con las actuaciones preparatorias, siguen con la evaluación de las propuestas y la selección de los proveedores para luego terminar con la ejecución contractual, fase en la que se realiza el pago por el bien o el servicio recibido.

Aunque en la CELEC EP – Unidad de Negocio Termoesmeraldas se cumplen con todas las fases de contratación pública, se han identificado deficiencias en la calificación de los expedientes que contienen toda la información del proceso y que deben ser revisados previo al pago del contrato, ocasionando por una parte retrasos en el pago a los proveedores y por otra parte observaciones en las auditorías realizadas por la Contraloría General del Estado.

Aspectos como la inadecuada aplicación de las normas de control interno, el deficiente conocimiento de los funcionarios sobre las normativas a observar en la contratación pública, el cumplimiento parcial de proveedores respecto a los requisitos y formalidades que exigen los contratos, el desconocimiento de la normativa a cumplirse en los expedientes de pago en las etapas preparatorias, pre contractuales y contractuales, son entre otros los motivos de las deficiencias que se han notado en la revisión de los expedientes presentados previo al pago.

La constante inobservancia por parte de los departamentos requerentes, compradores o proveedores, delegados de las comisiones técnicas y administradores de contrato, a las

Normas de Control Interno y a la Ley de Contratación Pública, se evidencia en la revisión de los expedientes producto de los procesos de contratación.

Las instituciones públicas deben ser cumplidoras eficientes de las normativas establecidas en el Sistema Nacional de Contratación Pública, pues el no cumplimiento de éstas, redundan en problemas de operatividad que se convierten luego en valores económicos negativos para la empresa y por ende para el estado.

Es ante lo expuesto que surge la necesidad de realizar una evaluación al sistema de control interno, aplicado a los procesos de contrataciones en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, tomando como referencia los expedientes de las compras efectuadas en el año 2018 y las observaciones levantadas a dichos procesos, a fin de verificar que mecanismos de control se están aplicando y determinar las principales causas que generan estas contravenciones por parte de las áreas involucradas.

Para el efecto, se pretende iniciar con la revisión de las observaciones levantadas a los procesos de contratación en los que se ha inobservando la normativa y en los expedientes de pago en las etapas preparatorias, pre contractuales y contractuales, evaluando el mecanismo de control previo interno realizado por estas áreas e identificando las principales causas que han generado el problema.

Al final de la investigación se pretenden establecer actividades de mejoras en pos de un adecuado control y una revisión permanente de las diferentes etapas que debe seguir un proceso de contratación pública para evitar al final, situaciones que originan demoras en los pagos a proveedores y trastocan la operatividad institucional.

Problema de investigación

¿Cómo se desarrolla el sistema de control interno realizado a los expedientes de pago de las contrataciones en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas?

Preguntas de investigación

¿Una de las causas de la falta de control previo en las etapas preparatoria, pre contractual y contractual son los constantes cambios en la ley de contratación pública y la falta de procedimientos internos bien estructurados y actualizados?

¿En qué áreas de las etapas precontractual y contractual donde se realiza el control previo de los procesos, se encuentran problemas al verificar la documentación de los expedientes?

¿El nivel de conocimiento por parte de los administradores de contrato, causa problemas en el control previo de los procesos de contratación?

Objetivo general

Evaluar el sistema de control interno realizado a los expedientes de pago de las contrataciones en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas.

Objetivos específicos

1. Identificar las principales contravenciones al control previo y las áreas en las que se presentaron incumplimientos, evidenciadas en los expedientes de contratación en las etapas precontractual y contractual durante el año 2018.
2. Analizar las teorías que definen a la contratación pública, así como las normas de control interno de la Contraloría General del Estado y la Ley Orgánica de Contratación Pública que deben observarse en estos procesos.
3. Proponer mejoras al sistema de control interno realizado a los expedientes de pago de las contrataciones en CELEC EP.

Justificación

Durante el control previo al pago que realiza el área financiera a los expedientes de los diferentes procesos contractuales que genera la Unidad de Negocio Termoesmeraldas, se originan un sin número de observaciones tanto a la etapa precontractual como contractual de forma recurrente, lo cual ocasiona la devolución de los expedientes a los administradores de contratos para que justifiquen y/o gestionen la solución de dichas observaciones, por lo que se tienen que efectuar re-procesos y con ello el retraso e incumplimiento de los tiempos para realizar los pagos a proveedores.

Para la Unidad de Negocio Termoesmeraldas y principalmente para el área financiera, es de gran importancia efectuar una evaluación al flujo o procedimiento de control efectuado en cada una de las etapas por las cuales pasa un proceso de contratación porque es necesario determinar las causas por las que existen tantas inconsistencias y desfases que originan las observaciones levantadas por el área financiera durante la revisión previo al pago.

Adicionalmente con este análisis, se podrán determinar las acciones de mejora en las etapas precontractual y de ejecución de los procesos de contratación, que permitan a las áreas requirentes, de adquisiciones y a los administradores de contrato, la aplicación correcta de las normas de control emitidas por el Estado ecuatoriano a través de la Contraloría, la Ley sobre Contratación Pública y los procedimientos internos vigentes dentro de la Unidad de Negocio.

La investigación propuesta en el presente estudio, no ha sido desarrollada antes dentro de CELEC EP; su finalidad es la de darle a conocer a la entidad el resultado del diagnóstico efectuado a los procesos de contratación en las etapas mencionadas en líneas anteriores.

En cuanto a su viabilidad, es importante destacar que la presente investigación, cuenta con el apoyo de la Gerencia de la Unidad de Negocio Termoesmeraldas y de profesionales con amplios conocimientos en el tema, siendo esto una herramienta significativa para que las autoridades tomen decisiones y el mejoramiento continuo a nivel de toda la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP.

La presente investigación constará de tres capítulos definidos para su presentación

Previo a los capítulos se establecerá una introducción en la que se describa como se presenta el problema del control interno en los procesos de contratación pública de CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, definiendo allí mismo los objetivos que va a tener la investigación y justificando el por qué se realiza el estudio.

En el capítulo I, se tomará en consideración la teoría que se va a utilizar para desarrollar de mejor forma el trabajo investigativo. Inicialmente se realizará una contextualización desde el nivel macro, meso y micro, respecto de la contratación pública, su aplicación en la historia y los beneficios que se presentaron con su aplicación. Del mismo modo, se expondrán definiciones sobre contratación pública, control interno, gestión por procesos, como los aspectos más relevantes en el desarrollo de la tesis. Al final del capítulo se

considerarán también investigaciones realizadas por otros autores, que pueden servir de guía para el desarrollo de la investigación.

En el capítulo II, se expone la metodología de estudio, especificando el tipo de estudio que se realiza, el enfoque que se consideró para su realización. Se ponen de manifiesto también las unidades de estudio que servirán como fuente de información para saber cómo se desarrollan los procesos de contratación pública en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, incluye los métodos investigativos empleados y las formas en las que se procesa la información obtenida.

La propuesta comprende el capítulo III; en ella se fundamentará la elaboración de una solución para el problema presentado. En este caso, se propondrán actividades de mejora del control interno para los procesos de contratación pública, en pos de lograr la optimización de las actividades que presentan deficiencias.

Al final y en función de los objetivos planteados inicialmente, se desarrollan las conclusiones del estudio de acuerdo con los hallazgos encontrados en el proceso investigativo. De estas conclusiones se realizan las recomendaciones finales relacionadas con los aspectos que deben profundizarse en investigaciones posteriores y la divulgación de los resultados obtenidos en el presente estudio.

Capítulo I

Marco Teórico

Este apartado contiene diferentes antecedentes y teorías que justifican la investigación y que dan una referencia respecto al control interno, administración pública, gestión por procesos, mejoramiento continuo, entre otros, y que sirven para direccionar adecuadamente los procesos de contratación pública efectuados en el año 2018 en la Unidad de Negocio Termoesmeraldas.

1.1 Contextualización del problema

La administración nace desde el mismo momento en el que los seres humanos debieron incorporarse en grupo de personas para cubrir sus necesidades básicas de supervivencia, debiendo organizarse para complementar sus habilidades, establecer reglas y precautelar los recursos con los que contaban.

Según Carrillo (2018), a medida que los grupos fueron haciéndose más numerosos, juntos lograban mejorar sus sistemas de colaboración hasta lograr formar civilizaciones en las que la administración debía adecuarse a las circunstancias que se enfrentaban.

Con la revolución industrial aparecieron también nuevos sistemas de producción y se empezó a necesitar mayor cantidad de personas, nuevos procesos de comercialización, división del trabajo y por ende la necesidad de organizar de mejor forma las actividades.

Es en el año de 1900 cuando se considera que debe empezar a hablarse de teorías del pensamiento administrativo, de modo que desde ese momento la administración puede analizarse desde diferentes enfoques o escuelas y ajustarse conforme a las necesidades de los hombres y las organizaciones de su tiempo y momento (Kast, 2010).

De su parte, aunque la identificación de la administración pública podría considerarse relativamente reciente, existe evidencia que se trata de una actividad histórica y antigua como el estado o el gobierno.

Según Krieger (2010), la administración pública surge como una actividad que se organizaba desde los grandes imperios, que aunque asumía diversas y variadas funciones,

su objetivo era el mismo, conquistar, mantener su poderío, desarrollarse y consolidarse, teniendo como ejemplos visibles los imperios de Egipto, Roma, Grecia, India, China.

La administración pública como actividad institucionalizada es una actividad única, con identidad propia, que sólo puede ser desarrollada por el estado. Su naturaleza es pública y política y se encuentra visiblemente ligada al progreso social, económico, político y cultural de una sociedad (Krieger, 2010).

Las administraciones públicas desde siempre, han tenido que demostrar que sus acciones se enfocan al desarrollo de sus ciudadanos y se ejecutan bajo parámetros de transparencia y calidad, para lo cual se ha hecho necesario que apliquen distintos sistemas que ayuden a controlar el accionar de su grupo de trabajo.

El control interno, podría considerarse que nace junto con la partida doble, como referencias del control en ese tiempo, sin embargo, cuando termina el siglo XX es cuando los dueños de negocios empiezan a sentir la necesidad de obtener alternativas de control para proteger sus intereses y patrimonios.

Según lo publicado por Getiopolis (2015), es en los años 80 cuando se comienzan a ejecutar una serie de acciones en diversos países desarrollados con el propósito de dar respuestas a las inquietudes sobre los conceptos, definiciones e interpretaciones que existían sobre el control interno, ajustado al entorno empresarial de los países capitalistas.

En 1985, se creó un grupo de trabajo estadounidense denominado COSO (Comisión Nacional de Informes Financieros Fraudulentos), con el objetivo de trazar estrategias para el control interno en las empresas, siendo una de las funciones principales garantizar, alcanzar y cumplir los objetivos propuestos bajo una correcta dirección del control en las actividades de una organización.

El control interno durante los últimos años está adquiriendo cada vez mayor importancia debido a los numerosos problemas que se generan por su ineficiencia, lo que ha incidido en el apareamiento de un sinnúmero de teorías que hacen crítica de cuáles son las formas en las que se podría obtener la mayor eficiencia de control interno.

La historia de la contratación pública en el mundo surge con el hecho de que los conglomerados puedan mejorar su calidad de vida y por supuesto para lograrlo, se necesitaban de la dotación de bienes y prestación de servicios.

De acuerdo con Barreno (2014), en tiempos de la Revolución Francesa, surgen normativas en el ámbito administrativo, con las que se buscó controlar todos los procesos,

incluyendo en ellos, la contratación que hacían los estados con proveedores para que dotaran de bienes y servicios a la población.

De manera general, la contratación pública nace con la necesidad de que se contemplen todos los aspectos administrativos que permitan controlar las actuaciones de los gobiernos, ya que muchos siglos atrás, ya existía la necesidad de regular los contratos que hacían los estados en función de que las sociedades tuvieran pleno conocimiento de cómo se usaban los recursos de la población.

A nivel internacional y durante las últimas décadas, los procesos de contratación pública fueron normados por varias legislaciones siguiendo la línea de comercio y desarrollo regional, aplicando reformas que han apuntalado y afianzado su aplicación en la mayoría de estados del mundo.

Desde 1979, las compras estatales o públicas empezaron a formar parte de la agenda de comercio internacional. Se implementó luego de la formalización, un documento conocido como Acuerdo sobre Contratación Pública, que respaldado por la OMC especifica todos los temas inherentes a las contrataciones, manteniendo indefinidamente su condición plurilateral (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, 2015).

En los países latinoamericanos las compras públicas han ido cambiando hasta lograr convertirse en una herramienta implícita de desarrollo, en la que se pueden integrar a grupos olvidados y apartados desde siempre de los procesos de desarrollo económico y social.

Las compras públicas a más de haber mejorado la prolijidad en los gastos de los estados, también ha tendido efectos directos en la generación de empleo, adecuada canalización de inversiones y desarrollo productivo, fomentando la producción y comercialización de bienes y servicios en términos sociales, económicos y ambientales.

Es importante destacar que las Pymes son las principales entidades que ofertan productos y brindan servicios en toda América Latina y el Caribe, por lo que su inclusión en estos procesos implica el cumplimiento de requisitos formales que buscan transparentar al máximo el manejo de recursos públicos.

Según Barreno (2014), la primera Constitución del Ecuador, dio inicios las primeras prácticas o acepciones sobre que luego fue reglamentado con la Ley de Herencia y de Régimen Administrativo. Después de un tiempo, se reemplazó por y ésta a su vez

sustituida por otros cuerpos legales como la Ley Orgánica de Administración Financiera y un Estatuto de Presidencia sobre lo Administrativo en Leyes.

Ya en el año 2008, se emite la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, con el objetivo de articular y armonizar a todas las entidades que ejecuten procesos de contratación de obras, bienes o servicios, rigiendo de manera obligatoria para todas aquellas instituciones que de una u otra forma reciben fondos públicos.

Cruz (2015), afirma que:

En agosto del 2008, el gobierno ecuatoriano puso en vigencia una legislación reformada de contratación pública, estableciendo un marco institucional en el que se implantaron procedimientos como las Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC'S y la creación del Sistema Nacional de Contratación Pública, como órgano regulador de las instituciones públicas que realizan contrataciones públicas. (p.10)

En términos generales, la contratación pública ha proveído de mayor control a los procesos de compra de bienes, servicios y contratación de obras, contribuyendo a mejorar la transparencia, calidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

Del mismo modo, dentro del marco teórico, es necesario e importante analizar varias teorías sobre el tema de contratación pública, administración pública, control interno, evaluación del control interno, entre otros, que ayudan a configurar la teoría que orienta este proceso de investigación.

1.2 Fundamentación teórica conceptual

1.2.1 Administración

Jiménez (2014), define a la administración como:

La ciencia social compuesta de principios, técnicas y prácticas y cuya aplicación a conjuntos humanos permite establecer sistemas racionales de esfuerzo cooperativo", a través de los cuales se puede alcanzar propósitos comunes que individualmente no es factible lograr. (p.6)

Según Chiavenato (2000), la administración “es el proceso de planear, organizar, dirigir y controlar el uso de los recursos para lograr los objetivos organizacionales planteados al inicio de las operaciones” (p.4).

La administración puede ser entendida como una disciplina que se encarga del manejo científico y ordenado de los recursos con los que cuenta una organización, coordinando ideas y voluntades para alcanzar un objetivo común.

1.2.2 Administración pública

La administración pública es aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta, continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado y que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado dentro el orden jurídico establecido y con arreglo a este. (Machicado, 2017, s/p)

Son características de la administración pública:

- Su fin es netamente el servicio y la utilidad públicos.
- Su campo es el derecho público.
- Tiene una base estrictamente social.
- Las decisiones son tomadas en conjunto por las personas.
- Su estructura es compleja.
- Aunque coercitivamente, los planes deben cumplirse.
- No hay incentivos pecuniarios para los ejecutantes.

La administración pública reúne una serie de órganos administrativos que tienen como función principal, desarrollar actividades que permitan alcanzar el bien colectivo de un estado, de una sociedad. Tales funciones son reguladas en su estructura y funcionamiento por las leyes y normativas vigentes para la gestión pública.

1.2.3 Control interno

Mantilla (2018), considera que los administradores de las organizaciones diseñan e implementan el control interno con la finalidad de tratar los riesgos institucionales que amenazan al logro de los objetivos propuestos, destacando la información financiera.

Según los criterios de Estupiñán (2016), el Comité de Organizaciones Patrocinadoras de la Comisión Treadway afirma que el control interno es:

Una herramienta diseñada por las autoridades de una organización, los directivos y todos los funcionarios de una institución, con el propósito de brindar cierto grado de seguridad razonable para que se puedan alcanzar los objetivos y metas de la entidad en términos de eficiencia, confiabilidad de los reportes y cumplimiento estricto de las normativas existentes. (p.15)

El control interno es una herramienta clave en el eficiente desarrollo de los procesos de adquisición de bienes y servicios de entidades del sector público, debido a que permite generar indicadores de eficiencia que se traducen en la ejecución de una gestión encaminada al mejoramiento continuo de las instituciones.

Un deficiente control interno se traduce en la presentación de dificultades en la ejecución de los planes establecidos en los tiempos estipulados, redundando también en la inobservancia de normas y leyes y complicaciones en el logro de las metas.

Holmes (2014), considera que el control interno es de vital importancia debido a que:

- Establece medidas que permiten corregir las desviaciones en las actividades, procurando alcanzar los planes de manera exitosa.
- Se aplica tanto a personas, actos y cosas.
- Proporciona información respecto a la ejecución de los planes, sirviendo como base para el reinicio de los procesos de planeación.

- Al ser efectuado por personas, no se trata solo de manuales, sistemas o formularios, sino de personas que aplican acciones en cada nivel institucional.
- Al evitar errores, permite la reducción de costos y ahorro de tiempos.

La importancia del control interno en los procesos de contratación pública radica en que no solo sirve de instrumento para regular las contrataciones, sino que además es una guía y acompañamiento, que clarifica las etapas y quiénes son sus responsables, desde la descripción de la necesidad hasta la ejecución del requerimiento.

La inexistencia de un adecuado ambiente de control en la celebración de los procesos de contratación pública dificulta de manera significativa uno de los propósitos fundamentales por las que fue creada, cual es transparentar el manejo de los recursos estatales.

De acuerdo a Valencia (2016), son objetivos del control interno:

- Determinar actividades que permitan detectar desviaciones, errores o fraudes en la ejecución de procesos.
- Dotar de eficiencia y eficacia en las operaciones realizadas por la organización en pos del logro de las metas establecidas inicialmente.
- Proveer de información administrativa y financiera confiable para la toma de decisiones de los directivos.
- Observar el cumplimiento de las leyes y regulaciones que rigen la actividad de la empresa o entidad.

El control interno en los procesos de contratación pública, debe establecer procedimientos o mecanismos de verificación por medio de los cuales, se realice una continua evaluación de los procesos con el propósito de determinar incumplimientos que generen riesgos para la operatividad y resultados de la organización.

1.2.3.1 Componentes del control interno

El control interno se compone de cinco elementos interrelacionados entre sí que se derivan de acuerdo a como la administración dirija una institución y cómo son integrados al proceso administrativo de la misma. Los componentes del control interno se constituyen en la base sobre la que se provee de solidez a las actividades de una organización.

De acuerdo a Cepeda (2017), los componentes del control interno son:

Ambiente de control

Constituye la base principal de los demás componentes del control interno debido a que marca las pautas de comportamiento que deben existir al interior de una entidad, con influencia directa en la apreciación y aplicación del personal sobre las actividades de control que estén planificadas.

Evaluación de riesgos

Hace referencia a la identificación y análisis de los factores internos o externos que podrían afectar de una u otra manera a conseguir las metas de la institución, estableciendo dentro de su ejecución, la manera en que tales riesgos deben ser gestionados.

Actividades de control

Son las políticas y procedimientos que buscan asegurar que se cumplan con las directrices dadas por los administradores en base a las normativas que rigen la gestión. Se presentan por medio de autorizaciones, verificaciones, segregación de funciones, entre otros.

Información y comunicación

Se refiere a la circulación de la información en cada una de las direcciones existentes; ascendentes, descendentes o transversales. Dicha información debe garantizar confiabilidad, oportunidad y veracidad para la toma de decisiones de los administradores.

Monitoreo de actividades

Se hace imperioso y necesario que se realice una supervisión constante a los sistemas de control interno, evaluando los niveles de calidad de su rendimiento. De existir deficiencias, éstas deberán ser puestas en conocimiento inmediato de los administradores para promover mejoras en tales sistemas.

Con los criterios expuestos anteriormente, se hace indispensable que en los procesos de contratación pública realizados por las entidades del estado, se determinen claramente los componentes del control interno, de manera que tales procesos sean verificados, evaluados y monitoreados constantemente para medir la calidad de su ejecución y tomar correctivos sobre la marcha en caso de ser necesario.

1.2.4 Control previo al pago

Las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado (2009) sobre el control previo al pago establecen:

Las servidoras y servidores de las instituciones del sector público designados para ordenar un pago, suscribir comprobantes de egreso o cheques, devengar y solicitar pagos vía electrónica, entre otros, previamente observarán las siguientes disposiciones:

- a) Todo pago de contratación corresponde a un compromiso que ya haya sido cumplido, exceptuando los anticipos legalmente establecidos en las leyes y contratos firmados;
- b) Los pagos realizados estarán contenidos en los límites de la programación de caja autorizada;
- c) Los pagos estarán justificados y verificablemente comprobados con los documentos originales del proceso;
- d) Se verificará si no existen problemas legales o asuntos por resolver sobre el reconocimiento parcial o total de la obligación por pagar; y,
- e) Que dicha transacción no hay cambiado según la propiedad, su legalidad y correspondencia con el presupuesto.

Para estos efectos, se entenderá por documentos justificativos, los que determinan un compromiso presupuestario y por documentos comprobatorios, los que demuestren entrega de las obras, bienes o servicios contratados. (p.16)

Dentro de los procesos de contratación pública, los funcionarios encargados de la ejecución del pago por una obra, un bien o un servicio, deberán observar el cumplimiento total de todos los requerimientos y compromisos formales que se derivan de un proceso de contratación. De no ser así, el expediente deberá ser regresado al funcionario o área donde no se haya cumplido con los requerimientos exigidos.

1.2.5 Contratación pública

De acuerdo con Favela (2017), la contratación pública es aquel procedimiento por medio del cual, una entidad del sector público selecciona a una persona natural o jurídica para que pueda ejecutar una obra, prestar un servicio o vender un bien en función de satisfacer las necesidades públicas.

La contratación pública al ser una actividad esencial del estado, ha venido teniendo varias modificaciones que mejoren cada vez más su aplicación. Actualmente se implementa por medio de herramientas tecnológicas, que a más de estar al alcance de las personas, dan mayor celeridad a los procesos contractuales.

La importancia de la contratación pública tiene su fundamento en la protección y aseguramiento en el uso de los recursos estatales, promoviendo que su uso sea destinado con efectividad a la redistribución de la riqueza y al mejoramiento de las condiciones en las que se desarrollan los ciudadanos.

Según la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2008), entre los principales objetivos de la contratación pública se pueden mencionar:

- Promover la ejecución plena de los contratos en estricto respeto a las normativas legales vigentes.
- Fomentar a la contratación pública como elemento dinamizador de la producción nacional.
- Lograr que artesanos, pequeños y medianos empresarios, participen efectivamente en los procesos de contratación, cumpliendo con las formalidades de los mismos.
- Impulsar que los ciudadanos sean veedores de los procesos de contratación que se realicen en el país.

1.2.6 Sistema nacional de contratación pública

La LOSNCP (2008), en su art. 7, define al sistema nacional de contratación pública como “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. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta ley” (p.11)

Lo que se pretende con el SNCP, es vigilar de la forma más detallada posible, el destino de los recursos del estado, garantizando de este modo que el uso del gasto público sea eficiente y correctamente dirigido a la satisfacción de las verdaderas necesidades de la sociedad, dando seguimiento a todos los procesos de contratación de obras y compra de bienes o servicios que se realicen.

Los procesos de contratación pública han ido cambiando permanentemente en el tiempo. Anteriormente se consideraba que todos los procesos eran lentos, molestos, bastante largos y era mínima la participación de las pequeñas y medianas empresas, pero con el tiempo y la implementación de tecnologías, se han ido actualizando y mejorando los procesos a fin de que exista una mayor participación y los procesos sean ágiles y eficientes.

A través de los sistemas de contratación implementados y que se usan en la actualidad, se puede verificar el cumplimiento de aspectos como el uso obligatorio del sistema de compras públicas, el uso obligatorio de los modelos precontractuales y contractuales, el efectivo cumplimiento de las políticas emitidas por el SERCOP y la obligatoria contratación con proveedores inscritos legalmente en el RUP.

1.2.7 Fases del proceso de contratación pública

Según la Procuraduría General del Estado (2017), las fases del proceso de contratación pública son la etapa preparatoria, precontractual, contractual, de ejecución y de recepción y liquidación. Son el conjunto de pasos que toda institución y proveedor deben de cumplir para un eficiente proceso de contratación.

Según el Portal de Compras Públicas (2017), en la fase preparatoria se incluye la elaboración y modificación del plan anual de contrataciones, así como la elaboración de estudios, especificaciones técnicas, elaboración de presupuestos referenciales, pliegos y toda actividad realizada antes de publicar el procedimiento en el portal.

La fase precontractual se inicia con la publicación del proceso en la plataforma de compras estatales, luego la etapa de preguntas y respuestas, modificaciones de pliegos, adjudicación o declaración de procedimiento desierto, y todo otro acto comprendido entre la convocatoria hasta la adjudicación.

En la etapa contractual se incluyen todas las acciones que deben realizarse para cumplir con el contrato que se ha suscrito, incluyendo registros de entregas parciales, presentación

y pago de planillas; la liquidación de los contratos en cualquiera de sus formas y la finalización de los procedimientos.

Son todas estas fases las que deben ser adecuadamente revisadas y contrastadas para que no existan inconvenientes al final del proceso de contratación, de modo que no se originen observaciones que afecten a la operatividad de la empresa contratante y al pago oportuno de los valores a los proveedores.

1.2.8 Gestión por procesos

La gestión por procesos se refiere a una disciplina que a quienes dirigen una organización a poder identificar, diseñar, personificar, establecer, vigilar y optimizar los procesos que desarrolla una organización en función de lograr la confianza de sus clientes, aportando las definiciones para la activa participación de sus integrantes. (Carrasco, 2016, p.85)

De su parte Pali (2014), define a la gestión por procesos como la organización lógica de varios aspectos entre los que se destacan las personas, los materiales, las energías, equipamiento y demás recursos para obtener un resultado final esperado.

En base a las definiciones expuestas, se puede acotar que la gestión por procesos se refiere a la organización lógica y secuencial de los diferentes elementos que forman una empresa o institución y que adecuadamente interrelacionados, contribuyen al cumplimiento de una meta propuesta.

Para los procesos de contratación pública, debería también tomarse en consideración a la gestión por procesos, debido a que a pesar de que existan las normativas legales y reglamentarias para su ejecución, se necesita una mayor y mejor cohesión administrativa y funcional de todos quienes forman parte de los procesos de contratación.

1.2.9 Mejora de los procesos

De acuerdo a Carvajal (2016), la mejora de los procesos hace referencia a la optimización de la eficiencia y la efectividad y los controles, reforzando los mecanismos que al interior permitan responderá las contingencias y las demandas de los clientes.

La mejora de procesos significa que todos los integrantes de la organización deben hacer un esfuerzo para que las cosas se hagan siempre bien. El modo de conseguirlo es definiendo clara y adecuadamente los procesos, la documentación, los requisitos, indicadores y criterios de medición para evaluar constantemente los procesos.

Para la obtención de una mejora continua en los procesos se hace necesario definir una secuencia de pasos que serían:

- Identificar el problema o desviación que se presenta en los procesos.
- Establecer adecuados mecanismos de medición según la naturaleza del problema detectado.
- Identificar las causas que han originado la problemática, estableciendo su relevancia y proponiendo posibles soluciones.
- Establecer planes de acción para implementar los procesos de mejora.
- Controlar las mejoras en los procesos efectuando ajustes necesarios con constantes monitoreos.

1.3 Investigaciones previas

Entre los estudios previos tomados en consideración para la realización del trabajo investigativo están los siguientes:

González (2015), realiza una tesis de maestría en la que elabora un manual de procedimientos para el control de la Unidad Administrativa Financiera de la Dirección de Salud de Jipijapa. El objetivo general planteado hizo referencia a las necesidades y requerimientos que son necesarios para efectivizar el control interno que se desarrolla en estas áreas de esta casa de salud. Las conclusiones a las que llegó el autor de esta investigación, fueron que los procesos internos se desarrollan inadecuadamente, originando la realización de dobles funciones por parte de los empleados, el desconocimiento de los roles que les toca desempeñar y la poca aplicación de las normativas vigentes en la ley y reglamentos sobre manejo financiero estatal.

Tinoco (2014) en su tesis de maestría, elabora una guía para la realización de auditorías que evalúen el control interno en las diferentes instituciones públicas del Ecuador. El objetivo establecido en la investigación direcciona los pasos a seguir para la elaboración de un documento escrito que posibilite a las entidades estatales, mejorar sus niveles de control interno y realizar de forma eficiente sus actividades. Se aplicó en la metodología el método deductivo, para analizar las diversas teorías aplicables en la evaluación del control interno para arribar a conclusiones que sirvan de base para tomar decisiones de mejora. Al concluir se establece que los funcionarios no conocen cabalmente cuáles son y cómo se aplican las normas expedidas por el Estado a través de Contraloría y recomendando la realización de evaluaciones continuas que mejoren el control interno y eviten los riesgos en lo posible.

Una tesis de maestría realizada por Canelos (2013), desarrolla los fundamentos y aplicación normativa del control interno en contrataciones públicas. Su objetivo fue el de proveer de una herramienta técnica y de control para elevar los niveles de seguridad razonable en la ejecución de tales procesos. En cuanto a la metodología, el autor realizó un análisis documental con el propósito de identificar como los documentos ya existentes sobre contratación, podrían aportar a una mejor aplicación de las normas en estas actividades. Se hizo también un análisis de informes proporcionados por Contraloría y como esta actuación estatal redundaba en la correcta aplicación del control interno en las entidades públicas. Al concluir la investigación, se estableció que el control que se realiza

en las entidades es prácticamente inoportuno y dificulta mejorar la gestión, lo que se traduce en una inadecuada manera de aplicar el control en las actividades.

La tesis de maestría de Riera (2011), presenta un análisis del sistema actual de control interno y las alternativas que posibiliten mejorar los procesos de contratación. Respecto al objetivo general de investigación, se relacionó con el planteamiento de actividades para evaluar el control interno y mejorar las actividades realizadas en el portal de internet diseñado por el estado para estos propósitos. La principal conclusión de este trabajo investigativo se relacionó con el desconocimiento generalizado de las leyes sobre contratación, lo que hace que muchos funcionarios, hagan sus pedidos inadecuadamente. Al final los resultados muestran una falta de planificación en las instituciones que hasta generan pérdidas económicas para las entidades. Recomiendan al final que es importante y casi indispensable difundir con efectividad los planes y programas que puedan influir en un mejoramiento de los procesos de contratación y el logro de los objetivos organizacionales.

Capítulo II

Marco Metodológico

De acuerdo a Pino (2015), la metodología de la investigación hace referencia al conjunto de técnicas y procedimientos que se aplican de manera sistemática y ordenada en la realización de un proceso investigativo con el fin de obtener información que sirva de base para el establecimiento de resultados.

La función de la metodología en la presente investigación, como herramienta de trabajo, es la de dar vigor científico a los resultados que se han alcanzado durante el estudio y que se han logrado gracias a las técnicas y procedimientos que se detallan seguidamente.

2.1 Enfoque metodológico de la investigación

La investigación desarrollada en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, es una investigación cuantitativa y cualitativa. Cuantitativa porque implicó el uso de herramientas informáticas y estadísticas para la obtención de resultados, buscando cuantificar el problema, estableciendo el número de procesos de contratación que han presentado inconvenientes en los expedientes de pago.

También es considerada cualitativa, debido a que se recolectó información por medio de entrevistas realizadas a los encargados de los departamentos inmersos en los procesos de contratación, respecto de cuáles han sido los inconvenientes presentados, las causas que lo han generado, así como su actuación ante tales procesos.

De acuerdo al alcance, es considerada una investigación descriptiva, por cuanto se buscó caracterizar cada uno de los procesos de contratación realizados en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, de modo que se puedan identificar detalladamente cómo se realizan, si cumplen o no con las normativas vigentes, si los tiempos de ejecución son los adecuados y cuáles son los puntos críticos en donde se presentan deficiencias respecto a los procedimientos aplicados a los expedientes de pago.

Según los objetivos, es una investigación aplicada, porque con el análisis y guía de las normativas de la Contraloría General del Estado y los reglamentos de Contratación Pública, se pretenden proponer mejoras al sistema de control interno realizado a los

expedientes de pago de las contrataciones en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas.

Por el lugar en donde se realiza y los medios que utiliza, se considera como una investigación de campo y documental, debido a que en los departamentos participantes de los procesos de contratación en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, se revisarán los expedientes sobre contrataciones públicas realizadas por la entidad durante el año 2018, con el firme propósito de identificar las inobservancias cometidas y las causas que las generaron.

2.2 Población, unidades de estudio y muestra

En el presente estudio, se utilizó como muestra a los funcionarios de CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, que están directamente relacionados con la planificación, coordinación y realización de las contrataciones. La muestra de personas se detalla en la siguiente tabla:

Tabla 1.- Funcionarios inmersos en contratación

ORDEN	FUNCIONARIOS	Nº
1	Subgerente de gestión organizacional	1
2	Subgerente de producción	1
3	Especialista de adquisiciones	1
4	Subgerente financiero	1
5	Subgerente administrativo	1
6	Administradores de contrato	20
7	Funcionarios departamentales	4
TOTALES		29

Elaboración propia
Fuente: CELEC EP

Del mismo modo, junto con la muestra de personas, también se tomó en consideración una muestra documental, representada por 129 procesos de contratación que se llevaron a

durante el año 2018, seleccionando una muestra documental de 50 procesos para la revisión y análisis.

Con esta muestra documental se realizará una revisión exhaustiva de los procesos de contratación, en pos de familiarizarse con las formas como se ha manejado la documentación contractual para identificar y dar seguimiento a los puntos críticos que se presentan desde la etapa preliminar hasta la liquidación del proceso.

2.3 Métodos empíricos y técnicas empleadas

Los métodos de investigación empíricos permitieron que la investigadora aplique una serie de procedimientos para revelar las características esenciales y las características fundamentales del objeto de estudio, a los que se accedió por medio de la percepción, a través de procedimientos prácticos con el objeto de estudio y los medios que lo rodean.

En este sentido, en la presente investigación se aplicó una observación estructurada, ya que se establecieron de antemano los aspectos que se iban a verificar de los procesos de contratación pública realizados en CELEC EP durante el año 2018. Podría considerarse también como una observación de campo porque se realizó en el mismo lugar de los hechos e indirecta porque el investigador se valió del testimonio oral de los funcionarios que participaron en los procesos.

En cuanto a las técnicas empleadas, se aplicó una entrevista y una encuesta estructurada, en las cuales se plantearon preguntas en base a un cuestionario previamente elaborado acerca de la administración y ejecución de los procesos de contratación en la institución.

La entrevista y la encuesta se aplicaron a varios jefes departamentales, administradores de contrato y funcionarios departamentales como responsables de los procesos de contratación. Su objetivo fue el de conocer de parte de quienes realizan tales procesos, cómo se están llevando a cabo los mismos, sus conocimientos sobre las leyes y reglamentos que deben observarse y las alternativas que podrían considerarse para mejorar esta importante gestión.

2.4 Formas de procesamiento de la información

Inicialmente se buscó información bibliográfica de libros, revistas, páginas web y otras investigaciones con el fin de conocer teóricamente el objeto de estudio y tener un criterio lo suficientemente claro de lo que se investigaba. Esta información fue revisada y colocada en el marco teórico aplicando la normativa APA Sexta Edición.

Del mismo modo, se realizó un diagnóstico aplicando el instrumento de revisión documental de los contratos de compras públicas realizadas en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, para verificar donde se encuentran los puntos críticos en los procesos de contratación que estancan los procesos, afectan la operatividad de la empresa y demoran los pagos a los proveedores. La información obtenida fue procesada dividiendo e identificando los procesos que presentan observaciones y cuáles son las causas de éstas.

Se empleó luego la observación, mediante una guía de observación estructurada, en donde se pretendió verificar en el campo mismo de estudio, como se desarrollan los flujos de trabajo y procesos de contratación pública. La información de la observación fue procesada y cotejada con los flujos de procesos existentes en la entidad.

Se aplicó también la entrevista y la encuesta a varios jefes departamentales, administradores de contrato y funcionarios de varios departamentos por medio de un cuestionario previamente estructurado, con preguntas flexibles que permitan al entrevistado adaptarse a sus propias necesidades y a las necesidades que presenta el estudio. Con la información obtenida, se realizó la unificación de criterios para determinar qué entrevistados tienen el mismo criterio sobre los procesos y formar una idea general del mismo.

Todos los datos obtenidos, se analizaron, interpretaron, tabularon y serán representadas gráficamente por medio de herramientas informáticas como Excel y Word, en donde se podrán especificar los contenidos y brindar claridad respecto al objeto de estudio.

2.5 Presentación de resultados

2.5.1 Encuestas a funcionarios departamentales, administradores de contratos, jefes departamentales.

Los resultados obtenidos de las encuestas realizadas fueron los siguientes:

Conocimiento sobre normas de control interno

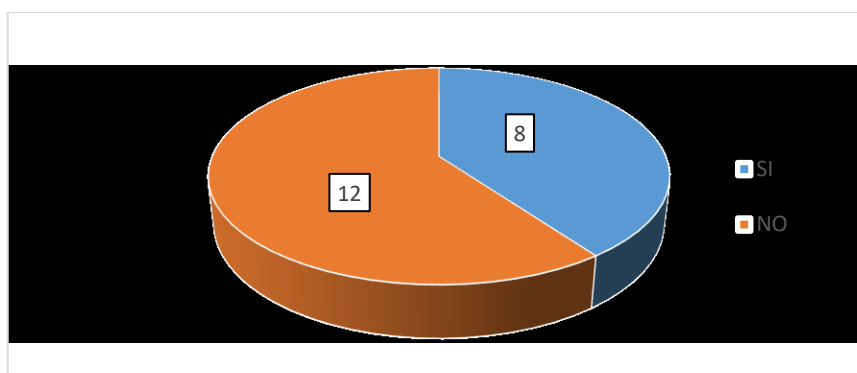


Figura 1.- Normas de control interno

De los 20 funcionarios encuestados, tan solo 8 tienen conocimientos sobre las normas de control interno expedidas por la Contraloría General del Estado. La mayoría de los consultados (12), no conocen cabalmente las disposiciones establecidas por la Contraloría para el control interno en los procesos de contratación.

Manuales de procedimientos para control de procesos de contratación

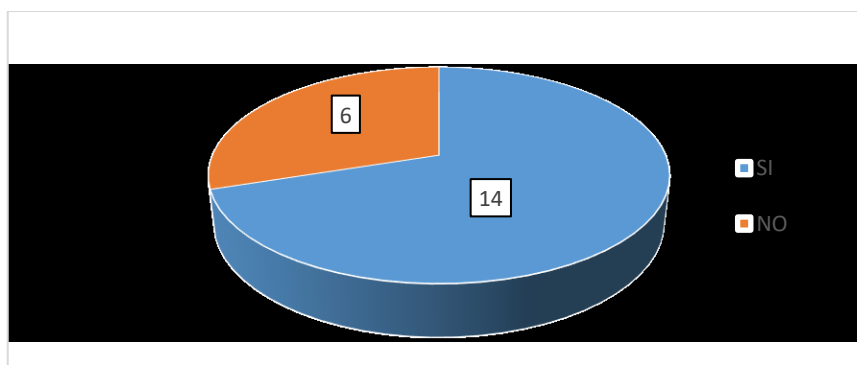


Figura 2.- Manuales de procedimientos para contratación

Al preguntar si existen manuales de procedimientos que sirvan de guía para ejecutar procesos de contratación, 14 de los 20 encuestados afirmaron que aunque conocen la existencia de manuales que le sirvan de guía para el desarrollo de sus procesos de contratación, no los aplican en su gestión.

Capacitaciones sobre contratación pública y normas de control interno

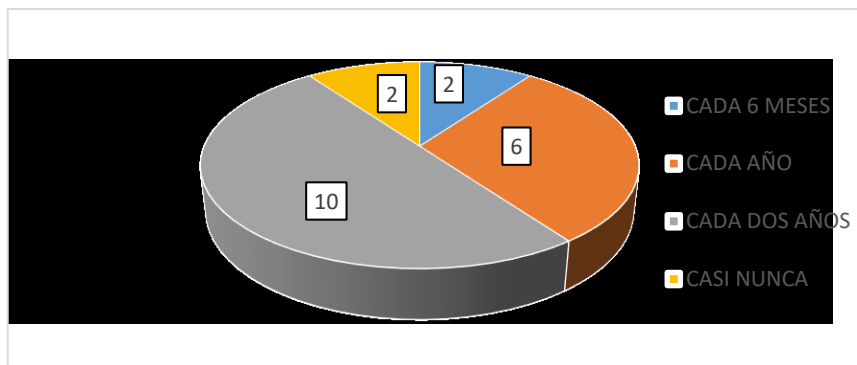


Figura 3.- Capacitaciones sobre contratación pública

Respecto a si las autoridades de la institución promueven procesos de capacitación sobre contratación pública, la mayoría de encuestados manifestó que aunque se han realizado procesos de capacitación, son muy discontinuados porque se realizan con una frecuencia de cada dos años.

Medios de actualización de conocimientos sobre contratación

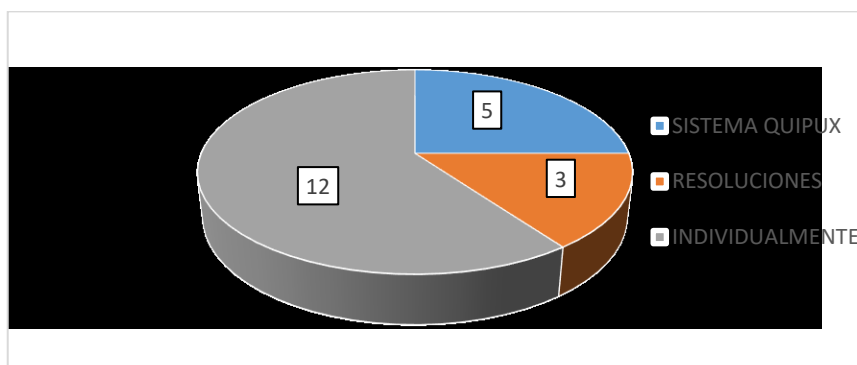


Figura 4.- Medios de actualización de conocimientos

Al consultar los medios por los que los funcionarios realizan actualización de conocimientos sobre normativas de contratación, la mayoría de los encuestados (12), expresaron que al no ser muy frecuentes las capacitaciones, se ven en la necesidad de

recurrir a instruirse individualmente para tener un mejor conocimiento sobre las normativas a cumplir en los procesos de contratación que realizan.

Documentos habilitantes para solicitar pago de contrataciones

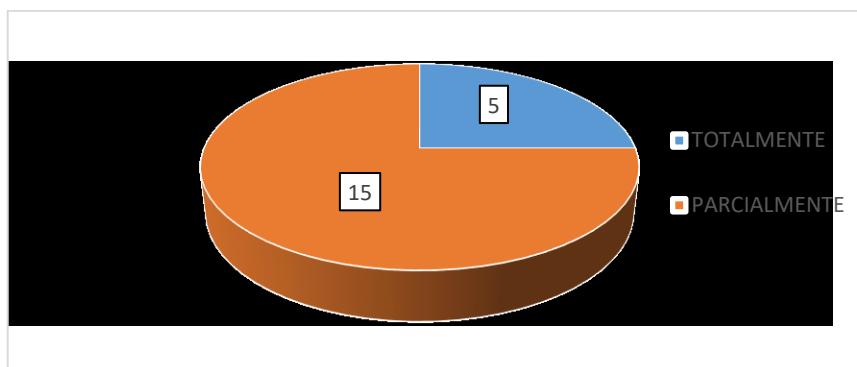


Figura 5.- Documentos habilitantes

Cuando se preguntó si los funcionarios conocían cuáles son los documentos que deben entregar al departamento financiero para poder solicitar el pago de un proceso de contratación en el que actúa como administrador, 15 de 20 funcionarios manifestaron que conocen parcialmente los documentos que deben ser entregados y que son requisitos indispensables para solicitar el pago de un proceso de contratación.

Apoyo del área jurídica en los procesos de contratación

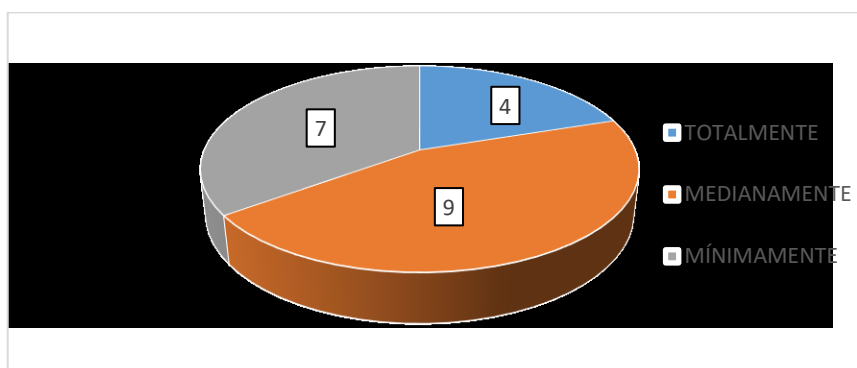


Figura 6.- Apoyo del área jurídica en los procesos

Al consultar si el área jurídica de la institución, es oportuna y efectiva para ayudar a resolver los conflictos que se presentan en la ejecución de contratos, la mayoría de

funcionarios manifestaron que aunque reciben atención de parte de este departamento, no están completamente preparados para dar solución a los problemas de contratación.

Seguimiento constante a los contratos

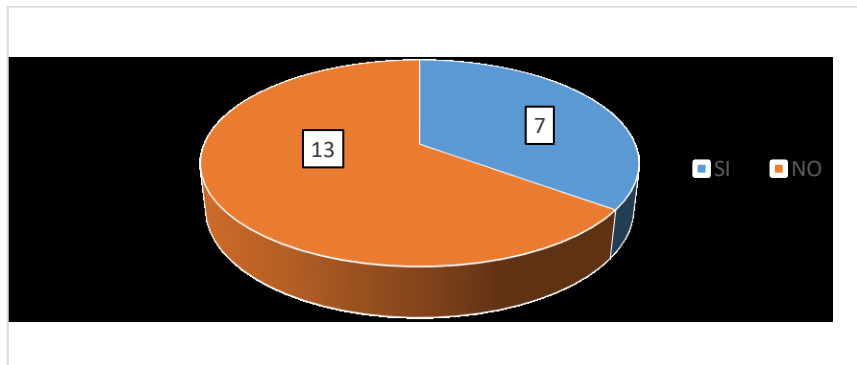


Figura 7.- Seguimiento a los contratos

Al consultar si los administradores y funcionarios encargados, realizan un seguimiento constante de los procesos de contratación, 13 de 20 encuestados concordaron al manifestar que casi de manera general, no se realizan seguimientos exhaustivos y constantes a los procesos de contratación que se realizan en la entidad.

Evaluación al cumplimiento de procesos

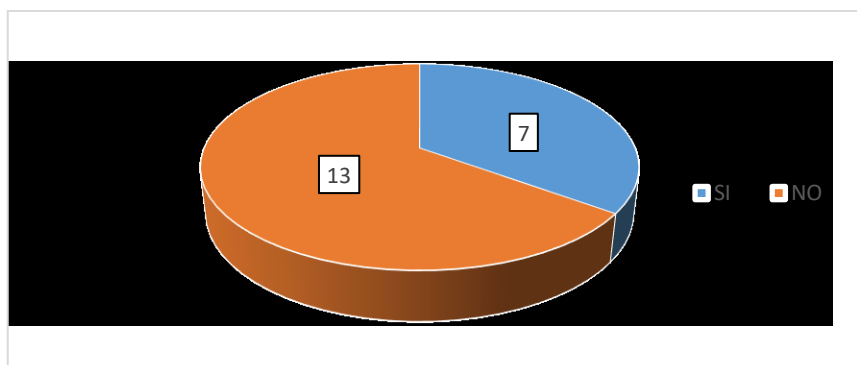


Figura 8.- Evaluación al cumplimiento de procesos

Cuando se preguntó si se realizan procesos de evaluación de cumplimiento al final de los procesos de contratación, la mayoría de funcionarios respondieron que al finalizar tales procesos, normalmente no se desarrollan actividades en las que se identifiquen errores y se haga una autoevaluación respecto a cómo se han cumplido las contrataciones.

2.5.2 Resultados de revisión documental

Se aplicó una revisión documental por medio de la cual se verificaron los procesos de contratación realizados en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas durante el año 2018. Los elementos que formaron parte de esta revisión fueron los procesos de contratación de menor cuantía, subasta inversa y de ínfima cuantía.

2.5.2.1 Revisión documental menor cuantía, subasta inversa

De acuerdo al SERCOP (2017), los procesos de contratación de menor cuantía son tipos de contratación directa en la que se invita a un solo proveedor, del que se adquieren bienes y servicios no normalizados, es decir aquellos que no pueden estandarizarse u homologarse. De su parte la subasta inversa electrónica es un procedimiento dinámico que se aplica para la adquisición de bienes y servicios en el que los proveedores pujan para bajar los valores del precio ofertado.

La revisión documental de estos procesos permitió evidenciar las siguientes situaciones:

Tabla 2.- Resultados de revisión documental menor cuantía, subasta inversa

PROCESOS DE CONTRATACIÓN SUBASTAS INVERSAS, MENOR CUANTÍA	
DEPARTAMENTO RESPONSABLE	NOVEDADES ENCONTRADAS
Usuario Requirente	<ul style="list-style-type: none">▪ Documentos faltantes en la etapa preparatoria.▪ Documentación pendiente de legalizar en la etapa preparatoria.
Departamento de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none">▪ Documentos faltantes en la etapa precontractual.▪ Documentación pendiente de legalizar en la etapa precontractual.
Departamento Jurídico	<ul style="list-style-type: none">▪ Documentos faltantes en la etapa precontractual.▪ Documentación pendiente de legalizar en la etapa precontractual.▪ Inconsistencia en contratos suscritos.▪ Falta de criterio jurídico oportuno a contratos que presentan problemas al momento de su ejecución.▪ Solicitudes de elaboración de contratos complementarios requeridos de manera posterior al término de vigencia del contrato principal.

Administrador de contrato	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las Actas de Entrega Recepción de contratos no cumplen con lo establecido en el Reglamento General de la Ley Orgánica de Contratación Pública. ▪ Facturación de bienes que no refieren cantidades y precios establecidos en los contratos. ▪ Falta de documentos habilitantes para el pago de acuerdo a lo establecido en la forma de pago del contrato o de las órdenes de catálogo electrónico. ▪ Concesión de prórrogas de plazo sin la debida autorización de la Gerencia de la Unidad de Negocio.
---------------------------	---

Fuente: Revisión Documental / Investigación de campo
Elaborado por la Autora

2.5.2.2 Revisión documental ínfima cuantía

El SERCOP (2017) define a estos procesos como la ejecución de obras, compra de bienes y prestación de servicios normalizados que no son encontrados en el catálogo electrónico y cuyo valor es igual o menor al 0.0000002 del Presupuesto del Estado.

Los resultados de esta revisión fueron los siguientes:

Tabla 3 Resultados de revisión documental ínfima cuantía

PROCESOS DE CONTRATACIÓN ÍNFIMA CUANTÍA	
DEPARTAMENTO RESPONSABLE	NOVEDADES ENCONTRADAS
Usuario Requirente	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se adjunta solicitud de compra. ▪ No se adjunta certificado de disponibilidad de bodega. ▪ No se adjunta estudio previo. ▪ No se adjunta cálculo del presupuesto referencial. ▪ No se adjunta justificación de políticas de austeridad. ▪ No se adjunta de casuística o necesidad del proceso. ▪ No se adjunta certificación presupuestaria.

Departamento de Adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> ▪ No se adjunta certificado de recurrencia en la compra. ▪ No se adjunta certificado de no constar en catálogo electrónico. ▪ No se adjunta cuadro de especificaciones técnicas. ▪ No se adjunta hoja comparativa de precios. ▪ No se adjunta orden de trabajo al proveedor ganador
-------------------------------	---

Fuente: Revisión Documental / Investigación de campo
Elaborado por la Autora

2.5.3 Resultados de entrevistas a jefes departamentales, administradores de contratos, funcionarios departamentales.

Los criterios derivados de las entrevistas realizadas a varios jefes departamentales de la institución se resumen de la siguiente manera:

- ¿Qué tipo de controles se efectúan a los procesos de contratación que se realizan en CELEC EP Unidad de Negocio Termoesmeraldas?

Los jefes departamentales concuerdan al manifestar que no existe un Departamento de Auditoría Interna que se encargue de la revisión de todos los procesos que se realizan en la institución, incluidos los procesos de contratación.

- ¿Se realizan evaluaciones para medir el cumplimiento del Plan Anual de Contratación?

Los entrevistados manifestaron que al final de cada año se realiza una reunión general entre todos los participantes de los procesos de contratación en la que se evalúa de manera general cuántos procesos se han efectuado y cuántos no, pero no se realiza una evaluación individual de los errores y problemáticas que se presentan en cada uno de los procesos de contratación que se realizan en la entidad.

- ¿Existen herramientas que se hayan diseñado internamente para mejorar los controles a los procesos de contratación?

Los controles de los procesos de contratación se realizan tomando en consideración los reglamentos y normativas que el Estado ha determinado por medio de la Ley de Contratación Pública.

- ¿Cuál es la frecuencia con la que se realizan procesos de capacitación o actualización de conocimientos, dirigidos a los funcionarios inmersos en la contratación?

Los entrevistados concuerdan al manifestar que es una debilidad institucional, el hecho de realizar procesos de capacitación en periodos de tiempo muy largos, por cuanto cada dos años, en los que se realizan procesos de capacitación y actualización, no son plazos apropiados para mejorar los conocimientos de los colaboradores.

- ¿Considera que los funcionarios tienen conocimiento eficiente sobre las normas de control interno expedidas por la Contraloría General del Estado?

Es también una preocupación de los jefes departamentales, el hecho de que los funcionarios encargados de realizar los procesos de contratación, no tienen un conocimiento total sobre las normas de control interno expedidas por la Contraloría General del Estado para la ejecución de procesos de contratación.

- ¿Cuáles son los principales problemas que se presentan en los procesos de contratación?

Los entrevistados manifestaron de manera general, que la revisión de los documentos previos a la realización de los pagos de los contratos, es la principal problemática que han podido notar en la realización de contrataciones. Al momento de llegar al departamento financiero para el pago, recién se notan las deficiencias en los procesos previos al pago del contrato.

Capítulo III

Propuesta

3.1 Evaluación del control interno en CELEC EP Termoesmeraldas

Newton (2008), define al control interno como un conjunto de procedimientos que una entidad establece con el fin principal de proporcionar cierto grado de seguridad razonable en aspectos relacionados a la eficiencia y eficacia de las operaciones, lo confiable que debe ser la información financiera y el cumplimiento de normativas legales vigentes.

Debido a lo expuesto se podría afirmar que el control interno tiene una significativa relevancia en la estructura administrativa, operativa y financiera de una organización porque fortalece sus controles y busca garantizar que las actividades se realicen conforme a lo planificado y respetando las normativas.

Dentro del marco teórico se mencionó la importancia del control interno, detallando que los elementos principales del mismo son:

- Ambiente de control
- Riesgos y actividades de control
- Información
- Comunicación
- Supervisión


El ambiente de control posibilitó conocer cómo se presentan los procesos desde el punto de vista de los valores éticos y la integridad, la estructura organizacional de la entidad, así como el desenvolvimiento en función de la autoridad y responsabilidades. Los riesgos y actividades de control permitieron medir la identificación del riesgo y la valoración del riesgo en las operaciones.

Se evaluó también las características de la información que se desarrolla entre departamentos así como la comunicación, retroalimentación, la supervisión y verificación de los procesos.

El análisis de estos cinco componentes, permitió tener una visión más detallada de cómo se desarrollan los diferentes procesos de contratación pública.

3.1.1 Matriz de evaluación del control interno

Tabla 4.- Evaluación al control interno de CELEC EP

		EVALUACIÓN AL CONTROL INTERNO DE LA GESTIÓN DE COMPRAS PÚBLICAS DE CELEC EP, UNIDAD DE NEGOCIOS TERMOESMERALDAS		
Fecha de realización:		6-7-8 Agosto del 2019		
Entes a fiscalizar:		Departamento de Compras Públicas, Departamentos requerentes, Jefes departamentales, Administradores de contratos, funcionarios inmersos.		
DESCRIPCIÓN				
I.- AMBIENTE DE CONTROL INTERNO		Nivel de control	Opciones	
			SI	NO
I.1.- Valores éticos e integridad				
1.-	¿El plan anual de contratación pública está alineado a la misión, visión y objetivos institucionales?	Estratégico	X	
2.-	¿El departamento de contratación pública, tiene algún código de conducta en el que se promueva la ética entre sus funcionarios?	Estratégico	X	
3.-	¿La administración de CELEC EP tiene una planificación estratégica adecuada que tenga herramientas de control y seguimiento, que periódicamente brinden información relevante sobre los procesos y ayuden a la toma de decisiones?	Estratégico		X
4.-	¿Se podría considerar que los funcionarios de las diferentes unidades inmersas en la contratación pública, actúan con honestidad y transparencia?	Estratégico	X	
Resultados			3	1
I.2.- Estructura organizacional				
5.-	¿Se cuenta con una estructura organizacional en la que se definan claramente las jerarquías, autoridades y responsabilidades, así como líneas de información que permitan cumplir con los objetivos institucionales?	Directivo	X	
6.-	¿Existen manuales y flujogramas actualizados en las que se detallan las funciones que se deben cumplir en los procesos de contratación conforme a los reglamentos?	Directivo		X

7.-	¿Los procedimientos que se realizan en los procesos de contratación así como las actualizaciones correspondientes, se publican en la gaceta oficial de la institución?	Directivo		X
8.-	¿Se aplican encuestas que posibiliten conocer cómo se desarrolla el entorno laboral y permitan tomar acciones para mejorarlo?	Directivo		X
9.-	¿El personal directivo tiene la suficiente experiencia y competencia para cumplir adecuadamente con las responsabilidades encomendadas?	Directivo	X	
10.-	¿Existe la Unidad de Control Interno que se encargue de revisar y controlar los diferentes procedimientos que se realizan financieramente en la entidad?	Directivo		X
Resultados			2	4
I.3.- Autoridad y responsabilidades				
11.-	¿Están adecuadamente documentadas las atribuciones y responsabilidades que deben cumplir los funcionarios inmersos en la contratación pública?	Directivo	X	
12.-	¿Se realizan evaluaciones o revisiones periódicas al trabajo realizado por los responsables del manejo de los recursos económicos de la entidad?	Directivo		X
13.-	¿La unidad de contratación pública realiza sus funciones en estricto cumplimiento a los manuales gubernamentales y procedimientos establecidos?	Directivo		X
14.-	¿La unidad de contratación pública realiza sus funciones en estricto cumplimiento a los manuales gubernamentales y procedimientos establecidos?	Directivo		X
15.-	¿El personal encargado del manejo de los recursos, utiliza herramientas de control adecuado para el uso eficiente de los mismos?	Directivo	X	
Resultados			2	3
II.- RIESGOS Y ACTIVDADES DE CONTROL		Nivel de control	Opciones	
			SI	NO
II.1.- Identificación del riesgo				
16.-	¿Se han implementado mecanismos de control para que se logre una eficiente planificación, programación y presupuesto de los recursos?	Estratégico		X

17.-	¿Se elaboró un Plan Operativo Anual en el año 2019 en el que se consideraran la totalidad de los recursos que se presupuestaron según las metas y objetivos institucionales?	Estratégico	X	
18.-	¿Se desarrollaron procesos de seguimiento al cumplimiento de las metas del POA 2018 y al final del mismo se realizó una evaluación?	Estratégico		X
19.-	¿Los funcionarios conocen a cabalidad las normas de control interno de la Contraloría General del Estado y las leyes de Contratación Pública?	Estratégico		X
20.-	¿Existen mecanismos que garanticen que los procesos de contratación pública sean sostenibles y se cuente con la solidez suficiente para el cumplimiento de sus compromisos?	Estratégico	X	
21.-	¿Se desarrollan procesos para evaluar constantemente el cumplimiento de las metas y objetivos de la unidad de contratación pública?	Estratégico		X
22.-	¿Existen indicadores que posibiliten evaluar los resultados alcanzados en la planificación de la contratación pública ejecutada por la entidad?	Directivo		X
23.-	¿Se realizan controles para determinar si los bienes o servicios adquiridos, estén siendo usados en las actividades para las que fueron solicitados?	Estratégico		X
Resultados			2	6
II.2.- Valoración del riesgo				
24.-	¿Se han promovido acciones o actividades de control entre los funcionarios con el fin de minimizar los principales riesgos en el cumplimiento del marco normativo de contratación?	Estratégico		X
25.-	¿Existen mecanismos que midan los avances y resultados del cumplimiento de las metas y objetivos de la unidad de contratación pública?	Estratégico		X
26.-	¿Se han establecido mecanismos en pos de verificar que los riesgos en los que más se puede incurrir, están adecuadamente administrados?	Estratégico	X	
27.-	¿Se tienen procedimientos uniformes que permitan cumplir oportunamente con la información por la unidad de contratación pública con los demás comportamientos conexos?	Estratégico	X	
Resultados			2	2

III.- INFORMACIÓN		Nivel de control	Opciones	
			SI	NO
III.1.- Características de la información				
28.-	¿Es detallada, oportuna y confiable la información que se proporciona y recibe entre los diferentes departamentos inmersos en procesos de contratación?	Estratégico	X	
29.-	¿La información generada por cada área se alinea a las diferentes necesidades que tienen los usuarios que laboran en la institución?	Estratégico		X
30.-	¿Se han implementado controles para que se mantengan debidamente actualizados los sistemas de información en cada área inmersa en los procesos de contratación?	Directivo		X
31.-	¿Existen procesos de control que permitan conciliar la información generada en el departamento de contratación pública con la información que se genera en el área financiera?	Operativo		X
Resultados			1	3
IV.- COMUNICACIÓN		Nivel de control	Opciones	
			SI	NO
IV.1.- Comunicación y retroalimentación				
32.-	¿Se dan procesos de comunicación y de retroalimentación entre los funcionarios para analizar y resolver las problemáticas que se presentan en el ejercicio de los procesos de contratación?	Estratégico	X	
33.-	¿Las herramientas de comunicación utilizadas por la unidad de contratación pública de la entidad para la difusión de instrucciones e información son de fácil acceso?	Estratégico		X
34.-	¿Existen mecanismos de medición de la efectividad de la comunicación que tiene el personal respecto a las obligaciones y responsabilidades de sus cargos?	Estratégico		X
35.-	¿Existen actividades de control para que se mantenga una comunicación constante y oportuna entre los funcionarios para efectuar una gestión con transparencia y eficiencia?	Estratégico	X	
Resultados			2	2
V.- SUPERVISIÓN		Nivel de control	Opciones	
			SI	NO

V.1.- Verificación				
36.-	¿El control interno en la entidad se realiza con una recurrente supervisión y procesos de mejora continua en pos de mantener y elevar los niveles de eficacia y eficiencia?	Estratégico		X
37.-	¿La unidad de contratación pública desarrolla una permanente supervisión de las operaciones y herramientas de control interno en los procesos de contratación que realiza la entidad?	Directivo		X
38.-	¿Se han desarrollado procesos de control que permitan una verificación para mostrar si las deficiencias identificadas han sido corregidas en el momento adecuado?	Directivo		X
Resultados			0	3
PUNTAJE TOTAL			14	24

Para la medición de los niveles de riesgo que tiene la institución sobre la gestión de contratación pública, se aplicará la siguiente tabla, en la que se establecen los porcentajes de alto, medio y bajo según corresponda a los resultados.

Tabla 5.- Tabla de riesgo de control interno

TABLA DE RIESGO	
RANGO	RIESGO
15% - 50%	ALTO
51% - 75%	MEDIO
76% - 95%	BAJO

Elaborado por: Autora – Fuente: Morales (2015)

El resumen de los resultados obtenidos se presenta a continuación:

Tabla 6.- Tabla resumen de evaluación del control interno

Nº	COMPONENTES DE CONTROL	SI	NO	% SI	% NO	PROMEDIO PONDERADO SI	PROMEDIO PONDERADO NO
1º	Ambiente de control	7	8	18%	21%	18%	21%
2º	Evaluación de riesgo	4	8	11%	21%	29%	42%
3º	Evaluación de información	1	3	3%	8%	32%	50%
4º	Evaluación de la comunicación	2	2	5%	5%	37%	55%

5°	Evaluación de la supervisión	0	3	0%	8%	37%	63%
TOTALES		14	24	37%	63%	-----	-----

Elaborado por: Autora – Fuente: Evaluación de control interno

Con los datos obtenidos, se puede establecer que el porcentaje de respuestas negativas obtuvo el 63% de las consideraciones: De acuerdo con la tabla de riesgo, se considera que la institución posee un **nivel de riesgo medio**, que no brinda una seguridad total y que debe ser mejorado para proveer de eficiencia, eficacia y seguridad razonable en la realización de los procesos de contratación pública realizadas por la entidad.

Los resultados se representan gráficamente a continuación:

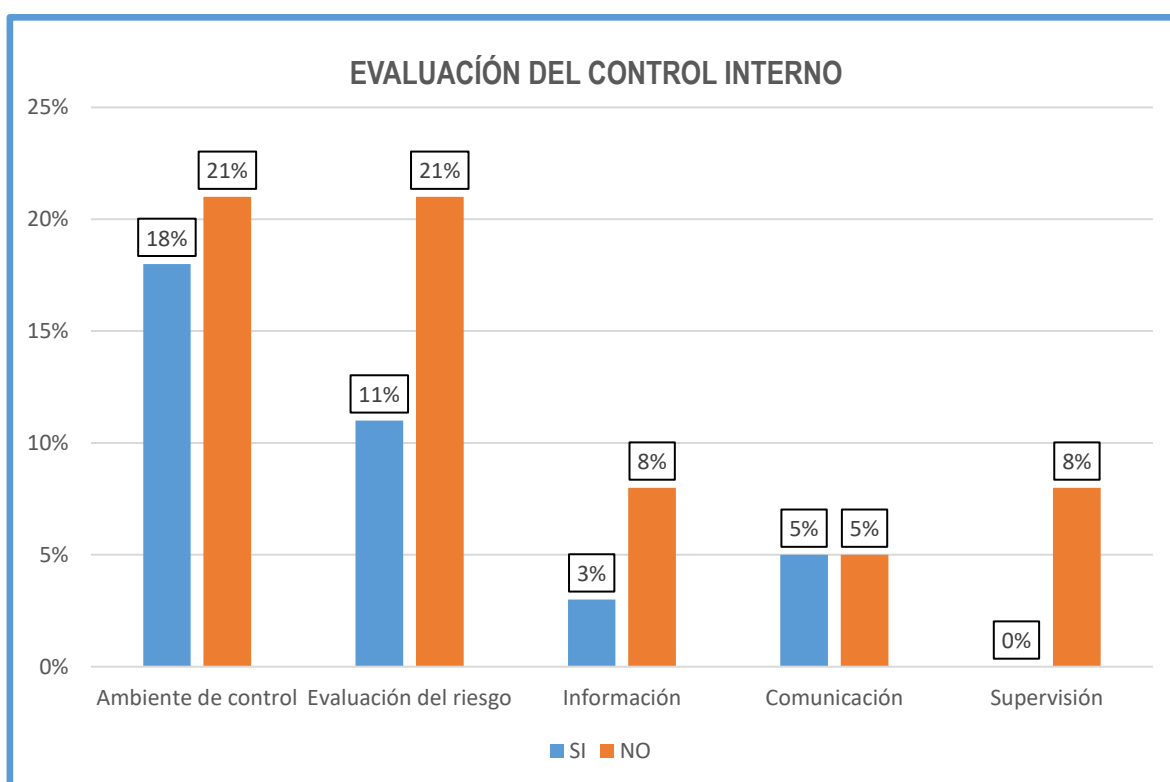


Figura 9.- Evaluación del control interno
Elaborado por la autora

3.2 Fundamentos de la propuesta

Según Mantilla (2018), los administradores de una entidad diseñan e implementan controles internos con la finalidad de tratar los riesgos institucionales que amenazan al logro de los objetivos propuestos, destacando la información financiera.

Por medio del control interno se establecen un sinnúmero de medidas que permiten corregir adecuadamente las desviaciones que se presentan en las actividades cotidianas de una organización y que proporciona información sobre la ejecución de los planes que se han planteado al inicio de las actividades.

Las instituciones públicas deben ser cumplidoras eficientes del control interno y de las normativas establecidas en el Sistema Nacional de Contratación Pública, pues el no cumplimiento de éstas, redundan en problemas de operatividad que se convierten luego en valores económicos negativos para la empresa y por ende para el estado.

La presente investigación, desarrolló una evaluación al sistema de control interno, aplicado a los procesos de contratación que se desarrollan en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, tomando como referencia los expedientes de las compras efectuadas en el año 2018 y las observaciones levantadas a dichos procesos, en los que se han encontrado diferentes debilidades que hacen necesario la adopción de medidas que ayuden a mitigar tales desviaciones.

Los problemas que se presentan en la institución, mayormente están identificados en las actividades referentes al control previo al pago, en el que no se revisan con detenimiento las formalidades que exigen los procesos de contratación, los documentos que deben exigirse, los filtros que deben pasar para que pueda concretarse al final, la liquidación adecuada del proceso con la entrega oportuna y adecuada de los bienes o servicios contratados.

Se hace imperioso dotar de eficiencia junto con eficacia a las contrataciones que se realizan en CELEC EP, en función de que se puedan cumplir las metas establecidas por la institución.

En la presente propuesta se detallan varias alternativas que conforme a los resultados obtenidos en la evaluación al control interno a los expedientes de contratación de la entidad, servirán de base para mejorar las condiciones en las que se desenvuelven y cumplen sus obligaciones tanto los jefes departamentales, administradores, así como a los demás funcionarios que están inmersos en los procesos de contratación.

De acuerdo con Carrasco (2016), la gestión por procesos se refiere a una disciplina que a quienes dirigen una organización a poder identificar, diseñar, personificar, establecer, vigilar y optimizar los procesos que desarrolla una organización.

En ese sentido, la propuesta se enmarca en proveer a los funcionarios de CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, de una herramienta estratégica en la que se detallen de forma clara y precisa, las diferentes funciones que hay que cumplir desde el inicio de un requerimiento hasta la liquidación del pago de contrato.

Se pretende optimizar la eficiencia, la efectividad y los controles que se efectúan dentro de todos los procesos de contratación, reforzando los mecanismos que al interior permitan responder a las contingencias y las demandas que exigen tales procesos.

Las actuaciones de los servidores que intervienen en los procesos de contratación que realiza la Unidad de Negocio deben ser llevados a cabo bajo principios de: integridad, transparencia, calidez, solidaridad, colaboración, efectividad, respeto, responsabilidad, lealtad, publicidad, eficacia y eficiencia.

La propuesta busca definir la metodología, actividades y herramientas requeridas para que los requirentes, el departamento de adquisiciones y todos los funcionarios que gestionan la compra de bienes, servicios, obras y consultorías en CELEC EP de tal manera que se fortalezca no sólo el control interno, sino también la gestión por procesos al interior de la institución.

3.3 Presentación de la propuesta

La propuesta de intervención que se realiza en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, se basa en tres componentes claramente identificados:

Primero se realizara una reingeniería de procesos a través del establecimiento de flujogramas en los que se detallen como deben ser realizados los procesos desde la solicitud del área requirente, hasta la finalización del proceso con la entrega del bien, la obra o el servicio contratado. Cabe destacar que estos flujogramas se detallarán también las actividades que deben ejecutar los funcionarios del área de control interno para detectar qué fallas se presentan en los procesos y en qué área son más recurrentes tales fallas.

De igual forma, se establece un flujograma que recoja cada uno de los procedimientos que realiza específicamente el área financiera referente al control previo de los procesos, el registro de los mismos y el pago final de valores a los proveedores de la entidad, de tal

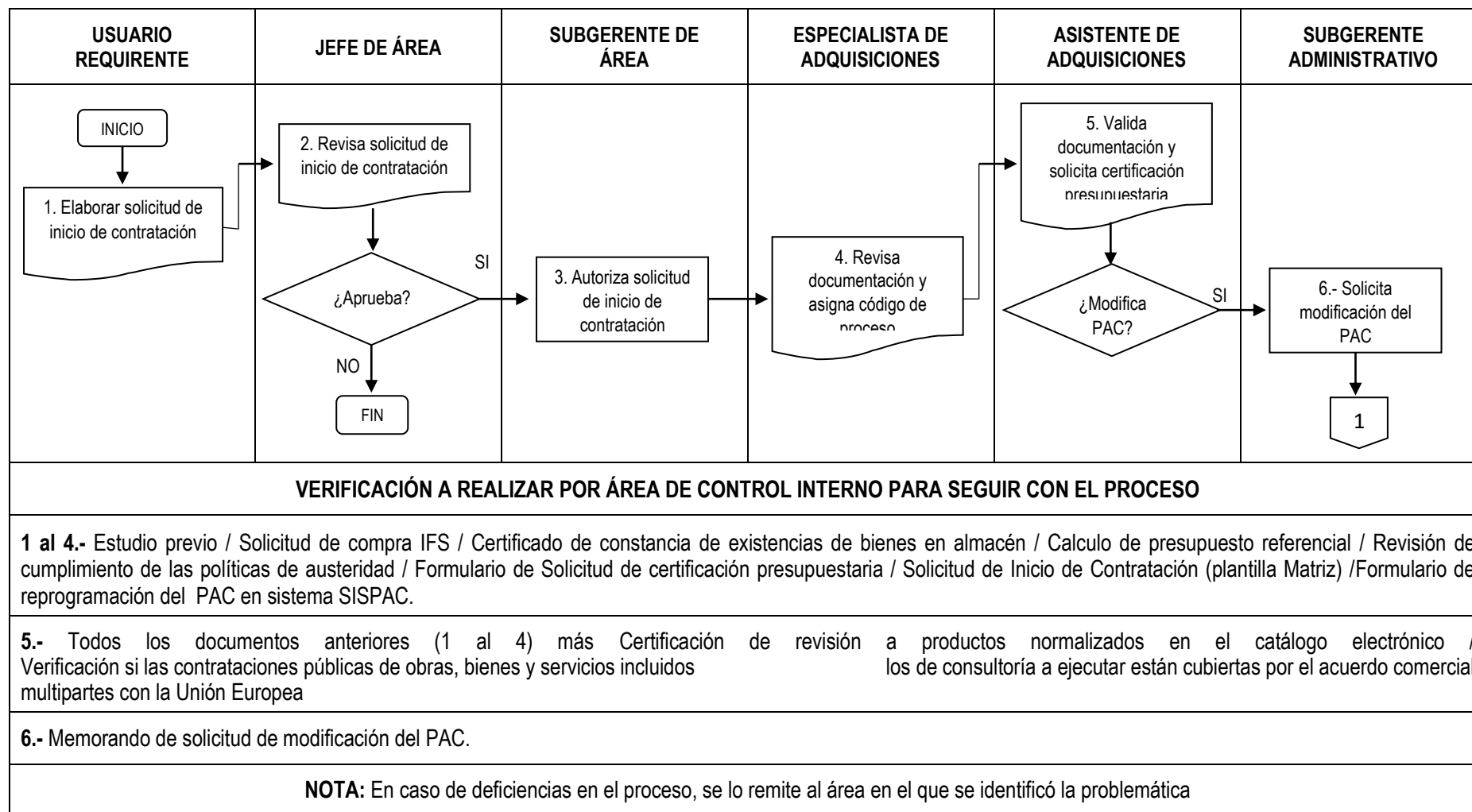
manera que esta importante área en donde se realizan los desembolsos, pueda tener la posibilidad de contar con un adecuado proceso de revisión y verificación del cumplimiento de las formalidades antes de realizar los pagos a los proveedores.

Para culminar, se cree conveniente plantear también un plan de capacitación dirigido a jefes departamentales y funcionarios inmersos en los procesos de contratación de CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, cuyos contenidos estén direccionados a mejorar y actualizar los conocimientos en áreas como normativas de control interno, ley de contratación pública, gestión por procesos, entre otros.

Así se podría dotar de un conocimiento actualizado para que los funcionarios de la entidad, puedan desarrollar su trabajo eficientemente. Se busca con este proceso de capacitación y actualización de conocimientos, que los funcionarios estén en capacidad de aplicar correctamente los instrumentos legales que rigen a la contratación pública, normas de control interno, gestión y mejoramiento de procesos, entre otros, como temas necesarios para el desarrollo de una eficiente labor.

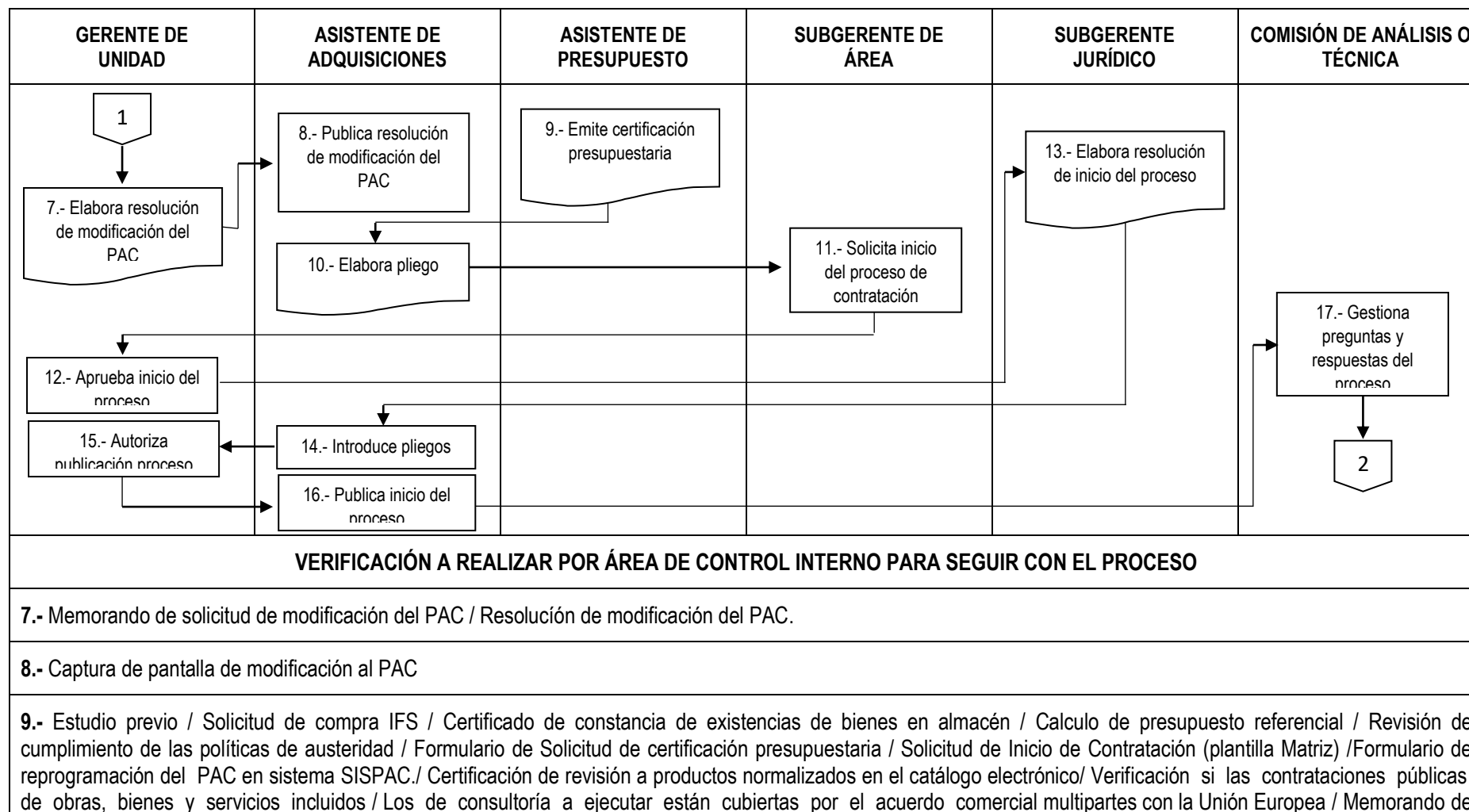
3.3.1 Flujogramas con intervención de área de control interno de procesos de contratación – Fase 1

Tabla 7.- Reingeniería de procesos – Fase 1



3.3.2 Flujogramas con intervención de área de control interno de procesos de contratación – Fase 2

Tabla 8.- Reingeniería de procesos – Fase 2



Solicitud de modificación al PAC / Resolución de Modificación al PAC / Captura de pantalla de modificación al PAC / Certificado presupuestario.
10.- Todos los documentos anteriores (1 al 4) más Pliego en PDF elaborado en USHAY o como corresponda / Informe de validación de documentación relevante para solicitar inicio.
11.- Memorando de Solicitud de autorización de pliegos y disposición a jurídico para elaboración de inicio del proceso.
12.- Memorando de Solicitud de autorización de pliegos y disposición a jurídico para elaboración de inicio del proceso / Hoja de ruta QUIPUX.
13.- Resolución de inicio.
14.- Pliego con cronograma.
15.- Resolución de inicio legalizada.
16.- Captura de Pantalla de la Publicación / Link del Proceso de Adquisición Publicado.
17.- Acta de Preguntas y Respuestas / Correo de Preguntas
NOTA: En caso de deficiencias en el proceso, se lo remite al área en el que se identificó la problemática

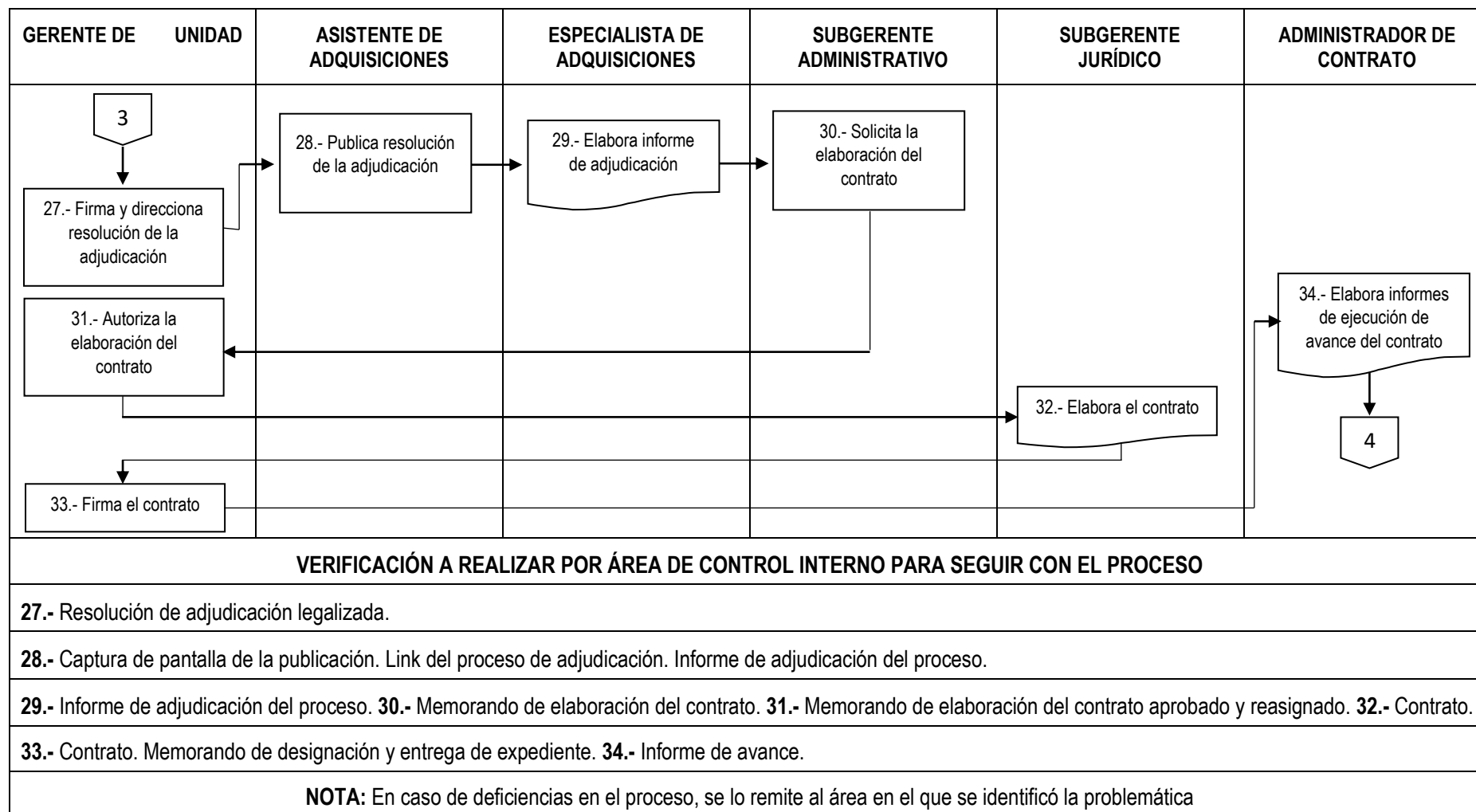
3.3.3 Flujogramas con intervención de área de control interno de procesos de contratación – Fase 3

Tabla 9.- Reingeniería de procesos – Fase 3

GERENTE DE UNIDAD	ASISTENTE DE ADQUISICIONES	ASISTENTE DE GERENCIA	COMISIÓN DE ANÁLISIS O TÉCNICA	ESPECIALISTA DE ADQUISICIONES	SUBGERENTE JURÍDICO
VERIFICACIÓN A REALIZAR POR ÁREA DE CONTROL INTERNO PARA SEGUIR CON EL PROCESO					
18.- Acta de preguntas y respuestas. - 19.- Captura de pantalla de la publicación. - 20.- Acta de entrega recepción de ofertas.					
21.- Ofertas / Acta de convalidación de errores / Pedido de convalidaciones / Print de información del paquete accionario de los oferentes.					
22, 23 y 24.- Acta de calificación de ofertas.					
25.- Resolución de adjudicación.					
NOTA: En caso de deficiencias en el proceso, se lo remite al área en el que se identificó la problemática					

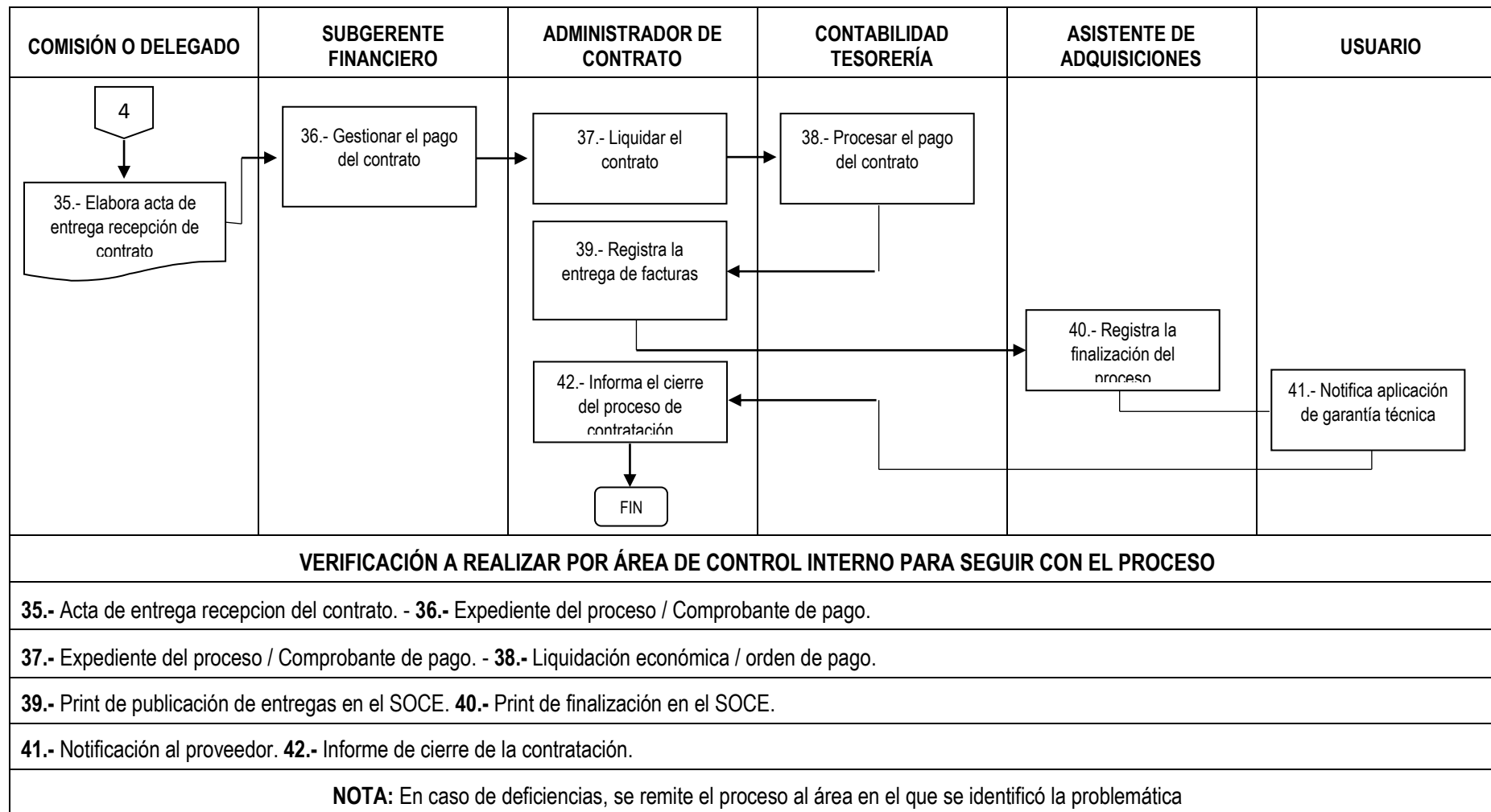
3.3.4 Flujogramas con intervención de área de control interno de procesos de contratación – Fase 4

Tabla 10.- Reingeniería de procesos – Fase 4



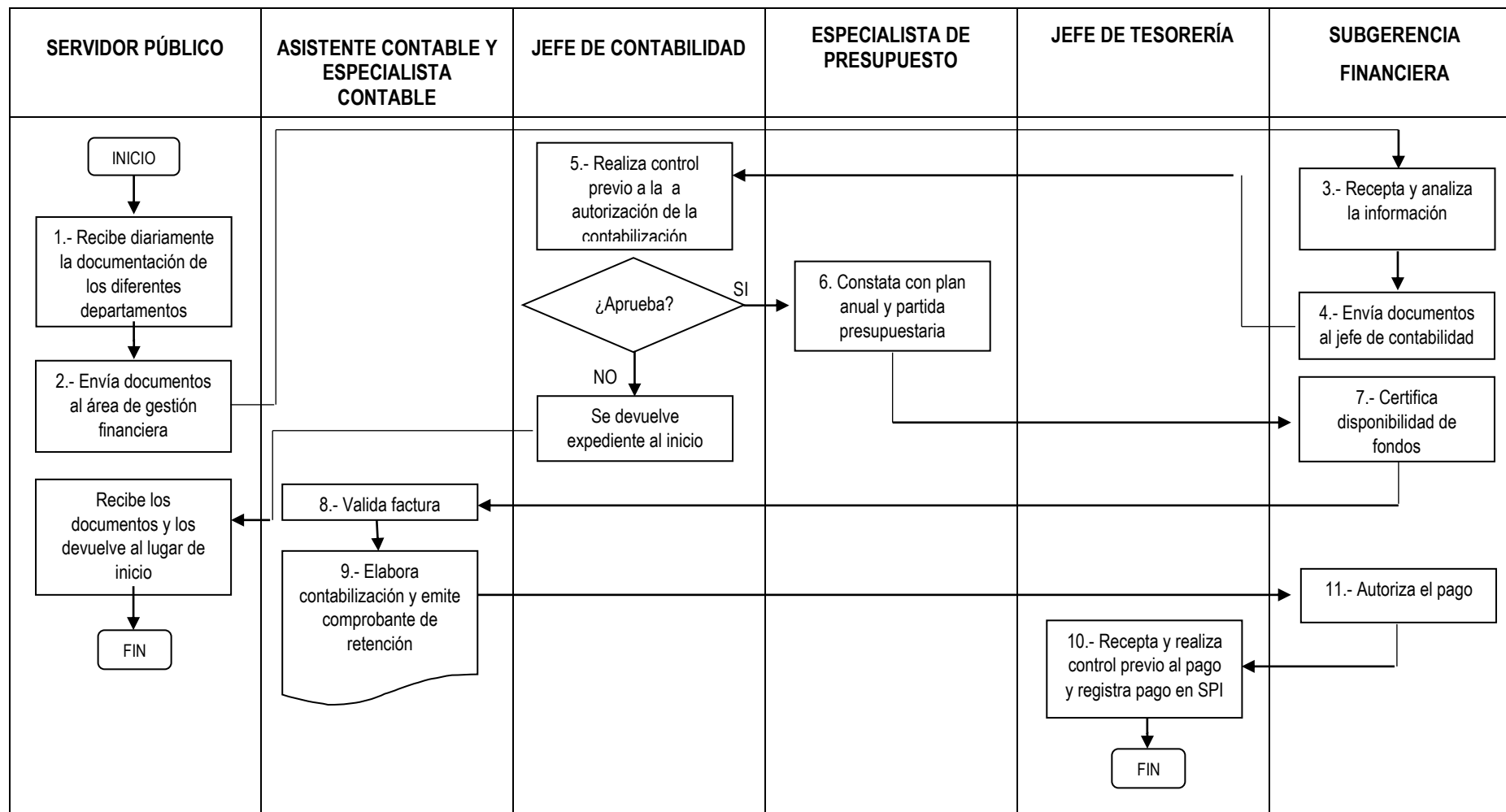
3.3.5 Flujogramas con intervención de área de control interno de procesos de contratación – Fase 5

Tabla 11.- Reingeniería de procesos – Fase 5



3.3.6 Flujogramas de procesos específicos de servidores control previo de los procesos, registro y pago final a proveedores

Tabla 12.- Flujogramas control previo de procesos, registro y pago final a proveedores



Elaborado por: Autora – Fuente: Vera (2016)

3.4 Plan de capacitación dirigido a funcionarios de CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas

Tabla 13.- Plan de capacitación

PLAN DE CAPACITACIÓN “FORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN EN CONTRATACIÓN PÚBLICA”	
OBJETIVO:	Lograr que los funcionarios de CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas, actualicen sus conocimientos y puedan llevar a cabo una gestión eficiente, ética y eficaz de los procesos de contratación pública según las normativas y reglamentos del Sistema Nacional de Contratación Pública y la Contraloría General del Estado.
DIRIGIDO A:	Jefes departamentales, administradores de contratos, funcionarios inmersos en los procesos de contratación pública
TIEMPO:	Octubre de 2019
ESTRUCTURA DEL MÓDULO DE CAPACITACIÓN	
MÓDULO SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA. CONTROL PREVIO AL PAGO, FLUJOGRAMA DE PROCESOS	<p>Temas:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Normativas del Sistema Nacional de Contratación Pública ▪ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública ▪ Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado ▪ Verificación del Plan Anual de Contratación ▪ Tipos de contratación ▪ Control previo al pago ▪ Gestión por procesos ▪ Flujogramas de procesos
	<p>Objetivos específicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Obtener el conocimiento acerca de la importancia de la contratación pública, así como familiarizarse con el marco normativo que rige al país en la contratación pública. ▪ Operar adecuadamente los instrumentos que comprenden las diferentes fases del proceso de contratación pública. ▪ Entender a la gestión de procesos como una alternativa de mejora de las condiciones en las que se realizan los procesos de contratación pública.

Conclusiones

- La evaluación al control interno permitió identificar varias contravenciones que se presentan en el control previo al pago de los procesos de contratación que se efectúan en CELEC EP, Unidad de Negocio Termoesmeraldas. Documentos faltantes en la etapa preparatoria, precontractual y contractual, documentos pendientes de legalizar, solicitudes de requerimientos posteriores al término de vigencia del contrato inicial, falta de documentos habilitantes para pago, concesión de prórrogas sin autorización, facturación de bienes con cantidades equivocadas, entre otros aspectos, son las principales deficiencias que se presentan en el desarrollo de los procesos de contratación pública en la entidad.
- La Ley orgánica de Contratación Pública, así como las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, no son cabalmente conocidas por los funcionarios de la institución. Tanto los jefes departamentales como funcionarios de rango menor, muestran altos niveles de desconocimiento y poca aplicación de estas normativas y herramientas en la ejecución de sus tareas, lo que podría ocasionarles problemas laborales y legales dentro del ejercicio de sus obligaciones.
- Las variadas observaciones negativas identificadas en la revisión de los procesos de contratación, pone en evidencia la falta de control en estos procesos de contratación a los que se enfrentan las instituciones públicas del país. Los errores repercuten de forma evidente en las dificultades y retrasos tanto de la entrega de la obra, bienes o servicio y el consecuente pago inoportuno por los bienes o servicios entregados por el proveedor.

Recomendaciones

- Realizar capacitaciones permanentes en lo referente a las Normas de Control Interno de la Contraloría General del Estado, a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, así como de las recomendaciones que hace la Contraloría a todos los colaboradores de la Unidad de Negocio Termoesmeraldas – CELEC EP.
- Efectuar un efectivo seguimiento al flujo de proceso elaborado por la Corporación Eléctrica del Ecuador CELEC EP en los procesos de adquisición bajo todas las modalidades de Ínfima Cuantía, Catálogo Electrónico, Subasta Inversa Electrónica y Régimen Especial, ya que la Normativa en Contratación Pública siempre está en constante actualización.
- Solicitar la elaboración de una disposición administrativa referente a que los procedimientos sean socializados cada 3 meses y en el caso de que se establezcan modificaciones en la Ley o recomendaciones por partes de los entes de control como son la Contraloría General del Estado, Procuraduría General del Estado, a fin de que los usuarios conozcan.
- Solicitar el apoyo de Tics para utilizar medios tecnológicos que permitan un mejor manejo de la información y de fácil acceso a los funcionarios de CELEC EP, quienes se encuentran inmersos para la elaboración y ejecución de los procesos de contratación pública.

Bibliografía

- Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Montecristi, Ecuador: Ed. Asamblea Constituyente.
- Barreno, S. (2014). *Análisis al procedimiento de contratación con proveedores internacionales en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su reglamento*. Quito, Ecuador : Ed. UDLA.
- Canelos, F. (2013). *Ética y Transparencia: Fundamentos, contexto normativo y aplicación del control interno en la gestión y contratación pública*. Quito, Ecuador: Ed. IAEN.
- Carrillo, M. (2018). *Evolución de la administración*. Veracruz, México : Ed. Instituto de Orizaba .
- CELEC EP . (2019). *Filosofía Empresarial*. Obtenido de sitio web de CELEC EP TERMOESMERALDAS: <https://www.celec.gob.ec/termoesmeraldas/index.php/filosofia-empresarial>
- Cepeda, G. (2017). *Auditoría y control interno*. México D.F: Ed. Mc Graw Hill.
- Cruz, V. (2015). *Modelo de gestión para asegurar la efectividad del proceso de contratación pública en Ecuador*. Quito, Ecuador: Ed. PUCE.
- Diana, T. (2014). *Guía de auditoría para la evaluación del control interno en el área de TI en las entidades públicas del Ecuador*. Sangolquí, Ecuador: Ed. ESPE.
- Estupiñán, R. (2016). *Administración de Riesgos y Auditoría Interna*. Bogotá, Colombia: Ecoediciones.
- Favela, P. (2017). *Licitación Pública en el Sistema Jurídico Ecuatoriano*. Quito, Ecuador : Ed. Parkman.
- Gestiopolis . (2017). *Acerca de Antecedentes de Control Interno* . Obtenido de sitio web de Gestiopolis.com: <http://www.gestiopolis.com>, Contabilidad y Finanzas, Control Interno
- González, B. (2015). *Manual de procedimiento aplicado al control de la Unidad Administrativa Financiera de la Dirección Distrital 13D03 Jipijapa-Puerto López-Salud*. Guayaquil. Ecuador: Ed. Universidad de Guayaquil .

- Holmes, A. (2014). *Auditoría: Principios y procedimientos*. México D.F: Ed. Hispanoamérica.
- Jiménez, W. (2014). *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. México D.F: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Kast, F. (2010). *Administración en las organizaciones*. México D.F: Ed. Mc Graw Hill .
- Krieger, M. (2010). *Estado y administración pública*. México D.F: Ed. Errepar.
- Machicado, J. (2017). *Acerca de la Admisnitración Pública*. Obtenido de sitio web de Apuntes Jurídicos.com: <https://jorgemachicado.blogspot.com/2012/03/adpu.html>
- Mantilla, S. (2018). *Auditoría Financiera de Pymes*. Bogotá, Colombia : Ecoediciones .
- Mariño, H. (2017). *Gerencia de procesos*. Bogotá, Colombia : Ed. Alfaomega.
- Pali, A. (2016). *La organización lógica de personas*. Madrid, España : Ed. UOC.
- Procuraduría General del Estado. (2017). *Fases del proceso de contratación* . Quito, Ecuador : Ed. PGE.
- Riera, J. (2011). *El portal de compras públicas, análisis del sistema actual y posibles alternativas para mejorar la contratación pública a través de este sistema*. Quito, Ecuador: Ed. UTPL.
- SERCOP. (2017). *Glosario de términos de contratación*. Quito, Ecuador: Ed. SERCOP.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. (2015). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas, Venezuela: Ed. SELA .
- Tinoco, D. (2014). *Guía De auditoría para la evaluación del control interno en el area de TI en las entidades publicas del Ecuador*. Sangolqui, Ecuador: ESPE.
- Valencia, R. (2016). *Metodología para la implementación de principios de control interno* . Quito, Ecuador : Ed. Universidad Andina Simçon Bolívar.