

ELABORACIÓN DE UN MANUAL DE PROCEDIMIENTOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA PARA LA EMPRESA MUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO DE OTAVALO EMAPAO-EP

DEVELOPMENT OF A PUBLIC PROCUREMENT PROCEDURES MANUAL FOR THE MUNICIPAL WATER AND SANITATION COMPANY OF OTAVALO EMAPAO-EP

Cinthy Moreno¹, Gabriela Guambo²

{cinthya.moreno@unach.edu.ec¹, gabriela.guambo@unach.edu.ec²}

Fecha de recepción: 05/06/2025 / Fecha de aceptación: 16/06/2025 / Fecha de publicación: 01/07/2025

RESUMEN: La contratación pública representa una función estratégica dentro de la gestión institucional de las empresas públicas, razón por la cual se vuelve indispensable contar con herramientas normativas y operativas que fortalezcan la transparencia, eficiencia y legalidad de los procesos. En este marco, la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Otavalo (EMAPAO-EP) identificó oportunidades de mejora en sus procedimientos internos, motivando el diseño de un manual que permita estandarizar las fases del ciclo contractual desde una perspectiva preventiva. El objetivo principal fue desarrollar un manual de procedimientos de contratación pública que incorpore principios de compliance (cumplimiento normativo) y accountability (rendición de cuentas) como ejes transversales. Para su desarrollo, se aplicó una metodología cualitativa, de diseño no experimental, con enfoque descriptivo y alcance propositivo. Las técnicas utilizadas incluyeron análisis documental de normativa vigente, entrevistas semiestructuradas a funcionarios estratégicos y revisión comparativa de experiencias en otras empresas públicas. Como resultado, se diseñó un instrumento estructurado conforme a las fases del proceso contractual e integrado por formularios, matrices de riesgo, protocolos éticos y mecanismos de control. El manual fue validado conforme a criterios de coherencia legal, factibilidad operativa y alineación institucional. En conclusión, el instrumento propuesto constituye una guía técnica replicable, que contribuye al fortalecimiento de la cultura organizacional, promueve la integridad en la gestión pública y refuerza las capacidades institucionales desde un enfoque preventivo, ético y sostenible.

¹Escuela de Posgrado, Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), Riobamba-Ecuador, <https://orcid.org/0009-0002-3148-168X>; +593995930790

²Vicerrectorado de Investigación, Vinculación y Posgrado, Universidad Nacional de Chimborazo (UNACH), Riobamba-Ecuador <https://orcid.org/0000-0002-4017-983X>; +593984597092

Palabras clave: Contratación pública, manual, posesos, compliance, accountability, gestión pública

ABSTRACT: Public procurement represents a strategic function within the institutional management of public enterprises; therefore, the implementation of normative and operational tools that strengthen transparency, efficiency, and legality in procurement processes is essential. In this context, the Municipal Water and Sewerage Company of Otavalo (EMAPAO-EP) identified opportunities for improvement in its internal procedures, which motivated the development of a manual aimed at standardizing the phases of the procurement cycle from a preventive perspective. The main objective of this study was to design a public procurement procedures manual incorporating the principles of compliance and accountability as transversal components. A qualitative, nonexperimental, descriptive, and propositional methodology was applied. The research techniques included documentary analysis of current regulations, semi-structured interviews with strategic personnel, and comparative reviews of practices adopted by other public enterprises. As a result, a structured instrument was developed in accordance with the phases of the procurement cycle, and included forms, risk matrices, ethical protocols, and internal control mechanisms. The manual was validated based on criteria of legal coherence, operational feasibility, and institutional alignment. In conclusion, the proposed manual constitutes a replicable technical guide that contributes to strengthening organizational culture, promoting integrity in public management, and reinforcing institutional capacities through a preventive, ethical, and sustainable approach.

Keywords: Public procurement, manual, procedures, compliance, accountability, public management

INTRODUCCIÓN

Con la vigencia de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, la contratación pública se ha constituido como uno de los pilares fundamentales para el cumplimiento de los fines del Estado y la ejecución de políticas públicas. Sin embargo, debido a las modificaciones tanto en la normativa competente y los cambios operacionales dentro del sistema nacional de contratación pública, varias entidades del sector público mantienen a la interna debilidades relacionadas con la falta de procedimientos claros, roles definidos y mecanismos de control (1).

Si bien, el marco jurídico vigente, tanto a nivel constitucional como legal establece principios rectores en materia de contratación pública, no es menos cierto que, a nivel legislativo han existido cambios profundos en las reglas aplicables en materia de contratación pública como de contratos administrativos. En virtud de la promulgación del Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del año 2022, la derogatoria de la Codificación de Resoluciones del SERCOP (Servicio Nacional de Contratación Pública) mediante RESOLUCIÓN Nro. R.E-SERCOP- 2023-0134, que dio paso a la normativa secundaria de contratación pública emitida por la misma entidad rectora, asimismo diversos proyectos de

reforma legal orientados a fortalecer la transparencia y eficiencia en las compras públicas, obligan a las entidades a realizar acciones institucionales con el fin de perfeccionar sus procesos internos, en aras de respetar las normas de control previstas por las autoridades competentes.

En el caso de EMAPAO-EP, se ha superado un proceso de control signado con el código DPI-0029- 2022 por parte de la Contraloría General del Estado, el cual, en materia de contratación pública, formuló varias recomendaciones generales que generaron la necesidad institucional de implementar un manual institucional específico que sirva como guía en todas las fases del proceso contractual, promoviendo la eficiencia de los procesos internos, incluyendo elementos de transparencia y cumplimiento de procedimientos adquisitivos necesarios para que brinde servicios básicos en beneficio de la ciudadanía.

Por tal motivo, la implementación de un manual de compras públicas que incorpore en su contenido criterios de transparencia y cumplimiento normativo no solo constituye una herramienta técnica, sino un instrumento de gestión estratégica que contribuya a la prevención de la corrupción, la optimización de recursos y el aseguramiento de la calidad del gasto público especialmente con los procesos de contratación pública.

Adicionalmente, en el desarrollo del presente trabajo investigativo se ha considerado fundamental implementar dentro del manual de contratación pública enfoques de compliance (cumplimiento normativo) y accountability (rendición de cuentas), atributos que promoverán y garantizarán una mayor transparencia institucional, generando en la entidad una cultura de ética pública en aras de desarrollar procesos de control previo, concurrente y posterior en base a los criterios desarrollados por los organismos de control.

El presente artículo científico se enfoca en analizar el diseño e implementación de un manual de procedimientos de contratación pública con una estructura adaptada a las necesidades de EMAPAO-EP y alineado a la normativa del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) para el fortalecimiento y desarrollo de buenas prácticas nacionales e internacionales en materia de procesos y contratos administrativos. Esta herramienta cuenta con un enfoque en compliance y accountability, para el fortalecimiento de la legalidad, transparencia, eficiencia y control institucional en los procesos de adquisición de bienes, consultorías, obras y servicios regidos bajo el sistema nacional de contratación pública vigente en el Ecuador.

En consecuencia, resulta necesario diagnosticar las debilidades existentes en los procesos actuales de contratación pública de EMAPAO-EP, sistematizar el marco normativo y las buenas prácticas aplicables a la gestión contractual pública en Ecuador, integrar los principios de compliance y accountability en el diseño de un manual técnico-operativo, así como diseñar fichas, formularios e instrumentos que respalden la implementación de las funciones de los oficiales de cumplimiento en materia de contratación pública

En base a las líneas de análisis señaladas, se debe indicar que, la contratación pública constituye un pilar fundamental para el funcionamiento del Estado y la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. En el Ecuador, este sistema se encuentra regulado por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (2) , su Reglamento General (3) , modelos de pliegos,

instructivos o manuales emitidos por el SERCOP , instrumentos normativos y reglamentarios que, establecen los principios de legalidad, transparencia, eficiencia, equidad, concurrencia, trato justo, participación nacional, planificación, responsabilidad social y ambiental, entre otros.

El Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) se constituye como el organismo técnico regulador encargado de velar por la correcta aplicación del SNCP, promoviendo buenas prácticas como parte de un marco de integridad que debe transversalizar toda la gestión institucional, mientras que, la Contraloría General del Estado, por mandato Constitucional (4), y normativo (5) vela por el adecuado uso de los recursos públicos.

La contratación pública en el Ecuador ha sido objeto de múltiples reformas tanto a nivel normativo como reglamentario con el objetivo de fortalecer la eficiencia, la transparencia y la legalidad en la gestión de recursos públicos. Según el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), este sistema representa un componente esencial del funcionamiento estatal y contribuye significativamente al desarrollo económico, al representar aproximadamente el 14,3 % del presupuesto general del Estado y el 5,2 % del PIB nacional (6).

Aunque la Constitución ecuatoriana consagra en su artículo 227 los principios rectores de la administración pública, diversas investigaciones y exámenes especiales de la Contraloría General del Estado han podido identificar que persisten limitaciones técnicas y operativas en los procedimientos contractuales que derivan en contratos administrativos, lo que ha impulsado la necesidad de contar con manuales de procedimientos como instrumentos orientadores para la correcta aplicación de la normativa (6).

A nivel internacional, organismos como la OCDE, el BID y la OEA (6) destacan que la contratación pública es uno de los sectores más susceptibles a la corrupción. Para ello, se ha recomendado la adopción de programas de cumplimiento normativo (compliance) como repuesta de prevención y de gestión de riesgos a nivel institucional (1). El compliance, grosso modo, se constituye como un sistema de autorregulación institucional, cuyo fin es promover una cultura de legalidad, transparencia y rendición de cuentas. En Ecuador, la aplicación de mecanismos de compliance se formalizó mediante la promulgación de la Ley Orgánica Reformatoria del COIP en materia Anticorrupción (LORCIPMA) del año 2021, dicho cuerpo normativo, introdujo en el sistema ecuatoriano la responsabilidad penal de las personas jurídicas, así como el planteamiento de atenuantes a la existencia de programas de cumplimiento debidamente implementados (6).

La finalidad de los programas de cumplimiento normativo (compliance) se inserta dentro de la estructura de las entidades públicas de manera global y multidisciplinar, con el fin de detectar posibles irregularidades, establecer protocolos éticos y mejorar la gestión contractual desde una perspectiva preventiva e integradora. Según Delgado Hernández (7) , estos sistemas deben incluir canales de denuncia, códigos de ética, matrices de riesgo, formación continua y la designación de un oficial de cumplimiento independiente que supervise las acciones institucionales.

Una administración pública que integra compliance (1) , mejora en el ejercicio práctico la reducción de riesgos de corrupción y la judicialización de los procesos contractuales, tomando

en cuenta, de manera especial que las modificaciones normativas especialmente en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas ha ido evolucionando en el país, situación que refuerza una imperiosa necesidad de implementar herramientas de autorregulación, principalmente este tipo de programas considerados efectivos en el sector público (8).

Por otro lado, en materia de rendición de cuentas, los mecanismos de compliance se complementan con auditorías funcionales, indicadores de desempeño y participación ciudadana. Esta combinación fortalece los sistemas de control institucional, promueve la transparencia y mejora la calidad de los procesos de contratación pública. Por ejemplo, en países como Colombia la rendición de cuentas en la contratación pública se basa en principios de integridad, publicidad, transparencia y responsabilidad, alineados con las recomendaciones de la OCDE (9). Al respecto, enfatizando la importancia del control participativo como componente esencial para incrementar la confianza ciudadana y fortalecer la eficacia institucional, desde el año 2015, el Servicio Nacional de Contratación Pública, puso a disposición de las entidades contratantes sujetas a la LOSNCP un instrumento guía denominado Manual de Buenas Prácticas en la Contratación Pública (10).

Desde una perspectiva comparativa, países latinoamericanos como Colombia, Perú y Chile han avanzado hacia la obligatoriedad de los programas de compliance en los procesos de contratación pública. En los mencionados países, con el propósito de demostrar la existencia de políticas internas de integridad, códigos éticos y estructuras de control como requisitos habilitantes en las licitaciones públicas, se han acoplado tanto en la normativa supra competente como en el ordenamiento jurídico interno, varios mecanismos de exigencia a los oferentes, resultando este ejercicio de control en la generación de un enfoque integral de gestión de riesgos y en formalización de compromisos adoptados frente a organismos internacionales como CDE y la OEA (11).

El caso ecuatoriano, implica un desafío en comparación con sus vecinos en la región, puesto que, el concepto de compliance aplicado a la gestión pública se encuentra en una etapa temprana, que recién ha comenzado a consolidarse con la promulgación de la LORCIPMA, que, como se señaló anteriormente, estableció que la implementación de procesos previos de cumplimiento normativo constituye una atenuante en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

Varias investigaciones han propuesto la creación de unidades de cumplimiento en cada entidad pública, sobre todo en empresas municipales con el fin de promover una cultura de integridad en todos sus niveles administrativos (6), pues, implementar procesos de control previo, concurrente y posterior sirven fundamentalmente para supervisar de forma preventiva la aplicación normativa y emitir alertas tempranas.

Por otro lado, la formulación, implementación y seguimiento de manuales de procedimiento con enfoques de integridad implica la garantía de que las entidades cuenten con herramientas con un fin dual, pues se garantiza la eficiencia operativa y se establecen estándares éticos como legales verificables (12). En adición a lo expuesto, tanto entidades como sus funcionarios deben contar con elementos básicos de defensa ante posibles responsabilidades administrativas e

incluso penales (13), por ello, si los manuales cuentan con herramientas de control ciudadano, matrices de riesgo, cronogramas de ejecución y protocolos de supervisión, en materia de contratación pública se contaría con elementos suficientes para legitimar cada fase contractual. En consecuencia, la aplicación de criterios de compliance o de accountability en las compras públicas institucionales implica contar con verdaderas herramientas de control que mejoran la cultura organizacional, promueven la ética pública y facilitan una buena administración (14).

Finalmente, resulta necesario señalar que el éxito de cualquier manual o reglamentación interna estará siempre condicionado por la voluntad política, la capacitación técnica del personal y un marco normativo claro. Por tanto, un manual de contratación pública no debe ser un documento meramente técnico, sino una verdadera herramienta técnica que aporte transformación, promoviendo el cumplimiento, la transparencia y la eficiencia (1).

MATERIALES Y MÉTODOS

La investigación se enmarcó en un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo y nivel aplicado, sustentado metodológicamente en el diseño no experimental y en la técnica del análisis documental, para ello, se desarrolló un estudio de caso instrumental, centrado en la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Otavalo (EMAPAO-EP), con el objetivo de examinar las deficiencias existentes en sus procesos de contratación pública, en esa virtud se aplicó una revisión sistemática de fuentes primarias y secundarias, incluyendo normativa nacional (LOSNC, su Reglamento General, resoluciones del SERCOP), el informe de auditoría emitido por la Contraloría General del Estado en la gestión de la empresa objeto de estudio, y, finalmente literatura académica especializada en *compliance* y gestión pública.

A partir del análisis de tipo interpretativo y comparativo realizado, se diseñó una herramienta técnica denominada Manual de Procedimientos de Contratación Pública con enfoque en compliance y accountability. Este documento fue desarrollado conforme a los marcos regulatorios actuales y a los principios de integridad impulsados por organismos internacionales como la OCDE, la OEA y el BID. La propuesta fue sometida a un proceso de validación institucional que incluyó la revisión de su coherencia jurídica, viabilidad operativa y compatibilidad con la estructura interna de la entidad, garantizando así su implementación efectiva.

La investigación tuvo como escenario el cantón Otavalo, en la provincia de Imbabura, siendo la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Otavalo (EMAPAO-EP) el caso de estudio. Este contexto territorial permitió observar de forma directa las dinámicas y necesidades específicas del proceso de contratación pública, lo que facilitó el diseño de un instrumento ajustado a su realidad institucional. Como resultado, se logró definir una propuesta técnica aplicable, jurídicamente sustentada y alineada tanto a la normativa ecuatoriana como a las buenas prácticas internacionales en materia de integridad pública.

Se estableció un enfoque no experimental y transversal, puesto que no se manipularon las variables ni se realizó intervención directa sobre la dinámica institucional, sino que se analizó la

situación tal como se presentó en el contexto real en un solo momento. Este diseño respondió al carácter estructural y normativo de los procesos que se analizaron, considerando su dimensión legal, operativa y administrativa.

El estudio se fundamentó en un enfoque cualitativo, con diseño metodológico no experimental de alcance descriptivo. La población de análisis correspondió a los procedimientos contractuales ejecutados por la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Otavalo (EMAPAO-EP), mientras que la muestra fue seleccionada de manera intencionada, incluyendo a funcionarios directamente involucrados en la gestión de contratación pública. El entorno de investigación estuvo localizado en las instalaciones administrativas de EMAPAO-EP, en el cantón Otavalo, provincia de Imbabura. Para la recolección de información se aplicaron tres técnicas principales: análisis documental especializado, entrevistas semiestructuradas y revisión comparativa de experiencias institucionales. En el análisis documental se incluyeron textos legales vigentes, normativas internas de la entidad, resoluciones emitidas por el SERCOP, manuales previamente implementados en otras empresas públicas y lineamientos metodológicos sobre compliance. La información fue examinada mediante un análisis cualitativo de contenido, sin empleo de herramientas estadísticas, lo cual permitió identificar los fundamentos normativos y operativos sobre los que se estructuró el manual propuesto.

Adicionalmente, se diseñaron y aplicaron entrevistas semiestructuradas a cuatro funcionarios estratégicos de EMAPAO-EP pertenecientes al área jurídica, técnica, administrativa y la función directiva, los cuales fueron seleccionados mediante muestreo no probabilístico por conveniencia, dada su vinculación directa con los procesos de contratación pública. En esa virtud, la aplicación de las entrevistas permitió recoger valoraciones, percepciones y experiencias prácticas sobre el funcionamiento actual de los procedimientos contractuales, los vacíos operativos, las deficiencias de control y las oportunidades de mejora en la entidad estudiada, debiendo destacar que las preguntas estuvieron estructuradas en torno a cinco dimensiones: planificación, ejecución contractual, control interno, aplicación normativa y mecanismos de integridad.

Como parte del análisis comparativo institucional, se elaboraron matrices de contraste entre los procedimientos aplicados en EMAPAO-EP y aquellos implementados por otras entidades del sector público, específicamente por la Empresa Pública Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Cuenca (ETAPA EP) (15), la Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento de Quito (EPMAPS) (16) y la Empresa Pública de Agua Potable de Loja (EMAPAL). Además, se analizaron procedimientos documentados en el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Ibarra, este ejercicio de contraste permitió identificar prácticas replicables, estructuras organizativas funcionales y estrategias de control aplicables a la realidad de EMAPAO-EP, por último, se incorporaron referencias de experiencias recogidas en el Manual de Buenas Prácticas de la Contratación Pública del SERCOP, particularmente en lo relativo a mecanismos de control previo, participación ciudadana y eficiencia administrativa.

La unidad de análisis fue EMAPAO-EP en su calidad de empresa pública municipal sujeta al régimen de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP), por tanto, el objeto empírico estuvo constituido por sus procesos de contratación de bienes, servicios y obras

analizados entre 2023 y 2025 por efectos de las reformas normativas en el sistema nacional de contratación pública ecuatoriano. Por ende, la muestra fue intencionada, y su delimitación respondió a criterios de acceso, pertinencia y experiencia de los informantes clave.

La investigación no se limitó al análisis de lo existente, sino que buscó generar una propuesta concreta de solución, alineada al marco normativo vigente del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) en el Ecuador y a los estándares de cumplimiento (compliance) y responsabilidad institucional (accountability).

Como resultado del análisis efectuado se diseñó un manual institucional de contratación pública, estructurado conforme a las fases del ciclo contractual: fase preparatoria, precontractual, contractual y de evaluación, de conformidad con el artículo 41 del RGLOSNC. Este documento fue acompañado de formularios y herramientas complementarias de compliance, incluyendo un código de ética, una matriz de riesgos, un procedimiento para la recepción de denuncias y un modelo de designación de oficial de cumplimiento.

Para asegurar la validez y coherencia interna de la propuesta, se aplicó una triangulación metodológica entre los resultados del análisis documental, las entrevistas y las experiencias comparadas. Además, se aplicaron criterios de integridad pública, transparencia activa, economía procesal y alineación con las políticas anticorrupción vigentes en el país.

Finalmente, se estableció la discusión de los resultados, donde se analizó la aplicación del manual y sus respectivos formularios a nivel interno de la entidad en base a los servidores públicos actores de los procesos de contratación pública. De esta manera se sustentaron las relaciones identificadas para el diseño del manual de procedimientos de contratación pública en el EMAPAO-EP, especialmente con respecto a los procesos previos de compliance y accountability.

RESULTADOS

La Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Otavalo (EMAPAO-EP) ha enfrentado desafíos significativos en la gestión de sus procesos de contratación pública. A través de entrevistas semiestructuradas con funcionarios de las áreas jurídica, técnica, administrativa y directiva. Se identificaron varias debilidades estructurales como operativas que afectan la eficiencia y transparencia de los procedimientos contractuales, entre las principales se encuentran:

Inexistencia de un manual de procedimientos: La falta de un documento normativo que estandarice los procesos de contratación ha generado inconsistencias en la aplicación de la normativa vigente y en la ejecución de los procedimientos.

- Roles y responsabilidades poco definidos: La ambigüedad en la asignación de funciones ha provocado duplicidad de esfuerzos y omisiones en etapas críticas del proceso contractual.

- Deficiencias en los mecanismos de control interno: La inexistencia de controles previos y concurrentes ha limitado la capacidad de la entidad para prevenir irregularidades y garantizar la integridad de los procesos.
- Falta de capacitación continua: La escasa formación del personal en temas relacionados con la contratación pública ha afectado la correcta aplicación de la normativa y la adopción de buenas prácticas.

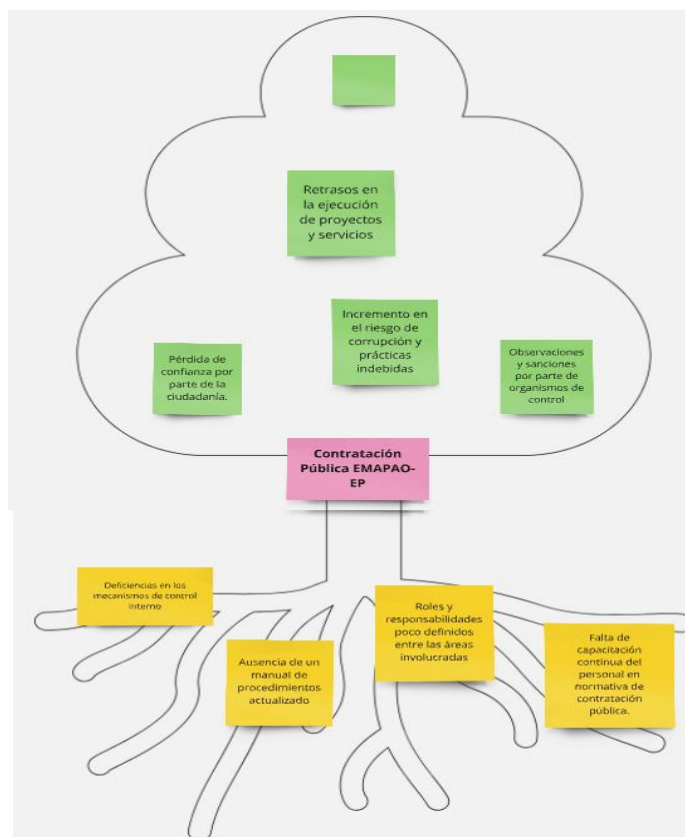


Figura 1. Árbol de problemas en contratación pública EMAPAO.

En la Figura 1 analizada se identifican los principales hallazgos que evidencian la necesidad urgente de implementar un manual de procedimientos que no solo estandarice los procesos, sino que además incorpore enfoques de integridad y cumplimiento normativo. Por esta razón, con base en el diagnóstico realizado y en la revisión de buenas prácticas nacionales e internacionales, se procedió al diseño de un manual de procedimientos adaptado a las necesidades específicas de EMAPAO-EP, incorporando en su contenido elementos de *accountability* y *compliance*, tanto a nivel normativo como procedimental (formularios). Este instrumento técnico-operativo fortalece la legalidad, la transparencia, la eficiencia y el control institucional en los procesos de adquisición de bienes, consultorías, obras y servicios sujetos a la normativa del sistema nacional de contratación pública vigente.

El manual cuenta con varios componentes clave, los cuales se detallan a continuación:

- Marco normativo y principios rectores: establece la base legal que sustenta los procesos de contratación, incluyendo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP), su reglamento y las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). Además, se incorporaron principios como legalidad, transparencia, eficiencia, equidad, concurrencia, trato justo, participación nacional, planificación, responsabilidad social y ambiental.
- Procedimientos estandarizados: Se detallaron las etapas y actividades correspondientes a cada tipo de procedimiento de contratación, desde la planificación hasta la ejecución y cierre del contrato. Esto incluye procesos de ínfima cuantía, catálogo electrónico, subasta inversa electrónica, régimen especial y contratación directa.
- Roles y responsabilidades: Se definen claramente las funciones de cada actor involucrado en los procesos de contratación, incluyendo las áreas requirentes, la unidad de compras públicas, la asesoría jurídica, la unidad financiera y la máxima autoridad.
- Mecanismos de control interno: Se incorporaron controles previos, concurrentes y posteriores para monitorear y evaluar la correcta ejecución de los procesos, así como detectar y corregir posibles desviaciones.
- Enfoque de compliance: Se integraron elementos de desempeño normativo, como la designación de un oficial de cumplimiento, la implementación de canales de denuncia, la elaboración de códigos de ética y la realización de capacitaciones periódicas.
- Enfoque de accountability: Se promueve la rendición de cuentas mediante la publicación de información relevante, la participación ciudadana en los procesos de contratación y la evaluación de desempeño de los proveedores y contratistas.

Dentro del contenido del manual, se estableció un diagrama de flujo estandarizado para los procesos de contratación pública en EMAPAO-EP, incorporando elementos de compliance y accountability, con el siguiente detalle basado en la normativa interna.

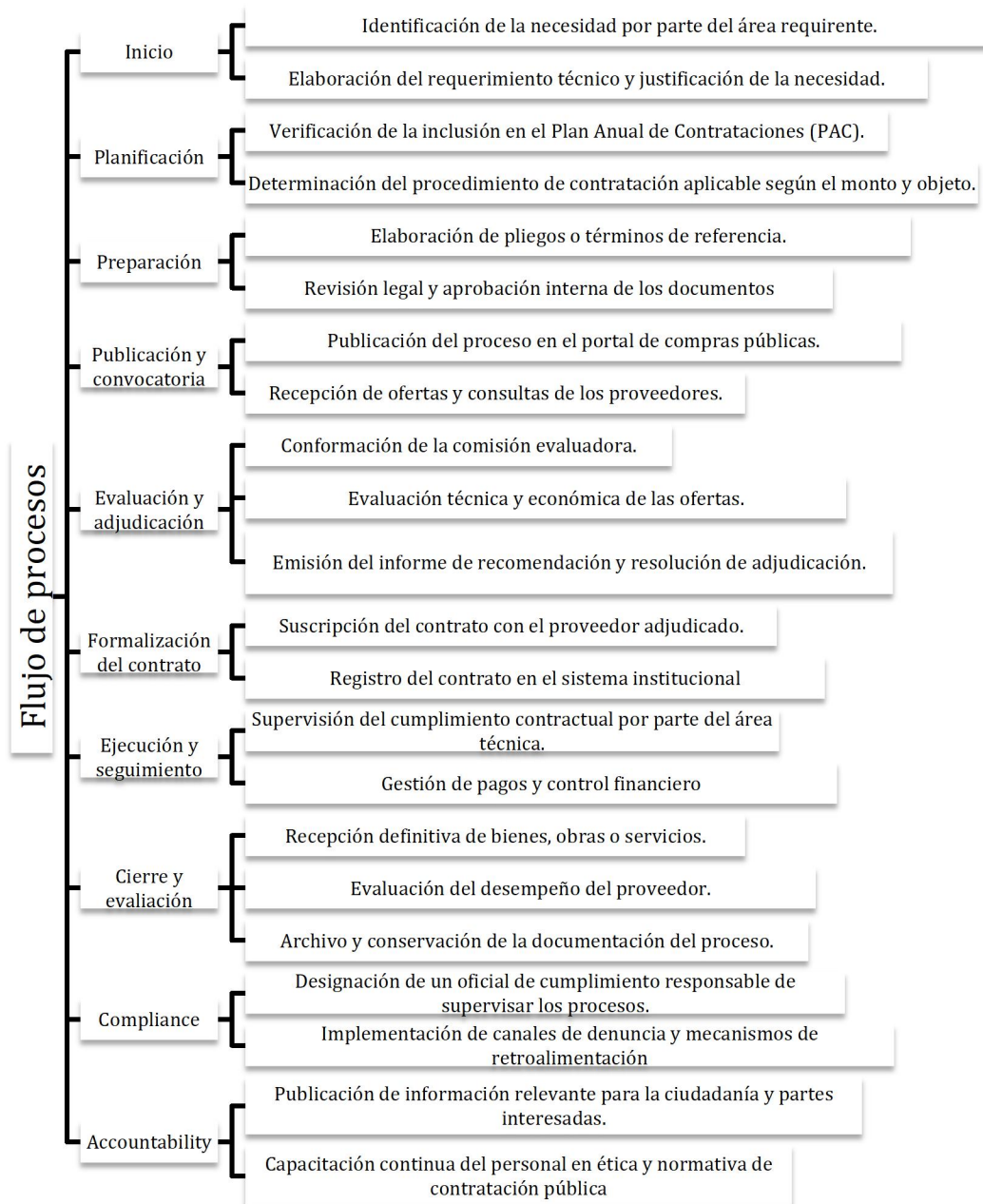


Figura 2. Flujo de proceso contratación pública incluyendo compliance y accountability.

La figura 2 antes expuesta, grafica un diagrama que permitió la estandarización de varios procedimientos de contratación en EMAPAO-EP debiendo desarrollar apartados específicos de acuerdo con las particularidades de cada proceso conforme a su tipología, esto con el fin de asegurar el cumplimiento normativo además de fomentar una cultura de integridad y rendición de cuentas.

El contenido del manual diseñado previamente requiere ser aprobado por la máxima autoridad administrativa, así también deberá ser sometido a un proceso de validación interna guiado por el siguiente procedimiento interno:

- Revisión por parte de las áreas involucradas: jurídica, técnica, administrativa y financiera, quienes revisarán el contenido del manual para proporcionar observaciones o sugerencias para su mejora.
- Talleres de socialización: Se realizarán sesiones de capacitación, incluyendo la socialización con el personal de EMAPAO-EP para presentar el manual, explicar su contenido y recoger retroalimentación.
- Ajustes y mejoras: Con base en la retroalimentación recibida, se realizarán ajustes al manual para asegurar su aplicabilidad y efectividad en el contexto específico de la entidad.
- Conforme a los problemas hallados y el diseño de la propuesta de manual, la implementación de este instrumento a la interna de EMAPAO-EP pretende obtener los siguientes impactos positivos en la entidad:
- Mejora en la eficiencia de los procesos: La estandarización de procedimientos y la claridad en las responsabilidades contribuirán a una ejecución más ágil y efectiva de los procedimientos de contratación sujetos al sistema nacional de contratación pública.
- Fortalecimiento de la transparencia y la integridad: La incorporación de mecanismos de control y cumplimiento normativo (compliance) reducirá el riesgo de irregularidades en los procesos de contratación pública fomentando una cultura de ética pública, permitiendo contar con herramientas documentales y técnicas que sirvan como elemento de defensa ante los organismos de control competentes.
- Aumento de la confianza ciudadana: La implementación de herramientas de accountability dentro de los procedimientos de contratación pública y la implementación de insumos que fomenten la participación ciudadana en las compras públicas institucionales fortalecerán la legitimidad de la entidad y su relación con la comunidad, tomando en cuenta que EMAPAO-EP brinda servicios públicos directos en beneficio de la población.
- Cumplimiento normativo y reducción de sanciones: La alineación del manual y sus formularios de control previo y cumplimiento normativo con los cuerpos legales vigentes en materia de contratación pública, así como la adopción de buenas prácticas institucionales, fomentarán la disminución de las probabilidades de recibir observaciones y sanciones por parte de los organismos de control competentes.

El manual diseñado representa una herramienta estratégica para EMAPAO-EP que, al ser implementada de manera efectiva, contribuirá significativamente al fortalecimiento institucional y al cumplimiento de su misión de brindar servicios básicos de calidad a la ciudadanía.

DISCUSIÓN

La puesta en marcha del manual de procedimientos de contratación pública en la Empresa Municipal de Agua Potable y Alcantarillado de Otavalo (EMAPAO-EP) constituye un avance significativo desde el punto de vista técnico e institucional, al proponer una estrategia de mejora continua enfocada en la transformación de la gestión administrativa. Este documento busca consolidar prácticas más modernas, ordenadas y ajustadas a los marcos regulatorios

vigentes. Su implementación cobra especial relevancia considerando que la entidad, conforme a la información recopilada mediante entrevistas y documentos oficiales, presenta áreas susceptibles de optimización dentro de sus procesos de adquisición. En esta sección se abordan tanto las expectativas como los desafíos que implica su aplicación, valorando su coherencia con estándares internacionales en materia de gestión pública responsable.

Un aspecto relevante del manual es la incorporación de componentes vinculados al compliance y a la rendición de cuentas (accountability), los cuales responden a la creciente necesidad institucional de asegurar la observancia de principios éticos y de legalidad en el manejo de los recursos públicos. Tal como se ha analizado en este estudio, el compliance, aunque aún en proceso de consolidación en el ámbito ecuatoriano tras su introducción formal mediante la Ley Orgánica Reformatoria del COIP en materia Anticorrupción (LORCIPMA) en 2021, representa una herramienta clave no solo para reducir posibles responsabilidades penales, sino también para robustecer el marco de actuación institucional y la confianza ciudadana. (6).

Diversos estudios han evidenciado que la adopción de programas de cumplimiento normativo en el sector público contribuye significativamente a disminuir la probabilidad de prácticas como la colusión, la manipulación de precios y la selección arbitraria de proveedores dentro de los procesos de contratación. Esto se debe a que, en ausencia de mecanismos de control, dichos procesos pueden volverse vulnerables frente a comportamientos corruptos o éticamente cuestionables. Por otro lado, el desarrollo de manuales institucionales en materia de contratación pública, cuando están articulados con las directrices emitidas por el SERCOP, permite establecer parámetros uniformes de actuación, limitar la discrecionalidad de los actores involucrados, así como fortalecer la trazabilidad en todas las fases del procedimiento contractual: desde la etapa de planificación, pasando por la ejecución, hasta la evaluación y cierre del contrato (17) (18).

Desde una perspectiva jurídica, el manual desarrollado incorpora de forma estructurada las normativas que rigen el Sistema Nacional de Contratación Pública en el Ecuador, incluyendo la Ley Orgánica correspondiente, su Reglamento General y las disposiciones complementarias emitidas por el SERCOP. Esta integración normativa refuerza la consistencia interna del instrumento y asegura su aplicabilidad dentro de los marcos legales vigentes. La articulación coherente de estas normativas no solo permite que el manual funcione como una guía técnica, sino que le otorga el potencial de convertirse en una herramienta de gestión activa y sostenible en el tiempo, contribuyendo al fortalecimiento institucional a mediano y largo plazo.

En el ámbito operativo, el ordenamiento de los procedimientos y la asignación precisa de responsabilidades a los distintos actores institucionales permiten optimizar el funcionamiento de una entidad pública enfocada en la prestación de servicios esenciales. A lo largo del estudio se identificaron debilidades recurrentes, como la superposición de funciones, así como la carencia de controles en las distintas etapas del ciclo contractual, aspectos que podrían resolverse mediante la aplicación efectiva del manual. En este sentido, establecer procesos estandarizados facilita la construcción de una cultura organizacional basada en criterios verificables, donde las decisiones administrativas se apoyen en procedimientos definidos y

auditables, lo cual resulta clave para los mecanismos de control y fiscalización por parte de los entes reguladores (19).

Entre los aspectos más destacados dentro del manual propuesto se encuentra la incorporación de la figura del oficial de cumplimiento, complementada por la habilitación de mecanismos de denuncia interna y la adopción de protocolos éticos institucionales. Esta incorporación introduce formalmente los principios del compliance en la gestión contractual de EMAPAO-EP. El rol sugerido está basado en modelos internacionales de buenas prácticas en integridad institucional, como los promovidos por la OCDE y las disposiciones establecidas en la Directiva 2014/24/UE de la Unión Europea. La presencia de esta figura permite transitar desde un enfoque tradicional y correctivo hacia uno orientado a la prevención y la gestión anticipada de riesgos. En consecuencia, la estrategia institucional de contratación pública adoptada por EMAPAO-EP se enmarca en estándares internacionales que ya han sido implementados en países como Colombia y Perú, donde la existencia de programas de compliance constituye un requisito previo para la participación en procesos contractuales del sector público (1).

Asimismo, el eje de accountability incorporado en el manual cumple un papel fundamental en el fortalecimiento del vínculo entre la institución y la comunidad, especialmente considerando que EMAPAO-EP tiene como misión principal la provisión de servicios esenciales como el agua potable y el alcantarillado, dirigidos a satisfacer las necesidades de los habitantes del cantón Otavalo. Por ello, la integración de herramientas que promueven la participación activa de la ciudadanía, la publicación transparente de información contractual en plataformas oficiales y la evaluación pública del desempeño en los procesos de contratación, contribuye al desarrollo de una gobernanza más participativa, equitativa y cercana. Este enfoque posiciona a la empresa como un actor clave en la interacción directa entre la gestión pública y la sociedad (20).

Estudios aplicados en el contexto de gobiernos autónomos descentralizados han demostrado que la percepción ciudadana sobre el manejo adecuado de los recursos públicos mejora de forma notable cuando se implementan mecanismos de seguimiento y control basados en auditorías con participación ciudadana. Esta premisa cobra especial importancia en el marco del manual propuesto, ya que sus contenidos articulan los procesos de contratación pública con estructuras permanentes de fiscalización social y mecanismos de veeduría ciudadana (21).

Respecto a la permanencia y vigencia del instrumento, es indispensable que el manual sea objeto de actualizaciones periódicas que respondan a los ajustes normativos y a las transformaciones tecnológicas propias del sistema de contratación pública. La evolución reciente del Reglamento General de la LOSNCP y las nuevas directrices del SERCOP refuerzan esta necesidad. En consecuencia, el manual no debe entenderse como un documento estático, sino como una herramienta flexible, sujeta a mejoras continuas, en concordancia con los criterios establecidos por Redroban y Cedeño (22) en sus análisis sobre la implementación de modelos de compliance en múltiples niveles de gestión dentro del Ecuador.

Desde una perspectiva conceptual, la elaboración del manual se sustenta en los principios de la Nueva Gestión Pública y el enfoque de gobernanza, corrientes que promueven la implementación de mecanismos orientados al control interno, la rendición de cuentas y la

participación ciudadana como pilares esenciales para lograr una administración pública moderna y eficaz. En este sentido, el modelo de mejora continua propuesto para su ejecución dentro de EMAPAO-EP guarda una relación directa con dichos marcos teóricos, al priorizar el fortalecimiento del compromiso político institucional, así como la consolidación de una gestión profesionalizada que impulse la optimización progresiva de los procesos administrativos y contractuales (23).

Finalmente, la presente propuesta investigativa podría replicarse en otras empresas municipales del país, puesto que, la falta de manuales normativos adaptados a cada institución es un problema estructural en la administración pública ecuatoriana, lo que abre la posibilidad de generar un modelo referencial que sirva como buena práctica a nivel nacional.

CONCLUSIONES

La EMAPAO-EP en su fase de diagnóstico, evidenció que en varias de las fases de los procesos de contratación pública existen debilidades operativas como estructurales, evidenciados por la falta de un instrumento normativo interno que unifique criterios legales, técnicos y operativos o delimite los roles poco definidos en las fases precontractuales y contractuales, además de establecer mecanismos de control. Falencias que evidencian un entrono susceptible a errores administrativos e incumplimientos normativos, delimitando la necesidad de contar con procedimientos claros, estructurados y debidamente formalizados.

Conforme la recopilación del marco normativo y su análisis comparativo entre el Ecuador y otros países de Latino América, se delimitó el manual con un conjunto de buenas prácticas para la gestión contractual pública de acuerdo con el señalamiento de organismos como el SERCOP, la Contraloría General del Estado, la OCDE y la OEA. La sistematización de esta herramienta permitió la articulación de aquellas obligaciones legales, estándares de calidad y aquellas directrices correctas para la ejecución de los procesos en todas las etapas de la contratación pública, asegurando de esta manera la aplicabilidad y adaptabilidad de este instrumento.

Por ello el manual, tuvo como ejes transversales normativos como funcionales los principios de compliance y accountability, por lo que se incluyeron mecanismos autorregulatorios conforme lo establece el código de ética, matrices de riesgos, designación de funciones de cumplimiento con canales de denuncia. Esto incluye también el llenado de fichas, formularios y registros operativos que permiten la verificación de todas las actividades relacionadas a las fases de contratación pública. Acciones que generan el fortalecimiento legal, eficiente, transparente y que facilita la difusión de información para la rendición de cuentas. Haciendo de esta manera que el modelo propuesto potencialice las condiciones institucionales en favor de una contratación pública preventiva, íntegra y sostenible que promueva el fortalecimiento de la gobernanza pública del Ecuador.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco profundamente a mi mamá Grace, que desde el cielo sigue siendo mi guía e inspiración para superarme cada día; su amor incondicional y su ejemplo siguen presentes en cada paso que doy. A mi papá Alfonso por su fe inquebrantable en mí, por ser mi respaldo constante y recordarme siempre que soy capaz. A mi hermano Jhonatan y a mi hermana Gaby, cuyo amor y compañía han sido el sostén emocional que me impulsa a seguir adelante con firmeza y esperanza. Este logro también les pertenece a ellos.

REFERENCIAS

1. Arana J. Sobre el compliance en la contratación pública. Revista Científica do CPJM. 2023; 2(6): p. 23 – 27.
2. Asamblea Constituyente del Ecuador. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública Quito: Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008. Última modificación: 17-feb.-2021; 2011.
3. Asamblea Nacional Constituyente. Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. 588122009162021st ed. Quito; 2022.
4. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución de la República del Ecuador: Registro Oficial 449 de 20-oct.-2008. Última modificación: 25-ene.-2021; 2008.
5. Congreso Nacional. Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado Quito: Suplemento del Registro Oficial No. 595 , 12 de Junio 2002. Última Reforma: Segundo Suplemento del Registro Oficial 31, 7-VII-2017; 2017.
6. Núñez S, Suárez A, López L, Zambrano W. La implementación del compliance en los procesos de contratación pública en Ecuador. Res Non Verba. 2023; 13(2): p. 95–121.
7. Delgado Hernández WA. El compliance como mecanismo para la prevención de la corrupción. Revista Derecho. 2024; 8: p. 239–254.
8. González E. Análisis de las herramientas presentes en los programas de criminal compliance en el sector público. Tesis de maestría. Universidad Nacional de Cuyo; 2022.
9. Romero C. Rendición de cuentas en la contratación pública colombiana. Revista de la Facultad de Derecho de México. 2021; 71(281): p. 599–614.
10. SERCOP. Manual de buenas prácticas en la contratación pública para el desarrollo del Ecuador. [Online].; 2015. Available from: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_panel5_SERCOP_3.2.1_man_bue_pr%C3%A1c_CP.pdf.
11. Rastrollo J. Modelos de compliance público en América Latina: avances y desafíos en la contratación Estatal. Res Non Verba. 2021; 13(2): p. 110–125.
12. Torres R, Quevedo M, Reyes N, Ochoa J. La aplicación de la cultura compliance como beneficio en el sector público del Ecuador. CIENCIAMATRIA. 2022; 8(1): p. 356-372.
13. Vargas G. La implementación de Compliance como mecanismo de prevención en las adquisiciones de bienes y servicios en estados de emergencia. Tesis de maestría. Pontificia Universidad Católica del Perú; 2024.

14. Gonzalez J. Fortalecimiento del compliance en la administración pública y su implementación en el sector público. *Lucerna Iuris et Investigatio*. 2022;(3): p. 7-20.
15. Empresa Pública Municipal de Telecomunicaciones, Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Cuenca – ETAPA EP. Manual de procesos y procedimientos para la gestión de compras públicas. 2021;(https://www.etapa.net.ec/Portals/0/TRANSPARENCIA/literal-a1/MANUAL%20ORGANICO%20FUNCIONAL%20V015%20OCTUBRE%202022-signed-signed-signed_transparencia.pdf).
16. Empresa Pública Metropolitana de Agua Potable y Saneamiento (EPMAPS). Reglamento de Procesos de Contratación. [Online].; 2020. Available from: https://www.aguaquito.gob.ec/Alojamientos/Transparencia/A3_2020/A3_AGO/Reglamento%20de%20Procesos%20de%20Contrataci%C3%B3n%20EPMAPS.pdf.
17. Marchena C. Análisis de la aplicabilidad del modelo de Compliance en el sector público ecuatoriano como mecanismo para garantizar un alto nivel de integridad institucional. Artículo de Maestría. Universidad Católica del Ecuador; 2023.
18. Castro J, Velasco E. Implementación de sistemas de cumplimiento (compliance) para PYMES en el Ecuador. Tesis de maestría. Universidad Andina Simón Bolívar; 2022.
19. Salinas E, Mora H. Efectividad de los manuales de contratación pública en empresas públicas descentralizadas. *Revista Andina de Estudios Administrativos*. 2023; https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/rea/article/view/1448(77–94).
20. Molina J, Yáñez P. Transparencia y rendición de cuentas en el sector público ecuatoriano: evaluación en gobiernos autónomos descentralizados. *Revista PUCE*. 2021; https://revistas.puce.edu.ec/index.php/revpuce/article/view/2431(43–58).
21. Romero D. Control social y participación ciudadana en la contratación pública: Estudio de caso en el GAD de Loja. Repositorio UTPL. 2022;(https://dspace.utpl.edu.ec/handle/123456789/31265).
22. Redroban C, Cedeño S. Compliance en Ecuador: Desafío tripartito entre gobierno, empresa y academia. *El diagnóstico*. *Revista Epistemia*. 2022; 6(2): p. 17-34.
23. Tapia M. Gobernanza y nueva gestión pública: un enfoque aplicado a la contratación estatal en Ecuador.. *Revista de Políticas Públicas*. 2021; https://revistas.ufsm.br/revistadepoliticaspUBLICAS/article/view/60249(110–132)