

## **La Nueva Gestión Pública Ecuatoriana y la Optimización de Recursos a través de la Contratación Pública**

### **The New Ecuadorian Public Management and the Optimization of Resources through Public Procurement**

**Marco Antonio LOGROÑO-SANTILLÁN<sup>1</sup>** , **Edgardo Javier MORILLO-REVELO<sup>1</sup>**  y **Luis Eduardo PAVÓN-ROSERO<sup>1</sup>** 

1. Universidad Central del Ecuador, Facultad de Ciencias Administrativas. Quito, Ecuador.

Email: [mlogrono@uce.edu.ec](mailto:mlogrono@uce.edu.ec); [jemorillo@uce.edu.ec](mailto:jemorillo@uce.edu.ec); [lepavon@uce.edu.ec](mailto:lepavon@uce.edu.ec).

#### **Resumen**

Los modelos administrativos de gestión pública, en función del contexto histórico en el que se han implementado, establecen en gran parte las distintas relaciones entre Estado, Administración pública y sociedad, lo que constituye un fenómeno complejo de investigar. Por ello, el objetivo del presente trabajo es analizar la nueva gestión pública para la optimización de recursos a través de la contratación pública, ello se contrastará luego de una revisión documental específica, de tal manera que se puedan establecer semejanzas y diferencias entre dichos modelos que constituyen el objeto de estudio. La investigación busca identificar variables que ayuden a identificar la problemática de la gestión pública en el Ecuador a través de la recopilación de la plataforma SAP Business Explorer, la cual permite explorar la información corporativa de forma rápida y directa. Posteriormente, se muestra un caso para dar a conocer la aplicación de lo descrito en la metodología. Finalmente, es importante analizar la contratación pública que permite la optimización de recursos, quedando así latente la discusión académica sobre cuál sería el tan anhelado modelo ideal que, por sobre todas las cosas, permita reducir la asimetría de las clases sociales.

#### **Palabras Clave**

Administración; Estado; Política gubernamental; Contratación pública.

#### **Abstract**

*The administrative models of public management, based on the historical context in which they have been implemented, largely establish the different relationships between the State, Public Administration and society; which constitutes a complex phenomenon to investigate. For this reason, the objective of this work is to analyze the new public management for the optimization of resources through public contracting, which will be contrasted after a specific documentary review, in such a way that similarities and differences between said models can be established, which constitute the object of study. The research seeks to identify variables that help identify the problems of public management in Ecuador, through the compilation of the SAP Business Explorer platform, which allows exploring corporate information quickly and directly; and, later, a case is shown to publicize the application of what is described in the methodology. Finally, it is important to analyze public contracting, which allows the optimization of resources, thus leaving latent academic discussion about what would be the long-awaited ideal model, which above all else allows reducing the asymmetry of social classes.*

#### **Keywords**

Management; State; Government policy; Public procurement.

**Códigos de clasificación JEL:** H10, H57, H70.



## Introducción

Antes de profundizar en la temática se considera necesario, en primer lugar, aclarar el significado de Estado, ya que por sus características podría tener distintas acepciones y también porque es el lugar en el que se desarrolla la Administración pública. Comenzando por Max Weber (Inda, 2012; Henao Guzmán, 2015), que lo considera como:

una asociación de dominio de tipo institucional que en el interior de un territorio ha tratado con éxito de monopolizar la coacción física legítima como instrumento de dominio y reúne a dicho objeto los medios materiales de explotación en manos de sus directores, pero habiendo expropiado para ello a todos los funcionarios de clase autónomos, que anteriormente disponían de aquéllos por derecho propio, y colocándose a sí mismo, en lugar de ellos, en la cima suprema. (Henao Guzmán, 2015, p.106)

Es decir, se constituye en un sistema abierto en el cual sus partes (sociedad, mercado, instituciones, líderes, entre otros) se articulan para mantener cierto grado de posicionamiento en el poder como modo de dominación social (Oszlak, 1977; Oszlak, 2007). Entonces, no es difícil darse cuenta de que este Estado y su administración cambiarán o se adecuarán a las circunstancias y momentos históricos de cada sociedad con base en la participación de cada una de sus fuerzas internas y externas y funcionará como un sistema social abierto.

Es así que la Administración pública, a lo largo del tiempo y específicamente en el siglo XXI, ha emprendido trabajos de innovación institucional que los gobiernos necesitan para dar respuesta a las condiciones de vida que se dan por el crecimiento poblacional como mayor autonomía de personas y sectores, expansión de la economía global, la innovación tecnológica y el constante crecimiento de la pobreza y la desigualdad en muchos países (Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar, 2019a).

Los nuevos enfoques sobre la Administración pública para el siglo XXI hacen que se encuentren orientados a la nueva disciplina administrativa y a descubrir que las tecnologías, los diseños, normas y procedimientos comparten el propósito de dejar en el pasado, de una vez por todas, las funestas situaciones financieras que han ocasionado la desconfianza de los ciudadanos en sus gobiernos (Álvarez Santana, 2014; Jara Íñiguez y Cedeño Alcívar, 2019b).

Por lo expuesto, la presente investigación tiene por objetivo analizar la nueva gestión pública ejecutada y proponer políticas que permitan la optimización de recursos a través de la evaluación de una muestra de los procesos la contratación pública. Para ello, se procederá con una revisión documental específica de los procesos de contratación pública dentro de un periodo determinado y, finalmente, se determinarán los errores comunes ejecutados por las entidades y empresas públicas en el Ecuador (Lahera, 1994; Secretaría Nacional de la Administración Pública, 2015).

En último lugar, un aspecto por considerar será la forma en la que se produce la imposición del poder y la redistribución de las riquezas entre los habitantes de determinado territorio en función del impacto de los modelos de la Administración pública, lo que conlleva a una lucha de clases sociales y de grupos de poder, provocando la ampliación de las brechas económicas. Tal como lo manifiesta Holloway (1982): "los cambios y la reforma administrativos son siempre respuestas, ya sean directas o indirectas, conscientes o inconscientes, a las luchas, y solo pueden ser entendidos en este contexto" (p.18).

## Revisión de la Literatura

Para entender las finalidades de la Administración pública se debe aclarar de qué se trata. En ese sentido, se la relaciona con las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos nacionales, estatales y loca-

les (Gómez Díaz de León, 2016). También se conocen como el “estudio detallado de la organización interna del estado” (Holloway, 1982, p.11). Si se asume al Estado como una gran institución, precisamente esta institución requiere administrarse adecuadamente (planificar, organizar, dirigir y controlar). Si se asume al Estado como sistema, sus partes requieren interrelacionarse para alcanzar los objetivos deseados. De esa interrelación y de todos los recursos se encarga la Administración pública, esta no descansa en el tiempo y, a través de sus continuas evoluciones, busca acoplarse al entorno en el que se desenvuelve, ya que “las reformas administrativas concretas siempre han sido el resultado de una situación histórica concreta” (Holloway, 1982, p.43).

Para el modelo burocrático, según Weber (Henao Guzmán, 2015), la administración pública tiene como finalidad la racionalización de la actividad colectiva, para lo cual debe mantener un ‘orden legítimo’ a través de las distintas formas de dominación (legal, tradicional y carismática) que se desarrollan dentro del Estado, las cuales están ligadas a la manera de obediencia de sus actores que se pueden dar por: costumbre, afecto, intereses materiales y motivos de ideales.

Es decir, tiene como propósito que el Estado se constituya en el organismo rector de todas las actividades que se desarrollan dentro del territorio nacional para lograr su eficiencia y racionalidad, lo cual es imperativo a través de su autoridad. Todo esto conlleva a una sumisión de los demás actores de la sociedad y a lograr aparentemente el tan ansiado trato justo y equitativo de los ciudadanos. Dicho de otra manera, se presenta un Estado patriarcal que busca engrandecer su estructura para planificar, organizar, dirigir y controlar todos los recursos.

En cambio, para la nueva gestión pública la Administración pública tiene como finalidad estructurar, administrar y supervisar las

oficinas gubernamentales y el sector público de forma holística, “pretende llegar a satisfacer las necesidades de la sociedad en base a lo que se conoce como un gobierno bueno y responsable.” (Barzelay, 2003, p. 242).

Es importante señalar, dentro de la presente investigación, los sustentos legales relevantes dentro de la contratación pública, para lo cual se citarán los artículos 4, 7, 9 y 22 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del Ecuador (SNCP, 2008):

- Art. 4.- Principios. - Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional.
- Art. 7.- Sistema Nacional de Contratación Pública SNCP. - El Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) es 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.
- Art. 9.- Objetivos del Sistema.- Son objetivos prioritarios del Estado, en materia de contratación pública, los siguientes: 1. Garantizar la calidad del gasto público y su ejecución en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo; 2. Garantizar la ejecución plena de los contratos y la aplicación efectiva de las normas contractuales; 3. Garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad en la contratación pública; 4. Convertir la contratación pública en un elemento dinamizador de la producción nacional; 5. Promover la participa-

ción de artesanos, profesionales, micro, pequeñas y medianas empresas con ofertas competitivas, en el marco de esta Ley; 6. Agilizar, simplificar y adecuar los procesos de adquisición a las distintas necesidades de las políticas públicas y a su ejecución oportuna; 7. Impulsar la participación social a través de procesos de veeduría ciudadana que se desarrollen a nivel nacional, de conformidad con el Reglamento; 8. Mantener una sujeción efectiva y permanente de la contratación pública con los sistemas de planificación y presupuestos del Gobierno central y de los organismos seccionales; 9. Modernizar los procesos de contratación pública para que sean una herramienta de eficiencia en la gestión económica de los recursos del Estado; 10. Garantizar la permanencia y efectividad de los sistemas de control de gestión y transparencia del gasto público; y, 11. Incentivar y garantizar la participación de proveedores confiables y competitivos en el SNCP.

- Art. 22.- Plan Anual de Contratación.
  - Las Entidades Contratantes, para cumplir con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, sus objetivos y necesidades institucionales, formularán el Plan Anual de Contratación con el presupuesto correspondiente, de conformidad a la planificación plurianual de la Institución, asociados al Plan Nacional de Desarrollo y a los presupuestos del Estado. El Plan será publicado obligatoriamente en la página Web de la Entidad Contratante dentro de los quince (15) días del mes de enero de cada año e interoperará con el portal Compras Públicas. De existir reformas al Plan Anual de Contratación, estas serán publicadas siguiendo los mismos mecanismos previstos

en este inciso. El contenido del Plan de contratación y los sustentos de este se regularán en el Reglamento de la presente Ley (SNCP, 2009).

Así mismo, es importante acotar que la contratación pública en el Ecuador está basada en dos aspectos fundamentales para su aplicación que consisten en un componente técnico y en un componente legal. Para el desarrollo de la propuesta se detallan a continuación los aspectos técnicos y legales que los proveedores del Estado deben conocer cabalmente con la finalidad de dar cumplimiento a la normativa legal vigente. La contratación pública se establece bajo cuatro tipos de contrataciones: adquisición de bienes, prestación de servicios, ejecución de obras y estudios de consultoría, los que a su vez se dividen en distintos tipos de procedimientos, los cuales son establecidos con relación al Presupuesto General del Estado vigente para cada periodo fiscal.

Los proveedores, contratistas, las entidades contratantes y el Servicio Nacional de Contratación Pública son los principales actores de la política pública de adquisiciones estatales, la cual pretende ser un medio dinamizador de la economía mediante la participación de la mayor cantidad de operadores económicos que puedan integrarse al proceso.

Por lo señalado, es fundamental citar otro de los instrumentos legales que deben utilizar las entidades y empresas públicas en el Ecuador dentro de la contratación pública, este es la Resolución No. RE- SERCOP-2016-0000072, la cual en su artículo 1 establece:

Art. 1.- *Ámbito de aplicación.*- Las disposiciones expedidas en la presente Codificación son de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP, para la aplicación de los procedimientos de contratación pública establecidos en la mencionada Ley y su

Reglamento General, para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría. (SNCP, 2016)

En este caso, tanto la Administración pública como la contratación pública en sí, como uno de los instrumentos de la administración pública, se orientan en el servicio a la colectividad con una participación más activa de todos los sectores para formular políticas públicas incluyentes y enmarcadas en las relaciones Estado-sociedad-mercado, liberando para ello actividades que anteriormente eran de exclusiva participación del Estado hacia el sector privado, principalmente, coadyuvando a impulsar el desarrollo de los micro, pequeños y medianos empresarios con transparencia, igualdad, calidad y todos los principios en los que se basa la contratación pública.

Por último, lograr mayor eficiencia y eficacia en los procesos de contratación pública propenderá a priorizar los requerimientos y optimizar los recursos públicos ¿La innovación tecnológica en la contratación pública permitirá establecer controles efectivos y eficientes?

## Materiales y Métodos

La presente investigación es de tipo descriptiva, ya que hace referencia a identificar variables que permitan identificar la problemática de la gestión pública en el Ecuador. La investigación descriptiva busca responder al proceso de cambio en la gestión pública a través de la contratación pública implementada desde hace 10 años atrás.

Para el presente estudio, se ha tomado una muestra de los procesos de contratación pública ejecutados por las distintas entidades y empresas públicas en el Ecuador en el período 2018-2019. La recopilación de datos se realiza a través de la plataforma SAP Business Explorer, que “es una aplica-

ción de búsqueda de datos que permite explorar la información corporativa de forma rápida y directa” (SERCOP, 2021).

Por otro lado, vale la pena indicar que con el uso de esta plataforma se logró recopilar información acerca de los sectores del gobierno en relación con la administración del Estado, empresas públicas de la función ejecutiva, GADs municipales y provinciales, entidades de seguridad social, sociedades anónimas con la participación pública y, finalmente, GADs parroquiales rurales, entidades de educación superior, entidades financieras públicas y otras.

En la presente investigación se llegó a recopilar información acerca de los montos que se adjudicaron para los procesos de contratación pública de los GADs tanto municipales como provinciales de las empresas públicas. Así como también se describe la compra realizada que podría ser de servicios públicos como barrido y limpieza de calles, recolección, transporte y descarga de desechos sólidos o construcción de hangares. Toda esta información es considerada relevante para el estudio debido al compromiso que tienen estas entidades del sector público con la eficiencia en la ejecución del gasto.

Al utilizar la técnica de análisis documental entre los archivos se revisó y clasificó minuciosamente la documentación, encontrándose ciertas coincidencias en la forma que trabajaron ciertos actores institucionales de las compras públicas que harían concluir sobre un posible patrón de comportamiento en el cual se determina una inadecuada planificación y priorización de recursos, así como procesos de contratación similares. Todo ello genera incertidumbre hacia la población y entes de control.

En último lugar, la investigación se la considera descriptiva porque se detallan hechos constantes. Por otro lado, se la considera empírica por que recoge la documentación analizada que permite relacionar

las variables que se utilizan en este estudio como son eficiencia en la ejecución del gasto y las consecuencias en el presupuesto general del Estado frente a la sociedad.

El concepto de contratación pública se inscribe dentro del marco teórico de las compras públicas. A continuación, se presenta una revisión documental de la literatura que se especializa sobre los conceptos de compras públicas y contratación pública, ya que estos conceptos comprenden los ejes fundamentales para el desarrollo de esta investigación. Esto, con el propósito de comprender las diferencias, semejanzas y formas de implementación que se realizan en los modelos de contratación pública, ya que se observa que todo lo que se refiere a compras públicas es parte de la contratación pública en el Ecuador.

La presente investigación pretende —mediante el uso de herramientas tecnológicas— identificar los distintos tipos de procesos de contratación pública que se han mantenido vigentes desde su puesta en marcha en el año 2008, los mismos que en la actualidad atraviesan un proceso de innovación en el cual se pretende, a más de integrar nuevos actores a las adquisiciones del Estado, generar un ahorro para el mismo mediante el uso eficiente de los recursos. Pero, a la vez, evaluar dichos procesos y, en base a la información obtenida, proponer controles que permitan establecer una gestión pública eficiente y transparente.

Es así que en la Nueva Gestión Pública 'aparentemente' surgen en primer lugar los ciudadanos, los cuales "se han convertido en 'propietarios' políticos y económicos de la Administración y como tales exigen resultados" (Ramíó y Salvador, 2005, p. 68) y luego aparecen, si se quiere, en prioridad de participación: el gobierno, mercado y el tercer sector; mientras que el funcionario burocrático debe cumplir un papel de profesionalización. Sin embargo, se debe recordar la

preminencia del poder político y económico porque son parte del contexto y es en donde deriva la fuerza de las privatizaciones de gran parte del aparato estatal.

## Análisis y Resultados

Antes de exponer y analizar los resultados es importante entender las características del modelo burocrático que principalmente pretende:

- Estado central fuerte que precisamente permita la centralización de la toma de decisiones estratégicas por parte del poder político.
- Legitimización de la dominación como resume Weber en el "cuadro administrativo: séquito, discípulos, hombres de confianza" (Henaó Guzmán, 2015, p. 109).
- Modelo organizacional en el que prevalece la jerarquía y el orden y se trasluce en el enfoque piramidal del sector público y la profesionalización del burocrata (CLAD, 1998).
- Estandarizar normas y procedimientos que permitan ejercer el control en todas las actividades del aparato estatal.
- Impersonalidad para los puestos y cargos.

En la nueva gestión pública los resultados se orientan principalmente a:

- Satisfacer las necesidades del ciudadano-cliente, para lo cual la relación Estado-ciudadano debe ser más activa, de tal forma que debe garantizar resultados (Ramíó Matas, 2001). Ya no se privilegia el procedimiento y el papeleo, sino el fin.
- Mercantilización como una práctica para que el mercado se autorregule, para lo cual el Estado debe ser menos burocrático y más tecnológico

para alcanzar la eficiencia, eficacia y economía.

- Modernización del Estado bajo la premisa de implementar el modelo gerencial, el cual tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes (Ramió Matas, 2001; De la Guerra Zúñiga, 2017).
- El reducido aparato estatal se enfocará en lograr la eficiencia, eficacia y calidad y bajo la premisa que el Esta-

do debe concentrarse en lo esencial: “proceso de planeación del gasto y administración financiera; servicio civil y relaciones laborales; compras; organización y métodos; y, auditoría y evaluación” (Barzelay, 2003, p. 250). Para todo lo demás debe dar paso al sector privado y promover las privatizaciones.

- Desregulación, es decir eliminar reglas que no son necesarias y que entorpecen las actividades del sector público y dotar de mayor empoderamiento al funcionario burocrático.

De la investigación realizada se desprenden los resultados que se muestran en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Participación de la contratación pública en relación con el PIB y PGE

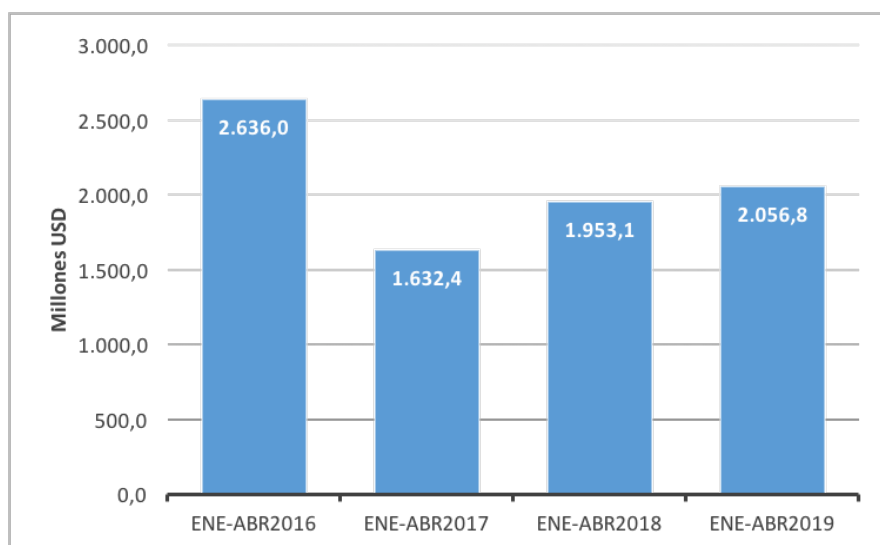
Año	Contratación Pública (CP)	CP/PGE	CP/PIB
2010	7 053.2	33.1%	10.1 %
2011	9 857.4	41.2 %	12.4 %
2012	9 887.5	37.9 %	11.2 %
2013	10 842.8	33.5 %	11.4 %
2014	8 197.6	23.9 %	8.1 %
2015	7 412.5	20.4 %	7.5 %
2016	6 916.4	23.2 %	7.0 %
2017	5 849.4	15.9 %	5.6 %
2018	7 000.6	20.1 %	6.4 %
Acumulado a abril 2019	2 056.8	17.4 %	5.5 %

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

En la Figura 1 se muestra que la contratación pública alcanzó los 2 056.8 millones de dólares durante el período enero-abril 2019. Este valor representó el 17.4 % del Pre-

supuesto General del Estado (PGE) y el 5.5 % del Producto Interno Bruto (PIB) acumulado a abril 2019.

**Figura 1.** Composición mensual de la contratación pública. Enero-abril 2016, 2017, 2018 y 2019 (millones de dólares)



Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

En cuanto a la composición mensual de la contratación pública, según Tabla 2, entre enero y abril por el periodo comprendido entre

el año 2016 al 2019 se puede evidenciar un decrecimiento en los años 2017 y 2018, mientras que existe un crecimiento para el 2019.

**Tabla 2.** Participación de la contratación pública a nivel provincial. Enero-abril 2019 (millones de dólares)

Provincias	Monto adjudicado		% Adjudicado enero-abril 2019	% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019		
Pichincha	631.5	744.3	36.2 %	17.9 %
Guayas	508.5	451.3	21.9 %	-11.3 %
Manabí	112.8	103.2	5.0 %	-8.5 %
El Oro	72.9	84.1	4.1 %	15.4 %
Azuay	106.7	84.0	4.1 %	-21.3 %
Los Ríos	46.3	64.5	3.1 %	39.2 %
Esmeraldas	59.3	56.2	2.7 %	-5.2 %
Tungurahua	50.2	55.0	2.7 %	9.6 %
Chimborazo	40.6	47.2	2.3 %	16.3 %
Imbabura	44.3	40.7	2.0 %	-8.1 %
Orellana	27.5	35.4	1.7 %	28.6 %
Santa Elena	35.3	34.8	1.7 %	-1.6 %
Cotopaxi	29.0	33.2	1.6 %	14.8 %
Loja	33.2	32.9	1.6 %	-1.0 %
Sucumbíos	30.7	30.9	1.5 %	0.4 %
Morona Santiago	19.1	26.3	1.3 %	37.8 %
Pastaza	11.9	25.4	1.2 %	112.9 %



**Tabla 2.** Participación de la contratación pública a nivel provincial. Enero-abril 2019 (millones de dólares) (Continuación)

Provincias	Monto adjudicado		% Adjudicado enero-abril 2019	% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019		
Cañar	21.6	22.9	1.1 %	6.0 %
Zamora Chinchipe	12.7	21.2	1.0 %	67.1 %
Santo Domingo de los Tsáchilas	25.5	18.2	0.9 %	-28.8 %
Napo	10.6	16.2	0.8 %	52.9 %
Carchi	8.7	12.6	0.6 %	45.3 %
Bolívar	10.1	11.1	0.5 %	10.4 %
Galápagos	4.0	5.1	0.3 %	30.0 %
Total	1 953.1	2 056.8	100 %	

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

La contratación pública de las provincias de Pichincha y Guayas, como se presenta en la Tabla 3, concentró el 58.1 % del monto total adjudicado a nivel nacional, es decir, 1 195.6 millones de dólares en el período enero-abril 2019. Las provincias de Manabí, El Oro, Azuay y Los Ríos representaron el 16.3 % de la contratación pública (335 8 millones de dólares). Las provincias de mayor crecimiento en cuanto a monto adjudicado

fueron: Pastaza con un crecimiento de 112.9 % pasó de adjudicar 11.9 a 25.4 millones de dólares. Seguida de la provincia de Zamora Chinchipe que presentó un crecimiento de 67.1 % pasó de adjudicar 12.7 millones a 21.2 millones de dólares. Y, en tercer lugar, la provincia de Napo con un incremento de 52.9 % (de 10.6 millones a 16.2 millones de dólares), comparando el período enero-abril 2018 y enero-abril 2019, respectivamente.

**Tabla 3.** Participación de la contratación pública por sectores de gobierno

Sectores de Gobierno	Monto adjudicado		% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019	
Administración del Estado	601.7	514.7	-14.5
Empresas públicas de la función ejecutiva	320.1	505.2	57.8
GAD municipales	437.0	471.9	8.0
GAD provinciales	178.0	170.2	-4.4
Empresas públicas de los GAD	126.4	121.2	-4.1
Entidades de seguridad social	167.4	118.3	-29.3
Sociedades anónimas con participación pública	57.7	79.6	38.0
GAD parroquiales rurales	17.3	33.0	91.0
Entidades de educación superior	21.8	26.0	19.1
Entidades financieras	19.8	11.7	-40.7
Públicas (otros)	6.1	5.0	-17.3
Total	1 953.1	2 056.8	5.3

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

En la Tabla 4, se puede evidenciar que el porcentaje de variación del monto adjudicado en la participación del Estado es -14.5 %, mientras que en empresas públicas

de la función ejecutiva el porcentaje se ha incrementado principalmente por el tema de contratos complementarios.

**Tabla 4.** Montos adjudicados por Gobiernos Autónomos Municipales, Provinciales y Parroquiales rurales y empresas públicas de los GAD. Enero-abril 2019 (millones de dólares)

Sector de Gobierno	Monto adjudicado		% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019	
GAD municipales	437.0	471.9	8.0
GAD provinciales	178.0	170.2	-4.4
Empresas públicas de los GAD	126.4	121.2	-4.1
GAD parroquiales rurales	17.3	33.0	91.0
Total	758.6	796.2	5.0

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

Las entidades del Gobierno Central adjudicaron 1 164.2 millones de dólares que equivale al 56.6 % del total adjudicado del período enero-abril 2019. Mientras los GAD y sus empresas públicas adjudicaron 796.2 millones de dólares que representó el 38.7 % del total adjudicado en el primer cuatrimestre del 2019.

Los GAD parroquiales rurales, empresas públicas de la función ejecutiva y las sociedades anónimas con participación pública fueron los sectores que tuvieron mayor incremento en sus montos adjudicados en el período enero-abril 2019 respecto al mismo período del 2018. Los GAD parroquiales rura-

les pasaron de adjudicar 17.3 a 33.0 millones de dólares en el período enero-abril 2018 y 2019, respectivamente. Es decir, un incremento del 91.0 %. Las empresas públicas de la función ejecutiva tuvieron un incremento del 57.8 % pasaron de adjudicar 320.1 a 505.2 millones de dólares en el período enero-abril 2018 y 2019, respectivamente.

Los GAD municipales, provinciales y parroquiales rurales, conjuntamente con sus empresas públicas adjudicaron 796.2 millones de dólares durante el período enero-abril 2019 un monto 5.0 % mayor que el registrado en el primer cuatrimestre de 2018, como se observa en la Tabla 5.

**Tabla 5.** Contratación pública sectorial a nivel nacional. Enero-abril 2019 (millones de dólares)

Sector económico	Monto adjudicado		% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019	
Recursos naturales	223.3	438.0	96.2
Salud	155.8	232.1	49.0
Bienestar social	177.7	128.4	-27.8
Educación	194.0	92.9	-52.1

**Tabla 5.** Contratación pública sectorial a nivel nacional. Enero-abril 2019 (millones de dólares) (Continuación)

Sector es económicos	Monto adjudicado		% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019	
Comunicaciones	93.2	73.1	-21.5
Asuntos internos	72.4	55.3	-23.7
Defensa nacional	67.4	54.5	-19.1
Administrativo	29.2	28.9	-1.2
Desarrollo urbano y vivienda	33.3	11.1	-66.7
Comercio exterior e industrialización	0.0	0.0	0.0
Pesca y competitividad	0.0	10.9	0.0
Electoral	0.0	10.0	0.0
Finanzas	6.3	7.2	14.1
Jurisdiccional	10.2	5.8	-43.4
Transparencia y control social	0.0	4.8	0.0
Agropecuario	4.8	3.6	-25.1
Asuntos del exterior	5.4	2.3	-57.3
Ambiente	0.0	2.0	0.0
Legislativo	1.9	1.7	-9.0
Turismo	0.5	0.9	84.6
Trabajo	1.5	0.8	-45.2
Total	1 076.8	1 164.2	8.1

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

Los mayores montos adjudicados por el Gobierno Central correspondieron a los sectores de recursos naturales, salud y bienestar social en el período enero-abril 2019. El sector

de recursos naturales adjudicó 438.0 millones de dólares, lo que representa el 37.6 % de todo lo adquirido por este sector del gobierno entre enero y abril de 2019 (Tabla 6).

**Tabla 6.** Mayor crecimiento de montos adjudicados por sectorial. Enero-abril 2019 (millones de dólares)

Sector es económicos	Monto adjudicado		% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019	
Recursos naturales	223.3	438.0	96.2
Salud	155.8	232.1	49.0
Turismo	0.5	0.9	84.6

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

Los sectoriales con mayor crecimiento fueron los de recursos naturales, salud y turismo en el período enero-abril 2019. Los

dos primeros corresponden también a los sectoriales con mayor monto de adjudicación, como muestran los datos de la Tabla 7.

**Tabla 7.** Monto total adjudicado por régimen común. Enero-abril 2019 (millones de dólares)

Procedimiento	No. Procesos	Presupuesto adjudicado (millones de dólares)		Diferencia (presupuesto adjudicado)	% de participación régimen común
		enero-abril 2018	enero-abril 2019		
Subasta inversa electrónica	5 959	597.4	528.0	69.4	32.7
Licitación	113	341.4	328.5	13.0	20.3
Catálogo electrónico	14 739	253.5	253.5	0.0	15.7
Cotización	673	224.9	211.5	13.4	13.1
Menor cuantía	2 328	121.3	119.4	1.8	7.4
Ferías inclusivas	252	70.2	70.2	0.0	4.3
Licitación de seguros	176	62.5	56.2	6.4	3.5
Lista corta	121	23.0	22.4	0.7	1.4
Contratación directa	730	15.2	15.1	0.2	0.9
Concurso público	8	14.1	12.0	2.1	0.7
Total adjudicado por régimen común			1 616.66		100

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

La subasta inversa electrónica (Tabla 8) fue la herramienta con mayor monto adjudicado (528.0 millones de dólares), lo que representó el 33.2 % del total adjudicado bajo el tipo de régimen común en el período enero-abril del 2019. La segunda herramienta con mayor monto adjudicado fue licitación con 304.4 millones de dólares y una participación del 19.1 %. Les siguieron los procedimientos de catálogo electrónico y cotización.

En la Tabla 9 se muestra que el procedimiento publicación especial adjudicó el 43.9 % (204.1 millones de dólares) del monto total para tipo de régimen especial en el primer cuatrimestre del 2019. Los procedimientos de contratación interadministrativa y las adquisiciones por bienes y servicios únicos son los siguientes de mayor monto adjudicado con un 30.1 % (139.9 millones de dólares) y con un 11.6 % (53.9 millones de dólares), respectivamente.

**Tabla 8.** Monto total adjudicado por régimen especial. Enero-abril 2019 (millones de dólares)

Procedimiento	No. Procesos	Presupuesto adjudicado (Millones de dólares)		Diferencia (presupuesto adjudicado)	% de participación régimen común
		enero-abril 2018	enero-abril 2019		
Publicación especial	4 482	180.0	179.99	0.0	40.9
Contratación interadministrativa	885	139.6	139.64	0.0	31.7
Bienes y servicios únicos	488	53.9	53.88	0.0	12.2
Comunicación social	759	27.7	27.66	0.0	6.3
Obra artística, científica o literaria	412	18.3	18.34	0.0	4.2
Repuestos o accesorios	198	12.9	12.90	0.0	2.9
Giro específico del negocio de empresas públicas	61	6.6	6.62	0.0	1.5
Asesoría y patrocinio jurídico	23	0.4	0.44	0.0	0.1
Transporte de correo interno o internacional	21	0.4	0.41	0.0	0.1
Contratación de seguros	5	0.2	0.18	0.0	0.0
Contratación de instituciones financieras y de seguros del Estado	4	0.060	0.06	0.0	0.0
Contrataciones con empresas públicas internacionales	1	0.001	0.00	0.0	0.0
Total adjudicado por régimen especial			440.1		100 %

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

**Tabla 9.** Compra pública por tipo de compra. Enero-abril 2019 (millones de dólares)

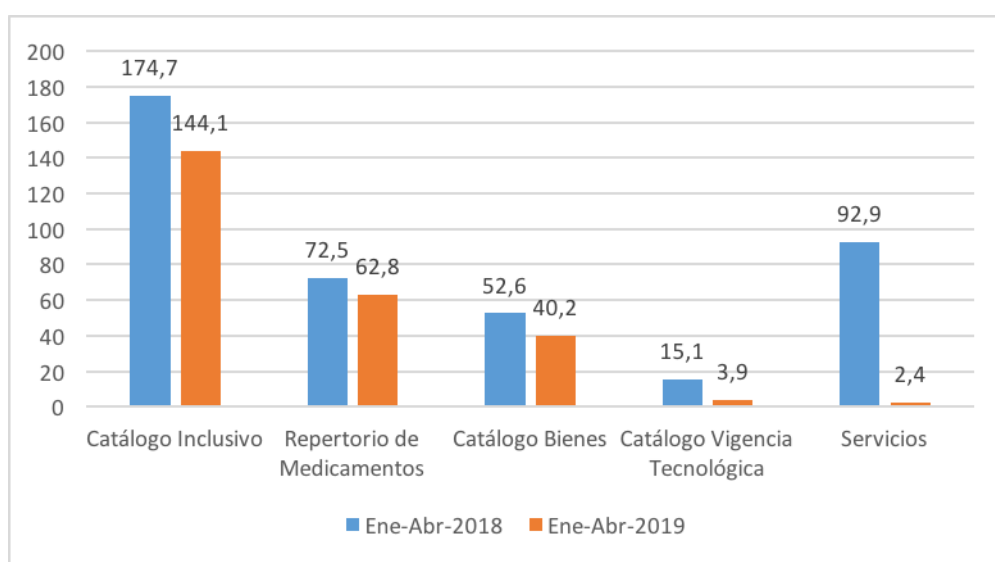
Tipo de compra	Monto adjudicado		% de variación en monto adjudicado
	enero-abril 2018	enero-abril 2019	
Servicio	744.2	770.5	3.5
Bien	579.8	607.0	4.7
Obra	507.4	504.3	-0.6
Fármacos	72.5	62.8	-13.3
Seguros	9.6	56.2	484.9
Consultoría	39.6	56.1	41.5
Total	1 953.1	2 056.8	

Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

Por tipo de compra, el 91.5 % del monto adjudicado se concentró en la adquisición de servicios (37.5 %), bienes (29.5 %) y obras (24.5 %) en el período enero-abril 2019. Mien-

tras la compra de seguros registró el mayor incremento respecto al mismo cuatrimestre del 2018 (Figura 2).

**Figura 2.** Monto adjudicado por tipo de catálogo. Enero-abril 2019 (millones de dólares)



Nota: Boletín estadístico mensual SERCOP (abril 2019).

Catálogo inclusivo fue el que mayor monto adjudicó en esta herramienta con 144.1 millones de dólares, seguido del repertorio de medicamentos que adjudicó 62.8 millones de dólares entre enero-abril 2019.

## Discusión

Obviamente, el caso más representativo del modelo burocrático es el aparato estatal, pues se considera al gobierno como la empresa más grande que tiene un país. Pero, para ejemplificar metodológicamente, se tomará una institución pública como es el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) que es una entidad cuya organización y funcionamiento se fundamenta en los principios de solidaridad, obligatoriedad, univer-

salidad, equidad, eficiencia, subsidiariedad y suficiencia. Se encarga de aplicar el Sistema del Seguro General Obligatorio que forma parte del sistema nacional de Seguridad Social, en el cual su estructura piramidal administrativa<sup>1</sup> es la característica principal (división de trabajo, jerarquía, unidad de mando, línea de autoridad: a mayor autoridad mayor responsabilidad), por medio de la cual se evidencian los puestos y cargos (denominación y funciones), se propicia una carrera administrativa y todo está detallado en normas y reglamentos.

Sin embargo, la mencionada institución ha sido utilizada dentro del Modelo del Botín<sup>2</sup> como una plataforma política, lo que ha degenerado su razón de ser y se ha convertido en el clásico ejemplo de la estigma-

1 Esta estructura la encabeza el Consejo Directivo que se encuentra integrado por un representante de la Función Ejecutiva, quien lo preside, un representante de los asegurados y uno de los empleadores.

2 Se produce cuando el gobierno de turno destituye a parte del personal para permitir el ingreso de sus seguidores de campaña.

tización del término burocracia (Bas, 2021; Bertoni, 2021).

Es por el año 2000 que el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) toma otro giro, a raíz incluso de una consulta popular en la que se pretendía la privatización de todos los servicios que brinda la institución, lo que motivó a una campaña de defensa desde su interior (funcionarios) para mejorar el grado de satisfacción al afiliado (cliente), dicha consulta no pasó. Sin embargo, se produjeron varios cambios entre los que resaltan principalmente: alianzas estratégicas con sectores de salud privado para mejorar la cobertura, descentralización hacia las provincias de todas sus prestaciones (salud, pensiones, riesgos del trabajo, entre otros) y profesionalización del talento humano (De la Guerra Zúñiga, 2017).

La contratación pública centra su gestión en ejes de acción transversales que permiten articular a la mayor cantidad de actores en el proceso de dinamización de la economía. Entre estos ejes se puede mencionar la estandarización de las normas de contratación pública, inclusión económica solidaria, transferencia de tecnología, sustitución de importaciones y liquidez para proveedores pequeños. Los ejes antes mencionados son aplicables para todos los tipos de contratación.

La compra pública se centra también en generar ahorro en el presupuesto del Estado mediante la estandarización de especificaciones técnicas y precios de contratación en el mercado nacional. El proceso de mejoramiento de la compra pública es constante mediante la generación de políticas públicas y plataformas tecnológicas que faciliten la presentación de ofertas y masifiquen las contrataciones del Estado. Desde su implementación, la contratación pública en el Ecuador ha experimentado un constante crecimiento en el número de proveedores del Estado, así como en el número de procesos que se publican y adjudican a nivel nacional. Se detalla a

continuación los datos más relevantes sobre las estadísticas de SERCOP (2021).

En sí, el sistema de contratación pública en el Ecuador muestra las características particulares de la contratación pública, las cuales constituyen un beneficio para la empresa privada en el momento de convertirse en proveedor estatal. Dicho análisis se describe a continuación.

- Reducción de costos en fuerza de ventas. La gestión de ventas enfocada al mercado privado genera, en múltiples ocasiones, que la empresa incurra en costos por concepto de prospección de nuevos clientes para apertura de mercados, visitas técnicas y cierres de ventas, lo cual provoca un incremento en el presupuesto relacionado a los costos de personal. Mientras que, si la empresa dirige una parte de sus esfuerzos a generar ventas destinadas al mercado público puede reducir sustancialmente los costos relacionados al personal de ventas, en razón que las invitaciones a participar en procesos de adquisiciones estatales se lo realizan por medio del portal de compras públicas, sistema que es automático y debido a su alto componente tecnológico permite incrementar las oportunidades de generación de negocios a costos reducidos.
- Minimización del riesgo de inversión. El mercado público, a diferencia del mercado privado, posee una característica especial en relación al riesgo de inversión y consiste particularmente en que la empresa incurre en costos de producción en el momento que resulte adjudicado en un proceso de adquisición estatal. Esta característica puede ser considerada como un beneficio de la contratación pública, ya que el proceso productivo inicia una vez que se posea una venta en firme. Legalmente, la codificación final de compras públi-

cas se convierte en el marco legal para que muchas empresas pequeñas y medianas puedan incursionar como proveedores del sector público, ya que en procesos cuyos montos sean iguales o inferiores a USD 500 000 no es necesario la justificación de patrimonio como un requisito de calificación de ofertas.

- Existencia de un marco jurídico. La contratación pública, al normarse mediante leyes y reglamentos constitucionales, ofrece a los proveedores una estabilidad jurídica para la presentación de ofertas en la que las obligaciones y responsabilidades de las partes se encuentran definidas con claridad para evitar así subjetividades durante las distintas etapas de los procesos de contratación pública, lo cual constituye un elemento que ampara al proveedor y a las entidades contratantes para el cumplimiento de los objetivos.
- Mercado de intervención a nivel nacional e internacional. La compra pública

a nivel mundial es considerada como un eje de desarrollo económico sostenible y sustentable, basa su aplicación en la relación que tienen los Estados con la empresa privada. Para esto, entidades como el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento, Organización Mundial de Comercio, Unión Europea, Sistema Económico de Latinoamérica y el Caribe, entre otros, han validado los modelos de adquisiciones estatales para lo cual consideran el impacto que las compras tienen en la economía, convirtiéndolo en un mercado que permite ofertar a entidades de origen local, regional, nacional e inclusive internacional en proyectos de desarrollo financiados por organismos multilaterales.

En este sentido para la investigación se realiza un análisis comparativo entre el modelo actual y el modelo propuesto. Tal como se puede observar en la Tabla 10.

**Tabla 10.** Comparación del modelo actual y el modelo propuesto

Modelo actual	Modelo propuesto
La planificación se la realiza en base al presupuesto, no a las necesidades.	La planificación debe ejecutarse en base a la priorización de necesidades.
Las contrataciones se realizan en función de la imagen de las autoridades.	Las contrataciones se deben realizar en función de las necesidades poblacionales.
Si bien los procesos de contratación generan un ahorro al Estado, existen bienes, obras y consultorías subutilizadas o no utilizadas.	Los procesos de contratación deben ser monitoreados de manera concurrente por parte de los organismos de control.
Los aplicativos tecnológicos son vulnerables.	Establecer altas restricciones en los aplicativos que disminuyan la vulnerabilidad.
Procesos con altas restricciones que impiden la igualdad y el trato justo.	Procesos más abiertos y transparentes que permitan la igualdad y el trato justo.
Proveedores o Contratistas del Estado que no cumplen con las condiciones legales y técnicas requeridas.	Validación oportuna y eficiente de la información proporcionada por proveedores y contratistas del Estado.
Procesos ejecutados de manera similar y contratados al mismo proveedor o contratista.	Procesos más transparentes y validados de manera concurrente durante su ejecución.

Nota: elaboración propia.



## Conclusiones

La mejora continua en la contratación pública con respecto a la normativa aplicable, tecnología e ingreso de nuevos actores económicos es uno de los indicadores de mayor prioridad para el Estado ecuatoriano. Al ser la contratación pública normada y regulada por el Estado, la definición de los factores claves del éxito debe considerar necesariamente la normativa legal vigente como una línea base, para lo cual parte de la legalidad de los actos que la empresa realice, enfocándose en la correlación entre los objetivos empresariales y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (Consejo Nacional de Planificación, 2021).

Una parte fundamental de la política estatal, materia de estudio, consiste en cómo los actores económicos del país pueden aportar a la redistribución de la riqueza, la generación de empleo y el cambio de la matriz productiva. Tres aspectos fundamentales a ser tomados en cuenta en el desarrollo de la propuesta planteada.

Al referirse a la política pública de contrataciones estatales en el Ecuador, sin duda alguna, se hace referencia a una extensa gama de necesidades por parte de las entidades contratantes al igual que un extenso número de oferentes. Con este antecedente, es importante el diseño e implementación de un modelo de gestión de contratación pública que defina los factores claves del éxito y que genere capacidades competitivas entre un oferente y otro. A continuación, se detallan los factores claves del éxito sobre el tema planteado.

Con la aplicación del modelo orientado al mercado público se reducen los costos por concepto de fuerza de ventas y prospección de mercados. En razón que las invitaciones a procesos de contratación pública llegan directamente por medios electrónicos.

Por último, se puede concluir que establecer un modelo ideal bajo el cual se guíen los destinos del Estado obviamente no

es fácil. Sobre todo, por el contexto social y político en los que puede desarrollarse dicho modelo. Por eso, se espera además como resultado provocar una discusión que ayude a comprender el funcionamiento del aparato estatal, en concordancia con las expectativas de una sociedad cambiante.

## Referencias

- Álvarez Santana, C.L. (2014). Mecanismos de participación ciudadana para la planificación y evaluación de la gestión pública en el Ecuador. *Margen*, (14), 1-9. <https://bit.ly/3DmefY6>
- Barzelay, M. (2003). La nueva gerencia pública: invitación a un diálogo cosmopolita. *Gestión y Política Pública*, 12(2), 241-251. <https://bit.ly/3IMEIPL>
- Bas, M. (2021). Treinta años del MERCOSUR: caminos recorridos y hoja de ruta para la solución de controversias inversor-Estado. *Revista electrónica Instituto de investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, (27), 20-39. <https://bit.ly/3iT6Fe5>
- Bertoni, L. (2021). El 30 aniversario del MERCOSUR y la dimensión del pluralismo jurídico en los espacios de integración. *Revista electrónica Instituto de investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja*, (27), 3-19. <https://bit.ly/3x44YDh>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (1998). *Una nueva gestión pública para América Latina*. CLAD. <https://bit.ly/3JU1ExN>
- Consejo Nacional de Planificación (CNP). (2021). *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. <https://bit.ly/3u8dCyW>
- De la Guerra Zúñiga, E. (2017). Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador. *Foro, Revista de Derecho*, (25), 57-84. <https://bit.ly/3tSOj5h>
- Gómez Díaz de León, C. (2016). Origen y evolución del estudio de la administración pública. En *De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública: Evolución, Conceptos y Desafíos* (pp. 1-18). McGraw-Hill. <https://bit.ly/36HW5nP>

- Henao Guzmán, J.P. (2015). El Estado en la sociedad, explicación de cómo la disposición de las burocracias determina los órdenes en países periféricos. *Panorama*, 9(17), 104-122.
- Holloway, J. (1982). *Fundamentos teóricos para una crítica marxista de la Administración pública*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Inda, G.A. (2012). Los dilemas del Estado moderno según Max Weber: un recorrido por sus Escritos Políticos (1917-1920). *Estudios Avanzados*, (17), 13-38. <https://bit.ly/3NBqlBC>
- Jara Iñiguez, I. y Cedeño Acivar, J. (2019a). Transparencia y nueva gestión pública en Ecuador. En *Temas emergentes sobre gobierno y administración pública I* (pp. 205-224). Instituto de Altos Estudios Nacionales.
- Jara Iñiguez, I. y Cedeño Acivar, J. (2019b). Transparencia en tiempos de incertidumbre. *Avances en la CELAC 2014-2017. Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Nueva Época*, (21), 80-93. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i21.10564>
- Lahera, E. (1994). Nuevas orientaciones para la gestión pública. *Revista de la CEPAL*, (52), 33-47. <https://bit.ly/3tNwzGE>
- Oszlak, O. (1977). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. CEDES. <https://bit.ly/3uCa7PS>
- Oszlak, O. (2007). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 115-142). Proyecto de Modernización del Estado. <https://bit.ly/3qMXgJr>
- Ramió Matas, C. (2001). Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: modelo de estado y cultura institucional. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (21). <https://bit.ly/36XJ5uj>
- Ramió, C. y Salvador, M. (2005). *Instituciones y nueva gestión pública en América Latina*. Edicions Bellaterra.
- Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2015). *Memoria. Documento de la II Reunión de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Prevención y Lucha contra la Corrupción de la CELAC*. Secretaría Nacional de la Administración Pública.
- Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP). (10 de agosto de 2021). *Herramientas de búsqueda*. <https://bit.ly/38eoBOW>
- Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP). (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [Archivo en PDF]. <https://bit.ly/3iKmR1k>
- Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP). (2009). *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* [Archivo en PDF]. <https://bit.ly/3JQrK52>
- Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP). (2016). *Codificación y actualización de las Resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública* [Archivo en PDF]. <https://bit.ly/3NxunLe>