

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador  
Departamento de Políticas Públicas  
Convocatoria 2023 - 2024

Tesina para obtener el título de Especialización en Diseño de Políticas Públicas

La política de transparencia en las compras públicas en Ecuador (2017-2023)

Aguirre Andrade Diego Fernando

Asesor: Hernández Luis Osmel Alejandro

Lector/a: Milán Paradela Taymi

Quito, septiembre de 2024

## Índice de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>6</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>7</b>
<b>Capítulo 1. Marco analítico del diseño de políticas públicas.....</b>	<b>10</b>
<b>Capítulo 2. La contratación pública y su participación en la economía .....</b>	<b>13</b>
2.1. La corrupción en la contratación pública .....	14
2.2. La corrupción en las compras públicas: casos emblemáticos.....	14
2.3. El problema de la transparencia en las compras públicas: percepción sobre la transparencia en las compras públicas de actores no gubernamentales.....	16
<b>Capítulo 3. Análisis del diseño de la política de transparencia en la contratación pública 18</b>	
3.1. La puesta en agenda.....	18
3.1.1. Instrumentos de nodalidad .....	18
3.1.2. Instrumentos de autoridad.....	19
3.1.3. Instrumentos de tesoro .....	21
3.1.4. Instrumentos de organización .....	23
3.2. Formulación de políticas .....	24
3.2.1. Instrumentos de nodalidad .....	24
3.2.2. Instrumentos de autoridad.....	28
3.2.3. Instrumentos de tesoro .....	30
3.2.4. Instrumentos de organización .....	32
<b>Capítulo 4. Análisis de congruencia entre la puesta en agenda y la formulación de políticas.....</b>	<b>35</b>
4.1. Los instrumentos de la puesta en agenda.....	35
4.2. Los instrumentos de la formulación de políticas .....	36
<b>Conclusiones .....</b>	<b>41</b>
<b>Recomendaciones .....</b>	<b>45</b>
<b>Referencias .....</b>	<b>50</b>

## **Lista de ilustraciones**

### **Tablas**

Tabla 2.1. Evolución de las compras públicas y su relación con el PGE y el PIB (2017-2023) .....	13
Tabla 2.2. Índice de percepción de la corrupción – puntaje de Ecuador (2017 – 2023) .....	16
Tabla 3.1. Montos asignados de los cooperantes al Estado ecuatoriano (2021-2023). .....	21
Tabla 3.2. Presupuesto codificado del programa “Transparencia en el Sistema Nacional de Contratación Pública” en millones de dólares (2018-2023).....	30
Tabla 3.3. Presupuesto ejecutado por el SERCOP en 2021 .....	31
Tabla 3.4. Presupuesto ejecutado por el SERCOP en 2022 .....	31

## **Lista de abreviaturas y siglas**

<b>AGA</b>	Alianza para el Gobierno Abierto
<b>CEICCE</b>	Comisión de Expertos Internacionales de Lucha contra la Corrupción en Ecuador
<b>CPCCS</b>	Consejo de Participación Ciudadana y Control Social
<b>ENA</b>	Estrategia Nacional Anticorrupción
<b>ENICOP</b>	Estrategia Nacional de Integridad en la Contratación Pública
<b>FCD</b>	Fundación Ciudadanía y Desarrollo
<b>FTCS</b>	Función de Transparencia y Control Social
<b>IRM</b>	Independent Reporting Mechanism
<b>LORCIPMA</b>	Ley Orgánica Reformativa del Código Integral Penal en Materia Anticorrupción
<b>LOSNCP</b>	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
<b>LOTAIP</b>	Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<b>MEF</b>	Ministerio de Economía y Finanzas
<b>MINTEL</b>	Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>OGP</b>	Open Government Partnership
<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio
<b>PAGA</b>	Plan de Acción de Gobierno Abierto
<b>PAI</b>	Plan Anual de Inversiones
<b>PGE</b>	Presupuesto General del Estado
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>REAL</b>	Red Anticorrupción Latinoamericana
<b>SERCOP</b>	Servicio Nacional de Contratación Pública
<b>UNODC</b>	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
<b>USAID</b>	United States Agency for International Development / Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina**

Yo, Diego Fernando Aguirre Andrade, autor de la tesina titulada “La Política de Transparencia en las Compras Públicas en Ecuador (2017-2023)” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia Creative Commons 3.0 Ecuador (CC BY-NC-ND 3.0 EC), para que esta universidad la publique en su repositorio institucional, siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, septiembre de 2024



---

Firma

Diego Fernando Aguirre Andrade

## **Resumen**

La contratación pública es una actividad gubernamental que dinamiza la economía de un país y facilita el alcance de metas y objetivos establecidos por un gobierno. Sus ventajas y características la constituyen en un área de política vulnerable y sensible frente a malas prácticas y de actos de corrupción. En Ecuador, el Estado ha realizado esfuerzos significativos para impulsar la transparencia en este sector con la finalidad de incentivar la rendición de cuentas y combatir a la corrupción, pero estos esfuerzos han resultado ser insuficientes. El documento analiza el diseño de la política de transparencia en la contratación pública en el periodo 2017-2023. El presente trabajo utiliza el marco analítico del diseño de políticas públicas y los recursos NATO como evidencia para analizar a la política en dos entidades fundamentales de la toma de decisión: la puesta en agenda y la formulación de la política.

El estudio adopta una metodología principalmente cualitativa, basándose en el análisis documental de la información y el análisis de los datos proporcionados por fuentes gubernamentales y no gubernamentales. Como principal hallazgo, el análisis de la política de transparencia en la contratación pública sugiere que los instrumentos de política funcionan de manera aislada y no existe una plena congruencia en su adopción. Aquello incide directamente en la reducción de la credibilidad en la gestión pública de las instituciones y en su capacidad para combatir la corrupción y transparentar los procesos de compra pública.

## **Introducción**

La contratación pública es un área transversal a todos los sectores de políticas públicas. La práctica contractual misma del Estado se constituye como un instrumento de política. La contratación pública ya no es vista como una función administrativa y burocrática del Estado, sino como un objetivo estratégico del Estado que forma parte de la gestión de los recursos fiscales y como un medio para alcanzar los objetivos del gobierno en materia económica (Sánchez 2013, 321-322).

Al ser una parte integral y sensible de la actividad económica de un Estado, la contratación pública está sujeta a vulneraciones y riesgos de corrupción, lo cual más allá de generar pérdidas económicas para el Estado, mina la confianza pública en las instituciones y erosiona la institucionalidad del aparataje estatal.

En el caso ecuatoriano, la corrupción en la contratación pública es un fenómeno que ha permeado la fortaleza institucional del Estado, afectado a la confianza ciudadana en las entidades y ha generado perjuicios económicos. Los datos elaborados por índices nacionales e internacionales revelan una situación preocupante respecto a la percepción de la confiabilidad en los políticos, la transparencia en la contratación pública y la capacidad del Estado para combatir la corrupción.

Más allá de los análisis jurídicos y normativos que se efectúan a la contratación pública, resulta sustancial analizar a profundidad el diseño de la política de transparencia enfocada en el sector de las compras públicas para conocer cuáles han sido los avances, aciertos y errores del Estado para lograr publicar información y liberar todos los datos posibles en aras de establecer un ecosistema de transparencia en la gestión pública de las entidades.

En el periodo 2017-2023, el Estado ecuatoriano diseñó una política de transparencia en la contratación pública a partir de la posesión como jefe de gobierno de Lenín Moreno, misma que continuó luego de la posesión del gobierno de Guillermo Lasso. Existieron momentos coyunturales críticos que determinaron la direccionalidad de la política como lo fue el escándalo internacional de corrupción de la empresa Odebrecht con las entidades de los países de América Latina o la pandemia del Covid-19.

La corrupción en la contratación abarcó los distintos sectores de política, lo cual estuvo sujeto a controles ejecutados por la Fiscalía. Numerosos casos se han presentado a lo largo del periodo 2017-2023, varios de ellos asociados a delitos contra la eficiencia a la administración pública. En esta temporalidad, se presentaron casos representativos como: caso encuentro,

caso pruebas PCR Quito, caso reconstrucción de Manabí, caso Hospital de Pedernales o caso Daniel S. (Fiscalía General del Estado s.f.).

El presente documento analiza la política a través del planteamiento de la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué la corrupción continúa siendo un problema persistente en la contratación pública de Ecuador a pesar de las acciones de transparencia diseñadas en el período 2017-2023?

La metodología de investigación del trabajo para la recolección y procesamiento de los datos es principalmente cualitativa, aunque también se presentan datos cuantitativos como evidencia complementaria y útil. Se realiza el estudio a través del análisis de la información de documentos físicos e informáticos, provenientes de fuentes gubernamentales y no gubernamentales. No se consideró la realización de entrevistas o encuestas, dado a que este estudio es estrictamente de revisión documental tanto informática como física.

La metodología se centrará en la recopilación de datos provenientes de fuentes gubernamentales como el Servicio Nacional de Contratación Pública, Ministerio de Economía y Finanzas o la Secretaría Nacional de Planificación. Los datos que se recogerán de los sitios provienen en estricto sentido de documentos publicados por las instituciones, páginas web que reflejan estadísticas, boletines de prensa, comunicados oficiales, entre otros. El objetivo de estos datos es evidenciar el estado y avance del diseño de la política.

Los datos de fuentes gubernamentales serán complementados con datos provenientes de organismos no gubernamentales. Se recogerá información de fundaciones y organismos de cooperación internacional que aporten a la discusión del diseño de la política. Los datos provenientes de las ONG, no representarán una evidencia inmediata para el diseño de la política, sino más bien contribuirán a la discusión de la política, la problematización, la coherencia de los instrumentos y cómo se puede mejorar la toma de decisiones.

La investigación se estructura de la siguiente forma: una primera parte dedicada al abordaje teórico y metodológico del marco analítico del diseño de políticas públicas el cual presentará los principales insumos base para el análisis de la política de transparencia en la contratación pública. Un segundo acápite dirigido al planteamiento y profundización del problema de la transparencia en la contratación pública y su implicancia en la credibilidad institucional del Estado junto con la pérdida económica que ocasiona.

El tercer punto presenta y describe los instrumentos de la política de transparencia en la contratación y su ubicación en las entidades de la puesta en agenda y la formulación de la



política. El cuarto apartado analiza la idoneidad, el funcionamiento y la relación de los instrumentos de agenda y formulación para una comprensión más rica de la política. Finalmente, se exponen conclusiones y recomendaciones de política.

## **Capítulo 1. Marco analítico del diseño de políticas públicas**

El diseño es un concepto que ha sido usado cada vez más para describir el proceso de creación de una respuesta de política a problemas de política (Peters 2018). En el campo de las políticas públicas, se ha utilizado frecuentemente el término “diseño de políticas” para la formulación de ideas, conceptos y procesos de investigación diferentes, dando como resultado que el término adquiera un carácter polisémico y que se haga necesario ubicarlo en un marco analítico con la finalidad de categorizar y reducir la complejidad (Hernández-Luis 2019).

El marco analítico facilita la profundización del análisis del diseñador en el proceso del diseño de la política pública y amplía el estudio prestando una especial atención a las diferentes etapas del proceso de políticas mediante la interacción de cuatro elementos: causalidad, instrumentación, evaluación e intervención.

La causalidad se refiere a un proceso en el cual se detecta, explora, diagnostica y define el problema que afecta a un grupo o una población. La instrumentación se refiere a los medios que utilizará el Estado para solventar el problema (Peters 2018). La evaluación normalmente se refiere a mapear los resultados del proceso de políticas en un conjunto de premisas normativas (Hernández-Luis 2019). Finalmente, la intervención hace alusión al desarrollo de estructuras de implementación y entrega de la política.

En este caso, se optará por un enfoque realista del diseño de políticas. Una teoría realista del diseño de políticas se basa en evidencias sobre el mecanismo que explica la relación causal entre un detonante (la adopción de la agenda) y un resultado (el resultado de la política pública) (Fontaine 2019, 126).

Los estudios realistas intentan explicar la implementación de políticas en situaciones reales, por lo que la selección de los instrumentos es esencialmente dependiente del contexto (Fontaine 2019, 123). Por tanto, separar un mecanismo de su contexto tiene poco sentido para el diseño realista de políticas (Fontaine 2019).

La identificación y definición del problema público da lugar a la adopción de los instrumentos de política, por lo que dentro del diseño de políticas no se debe limitar a vincular los problemas públicos con los instrumentos (Leyva et al. 2022, 23).

Los instrumentos de política son los recursos que tiene el Estado para diseñar políticas en aras de atender un problema público. Se constituyen en los medios a través de los cuales el sector público puede intervenir en la economía y sociedad (Peters 2018, 92). Los instrumentos pueden fungir como detectores y efectores (Hood 1986), es decir, detectores en el sentido de

que los instrumentos que hace uso el Estado son recibir y recolectar la información y, efectores en razón de que las instituciones hacen uso de los instrumentos para tener impacto en la sociedad.

Este trabajo se basa en la taxonomía propuesta por Christopher Hood (1986) que clasifica a los instrumentos en: nodalidad, autoridad, tesoro y organización. Los instrumentos de nodalidad son los recursos de conocimiento y de datos disponibles para los gobiernos para incidir en el comportamiento de la sociedad, así como recopilar información para promover sus objetivos y ambiciones (Howlett 2019, 134). En efecto, estos instrumentos también son conocidos como instrumentos de información, puesto que tienen como finalidad recoger datos, generar conocimiento y comunicar las acciones del gobierno en el marco del diseño de una política pública.

Los instrumentos de autoridad son aquellos que son usados por el poder coercitivo del Estado para lograr las metas del gobierno a través del control y la regulación (Howlett 2019, 61). Estos instrumentos se materializan mediante la creación de leyes, resoluciones, acuerdos ministeriales, ordenanzas, entre otros, todo tipo de normativa y documento que sea vinculante y de estricto cumplimiento para las instituciones y para la ciudadanía en general.

Los instrumentos de tesoro se relacionan con los recursos económicos. Estos instrumentos se ejemplifican en la transferencia de recursos a los actores para emprender alguna actividad a través de la provisión de incentivos financieros (Howlett 2019, 80). Asimismo, los instrumentos de tesoro también son usados para recaudar recursos financieros para el Estado y servir de herramienta para llevar a cabo la política.

Los instrumentos de organización tienen relación con la capacidad organizativa y personal del Estado para liderar los procesos de diseño de políticas públicas. Aunque esta capacidad no es exclusiva del Estado, pues se puede materializar la política pública a través de actores externos como agencias de cooperación internacional, organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Los instrumentos de la taxonomía NATO contribuyen a una comprensión y análisis integral del diseño de una política, sin embargo, por muy importantes que sean los instrumentos de política en las políticas públicas, no son de ninguna manera la única consideración, y los instrumentos deben considerarse en un contexto de diseño más amplio (Peters 2018, 90).

En ese sentido, el trabajo se enfocará en el análisis de dos entidades del marco analítico del diseño de políticas, la puesta en agenda y la formulación de políticas. La puesta en agenda

ocurre en el momento en el que el gobierno resalta la necesidad de intervenir en un problema público a través de la adopción de objetivos de política, así como de sus respectivos instrumentos. La formulación de la política ocurre cuando el gobierno adopta instrumentos para cumplir con el desarrollo de la política pública y atender al problema que aqueja a la población objetivo.

## Capítulo 2. La contratación pública y su participación en la economía

La contratación pública, de acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE s.f.), se refiere a la compra por parte de los gobiernos y las empresas estatales de bienes, servicios y obras. Los países miembros de la OCDE gastan el 12% del Producto Interno Bruto (PIB) en compras públicas. La Organización Mundial del Comercio (OMC) señala que la contratación pública representa entre el 10% y 15% del promedio del PIB en una economía (OMC s.f.). En el caso ecuatoriano, las cifras son aún más significativas, pues posee una participación representativa en el Presupuesto General del Estado (PGE). La tabla 2.1. refleja la participación de la contratación pública en el PIB y el PGE en términos porcentuales.

**Tabla 2.1. Evolución de las compras públicas y su relación con el PGE y el PIB (2017-2023)**

<b>Año</b>	<b>Contratación Pública (Millones de dólares)</b>	<b>PIB Nominal (Millones de dólares)</b>	<b>PGE – Inicial (Millones de dólares)</b>	<b>% PIB</b>	<b>% PGE</b>
<b>2017</b>	5.849,4	100.863,13	29.835,09	5,8%	19,61%
<b>2018</b>	7.000,60	109.454,30	34.853,40	6,4%	20,1%
<b>2019</b>	6.066,00	109.134,50	35.529,40	5,56%	17,07%
<b>2020</b>	5.072,47	96.676,54	35.498,42	5,2%	14,3%
<b>2021</b>	5.320,53	105.404,63	32.080,36	5,05%	16,59%
<b>2022</b>	7.698,1	116.009,7	33.899,7	6,6%	22,7%
<b>2023</b>	6.951,9	119.573,3	31.502,9	5,8%	22,1%

Elaborado por el autor a partir del SERCOP (2017-2023).

Las cifras reflejan que la participación de la contratación pública es significativa, tanto en el PGE como en el PIB. Debido a su importancia en aspectos económicos del Estado, la contratación pública también funge como un instrumento de política pública (De La Guerra 2016; González 2016; Pimenta y Rezai 2015) y es un área transversal a todos los sectores de política, por lo que no se exonera de estar sujeta a vulneraciones y malas prácticas que deriven en actos de corrupción.

## **2.1. La corrupción en la contratación pública**

Las compras públicas son un área sensible a la corrupción. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC s.f.) sostiene que las compras públicas es una de las actividades de los gobiernos más propensas a la corrupción. Las causas de la corrupción en las compras públicas se derivan en las siguientes: la participación representativa de la contratación pública en una economía, la complejidad de los procesos que se constituyen en las etapas contractuales y la discrecionalidad en el proceso de diseño de los criterios de evaluación (UNODC s.f.).

Los impactos de la corrupción en la contratación pública se ubican en el ámbito económico (Sánchez 2013). Por un lado, la corrupción en este sector ocasiona pérdidas de los recursos económicos para el Estado. Los montos perjudicados varían en cada país y son identificados y sancionados por entidades de control encargadas de las auditorías y monitoreo de las instituciones. En cuanto a lo político, la corrupción en las compras públicas incide directamente en la credibilidad de las instituciones, pasando desde el mismo proveedor del Estado hasta la ciudadanía en general. La falta de confianza y credibilidad afecta negativamente a todo el clima empresarial y a la voluntad de las empresas para hacer negocios con el gobierno (Sánchez 2013, 315).

El presente apartado se organiza de la siguiente estructura. La primera parte corresponde a un análisis de la contratación pública, su participación en la economía y el abordaje de la corrupción en este sector con datos de fuentes gubernamentales. El segundo espacio está destinado a abordar el problema de la corrupción de las compras públicas con información de fuentes no gubernamentales y, finalmente, se plantea el problema público que la política de transparencia en la contratación pública busca atender.

## **2.2. La corrupción en las compras públicas: casos emblemáticos**

La corrupción en las compras públicas no es un tema reciente, sin embargo, el gobierno identificó como un problema a la transparencia en las compras públicas a partir del apareamiento de distintos casos escandalosos de corrupción que abarcaron a sectores estratégicos en la economía del país, principalmente en empresas públicas.

El caso Petroecuador, de acuerdo con la Red Anticorrupción Latinoamericana (REAL), tuvo origen en: “una investigación publicada por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación en abril de 2016 sobre los denominados Panama Papers” (REAL 2018). El delito ocurrido en este caso fue cohecho y se habría establecido un perjuicio económico al

Estado de USD 25 millones (REAL 2018). De acuerdo con las investigaciones, la repotenciación de la refinería de la ciudad de Esmeraldas, derivó en la contratación de obras por varios millones de dólares. El exministro de hidrocarburos, Carlos Pareja Yanuzzelli, exministro de hidrocarburos y Álex Bravo, exgerente de Petroecuador, desviaron fondos para su beneficio personal, producto de sobornos (REAL 2018, 1).

Entre 2008 y 2018, el caso Synohydro (anteriormente llamado INA Papers) involucró a una investigación en una presunta red de corrupción alrededor del proyecto hidroeléctrico Coca Codo Sinclair. En este caso se habrían pagado: “alrededor de USD 76 millones en coimas aproximadamente el 4% del valor contratado por la obra–, que habrían sido entregadas por Sinohydro, utilizando a terceras personas, a cambio de falsos servicios (..) y canceladas a través de dádivas” (El Telégrafo 2023).

El caso más emblemático es el de Odebrecht. El 21 de diciembre de 2016, el Departamento de Justicia de Los Estados Unidos de Norteamérica reveló que entre el 2001 y 2016, la constructora brasileña Odebrecht pagó millonarios sobornos con dinero en efectivo y a través de transferencias a empresas offshore, utilizando como intermediarios a funcionarios públicos. Al inicio de la investigación, se determinó que, en Ecuador, los sobornos habrían alcanzado los 33,5 millones de dólares para contratos de obras con el Estado (Fiscalía General del Estado s.f.).

Este caso, aunado a otros factores, fungieron como detonantes para poner sobre la agenda del gobierno a la transparencia en la contratación pública como un problema que debe ser atendido desde las distintas instituciones en el ámbito de sus competencias y cumplimiento de la normativa.

El caso Odebrecht fue mencionado en el discurso de posesión presidencial de 2017 por el nuevo presidente Lenín Moreno como un ejemplo para la lucha contra la corrupción y el impulso de la transparencia en las compras públicas. A partir de posesionado el nuevo gobierno en mayo de 2017, el Ejecutivo particularmente declaró a la lucha contra la corrupción como una prioridad en su gestión y adoptó instrumentos que marcarían la agenda.

Este caso sería particularmente llamativo debido a que el exvicepresidente Jorge Glas se vio involucrado, por lo que Moreno le retiró sus funciones más adelante, causando divisiones al interior de la estructura partidista que respaldaba a su gobierno.

### **2.3. El problema de la transparencia en las compras públicas: percepción sobre la transparencia en las compras públicas de actores no gubernamentales**

El Índice de Percepción de la Corrupción realizado por Transparencia Internacional determina que Ecuador es un país que se ubica por debajo de la mitad del puntaje sobre 100. Cabe resaltar que estos datos no son datos finales, sino únicamente se constituyen como datos indicativos que de que el nivel de percepción de los encuestados en las instituciones públicas para combatir la corrupción es bajo.

**Tabla 2.2. Índice de percepción de la corrupción – puntaje de Ecuador (2017 – 2023)**

<b>Año</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>
<b>Puntaje</b>	32/100	34/100	38/100	39/100	36/100	36/100	34/100

Elaborado por el autor a partir de Transparencia Internacional (2017-2024).

Los datos del índice reflejan que existe variabilidad en la percepción dado que, al inicio del gobierno de Moreno, la percepción es la más baja, aunque aumentó hasta 2020, llegada la época de pandemia donde los casos de corrupción en las compras públicas, sobre todo en el sector salud, salpicaron a múltiples entidades contratantes. A partir del 2020, se observa una caída del puntaje debido a numerosos casos que corrupción que afectaron a la eficiencia de la administración pública.

El Barómetro de la Corrupción de Ecuador de 2022, elaborado por la Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Transparencia Internacional, señala que el 93% considera a la corrupción como un problema grande o muy grande, mientras que en el ámbito de la contratación pública, el 61% de las personas consideran que las empresas utilizan dinero o contactos para conseguir contratos con el Estado de forma habitual, es decir, 6 de cada 10 personas creen que esta situación es frecuente (FCD y Transparencia Internacional 2022).

Este tipo de datos junto con la movilización de la opinión pública con respecto al apareamiento de casos emblemáticos como el de Odebrecht, el repunte de casos de corrupción en las compras públicas de la época de la pandemia de Covid-19, dieron como resultado la urgencia de transparentar y estandarizar los datos de la contratación pública a través de una serie de mecanismos e instrumentos que cobraron mayor relevancia con la creación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022) y la voluntad política del gobierno de Lenín Moreno y posteriormente por el gobierno de Guillermo Lasso, en intentar establecer un mejor ecosistema de transparencia en las compras públicas. Esta última



afirmación se pondrá en discusión con el análisis de los datos y los instrumentos de política utilizados por el Estado para el diseño de esta política.

### **Capítulo 3. Análisis del diseño de la política de transparencia en la contratación pública**

En el presente apartado se analiza el diseño de la política de transparencia en la contratación pública de Ecuador. El capítulo describe los instrumentos de la taxonomía NATO correspondientes a la entidad de puesta en agenda y de formulación de políticas.

#### **3.1. La puesta en agenda**

Los instrumentos de agenda corresponden al periodo 2017-2019 en el cual los actores gubernamentales adoptan decisiones y medidas que resaltan la necesidad de atender el problema de la transparencia en las compras públicas.

##### **3.1.1. Instrumentos de nodalidad**

Entre los casos más emblemáticos que involucraron a la contratación pública del Estado y la corrupción se encuentra el caso Odebrecht. Este sería uno de los detonantes para la adopción del objetivo de mejorar la transparencia y el enfrentamiento a la corrupción en la agenda, lo cual se materializa en el discurso de posesión presidencial de Lenín Moreno el 24 de mayo de 2017. En el discurso, el expresidente Moreno manifestó:

Combatiremos la corrupción: la de ahora y la de ayer, y la que podría venir (...). Por eso hemos exigido —a Odebrecht, a la justicia norteamericana, a la justicia brasileña— que nos entreguen la lista completa de los corruptos. (...) La corrupción... es como un cuarto lleno de oscuridad. Para que esta acabe, no hay que sacar la oscuridad, hay que introducirle luz, llenarle de luz. Dar luz a la oscuridad es investigación judicial independiente y transparente. Es sanción y no impunidad. Es contratación pública transparente (Presidencia de la República 2017, 24-25).

Dentro del discurso, el expresidente posicionó a una contratación pública transparente como un tema de prioridad para el gobierno, pues los escándalos de corrupción relacionados a contratos con empresas públicas y entidades contratantes del gobierno predecesor se constituyeron como uno de los factores para el cambio de paradigma en la gestión pública adoptaría el gobierno de Moreno.

Entre los elementos que demuestran el cambio en el proyecto político de Moreno se encuentra la apertura internacional al comercio y el restablecimiento de relaciones bilaterales con líderes de otros países. Esta premisa brinda espacio para la identificación de un nuevo instrumento de información para la agenda: el anuncio de solicitud de integración a la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP). Moreno expuso: “Pedimos ser parte de la “Alianza de Gobierno Abierto (AGA)”, una organización internacional que promueve prácticas de transparencia”

(Presidencia de la República 2018). Este instrumento se constituyó como uno de los primeros pasos para los avances del Estado en materia de transparencia en las compras públicas.

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021, en su objetivo 8 que habla sobre “promover la transparencia y la corresponsabilidad para una nueva ética social” (Secretaría Nacional de Planificación 2017), el gobierno definió a la lucha contra la corrupción como una prioridad, para lo cual estableció líneas de acción y actividades que se elevarían a todas las funciones del Estado en los distintos niveles de gobierno. El gobierno manifestó que:

Desde todas las funciones del Estado se han impulsado leyes y procesos que fomentan la transparencia, mediante herramientas que promueven la participación ciudadana, el acceso a la información y la rendición de cuentas. A pesar de los esfuerzos, es necesario fortalecer estas herramientas para que no exista lugar a la duda sobre la gestión de todas las funciones del Estado en todos sus niveles (Secretaría Nacional de Planificación 2017, 102).

Más allá de las intenciones manifestadas por el expresidente y el gobierno, la institución rectora de la contratación pública en Ecuador, el SERCOP, ya expresó su interés en transparentar la información de los procesos de compra de las entidades. El instrumento de información de la agenda se ubica en una declaración hecha por Silvana Vallejo, exdirectora general del SERCOP. Vallejo afirmó: “La AGA creó un marco. Nuestro interés en tener datos abiertos ya lo teníamos en desarrollo y en práctica” (Colmán 2020, párr. 39).

Estos instrumentos denotan que existe una intencionalidad de los actores gubernamentales en promover la transparencia desde distintos ámbitos. Uno de sus ejes prioritarios ha sido el de la contratación pública y para cumplir con los objetivos propuestos, los actores adoptarían una serie de instrumentos que buscaban fomentar mayor acceso a la información y el control social sobre la gestión pública de las instituciones.

### **3.1.2. Instrumentos de autoridad**

En el gobierno de Moreno, la bandera de la promoción e impulso de la transparencia en la gestión pública se materializó en los instrumentos de autoridad. Un primer instrumento es el Decreto Ejecutivo 21 suscrito el 5 de junio de 2017, en el cual Lenín Moreno declara como política prioritaria de gobierno el fortalecimiento de la transparencia de las políticas públicas y la lucha contra la corrupción en todas sus formas (art. 1).

El segundo instrumento se adopta en septiembre de 2018, dado que Lenín Moreno vetó totalmente al Proyecto de Ley Orgánica de Lucha Contra la Corrupción, aprobado por la Asamblea Nacional. El proyecto se aprobó con 107 votos a favor y contenía reformas a las

leyes que regulan el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, la Función Legislativa, la de Prevención de Lavado de Activos, la del Servicio Nacional de Contratación Pública y el Código de la Democracia (Observatorio de Derechos y Justicia 2021). La exasambleísta Encarnación Duchi sostuvo que entre los elementos que se reformaban en las leyes se encuentran la eliminación del informe previo de Contraloría previo a la acción penal. En resumen, Duchi señaló:

La ley aprobada por la Asamblea Nacional reformaba el Código Orgánico Integral Penal, la Ley de Servicio Público, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, la Ley Orgánica de Contratación Pública, entre otras, eliminando el informe previo de la contraloría para el ejercicio de la acción penal, disponiendo el término de 15 días para que se emitan los informes con indicios de responsabilidad, quitando el filtro para que los asambleístas podamos pedir información directamente a los funcionarios públicos sobre su accionar, la aplicación del comiso anticipado y otras estrategias constaban en la ley vetada (Duchi 2018, párr. 1).

Por otro lado, en abril de 2021, la Comisión Especializada Permanente del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control de la Asamblea Nacional presentó un informe para segundo debate para la discusión y aprobación del Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en el cual, dentro de la exposición de motivos, se mencionó que los procesos de régimen común deben ser más competitivos, evitando el direccionamiento en la fase precontractual, y teniendo fases preparatorias y de ejecución contractual muy claras que faciliten el cumplimiento de los contratos a cabalidad (Asamblea Nacional 2021).

El informe señala que: “La claridad en las fases de la contratación permitirá un mejor control de acciones (...) y menos discrecional; y además brindará mayor seguridad jurídica con el fin de consolidar el cumplimiento de principios como el de eficiencia, transparencia y concurrencia” (Asamblea Nacional 2021). La intencionalidad del Legislativo era optimizar la utilización del régimen especial para todas las instituciones del Estado con el objetivo de permitir mayor concurrencia y transparencia en la contratación pública (Asamblea Nacional 2021).

Estos instrumentos de autoridad denotan el interés de los actores en mejorar el sistema de compras públicas a través del fortalecimiento y optimización del desarrollo de las modalidades de contratación, aunque no amplían su alcance a otros elementos de interés como el aprovechamiento de las tecnologías de la información o la participación de actores relevantes que forman parte de la política.

### 3.1.3. Instrumentos de tesoro

El Plan Anual de Inversiones de 2019 de la Presidencia contempló un presupuesto de USD 9.635.515,41. Del total de los 9 millones, apenas el 0,012% se destinó a la Subsecretaría General Anticorrupción con un monto total de USD 112.000, los cuales 100.000 provenían de préstamos externos de organismos multilaterales, mientras que 12.000 procedieron de los recursos fiscales del Estado (Presidencia de la República 2019). Estos recursos se habrían destinado para el desarrollo de consultorías, asesorías, investigación y actividades que contribuyan al cumplimiento del objetivo 7 del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021<sup>1</sup>.

Con respecto a los planes anuales de inversión de la Presidencia de los años previos y posteriores no se ha obtenido información que se relacione con los objetivos del gobierno en su lucha contra la corrupción y, sobre todo, en mejorar la transparencia en la contratación pública.

La lucha contra la corrupción y fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública se ha observado mayor incidencia de los organismos de cooperación internacional, pues el financiamiento de las instituciones estatales se ha manejado por medio de proyectos y programas, los cuales son subvencionados por las agencias de cooperación internacional. En ese sentido, el registro de los montos asignados al Estado por parte de actores internacionales se resume en la tabla 3<sup>2</sup>.

**Tabla 3.1. Montos asignados de los cooperantes al Estado ecuatoriano (2021-2023).**

Año	Cooperante	Proyecto	Objetivo	Monto
2021	Corporación Andina de Fomento - CAF	Datos abiertos para prevenir la corrupción en Ecuador	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Conocer el estado actual de apertura de las bases de datos en relación con la temática, considerando el contexto ecuatoriano en aspectos legales, políticos, técnicos y procedimentales.</li><li>2. Establecer el plan de acción para la apertura de datos con un modelo de gobernanza, gestión de datos y apoyo técnico.</li><li>3. Contar con la publicación de datos y desplegar acciones para promover su utilización.</li><li>4. Emitir y comunicar el informe de la implementación de la guía de la ODC correspondiente a la primera fase.</li></ol>	\$84.000,00

<sup>1</sup> El objetivo se denominó: “Objetivo 7: Incentivar una sociedad participativa, con un Estado cercano al servicio de la ciudadanía” (Secretaría Nacional de Planificación 2017).

<sup>2</sup> No existen datos en formatos abiertos que evidencien el apoyo financiero internacional al Estado en el periodo 2017-2020.

	Corporación Andina de Fomento - CAF	Implementación de la guía de apertura de datos anticorrupción de la carta internacional de datos abiertos	Implementar la guía de apertura de datos anticorrupción de la carta internacional de datos abiertos (ODC), de acuerdo a lo establecido en los términos de referencia emitidos por la Subsecretaría de Gobierno Electrónico y Registro Civil del Ministerio de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (MINTEL) en el Ecuador.	\$84.000,00
	Agencia Alemana de Cooperación Técnica	Línea de acción "mejora de los datos abiertos en Ecuador"	Incrementar la disponibilidad de datos abiertos que se generan en las entidades que conforman la administración pública central, tanto en cantidad como en calidad, mediante el fortalecimiento de capacidades de los funcionarios responsables, el rediseño del portal de datos abiertos, el seguimiento a la política y guía de datos abiertos y la coordinación de actividades para fomentar el uso de datos abiertos que involucre a diversos sectores de la sociedad para construir soluciones que aporten a problemáticas sociales identificadas como por ejemplo la corrupción.	Información no registrada por el cooperante
2022	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo - BMZ	Ecuador sincero: prevención de la corrupción, transparencia y participación ciudadana - sincero	Crear las condiciones habilitantes para prevenir la corrupción de conformidad con estándares e iniciativas internacionales.	\$6.600.000,00
	National Endowment for Democracy - NED	Uso de los datos abiertos para incrementar la transparencia y combatir la corrupción	Promover la apertura de los datos gubernamentales y fortalecer la transparencia en entidades públicas nacionales y locales	\$118.560,00
2023	Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo - BMZ	Ecuador sincero: prevención de la corrupción, transparencia y participación ciudadana - sincero	Crear las condiciones habilitantes para prevenir la corrupción de conformidad con estándares e iniciativas internacionales.	\$6.600.000,00
	Corporación Andina de Fomento - CAF	Acompañamiento de CAF al Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) en la aplicación de técnicas de analítica de redes para fortalecer el control de la	Fortalecer el control de la contratación pública que realiza el SERCOP a través de la aplicación de técnicas de analítica de redes que faciliten la detección de riesgos de corrupción, irregularidades e ineficiencias en el Sistema Nacional de Contratación Pública que contribuyan a lograr compras públicas eficientes, transparentes y de calidad.	\$88.400,00

		contratación pública		
--	--	----------------------	--	--

Elaborado por el autor a partir del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana (2021-2023).

Los montos asignados por los organismos multilaterales al Estado evidencian que existe un interés significativo de la comunidad internacional en apoyar a Ecuador en su lucha contra la corrupción, fortalecimiento y, con especial énfasis, en la promoción del uso y reutilización de los datos abiertos. Los actores ejecutores de estos proyectos son principalmente el MINTEL, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales y el SERCOP, en el caso del proyecto en la aplicación de técnicas de analítica de redes para fortalecer el control de la contratación pública.

Si bien no existen datos cuantitativos que registran el apoyo de las agencias de cooperación internacional al Estado en su lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia en el periodo 2017-2020, se infiere que el apoyo financiero internacional también pudo provenir con la cocreación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2021). En este plan participaron actores externos como el Banco Interamericano de Desarrollo, Banco de Desarrollo de América Latina, Counterpart International, Cooperación Alemana GIZ, Open Contracting Partnership y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (Gobierno Abierto Ecuador 2019, 6-7).

#### **3.1.4. Instrumentos de organización**

La bandera del gobierno de Moreno fue la lucha contra la corrupción, por lo que la conflictividad política del expresidente con los líderes del partido de Alianza País se agudizó aún más al observar la clara posición del gobierno en su intencionalidad de realizar actividades que prevengan y mitiguen la corrupción en todos los ámbitos, incluido el de la contratación pública. En mayo de 2019, mediante suscripción del Decreto Ejecutivo 731, Lenín Moreno creó la Comisión de Expertos Internacionales de Lucha contra la Corrupción en Ecuador (Ceicce). Este cuerpo creado por el gobierno tuvo como objetivos: “asesorar y fortalecer a las instituciones del Estado ecuatoriano encargadas de prevenir, investigar y sancionar los actos de corrupción; (...) así como de la recuperación de recursos producto de estos actos; mediante propuestas normativas y políticas públicas” (Presidencia de la República s.f.).

En declaraciones públicas, Lenín Moreno precisó que para la creación de la comisión internacional anticorrupción se inicien “reuniones con Naciones Unidas, OEA, Transparencia Internacional, BID y cuerpo diplomático para poder implementar esta iniciativa de forma inmediata” (Primicias 2022). Esta comisión no habría logrado el alcance deseado, pues nunca pudo ejercer las funciones establecidas debido a la falta de un estatuto que avale legalmente su institucionalidad.

Por otro lado, mediante el Decreto Ejecutivo 21, Lenín Moreno dispuso la creación del “Frente de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción” con la participación de la sociedad civil y el Estado (art. 2). Este Frente tuvo como principales atribuciones: proponer al presidente estrategias y mecanismos de prevención de la corrupción en el sector público y privado y presentar propuestas de políticas y normas para la transparencia y lucha contra la corrupción (art. 4). Pese a la creación del Frente, este cuerpo se disolvió en octubre de 2017, pues no habría contado ni con presupuesto, ni con un espacio para la difusión de actividades. Finalmente, el Frente entregó un informe de recomendaciones que no se publicó ni se tradujo en una estrategia clara con plazos e instituciones responsables (Grupo Faro 2018).

### **3.2. Formulación de políticas**

Los instrumentos de la formulación adoptados por los actores gubernamentales corresponden al periodo 2018-2023. En este periodo, se visualizan ejemplos llamativos de cómo el Estado ha intervenido en el problema a través de los instrumentos de política.

#### **3.2.1. Instrumentos de nodalidad**

Los instrumentos de información de esta entidad se clasifican en dos grandes tipos: planes de acción y estrategias nacionales. Con respecto a los planes y estrategias nacionales, a partir de que Ecuador ingresa a la Alianza para el Gobierno Abierto el 18 de julio de 2018, las diferentes instituciones cocrean planes de acción y estrategias nacionales con la finalidad de fortalecer la transparencia en los procesos de contratación pública. En ese sentido, se desglosan cuatro potenciales instrumentos de información:

- Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022)
- Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto (2022-2024)
- Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción (2019-2023)
- Estrategia Nacional Anticorrupción (ENA) (2022-2025)



Los compromisos de los planes de gobierno abierto fueron impulsados por el SERCOP (entidad responsable de la implementación del compromiso) y organizaciones de la sociedad civil (contrapartes), con el apoyo de Gobierno Abierto Ecuador y del financiamiento internacional. Los planes de gobierno abierto son el ejemplo donde más se observan avances en cuanto a la transparencia en las compras públicas.

El Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) (2019-2021), por su lado, aborda una parte de la problemática de la transparencia en la contratación pública mencionando que, en una medición realizada de enero a junio del 2019, el 39.2% de los procedimientos de contratación tuvieron la participación de un solo proveedor, mientras que 60.8% cuentan con la participación de por lo menos 2 proveedores (Gobierno Abierto Ecuador 2020, 43). Es decir, existía una concurrencia mínima de los oferentes para participar en los procesos de contratación pública. Aquello se debe a un déficit de transparencia en las compras públicas, por lo que se sostuvo que existe una: “falta de transparencia en la información de contratación pública” (Gobierno Abierto Ecuador 2020, 43).

Esto dio paso a una de las primeras acciones para poner en marcha la política de transparencia en las compras públicas: la creación de una plataforma de información abierta de la contratación pública. En este contexto, se observa que la transparencia en la contratación pública ya se encuentra en la agenda del gobierno y en la entidad de la formulación de la política, sin embargo, la llegada de la pandemia complejizó el escenario del desarrollo de los compromisos del primer PAGA y condicionó a que los hitos del compromiso se desarrollen de forma adelantada.

Un informe del Independent Reporting Mechanism (IRM) del Open Government Partnership (OGP) reveló que la pandemia del Covid-19 y el aumento de casos de corrupción en el periodo de emergencia, sentaron la necesidad de publicar información sobre las contrataciones realizadas por las entidades para enfrentar la crisis sanitaria, dando como resultado el primer lanzamiento de una herramienta de información abierta de los datos de la contratación pública, se trataba de la plataforma de compras por emergencia, presentada en mayo de 2020 (OGP 2023). Finalmente, la versión final “Contrataciones Abiertas Ecuador OCDS” se lanzó el 15 de diciembre de 2021 (SERCOP s.f.) y se constituyó como un nuevo instrumento de nodalidad para la política de transparencia.

Posteriormente, la adopción de los instrumentos de información aumentó a través de la creación de campañas comunicacionales en redes sociales con los hashtags

#ComprasPúblicasTransparentes (2019-2020), #CompraPúblicaParaTodos y #ContratacionesAbiertasEc (2021). Estas campañas tendrían como propósito: “incrementar la difusión y el posicionamiento del SERCOP en las redes sociales” (SERCOP 2019, 2020). Del mismo modo, la realización de los contenidos comunicacionales se dirigió a comunicar la importancia de la nueva herramienta Contrataciones Abiertas Ecuador (SERCOP 2021).

La experiencia del primer PAGA dio paso al establecimiento de recomendaciones por parte del IRM de OGP en el cual se enfatiza la necesidad de vincular con la plataforma “Contratación Pública en Cifras” y amplificar el alcance de Contrataciones Abiertas Ecuador a otros sectores como los jóvenes, comunidades indígenas y afrodescendientes, con especial atención en los actores que trabajan en territorio (OGP 2023).

Posteriormente al primer PAGA, la creación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022) contempló la importancia de trabajar en territorio con actores estatales, no estatales y ciudadanía en general para la construcción colaborativa de la Estrategia Nacional de Integridad en la Contratación Pública (ENICOP)<sup>3</sup>.

El compromiso de la ENICOP gestó la creación de nuevos instrumentos de información como lo fue el informe de levantamiento de necesidades de capacitación a funcionarios del SERCOP y la Encuesta Nacional de Integridad en la Contratación Pública.

Por un lado, el informe fue elaborado por el mismo SERCOP y entre sus hallazgos se encontró que el 86,7% de los funcionarios encuestados no forman parte del equipo de datos abiertos (SERCOP 2023), por lo que existe un amplio desconocimiento del equipo de SERCOP sobre el uso y manejo de la plataforma. Por otro lado, la encuesta fue realizada a entidades contratantes y proveedores del Estado con la finalidad de definir las líneas prioritarias de acción para instaurar una política de integridad en la contratación pública. La encuesta fue dirigida por el SERCOP y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) y se abarcaron distintas temáticas, entre ellas, la idoneidad de la información que brinda SERCOP sobre los procesos de contratación pública, la transparencia de los procesos, la capacidad regulatoria de SERCOP, entre otros.

Si bien existen instrumentos valiosos que caben dentro de los PAGA, se presentan otros instrumentos que poseen su grado de relevancia en la política como lo son: el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción (2019-2023) y la ENA (2022-2025),

---

<sup>3</sup> La ENICOP, como compromiso 11 del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador, busca contribuir al mejoramiento del Sistema de Contratación Pública y fortalecer la integridad en las compras públicas a través de la participación y colaboración multisectorial (Gobierno Abierto Ecuador 2023).

construidos por la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) y la Secretaría de Política Pública Anticorrupción de la Presidencia, respectivamente. Este plan de la FTCS abarca a la transparencia en las compras públicas como un eje transversal a la implementación de un plan de integridad y lucha contra la corrupción.

El alcance del Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción abarca únicamente a las instituciones que conforman a la FTCS, no se contempla a SERCOP como actor participante en el diseño de este plan. Las principales características de este documento en cuanto a la contratación pública se sitúan en el establecimiento de dos hitos: la elaboración de proyectos de reformas a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) en consonancia con otras normativas relacionadas a la transparencia como la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) y la creación de un Observatorio Ciudadano de transparencia en las compras públicas, impulsado principalmente por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS).

La ENA, por su parte, establece lineamientos y líneas de acción para el fortalecimiento de la transparencia en las compras públicas. Estas propuestas se clasifican en tres secciones:

- **Revisión de la normativa priorizada:** Debe existir una revisión de la pertinencia de la normativa junto con la coyuntura que incide en la contratación pública, por lo que se propone derogar y/actualizar los cuerpos normativos con la finalidad de evitar riesgos de corrupción (Presidencia de la República 2022).
- **Coordinación Interinstitucional:** Establecer un sistema de gobernanza entre el SERCOP, Empresa Coordinadora de Empresas Públicas (EMCO EP), Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), Contraloría General del Estado; CPCCS y la cooperación internacional<sup>4</sup>, con la finalidad de monitorear las acciones implementadas para promover la integridad en los procesos de contratación pública (Presidencia 2022).
- **Acompañamiento a la contratación pública de primer nivel:** Generar programas anticorrupción con la ayuda del financiamiento internacional por parte de las agencias de cooperación.

Como tal, las propuestas de la ENA se encaminan a mitigar los riesgos de corrupción en las compras públicas, mientras que el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la

---

<sup>4</sup> La Secretaría no define qué agencia de cooperación internacional podría participar como actor articulador.

Corrupción de la FTCS dirige su atención a promover la participación ciudadana. Cabe mencionar que ambos documentos resaltan la necesidad de revisar y reevaluar la normativa de la contratación pública.

Existen otros instrumentos de información que son ajenos a la gestión de SERCOP y estas instituciones, como la encuesta para identificar brechas de corrupción y mejoras en la transparencia de los procesos de contratación, realizada por la firma IPSOS Colombia y el Center For International Private Enterprise (CIPE) en 2022<sup>5</sup> y el estudio de mercado “Sistema Nacional de Contratación Pública” Versión Pública de 2022, elaborado por la Superintendencia de Competencia Económica.

La encuesta realizada por parte del sector privado fungió como un instrumento de información base para la ratificación en continuar con el primer PAGA y dar paso a la firma del Pacto Nacional por la Integridad en la Contratación Pública. La encuesta realizada por la SCE no fue acogida por SERCOP en el curso de la política, pero permite visualizar el estado de la percepción de los actores con respecto a la transparencia en las compras públicas.

Todos estos instrumentos de información se constituyen en su mayoría como instrumentos detectores que producen datos y conocimiento para el diseño de la política y, por otro lado, instrumentos efectores, a través de las campañas comunicacionales y la creación de las plataformas digitales con el fin de generar impacto en la sociedad.

### **3.2.2. Instrumentos de autoridad**

Las leyes y normativa que rige a la contratación pública también han generado avances. En el primer nivel de jerarquía, la LOSNCP establece la necesidad de transparentar los procesos de contratación pública, pues uno de los principios de la ley es el de transparencia y publicidad<sup>6</sup>. SERCOP y todas las instituciones sujetas a esta ley deben garantizar la transparencia, evitar la discrecionalidad y optimizar la calidad el gasto público<sup>7</sup>.

El Reglamento General de la LOSNCP, actualizado en 2022, profundiza más los aspectos relacionados con la transparencia en la contratación pública, debido a que se destina un capítulo propio para este objetivo. Se establece la obligatoriedad de contar con información consolidada sobre los procedimientos precontractuales más empleados, el monto del

---

<sup>5</sup> Este instrumento serviría de base para la firma del Pacto Nacional de Integridad en la Contratación Pública, firmado por SERCOP y la Vicepresidencia.

<sup>6</sup> Artículo 4 de la LOSNCP.

<sup>7</sup> Artículo 9, incisos 3 y 10, LOSNCP.

presupuesto destinado, su vinculación con los objetivos de desarrollo sostenible, entre otros<sup>8</sup>. Esta información debe ser publicada en las herramientas digitales que maneja SERCOP.

El Reglamento también señala la obligatoriedad de indicar el beneficiario final en los procesos de contratación pública. Esta información debe ser de carácter pública y se presenta como un requisito habilitante para participar en los procesos de compra. Este cuerpo normativo señala que en caso de presentarse inconsistencias entre lo declarado y el beneficiario final comprobado efectivamente como parte de las acciones de control gubernamental<sup>9</sup>, se procederá con la suspensión del proveedor del Registro Único de Proveedores por un lapso de 60 a 180 días y la solicitud de documentos que justifiquen los hechos y adjunten la documentación probatoria<sup>10</sup>. El Reglamento no contempla sanciones coercitivas en el ámbito penal, sin embargo, señala que las sanciones contempladas en la normativa de la contratación pública se las realiza sin perjuicio de que existan otro tipo de sanciones por parte de otras entidades de control (art. 56).

Por otro lado, la Normativa Secundaria de la Contratación Pública expedida por el SERCOP el 3 de agosto de 2023 a través de la Resolución Nro. R.E-SERCOP-2023-0134, indica el procedimiento a seguir para la publicación del beneficiario final del proceso de contratación a través de una declaración documentada y firmada (art. 35). Este cuerpo normativo también señala que se puede declarar la reserva de información siempre y cuando la entidad contratante se apegue a las normas de la LOTAIP. En este caso, la entidad contratante publicará como información relevante solo aquellos documentos que no expongan las características del blindaje y el documento por el cual se declaró la reserva de la información (art. 308)<sup>11</sup>.

Existen otras normativas complementarias como la LOTAIP, la Ley Orgánica Reformatoria del Código Integral Penal en Materia Anticorrupción (LORCIPMA) y la Constitución de la República. La LOTAIP reformada en febrero de 2023 señala en su artículo 19 sobre Transparencia Activa, la obligatoriedad de publicar toda la información detallada de los procesos de contratación, junto con la información de las empresas<sup>12</sup> y personas jurídicas que

---

<sup>8</sup> Artículo 356 del Reglamento.

<sup>9</sup> Artículo 56 del Reglamento.

<sup>10</sup> Artículos 107 y 108 de la LOSNCP.

<sup>11</sup> Estos artículos corresponden únicamente a las instituciones que conforman el sector de seguridad, por lo que la compra de bienes o servicios que correspondan a este ámbito, pueden reservar cierta información.

<sup>12</sup> El inciso 8 del artículo 19 de la LOTAIP señala la obligatoriedad de publicar: “Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la

han incumplido con la entidad contratante, junto con el número de contrato y el monto<sup>13</sup>. La LORCIPMA, publicada en el Registro Oficial en febrero de 2021, establece las sanciones penales que ocurren en la contratación pública como, por ejemplo, sobrepagos, tráfico de influencias, corrupción en el sector privado, entre otros. Por otro lado, la Constitución señala que las compras públicas se deben cumplir con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social<sup>14</sup>.

Se observa que existen suficientes instrumentos normativos, por lo que es necesario analizar si en la práctica los preceptos de los cuerpos legales se están cumpliendo y las directrices de los documentos vinculantes están siendo desarrollados a cabalidad. La correcta aplicación de estos instrumentos es vital para garantizar la transparencia en la contratación pública. Sin embargo, también es necesario evaluar si la normativa está siendo correctamente formulada, pues es posible que existan elementos y datos que necesitan ser transparentados y que la normativa no los contempla.

### 3.2.3. Instrumentos de tesoro

Sorprendentemente, los instrumentos de tesoro son los que se han identificado en menor medida. Existen dos principales fuentes de financiamiento del Estado para la política de transparencia en las compras públicas: financiamiento de agencias de cooperación internacional para el desarrollo de los compromisos de los planes de acción de gobierno abierto<sup>15</sup> y el presupuesto asignado a SERCOP, por parte del MEF, para el desarrollo del programa “Transparencia en el Sistema Nacional de Contratación Pública”. La siguiente tabla presenta el presupuesto codificado para el periodo 2018-2023.

**Tabla 3.2. Presupuesto codificado del programa “Transparencia en el Sistema Nacional de Contratación Pública” en millones de dólares (2018-2023)**

<b>Año</b>	<b>Presupuesto</b>
<b>2018</b>	1,096,036.00
<b>2019</b>	147,845.00

---

entidad con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; especificando objetivos, características, montos, proveedores y subcontratos” (art. 19).

<sup>13</sup> Inciso 9 del artículo 19 de la LOTAIP.

<sup>14</sup> Artículo 288 de la Constitución de la República de 2008.

<sup>15</sup> El primer PAGA registra como agencia de cooperación a Counterpart International, mientras que el Segundo PAGA señala a Counterpart International, Cooperación Alemana GIZ y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

<b>2020</b>	No registra
<b>2021</b>	1,678,296.44
<b>2022</b>	1,678,296.44
<b>2023</b>	1,731,998.72

Elaborado por el autor a partir del Ministerio de Economía y Finanzas (2018-2023).

Es llamativo observar que al momento de realizada esta investigación, no existe trazabilidad de la ejecución presupuestaria por parte del SERCOP. Los informes de rendición de cuentas de la entidad no registran cuánto del monto asignado por el MEF se destinaron para este programa y en qué actividades específicamente se invirtió el capital. De hecho, se habría ejecutado el presupuesto en gasto corriente en mayor medida como lo tabla 5.

**Tabla 3.3. Presupuesto ejecutado por el SERCOP en 2021**

<b>Áreas, programas y proyectos</b>	<b>Presupuesto Codificado</b>	<b>Presupuesto Ejecutado</b>	<b>% Ejecución</b>
<b>GASTO CORRIENTE</b>	7.632.110,08	7.621.453,68	99,86%
<b>GASTO DE INVERSION</b>	699.898,13	699.898,13	100,00%
<b>TOTAL</b>	8.332.008,21	8.321.351,81	99,87%

*Fuente:* Servicio Nacional de Contratación Pública (2021).

El primer gráfico revela que existe una exuberante cantidad ejecutada en gasto corriente, aunque no desagrega los datos precisando en qué se ha gastado específicamente. Por otro lado, se observa que existe una mínima cantidad de gasto de inversión, por lo que es complejo conocer en qué se invirtió. El presupuesto ejecutado en 2022 registra un aumento del gasto de inversión.

**Tabla 3.4. Presupuesto ejecutado por el SERCOP en 2022**

<b>Áreas, programas y proyectos</b>	<b>Presupuesto Codificado</b>	<b>Presupuesto Ejecutado</b>	<b>% Ejecución</b>
<b>GASTO CORRIENTE</b>	7.766.028,50	7.741.344,05	99,68%
<b>GASTO DE INVERSION</b>	1.088.765,42	1.087.768,28	99,91%
<b>TOTAL</b>	8.854.793,92	8.829.112,33	99,71%

*Fuente:* Servicio Nacional de Contratación Pública (2022).

En 2022, se observa que existió mayor gasto inversión en comparación al 2021, pero continúa siendo bajo en comparación al gasto corriente. En 2023, el presupuesto codificado para gastos de inversión alcanzó un total \$1.836.859,56, siendo el criterio de egresos en personal para inversión el que mayor presupuesto se destinó con \$1.261.213,06, lo cual reflejó una ejecución presupuestaria del 98,10%, mientras que para los bienes y servicios para inversión se destinó una cantidad de \$575.646,5, ejecutando apenas el 69,21% de estos fondos (SERCOP 2023, 51). Los datos de 2023 no especifican en qué proyecto o actividad se destinaron los recursos económicos para impulsar y promover la transparencia.

Los datos presentados sugieren que la mayoría de las actividades que implementa el SERCOP para la transparencia en las compras públicas, se financian de la cooperación internacional. De hecho, se hace un llamativo énfasis en el apoyo recibido por parte de la cooperación internacional, aunque es difícil conocer el monto asignado a la institución para la ejecución de sus proyectos.

Por otro lado, se ha realizado una búsqueda para conocer el Plan Anual de Inversiones (PAI) del SERCOP para conocer la priorización de sus gastos. No se ha logrado encontrar información sobre el PAI correspondiente al periodo de 2020-2023, pero sí del periodo 2023-2026 en el cual señala que, se prevé realizar una inversión en la compra corporativa de medicamentos y bienes estratégicos en salud para el abastecimiento a nivel nacional de la Red Pública Integral de Salud (RPIS) por un monto de USD 1.200 millones (Secretaría Nacional de Planificación s.f.). Como tal, la transparencia en las compras públicas dentro del PAI no se encuentra como un gasto de prioridad.

Los datos presentados revelan que los instrumentos de tesoros utilizados por SERCOP son limitados, dependen mayormente de la cooperación internacional para el desarrollo de los proyectos de transparencia en las compras públicas, mientras que el presupuesto asignado por el MEF es dirigido al gasto corriente y otro tipo de inversiones que son ajenas al programa de transparencia.

#### **3.2.4. Instrumentos de organización**

En marzo de 2019, mediante Decreto Ejecutivo 665, Lenín Moreno dispuso la creación de la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República. La facultad de la Secretaría sería de proponer directrices para la generación de políticas públicas y acciones que faciliten la denuncia de los actos de corrupción. Posteriormente, en marzo de 2020, mediante Decreto Ejecutivo 1065, eliminó esta Secretaría. La suscripción del decreto se dio después de que la



Fiscalía, la Contraloría y otras instituciones reclamaron por la interferencia de esta institución en las investigaciones penales (Primicias 2020).

Las capacidades institucionales del Estado para llevar a cabo la política de transparencia también se materializaron a través de la creación de departamentos, áreas o direcciones encargadas de liderar programas o proyectos relacionadas con la transparencia en las compras públicas. Por parte del SERCOP, la Dirección de Control Participativo, Dirección de Herramientas de Contratación Pública y la Dirección de Estudios de la Contratación Pública son las encargadas de dirigir los compromisos de gobierno abierto (SERCOP 2021, 2022).

En el marco del segundo PAGA, se articuló la creación del Grupo Núcleo de la ENICOP que tiene a SERCOP como presidente y la Fundación Ciudadanía y Desarrollo (FCD) como copresidente. En este grupo participan representantes del sector público, privado, sociedad civil y academia con la finalidad de establecer un sistema de gobernanza para la cocreación del compromiso bajo un enfoque participativo y colaborativo.

El SERCOP también llevó a cabo procesos de convenios interinstitucionales con otros actores como Open Contracting Partnership y el Observatorio Ciudadano de Transparencia para la Contratación Pública. Estos convenios se realizaron con el objetivo de obtener apoyo técnico en el manejo de los datos a través de los estándares internacionales de publicación y visualización de datos de los procedimientos contrafactuales, así como establecer mecanismos y actividades que permitan fortalecer la transparencia en las compras públicas.

Por otro lado, existe instituciones que se encargan de llevar a cabo sus propios planes y ejes temáticos en el ámbito de sus competencias. En el ámbito de la Función Ejecutiva, se encuentra la Secretaría de Política Pública Anticorrupción con la construcción de la ENA<sup>16</sup>. En la FTCS, se encuentran todas las instituciones que conforman este poder: Contraloría, Defensoría del Pueblo, CPCCS y superintendencias. Son estas instituciones que se encargan de dar forma al Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción.

Otros datos interesantes se hallan en la expedición de los instructivos para la conformación de consejos consultivos por parte del SERCOP. Estos consejos tienen como objetivo “Generar espacios de participación ciudadana para mejorar la práctica, democratización, transparencia y ética en la contratación pública” (SERCOP párr. 4). En ese marco, el SERCOP mediante la

---

<sup>16</sup> Es necesario acotar que, si bien SERCOP pertenece a la Función Ejecutiva, lleva a cabo su propio proceso de transparencia a través de los planes de gobierno abierto. La Secretaría por su parte, realiza el ENA, pero también forma parte del Grupo Núcleo de la ENICOP, aunque no ejerce un rol de autoridad comparado con SERCOP o FCD.

Resolución No. R.I.-SERCOP-2022-0011, expidió un instructivo para la gestión de estos consejos y encargó a las direcciones pertinentes de la institución el cumplimiento y seguimiento de esta disposición.

Por otro lado, para cumplir con el Plan de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción de la FTCS, el CPCCS convocó a la conformación de Observatorio Ciudadano de Transparencia en la Contratación Pública en 2021, pero resultó en un proceso inconcluso<sup>17</sup>. Asimismo, la Contraloría a través del Acuerdo No. 011-CG-2021, creó Dirección Nacional de Contratación Pública, que tiene como finalidad realizar y emitir los informes de pertinencia a las entidades contratantes y analizar, mediante estudios especializados, el sistema de contratación pública.

Los instrumentos de organización presentados sugieren que existen dos coordinaciones aisladas. La primera tiene que ver con el Grupo Núcleo de la ENICOP, pues en este momento se establece un sistema de gobernanza y un modelo de toma de decisiones horizontal con la participación de actores estatales y no estatales, mientras que la FTCS posee su propio plan y línea de acción, lo que implica que no contemplan a otros actores de relevancia como el mismo SERCOP.

---

<sup>17</sup> Este proceso inconcluso puede deberse a la disputa política existente al interior de CPCCS por lograr la presidencia de la entidad por parte de los consejeros.

## **Capítulo 4. Análisis de congruencia entre la puesta en agenda y la formulación de políticas**

Los instrumentos política de transparencia en la contratación pública develan diversos hallazgos que son objetos de análisis. El análisis de los instrumentos se divide por entidad del marco analítico del diseño de políticas públicas: la puesta en agenda y la formulación de políticas.

### **4.1. Los instrumentos de la puesta en agenda**

Se observa que dentro del gobierno de Moreno existe un claro interés en poner sobre la agenda la transparencia de la contratación pública como un objetivo que debe atenderse, sin embargo, la adopción de los instrumentos del gobierno, en su mayoría, no lograron dar avances significativos. Pese a aquello, se evidenció que la política de transparencia en la contratación pública tiene su puesta en agenda a partir del 2017 con las declaraciones del expresidente Moreno junto con la suscripción de decretos ejecutivos, el acercamiento a agencias de cooperación internacional para conseguir financiamiento y la creación de instituciones como la Secretaría Anticorrupción.

Por otro lado, el caso del SERCOP es el más llamativo, debido a que es el actor principal que se ha dedicado a liderar los compromisos de los PAGA, así como la implementación de los instrumentos de política. En un primer momento, el SERCOP se ha encargado de la adopción de los instrumentos para abordar la problemática de la transparencia en las compras públicas y un segundo momento, en el que implementa recursos de información, de finanzas, de autoridad y de organización para el desarrollo de la política.

Las encuestas impulsadas y utilizadas por el SERCOP son instrumentos de información que modificaron la puesta en agenda, modificándola y acotándola aún más. La información, tanto de la Encuesta Nacional de Integridad en la Contratación Pública, como de la Encuesta para identificar brechas de corrupción y mejoras en la transparencia de los procesos de contratación, se utilizó como base para el desarrollo de la ENICOP y la firma del Pacto Nacional de Integridad en la Contratación Pública<sup>18</sup>, respectivamente. Las encuestas se realizaron en el periodo 2021-2022, por lo que los datos recogidos por estos instrumentos se

---

<sup>18</sup> Este pacto es un documento firmado por la Vicepresidencia de la República y el SERCOP para impulsar acciones que fortalezcan la integridad en el ecosistema de las compras públicas, entre ellas, continuar con las actividades planificadas en el segundo PAGA. Como tal, no ha sido considerado como un instrumento de política, pues en el desarrollo de este análisis no se ha evidenciado el impacto y la relevancia comparado a otros instrumentos.

dirigen más a la adopción de instrumentos recientes enmarcados en el compromiso de la ENICOP.

Con respecto a las campañas comunicacionales, se observa que estas se han realizado en el marco del primer plan de acción de gobierno abierto, la construcción del segundo plan de acción de gobierno y por iniciativa propia del mismo SERCOP. Un aspecto a resaltar es que no ha se evidenciado una campaña comunicacional relacionada con la construcción colaborativa de la ENICOP. El compromiso de la ENICOP no solo tiene al SERCOP como actor responsable, sino también al Grupo Núcleo. Una política se diseña, pero también debe comunicarse.

Dentro de los documentos de los PAGA se evidencia el planteamiento del problema, es decir, los datos que presenta el SERCOP para poner sobre la agenda la problemática de la transparencia en la contratación pública; los pasos que realizará para atender al problema<sup>19</sup>; el financiamiento internacional proveniente de organismos de cooperación y la definición de las direcciones, áreas y actores responsables de la intervención. En otras palabras, los PAGA se presentan como un *mix* de instrumentos de los cuales son producto de la adopción de instrumentos de política, pero que también funcionan como catalizadores para el desarrollo de nuevos instrumentos.

Ejemplos de esta última premisa radican en la creación de las nuevas plataformas “Contrataciones Abiertas Ecuador OCDS” y “Contratación Pública en Cifras”, así como el impulso de campañas comunicacionales por parte del SERCOP y la articulación del Grupo Núcleo en el marco de la ENICOP.

#### **4.2. Los instrumentos de la formulación de políticas**

En esta línea, se observa que SERCOP se alinea a dos modelos de tomas de decisión y de formulación de la política: un modelo de arriba hacia abajo (*top-down*) y un modelo de abajo hacia arriba (*bottom-up*). El primer modelo implica un esquema de toma de decisión vertical, orientado a la jerarquía institucional, mientras que el segundo implica el establecimiento de un modelo descentralizado del proceso decisorio. En el modelo *bottom-up* se construyen sistemas de descentralizados de tomas de decisión para el desarrollo de los procesos de políticas.

---

<sup>19</sup> El PAGA es un documento vinculante que el Estado ecuatoriano debe cumplir en el marco de los lineamientos establecidos por Open Government Partnership y en apego al Acuerdo Nro. SGAPG-2023-001 con la que se declara el modelo “Estado Abierto” como política pública.

El modelo *top-down* se ejemplifica en el manejo de las plataformas digitales, de las campañas comunicacionales, el uso del presupuesto institucional asignado por el MEF, la suscripción de resoluciones y la circulación de oficios de carácter vinculante a las instituciones públicas. El modelo *bottom-up* toma forma en el diseño e implementación de los compromisos de los PAGA, debido a que, si bien el responsable de la ejecución de las actividades es SERCOP, existen actores que funcionan como contrapartes como lo es FCD y el Grupo Núcleo de la ENICOP. Este último escenario refleja la existencia de un sistema de gobernanza entre los actores en la que la toma de decisión depende un proceso participativo proveniente de actores estatales y no estatales.

Ahora bien, a pesar de que se evidencia la existencia de instrumentos implementados por SERCOP, cabe analizar si la idoneidad sobre la adopción y el funcionamiento de estos recursos han sido adecuados y suficientes. En primer lugar, se evidencia que los instrumentos de información adoptados por SERCOP se presentan en un contexto de formulación y cumplimiento del compromiso “Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública” del primer PAGA, es decir, se tiene evidencia que existe una problemática que SERCOP aborda sobre la transparencia en las compras públicas en el primer PAGA, pero no ha utilizado otros recursos que podrían haber fortalecido los análisis de identificación del problema público que estén por fuera del marco de este plan.

También existen otros instrumentos que se dificulta evaluar su trazabilidad, es decir, el rastreo e identificación de las fases de la ejecución presupuestaria del programa “Transparencia en el Sistema Nacional de Contratación Pública”. Si bien existe financiamiento por parte de organismos de cooperación internacional, también existe el monto asignado por el MEF del Presupuesto General del Estado para cumplir con las metas y objetivos de la institución. De tal modo que se infiere que la creación de las plataformas de Contrataciones Abiertas y Contratación Pública en Cifras, así como la cocreación de la ENICOP son producto de financiamiento internacional, pero en otros instrumentos no se ha podido conocer en qué ha invertido el SERCOP para fortalecer la transparencia en la contratación pública haciendo uso del presupuesto institucional y, de ser el caso de que se hubiesen adoptado nuevos instrumentos, no se ha comunicado adecuadamente o transparentado la información.

A la fecha de realizado este estudio, el cumplimiento de los compromisos de los PAGA registran un 98% de cumplimiento por parte del compromiso “Plataforma de Información Abierta de Contratación Pública” y un 39% del compromiso “Construcción colaborativa de la Estrategia Nacional de Integridad en la Contratación Pública – ENICOP” (Presidencia de la

República s.f.). Cabe resaltar que la política de transparencia en las compras públicas no debe limitarse únicamente al mero cumplimiento de un compromiso de un plan de acción de gobierno abierto, sino que debe ser un proceso continuo y en constante retroalimentación por parte de la entidad encargada (SERCOP) y por parte de otros actores pueden aportar al debate.

Por otro lado, el Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha Contra la Corrupción fue elaborado por las instituciones que conforman la FTCS, de manera, que la adopción de este instrumento corresponde a un modelo de arriba hacia abajo (*top-down*), de carácter más tecnocrático y vertical. Si bien dentro de este plan se contempla una colaboración con el SERCOP para llevar a cabo los objetivos previstos en la transparencia de la contratación pública, no se observa que este actor haya sido parte del diagnóstico, análisis y planteamiento del problema. Este factor incide directamente en la adopción desde el instrumento, pues es posible que, si el planteamiento del problema dentro del plan es equívoco, la adopción del instrumento para atender a la problemática también lo será.

El plan registra un mínimo de cumplimiento con respecto a la transparencia en las compras públicas. Los informes de rendición de cuentas de las instituciones de la FTCS, incluida la misma FTCS, sostienen que se ha realizado la convocatoria a un Observatorio Ciudadano de Transparencia en la Contratación Pública por parte del CPCCS, pero se infiere que fue un proceso inconcluso. Asimismo, se habrían realizado espacios de socialización para talleres de identificación de necesidades de entidades contratantes para fortalecer los procesos de contratación pública en modalidad de ínfima cuantía (Función de Transparencia y Control Social 2022). La ejecución de estas actividades se desarrolló de forma separada a otros actores de interés que podrían haber aportado significativamente, como el mismo SERCOP o la Fiscalía General del Estado.

El mismo caso ocurre con la Estrategia Nacional Anticorrupción de la Secretaría de Política Pública Anticorrupción. La ENA no evidencia un modelo *bottom-up* para su formulación, aunque ciertamente esto no significa que la estrategia sea errónea, sino que refleja el estilo de diseño del instrumento y la forma en cómo se ejecutarán las actividades.

Cabe mencionar que la ENA posee actividades que no pueden realizarse como la coordinación entre el SERCOP, EMCO EP, MEF, Contraloría General del Estado; CPCCS y la cooperación internacional. En primer lugar, mediante el Decreto Ejecutivo 37 del 28 de noviembre de 2023, se dispuso al presidente del directorio de EMCO EP realizar estudios para la extinción y liquidación de la empresa pública, por lo que esta institución desaparecerá de la

administración pública. En segundo lugar, el SERCOP ya ejecuta procesos en coordinación con la misma Secretaría de Política Pública Anticorrupción, dado que esta institución pertenece al Grupo Núcleo de la ENICOP, aunque no posee poder de veto unilateral, sino que se sujeta a un sistema de gobernanza colaborativa.

Crear un nuevo esquema de coordinación con el SERCOP, podría implicar una duplicidad de la ejecución de estrategias y actividades. Esto debido a que esta institución ya se encuentra impulsando el compromiso de la ENICOP y es posible que actividades que propone la Secretaría, ya estén contempladas en la ENICOP.

Por otro lado, la Secretaría no determina o sugiere el rol que cumpliría cada uno de los actores involucrados. Se interpreta que dado el ámbito de sus competencias en la gestión pública han sido incluidos dentro de esta propuesta de coordinación, sin embargo, es menester reevaluar la idoneidad de la inclusión de algunos actores, así como el descarte de otros.

Ahora bien, la última premisa no debe remitirse a la realización de la ENA, sino que esta observación se amplía al diseño de la política de transparencia en la contratación pública. Los planes, compromisos del PAGA y las estrategias propuestas por algunas instituciones muestran que la adopción de sus instrumentos se los realiza de forma aislada y que dentro del mismo planteamiento del problema para la puesta en agenda y en la etapa de la formulación de la política, no se tiene claro qué aspecto se busca transparentar en las compras públicas o qué datos se pretenden publicar.

Únicamente el SERCOP a través de sus plataformas digitales ha liberado información de los procesos de contratación, pero estos datos todavía son insuficientes para abarcar todos los datos que implica un proceso de contratación como por ejemplo: el nombre del administrador del contrato, el número de reclamos y quejas de los oferentes en un proceso de contratación, el número de denuncias en un proceso de contratación, el número de participación de pequeñas y medianas empresas (PYMES) en procesos de contratación local, el número de procesos adjudicados a proveedores que están liderados por mujeres<sup>20</sup>, proveedores que han incumplido con cláusulas del contrato, entre otros.

En cuanto a los instrumentos de autoridad, estos han tenido avances significativos en esta política, aunque también ha sido el más criticado por los actores, dado que se tienen tres cuerpos legales correspondientes a la contratación pública dos instrumentos normativos

---

<sup>20</sup> Este dato se enmarca en un enfoque de género en la contratación pública.

asociados a la transparencia y control de la corrupción y a la misma Constitución de la República.

Los instrumentos de regulación correspondientes a la contratación pública abordan de manera general y específica los aspectos que se deben transparentar dentro de los procesos de compras públicas, así como las herramientas que deben ser utilizadas para la difusión de información. En otro momento, las normativas asociadas a la transparencia y control de la corrupción establecen lineamientos, elementos detallados que deben ser considerados en la publicación de información y los procesos que pueden ser considerados como objeto de sanción y control.

Se observa que si bien el Reglamento de la LOSNCP y la Normativa Secundaria profundizan algunos elementos que deben transparentarse en los procesos de contratación, así como las herramientas de SERCOP que tienen que ser utilizadas, no existe o existe mínima sintonía con la LOTAIP, pues por un lado los cuerpos legales de la contratación pública mencionan que se deben transparentar beneficiarios finales, pero la LOTAIP también sostiene que hay que publicar información sobre proveedores que han incumplido con la entidad.

En ese sentido, cabe preguntarse si SERCOP y todas las instituciones involucradas en el ecosistema de la contratación pública publican esta información en sus portales web. En lo que refiere a SERCOP, esta información no es transparentada en plataformas como Contrataciones Abiertas OCDS o Contratación Pública en Cifras. Es menester tomar en cuenta que uno de los principales cuestionamientos a la transparencia en las compras públicas de Ecuador se ha dirigido al funcionamiento y arquitectura informática del Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE), de manera que otras plataformas de acceso y manejo óptimo como las anteriormente mencionadas deberían contemplar la publicación de esta información.

En definitiva, todos los instrumentos de autoridad, con principal énfasis en los normativos, poseen elementos suficientes para que el SERCOP y todos los actores del ecosistema publiquen información detallada de los procesos de contratación pública, sin embargo, se ha observado que los instrumentos de autoridad se relacionan parcialmente con los demás instrumentos. Se tiene base legal, pero no se cumple en estricto sentido.



## Conclusiones

Las compras públicas son instrumentos de política pública que funcionan como medios para alcanzar objetivos y metas planteados por una institución, pero también son un área transversal de las políticas públicas. Debido a su importancia en la participación de la actividad económica, así como su compleja estructura y diversidad de los procesos, las compras públicas son un área vulnerable a malas prácticas que deriven en actos de corrupción.

En Ecuador, tanto actores estatales como no estatales han reconocido que existen deficiencias en la transparencia de las compras públicas. Pese a que se desarrollaron avances para suplir este déficit, no existe pleno consenso en que se ha solucionado la problemática. Por un lado, la puesta en agenda se visualizó en el gobierno de Moreno principalmente con el reconocimiento de la ocurrencia de casos de corrupción en la contratación pública como el caso Odebrecht, junto con los perjuicios económicos que ocasionan los manejos opacos y discrecionales de los contratos.

En la entidad de puesta en agenda, se adoptaron instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, sin embargo, la mayoría de estos no lograron pervivir e incidir significativamente en la política de transparencia en la contratación pública. Por otra parte, la formulación de la política evidencia que existen instrumentos que han incidido de forma notable en la política, logrando importantes avances.

Existen dos principales implicaciones del problema de la transparencia en la contratación pública. En un primer momento, al contar con información insuficiente sobre el proceso de contratación y observar que el manejo del contrato se lo realiza de manera discrecional y opaca, se generan vías para el cometimiento de malas prácticas que deriven en actos de corrupción. En una segunda instancia, la falta de transparencia en los procesos de compra pública incide directamente en la imagen institucional de la entidad, lo que afecta a su credibilidad y confianza al momento de tomar decisiones.

Las implicaciones de este problema también reflejan que el problema de la transparencia en la contratación pública genera perjuicios económicos al Estado, pues la publicación de información de manera oportuna y completa dificulta las capacidades de supervisión de los actores para realizar control social, lo que desemboca en un manejo irregular del proceso de adquisición de bienes o servicios, como sobrepagos, desvío de los fondos públicos, beneplácitos económicos para grupos societarios o personas que no forman parte directa del proceso de contratación.

El Estado en conjunto con actores no estatales han impulsado instrumentos representativos para mejorar la transparencia de los procesos de contratación pública. Los instrumentos tienen más visibilidad en tres escenarios: planes de acción de gobierno abierto, normativa y gestión organizacional. En efecto, los escenarios descritos no abarcan en toda la amplitud la política de transparencia de contratación pública, sin embargo, resulta sustancial destacar los aciertos y defectos de la adopción de los instrumentos.

En el marco de los PAGA, se han construido herramientas tecnológicas para liberar datos de la contratación pública en formatos abiertos que se rigen a estándares internacionales de datos abiertos. Los principales ejemplares de esta premisa son las plataformas Contrataciones Abiertas Ecuador OCDS y Contratación Pública en Cifras. Estas herramientas son controladas estrictamente por el SERCOP y no por otra entidad relacionada con la contratación pública.

Aunque estas plataformas representan un avance significativo, todavía existe opacidad y dificultad en el procesamiento de la información. La falta de información en estas plataformas no solamente es un pendiente, sino también la visualización y calidad de la presentación de los datos que expone SERCOP. Pese a que los datos se encuentran en formatos abiertos, estos no son de fácil procesamiento, lo cual sugiere que un individuo que no es experto en manejo de datos o tiene conocimientos sólidos sobre el procesamiento numérico de la información, no podrá conocer sobre los procesos de compra pública.

En cuanto a la normativa, se observa que existen avances imprescindibles, como la reforma a la LOTAIP, la reforma al Reglamento de la LOSNCP o la Normativa Secundaria, sin embargo, la misma normativa posee limitaciones. No se ha evidenciado sinergia entre estos instrumentos de autoridad, pues cada uno establece la información de los procesos de contratación pública que se deben publicar. Esto puede generar confusión en los servidores públicos que se encargan de la administración de los contratos y de las mismas áreas que se encargan de transparentar los datos. Incluso, el mismo desconocimiento de la normativa puede convertirse en una causal para la no publicación de información.

El desconocimiento de la normativa se traduce en la no aplicabilidad de los incisos y artículos de las leyes, lo que deriva en procesos de contratación pública con información parcial y mal publicada. Evidentemente, la creación y reforma de las leyes y normativa en general no solo se rige por criterios técnicos, sino que también son producto del consenso y la voluntad política de quienes forman parte de la cosa pública.

En cuanto a los instrumentos de organización, se observa que existen notables deficiencias en la gestión organizacional de la política de transparencia en la contratación pública. Se tienen cuatro principales actores: la Función de Transparencia y Control Social, SERCOP, Secretaría de Política Pública Anticorrupción y el Grupo Núcleo de la ENICOP. Este último compuesto por actores estatales y no estatales.

El SERCOP es el actor más visible dentro de esta política, pero no tiene que ser el único. Esta institución ha adoptado la mayoría de los instrumentos de nodalidad, tesoro, autoridad y organización para la mejora de la transparencia en las compras públicas. Por otra parte, tanto la FTCS como la Secretaría de Política Pública Anticorrupción, son instituciones que adoptaron instrumentos de política de manera aislada, sin embargo, son instrumentos de nodalidad en mayor medida, por lo que su capacidad de acción se direcciona únicamente a la presentación de información y propuestas. No se observa una influencia de relevancia de estos actores en la política de transparencia en las compras pública.

Por otro lado, se tiene un Grupo Núcleo para la ENICOP. Este es un avance significativo pues la inclusión de actores estatales y no estatales dentro del proceso decisorio de la política denota un modelo participativo y descentralizado de cómo se están desarrollando los procesos y cómo se están tomando las decisiones. Sin embargo, el Grupo Núcleo también posee actores que no se clarifica cuál es su rol dentro de la ENICOP y cuál es su principal contribución al desarrollo de la misma. Si bien existe un sistema de gobernanza con el Grupo Núcleo, el compromiso de la ENICOP refleja un avance 39% de lo que va el segundo PAGA, lo cual sugiere que también pueden existir problemas de coordinación intersectorial e interacciones políticas.

Existen otros instrumentos que resulta meritorio mencionarlos, como lo son los instrumentos de tesoro. El SERCOP es la única institución que ha contado con financiamiento estatal e internacional para la mejora de la transparencia en las compras públicas, pero no se ha podido evidenciar cómo se está invirtiendo el capital económico en acciones concretas, ni cuánto es el monto que ha sido asignado por los organismos de cooperación internacional.

No se ha evidenciado que otras instituciones relevantes en el ámbito de la contratación pública contengan financiamiento explícito para apoyar y coadyuvar al desarrollo de programas o proyectos que fortalezcan la política de transparencia en las compras públicas. Si bien se necesita de recursos económicos para el avance de la política, también se necesita

de una planificación y priorización de los gastos de las instituciones más involucradas (como Contraloría, SRI, Procuraduría o Fiscalía) para atender esta problemática.

## **Recomendaciones**

Si bien el nuevo paradigma del gobierno abierto en el Estado es una nueva forma de diseñar políticas públicas, la política de transparencia en la contratación pública no debe limitarse estrictamente a los PAGA y la adopción de los compromisos por parte de SERCOP. En ese sentido, se sugiere que la formulación, desarrollo y cumplimiento de los compromisos deben ser complementarios a la política y no deben ser el núcleo de la misma, de manera que se presentan las siguientes recomendaciones.

### **Plataformas de información abierta de la contratación pública**

La existencia de las plataformas de información abierta en la contratación pública es un hecho, pero no se observa que estas herramientas son socializadas y comunicadas de manera regular al público, por lo que la visita y uso de estas plataformas no generaría los resultados esperados.

Una política debe comunicarse. Por ello, en el ámbito comunicacional se sugiere que las campañas comunicacionales se realicen de manera periódica y anual en redes sociales, principalmente en TikTok y Facebook que es la red social con más usuarios activos en Ecuador<sup>21</sup>. La campaña se la puede realizar con la definición de un hashtag claro y entendible que identifique las acciones que realiza SERCOP para la publicación de información de los procesos de contratación pública. Asimismo, se sugiere que las autoridades de SERCOP generen mayor debate en la opinión pública con la finalidad de visibilizar la política de transparencia en las compras públicas.

Las campañas comunicacionales no tienen que limitarse únicamente a SERCOP. Idealmente tienen que formar parte de este proceso entidades de control como la Contraloría o la Fiscalía, inclusive, las mismas entidades contratantes pueden formar parte de estos ejercicios. Aquello no solamente ayudará a comunicar de mejor manera la política, sino que beneficiará a la credibilidad de la entidad y a la administración pública en general.

Sobre la cantidad y calidad de la información en las plataformas, se recomienda considerar la publicación de información más desagregada y de interés para la ciudadanía como lo es el nombre del administrador del contrato, número de reclamos y quejas de los oferentes en un proceso de contratación, número de denuncias en un proceso de contratación, número de

---

<sup>21</sup> Un informe de la firma consultora Mentinno titulado “Estado Digital Ecuador 2023” revela que Tik Tok y Facebook son las redes sociales con más usuarios en Ecuador. TikTok acumula 11,9 millones de usuarios, mientras que Facebook suma 15,7 millones de usuarios (El Universo 2023).

participación de las PYMES en procesos de contratación local, número de procesos adjudicados a proveedores que están liderados por mujeres, proveedores que han incumplido con cláusulas del contrato, inclusive modalidades de contratación como lo es el Giro Específico del Negocio que abarca principalmente a empresas públicas.

Las sugerencias refieren a que la publicación de la información sobre los procesos de contratación pública no debe retrotraerse al cumplimiento de un compromiso para la posterior evaluación del Open Government Partnership, sino que este ejercicio tiene que ser una práctica continua y sostenida a mediano y largo plazo. En efecto, esta propuesta también presenta dificultades, pues se necesitará de instrumentos de nodalidad, tesoro, autoridad y organización para tales objetivos.

Para mayor facilidad de la publicación de la información, se sugieren las siguientes acciones: SERCOP puede crear una hoja de ruta para la planificación de las actividades, la asignación de responsables, el cronograma establecido y los resultados esperados con la publicación de esta información. Dentro de esta hoja de ruta se sugiere priorizar cuál es la información que debe publicarse, así como la que puede descartarse temporalmente. Asimismo, se recomienda realizar talleres de identificación de necesidades actualizados con los usuarios de las plataformas de información abierta con la finalidad de conocer cuál es la información que el ciudadano, experto, académico, empresario u otro actor desea que sea presentada en estas herramientas y de qué forma aspira en que sean presentadas.

Para tales efectos, también se requiere de recursos económicos y organizacionales, por lo que se sugiere incluir dentro del Plan Anual de Contratación (PAC), las consultorías o modalidades de contratación que SERCOP puede optar para adquirir servicios de un proveedor idóneo y experimentado en estas temáticas para la realización de estos objetivos. Del mismo modo, se sugiere implementar procesos internos de capacitación a los servidores públicos de SERCOP para el manejo de las plataformas con el objetivo fortalecer sus capacidades de publicación de la información, así como la generación de insumos para que los mismos servidores presenten propuestas de publicación de datos.

### **Actores de la política**

El diseñador debe comprender que trabaja en entornos politizados y con comunidades con expectativas e intereses específicos, lo cual tomar en cuenta a los actores de política es relevante (Leyva et al. 2022). De este modo, no se ha evidenciado una coordinación concreta entre actores relevantes como SERCOP, Procuraduría, Contraloría, Fiscalía y SRI. Por un

lado, se observa que existe un Grupo Núcleo de la ENICOP en donde SERCOP ejerce la presidencia junto con FCD, pero no se encuentran estas entidades de control.

En ese sentido, se recomienda reevaluar la idoneidad de algunos actores que conforman el Grupo Núcleo de la ENICOP, así como su relevancia en la próxima creación de Grupos Núcleo en los futuros PAGA de Ecuador. Como se mencionó, la política no tiene que centralizarse en el gobierno abierto, por lo que se sugiere que la coordinación entre actores como SERCOP, Procuraduría, Contraloría, Fiscalía y SRI se la realice independientemente si existe un PAGA que establezca un rol un Grupo Núcleo.

Se debe considerar que es necesario transparentar la información de la contratación pública para prevenir la corrupción, pero también se la debe sancionar y castigar. De ese modo, la coordinación en instituciones rectoras como SERCOP, de asesoría como la Procuraduría y entidades de control como la CGE, la Fiscalía y el SRI, facilitarán los mecanismos de prevención y de sanción de la corrupción en las compras públicas.

En efecto, el establecimiento de una coordinación interinstitucional puede resultar dificultosa para la mejora de la transparencia en los procesos de contratación, pues implica interacciones políticas y la voluntad de las autoridades. Para la atención a este escenario, se sugiere el establecimiento de unos primeros acercamientos entre los equipos técnicos que pueden contribuir a la política de transparencia de la contratación pública. Estos acercamientos pueden traducirse en reuniones de *networking*, mesas redondas, participación en seminarios o foros que permitan la interacción entre los equipos.

Instituciones como la FTCS o la Secretaría de Política Pública Anticorrupción pueden actuar como actores complementarios a estos espacios, sin embargo, se sugiere que estas instituciones generen mayor debate en el ámbito de sus competencias, dado que el sentido y premisa de su creación se dirige precisamente a la mejora de la transparencia y lucha contra la corrupción.

Finalmente, es menester abordar a las metodologías de banderas rojas como alternativas idóneas para detectar posibles comportamientos sospechosos en las compras públicas. En el caso de Ecuador, no existen plataformas digitales gubernamentales que combinen la metodología de banderas rojas con los sistemas informáticos de las entidades que supervisan y rigen a la contratación pública. Se sugiere, en este sentido, investigar los estándares internacionales que discuten sobre las banderas rojas y evaluar su aplicación al Ecuador. Su

incorporación ayudará, a más de mejorar la capacidad de control en los procesos de compra, transparentar en datos abiertos la información de la contratación pública.

Las propuestas presentadas no sólo permitirán mejorar la cantidad de información que se puede publicar en las plataformas de información abierta en la contratación pública, sino que puede fungir como incentivos a que las mismas entidades contratantes liberen información al público en aras de generar mecanismos de control social y participación ciudadana. Aquello también contribuirá a que las instituciones inviertan su capital económico en contratación pública de forma más responsable e íntegra, salvaguardando los recursos públicos y optimizando los procesos.

La práctica de estas propuestas también coadyuvará a que se mejore la credibilidad y confianza ciudadana en las entidades y mejore paulatinamente la imagen institucional. Este aumento de la confianza también incidirá en los resultados de evaluaciones internacionales como el Índice de Percepción de la Corrupción o el Barómetro de la Corrupción en Ecuador.

De este modo, se sugiere priorizar las siguientes acciones:

1. Establecer canales de comunicación y espacios de acercamiento entre SERCOP, SRI, Procuraduría, Contraloría y Fiscalía.
2. Intensificar el contacto y coordinación con el Grupo Núcleo de la ENICOP, debido a que registra un cumplimiento por debajo del 50%.
3. Realizar espacios de identificación de necesidades con los usuarios para conocer sus perspectivas sobre cuáles datos adicionales desean que se presenten en las plataformas Contrataciones Abiertas Ecuador OCDS y Contratación Pública en Cifras, así como el sondeo de su percepción sobre la calidad de los datos disponibles.
4. Establecer hojas de ruta para la planificación de las actividades para la publicación de la información.
5. Generar campañas comunicacionales continuas para dar a conocer la política.
6. Investigar y evaluar la aplicabilidad de la metodología de banderas rojas en las plataformas digitales gubernamentales.
7. Sensibilizar a las entidades contratantes sobre las actualizaciones de la normativa relacionada a la transparencia y la contratación pública.
8. Exhortar a que las entidades contratantes cumplan con lo referido en la normativa.

En conclusión, la política de transparencia en las compras públicas requiere un amplio camino para llegar a su máxima consolidación. Existen esfuerzos significativos, pero se necesita



reevaluar el cómo se está desarrollando esta política, así como la idoneidad de quiénes están a cargo de ella. Las políticas públicas son espacios predilectos para la atención a problemas que provienen de demandas sociales, por ello, el Estado debe generar acciones, en el ámbito de sus competencias, que permitan satisfacer esos problemas y crear ambientes.

Actualmente Ecuador experimenta problemas graves en la corrupción, sobre todo en el ámbito de la contratación pública. Las instituciones están llamadas a tomar la posta para mejorar la transparencia en los procesos, comunicarlos y facilitar espacios para que la ciudadanía participe y vigile el cómo se están gastando los recursos públicos. Una ciudadanía mejor informada también puede realizar un mejor control social a los procedimientos, por ello, el llamado a la acción de los tomadores de decisión debe ampliarse no solo a los actores que rigen y fiscalizan la contratación, sino también a quienes la practican.

## Referencias

- Acuerdo No. SGAPG-2023-001. 2023. Gobierno Abierto Ecuador. 2023. Registro Oficial Suplemento 297, 25 de abril de 2023. [https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2019/10/primer\\_suplemento\\_no\\_297.pdf](https://www.gobiernoabierto.ec/wp-content/uploads/2019/10/primer_suplemento_no_297.pdf)
- Asamblea Nacional. 2021. *Informe para segundo debate del “Proyecto de Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Quito: Asamblea Nacional. <https://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/files/asambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/476-fort-cont-pub-hcucalon-13-07-2017/Informe%20para%20Segundo%20Debate%20del%20Proyecto%20de%20Ley%20Org%C3%A1nica%20Ref.%20a%20la%20Ley%20Org%C3%A1nica%20del%20Sistema%20Nacional%20de%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%BAblica.pdf>
- Colmán, Romina. 2020. “Inteligencia colectiva: en Ecuador la emergencia de compras públicas se volvió en oportunidad para la transparencia”. 18 de diciembre. <https://www.open-contracting.org/es/2020/12/18/inteligencia-colectiva-en-ecuador-la-emergencia-de-compras-publicas-se-volvio-en-oportunidad-para-la-transparencia/>
- Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. 2021. “Convocatoria Observatorios Ciudadanos 2021”. <https://www.cpcs.gob.ec/observatorios-2021/>
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N.º 449 de 20 de octubre. [https://corporativo.cnt.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Constitucion\\_Republica\\_del\\_Ecuador\\_2008\\_RO.pdf](https://corporativo.cnt.gob.ec/wp-content/uploads/2015/05/Constitucion_Republica_del_Ecuador_2008_RO.pdf)
- Contraloría General del Estado. 2021. “Acuerdo No. 011-CG-2021”. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2753&tipo=doc>
- De la Guerra, Eddy. 2016. “Presupuesto, gasto público y compra pública responsable en Ecuador”. *Foro* (25): 57-84. <https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/462>
- Decreto Ejecutivo 37. 2023. Registro Oficial Suplemento 460, 19 de diciembre de 2023. [http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10\\_DWL\\_FL/eyJYXjYwZXRhIjoicm8iLCJldWlkIjoiodAzYmNhYjgtNTNmNy00M2I3LTk5NGMtYTU1MjRjZzE2NTlhLnBkZiJ9](http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJYXjYwZXRhIjoicm8iLCJldWlkIjoiodAzYmNhYjgtNTNmNy00M2I3LTk5NGMtYTU1MjRjZzE2NTlhLnBkZiJ9)
- Díaz, Juan Francisco. 2019. “La corrupción en la contratación pública”. Informe de Investigación, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6838/1/PI-2019-20-D%20c3%adaz-La%20corrupci%20c3%b3n.pdf>
- Duchi, Encarnación. 2018. “El veto a la ley contra la corrupción, otro disparo al aire propiciado por moreno”. 18 de septiembre. <https://www.asambleanacional.gob.ec/es/blogs/encarnacion-duchi/57618-el-veto-la-ley-contra-la-corrupcion-otro>
- El Telégrafo. 2023. “Estos son los casos de presunta corrupción que han sonado en Ecuador”. 17 de diciembre de 2023. <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/actualidad/44/casos-presunta-corrupcion-en-ecuador>
- El Universo. 2023. “Twitter, TikTok y Facebook son las redes sociales con mayores porcentajes de crecimiento en número de usuarios en Ecuador”. 11 de julio de 2023. <https://www.eluniverso.com/noticias/informes/twitter-tiktok-y-facebook-son-las-redes-sociales-con-mayores-porcentajes-de-crecimiento-en-numero-de-usuarios-en-ecuador-nota/>
- Fiscalía General del Estado. s.f. “Caso Odebrecht”. <https://www.fiscalia.gob.ec/odebrecht/>
- Fontaine, Guillaume. 2019. “Una aproximación al diseño realista de las políticas públicas”. *Cuadernos del Cendes* 36(102):117-147.

- Función de Transparencia y Control Social. 2019. *Plan Nacional de Integridad Pública y Lucha contra la Corrupción*. FTCS.  
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=2629&tipo=doc>
- 2022. *Informe de Rendición de Cuentas 2022*. FTCS.  
<https://online.fliphtml5.com/pvljp/wtmx/#p=1>
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2023. *Barómetro de la Corrupción, Ecuador 2022*. Quito, Ecuador.  
<https://www.ciudadaniaydesarrollo.org/projects/barometrocorrupcionecuador2022/>
- Gobierno Abierto Ecuador. 2023. “Metodología para la cocreación de la Estrategia Nacional de Integridad en la Contratación Pública (ENICOP)”. Manuscrito inédito. Última modificación el 8 de septiembre de 2023. Archivo Word.  
<https://drive.google.com/file/d/1XBzN24XFH349AStpJaEQGX0mK3Ekq4gB/view?usp=sharing>
- Gobierno Abierto Ecuador. s.f. “¿Qué es la Alianza para el Gobierno Abierto?”  
<https://www.gobiernoabierto.ec/ecuador-en-la-aga/>
- González, Jorge Luis. 2016. “El régimen ecuatoriano de contratación pública: entre el proteccionismo y la apertura comercial”. *Foro* (25).  
<https://revistas.uasb.edu.ec/index.php/foro/article/view/460/2511>
- Grupo Faro. 2018. “Avances en las promesas de lucha contra la corrupción. Del dicho al hecho”. <https://deldichoalhecho.ecuador-decide.org/lucha-contra-la-corrupcion/>
- Hernández-Luis, Alejandro. 2019. “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. *Cuadernos del Cendes* 36(102): 47-86.
- Howlett, Michael. 2019a. “Authoritative implementation tools”. En *Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*, 61-75. New York: Routledge.
- 2019b. “Financial implementation tools”. En *Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*, 80-92. New York: Routledge.
  - 2019c. “Information-based implementation tools”. En *Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*, 97-107. New York: Routledge.
  - 2019d. “Organizational implementation tools”. En *Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*, 33-56. New York: Routledge.
- IPSOS & Center for International Private Enterprise. 2022. *Encuesta para identificar brechas de corrupción y mejoras en la transparencia de los procesos de contratación – Resultados integrados*. IPSOS/CIPE.  
<https://pactointegridad.compraspublicas.gob.ec/wp-content/uploads/2022/08/CIPE-INFORME-COMPARATIVO-CORTA-1.pdf>
- Leyva, Santiago, Olaya, Andrés y Juan Aristizábal. 2022. “El modelo para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP): una herramienta para diseñar mejores políticas”, en Santiago Leyva y Andrés Olaya (eds.) *Modelo para el Análisis y Diseño de Políticas Públicas*, 17-39. Medellín: Editorial EAFIT.
- LORCIPMA (Ley Orgánica Reformatoria del Código Integral Penal en Materia Anticorrupción). 2021. Registro Oficial Segundo Suplemento 392, 17 de febrero de 2021. [https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/4\\_Ley-Orga%CC%81nica-Reformativa-del-Co%CC%81digo-Orga%CC%81nico-Integral-Penal-en-materia-Anticorrupcio%CC%81n-Segundo-Suplemento-del-RO-de-17-02-2021.pdf](https://asobanca.org.ec/wp-content/uploads/2021/06/4_Ley-Orga%CC%81nica-Reformativa-del-Co%CC%81digo-Orga%CC%81nico-Integral-Penal-en-materia-Anticorrupcio%CC%81n-Segundo-Suplemento-del-RO-de-17-02-2021.pdf)
- LOSNCIP (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública). 2021. Registro Oficial Suplemento 395, 4 agosto de 2008.  
[https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp\\_actualizada1702.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf)

- LOTAIP (Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública). 2023. Registro Oficial Segundo Suplemento 245, 7 de febrero de 2023.  
<https://www.asambleanacional.gob.ec/es/system/files/ro-245-2do-supl-07-02-2023.pdf>
- Milán, Taymi. 2019. “¿El marco de disenso de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?”. *Cuadernos del Cendes* 36(102): 87-115.
- Ministerio de Economía y Finanzas. 2018. *Proforma enviada a la Asamblea Nacional – 2018*.  
[https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/23CN\\_Por-Entidad-Programa.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/23CN_Por-Entidad-Programa.pdf)
- 2019. *Proforma enviada a la Asamblea Nacional – 2019 (10 de diciembre)*.  
[https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/16-CN\\_Por-Programa.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/12/16-CN_Por-Programa.pdf)
  - 2021. *Proforma enviada 2021 (22 de agosto de 2021)*.  
[https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/32-CN\\_Por-Entidad-Programa.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/08/32-CN_Por-Entidad-Programa.pdf)
  - 2022. *Proforma enviada 2022 (30 de octubre de 2021)*.  
[https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/29\\_Por-Programa.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2021/10/29_Por-Programa.pdf)
  - 2023. *Proforma 2023 (31 de octubre de 2022)*. [https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/27-CN\\_Por-Entidad-Programa.pdf](https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2022/10/27-CN_Por-Entidad-Programa.pdf)
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. s.f. “Ayuda y financiamiento internacional”. Datos Abiertos Ecuador.  
[https://www.datosabiertos.gob.ec/dataset/mremh\\_ayudaфинanciamientointernacional\\_2021octubre](https://www.datosabiertos.gob.ec/dataset/mremh_ayudaфинanciamientointernacional_2021octubre)
- Observatorio de Contratación Pública. s.f. “Banderas Rojas”.  
<https://www.contratostransparentes.ec/>
- ODJEC (Observatorio de Derechos y Justicia). 2021. *Informe Ley Anticorrupción*. ODJEC.  
<https://odjec.org/wp-content/uploads/2021/04/Ley-Anticorrupcio%CC%81n.pdf>
- OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). s.f. “Contratación Pública”. Acceso el 1 de septiembre de 2024 (contenido fuera de línea).  
<https://www.oecd.org/gov/contratacion-publica/>
- Open Government Partnership. 2023. *Informe de Resultados Ecuador 2019-2022*. Ecuador: OGP. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/09/Ecuador\\_Results-Report\\_2019-2022.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2023/09/Ecuador_Results-Report_2019-2022.pdf)
- Organización Mundial del Comercio. s.f. “La OMC y la contratación pública”.  
[https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/gproc\\_s/gproc\\_s.htm#:~:text=La%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20representa%20en,la%20competencia%20en%20este%20mercado.](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm#:~:text=La%20contrataci%C3%B3n%20p%C3%BAblica%20representa%20en,la%20competencia%20en%20este%20mercado.)
- Peters, Guy. 2018a. “Linking policy problems and policy instruments”. En *Policy Problems and Policy Design*, 90-110. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- 2018b. “The logic of design”. En *Policy Problems and Policy Design*, 1-34. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Pimenta, Carlos y Natalia Rezai. 2015. “Compras y contrataciones públicas en América Latina”. En *La gestión financiera pública en América Latina: la clave de la eficiencia y la transparencia*, editado por Carlos Pimenta y Mario Pessoa, 347- 401. New York: BID
- Presidencia de la República. 2017a. “Decreto Ejecutivo 21”.  
[https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)
- 2017b. “Discurso de posesión del presidente Lenín Moreno Garcés ante la Asamblea Nacional del Ecuador en presencia de jefes de Estado, delegaciones e invitados nacionales e internacionales”. <https://www.presidencia.gob.ec/wp->

- [content/uploads/downloads/2017/06/2017.05.24-DISCURSO-POSESI%C3%93N-ANTE-LA-ASAMBLEA-NACIONAL.pdf](#)
- 2018. “Informe a la Nación”. <https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2018/05/2018.05.24-INFORME-A-LA-NACIO%CC%81N-1.pdf>
  - 2019a. “Decreto Ejecutivo 665”. [https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios\\_externos.jsf](https://minka.presidencia.gob.ec/portal/usuarios_externos.jsf)
  - 2019b. “Plan Anual de Inversiones”. [https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/k\\_pai\\_ago\\_2019.pdf](https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2019/09/k_pai_ago_2019.pdf)
  - 2020. “Decreto Ejecutivo 1065”. [https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/a2\\_Decreto\\_Ejecutivo\\_1065\\_mayo\\_2020.pdf](https://www.presidencia.gob.ec/wp-content/uploads/2020/06/a2_Decreto_Ejecutivo_1065_mayo_2020.pdf)
  - s.f. “Gobierno Nacional crea comisión de expertos internacionales para la lucha contra la corrupción”. <https://www.presidencia.gob.ec/gobierno-nacional-crea-comision-de-expertos-internacionales-para-la-lucha-contra-la-corrupcion/>
  - s.f. “Plataforma de Seguimiento a los Compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto Ecuador”. <https://paga.presidencia.gob.ec/compromisos/panelsn>
- Primicias. 2020a. “Ecuador declara emergencia sanitaria por propagación del coronavirus”. 11 de marzo de 2020. <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/ecuador-declara-emergencia-sanitaria-por-propagacion-del-coronavirus/>
- 2020b. “Moreno anuncia cierre de la Secretaría Anticorrupción”. 20 de mayo de 2020. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/lenin-moreno-anuncios-corrupcion/>
  - 2022. “Miembros de fallida Comisión Anticorrupción demandan al Estado”. 21 de febrero de 2022. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/comision-anticorrupcion-demanda-estado-pago/>
- Red Anticorrupción Latinoamericana. 2018. *Informe Panorámico Anticorrupción*. Red Anticorrupción Latinoamericana. <https://redanticorrupcion.com/wp-content/themes/real-theme/inc/partials/informes/includes/informe-panoramico-de-corrupcion/pdf/ec.pdf>
- Sánchez, Alfonso. 2013. “The Role Of Procurement”. En *The International Handbook of Public Financial Management*, editado por Richard Allen, Richard Hemming Barry H. Potter, 312-335. Londres: Palgrave Handbooks.
- Secretaría de Política Pública Anticorrupción. 2022. *Plan de Acción de la Estrategia Nacional Anticorrupción 2022-2025*. Presidencia de la República. [https://www.planv.com.ec/sites/default/files/plan\\_de\\_accion\\_ena\\_2022-2025.pdf](https://www.planv.com.ec/sites/default/files/plan_de_accion_ena_2022-2025.pdf)
- Secretaría Nacional de Planificación. 2017. *Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación. <https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/11/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2017-2021.compressed.pdf>
- 2023. “Plan Anual de Inversión 2023”. <https://www.planificacion.gob.ec/plan-anual-de-inversion-2023-2/>
- Servicio Nacional de Contratación Pública. 2018. *Informe de Rendición de Cuentas 2018*. Quito: SERCOP. [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/03/Informe\\_Rendicion\\_Cuentas\\_2018\\_y\\_aportes-ciudadanos.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/03/Informe_Rendicion_Cuentas_2018_y_aportes-ciudadanos.pdf)
- 2019. *Informe de Rendición de Cuentas 2019*. Quito: SERCOP. [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-21\\_Informe-Rendici%C3%B3n-Cuentas-2019-y-aportes-ciudadanos\\_v2.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/10/2020-10-21_Informe-Rendici%C3%B3n-Cuentas-2019-y-aportes-ciudadanos_v2.pdf)
  - 2020. *Informe de Rendición de Cuentas 2020*. Quito: SERCOP. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp->

- [content/uploads/2021/06/Sercop\\_InformeRendici%C3%B3nCuentas\\_2020\\_AportesCiudadanos\\_vd.pdf](#)
- 2021. *Informe de Rendición de Cuentas 2021*. Quito: SERCOP.  
<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/04/Informe-Definitivo-de-Rendici%C3%B3n-de-Cuentas-20211.pdf>
  - 2022a. *Informe de Rendición de Cuentas 2022*. Quito: SERCOP.  
<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2023/06/Informe-Definitivo-de-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-2022.pdf>
  - 2022b. “Pacto Nacional por la Integridad en la Contratación Pública”. Pacto Nacional, 18 de mayo. [https://pactointegridad.compraspublicas.gob.ec/?page\\_id=180](https://pactointegridad.compraspublicas.gob.ec/?page_id=180)
  - 2022c. *Resolución No. R.I.-SERCOP-2022-0011*. Quito: SERCOP.  
[https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/08/resoluciOn\\_r.i-sercop-2022-0011-signed-signed.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/08/resoluciOn_r.i-sercop-2022-0011-signed-signed.pdf)
  - 2022d. “Resultado de la Encuesta a Entidades Contratantes y Proveedores 2021-2022”.  
<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTI1OTkxNzUtYzA5NS00MzZiLWFlhNjAtNjNmYmMxZDk0ZmFhIiwidCI6ImQ2NDk2NzM4LWY5MTItNGExZS04NDE1LTQwY2E2ZjRhOTRlZCJ9>
  - 2023a. *Informe de Rendición de Cuentas 2023*. Quito: SERCOP.  
<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2024/04/Informe-Rendicio%CC%81n-de-Cuentas-2023.pdf>
  - 2023b. *Normativa Secundaria de la Contratación Pública. Resolución Nro. R.E. SERCOP-2023-0134*. Quito: SERCOP.  
<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2023/08/f-01-08-2023-1-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed-signed0186573001690986424.pdf>
  - 2023c. *Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (RLOSNCP)*. [https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2023/01/reglamento\\_2023.pdf](https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/downloads/2023/01/reglamento_2023.pdf)
  - s.f. “Consejos Consultivos ¿Qué Son?”  
<https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/dialogos-ciudadanos/>
- Superintendencia de Competencia Económica (SCE). 2022. *Estudio de Mercado “Sistema Nacional de Contratación Pública” Versión Pública Expediente No. SCPM-IGT-INAC-003 13 2020*. Quito: SCE. <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2022/03/Anexo%20Estudio-Contratacion-Publica-VP-Final.pdf>
- Transparencia Internacional. 2018. *Índice de Percepción de la Corrupción 2017*.  
Transparencia Internacional. [https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla\\_sintetica\\_ipc-2017.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2018/02/tabla_sintetica_ipc-2017.pdf)
- 2019. *Índice de Percepción de la Corrupción 2018*. Transparencia Internacional.  
<https://transparencia.org.es/que-hacemos/investigacion/indices/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2018/>
  - 2020. *Índice de Percepción de la Corrupción 2019*. Transparencia Internacional.  
[https://images.transparencycdn.org/images/2019\\_CPI\\_Report\\_ES.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/2019_CPI_Report_ES.pdf)
  - 2021. *Índice de Percepción de la Corrupción 2020*. Transparencia Internacional.  
[https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020\\_Report\\_ES\\_0802-WEB.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf)
  - 2022. *Índice de Percepción de la Corrupción 2021*. Transparencia Internacional.  
[https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021\\_Report\\_ES-web.pdf](https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2022/01/CPI2021_Report_ES-web.pdf)
  - 2023. *Índice de Percepción de la Corrupción 2022*. Transparencia Internacional.  
[https://images.transparencycdn.org/images/Report\\_CPI2022\\_English.pdf](https://images.transparencycdn.org/images/Report_CPI2022_English.pdf)

- 2024. *Índice de Percepción de la Corrupción 2023*. Transparencia Internacional.  
<https://images.transparencycdn.org/images/CPI-2023-Report.pdf>

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). s.f. “Corrupción en compras públicas”. <https://www.unodc.org/e4j/es/anti-corruption/module-4/key-issues/corruption-in-public-procurement.html>