

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador
Departamento de Asuntos Públicos
Convocatoria 2017-2019

Tesis para obtener el título de Maestría de Investigación en Políticas Públicas

LA TRANSPARENCIA COMO CONDICIÓN NECESARIA PERO NO SUFICIENTE EN
LOS PROCESOS DE CONTROLES DEMOCRÁTICOS DENTRO DE LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR (2008-2017)

Ochoa Sanchez Jessica Alexandra

Asesor: Fontaine Guillaume Francis

Lectores: Zamora Aviles Edgar Alberto, Montenegro Hidalgo Vanessa

Quito, marzo de 2024

Dedicatoria

Este trabajo de investigación es la culminación de una etapa y, sobre todo, quiero pensar que es el inicio de muchas otras.

Dedico este trabajo a mi hijo Camilo: mi roca, mi timón, mi alegría y mi sostén en los momentos difíciles, mi sol en los días grises y mi motivación para seguir.

A mi familia: mi madre y mis hermanos quienes fueron mi apoyo en la distancia.

A mis compañeros de maestría: quienes solidariamente compartían su tiempo y aprendizaje para que juntas y juntos avanzáramos al mismo ritmo.

De manera especial, dedico este trabajo a mi padre: quien me heredó su fortaleza y decisión, a quien le debo tanto. No está físicamente, pero me acompaña siempre desde el corazón.

Te debía esto, ¡viejito mío!

Tabla de contenidos

Resumen	9
Agradecimientos	11
Introducción.....	- 12 -
Pregunta de investigación e hipótesis	- 15 -
Justificación	- 15 -
Método.....	- 16 -
Selección de caso.....	- 17 -
Mecanismo causal.....	- 22 -
Capítulo 1. El marco de diseño de política a partir del método de reconstitución de procesos.....	- 24 -
1.1. El diseño de políticas como marco de análisis.....	- 24 -
1.1.1. El diseño de políticas a partir del enfoque neo - institucional.....	- 25 -
1.1.2. Instrumentos de política	- 26 -
1.2. La ontología a partir del realismo crítico	- 29 -
1.2.1. La causalidad desde el realismo	- 31 -
1.3. Método de process tracing o reconstitución de procesos como método analítico	- 32 -
1.3.1. Evidencia y pruebas empíricas.....	- 34 -
1.3.2. Formalización Bayesiana	- 35 -
Capítulo 2. Mecanismo causal de transparencia y déficit de controles democráticos en la contratación pública.....	- 38 -
2.1. Ecuador como caso de estudio	- 38 -
2.2. Operacionalización y formulación de hipótesis para el mecanismo causal	- 40 -
2.2.1. Detonante (D): El gobierno asume como objetivo la transparencia dentro de la Contratación pública.....	- 40 -
2.2.2. Entidad A: Cambio de política de contratación pública.....	- 42 -
2.2.3. Entidad B: Modo de Coordinación institucional jerárquico	- 43 -
2.2.4. Entidad C: Un modo de implementación particularista	- 45 -
2.2.5. Resultado (R): Déficit de Controles Democráticos	- 48 -
Capítulo 3. Resumen de aplicación de <i>test</i> empíricos y resultados	- 52 -
3.1. Análisis de evidencias.....	- 53 -
3.2. Detonante (D): Objetivo de Transparencia en la política de Contratación Pública.....	- 54 -
Elaborado por la autora.	- 56 -
3.2.1. Nodalidad	- 56 -
3.2.2. Autoridad	- 57 -
3.2.3. Tesoro	- 57 -

3.2.4. Organización.....	- 58 -
3.3. Entidad A: El Gobierno formula una nueva política de Contratación pública basada en la transparencia	- 58 -
3.3.1. Nodalidad	- 60 -
3.3.2. Autoridad	- 61 -
3.3.3. Tesoro	- 62 -
3.3.3. Organización.....	- 63 -
3.4. Entidad B: Coordinación institucional jerárquica	- 64 -
3.4.1. Nodalidad	- 66 -
3.4.2. Autoridad	- 67 -
3.4.3. Tesoro	- 69 -
3.4.4. Organización.....	- 71 -
3.5. Entidad C: Una forma de implementación particularista	- 71 -
Elaborado por la autora.	- 73 -
3.5.1. Nodalidad	- 73 -
3.5.2. Autoridad	- 75 -
3.5.3. Tesoro	- 78 -
3.5.4. Organización.....	- 80 -
3.6. Resultado (R): Déficit de Controles Democráticos	- 81 -
3.6.1. Nodalidad	- 83 -
3.6.2. Autoridad	- 84 -
3.6.3. Tesoro	- 88 -
3.6.4. Organización.....	- 90 -
Conclusiones	- 93 -
4.1. Conclusiones teóricas y metodológicas	- 93 -
4.2. Conclusiones a partir del análisis del caso y la aplicación de <i>test</i> empíricos.....	- 94 -
4.3. Conclusiones sobre aporte a la investigación y agendas futuras.....	- 96 -
Anexos	- 103 -
Anexo 1: Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico	- 103 -
Anexo 2: Índice de percepción de corrupción (IPC)	- 103 -
Anexo 3: Indicador de <i>Rule of Law</i>	- 105 -
Anexo 4: Indicador de <i>Voice and Accountability</i>	- 106 -
Anexo 5: Tabla de Verdad	- 107 -
Anexo 6: Aplicación de pruebas empíricas	- 108 -
Anexo 7: Integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, periodo 2010-2015.....	- 109 -

Anexo 8: Conclusiones exámenes Contraloría General del Estado	110
Anexo 9: Análisis político de Procesos de control realizado por la Unidad de control de Auditoría de Gobiernos seccionales, Contraloría General del Estado	116

Ilustraciones

1. Figura i.1.	20
2. Figura 3.1. Total de procesos publicados por tipo de adquisición (2003 – 2006)	68
3. Figura 3.2. Montos de contratación pública (2010 – 2017)	70
4. Figura 3.3. Presupuesto institucional INCOP – SERCOP (2012-2017)	70
5. Figura 3.4. Cumplimiento del derecho a acceso a la información pública, difusión de “listado de contratistas incumplidos”.	74
6. Figura 3.5. Cumplimiento LOTAIP literal “j”, Art. 7 por tipo de entidades públicas	75
7. Figura 3.6. Compras públicas 2013 – 2017	76
8. Figura 3.7. Tipo de contratación por años (2010 – 2017)	77
9. Figura 3.8. Informes aprobados según modalidad de auditoría, período: 2007 – 2016	89

Tablas

1. Tabla i.1. Mecanismo causal propuesto	22
2. Tabla 1.1. Formalización bayesiana	37
3. Tabla 3.1. <i>Test</i> empíricos	52
4. Tabla 3.2. Mecanismo para el detonante	54
5. Tabla 3.3. Mecanismo para la Entidad A	58
6. Tabla 3.4. Mecanismo para la Entidad B	64
7. Tabla 3.5. Número de proveedores registrados en el Registro Único de Proveedores (2008 – 2017).	67
8. Tabla 3.6. Mecanismo para la Entidad C	71
9. Tabla 3.7. Detalle de precios de contratación primera línea del Metro de Quito Fase 2	79
10. Tabla 3.8. Mecanismo para el resultado	81

Lista de siglas y acrónimos

BCE: Banco Central del Ecuador

CAN: Comunidad Andina de Naciones

CGE: Contraloría General del Estado

CNE: Consejo Nacional Electoral

COMAGA: Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos

CPCCS: Consejo de Participación Ciudadana y Control Social

CRE: Constitución de la República del Ecuador

GADs: Gobiernos Autónomos Descentralizados

INCOP: Instituto Nacional de Contratación Pública

LOSNCP: Ley Orgánica de Contratación Pública

LOTAIP: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública

NATO: Acrónimo utilizado para referirse a la tipología de instrumentos de política de Hood (1983): Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización.

PNBV: Plan Nacional del Buen Vivir

RLOSNCP: Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública

SERCOP: Servicio de Contratación Pública


SNCP: Sistema Nacional de Contratación Pública

Declaración de cesión de derechos

Yo, Jéssica Alexandra Ochoa Sánchez, autora de la tesis titulada “La transparencia como condición necesaria pero no suficiente en los procesos de controles democráticos dentro de la Contratación pública en Ecuador (2008 – 2017)”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de Maestría en Investigación en políticas públicas, 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, marzo de 2024.

Jessica Ochoa Sánchez  Firmado digitalmente
por Jessica Ochoa
Sánchez

Jéssica Ochoa Sánchez

Resumen

Este estudio parte de la pregunta de investigación: “¿Por qué a pesar de que se asume la transparencia como objetivo dentro de la política de contratación pública, se producen déficits de controles democráticos en la política de Contratación Pública?”. De manera que, para intentar responderla se ha planteado la siguiente hipótesis causal: Cuando el gobierno asume la transparencia como objetivo de política (D), formula una nueva política de contratación pública (A) que, basado en una coordinación institucional jerárquica (B) y un estilo de implementación particularista (C), produce como resultado un déficit de los controles democráticos (R).

La investigación realizada asume un enfoque ontológico realista crítico a partir del método de reconstitución de procesos, que reconoce la existencia de fuerzas causales que se activan a través de un detonante que despliega mecanismos que actúan sistémicamente, en un contexto determinado, para obtener un resultado causal. La realidad del resultado en un campo como el de las políticas públicas trasciende el análisis correlacional causa – efecto, y la lógica fenomenalista. En este sentido, el método de reconstitución de procesos o *process tracing* permite seguir rastros subyacentes que muestran la existencia de hipótesis planteadas, para cada entidad del mecanismo causal formulada teóricamente. El mecanismo causal y sus entidades a nivel teórico fueron formuladas a partir de la propuesta de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) y Fontaine, Medrano y Narváez (2020), y adaptado a la política de contratación pública.

Para el análisis, se utilizó el marco de diseño de políticas que permitió abordar, en un contexto determinado, las etapas de puesta en agenda, formulación e implementación en la política de contratación pública en base a objetivos de transparencia, a través de los instrumentos de política (en base a la tipología NATO). A su vez, cada instrumento de política fue tratado como un observable empírico para la realización de *test* empíricos de aro. Finalmente, luego de la aplicación de *test* empíricos para cada instrumento se pudo evidenciar una confianza posterior del 99% en el mecanismo causal propuesto, confirmando la hipótesis planteada.

Se pudo observar en el desarrollo de la investigación, que, a pesar de que el Gobierno formuló una nueva política de contratación pública con el criterio de transparencia como objetivo, el modo de coordinación jerárquico y la existencia de interacciones particularistas del Gobierno con los actores privados, produjo un déficit de controles democráticos, traducido en la cooptación de poderes de control, focalización de procesos de control y seguimiento a la

contratación pública; así como falencias dentro del debido proceso, publicación de información incompleta y poco clara, y pérdida de capacidad de control, sobre todo a nivel *ex ante* por parte de los organismos de control horizontal.

El presente trabajo busca, aportar en el análisis de la causalidad frente al problema de transparencia y los controles democráticos, a partir del marco de diseño de políticas públicas; con el fin de aportar en el mejoramiento de resultados obtenidos en la implementación de la política de contratación pública, y la revisión de parámetros de transparencia en todas las fases de la política pública, para mejorar la lucha contra la corrupción.

Agradecimientos

Agradezco a mi asesor de tesis, Guillaume Fontaine, por su paciencia y generosidad al compartirnos desprendidamente sus avances de investigación y guiarnos en el método del *process tracing* y el marco de diseño de políticas.

A Margarita Manosalvas quien, sin saberlo, me animó cuando dudé en lograr este reto.

Introducción

El presente trabajo, parte del estudio de transparencia como objetivo de política dentro de la contratación pública en un contexto de lucha contra la corrupción, planteado como un enunciado necesario, pero no suficiente para fortalecer los controles democráticos; entendidos más allá de la rendición de cuentas, como procesos que fortalecen la democracia desde la vigilancia, el control y la responsabilidad frente a lo público.

En las últimas dos décadas, el problema de la corrupción a nivel internacional puso de relieve la importancia de trabajar en instrumentos que permitan fortalecer y transparentar la administración pública, y en particular, la contratación pública, por el cual, debido a condiciones de corrupción, los costos en las adquisiciones estatales se incrementan notablemente. Frente a esta problemática, se han generado propuestas enmarcadas en el desarrollo de políticas de transparencia, leyes de acceso a la información, e iniciativas como el Gobierno abierto, con el fin de abonar en la lucha contra la corrupción.

Un referente importante, es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desarrollada en el 2003, en donde se abordaron la adopción de sistemas que permitan “promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses”¹ entre los funcionarios públicos, con respecto a las adquisiciones y contrataciones del Estado. Así, dentro del artículo 9 de la Resolución 58/4 se señala la necesidad de generar procesos de contratación y gestión pública que tengan como principio fundamental la transparencia: a través de herramientas de información y difusión pública, objetividad y prevención de conflictos de intereses en la contratación pública, sistemas de apelación, y rendición de cuentas obligatoria; en resumen, sistemas de contratación pública transparentes, competentes y objetivos.

La corrupción favorece la deslegitimación de las instituciones, a través de pago de sobornos para acceder a contratos desde el Gobierno (Villoria 2002); casos como los de Lava Jato en 2015, que involucra a la mayor petrolera de Brasil, Petrobras, acusada de mantener una gran red de corrupción y sobornos dentro de la contratación pública, de lo cual se estima se desviaba un 3% para financiar partidos políticos; o en Panamá durante el 2014 el escándalo de sobreprecios por la adquisición de insumos escolares y alimentos vinculados al Programa de Ayuda Nacional (PAN), durante el Gobierno de Martinelli; o en el mismo año en México, la vinculación del Gobierno de Peña Nieto, en un conflicto de intereses con el Grupo Higa,

¹ Convención contra la corrupción, ONU 2004.

empresa que mantenía contratos millonarios con el Estado mexicano en el marco de la ejecución de un proyecto ferroviario, grupo empresarial que había pagado la hipoteca de la casa del Ministro de Finanzas de Peña Nieto (Casas Zamora y Carter 2017); demuestran la magnitud del problema en el ámbito de la corrupción enlazado a las contrataciones estatales en Latinoamérica.

En este contexto, la transparencia se convierte en un elemento necesario, en la medida en que permite clarificar la acción del Gobierno sobre la cosa pública, y mejorar las condiciones para el ejercicio de controles democráticos. Así, el control democrático es entendido como vigilancia y poder de fiscalización frente a la gestión pública (Herrera Montenegro 2007), y amerita algo más que la difusión y acceso a la información o la rendición de cuentas, a partir de la mera formalidad institucional.

Según Schedler (2004), los controles democráticos se constituyen sobre tres grandes principios: la información, que posibilita el escrutinio público; la justificación sobre los actos públicos y; la posibilidad sancionatoria frente a acciones u omisiones en el ejercicio del poder y la administración pública. De manera que, los controles democráticos van más allá de la llamada rendición de cuentas, y constituyen el proceso de fiscalización de la acción pública, con el fin de evitar y sancionar abusos de poder (Schedler 2004).

Varios autores (O'Donnell 1998, Schedler 2004, Peruzzotti y Smulovitz 2002) han generado diversas categorías en torno a los controles democráticos, aquí abordaremos la clasificación de los controles democráticos como un proceso integrado entre el control social o ciudadano, el control político vinculado a la dimensión electoral, y el control horizontal que refiere a la capacidad de balance y control que tienen los diversos poderes del Estado, entre sí (Schedler 2004).

La importancia de los controles horizontales se da en función de "posiciones de poder equiparables" (Schedler 2004, 34) y radica en su forma de limitar la transgresión del poder, actuando como mecanismo de *check and balance*, y disminuyendo al mínimo las zonas grises dentro de la administración pública. La división de poderes no es suficiente en el equilibrio del poder, de esta forma los controles horizontales son "instituciones que se superponen parcialmente en su autoridad" (O'Donnell 1997, 16); en este sentido, varios poderes que se regulan unos a otros, promueven autonomía y trascienden la simple separación de estos. (O'Donnell 1997).

En Latinoamérica se han incorporado importantes cambios en los mecanismos de control democrático, incluyendo el horizontal, en donde los instrumentos de control horizontal incorporan la necesidad de la participación social dentro de su proceso de conformación, así por ejemplo, la Constitución boliviana contempla actualmente la elección popular de magistrados del Tribunal Supremo de Justicia, a través de sufragio universal (Pisarello 2012, 194), evitando la cooptación de este poder por parte del ejecutivo; y Constituciones como la ecuatoriana, chilena, boliviana y mexicana, incorporan como principios rectores de la contratación pública, a la transparencia, eficiencia e igualdad.

Con respecto al sectorial de la política, se ha seleccionado a la política de contratación pública, entendida tal, en la medida en que se encuentra dotada de instrumentos de política: nodalidad, tesoro, autoridad y estructura de organización. La contratación pública, se constituye como un gran motor de la administración pública, a través del cual, el Estado se dota de bienes y servicios, para la atención de las necesidades ciudadanas y cumplimiento de sus obligaciones y, se vincula con el sector privado en procesos de intercambio que involucra ingentes sumas de recursos. Esto, sin duda exige una fuerte dosis de transparencia, con el fin de limitar al máximo la discrecionalidad en los procesos, el abuso del poder, y combatir la corrupción.

Arrowsmith (2005) atribuye cuatro componentes a la transparencia en la contratación pública: Información y publicidad sobre los procesos de contratación, difusión sobre los contratos, evitar la discrecionalidad, y herramientas de control del cumplimiento de normas. A esto es importante agregar el involucramiento social necesario en los procesos de contratación pública, con el fin de mejorar la vigilancia en el cumplimiento del rol del Estado, e incidir en la transparencia. Es así que, la problemática de transparencia dentro de la contratación pública, se produce por causas como la falta de difusión, los tipos de relaciones clientelares, la falta de definición de normas y procedimientos, y la deficiente acción de las instituciones de control.

La difusión y el acceso público a la información buscan generar mayor transparencia en general en la gestión pública, para lo cual se han promovido herramientas como el gobierno abierto, y el gobierno electrónico o *e-government*. El Gobierno abierto fue una estrategia desarrollada a inicios del siglo XXI con el fin de mejorar el acceso a la información, la eficiencia y la efectividad en la gestión pública; mientras el gobierno electrónico se constituyó como una oferta de servicios de información pública en línea, el gobierno abierto en cambio, trasciende hacia el ejercicio del derecho ciudadano al acceso a la información, el

fortalecimiento de los procesos de control social y rendición de cuentas en búsqueda del buen gobierno (Náser y Ramírez 2017, 10).

Se considera un proceso transparente dentro de la contratación pública a aquel que es lo más público posible, es decir en donde existe información clara, pertinente, accesible, y cuyo proceso es imparcial, objetivo, y no discrecional, y se desarrolla en igualdad de condiciones (Martínez 2014, 9). De esta forma, la transparencia dentro de la contratación pública implica reducir al máximo las incertidumbres (Schedler 2004, 24) y la discrecionalidad, a través de la definición previa de normas claras, oportunas y accesibles, garantizando la objetividad dentro del proceso (Arrowsmith 2005). Para ello, es importante la implementación de instrumentos de control para el cumplimiento de las normas, que sancione, pero también evite posibles acciones u omisiones frente a la gestión de la política pública (O'Donnell 2001, 30).

Pregunta de investigación e hipótesis

La pregunta que se aborda en la presente investigación es el ¿por qué, a pesar de que un gobierno asume la transparencia como objetivo dentro de la política de contratación pública, se producen déficits de controles democráticos? Para lo cual, la hipótesis causal propuesta es que, cuando el gobierno asume la transparencia como objetivo de política (D), formula una nueva política de contratación pública (A) que, basado en una coordinación institucional jerárquica (B) y un estilo de implementación particularista (C), produce como resultado un déficit de los controles democráticos (R).

Justificación

Al estar inmersos en un panorama desfavorable frente a lo que refiere a los procesos de corrupción destapados en América Latina, ligados a procesos de contratación pública; el principio de transparencia se torna de gran importancia en el análisis de las políticas, como un elemento importante en la lucha contra la corrupción. En la última década países como Brasil, Colombia, Perú, Panamá, Ecuador han atravesado denuncias de corrupción dentro del Gobierno, con casos como los de Odebrecht, Lava Jato, el escándalo de adquisición de insumos escolares, entre otros. Este contexto exige que la lucha contra la corrupción, asuma como necesidad la transparencia dentro de las políticas públicas, con el fin de vigilar, limitar y sancionar el abuso de poder en la administración pública.

La presente investigación pretende aportar frente a la utilidad del *process tracing* o reconstitución de procesos para las políticas de transparencia y el mecanismo que, a partir de asumir como detonante el objetivo de transparencia, genera un déficit de *accountability*, o lo

que aquí llamaremos “controles democráticos”, con el fin de abonar al marco de diseño de políticas frente a las respuestas del Gobierno y la sociedad, sobre una gran preocupación pública como es el mal manejo de los recursos del Estado.

Esta investigación incorpora dentro del mecanismo causal al tipo de interacciones políticas con los actores, de nivel particularista, concepto ligado al clientelismo, y su expresión dentro de los instrumentos de políticas, y permite observar como estas relaciones exacerban los déficits de controles democráticos, dentro de la política de contratación pública; de manera que, su estudio se justifica en la necesidad de aportar al debate frente a la necesidad de apostar a una verdadera transparencia, y al fortalecimiento de las instituciones como forma de mejorar los procesos de diseño de políticas y sus resultados.

Marco analítico

Este trabajo arranca a partir del diseño de políticas como marco analítico, desde un modelo neoinstitucionalista, con el fin de abordar a las políticas públicas, en un contexto determinado, y engloba, la definición de un problema de política, su formulación e implementación; proceso dentro del cual se puede observar la puesta en marcha de las ideas, y el discurso del Gobierno en la práctica a través de los instrumentos de políticas, considerados como “técnicas o medios a través de los cuales los Estados pretenden sus objetivos” (Howlett 2011, 22).

Para el estudio de los instrumentos, se tomará como norte, la tipología NATO de Hood (1983), llamada así por sus siglas compuestas en base a los cuatro tipos de instrumentos que engloba: 1. Nodalidad: o instrumentos de tipo informativos y de planificación, 2. Autoridad: instrumentos regulatorios, “órdenes y prohibiciones”, 3. Tesoro: dinero, recursos, subsidios, concesiones, impuestos o tasas, y 4. Organización: agencia o sistema organizacional de la política (Peters and Van Nispen 1998, 206-207).

Método

El método a utilizar dentro de la presente investigación será el de *process tracing* o reconstitución de procesos a partir del realismo crítico. Este método, privilegia el análisis causal de mecanismos que vinculan un detonante, que, bajo ciertas condiciones, activa una fuerza causal, que genera un determinado resultado de política (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018, 58).

Una visión del realismo crítico, a partir de un enfoque ontológico dualista planteado por Jackson (2016), concibe al mundo separado de la mente, que permite analizar los problemas sociales, sobre los cuales la capacidad de predicción es mínima, entendiendo su complejidad causal. De esta forma, el método de reconstitución de procesos, a partir del realismo crítico es una apuesta que permite escudriñar de mejor manera los problemas actuales, entendiendo que no toda la realidad está al alcance del observador, ni podemos conocerla en su totalidad (Jackson 2016).

Es así que, esta investigación busca ubicar los elementos subyacentes dentro de un mecanismo causal, entendiendo la causalidad a partir del transfactualismo² (Jackson 2016) que permita explicar por qué, a partir de la activación como detonante dentro de la política de contratación pública el objetivo de transparencia, se produce un resultado de déficit de controles democráticos; este resultado se produce de manera sistémica por la interacción de las partes que componen dicho mecanismo (Beach y Pedersen 2013); es así que “los factores estables independientes que bajo ciertas condiciones vinculan las causas con los efectos, son fundamentales para la explicación causal” (George y Bennett 2005, 22).

La reconstitución de procesos es un método que se utiliza dentro de los estudios de caso (*within case*), y permite un análisis profundo; por esta razón, el mecanismo causal se plantea a través de proposiciones teóricas que responden a la realidad del caso. Se puede utilizar ya sea para formular teoría, comprobar teoría o explicar un resultado (Beach y Pedersen 2013). En este caso se trabajará partiendo de la teoría existente con respecto a detonante y resultado, para avanzar en la comprobación de teoría; para ello, se utilizará el protocolo para *process tracing*, planteado por Fontaine (2019), que define cinco pasos a seguir dentro de la investigación: la problematización de teoría, selección de caso, el diseño de *test* empíricos, planteamiento de las observaciones empíricas a nivel de evidencias; y, el análisis comparado de casos; es importante mencionar que, éste último paso, a efectos de factibilidad en cuanto a tiempo y recursos de la presente investigación, no podrá ser aplicado, de manera que, se trabajará con un único caso (Fontaine 2019).

Selección de caso

El proceso de selección de caso, se desarrolla en función de observar si el mecanismo causal teorizado se encuentra presente (prueba de teoría). Al realizar una investigación centrada en la teoría para sostener nuestras inferencias causales, se ha escogido la tipología de selección de

² Ver Capítulo 1, Método de análisis.

casos típicos (Schneider y Rohlfing 2013, Beach y Pedersen 2016) en donde buscamos que los casos tengan la presencia tanto de detonante como de resultado.

Para la selección de caso, se ha tomado como referencia tres criterios importantes planteados por Adcock y Collier (2001): el concepto fundamental que parte de la teoría general, el concepto sistematizado, que es el que asigna atributos que permiten operacionalizar el concepto general y finalmente, la asignación de puntajes a cada atributo, para facilitar la selección de caso (Adcock y Collier 2001, 530).

Como universo, se han tomado a los Gobiernos de países Sudamericanos que implementaron, a partir del año 2.000, nuevos marcos normativos de Contratación Pública con criterios de transparencia durante sus mandatos; así el universo de casos está conformado por: el Gobierno de Cristina Fernández (2011-2015) en Argentina, Gobierno de Evo Morales (2009-2019 dos periodos) en Bolivia, Gobierno de Álvaro Uribe (2006-2010) en Colombia, Gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) en Chile, Gobierno de Rafael Correa (2007 a 2017 tres periodos) en Ecuador, Gobierno de Nicanor Duarte (2003-2008) en Paraguay, el Gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) en Perú, y el Gobierno de José Mujica (2010-2015) en Uruguay³.

Frente al detonante planteado, que señala que “el gobierno adopta como objetivo de política la transparencia en la política de contratación pública”, se proponen los siguientes atributos, por ser criterios comunes asignados a la transparencia en la contratación pública, dentro de la literatura revisada (Relly y Sabharwal 2009, Arrowsmith 2005, Buijze 2013, Fox y Haight 2007):

- AT1: Derecho a la información: La información pública es puesta como un derecho para la ciudadanía y por tanto el Estado debe garantizar su acceso.
- AT2 y AT3: Difusión y acceso a la información: Permite observar si el Gobierno pone a conocimiento público sus acciones y decisiones, sin restricción para que las y los ciudadanos pueden acceder a esta información de manera fácil, completa, clara y oportuna.

Para operacionalizar estos atributos, se han tomado tres indicadores, con el fin de definir la existencia del detonante, uno refiere a la existencia de un marco normativo de Transparencia, durante los periodos de Gobiernos seleccionados; el segundo es el indicador de *E-Government*

³ Se han exceptuado los casos de Venezuela y Cuba debido a la escasez de datos, y por considerarse regímenes especiales.

*Development Index*⁴ que es un índice de desarrollo de gobierno electrónico levantado por Naciones Unidas, que engloba tres elementos: capacidad humana, desarrollo de infraestructura y acceso a la información y el conocimiento; y finalmente, se tomó el Índice de percepción de corrupción⁵ levantado por Transparencia Internacional, basado en la medición de percepción ciudadana sobre el nivel de corrupción o, de manera opuesta, de transparencia de un gobierno y sus instituciones públicas.

Para el análisis de los atributos, se aplicó el criterio de pertenencia o no pertenencia (*crisp-set*), y con respecto a los índices mencionados, se tomaron datos de índices de los años correspondientes a los períodos de los gobiernos analizados, en función de la disponibilidad de información y se realizó un promedio entre los años mencionados; el criterio de pertenencia se aplicó en función del planteamiento de mejora de cada indicador en relación al primer año de gobierno con respecto al promedio del total del periodo de gobierno, conforme se puede observar en las tablas sobre los índices en mención, colocados como Anexos 1 y 2.

Con respecto al resultado de déficit de controles democráticos, se han propuesto los siguientes atributos, en base a la revisión bibliográfica de autores que abordan el concepto de controles democráticos (O'Donnell 1997, Schedler 2004, Herrera 2007, Duque Daza 2013), considerando que, se utilizará el término déficit, no solamente para hacer referencia a la falta o ausencia de estos atributos, sino a su débil o escasa presencia:

- AT1: Nivel de institucionalización de rendición de cuentas: Es decir, “en qué medida estas reglas que sirven de marco a las relaciones y a las prácticas sociales se han cimentado y estabilizado en el tiempo, [y] si la gestión pública funciona con base en normas estandarizadas” (Duque Daza 2013, 239).
- AT2: La independencia de los organismos de control y su operatividad: Nos permite observar los niveles de autonomía y separación de funciones, que aseguran mayor objetividad y neutralidad de las instituciones en el ejercicio de control.
- AT3: La participación de la sociedad civil y medios de comunicación: Se refiere a la posibilidad que tienen las y los ciudadanos de participar en los procesos de escrutinio

⁴ Ver Anexo 1: Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico

⁵ Ver Anexo 2: Índice de percepción de corrupción

público y la exigibilidad de respuesta frente a los controles democráticos, así como la vinculación de actores organizados, fundaciones, ONGs, y medios de comunicación.

Para intentar operacionalizar estos atributos planteados, utilizaremos dos indicadores de percepción levantados por el Banco Mundial: el primero es el rango percentil denominado “*Rule of Law*”⁶, que hace referencia a la percepción que las personas tienen sobre el Estado de derecho en general, sobre las instituciones como policía, tribunales y normas de la sociedad, así como la confianza en la ley, derechos de propiedad y probabilidad de violencia; y el segundo, “*Voice and accountability*”⁷ que mide la percepción sobre elementos como la posibilidad de participación y la libertad de expresión.

Con estos atributos, que parten de la teorización del detonante y el resultado planteado, se procedió a aplicar una “tabla de verdad”⁸, que es una técnica de selección de caso, aplicada en análisis cualitativo comparado (QCA) y consiste en asignar configuraciones causales en la cual se otorgan valores en función de la presencia (1) o ausencia (0) de los atributos planteados como tratamiento dicotómico (*crisp-set*) (Ragin 2008).

A continuación, se presentan los resultados de selección, en base a la tabla de verdad aplicada:

Figura i.1. Selección de caso

		T: Transparencia en la política de contratación pública	
		+	-
R: Déficit Controles democráticos	+	Casos típicos Argentina Bolivia Ecuador Uruguay	Casos irrelevantes Paraguay
	-	Casos desviantes Perú	Casos individualmente irrelevantes Colombia Chile

Elaborado por la autora en base a la conceptualización de Schneider y Rolphing (2003)

Basado en la conceptualización de casos de Schneider y Rohlfling (2013), en la Figura i.1 se descarta el caso de Perú, por no existir la presencia del resultado planteado, configurándose

⁶ Ver Anexo 3: Indicador *Rule of Law*

⁷ Ver Anexo 4: Indicador de *Voice and accountability*

⁸ Ver Anexo 5: Tabla de Verdad

como un caso desviante; de la misma forma se descarta Paraguay porque, aunque existe la presencia del resultado, hay ausencia del detonante, configurándose como un caso irrelevante; mientras que los gobiernos de Colombia y Chile se presentan como casos individualmente irrelevantes por existir presencia ni de resultado ni de detonante, por tanto, son descartados.

Finalmente, como resultado del proceso de selección de caso, los gobiernos de Argentina (Cristina Fernández de 2011-2015), Bolivia (Evo Morales de 2009-2019), Ecuador (Rafael Correa de 2007 a 2017) y Uruguay (José Mujica de 2010-2015), son los que presentan condiciones para la selección de caso por contar con la presencia tanto del detonante como de resultado, constituyéndose como casos típicos conforme la tipología de Schneider y Rohlfing (2013).

Dentro de los casos típicos identificados se han considerado criterios cualitativos para poder definir el caso de estudio, por lo que se consideró condiciones como la temporalidad, y el marco normativo. Mientras, por un lado, Argentina, Bolivia y Ecuador plantean dentro de sus cartas magnas el principio de transparencia para la contratación pública, Argentina no contaba con una Ley de Transparencia que refuerce el marco normativo de la Contratación Pública sino hasta el 2016. Es importante considerar que, aunque en los cuatro gobiernos correspondientes a casos típicos, se emite en sus primeros años de mandato un marco normativo para la Contratación Pública incluyendo el principio de transparencia, la temporalidad para el análisis de su aplicación es bastante corta en los casos de Argentina y Uruguay.

Para efectos del presente estudio, se tomará el caso de Ecuador del 2007 al 2017, por considerarse un caso interés debido a la presencia de un marco normativo que cambia sustancialmente el proceso de contratación pública (Constitución 2008, y la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública del mismo año), incorporando objetivos y criterios de transparencia para la administración pública y explícitamente para la contratación estatal; durante ese período, además, se produce la creación de un Sistema de Contratación Pública, marcando un antes y un después en los procesos de contratación pública dentro de este país. Además, el Gobierno de Rafael Correa en Ecuador (2007 a 2017), contempla una amplia temporalidad que permite evaluar de mejor manera las etapas dentro del diseño de políticas y es de reciente data, lo cual vuelve al proceso de investigación de mayor interés por su vigencia.

Mecanismo causal

Una vez seleccionado el caso, se propone el siguiente mecanismo causal para responder a la pregunta de investigación de ¿por qué a pesar de que se asume la transparencia como objetivo dentro de la política de contratación pública, se producen déficits de controles democráticos en la política de Contratación Pública?

TABLA i.1. Mecanismo causal propuesto

NIVEL	D	A	B	C	R
Teorización	Puesta en agenda	Formulación de una nueva política	Coordinación institucional	Interacciones políticas	Resultado de política
Operacionalización	El Gobierno asume la transparencia como objetivo de política en la contratación pública	El Gobierno genera cambios en la política de contratación pública	El Gobierno implementa una coordinación institucional jerárquica	Se producen formas de interacción discrecional y direccionalidad en procesos de contratación pública	Se produce un déficit de controles democráticos
Hipótesis	(H) D: El gobierno asume como objetivo la transparencia	(H) A: Gobierno formula una nueva política de contratación pública basada en la transparencia	(H) B: El Gobierno genera una coordinación institucional jerárquica	(H) C: Estilo de implementación particularista	(H) R: Déficit de controles democráticos
Hipótesis Alternativa	(H-) D: El gobierno no asume como objetivo la transparencia	(H-) A: Gobierno no formula una nueva política de contratación pública basada en la transparencia	(H-) B: El Gobierno genera una coordinación interinstitucional no jerárquica	(H-) C: Estilo de implementación no particularista	(H-) R: Fortalecimiento de controles democráticos

Fuente: Mecanismo causal elaborado teóricamente por Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) y Fontaine, Medrano y Narváez (2020). Adaptación a la política de contratación pública

Detonante (D): El gobierno adopta como objetivo la transparencia

Entidad A: El Gobierno adopta una nueva política de contratación pública basada en la transparencia

Entidad B: Gobierno asume una coordinación interinstitucional jerárquica

Entidad C: El Gobierno adopta un estilo de implementación particularista

Resultado (R): Se produce un déficit de controles democráticos

A partir del mecanismo causal planteado, el presente trabajo abordará en el Capítulo 1, el diseño como marco de análisis sobre el cual se trabaja la investigación, su alineación ontológica a partir del realismo crítico, los instrumentos de política y su tipología, así como la utilización de pruebas empíricas. El Capítulo 2, operacionalizará a partir de la formulación teórica, el mecanismo causal planteado, y se desarrollará la descripción teórica de cada entidad; finalmente en el Capítulo 3 se analizará la evidencia empírica y los hallazgos para terminar con las conclusiones.

Capítulo 1. El marco de diseño de política a partir del método de reconstitución de procesos

1.1. El diseño de políticas como marco de análisis

Ostrom (2009) señala que existe un uso indiscriminado de los términos marcos, teorías y modelos; sin embargo, estos conceptos actúan de manera anidada, transitando por supuestos que van desde el más general al más específico; así, el marco analítico es un “bloque construido” a partir de una perspectiva meta-teórica, es decir que puede conjugar varias teorías que se alinean para analizar resultados en diversos entornos institucionales y sus interacciones; mientras que la teoría se constituye como una forma más específica para explicar resultados; y los modelos parten de una teoría basada en un número de variables específicas para explicar resultados (Ostrom 2009, 414).

El diseño de políticas desde la epistemología realista crítica, es un marco de análisis que, combina, entornos institucionales e interacciones entre agencia, gobiernos, comunidad, y concibe soluciones subóptimas a un problema de política, que parten desde la lógica de lo adecuado, porque necesita considerar el contexto político social y económico bajo el cual se desarrolla, así como los valores y las ideas presentes (Peters 2018). El marco del diseño es un paraguas que aborda a las políticas por sus instrumentos; teniendo un importante elemento pragmático que permite aterrizar el análisis.

La importancia del diseño, desde un enfoque neoinstitucional entiende a las políticas como “resultado de la interdependencia del conjunto de actores e instituciones con el fin de dimensionar [su] capacidad explicativa” (Eslava 2010, 123). Esta actividad desarrolla de manera sistémica los instrumentos frente al contexto, permitiendo avanzar hacia una dimensión evaluativa (Linder y Peters 1993, 9). Aunque el diseño se encuentra presente de una u otra forma a lo largo del proceso de política pública, el marco del diseño en sí se diferencia por realizarse de manera consciente y planificada; es así que “el diseño implica desarrollar un formato claro de intervención basado en principios más o menos coherentes sobre cómo funciona el área de políticas” (Peters 2018, 7).

El marco de diseño permite abordar la forma de deliberar sobre medios y fines de políticas, cuyo objetivo central es la efectividad, ésta se encuentra ligada a la eficiencia, pero también a la equidad, y a la forma en la cual los instrumentos de políticas sirven para materializar respuestas a las demandas sociales de la mejor manera posible (Peters 2018). Un instrumento no solo se considera como un objeto sino además como las actividades y acciones (de Bruijn

y Hufen 1998) que pretende avanzar en la operacionalización de las propuestas frente a un problema de política, es así que los instrumentos tienen la importancia de “convertir intenciones en acciones de política” (de Bruijn y Hufen 1998, 14).

El diseño de políticas se desmarca de visiones lineales y estáticas como el ciclo de las políticas de Laswell (1992), que plantea “etapas” que se cierran y transcurren secuencialmente en la hechura de las políticas. A partir del marco de diseño, podemos entender la hechura de políticas como un proceso en movimiento, que engloba la puesta en agenda frente a un problema de política, la formulación de soluciones y su proceso de implementación como una interacción continua entre actores, instituciones y un contexto determinado.

La puesta en agenda engloba la definición del problema y discusión de alternativas de solución en función del problema planteado. Involucra la interacción entre actores que se encuentran dentro de un contexto institucional que constituye un marco de acción que, si bien no define, puede limitar o posibilitar ciertas decisiones de política. La formulación en cambio refiere al proceso en el cual se seleccionan alternativas de solución frente a una política pública, el proceso de formulación involucra sin duda un nivel subjetivo, en donde los actores y hacedores de política definen las soluciones en función de sus ideas e intereses. Mientras que, el proceso de implementación se desarrolla desde un nivel procedimental, que consiste en la implementación de acciones que ponen en práctica las alternativas planteadas, involucrando tanto ideas, actores como intereses (Howlett 2011, 4).

En resumen, el marco de diseño involucra cuatro elementos fundamentales que consisten en entender las causas del problema de política, los instrumentos con los cuales se cuenta para su abordaje, un plan de intervención bajo el cual se materializan las ideas, y la evaluación de los resultados de política, que involucra los valores sobre los cuales estos son evaluados (Peters 2018, 21).

1.1.1. El diseño de políticas a partir del enfoque neo - institucional

Para efectos de este estudio, el marco de diseño se aborda a partir del enfoque neoinstitucionalista, que concibe a las “reglas institucionales como limitantes o promotoras de la capacidad del Estado para concebir o aplicar políticas públicas” (Eslava 2010, 111), y nos permite incorporar elementos como el poder, agencia, y medio contextual. El neoinstitucionalismo aborda la interacción entre individuos e instituciones, entendiendo a éstas últimas de manera multidimensional como “un conjunto de reglas que guían y constriñen el comportamiento de los actores individuales” (Lowndes 2010, 67).

En esta interacción, el agente tiene el potencial de modificar la estructura de las instituciones. Al respecto Eslava (2010) señala que “los institucionalismos defienden la causalidad en ambas direcciones, las instituciones se conciben, por tanto, como variable dependiente de fenómenos políticos, económicos y sociales, y también como variable independiente que condiciona tales fenómenos” (Eslava 2010, 100). El marco del diseño toma la importancia del contexto y contempla “el rol que las instituciones desempeñan en la determinación de resultados sociales y políticos” (Hall y Taylor 1996, 5); por esta razón se habla de la “lógica de lo adecuado”.

De esta forma, las instituciones son estructuras que permiten generar formas que pueden modelar la conducta, y por ende, de generar “resultados predecibles” (Peters 2016). De manera que, la institucionalización de patrones o conductas, normas, procedimientos, y por supuesto, organizaciones, permite reducir las incertidumbres, y generar procesos y relaciones más estables resumidas en “un conjunto de supuestos de comportamiento” (Hall y Taylor 1996, 11).

El marco de diseño, a partir del neoinstitucionalismo permite entonces, entender que, la selección de los instrumentos de política depende del contexto “organizacional, institucional y sistémico”, teniendo distintas formas de resolver los problemas de políticas y por ende asumiendo distintos sets de instrumentos considerados más adecuados en función de los contextos señalados (Linder y Peters 1993).

La importancia del método de diseño desde el institucionalismo radica en estudiar cómo los objetivos, muchas veces abstractos de la política pública, se materializan a partir de la puesta en agenda a la implementación a través de los instrumentos de política. Sin embargo, es necesario también reconocer que, una importante limitación del estudio desde el institucionalismo es que, como señala O’Donnell (1996) muchas veces lo que observamos como instituciones formales, nos impiden ver otro tipo de instituciones informales que se desarrollan en la sociedad.

1.1.2. Instrumentos de política

Una solución de política implica el planteamiento que se define para para resolver un problema de política; es ahí donde entran en juego los instrumentos de política. Los instrumentos de políticas son los mecanismos y decisiones que institucionaliza el gobierno para tratar un problema público, o los “recursos básicos que los gobiernos tienden a poseer en

virtud de ser gobierno, y sobre los cuales pueden recurrir para detectar y realizar [acciones]” (Hood 1983, 4).

Estas “técnicas o medios a través de los cuales los estados pretenden sus objetivos” (Howlett 2011, 22), se encuentran en juego durante el proceso de implementación, el cual depende del nivel de “manejabilidad” (*tractability*) de la política, que está determinada por la complejidad del subsistema de política al que se enfrenta. No será entonces lo mismo la selección de instrumentos en contextos de mayor transparencia que en dictaduras, es decir en distintos contextos políticos. Así mismo, los gobiernos pondrán más énfasis en procesos de controles democráticos en contextos en donde los problemas de corrupción sean una preocupación latente, por tanto, le destinarán mayor atención, y por ende mayores recursos, o al menos es lo que se esperaría.

La selección de instrumentos es clave en el éxito o fracaso de una política, pues, aunque no es determinante, si juega un papel orientador. El gobierno tiene dos vías a través de las cuales su operar su sistema de control: 1. los detectores, que son los que colocan al centro de la información al gobierno, y le permiten tomar decisiones, y 2. los efectores, que como su nombre lo indica, generan un efecto y sirven para influenciar en la sociedad (Hood 1983). Esta selección, debe realizarse considerando el nivel de precisión de la política, en tanto más nivel de precisión mayor costo de implementación, y menos intromisiva resultará la política, por tanto, menor oposición pública (Linders y Peters 1993, 18); aunque si para efectos políticos (electorales y de opinión pública), el nivel de precisión estará marcado por la opinión pública en lugar de por los resultados que podría generar a largo plazo.

Linders y Peters (1993) han sistematizado siete tipos de instrumentos planteados por varios autores durante décadas pasadas: “1) provisión directa, 2) subsidio, 3) impuesto, 4) contrato, 5) autoridad, 6) regulación (la única clase con consenso), y 7) exhortación” (Linders y Peters 1993, 16). Para el presente estudio, se tomará como base la tipología de Hood (1983), conocida como tipología NATO debido a sus siglas; por constituirse como una tipología parsimoniosa que asume los instrumentos de manera genérica, y por tanto pueden ser usados por todos los gobiernos independientemente de su nivel, o el país; y por considerarlos alineados al análisis en base al marco del diseño de política, permitiendo plantear como observables empíricos esperados, instrumentos que se aplican en base a la hipótesis frente al problema de política. De manera que, Hood (1983) plantea cuatro tipos de instrumentos: nodalidad, autoridad, tesoro y organización; instrumentos que el Gobierno tiene en su “caja de

herramientas” para usarlos y combinarlos conforme sea más adecuado, dependiendo del contexto y la necesidad.

El instrumento de nodalidad, hace referencia a la información que el gobierno puede utilizar para formular, y cumplir sus objetivos de política y agrupa sub -instrumentos como la propaganda, planes, planificaciones, registros, notificaciones; de manera que, el gobierno puede estar en el centro de la información, e incluso restringirla del dominio público, o simplemente estar en un “punto muerto” como receptor pasivo (Hood 1983, 4).

El tesoro, hace alusión a los recursos con los que cuenta el Estado, y a través de los cuales puede contratar bienes o servicios, generar transferencias monetarias, subvenciones, bonos, entre otros (Hood 1983); estos recursos se constituyen como un mecanismo importante para generar poder e influencia frente a la política. En el caso de la contratación pública, los recursos son un instrumento medular en su desarrollo general.

La autoridad, es el ejercicio de poder que tiene oficialmente el Gobierno, y su capacidad de emitir normas (poder legal) o directrices (poder formal) “es la habilidad de ordenar y prohibir, recomendar y permitir, a través de procedimientos reconocidos y símbolos identificados y [...] los muchos otros dispositivos empleados por los gobiernos para prestar 'oficialidad' a sus pronunciamientos” (Hood 1983, 54).

Finalmente, el último instrumento al que hace referencia Hood (1983) es el de organización que es la manera en la que se ordena la administración estatal, cuyas actividades se enmarcan en la custodia, almacenamiento, y distribución de bienes o servicio. “La organización permite al gobierno actuar directamente sobre sus temas, sus bienes o su entorno” (Hood 1983, 73) para llegar a un resultado de política.

El análisis de los instrumentos a partir de la tipología NATO, aplicados sobre un mecanismo causal en el marco del diseño de políticas permitirá observar el funcionamiento (o disfuncionalidad) de cierta combinación de instrumentos utilizados sobre la política, en este caso, de contratación pública; y corroborar así la hipótesis planteada. Para los hacedores de política, este tipo de investigaciones permiten replantear o mejorar el proceso de diseño. La sustitución de ciertos instrumentos puede darse por tres razones, por su falta de efectividad, por cambios en el contexto que obligan a redefinir la política (fluctuaciones económicas que dificultan el uso de ciertos instrumentos), o cuando el gobierno encuentra deliberadamente un instrumento que es idóneo para tratar un problema público (Hood, 1983 119).

En el problema de la transparencia, el instrumento de nodalidad será de gran relevancia; pues la información es un elemento fundamental para clarificar y transparentar los procesos en políticas como la de contratación pública. Este instrumento se puede encontrar a nivel de publicidad, así como de formas de rendición de cuentas o modelos de transparencia de la información a través de sistemas electrónicos, abiertos al público.

1.2. La ontología a partir del realismo crítico

La ontología es concebida como la forma de asumir el mundo y la naturaleza causal del mundo que nos rodea, la epistemología en cambio nos ayuda a conocer el mundo que nos rodea, en este sentido la investigación se alinea frente a cómo abordamos el conocimiento, y los métodos y herramientas que utilizamos para hacerlo (Beach y Pedersen 2013). Para Jackson (2016) la “investigación científica debe ser ‘sistemática’, ‘pública’ y enfocada en producir ‘conocimiento del mundo’” (Jackson 2016, 209). Por tanto, es fundamental que la investigación pueda estar encaminada a cumplir estas condiciones, englobando una “dimensión intransitiva del conocimiento”, es decir la “reproducción y transformación del conocimiento científico” (Bhaskar 1998, x) y tomar especial atención a la formulación de premisas “sistemáticamente relacionadas a sus presuposiciones” (Jackson 2016, 213).

Jackson (2016) ubica cuatro ontologías científicas a partir de la forma en la que entendemos el mundo, y la manera de acercarnos al conocimiento: el analiticismo, el reflexivismo, el neopositivismo y el realismo; cada una de estas se separa a partir de dos premisas: monismo o dualismo, fenomenalismo y transfactualismo⁹. Tanto el analiticismo como el reflexivismo se ubican de manera monista, mientras que el neopositivismo y el realismo son ontologías dualistas. Por otro lado, mientras el neopositivismo y el analiticismo se ubican en el fenomenalismo, el reflexivismo y el realismo se guían por el transfactualismo (Jackson 2016, 218).

Estas cuatro ontologías se diferencian por sus planteamientos y su forma de conocimiento del mundo (causalidad) y, además la forma en la que estudian los casos (Jackson 2016). Mientras el neopositivismo y el analiticismo parten de una lógica probabilística, que trata el estudio de

⁹ Reflexivismo es una forma de provocar conciencia en sí misma, parte de una visión monista en donde el investigador se involucra en el proceso de investigación social y la forma de generar conocimiento a través de prácticas sociales, pero además cuestiona el orden establecido y funcionamiento de estructuras sociales a través de juicios ideológicos; este enfoque es asumido por intelectuales como Gramsci. El analiticismo en cambio, se plantea como una forma de idealización de modelos analíticos que tienen una función explicativa, cuyas explicaciones tratan de plantear que hubiera sucedido si un hecho observado hubiera ocurrido de otra forma; es así que, este método no puede ser falseado. El neopositivismo en cambio, busca “indicadores de relaciones causales en conjunciones constantes de objetos o factores o cualidades, y que no vayan más allá de la evidencia de la experiencia en la búsqueda de esos indicadores” (Jackson 2016, 68).

tendencias generales que se replican de manera universal en comparaciones de N grande; el realismo al hablar de fuerzas causales que se conectan con el ambiente, parte de una lógica determinista que “apoya las teorías de causalidad basadas en las diferencias de tipo, las demandas de necesidad y la causación asimétrica, que exigen diseños de investigación intensivos o basados en casos para la comparación de n pequeñas y estudios de caso” (Fontaine 2018a, 8).

Podemos acercarnos al conocimiento del mundo a partir de dos paradigmas: uno monista en donde el investigador se concibe parte de la realidad que estudia; o a partir de la corriente ontológica- metodológica dualista, que se aproxima al conocimiento a partir del dualismo mente – mundo; que es el que sustenta la ontología realista crítica. Así también, existen dos tipos de acercamiento ontológico frente a la causalidad: el fenomenalismo, que concibe el mundo a partir de los fenómenos observables y su comprobación empírica, desde una correlación causa – efecto, acercamiento conceptual de corrientes como el positivismo de Popper; y el transfactualismo, base sobre la cual, se asienta el realismo crítico.

El transfactualismo, término que surge como crítica generalizado por el realismo determinista o crítico de Bhaskar (1975) al universalismo positivista de Popper; se contrapone a la concepción universal de ley y causalidad (correlación causa-efecto) que no distingue el desarrollo de fenómenos en ambientes cerrados vs. abiertos; mientras que el transfactualismo concibe los fenómenos a través de mecanismos que, aunque no se observen, son detectados por la presencia de fuerzas y entidades que operan en conjunto, en un momento y condición dada, para producirlos; constituyéndose como “tendencias de mecanismos subyacentes” que son abordadas desde “lo real, lo actual y lo empírico” (Bhaskar 1998, xii).

La ontología realista de Jackson (2016) nos permite “teorizar objetos ‘reales, pero no observables’: propiedades y entidades que no podemos percibir, pero que ejercieron efectos importantes en esa parte del mundo que podríamos percibir” (Jackson 2016, 77). El realismo se caracteriza por entender una realidad estratificada, en donde “el dominio de lo real es distinto y más grande que el dominio de lo actual (y, por lo tanto, también lo empírico)” (Bhaskar 1998, xii). Para el realismo las fuerzas causales (reales) aunque no observables, se pueden rastrear a través de las huellas que imprimen (lo actual) y que producen un resultado, en el marco de un determinado entorno socio – histórico (lo empírico) (Jackson 2016).

En esta alineación metodológica, la presente investigación asume dentro del marco de diseño de políticas, el método de reconstitución de procesos realista crítico el cual nos permite

analizar los resultados que se producen dentro de un mecanismo causal a partir de una configuración institucional (lo real), que constriñe o posibilita ciertos instrumentos que se desarrollan (lo actual) en un contexto y caso determinado (lo empírico). Así, cada entidad dentro de un mecanismo no es regular sino necesaria para el funcionamiento del mismo y producen un resultado solo en su interacción.

El marco del diseño, asumido desde el realismo crítico, implica la aplicación de soluciones subóptimas que se toman acorde a un contexto, que incluye actores, poder, estructura, instituciones, que se interactúan e inciden en el proceso de políticas (Fontaine 2018a). Por tanto, no se puede asumir el diseño de política como una relación causal con la solución para un problema, porque en la práctica el mundo de las políticas es más complejo. El realismo crítico permite un conocimiento más profundo, y por tanto se alinea con el método de reconstitución de procesos para el estudio de caso, óptimo en un campo complejo como es el de las políticas públicas.

1.2.1. La causalidad desde el realismo

Mientras para el positivismo, las observaciones de datos son tratados de forma estadística y cuasi meramente cuantitativa como "una serie de puntuaciones en variables específicas para una muestra designada de casos", las de una fuerza causal, refieren a "observaciones sobre el contexto, el proceso o el mecanismo" y se utilizan en los análisis dentro del caso, como el de reconstitución de procesos (Brady, Collier y Seawright 2010, 12).

A diferencia del positivismo, que concibe la causalidad desde la probabilidad de que una causa genere un efecto a partir de su correlación, para proponer planteamientos generalizantes; la causalidad a partir del paradigma realista se concibe de manera asimétrica, es decir que un resultado positivo tiene explicaciones distintas que las de su fracaso. Un mecanismo es causal solo si "transfiere fuerza causal" de detonante a resultado, en tanto que, "si se produce una causa, desencadenará un mecanismo que tendrá un impacto en el resultado, pero no lo producirá por sí mismo, sino solo en conjunción con otras causas contribuyentes" (Beach y Pedersen 2016, 24). Es así que, cada parte del mecanismo es insuficiente por sí misma, pero necesaria en el mecanismo causal, para producir un resultado.

La reconstitución de procesos desde la ontología científica realista se caracteriza por una lógica inferencial transfactual¹⁰ y determinista. Así, mientras el positivismo entiende a la causalidad como la correlación entre variable dependiente e independiente; para el realismo,

¹⁰ Concepción de la realidad a través de fuerzas causales no observables.

la causalidad es percibida como la existencia de entidades subyacentes que generan fuerza causal y se configuran como mecanismos, sobre las cuales realizamos inferencias de resultados observables (Bennett y Checkel 2015, 10).

Un mecanismo es causal solo si “transfiere fuerza causal” de detonante a resultado, en tanto que, “si se produce una causa, desencadenará un mecanismo que tendrá un impacto en el resultado, pero no lo producirá por sí mismo, sino solo en conjunción con otras causas contribuyentes” (Beach y Pedersen 2016, 24). Es así que, cada parte del mecanismo es insuficiente por sí misma, pero necesaria en el mecanismo causal, para producir un resultado. Por ejemplo, un fosforo es necesario para encender fuego, más no es suficiente, se requiere de una acción (causación) y de condiciones específicas para que detone. La regularidad positivista en cambio, “ignora la distinción crítica entre afirmar que una causa es necesaria o suficiente para un resultado y que la causa está causalmente vinculada al resultado a través de un mecanismo explícito” (Beach y Pedersen 2016, 27).

La causalidad no puede plantearse como la regresión infinita o “pluralismo indiscriminado” de condiciones necesarias (pero no suficientes) del problema; para lo cual, los mecanismos causales a considerar serán aquellos que contribuyan de mejor manera a responder a mi hipótesis, esto evita incluir variables innecesarias u omitir variables que son necesarias, considerando que “cuando la evaluación causal es emprendida con fines aplicativos, los agentes de cambio cuentan con recursos limitados y necesitan saber cómo priorizar sus esfuerzos” (Steinberg 2007, 183).

1.3. Método de process tracing o reconstitución de procesos como método analítico

Una apuesta ontológica por el realismo crítico implica asumir una relación con el método, es así que, el método de *process tracing*, traducido al español como “reconstitución de procesos”, expresa relación con la ontología realista a partir del transfactualismo. Este método privilegia los análisis de casos a profundidad, plantea el estudio de causalidad a través de mecanismos causales que van más allá de la correlación causa - efecto, tomando en cuenta los factores tiempo y contexto con el fin de plantear la generalización, en casos homogeneizantes que faciliten su estudio.

La reconstitución de procesos como método de investigación, toma relevancia en las dos últimas décadas para las ciencias sociales; a pesar de que desde el siglo XIX, fue de gran uso en investigaciones médicas como la del cólera con John Snow (Fontaine 2020, 277). Se constituye como un método que busca explicar la relación causal entre “X” (detonante) y “Y”

(resultado) a través de la indagación del proceso subyacente que se encuentra dentro (Beach y Pedersen, 2013, 158) y activado gracias a la fuerza causal generada por un detonante, cuyo resultado se produce a partir de una cadena causal que interactúa dentro.

En las políticas públicas, el método de reconstitución de procesos nos aporta para delinear un conjunto de elementos que pueden explicar un resultado de política a partir de una mezcla de instrumentos complejos. De manera que, un detonante y su resultado no se puede plantear, sin generar una contextualización previa del problema, porque ésta, ayuda a parametrizar (darle atributos) los factores causales (Goertz y Mahoney 2012). En el marco de diseño de políticas “articula la adopción de un objetivo de política a un resultado de política” (Fontaine 2018, 5).

El método de reconstitución de proceso es importante para identificar mecanismos causales, aunque no necesariamente nos dicen la importancia causal, de acuerdo a lo señalado por Steinberg (2007). Sin duda, establecer las relaciones de causalidad y la importancia causal tienen su grado de complejidad; esta complejidad puede ser reducida si, la hipótesis formulada se la realiza de la manera más adecuada posible, y para ello, es fundamental delinear la definición sobre el problema teórico, y la correcta ubicación del contexto bajo el cual se genera la investigación, con el fin de parametrizar los criterios de mi detonante y mi resultado, en donde las relaciones causales son producto de un conjunto de condiciones (Steinberg 2007).

Beach y Pedersen (2013) ubican tres variantes de reconstitución de procesos que se diferencian en la forma en la que se aborda el análisis de caso, y en los objetivos de investigación que se plantean: 1. Reconstitución de procesos para la construcción de teoría, 2. Reconstitución de procesos para la comprobación de teoría y 3. Reconstitución de procesos para la explicación de un resultado (Beach y Pedersen 2013).

El primero, se desarrolla a través de una lógica inductiva, que pretende generalizar teoría a partir de elementos presentes en la evidencia empírica con el fin de “construir un hipotético mecanismo causal plausible, por el cual, T se vincula con O” (Beach y Pedersen 2016, 314). La segunda variante en cambio, parte de teorías existentes y plantea hipótesis estructurantes, para comprobarlas a través de evidencia empírica e intenta probar la presencia o ausencia de mecanismos causales. Una tercera entrada es la de explicación del resultado, que es una especie de forma de narrativa histórica que arranca desde una lógica deductiva, y pretende rastrear los eventos que se dieron para la ocurrencia de un resultado (suceso), como un ejercicio descriptivo de hechos (Beach y Pedersen 2013).

Este trabajo de investigación se conduce desde el método para comprobación de teoría, partiendo de teorías generales sobre transparencia y controles democráticos, frente a la cual se estructura una proposición teórica del mecanismo causal para el caso que pretende ser comprobado a partir de la existencia de evidencias empíricas propuestas. Este método lo que busca es abrir la “caja negra” a través de la indagación sobre lo que ocurre en ese proceso intermedio entre X y Y (Beach y Pedersen 2013, George y Bennett 2005). Se constituye en un rompecabezas de explicaciones causales armadas de manera sistémica, que solo juntas explican un resultado de política; el método es capaz de “actualizar el grado de confianza esperada en la validación de un mecanismo causal teorizado” (Beach y Pedersen 2013, 2) en función de la evidencia hallada en el caso.

El método de reconstitución de procesos para comprobación de teoría es de gran importancia porque permite construir una plantilla que puede ser generalizable en otros casos con presencia del mismo detonante y resultado; posibilita un análisis profundo, debido a que se centra en el análisis de un mecanismo causal específico dentro de un caso; sin embargo, al ser un análisis *within case*, enmarcado en tiempo, espacio y tópico (Bennett y Checkel 2015, 8) el mecanismo propuesto dentro de la presente investigación se aplica solo para el caso seleccionado, esto debido a las limitaciones de recursos y tiempo; abriendo la posibilidad para que posteriores trabajos de investigación puedan comprobar la existencia de dicho mecanismo en otros casos a través del análisis comparativo, y constituirse en una propuesta de rango medio.

1.3.1. Evidencia y pruebas empíricas

Para comprobar la hipótesis causal, se esperará encontrar evidencias de instrumentos de política en nodalidad, autoridad, tesoro y organización (Hood 1983), sobre las entidades que sustentan el mecanismo causal. De manera que, se espera encontrar evidencia si la hipótesis es cierta (certeza), pero también es posible encontrar esa evidencia si la hipótesis es falsa (exclusividad) (Bennett 2015; Beach y Pedersen 2016).

Lo primordial no es la cantidad de evidencias recopiladas, sino su valor probatorio y el poder discriminatorio de estas frente a la hipótesis alternativa; es por ello que es importante contar con evidencias independientes en el sentido de no estar correlacionadas o determinadas por otras para no perder su valor probatorio, y diversas de tal forma que se complementen y no se repitan (Bennett 2008, Bennett 2015). Para comprobar la hipótesis de investigación, las evidencias deberán someterse a un elemento de pruebas empíricas basadas en teoría existente

general referente al caso. De esta forma, el “salto inferencial secundario se hace a partir de la evidencia encontrada para inferir que representan un mecanismo causal subyacente” (Beach y Pedersen 2016, 316).

Para la comprobación de hipótesis del mecanismo causal se utilizará la tipología desarrollada por Van Evera (1997), quien propone pruebas empíricas, que se trabajan a partir de “combinaciones de fortaleza y debilidad” (Van Evera 1997, 33) y que evalúan la confianza en la evidencia que se recolecta para el caso de análisis. Van Evera (1997) categoriza cuatro pruebas empíricas: la prueba doblemente decisiva, que consiste en encontrar tanto certeza como exclusividad en la evidencia; la prueba de paja en el viento, esta prueba no encuentra ni certeza ni exclusividad por tanto no sustenta la hipótesis por carecer de validez explicativa; la prueba del revolver humeante, en la cual podemos encontrar alta exclusividad, pero no certeza; y finalmente la prueba del aro, que consiste en encontrar certeza, aunque no singularidad (Van Evera 1997, 33-34).

La prueba doblemente decisiva presenta un alto nivel de fortaleza, pero esta prueba requiere tipo de información bastante rara de hallar; mientras que, en el caso de la prueba de revólver humeante, a pesar de que presenta una gran fortaleza al momento de corroborar la hipótesis; resulta mucho más complejo, encontrar evidencias exclusivas; es por ello que, para efectos de esta investigación, se utilizará la prueba del aro, porque tiene gran efectividad en invalidar hipótesis alternativas. Esta prueba nos permite, dada una política, encontrar una evidencia de la hipótesis con un alto nivel de certeza, aunque también existe cierta posibilidad de encontrar evidencia frente a una hipótesis alternativa (Fontaine, Narváez y Paz 2018).

1.3.2. Formalización Bayesiana

La lógica bayesiana recibe su nombre gracias a su creador Thomas Bayes, quien en 1700 desarrolló una propuesta sobre “cómo podemos actualizar nuestra confianza sobre una explicación a la luz de nueva evidencia” (Bennett 2015, 278). Esta técnica permite complementar el método de reconstitución de procesos, asignando un valor cuantificable a las evidencias que respaldan (o invalidan) la hipótesis, con el fin de generar inferencias causales a través de retazos de evidencias independientes y diversas. Estas evidencias en el marco de diseño de políticas, se recopilarán a nivel de los instrumentos que, por “inducción eliminatória”, aportarán a la invalidación de hipótesis alternas generando “dudas sobre explicaciones alternativas que no encajan con la evidencia en un caso” (Bennett 2008, 707).

La lógica de Bayes se compone de tres elementos: 1. confianza inicial o confianza a priori que se tiene sobre una hipótesis, en razón del conocimiento previo del problema de investigación y la teoría; 2. confianza posterior y evidencia condicional, que es la confianza que tenemos de hallar evidencia que sustente nuestra hipótesis; y 3. el “falso positivo” que es la posibilidad que se tiene de encontrar la misma evidencia, aunque la hipótesis sea falsa (Bennett 2015).

De manera que, para calcular la confianza sobre la hipótesis acorde a la lógica bayesiana, se utilizan las siguientes fórmulas¹¹:

Para evidencia positiva

$$p(h/e) = \frac{p(h) p(e/h)}{p(h) p(e/h) + p(\sim h) p(e/\sim h)}$$

En cambio, para el caso de que la evidencia resulte negativa, se aplica la siguiente fórmula:

$$p(h/\sim e) = \frac{p(h) p(\sim e/h)}{p(h) p(\sim e/h) + p(\sim h) p(\sim e/\sim h)}$$

En donde¹²:

- $p(h/e)$: La probabilidad (pr) posterior, de que la hipótesis (h) es verdadera a la luz de la evidencia (e).
- $p(h)$: Probabilidad inicial de que la hipótesis es cierta.
- $p(e|h)$: Probabilidad de hallar la evidencia si la hipótesis es cierta.
- $p(\sim h)$: Probabilidad inicial de que la hipótesis es falsa.
- $p(e|\sim h)$: Probabilidad de hallar la evidencia si la hipótesis es falsa.
- $p(\sim e|h)$: Probabilidad de no hallar evidencia, aunque la hipótesis sea verdadera
- $p(\sim e|\sim h)$: Probabilidad de no hallar evidencia si la hipótesis es falsa

Las pruebas empíricas se calcularán utilizando la prueba del aro, debido a que se considera la más apropiada para utilizar en el marco de diseño por tener una alta probabilidad de encontrar

¹¹ Bennett 2015, 281-282.

¹² Adaptado de Bennett 2015, 281-282.

evidencias en los instrumentos, a partir de la existencia de la política (0.9); aunque, también existen posibilidades de encontrar huellas de evidencia, en ausencia de la política (0.3) (Tabla 1.1.). Así, para comprobar o rechazar la hipótesis, se deberán aplicar cuatro veces la prueba del aro, conforme a los instrumentos de política planteados para cada entidad del mecanismo, incluyendo el detonante y el resultado (Fontaine 2018a, 15).

Para el cálculo, a la confianza inicial se asignará un valor aleatorio de 50/50 de certeza, así se minimiza el grado de subjetividad del investigador en la asignación de valores (Fontaine 2018b; Bennett 2015); mientras que, para la confianza posterior, los valores se irán ajustando, conforme se encuentran nuevas evidencias. Para calcular la confianza posterior, se utilizarán los valores planteados por Fontaine, Narváz y Fuentes (2018), descritos en la Tabla 1.1.

Tabla 1.1. Formalización bayesiana del *test* convencional

Tests	$p(h)$	$p(\neg h)$	$p(e h)$	$p(\neg e h)$	$p(e \neg h)$	$p(\neg e \neg h)$	$p(h e)$	$p(h \neg e)$	$C_1 = \frac{p(h e) - p(h)}{p(h)}$	$C_2 = \frac{p(h \neg e) - p(h)}{p(h)}$
Straw in the wind	0.50	0.50	0.40	0.60	0.30	0.70	0.57	0.46	0.07	-0.04
Hoop	0.50	0.50	0.90	0.10	0.30	0.70	0.75	0.13	0.25	-0.38
Smoking gun	0.50	0.50	0.40	0.60	0.10	0.90	0.80	0.40	0.30	-0.10
Doubly decisive	0.50	0.50	0.90	0.10	0.10	0.90	0.90	0.10	0.40	-0.40

Fuente: Fontaine, 2018a, 14.

Capítulo 2. Mecanismo causal de transparencia y déficit de controles democráticos en la contratación pública

Este capítulo empieza por la descripción del caso seleccionado, avanza hacia la operacionalización del mecanismo causal propuesto para demostrar la hipótesis de investigación de que, cuando el gobierno asume la transparencia como objetivo de política, formula una nueva política de contratación pública basado en una coordinación institucional jerárquica y un estilo de implementación particularista que produce como resultado un déficit de los controles democráticos.

2.1. Ecuador como caso de estudio

A nivel internacional, la puesta en la agenda pública de la cuestión de transparencia, se fortalece a partir de la Convención Interamericana contra la corrupción en 1996, que propone la necesidad de la transparencia como aporte en la lucha contra la corrupción. Posteriormente en 2003, la Convención de la ONU contra la corrupción discutía como tema específico la transparencia en la Contratación pública, proponiendo medidas de control, homologación de procedimientos y no discrecionalidad; y en 2007 el Pacto Andino de lucha contra la corrupción, iniciativa de la impulsada por la CAN, ya prevé la línea de contratación pública y medidas de transparencia como una iniciativa para los países miembros.

En Ecuador, los procesos de transparencia a través de acceso libre a la información y obligatoriedad para el Estado de publicar información oficial de manera abierta, inician a partir de la publicación de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública en 2004; sin embargo, no es sino hasta el 2008 con la nueva Constitución de la República, que se establecen criterios de transparencia asociados a la Contratación Pública; y en el mismo año se promulga una nueva Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP) en donde se emite como obligatoria, la disposición de publicidad de los procesos de contratación pública en todas sus fases (planificación, precontractual, contractual, de ejecución y liquidación).

Previo al 2008, existía una gran dispersión normativa en materia de Contratación pública, existían dos leyes relacionadas, la de contratación de 1990 (Codificada en el 2001) y la Ley de consultoría de 1989; con un amplio marco de excepciones en los tipos de contratación (González Tamayo 2016), así como un sin número de reglamentos internos para los procedimientos. Con respecto a la transparencia dentro de los procesos y la difusión de información, si bien existía el portal de CONTRATANET, a través del cual se debía publicar

información sobre los procesos de adquisiciones de Estado, su utilización no era obligatoria para todas las entidades públicas y se realizaba de forma discrecional, por lo que su funcionalidad era limitada.

El no contar con una entidad reguladora de la contratación pública, la falta de información pública frente a los procesos de contratación pública, inexistencia de manuales procedimentales, recursos para impugnación, inexistencia de sanciones por incumplimientos de contrato, dispersión, pues cada institución contaba con su propio registro de proveedores (González Tamayo 2016), era en general el panorama para la Contratación Pública en el Ecuador, previo al 2008.

A partir del 2008, se produce un cambio radical a la Contratación pública en el Ecuador, la LOSNCP marca un antes y un después para la política de contratación en el Ecuador, no solo como cuerpo normativo, sino a partir del diseño consciente de una política para la contratación pública, con la asignación de instrumentos para su desarrollo: Se establece dentro del Plan de Desarrollo acciones para su transparencia y eficiencia, se emite un reglamento para la LOSNCP, se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP) y se asigna presupuesto para su funcionamiento, produciéndose en general un proceso de homologación normativa y procedimental.

Se definió un sistema de contratación pública, incorporando criterios de planificación para las adquisiciones del Estado, obligatoriedad de publicación de los procedimientos contractuales en todas sus fases a través de un portal único de Compras públicas, y la incorporación de herramientas tecnológicas (catálogo electrónico, subasta inversa, entre otros) para la ejecución de los procesos de contratación. Así también, la incorporación de los criterios de transparencia y eficiencia, la eliminación de garantías no razonables para promover la eficiencia y mayor competencia dentro de los procesos de contratación, marcaron un cambio fundamental hacia una política de contratación pública.

Las agencias de control horizontal también reformulan sus roles: la Procuraduría General del Estado que hasta antes del 2008 ejercía como única función, la de patrocinar al Estado, con la Constitución del 2008 asume un rol vinculante frente a la vigilancia de la legalidad de actos y contratos que realizan las instituciones públicas o quienes manejan fondos de carácter público, la Defensoría del Pueblo, informa anualmente del cumplimiento frente a la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP), aunque con deficiencias debido a no contar con capacidad sancionatoria frente a incumplimientos,

mientras la Contraloría General del Estado, que mantiene su competencia de control frente a la ejecución de fondos públicos y en sí de instituciones o personas que manejen fondos públicos, éste organismo pasa a ser parte del Quinto poder¹³.

Todos estos cambios, configuran un nuevo marco contextual para la política de contratación pública en el Ecuador, a partir de la formulación de objetivos de transparencia, detonante que arranca en 2007 con el Gobierno de Rafael Correa; por ello, el presente estudio englobará el periodo de temporalidad de 2007 a 2017, durante el cual transcurren tres periodos presidenciales 2007 – 2009, 2009 – 2013, y 2013 – 2017 con Correa a la cabeza del Gobierno.

2.2. Operacionalización y formulación de hipótesis para el mecanismo causal

La operacionalización, parte de la teorización del mecanismo causal y las entidades que lo conforman, incluyendo detonante y resultado, para así definir atributos de pertenencia en cada uno de ellos. Siguiendo la propuesta de Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) y Fontaine, Medrano y Narváez (2020)¹⁴. A continuación, se desagregan teóricamente cada una de las partes del mecanismo planteado.

2.2.1. Detonante (D): El gobierno asume como objetivo la transparencia dentro de la Contratación pública

La transparencia es una característica y un principio instrumental que permite clarificar, y volver accesibles y verdaderamente públicas las acciones y decisiones del Estado considerándolas como de interés colectivo y poniéndolas a escrutinio público. En este sentido, “la transparencia en el gobierno permite ver si los representantes efectivamente representan, si los funcionarios realmente funcionan y si el sistema de justicia es verdaderamente justo” (Fox y Haight 2007, 29).

Lo público entendido como de interés común, y el Estado como ejecutor de políticas que pretende aportar soluciones frente a los problemas públicos, es el encargado de transparentar su acción, de posibilitar la difusión del ejercicio del poder a través del acceso de la información pública (Koivisto 2016, 1); de ahí radica la importancia de contar con mecanismos tanto institucionales, como políticos y sociales para ejercer pesos y contrapesos, y evitar desviaciones, vicios y transgresiones frente al poder otorgado por el pueblo, de manera que el

¹³ Con la Constitución del 2008 se crearon dos poderes adicionales del Estado: Control Electoral y Participación Ciudadana y Control Social, denominando a este último como quinto poder.

¹⁴ Ver página 19, mecanismo causal.

ejercicio de transparencia no se quede en la sola difusión sino en la interacción con la sociedad y permita el ejercicio de controles democráticos requeridos.

Vincent y Zumofen (2015) asumen a la transparencia como un concepto multidimensional que supone dos vías: una pasiva ejercida desde la formalidad institucional, que se limita a entregar información frente a un pedido basado en el libre acceso a la información, que rinde cuentas como respuesta a su obligación legal; y por otro lado una vía activa a través de la cual, el Estado proactivamente comparte información sobre la toma de decisiones y acciones frente a la ciudadanía, mientras esta última tiene el rol de establecer mecanismos que retroalimenten, exijan y escruten la información presentada, exigiendo explicaciones frente a las acciones u omisiones de las autoridades que ejercen el poder político y el servicio público. (Vincent y Zumofen 2015).

De lo expuesto se desprende la importancia del acceso y destape de la información para evitar el secretismo y opacidad en las acciones de interés común al ciudadano. Así, la transparencia constituye una cualidad importante que aporta a los controles democráticos, porque permite, por un lado, mejorar la toma de decisiones gracias a la disponibilidad y acceso a la información que permite tener mayores elementos de debate y análisis frente a los problemas públicos, y por otro, que los actores externos y la sociedad civil en general, puedan escrutar las acciones o decisiones que se toman en el campo de lo público y lo político (Buijze 2013).

La transparencia debe ser, por tanto, una condición necesaria para mejorar la democracia y la gobernanza, porque brinda herramientas a la ciudadanía, entidades de control y otros actores de la sociedad civil, para optimizar las políticas públicas, tomar decisiones y ejercer los derechos (Buijze 2013). Sin embargo, aunque la transparencia se encuentra íntimamente ligada a los controles democráticos; esta por sí sola no corrige las deficiencias del Estado de Derecho (Fox y Haight 2007) y no es condición correlacional. No solo se requiere generar procesos de transparencia, sino utilizar esas herramientas para democratizar lo público, por lo tanto, el grado de transparencia, dependerá de la calidad de información, su procesamiento, claridad, divulgación, accesibilidad y su carácter oportuno.

Basada en estos aportes teóricos, para operacionalizar el detonante planteado, se han otorgado dos principales atributos:

- Difusión de la información. Este componente permite el ejercicio del “derecho a saber” a través de dos vías: la difusión obligatoria de la información gubernamental y el acceso a la información a través del pedido ciudadano. El derecho a la información

es importante porque permite promover el buen gobierno y el correcto ejercicio del poder, mejorar las condiciones para la participación de la ciudadanía, optimizar la toma de decisiones institucionales y su desempeño, y resolver problemas ciudadanos (Fox y Haight 2007)

- Acceso a la información: Aunque también tiene que ver con su difusión, el acceso a la información refiere específicamente a la forma en que la que el Estado la promueve: información clara, oportuna, y completa.

2.2.2. Entidad A: Cambio de política de contratación pública

El cambio en el mundo de las políticas, conceptualizado por Peter Hall (1993), a partir de los planteamientos de paradigmas científicos de Kuhn, constituye una concepción dialéctica entre el ir y devenir de las políticas. El cambio en las políticas, a partir del marco del diseño se genera de manera consciente en la configuración de políticas que incorporan experiencia y nuevo conocimiento (Hall 1993).

Para Hall, existen tres tipos de cambio: el cambio de primer orden, que consiste en la calibración de los instrumentos de políticas, una política cambia incluso manteniendo intactos los objetivos y sus instrumentos; un cambio de segundo orden que implica el cambio en los instrumentos de política y modifica sustancialmente la concepción de la misma; y el cambio de tercer orden, que es considerado como paradigmático por ser irreversible y que responde a una transformación del modelo económico y/o político, este cambio implica “la configuración del instrumento, los instrumentos por sí mismos y la jerarquía de objetivos detrás de la política” (Hall 1993, 279).

La transparencia introducida como objetivo de política dentro de la contratación pública, permite desarrollar un proceso incremental y requiere además de nuevos instrumentos de política así como la calibración de instrumentos ya existentes, con el fin de avanzar en los procesos de difusión, acceso y destape de la información y en la visibilidad pública de las decisiones, acciones u omisiones del Gobierno, de manera que la incorporación de objetivos de transparencia dentro de la Contratación pública, se abordará como un cambio de segundo orden.

Según informes y estudios en el campo de la Contratación Pública, la Corporación Latinoamericana para el Desarrollo y Transparencia Internacional (ONG) señala la existencia de varios aspectos que afectan la contratación pública: tiempos insuficientes en los procesos de contratación que pueden derivar en el aprovechamiento de información privilegiada para acceder a la contratación pública, discrecionalidad en la definición de requisitos y exigencia

de “garantías no razonables”, ausencia de mecanismos de control social, cambio de reglas a mitad de los procesos de contratación, son algunos de ellos (González 2016).

Autores como Bobadilla Galindo, Carillo Alzamora y Zárate Miranda (2018) asignan a la contratación pública transparente, los siguientes atributos como mínimo:

- **Apertura y acceso a la información:** la difusión de información es un atributo fundamental para hablar de una política transparente en la contratación pública, esta información debe ser completa, necesaria, y oportuna; asegurando no solo su difusión sino también su acceso.
- **Reglas claras y homologadas:** que permitan que los actores de la política conozcan los procedimientos de contratación y que éstos sean comunes para todos y que sean planificados.
- **Imparcialidad:** como la forma de “delimitar los alcances de la discrecionalidad con que cuenta la autoridad” (Bobadilla Galindo, Carillo Alzamora y Zárate Miranda 2018, 27), con el fin de generar un proceso objetivo y evitar el abuso de poder (Martínez y Gonzales 2014, 9).
- **Libre concurrencia:** alusiva a la participación de los actores en los procesos de contratación pública sin barreras o restricciones. La libre concurrencia se puede visibilizar en la ampliación de participación dentro de los procesos de contratación.

El cambio en la política de contratación pública debe partir del diseño consciente de la misma, asumiendo procesos de centralidad normativa (reglas claras y homologadas), con una institucionalidad rectora con recursos asignados y encargada de emitir procedimientos y normas comunes en los procesos de contratación con el fin de evitar la discrecionalidad; incorporando la difusión y publicación de la información frente a contratación pública como forma de asegurar su transparencia.

2.2.3. Entidad B: Modo de Coordinación institucional jerárquico

Con la globalización, la extensión de las tecnologías y la participación y presencia cada vez más amplia de actores supranacionales en las políticas nacionales, el control del poder del Estado, a decir de Pierre y Peters (2000), ha sufrido un proceso de deslocalización en tres sentidos: hacia abajo, con la descentralización de la política nacional y la articulación con actores locales, hacia arriba en articulación e interacción con transnacionales, y hacia afuera vinculada a actores externos. Gracias a estos cambios se han producido a su vez nuevos tipos de gobernanza, que abarcan desde el modelo tradicional centralizado por el Estado, hacia modelos más cooperativistas (Pierre y Peters 2000).

La coordinación es entonces, el ejercicio de interacción e interdependencia (Peters 2018), con actores o instituciones, en la coordinación institucional el tipo de ejercicio de interacciones con actores frente a las políticas depende del “estilo de políticas” o tipo de gobierno y del tipo de problema de políticas, o su naturaleza (Pierre y Peters 2000); es así que una política se encuentra entrelazada necesariamente con otra, ya sea directa como indirectamente. El ejercicio de coordinación institucional puede desarrollarse de dos formas: a través de un tipo de coordinación negativa, en donde el Gobierno busca evitar el conflicto que una política puede generar con otras políticas; y una positiva, a través de la búsqueda de soluciones conjuntas de manera institucional, para la correcta implementación de la política en cuestión (Peters 2018).

Se aborda la coordinación institucional a partir del planteamiento de Peters (2000) sobre los modos de gobernanza, a partir de tres niveles de coordinación: 1. A partir de redes: que se desarrolla a partir de interacciones tanto dentro de las agencias y servidores, así como en el intercambio con actores sociales entre quienes comparten información y participan en un modelo de abajo hacia arriba en política, como puentes entre Estado y mercado; 2. A partir del mercado, como modelo de eficiencia y de libertades individuales; 3. y como modelo jerárquico, sobre el cual desarrollaremos esta entidad. (Pierre y Peters 2000, 201-203).

Un modelo jerárquico, implica que la autoridad del Estado es asumida de manera absolutamente concentrado, con un modo de implementación de arriba hacia abajo. El Gobierno asume un modelo centralizado, tanto a nivel normativo, a nivel de emisión de las normas y procedimientos, como organizativo, a través de agencias encargadas de supervisar o articular el tipo de política, así como a nivel redistributivo. Este tipo de coordinación reafirma la jerarquía del Estado a través de instrumentos de poder regulatorio de corte constitucional, utilizando su poder a través del monopolio que posee sobre capacidades y recursos, con mayor o menor coerción o incentivo; y con una “creciente confianza en la burocracia” (Pierre y Peters 2000, 103); burocracia que se constituye como “brazo ejecutor que implementa sus políticas” (Oszlak 2006, 13).

Complementariamente, una forma de implementación o modo de gobierno jerarquizado como lo aborda (Kooiman 2003) refiere al tipo de implementación que formaliza el cumplimiento de derechos y obligaciones a través de la organización de las políticas de modo regulatorio. Un Gobierno jerárquico es un modelo tradicional de forma de gobernar que se refleja en el tipo de interacciones con los actores de política, a través de formas burocráticas que racionalizan su acción (Kooiman 2003).

En el modelo jerárquico, se espera encontrar que, las principales autoridades del ramo, utilizan sus recursos ya sea de influencia presupuestaria o legislativa, para poner de relieve sus prioridades u objetivos (Peters 2018). Es así que, puede ejercerse a través de mecanismos como los comités de gabinete con superministros que coordinan de manera interna, o servidores que inciden en el dominio de la política (Peters 2018).

Las formas de gobernanza jerárquico-burocráticas plantean una “sobre-regulación de los procesos operativos” (Aguilar Villanueva 2014, 13) y un control del Ejecutivo frente a incluso otros poderes del Estado. Por lo que, es importante considerar una de las fuertes debilidades que presenta este tipo de coordinación con respecto a los controles democráticos:

Si los programas de coordinación implican la combinación de diferentes fuentes de dinero y autoridad, las agencias centrales responsables del control dentro del sector público se ponen nerviosas por su capacidad para monitorear esas organizaciones y sus presupuestos. Si bien la prestación del servicio puede ser mejorado cuando se desarrollan estructuras de coordinación, cierta capacidad de monitoreo puede perderse (Peters 2018, 9).

Teniendo en cuenta la teoría abordada para la entidad B, un modo de coordinación jerárquico se caracterizará entonces por ser concentrado desde el Estado, y tener centralización normativa y organizativa, “sobre-regulación” operativa, y un limitado poder de monitoreo debido a la magnitud de la política; de manera que, se esperará encontrar dichos atributos como empíricos observables en los instrumentos de política de Contratación Pública.

2.2.4. Entidad C: Un modo de implementación particularista

El proceso de institucionalización se encuentra atravesado por la influencia de los actores, dentro del paraguas formal e informal (Navarrete Ulloa 2016); es así que “un buen análisis institucionalista requiere atención rigurosa tanto en las reglas formales e informales” (Helmke y Levitsky 2004, 726). Las instituciones formales se encuentran entonces, atravesadas por la existencia de reglas informales que abarcan patrones o normas de conducta, códigos y convenciones que constriñen o incentivan el comportamiento de los actores; cuya efectividad institucional depende de la identidad que marquen los objetivos planteados frente a la posibilidad de elección que hacen los individuos en el entorno (North 1994, 2). De esta forma, “los actores poderosos no sólo inciden en el sentido de la formación de reglas favorables, sino que pueden actuar efectivamente en sentidos diversos a los permitidos por las reglas positivas” (Navarrete Ulloa 2016, 284).

Las instituciones actúan en dos vías antagónicas: la formalidad a través de reglas impuestas de manera explícita, que permiten regular la conducta y actuar como “reglas de juego”; y la

informalidad que elude o las transgrede, por lo que, el comportamiento de los actores se adecúa a las reglas formales, instituciones establecidas; pero cuando la informalidad se encuentra arraigada, es ésta la que prima y se institucionaliza (O'Donnell 1996, 232). El particularismo es una informalidad que llega a institucionalizarse sobre todo en contextos de institucionalidades débiles, reflejo de un Estado cooptado por el poder económico.

Existen varios obstáculos dentro de políticas en contextos globalizantes, que requieren más que instrumentos regulatorios y legales, instrumentos más sutiles (Pierre y Peters 2000, 104); es así que, al ser la contratación pública una política de interés de los privados en la medida en la que se vuelven en posibles proveedores del Estado, es importante que las interacciones sean abiertas involucrando a la totalidad de los sectores de interés y evitando el secretismo. Es así que, formar coaliciones con los actores interesados en el acceso al Estado, no necesariamente podría significar la pérdida de autonomía y manejo discrecional de la política (Pierre y Peters 2000), pero el manejar relaciones particularistas sí lo haría, siendo profundamente perjudicial para el interés público y deviniendo en casos de corrupción.

North plantea que, aunque “las reglas formales pueden cambiar durante la noche [...] las restricciones informales no” (North 1994, 8), pues los cambios se producen de manera incremental. De manera que, un cambio brusco reflejará mayor cantidad de oposiciones, porque los actores que se encontraban cómodos con el *status quo* verán limitado su poder, y es posible que recurran a otro tipo de vías (informales) para evitar perderlo.

La informalidad se engrana con la opacidad (Navarrete Ulloa 2016); sin embargo, si es así, ¿de qué manera se explica que una política que plantea objetivos de transparencia mantenga modos de relacionamiento particularista? El contexto juega un papel fundamental, los niveles de institucionalidad del Estado, la cultura, la estabilidad política, los mecanismos de incentivo positivo y negativo para asumir la política, son algunos elementos que se deben considerar. No es lo mismo asumir un objetivo de transparencia dentro de una política, en un contexto en donde no existe una política de transparencia en marcha, que en uno en el que sí lo hay.

Contextualmente, es importante entender que muchos países Latinoamericanos han vivido crisis de estabilidad política, económica y social, seguida de un debilitamiento institucional y desconfianza en el Estado, durante los 90's y 2000; por lo que, se requieren cambios paradigmáticos en sociedades en donde predomina el particularismo como institución informal altamente normalizada. Es así que, si bien la transparencia es condición necesaria y

puede abonar en el proceso de fortalecimiento de controles democráticos, no es una condición suficiente, dependerá del contexto en el cual se desarrolle.

O'Donnell (1996) señala que, el particularismo se mueve desde el secretismo; transgrede la distinción entre lo público y lo privado, en la medida en que se asume la delegación del manejo de lo público en gran medida al sector privado. Así también plantea que, las relaciones particularistas, son más propensas a desarrollarse en contextos de democracias de corte delegativo en donde el poder se encuentra altamente concentrado en la autoridad, y en la cual otros poderes distintos al ejecutivo son debilitados, cooptados y/o invadidos (O'Donnell 1996).

La transparencia no se aplica en el mismo nivel, en un sistema burocrático que actúa de manera jerárquica, y que asume el ejercicio en una vía meramente administrativa y normativa, convirtiéndose en una transparencia opaca (Fox y Haight 2007). El particularismo se desarrolla desde la opacidad, en la medida que aprovecha vacíos legales y la incertidumbre (Navarrete Ulloa 2016), y se fortalecerá a partir de las debilidades institucionales en el control y monitoreo de la política. El caso de las contrataciones públicas de procesos no normalizados, que carecen de claridades sobre sus procedimientos, abre la puerta hacia interacciones particularistas y toma de decisiones discrecionalidades.

Además, es importante considerar que, el particularismo puede expresarse dentro de la contratación pública en cuestiones como: exigencias de garantías no razonables, requisitos por fuera del objeto del contrato con el fin de direccionar los procesos, u otros obstáculos burocráticos que, restringen la participación de competidores, volviendo a la compra pública ineficiente y discrecional (González 2016, 35).

El particularismo, al moverse por el terreno de la informalidad, complica la observación de hechos concretos a través de los instrumentos de política, para detectarla; es por ello que, asumiendo un análisis contrafactual a partir del método de reconstitución de procesos, se espera encontrar rastros que muestren que se encuentra presente a través de la implementación de los instrumentos de política. De manera que, para operacionalizar esta entidad se consideraran los atributos de: opacidad (información limitada frente a los actores de la política), discrecionalidad en el manejo de los procesos de contratación (requisitos no justificados, utilización de formas de contratación directa que sugiere direccionamiento), ejecución de contrataciones excepcionales de manera recurrente.

2.2.5. Resultado (R): Déficit de Controles Democráticos

El *accountability* es un concepto que rebasa el componente de rendición de cuentas en la medida que refiere a la capacidad de poner en la lupa de lo público los temas de la sociedad, obligando (moral y legalmente) a los gobernantes, las instituciones, las autoridades y servidores públicos en general a rendir cuentas de sus acciones y decisiones, pero también a responsabilizarse de éstas; por ello, el presente documento se asumirá el concepto de *accountability* como controles democráticos.

En base a Peruzzotti y Smulovitz (2002) abordaremos los controles democráticos a partir de tres categorías: controles políticos, controles institucionales y controles sociales¹⁵; cada una de estas categorías se encuentra en interfaz con las otras.

Los controles democráticos sociales hacen referencia a la vinculación de los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación en la exigibilidad de derechos y el control de las acciones públicas y de la cosa pública, se trata de “reducir la brecha entre representantes y representados, preservando siempre la distancia entre autoridades políticas y ciudadanía” (Peruzzotti y Smulovitz 2002, 4). Aunque según Fontaine y Gurza-Lavalle (2019) este tipo de controles “carecen de capacidad para imponer sanciones o conceder beneficios lo suficientemente significativos como para cambiar el curso de las decisiones de los actores estatales o de la acción pública” (Fontaine y Gurza-Lavalle 2019, 15), es importante en políticas como la de Contratación pública, en tanto permite mayor vigilancia ciudadana.

Son considerados como controles democráticos políticos, a aquellos que se encuentran dentro de la esfera electoral como forma de premiar o castigar a los gobernantes en las urnas (Duque Daza 2013), y de expresar a través del voto las preferencias de los ciudadanos (Peruzzotti y Smulovitz 2002). Aunque se lo ha limitado muchas veces a las urnas, el control político es importante en el ejercicio y regulación de sistemas electorales, a través de control de asignaciones, y limitación frente a aportes de privados a los partidos políticos, entre otras medidas que se toman como forma de evitar relaciones clientelares.

Finalmente, la categoría de control institucional, abordados por O'Donnell (1997) como rendición de cuentas horizontal, se enmarcan en la capacidad del balance y control que tienen

¹⁵ Para autores como Schedler (2008) así como para O'Donnell (1997), los controles democráticos sociales se conocen como verticales, por entenderse reclamados de la sociedad hacia el Estado, mientras que para Schedler (2008) los controles institucionales se abordan como horizontales por ejercerse entre pares y buscar *checks y balances*.

los diversos poderes del Estado, entre sí (Schedler 2004); a través de la existencia de organismos estatales que están legalmente habilitados, autorizados, dispuestos y capacitados, para emprender acciones que abarcan desde la fiscalización rutinaria hasta sanciones penales o destitución, en relación con actos u omisiones de otras instituciones del Estado (O'Donnell 1997, 13). Los controles democráticos institucionales exigen una división y autonomía en los poderes del Estado, no solo de manera nominal, sino funcional en el ejercicio de “pesos y contrapesos y de regulación mutua” (Duque Daza 2013, 231).

Mantener las distintas funciones del Estado (ejecutiva, legislativa, judicial, etc.) libres de cooptaciones y pugnas políticas, permite garantizar la efectividad y neutralidad del control, e incrementar “las posibilidades de criminalizar o no actos prominentes de corrupción” (Casas Zamora y Carter 2017, 9). Para ello, el Estado debe tener la capacidad de mantener por fuera los intereses privados o al menos subordinados al interés público, de lo contrario, la “concentración del poder económico en monopolios luego ejerce influencia política en el gobierno para obtener beneficios privados” (Kaufmann 2000, 380).

Existen tres componentes vinculados a los controles democráticos: la generación y difusión de información de manera transparente, la etapa de escrutinio público y la participación en el cuestionamiento o “fase de debate”, que procesa juicio o acción legal ciudadana o institucional frente a las transgresiones del poder (Vincent y Zumofen 2015); por lo que, aunque la transparencia, es una condición necesaria, no es suficiente en la constitución de procesos de fortalecimiento de controles democráticos.

En sociedades en donde no existe una cultura de participación social, se limitan los alcances de la transparencia debido a las barreras institucionales. Aunque el objetivo de transparencia puede encontrarse de manera formal; a través de la difusión y acceso a la información, la estructura institucional puede ser insuficiente frente a las respuestas necesarias con respecto a los problemas de corrupción; y falta de controles democráticos, convirtiéndose en casos de impunidad. Autores como Vincent y Zumofen (2015), han estudiado el caso de reformas en el marco de la transparencia, con resultados inversos a los esperados, frente a los controles democráticos. A decir de los autores, los países que implementan reformas tempranas en transparencia pueden tener un déficit debido a la impresión de mayor apertura y poca necesidad de *accountability*, provocando paradójicamente, que el nivel de confianza que se tiene en un gobierno, reduzca la necesidad de involucramiento ciudadano (Vincent y Zumofen 2015, 7).

La investigación de Vincent y Zumofen (2015) en casos de contratación pública dentro de tres cantones de Suiza, dio como resultado que, a pesar de las medidas de transparencia implementadas, los procesos de contratación presentaron costos inflados en las adquisiciones del Estado, altas sumas de contratos atribuidos de manera directa, incidencia de altos mandos en el otorgamiento de contratos, e impunidad en los casos de corrupción (los procesos que fueron judicializados, aunque las autoridades fueron multadas, muy pocas recibieron condenas privativas de libertad).

Asumir que la transparencia *per se* produce fortalecimiento de los controles democráticos caer en una conducción positivista del análisis; porque, aunque la transparencia es una condición necesaria para el *accountability*, no es suficiente; su desarrollo se encuentra atravesada por otros factores. Con estas consideraciones, el mecanismo planteado incorpora componentes como la coordinación institucional jerárquica e interacción particularista, que dan como resultado un déficit en los controles democráticos.

Para efectos de esta investigación utilizaremos el término déficit, no únicamente como la falta o ausencia de control democrático, sino como el débil o escaso ejercicio de éste en la política de contratación pública. Para operacionalizar el déficit de controles democráticos, se tomará la propuesta de Fontaine, Medrano y Narváez (2020), que plantea la presencia de cuatro características, como empíricos observables esperados para esta entidad, y son:

1. Limitada Divulgación de información: aunque existan procesos de difusión y publicidad de información pública considerando que se ha planteado como detonante del mecanismo causal a la transparencia dentro de la contratación pública; se espera encontrar que este ejercicio es limitado y denota un mero cumplimiento administrativo (información incompleta, poco clara y/o difusa).

2. Limitado respeto al debido proceso por parte de las agencias del Estado: el debido proceso hace referencia al cumplimiento a lo establecido en la norma y el sistema legal existente, y en general a su funcionamiento; “un gobierno es legalmente responsable (*accountable*), si es posible controlar que las acciones gubernamentales no infringen la ley y se ajustan al debido proceso” (Herrera Montenegro 2007, 18).

3. Limitada auditoría financiera por parte del Gobierno: Este atributo refiere al control que realizan las agencias de control horizontal, sobre el correcto uso de los recursos del Estado frente a los dineros relacionados a la contratación pública.

4. Limitada autonomía de las agencias de control con respecto al Ejecutivo: cuyo análisis pasa por observar en qué medida existe neutralidad de las instituciones en el ejercicio de control, y la posible existencia de cooptación de los poderes del Estado, por parte del poder Ejecutivo.

Si el poder judicial no ejerce seriamente la función de control de constitucionalidad y de legalidad sobre los actos de gobierno, su papel queda reducido a resolver conflictos entre particulares y el equilibrio de poderes, indispensable para la democracia, resulta vaciado de contenido (Pásara 2014, 1).

Capítulo 3. Resumen de aplicación de *test* empíricos y resultados

La aplicación de *test* empíricos se ha trabajado en función del planteamiento de observables empíricos que se resumen en: “si la hipótesis es verdadera entonces espero encontrar evidencias de...” dentro de la parte del mecanismo causal planteado (Beach y Pedersen 2013, 100), a través de los instrumentos de política con el fin de validar o rechazar las hipótesis planteadas. Para los *test* de hipótesis se utilizó la prueba de aro, efectiva para descartar hipótesis alternas, e importante en la medida que a través de la lógica bayesiana, permite aumentar la confianza posterior en función de cada evidencia encontrada (0.25+), o disminuirla notablemente si esta se rechaza (0.38-) (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 58)¹⁶; aumentando su efectividad si consideramos que cada *test* se ha aplicado para los cuatro instrumentos de políticas en cada una de las cinco entidades planteadas.

A continuación, en la tabla 3.1 se detallan los *test* empíricos propuestos para el mecanismo causal:

Tabla 3.1. Test empíricos: mecanismo causal aplicado a la política de contratación pública

NIVEL	D	A	B	C	R
Teorización	Puesta en agenda	Formulación de una nueva política	Coordinación institucional	Interacciones políticas	Resultado de la política
Operacionalización	El Gobierno asume la transparencia como objetivo de política en la contratación pública	El Gobierno genera cambios en la política de contratación pública	El Gobierno implementa una coordinación institucional jerárquica	Se producen formas de interacción discrecional y direccionalidad en los procesos de contratación pública	Se produce un déficit de controles democráticos
Nodalidad	Declaraciones del Gobierno sobre la adopción de objetivos de transparencia en la contratación pública (P _{D1})	Gobierno formula instrumentos de publicidad y acceso a la información sobre contratación pública. (P _{A1})	Gobierno concentra sistema de información de contratación pública (P _{B1})	Gobierno emite información limitada en relación a contratistas (P _{C1})	Limitada divulgación de la información sobre contratación pública: información incompleta, inaccesible y/o difusa (P _{R1})
Autoridad	La transparencia aparece como objetivo dentro del marco normativo (P _{D2})	Se configura un nuevo marco legal para la Contratación Pública con criterios de transparencia (P _{A2})	Gobierno genera centralizada regulación normativa sobre la contratación pública (P _{B2})	Gobierno ejerce autoridad asumida de manera discrecional con respecto a los procesos de contratación (P _{C2})	Limitado respeto al debido proceso por parte de las agencias del Estado (P _{R2})
Tesoro	Gobierno declara la necesidad de planificación presupuestaria para la contratación pública (P _{D3})	Gobierno asigna presupuesto para el desarrollo de la política de contratación y fomenta mecanismos de Planificación presupuestaria para	Gobierno asigna limitado presupuesto para monitorear los procesos de contratación pública (P _{B3})	Se producen irregularidades en los precios en procedimientos no normalizados (P _{C3})	Limitada auditoría financiera por parte del Gobierno (P _{R3})

¹⁶ Ver valores de *test* empíricos en Tabla 1: Formalización bayesiana del *test* convencional, página 35.

		promover la transparencia (PA3)			
Organización	Gobierno plantea como objetivo la formulación de una nueva organización para la Contratación Pública en el Ecuador, guiado por criterios de transparencia (Pb4)	Gobierno crea institucionalidad responsable de supervisar la transparencia en la contratación pública (PA4)	Gobierno centraliza la coordinación de la contratación pública en un tipo de organización débil (PB4)	Existe un limitado control por parte de las entidades contratantes en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas (Pc4)	Limitada autonomía de las agencias de control con respecto al Ejecutivo (Pr4)
Hipótesis	(H) D: El gobierno asume como objetivo la transparencia	(H) A: Gobierno formula una nueva política de contratación pública basada en la transparencia	(H) B: El Gobierno genera una coordinación institucional jerárquica	(H) C: Estilo de implementación particularista	(H) R: Déficit de controles democráticos
Hipótesis Alternativa	(H-) D: El gobierno no asume como objetivo la transparencia	(H-) A: Gobierno no formula una nueva política de contratación pública basada en la transparencia	(H-) B: El Gobierno genera una coordinación interinstitucional no jerárquica	(H-) C: Estilo de implementación no particularista	(H-) R: Fortalecimiento de controles democráticos

Elaborado por la autora.

Luego de la aplicación de pruebas tipo aro (alto grado de certeza 0.90 y bajo de exclusividad 0.30), se obtuvieron resultados positivos para las 20 pruebas empíricas propuestas. La aplicación de *test* arrancó con una probabilidad inicial del 0.50 P(h) para el instrumento de nodalidad, y fue incrementando su confianza inicial con cada evidencia encontrada que sustenta la hipótesis dentro de cada entidad en todos sus instrumentos; de manera que para el instrumento de autoridad la probabilidad inicial fue de 0.75, y posterior a la aplicación del *test* con resultado positivo, se obtuvo una probabilidad posterior de 0.90; para el instrumento de tesoro se partió de una probabilidad inicial de 0.90 y luego de obtener resultados positivos en la prueba empírica la confianza posterior se incrementó a 0.96; y finalmente, luego del instrumento de organización que arrancó con 0.96 de probabilidad inicial, se concluyó con una probabilidad posterior de 0.99%, obteniendo como resultado la confirmación de las hipótesis causales: hD, hA, hB, hC, hR¹⁷.

3.1. Análisis de evidencias

A partir de la hipótesis, las evidencias han sido recolectadas en base a empíricos observables que han sido formulados a partir de la teoría y los atributos planteados para cada entidad descrita en el capítulo 2. Las primeras dos entidades refieren al proceso de formulación de la

¹⁷ Ver Anexo 6: Aplicación de pruebas empíricas

política de contratación pública, para lo cual se han tomado como fuentes, documentos como: la Constitución de la República, el Plan de Gobierno correspondiente al Gobierno de la llamada Revolución Ciudadana, el Plan Nacional de Desarrollo, así como la Ley de Contratación Pública y su Reglamento.

Las entidades B y C, correspondientes a la etapa de implementación de la política, toman en cuenta el análisis de evidencias recolectadas sobre la puesta en marcha, a través de la Agencia de Contratación Pública, denominada Servicio de Compras Públicas (inicialmente llamado Instituto Nacional de Contratación Pública), en base a procesos de contratación, regulación, montos ejecutados, así como datos reportados por la Contraloría General del Estado en informes de auditoría y control sobre contratación pública.

Finalmente, para el análisis del resultado planteado en la entidad R, déficit de controles democráticos, al igual que para las evidencias de las entidades B y C, se tomaron los exámenes de control y auditorías de la Contraloría General del Estado, conforme se detalló anteriormente, además de datos de la Defensoría Pública, referentes a los informes de cumplimiento de la Ley de Transparencia en lo que respecta a Contratación Pública.

3.2. Detonante (D): Objetivo de Transparencia en la política de Contratación Pública

El detonante propuesto en el mecanismo causal plantea la hipótesis de que “el gobierno asume como objetivo de política, la transparencia dentro de la contratación pública”; a continuación, se describen las evidencias encontradas por cada instrumento de política, frente a la hipótesis (Tabla 3.2.).

Tabla 3.2. Mecanismo para el detonante

Hipótesis (H)	Instrumentos	Observables empíricos (o)	Evidencia (e)	Fuentes
(H) D: El gobierno asume como objetivo la transparencia	Nodalidad	Declaraciones del Gobierno sobre la adopción de objetivos de transparencia en la contratación pública	Se encuentran declaraciones de objetivos de transparencia dentro del Plan de Gobierno 2007 -2011 propuestos en el eje de “revolución ética y combate frontal a la corrupción” señalando la propuesta de difusión de los	Plan de Gobierno y Plan Nacional de Desarrollo.

			procesos de contratación e información sobre procesos de contratación. Se incorpora el objetivo de acceso a la información sobre contratación pública en el Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2010 (Objetivo 10, Meta 10.2, Estrategia 10).	
	Autoridad	La transparencia aparece como objetivo dentro del marco normativo	Se explicitan criterios de transparencia para la contratación pública dentro de la Constitución de la República (Art. 288), y se emite una nueva Ley de Contratación Pública se plantea como objetivo garantizar transparencia y no discrecionalidad dentro de la contratación pública (Art. 9, LOSNCP).	Constitución de la República del Ecuador, 2008 y Ley Orgánica de Sistema de contratación pública 2008. Ecuador.
	Tesoro	Gobierno declara la necesidad de planificación presupuestario para la contratación pública	Se incorporan procesos de planificación del presupuesto para la contratación pública con el fin de evitar la discrecionalidad en su ejecución.	Reglamento de la LOSNCP (2009)
	Organización	Gobierno plantea como objetivo la formulación de una nueva organización para la Contratación	El Plan Nacional de Desarrollo (2007-2010) enuncia la creación de un Sistema de Contratación pública como objetivo para	Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010.

		Pública en el Ecuador, guiado por criterios de transparencia.	mejorar la política de adquisiciones del Estado.	
--	--	---	--	--

Elaborado por la autora.

3.2.1. Nodalidad

El periodo de Rafael Correa en la presidencia inicia en 2007 a través del movimiento político PAIS, su campaña presidencial englobaba 5 ejes programáticos: 1) Revolución constitucional, 2) Revolución ética: combate frontal a la corrupción, 3) Revolución económica y productiva, 4) Revolución educativa y de salud y, 5) Revolución por la dignidad, soberanía e integración latinoamericana (Movimiento Alianza Pais 2006, 17).

Este programa de gobierno manifestaba como uno de sus objetivos (sueños), avanzar hacia un país “de manos limpias” cuyo enunciado moral hacía alusión a “comportamientos públicos y privados apegados a la ética, con transparencia de información y rendición de cuentas” (Movimiento Alianza Pais 2006, 9). La transparencia se enunciaba como forma de lucha contra la corrupción y englobaba campos como la contratación pública.

Es así que, dentro del eje 2 de “Revolución ética” en su Plan de trabajo, se plantea al acceso a la información como elemento necesario para llegar al objetivo de transparencia dentro de la Administración Pública, proponiendo de manera puntual la difusión de procesos sobre contratación pública a través de un “sistema de adquisiciones públicas” vía medios tecnológicos. Además, dicho programa, plantea como punto importante a la fiscalización, a través de la cual “la colectividad pueda actuar como veedora activa durante todo el proceso” (Movimiento Alianza Pais 2006, 20-21).

Estos objetivos vinculados a la transparencia en la contratación pública, planteados dentro del plan de gobierno de Correa, se plasmaron dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007– 2010, dentro de su Objetivo No. 10: “garantizar el acceso a la participación pública y política” plantea como meta (10.2) "procurar el acceso a la información pública como herramienta de lucha contra la corrupción" (SENPLADES 2007, 341). Este Plan, al ser un instrumento guía sobre el cual se fundamenta la política pública en los diferentes ámbitos, constituye una evidencia importante de la adopción del objetivo de transparencia dentro de la

contratación pública; así, proponiendo como estrategia (10) para llegar al objetivo planteado, la "promoción de mecanismos explícitos de información accesible sobre los procesos de contratación pública" (SENPLADES 2007, 341).

3.2.2. Autoridad

Para el instrumento de autoridad se espera encontrar que la transparencia aparezca como objetivo dentro del marco normativo. En autoridad, es la Constitución del Ecuador, promulgada en el año 2008, un instrumento mandatorio que prima frente a otros instrumentos legales y delinea los objetivos, derechos y garantías para otros marcos legales, como rector para la política.

La Constitución incorpora al principio de transparencia como fundamental para la administración pública (Art. 227 CRE), previo a ésta, la Carta Magna del 98 no contemplaba los criterios de transparencia más que como una atribución de vigilancia para la Contraloría. Así mismo, la CRE en su sección de "política fiscal" le otorga a la transparencia una condición necesaria en el fortalecimiento de la democracia (Art. 100 CRE), y finalmente también se plantea a la transparencia como una característica necesaria en la conducción de las finanzas públicas (Art. 286 CRE) y como criterio fundamental dentro de las compras públicas, así: "las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social" (Art. 288 CRE).

3.2.3. Tesoro

Como empírico observable dentro de "tesoro", se espera evidenciar que el Gobierno declara la necesidad de planificación presupuestaria para la contratación pública; esto debido a que la planificación previa en las adquisiciones del Estado permite evitar la improvisación y el nivel de discrecionalidad frente a las compras de bienes, servicios y contratación de obras, aportando a la transparencia.

Este objetivo se lo puede evidenciar dentro del PND 2007-2010, política 11.20 que plantea de manera general, el fomento de la demanda de bienes nacionales a través de los sistemas de compras públicas, y para garantizar la transparencia frente a bienes, servicios y obras a contratar, se propone la planificación de las adquisiciones, y como estrategia: "1. Implementación del Sistema Nacional de Compras Públicas mediante subastas públicas electrónicas para procesar los planes de adquisición anticipados por el Gobierno Nacional; [...] 3. Determinación de las adquisiciones y contratación de bienes, obras y servicios" (SENPLADES 2007, 274).

Los Planes anuales de contrataciones del Estado deberán además publicarse de manera obligatoria por parte de las entidades públicas, como parte de los procesos de transparencia, obligatoriamente a través de la web de la institución contratante durante los primeros quince días del mes de enero, según se contempla en la LOSNCP, Art 22.

3.2.4. Organización

Con respecto al instrumento de organización, el observable empírico propuesto es que, el Gobierno plantea como objetivo la formulación de una nueva organización para la Contratación Pública en el Ecuador, guiado por criterios de transparencia. Como prueba de este enunciado, nos remitimos al objetivo de creación de un “Sistema de Contratación Pública”.

Como forma de organización de la política de contratación pública, el PND 2007 – 2010, propone dentro de su política 11.20 la “implementación del Sistema Nacional de Compras Públicas mediante subastas públicas electrónicas para procesar los planes de adquisición anticipados por el Gobierno Nacional” y la “determinación de las adquisiciones y contratación de bienes, obras y servicios" (SENPLADES 2007, 274).

En general, la exposición de evidencias presentadas dentro del detonante busca demostrar que, el objetivo de transparencia visibilizado en atributos como: la difusión, la apertura y el acceso a la información y la planificación, se encuentran presentes en los procesos de contratación pública. Adicionalmente, el enunciado explícito del objetivo de transparencia dentro del instrumento de autoridad, planteado en la Constitución de la República del Ecuador, asume un carácter mandatorio que asegura que el detonante de transparencia derive en el diseño de una nueva política de contratación pública, que se verá reflejada dentro de la entidad A.

3.3. Entidad A: El Gobierno formula una nueva política de Contratación pública basada en la transparencia

Tabla 3.3. Mecanismo para la Entidad A

Hipótesis (H)	Instrumentos	Observables empíricos (o)	Evidencia (e)	Fuentes
---------------	--------------	---------------------------	---------------	---------

(H) A: Gobierno formula una nueva política de contratación pública basada en la transparenciael	Nodalidad	Gobierno formula instrumentos de publicidad y acceso a la información sobre contratación pública.	Se crea el portal de COMPRASPÚBLICAS a través del cual las instituciones públicas se encuentran obligadas a subir la información correspondiente a los procesos de contratación pública, promoviendo el acceso a la información pública.	Decreto Ejecutivo 744/2007
	Autoridad	Se configura un nuevo marco legal para la Contratación Pública con criterios de transparencia	En 2008 se crea la Ley Orgánica de Contratación pública que entre sus objetivos plantea la promoción de la transparencia de la contratación pública, reduce condiciones limitantes para la participación dentro de los procesos de contratación como garantías innecesarias. En 2009 se promulga el Reglamento de la LOSNCP.	Reglamento LOSNCP (Decreto 1700), Abril 2009 Ley de Contratación Pública 2001 Ley Orgánica de Contratación Pública 2008. Ecuador. Registro Oficial 395
	Tesoro	Gobierno asigna presupuesto para el desarrollo de la política de contratación y fomenta mecanismos de Planificación	Se asigna presupuesto para el funcionamiento del INCOP, posteriormente denominado SERCOP, y se plantea como obligatorio la planificación presupuestaria para adquisiciones del Estado, de manera anual, para evitar improvisación	Ley Orgánica de Sistema de contratación pública 2008. Ecuador: Registro Oficial 395, Art. 22

		presupuestaria para promover la transparencia	en la contratación pública por parte de las entidades contratantes.	
	Organización	Gobierno crea institucionalidad responsable de supervisar la transparencia en la contratación pública	Se crea el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), agencia encargada de la dirección de la política de contratación pública, que entre sus objetivos se plantea velar por la transparencia y no discrecionalidad dentro de la contratación pública	Decreto 258. 18 de abril de 2007. Registro Oficial 66 Decreto 1700, Abril 2009.

Elaborado por la autora.

3.3.1. Nodalidad

Para evidenciar una nueva política de contratación pública basada en transparencia, se propone como observable empírico dentro del proceso de formulación de la política, en nodalidad, que el “gobierno formula instrumentos de publicidad y acceso a la información sobre contratación pública”.

En noviembre del 2007, a través de Decreto Ejecutivo 744/2007 se creó el “Portal del Sistema Oficial de Contratación Pública y de Consultoría del Ecuador”, que plantea en sus Art. 2 y 3 como obligatorio para todas las entidades y dependencias del Ejecutivo, publicar los procedimientos y documentos precontractuales y contractuales relativos a procesos de contratación de obras, y adquisición de bienes y servicios; así también la LOSNCP, en su artículo 5, señala que las dependencias y organismos mencionados deberán publicar sus procesos de contratación en todas sus fases: preparatoria, precontractual, contractual, de ejecución, y de evaluación.

Los componentes de información y difusión de la información de contratación pública, así como el criterio de obligatoriedad, colocan por delante el objetivo de transparencia en la política de contratación y permiten ampliar la posibilidad de acceso y conocimiento de la

ejecución de presupuestos y adquisiciones; así como vigilar su ejecución y cumplimiento marcando un cambio importante hacia una política de contratación pública.

3.3.2. Autoridad

En 2008, se emite una nueva Ley, de carácter orgánico para el Sistema Nacional de Contratación Pública, que crea el Sistema y conforme señala su Art. 1. “determina los principios y normas para regular los procedimientos de contratación para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría”¹⁸. La LOSNCP en su artículo 4 enuncia como principios rectores de la contratación pública a la transparencia y eficiencia; y plantea como uno de los objetivos del Sistema, conforme su artículo 9, evitar la discrecionalidad y garantizar los procesos de transparencia en la contratación pública.

Otro indicador importante de la incorporación de transparencia como criterio dentro de la contratación pública como ya se mencionó en el capítulo anterior, es el fomento de la libre competencia, a través de la eliminación de barreras de entrada para los oferentes, además de medidas que puedan ampliar la participación dentro de los procesos de contratación pública. En este sentido, la Ley de Contratación Pública del 2001 establecía varias trabas para la participación de oferentes, tales como la garantía de seriedad de la oferta, ciertas garantías técnicas para algunos bienes y para los contratos de obra garantías de debida ejecución, así como otras garantías que quedaban de manera discrecional para ser definidas por la entidad contratante, siendo una de las más llamativas, el derecho de inscripción, que según su art. 66, suponía un pago por parte del oferente para participar del contrato, de manera que, “para presentar ofertas, suscribir un contrato, y recibir anticipos, el oferente o contratista deberá rendir garantías, de conformidad con las disposiciones de esta ley”¹⁹

En el 2008 con la nueva LOSNCP esta gran cantidad de garantías fueron reducidas con el fin de propiciar la libre competencia entre proveedores; así, se eliminó el derecho de inscripción, también la garantía de ejecución de obra y buena calidad de los materiales, que equivalía al 5% del valor del contrato; y actualmente, se exige una sola garantía: la de fiel cumplimiento. La nueva normativa suprimió, además, el porcentaje de garantía que se exigía para reclamos administrativos precontractuales (González 2016, 60).

¹⁸ Ley Orgánica 2008, de 4 de agosto, del Sistema Nacional de Contratación Pública (Registro oficial 395 de 4 de agosto de 2008), a partir de ahora LOSNCP.

¹⁹ Ley Codificación 2001, de 22 de febrero, de Contratación Pública (Registro oficial 272 de 22 de febrero de 2001), a partir de ahora LCP.

La eliminación de barreras de entrada dentro de la contratación pública, marca la formulación de una política de transparencia que apunte a fomentar la libre concurrencia de los actores; además, es incentivo para promover la ampliación de su participación en la contratación pública.

La formulación de una política de contratación pública transparente, a través de la libre concurrencia se delineó, además, a través de la exigencia de mantener un número mínimo de ofertas, aunque este fue aplicado para el caso de contrataciones de consultorías. Así, en lo relacionado a contrataciones para consultorías, la LOSNCP señala que:

Si como resultado de la convocatoria pública a precalificación, no hubiere interesados, o se presentare solamente un consultor interesado, la Comisión Técnica ampliará por una sola vez y hasta por la mitad del inicialmente previsto, el plazo para la entrega de la información solicitada. Si cumplido el nuevo plazo persistiere la ausencia de interesados, o se presentare la información de un solo interesado, la comisión declarará desierto el proceso (Reglamento a la LOSNCP, 2008, Art. 52).

Esta condición de mínimo de ofertas, también se planteaba en la LOSNCP, y su reglamento, al menos hasta el 2013, para los procesos de subasta inversa electrónica, disponiendo que se declarará desierto el proceso de contratación “si se presentare una sola oferta técnica”²⁰ (RLOSNCP, Art. 48). Este último artículo fue reformado en octubre de 2013.

3.3.3. Tesoro

Dentro del instrumento de tesoro se plantea como observable empírico, que el “gobierno asigna presupuesto para el desarrollo de la política de contratación y fomenta mecanismos de planificación presupuestaria para promover la transparencia”, entendiendo que, la planificación es una forma de evitar discrecionalidad en la inversión pública y los procesos de contratación, así como también permite difundir con antelación las necesidades estatales frente a adquisición de bienes y servicios.

En 2008, el RLOSNCP en su Art. 2 le otorga al Instituto Nacional de contratación pública (INCOP), como entidad responsable de “las políticas, gestión y administración desconcentrada” el carácter de “autonomía administrativa, técnica, operativa, financiera y presupuestaria”. En 2010 INCOP inició con un presupuesto de 3'147.996 dólares, conforme la proforma general del Estado de ese año; mientras que, según los documentos de rendición

²⁰ Reglamento General 2009, de 12 de mayo, de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (Registro oficial suplemento 588 de 12 de mayo de 2009), a partir de ahora RLOSNCP.

de cuentas del INCOP (posterior SERCOP), entre 2012 y 2017 su presupuesto asignado fue de un promedio de 12'864.882,92 dólares.

Con respecto al criterio de planificación de gasto frente a las adquisiciones del Estado, la LOSNCP en su Art. 22 señala que, las entidades contratantes deberán formular un Plan Anual de Contratación Pública, cuyas necesidades institucionales vayan de la mano con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el presupuesto disponible. El RLOSNCP define el contenido del Plan Anual de Contratación (PAC) en su Sección II (Art. 25 y 26), señalando que este Plan deberá publicarse por parte de la entidad contratante durante los 15 primeros días del año, y que este contendrá “las obras, bienes o servicios incluidos los de consultoría que se contratarán durante ese año, en función de sus respectivas metas institucionales”, a excepción de contrataciones emergentes o de ínfima cuantía (RLOSNCP, Art. 25). El PAC además del cronograma y objeto del motivo de contratación, debía contener un presupuesto estimado asignado (RLOSNCP, Art. 26).

3.3.3. Organización

Como observable empírico dentro del instrumento de organización, se espera encontrar que, el Gobierno formula una nueva institucionalidad para la organización de la política. Mientras anteriormente, la contratación pública en Ecuador, se constituía como un proceso administrativo que se venía desarrollando por cada institución de manera no articulada, de manera que, aunque se contaba con un marco legal vigente, cada entidad contratante tenía sus reglamentos para adquisiciones, sin institucionalidad que regule los procesos de contratación a nivel general. De manera que, en 2007, a través de Decreto Ejecutivo 258 se creó el Sistema Nacional de Compras Públicas como:

“el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes. Forman parte del SNCP las entidades sujetas al ámbito de esta Ley”²¹

Este sistema fue creado en 2007 a través de Decreto Ejecutivo 258/2007, y plantea los objetivos de: velar por la transparencia en la contratación pública, evitar la discrecionalidad, promover dinamismo de la producción nacional a través de las compras públicas, mejorar la eficiencia en el sector a través de mecanismos de optimización de procesos, e impulsar la rendición de cuentas dentro de las adquisiciones estatales.

²¹ LOSNCP, Art. 7

El Directorio del SNCP estaría integrado por: 1. El Ministro responsable de la Producción, Empleo y Competitividad, quien lo presidirá y tendrá voto dirimente. 2. La máxima autoridad del Organismo Nacional de Planificación; 3. El Ministro de Finanzas; 4. El Alcalde designado por la Asamblea General de la Asociación de Municipalidades del Ecuador; y, 5. El Prefecto designado por el Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador, CONCOPE. 6. La máxima autoridad del organismo encargado de la inclusión económica. Actuará como secretario el Director(a) General de SERCOP, quien intervendrá con voz pero sin voto acorde a lo señalado en el Art. 11 de la LOSNCP. El directorio del SNCP tiene entre sus funciones, conforme señala el Art. 12 de la LOSNCP: “1. planificar, priorizar, proponer y dictar la política nacional en materia de contratación pública”.

En 2008 se creó el Instituto Nacional de Contratación Pública (INCOP), que posteriormente con las reformas a la LOSNCP en 2013 pasaría a denominarse Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), institución diseñada para ejecutar la política de contratación, cuyo director tiene rango de ministro y es designado por el a República; y cuyas atribuciones se encuentran contempladas en el Art. 6 del RLOSNCP:

1. Monitorear el sistema de contratación pública
2. Emitir a petición de parte, directrices técnicas y jurídicas frente a procesos precontractuales
3. Supervisar conductas que eludan, transgredan o atenten contra los principios del SNCP.
4. Evaluar y reportar de manera periódica el desarrollo de la gestión correspondiente a la contratación pública y generar recomendaciones a las entidades contratantes, así como reportar de ser necesario, al órgano de control.

Así, se formula una nueva política de Contratación Pública que marca una ruptura en los procedimientos dentro de la administración pública generados antes del 2008, diseñando un Sistema de Contratación Pública centralizado, con la capacidad de dictar normas y procedimientos homologados para los distintos tipos de contratación, con el fin de evitar la discrecionalidad e improvisación dentro de las adquisiciones del Estado.

3.4. Entidad B: Coordinación institucional jerárquica

Tabla 3.4. Mecanismo para la Entidad B

Hipótesis (h)	Instrumentos	Observable empírico	Evidencias (e)	Fuente
------------------	--------------	------------------------	-------------------	--------

		(o)		
(H) B: El Gobierno genera una coordinación institucional jerárquica	Nodalidad	Gobierno concentra sistema de información de contratación pública	Se concentró la publicación de los procesos de contratación pública a través del portal de compras públicas; además del manejo del Registro de proveedores del Estado a través del INCOP – SERCOP.	Rendición de cuentas SERCOP, años 2008 al 2017. Información de CONTRATANET
	Autoridad	Gobierno genera centralizada regulación normativa sobre la contratación pública	Se homologa la normativa de contratación pública a través de la LOSNCP 2008 y su reglamento; y a partir de 2009 se producen 170 regulaciones sobre procedimientos homogéneos a través de INCOP – SERCOP para regular la contratación pública; eliminando los reglamentos de contratación secundaria que mantenían de manera discrecional cada institución pública.	LOSNCP. Rendición de cuentas SERCOP, años 2008 al 2017. Información de CONTRATANET
	Tesoro	Gobierno asigna limitado presupuesto para monitorear los procesos de	A penas un 0.15 por ciento de presupuesto en comparación con los grandes ingentes montos ejecutados para contratación pública nacional, es asignado a la agencia a cargo de control y	Rendición de cuentas SERCOP, años 2008 al 2017.

		contratación pública	regulación de la contratación pública en el Ecuador.	
	Organización	Gobierno centraliza la coordinación de la contratación pública en un tipo de organización débil	El INCOP – SERCOP cuenta con limitado número de funcionarios y estructura orgánica para monitorear el gran ingente de procesos de contratación pública.	Examen especial DAAC-0096-2014 de Contraloría General del Estado, 2014.

Elaborado por la autora.

3.4.1. Nodalidad

Un nivel de implementación jerárquico para el instrumento de nodalidad, implica generar una estructura Gubernamental que concentre y unifique el sistema de información en materia de contratación pública, de manera que, es éste el empírico que se espera observar dentro de este instrumento.

El denominado portal de Compras públicas, es un sistema informático que se encuentra bajo la responsabilidad de la Agencia estatal SERCOP, inicialmente denominada INCOP; y no solo corresponde a un sistema de información, sino también de publicación y ejecución de procesos de contratación de manera electrónica, a través del cual un aproximado de 700.000 procesos han sido publicados durante el período 2012 al 2017, conforme a información disponible en los documentos de rendición de cuentas del SERCOP. Estos procesos van desde catálogo electrónico hasta Régimen especial (post publicación).

Previo al 2007 era cada entidad contratante quien realizaba la publicación de sus procesos de contratación a través de prensa escrita o por sus propios medios institucionales, o simplemente no los realizaba; esto, a pesar de que existía un sistema denominado Contratanet dirigido por la Comisión de Control Cívico contra la Corrupción, sistema que nunca terminó de despegar a pesar de que en 2003 a través de Decreto Ejecutivo 122 fuera oficializado como el “sistema oficial de información de Contratación Pública del Ecuador”.

Contratanet a partir de su oficialización en su mejor año registró a penas 5.300 procesos publicados y un total de 17.158 procesos de contratación del 2003 al 2006, lo que equivale a un promedio de 2.700 procesos por año, representando apenas un 2,3% de los procesos publicados por el portal de compras públicas en comparación con el promedio entre 2012 y 2017. Con la creación del Portal de Compras Públicas en 2007, todas las entidades actualmente se encuentran obligadas por Ley a publicar sus procesos de contratación.

Otra evidencia que muestra la centralización de la información por parte del Estado es la generación de un Registro único de Proveedores a través del SERCOP; mientras en 2007 existían apenas 385 proveedores registrados en CONTRATANET y un sin número de proveedores registrados de manera individual en cada entidad contratante con una duplicidad entre proveedores de entidad a entidad; del 2008 al 2017 se registraron en promedio un total de 30.546 oferentes (Tabla 3.5).

Tabla 3.5. Número de proveedores registrados en el Registro Único de Proveedores (2008 – 2017).

NO. DE PROVEEDORES REGISTRADOS	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
	23.352	52.716	31.324	22.949	20.753	20464	19018	67982	26566	20340

Elaborado por la autora con base en los documentos de rendiciones de cuentas anuales del 2008 al 2017 del SERCOP.

Las evidencias encontradas en nodalidad nos muestran el paso de una contratación pública dispersa y desorganizada, en donde las entidades publicaban a nivel discrecional sus procedimientos de contratación, con la existencia de un sistema informático manejado por una comisión externa al Estado; versus un Estado que asume el control de la contratación pública a nivel de nodalidad, a través de la generación de un Sistema tecnológico obligatorio de compras públicas, a través del cual todas las instituciones públicas realizan la convocatoria, publicación y difusión de sus procesos de contratación pública. Así también, se generó un registro único de proveedores del Estado, sobre el cual se tiene un mayor nivel de control, frente a la gama innumerable de proveedores sin registro formal que se encontraban en cada una de las instituciones pública.

3.4.2. Autoridad

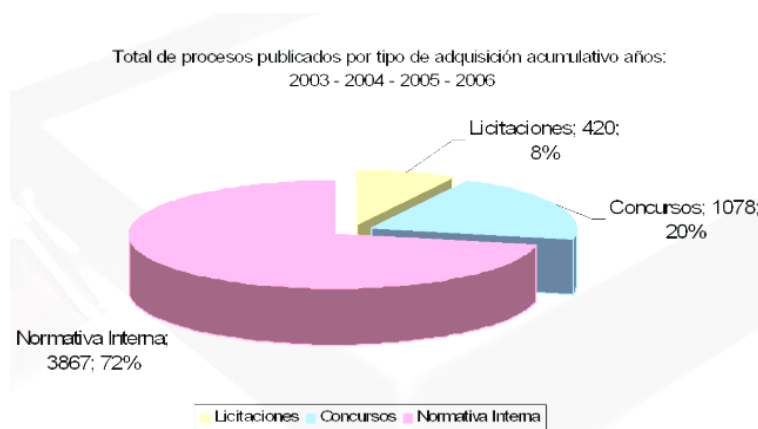
Un sistema jerarquizado se caracteriza por tener como una de sus características un alto nivel regulatorio; de esta forma, el empírico observable que se espera encontrar es que el Gobierno genera centralizada regulación normativa sobre la contratación pública.

Previo al 2007, la Contratación pública se encontraba regulada por dos leyes existentes: la Ley de contratación pública de 1990 (Codificada en 2001) y la Ley de consultoría de 1989; y existía un sin número de reglamentos internos para los procedimientos contractuales regulados secundariamente por las instituciones contratantes. Además, existían una gran cantidad de excepciones a los procesos precontractuales y tipos de contratación para emergencias, obras declaradas como prioritarias, servicios de comunicación para el Estado, adquisición de medicinas, proyectos prioritarios a realizarse con otros gobiernos extranjeros, los de permuta, los bienes o servicios culturales, los declarados como desierto en primera instancia, entre otros (LCP Codificación 2001).

En agosto del 2008, se promulga la “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública”, la cual deroga a las dos leyes del 90 y 89, antes mencionadas, y regula los procesos de contratación, limitando las excepciones que existían. El otorgarle un carácter de orgánico a la Ley, implica que ninguna otra de la misma materia, se puede contraponer ni estar por sobre ésta; siendo mucho más estable que una Ley ordinaria, pues requiere de mayoría absoluta para ser reformada o derogada.

A partir de la emisión de la ley, se produjo una homologación de los procedimientos en la contratación pública. Como se señaló, anteriormente las normas secundarias como reglamentos procedimentales para los distintos tipos de contratación eran emitidos por cada entidad contratante; así se puede observar en el siguiente gráfico que la mayoría del total de procesos publicados por CONTRATANET entre 2003 y 2006 se realizaban vía normativa interna (Figura 3.1.).

Figura 3.1. Total de procesos publicados por tipo de adquisición (2003 – 2006)



Aunque existía un número limitado de procesos de contratación pública publicados a través de desde CONTRATANET, el gráfico anterior es importante porque muestra que el 72% de esos procesos publicados se desarrollaban a partir de procedimientos existentes en normativas internas, mientras que apenas el 28% restante, se realizaba apegado a la Ley de Contratación Pública, bajo los procesos de licitación y concursos.

El INCOP - SERCOP en su ejercicio de autoridad, durante el periodo de 2012 a 2017 emitieron un total de 170 resoluciones, con el fin de fortalecer el Sistema de Contratación Pública (SERCOP 2017, 9); este proceso de homologación normativa, posibilita el ejercicio de transparencia y limita, al menos en teoría, el nivel de discreción frente a requisitos con respecto a temas como experiencia, especificaciones técnicas, manejo de formatos, entre otros.

Del análisis se desprende la existencia de una centralidad normativa, en donde se le atribuye a una sola entidad rectora la capacidad para emitir directrices homologadas para el desarrollo del Sistema de Contratación Pública; lo cual genera estabilidad, permanencia y seguridad, y posibilita la disminución de incertidumbre a través de la definición de reglas claras dentro de la contratación pública.

3.4.3. Tesoro

Al plantear que dentro de la Entidad B existe un modo de coordinación institucional jerárquico, se espera encontrar como evidencia en el instrumento de tesoro que el Gobierno asigna limitado presupuesto para monitorear los procesos de contratación pública; lo cual pone en cuestión la capacidad de monitorear los procesos por la Agencia responsable debido a su gran ingente. Peters (2018) plantea que uno de los riesgos en los procesos de monitoreo es la gran cantidad de recursos con los que se enfrenta una agencia centralizada; más aún, si esta agencia no tiene la capacidad operativa para asumir en su magnitud el control.

Durante el periodo del 2010 al 2017 se puede observar que los montos ejecutados para contratación pública a nivel nacional ascienden a más de 67 mil millones de dólares (Figura 3.2).

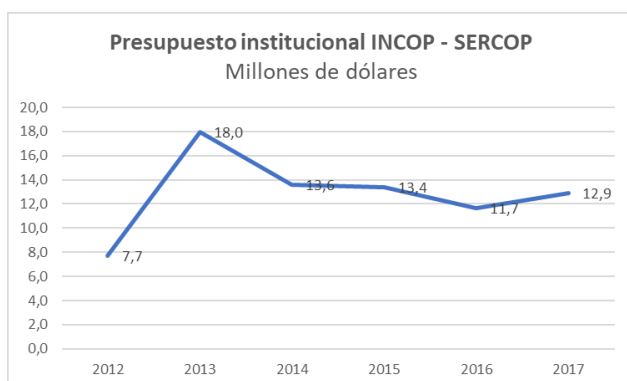
Figura 3.2. Montos de contratación pública (2010 – 2017)



Elaborado por la autora en base a información del SERCOP, rendiciones de cuentas del 2010 al 2017.

Es así que, vigilar y controlar la correcta ejecución de estos montos a través del desarrollo de procesos de contratación transparentes y apegados a la norma, sin duda implica un gran ingente de recursos por parte de la institución responsable SERCOP; sin embargo, no consecuentemente, durante el periodo 2013 a 2017 se pudo observar una reducción en los recursos que eran asignados a SERCOP (Figura 3.3.).

Figura 3.3. Presupuesto institucional INCOP – SERCOP (2012-2017)



Elaborado por la autora en base a información del SERCOP de los informes de rendiciones de cuentas anuales, del 2012 al 2017

En promedio, entre 2012 y 2017 el INCOP/SERCOP recibió 12 millones 800 mil dólares, y un total de 77 millones de dólares aproximadamente; lo que representa apenas un 0.15% del monto promedio ejecutado a nivel país por concepto de contrataciones públicas; esto implica sin duda, una debilidad frente a la gran tarea que tiene la agencia.

3.4.4. Organización

Para sostener la hipótesis de que una coordinación institucional es ejercida en modo jerárquico dentro del instrumento de organización se espera encontrar que el Gobierno centraliza la coordinación de la contratación pública en un tipo de organización débil.

Los pocos recursos con los que contaba INCOP - SERCOP limitaron la operatividad de control de la agencia; es así que hasta el año 2013 según señala un Examen Especial realizado por la CGE a los procesos administrativos y financieros de la entidad, la falta de aprobación para asignación de partidas presupuestarias limitaron el control interno dentro de INCOP, debido a que hasta ese entonces no se había podido implementar la Unidad de Auditoría Interna (CGE 2013, 7).

Para el 2017 el número de servidores que formaban parte del INCOP no sobrepasaba los 500; y aunque desde su creación en 2008 fueron en incremento, el limitado personal con el que cuenta la agencia restringe la acción de control debido a la magnitud de procesos de contratación que existen; produciéndose un vacío con respecto al control *ex-ante*. si consideramos además que, la Contraloría General del Estado, órgano de control horizontal que tiene dentro de sus atribuciones la de dirigir el control administrativo e interno de las instituciones públicas o que manejen fondos públicos (CRE 2008, Art.212), perdió la capacidad de emitir informes de autorización precontractual, responsabilidad con la que contaban previo a la LOSNCP de 2008.

3.5. Entidad C: Una forma de implementación particularista

Tabla 3.6. Mecanismo para la Entidad C

Hipótesis (h)	Instrumento	Observable empírico (o)	Evidencias (e)	Fuentes
C: Estilo de implementación jerárquica que genera un proceso de conflicto con los	Nodalidad	El Gobierno publica información limitada en relación a contratistas	Las entidades públicas no cumplen con la obligatoriedad de publicar la información correspondiente a “listado de empresas y personas que han incumplido contratos”	Informes anuales LOTAIP

actores de la política			conforme dispone el Art. 7 de la LOTAIP en su literal j. Para el 2017 alrededor del 40% de entidades no cumplían con esta obligación, la mayoría pertenecientes a GADs.	
	Autoridad	Gobierno ejerce autoridad asumida de manera discrecional con respecto a los procesos de contratación	Las entidades contratantes utilizaron a discreción el mecanismo de envío de invitaciones directas, definición de condiciones no razonables, y utilizaron procesos de contratación que no correspondían según la Ley; limitando la participación de oferentes e incidiendo en la selección de proveedores de manera discrecional. Más de la mitad de la contratación pública se encuentra, entre adquisiciones con un solo proveedor y direccionadas o restringidas.	Informes frente a procesos de contratación elaborados por la Contraloría General del Estado Entrevista a titular de SERCOP en diario El Telégrafo Informe SERCOP 2017.
	Tesoro	Se producen irregularidades en los precios en	Se encontró que los precios en régimen especial fueron en promedio el doble más	Entrevista a titular de SERCOP en

		procedimientos no normalizados	caros que los de régimen normal. 2 de los 15 informes revisados presentaron distorsiones en los precios de contratación.	diario El Telégrafo Informes de Contraloría General del Estado
	Organización	Existe un limitado control por parte de las entidades contratantes en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas.	La mitad de procesos correspondientes a los informes de Contraloría revisados, presentaron deficiencias en el control a la fiscalización de obras, cumplimiento de condiciones técnicas de los bienes y servicios contratados; por lo que la falta de control afecta en calidad, cantidad de obras ejecutadas, así como de bienes y servicios, y en la aplicación debida de sanciones y multas por incumplimientos a entidades proveedoras.	Informes de Contraloría General del Estado

Elaborado por la autora.

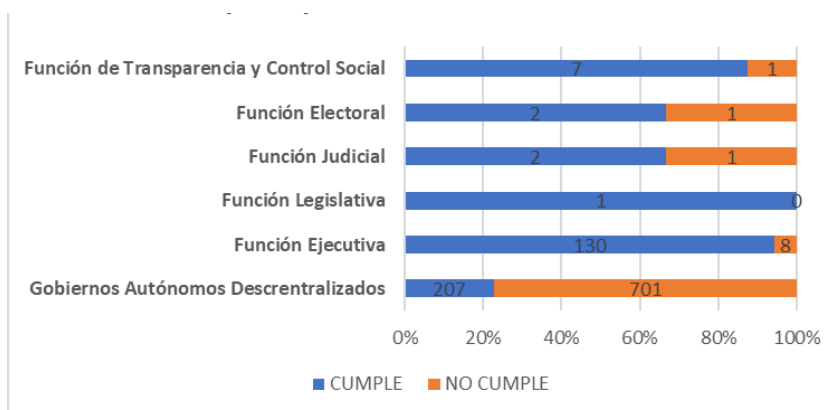
3.5.1. Nodalidad

Dentro del instrumento de nodalidad se ha planteado como observable empírico encontrar que el Gobierno publica información limitada sobre los contratistas. En este sentido, se pudo evidenciar que la información que se difunde frente a los procesos de contratación pública es limitada de manera particular en lo que respecta a contratistas incumplidos.

Dentro de los datos analizados sobre el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se pudo observar que durante el año 2014²² existió un 90% de cumplimiento en lo que respecta a difusión de información pública; sin embargo, existe un incumplimiento alto frente a la publicación de la información de “listado de empresas y personas que han incumplido contratos” (LOTAIP 2004, Art. 7, literal j) a pesar de ser obligatoria, el 65% de entidades públicas en 2014, lo que equivale a casi 800 de 1.234 entidades públicas, no hicieron pública esta información conforme señala la Ley. Para 2017 la cifra continuaba siendo alta, es así que alrededor del 40% del total de las entidades públicas obligadas a publicar esta información no lo hicieron (Figura 3.4.).

A nivel de Gobiernos Autónomos Descentralizados el porcentaje de no publicación de listado de contratistas incumplidos es aún más alta: en 2014 el 77% de GADs incumplieron con la obligación de publicación de esta información, y para el 2017 la mitad seguía sin cumplirla (Figura 3.5.).

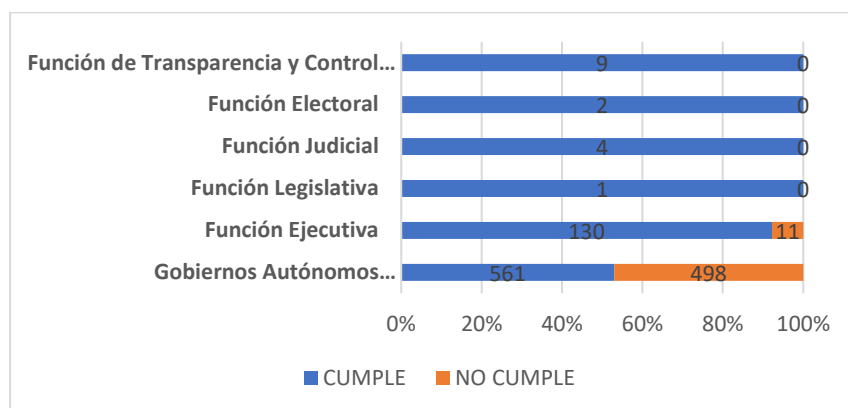
Figura 3.4. Cumplimiento del derecho a acceso a la información pública, difusión de “listado de contratistas incumplidos” (2014).



Elaborado por la autora en base a información del Informe anual sobre el cumplimiento del Derecho de Acceso a la información pública: Periodo enero a diciembre 2014, de la Defensoría del Pueblo Ecuador.

²² Los informes anuales de cumplimiento de la LOTAIP presentados por la Defensoría del Pueblo cuentan con información desagregada sobre el cumplimiento de publicación de la información con respecto al artículo 7 de la LOTAIP, a partir del 2014.

Figura 3.5. Cumplimiento LOTAIP literal “j”, Art. 7 por tipo de entidades públicas



Elaborado por la autora en base a información del Informe anual sobre el cumplimiento del Derecho de Acceso a la información pública: periodo enero a diciembre 2017, de la Defensoría del Pueblo Ecuador.

Como podemos observar en los gráficos anteriores el nivel de incumplimiento frente a la publicación de información sobre contratistas incumplidos es alto; esto atenta contra la transparencia y muestra indicios de un tipo de relación particularista en la medida en que aporta al secretismo siendo un limitante para la vigilancia sobre sanciones pertinentes a empresas incumplidas con el Estado.

3.5.2. Autoridad

Para el instrumento de autoridad dentro de la entidad C, se espera encontrar evidencias que muestren que el Gobierno ejerce autoridad asumida de manera discrecional con respecto a los procesos de contratación.

Para el análisis, se escogieron 15 informes de control y/o auditoría, seleccionados de manera aleatoria, de un total de 157 informes publicados sobre procesos de contratación pública comprendidos entre los años 2010 a 2017²³; publicados dentro de la Unidad de Control DNA5, correspondiente a la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales, con el fin de contar con un insumo de análisis de la dinámica de contratación en los Gobiernos locales, y de la Unidad de control de la Dirección de Auditoría de Administración Central, con el fin de examinar los procesos dentro de las entidades del Estado a nivel del Gobierno Central.

Dentro del análisis realizado se pudieron encontrar evidencias que muestran que las entidades contratantes utilizan a discreción el mecanismo de envío de invitaciones directas, imponen

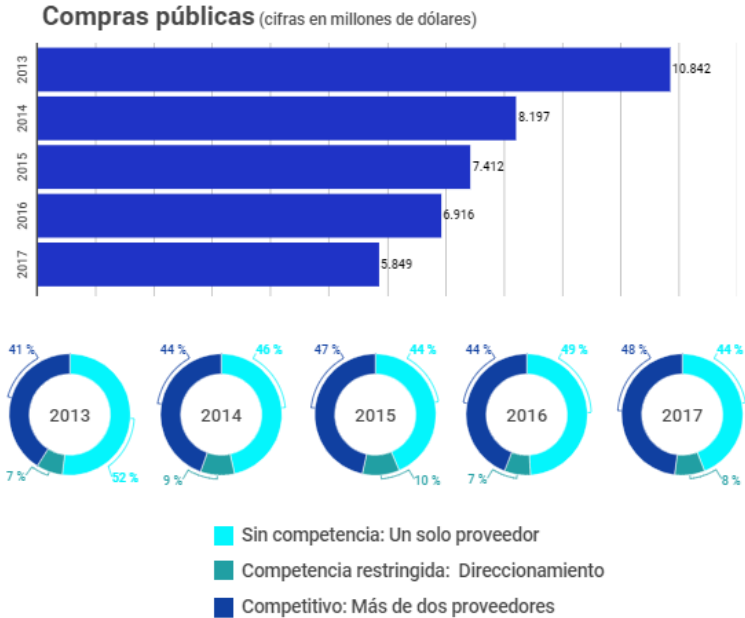
²³ No se cuenta con informes correspondientes a control o auditoría de procesos de contratación pública de los años 2008 y 2009.

condiciones no razonables, así como utilizan procesos de contratación que no corresponden según la Ley; limitando la participación de oferentes e incluso direccionándolos e incidiendo en la selección de proveedores de manera discrecional.

Según una entrevista realizada en 2018 por el diario El Telégrafo a la directora de contratación pública, Silvana Vallejo, en donde cita a un estudio realizado por el Banco Mundial y SERCOP, Vallejo señaló que durante el año 2013 más del 50% de procesos de contratación se realizaron a través de un solo oferente, en 2017 esta cifra alcanzaba el 44%, lo que equivalía a más de 18.700 millones de dólares en contratación pública²⁴.

En el mismo artículo, fue publicado el siguiente gráfico en el cual se observan tres categorías de tipos de adquisiciones: 1. “Sin competencia”, procesos de contratación que contaron con un solo proveedor; 2. “competencia restringida”, se puede observar que en promedio del 2013 al 2017 existió direccionamiento de contratos en más del 8% de procesos, lo cual equivaldría a más de 3 mil millones de dólares; 3. “competitivo”, que va del 41 al 48% de 2013 a 2017 (Figura 3.6.).

Figura 3.6. Compras públicas 2013 - 2017



Fuente: “Estudio revela abuso de la contratación bajo figura de régimen especial”, *El Telégrafo*, 4 de septiembre de 2018, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/oferentes-compras-publicas-ecuador>.

²⁴ “Estudio revela abuso de la contratación bajo figura de régimen especial”, *El Telégrafo*, 4 de septiembre de 2018, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/oferentes-compras-publicas-ecuador>.

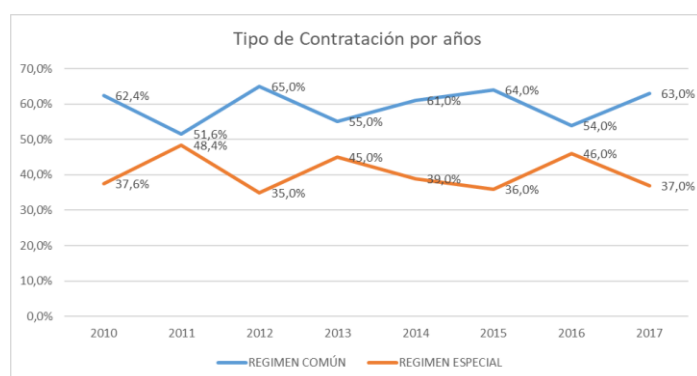
En total tenemos que más de la mitad de la contratación pública se encuentra, según los datos presentados, entre adquisiciones con un solo proveedor, direccionadas o restringidas.

Además, según el análisis en base a riesgos que realiza el SERCOP, entre el 2do semestre del 2015 y el 2do semestre del 2017, se encontró que de casi 4.000 procedimientos supervisados el 42% estaban relacionados a condiciones no objetivas, razonadas ni técnicamente definidas hacia el oferente, “lo que ocasionaba que por medio de este parámetro de calificación se pueda direccionar el procedimiento de contratación para un determinado oferente, o segmentar la concurrencia del procedimiento de contratación únicamente a un determinado número de proveedores”²⁵ (SERCOP 2017, 14).

A pesar de que existe un régimen común que debe aplicarse para gran parte de procesos de contratación de obras, bienes y servicios del Estado, y un régimen especial que se encuentra delimitado en la ley para casos puntuales; se ha encontrado que existe una aplicación general del régimen especial, lo que justifica que exista un gran número de contrataciones directas o bajo un solo oferente; y que las entidades contratantes utilizan este régimen como forma de evadir ciertos procedimientos de contratación homologados.

Según la disponibilidad de datos, se pudo observar que en 2010 más del 37% del total de las contrataciones públicas se realizó vía régimen especial, manteniendo una tendencia similar hasta el 2017, con picos en 2013 y 2016 en donde el porcentaje de contrataciones por este régimen fueron de 45 y 46% respectivamente (Figura 3.7.). En 2016 este alto porcentaje es explicable debido a la emergencia por causa del terremoto de abril ocurrido en Manabí.

Figura 3.7. Tipo de contratación por años (2010 – 2017)



Elaborado por la autora en base a información de la OEA, 2016. *Follow-up mechanism for the implementation of the Inter-American Convention Against Corruption* y de los informes de Rendición de cuentas 2016 y 2017 del SERCOP.

²⁵ Inferencias realizadas por SERCOP, en base a análisis de muestra de 3.818 procedimientos de contratación pública analizados.

En general, los procedimientos realizados vía régimen especial como se observa han limitado la participación de oferentes y por ende la competencia y posibilidad de mejores precios y condiciones en cuanto a calidad, siendo acaparada la contratación en manos de pocos. Así lo confirma el Informe de la OEA para la Comisión de Expertos de la Comisión Inter-americana contra la corrupción de 2016 al señalar que: “el 3% de los principales proveedores adjudicados a los contratos más grandes representan el 60% de las adquisiciones del gobierno” (OEA 2016, 64).

Una de las grandes deficiencias que se encuentra a nivel normativo es que, la actividad de control por parte de las instancias de control se puede realizar únicamente de manera posterior, según señala la LOSNCP en su artículo 15, dejando de lado dos fases importantes: la fase previa de contratación pública y la fase contractual propiamente dicha (González 2016).

3.5.3. Tesoro

Dentro de la entidad C se espera encontrar en el instrumento de tesoro que se producen irregularidades en los precios en procedimientos no normalizados; estas irregularidades que pueden expresarse desde cambios constantes de precios dentro de un mismo proceso de contratación hasta sobrepagos, se enfocarán en procesos que no se encuentran normalizados debido a que no se encuentran estandarizados ni cuentan con precios fijados para un bien o servicio en específico; dentro de estos procesos se encuentran contrataciones en obras, fiscalización, consultorías, entre otros.

En régimen especial al restringir el número de competidores que participan de los procesos de contratación, provocando que los precios no sean competitivos. Según declaraciones en los medios por parte de voces oficiales, “los precios obtenidos en régimen especial fueron, en promedio, dos veces más caros”²⁶. Así también, se pudo constatar que de los 15 exámenes de la CGE que fueron analizados en esta investigación, 2 presentaron irregularidades en lo que respecta a precios:

En Examen especial al “proceso de contratación, ejecución y fiscalización del proyecto de construcción de la primera línea del Metro de Quito Fase 2 [...] y, al contrato de consultoría CCPC-EPMMQ-2013-0049 [...] para la gerencia del citado proyecto” del periodo 2013 a 2016 se encontró que dentro del detalle de precios más de 11 millones de dólares no estaban

²⁶ “Estudio revela abuso de la contratación bajo figura de régimen especial”, *El Telégrafo*, 4 de septiembre de 2018, <https://www.eltelegrafo.com.ec/noticias/economia/4/oferentes-compras-publicas-ecuador>.

debidamente justificados en los pliegos del proceso, esto equivale al 0,7 % del total del contrato. En la columna de “costos varios” e “importes varios” no se justifica ni específica que componentes contiene, sumándose al valor total de cada rubro (CGE 2017a) (Tabla 3.7).

Tabla 3.7. Detalle de precios de contratación primera línea del Metro de Quito Fase 2

CÓDIGO	DESCRIPCIÓN DEL RUBRO	UNIDAD	CANTIDAD TOTAL	*Costo Varios USD	*Importe Varios USD	VALOR TOTAL DEL RUBRO USD
03.004	EJECUCIÓN TÚNEL D= 8,43 M.	M	16 113,53	5,87	94 586,42	294 811 855,80
03.003	RÉVESTIMIENTO TÚNEL DOVELAS	M	16 113,53	11,36	183 049,70	100 189 901,16
04.038	ACERO A42 EN ARMADURAS	KG	53 093 620,16	0,01	530 936,20	90 790 090,47
04.039	ACERO A42 EN PANTALLAS	KG	47 862 291,22	0,01	478 622,91	81 365 895,07
04.A04	PANTALLA DE 1,00 M DE ANCHO, EXC. CUCHARA Y H. ARMADO fc = 30 MPa	M2	144 175,28	18,63	2 685 985,48	63 197 792,51
04.031	HORMIGÓN PARA ARMAR fc = 30 MPa EN LOSAS Y VIGAS	M3	206 466,99	0,29	59 875,43	30 323 806,12
04.A04IB	PANTALLA DE 1,20 M DE ANCHO, EXC. CUCHARA Y H. ARMADO fc = 30 MPa	M2	62 648,78	19,06	1 194 085,73	28 752 657,21
04.A03	PANTALLA DE 0,80 M DE ANCHO, EXC. CUCHARA Y H. ARMADO fc = 30 MPa	M2	53 162,43	19,06	1 013 275,99	19 076 276,08
04.036	ACERO A36-05 (GRADO 36) COLOCADO.	KG	3 687 034,35	0,84	3 097 108,85	12 277 824,37
11.009	EJECUCIÓN DE MICROPILOTE DE 250 MM.	M	60 946,00	2,37	144 442,02	11 689 442,80
11.006	EJECUCIÓN DE MICROPILOTE DE 150 MM.	M	59 579,00	2,57	153 118,03	11 113 866,66
04.037	ACERO A572-07 (GRADO 42) COLOCADO.	KG	2 417 809,88	0,20	483 561,98	8 317 265,97
06.005B	HORMIGÓN EN MASA fc = 25 MPa TMAX40. CAJA DE VIA I/TUBO EVAC.	M3	48 774,00	0,52	25 362,48	7 824 325,71
04.T003	PANTALLA DE 0,80 M DE ANCHO, EXC. CUCHARA Y H. MASA	M2	21 996,18	18,60	409 129,02	7 554 149,47
04.T102	HORMIGÓN PARA ARMAR FC=30 MPA BOMBEADO, HASTIALES Y BÓVEDA TÚNELES	M3	25 293,34	0,88	22 258,14	6 362 539,22
04.011	PANTALLA DE 1,00 M DE ANCHO, EXC. CUCHARA Y H. ARMADO fc = 30 MPa CON PERFORAC.	M2	12 427,55	19,06	236 869,10	6 211 413,77
04.010	PANTALLA DE 0,80 M DE ANCHO, EXC. CUCHARA Y H. ARMADO fc = 30 MPa CON PERFORAC.	M2	14 187,02	19,06	270 404,65	5 771 990,10
04.A02	PANTALLA DE 0,60 M DE ANCHO, EXC. CUCHARA Y H. ARMADO fc = 30 MPa	M2	15 205,25	20,65	313 988,41	4 949 917,09
11.T031	EJECUCIÓN DE MICROPILOTE HORIZONTAL DESDE POZO DE 150 MM.	M	20 908,00	2,35	49 133,80	3 752 567,84
11.T030	EJECUCIÓN DE MICROPILOTE DESDE SUPERFICIE, DE 150 MM	M	21 262,00	2,32	49 327,84	3 264 142,24
04.023	HORMIGÓN EN MASA fc = 20 MPa	M3	22 408,32	0,41	9 187,41	3 054 926,05
				TOTAL	11 504 309,59	800 652 645,71

* Corresponde a "HERRAMIENTAS Y UTENSILLOS"; "MATERIAL DIVERSO CONSUMO" y "MATERIALES DIVERSOS"

Fuente: Examen DNA5-0005-2017

Similar distorsión se encontró dentro del precio del contrato inicial para el gerenciamiento del mencionado Metro de Quito, en el cual se pudo observar que "durante el proceso de negociación para la contratación del gerenciamiento, se modificaron las condiciones de los servicios de consultoría" (CGE 2017a, 98) con respecto a los pliegos iniciales incluyendo el criterio de factibilidad, lo cual ha causado modificaciones al contrato inicial a través de la celebración de un contrato complementario injustificado "por el valor de 4'395.179,47 USD con obligaciones y actividades ya previstas en las condiciones iniciales del proceso de

contratación, como parte del concurso público de consultoría, que respalda el contrato principal" (CGE 2017a, 105).

Así también, en “examen especial al proceso precontractual, contractual y ejecución de los contratos para la adquisición de medicinas y productos farmacéuticos y a la gestión del Gerente de la Empresa Pública de Fármacos ENFARMA E.P”, se encontró que existió variación entre los precios presentados en el "cuadro de calificación técnica" de los medicamentos y el establecido en el "acuerdo de fijación de precios" (CGE 2015b, 39).

3.5.4. Organización

En el instrumento de organización se espera como observable empírico encontrar que exista un limitado control por parte de las entidades contratantes en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones contractuales adquiridas.

Del análisis realizado a los informes de Contraloría²⁷, se pudo evidenciar que en la mitad de procesos revisados no se contó con un debido control institucional por parte de los Administradores de Contratos, en lo que respecta el cumplimiento técnico, relacionado a la calidad y cantidad de los bienes o servicios recibidos con respecto a lo contratado. Se encontró que existían pagos realizados sin las debidas justificaciones, falta de verificación de cumplimiento de plazos en obras, actas de recepción de bienes y servicios sin verificación, inexistencia de reporte de informes de cumplimiento a la fiscalización de obras.

En casos como los del Tranvía de Cuenca, no se calculó, ni notificó sobre multas por incumplimientos tanto en lo que respecta a plazos como a las condiciones bajo las cuales se debía ejecutar el contrato. Con respecto a la contratación para construcción de muros de gaviones de Playa Grande – Quevedo, no se emitieron informes de cumplimiento frente a la fiscalización de obra, y los controles inadecuados o la falta de ellos, causaron que en varios contratos no se definieran sanciones por incumplimientos (Tranvía de Cuenca) (Subasta de Medicamentos IESS). Así también en contratos del Ministerio de Cultura y Patrimonio, se presentó instalaciones de equipos no correspondientes a las especificaciones técnicas definidas en los pliegos de contratación; mientras que, existieron contratos en los cuales se realizaron pagos sin la respectiva fiscalización a cantidades de avance de obras ejecutadas (Proyectos de Desazolve de esteros, GAD Provincial del Guayas).

²⁷ Ver Anexo 9

Esta falta de control afecta en calidad, cantidad de obras ejecutadas, así como a la ejecución de sanciones y multas por incumplimientos. Por lo que, en general se puede concluir a partir de las evidencias encontradas, que existe un limitado control por parte de las entidades contratantes frente al cumplimiento de las condiciones y parámetros contractuales definidos, por parte de los proveedores.

3.6. Resultado (R): Déficit de Controles Democráticos

Tabla 3.8. Mecanismo para el resultado

Hipótesis	Instrumentos	Observables empíricos	Evidencia	Fuente
R: Déficit de controles democráticos	Nodalidad	Limitada divulgación de la información sobre contratación pública: información incompleta, inaccesible y/o difusa	<p>Informes de Contraloría evidencian la existencia de información incompleta, en donde no se cumple con la publicación de toda la “información relevante” del proceso de contratación en sus diferentes fases, existe información poco clara y poco didáctica.</p> <p>El 60% de la información que es catalogada como reservada, se fundamenta en normas secundarias de menor jerarquía que la LOTAIP.</p>	<p>Informe General DAAC-0049--2017. Contraloría General del Estado.</p> <p>Informes de cumplimiento a la LOTAIP.</p> <p>Entrevista a director de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo, en diario El Universo.</p>
	Autoridad	Limitado respeto al debido proceso por parte de las	Debilidad en el control <i>ex ante</i> debido a la limitada autoridad de los organismos de control, así como falta de	<p>LOCP 2001</p> <p>LOSNCP 2008</p> <p>Consulta popular 2017</p>

		agencias del Estado	<p>capacidad sancionatoria en el SERCOP.</p> <p>Ejercicio de autoridad discrecional, se focaliza el control a GAD's contrarios al Gobierno.</p> <p>A pesar de que Correa definió a través de Decreto Ejecutivo 1440 parámetros para acceder a indulto presidencial, en donde exceptuaba los delitos contra la administración pública, él mismo aplicó el indulto previo a cambio de mandato, en el caso COFIEC para indultar por peculado.</p>	<p>Decreto Ejecutivo 1248/2008</p> <p>Decreto Ejecutivo 1341/2008</p> <p>Informe CPCCS y MJDHC 2012</p> <p>Pásara 2014.</p> <p>Decreto Ejecutivo 1440</p>
	Tesoro	Limitada auditoría financiera por parte del Gobierno	<p>Autoridad direcciona procesos de auditoría financiera a GADs políticamente opuestos al Gobierno.</p> <p>No existió control sobre precios en la contratación pública, que permitan detectar irregularidades.</p>	<p>Informes de Contraloría General del Estado.</p> <p>Informe SERCOP 2017.</p>

	Organización	Limitada autonomía de las agencias de control con respecto al Ejecutivo	Existe una clara cooptación del poder Ejecutivo, y de manera concreta por parte del Presidente, frente a los otros poderes del Estado. Figuras comprobadamente cercanas al Gobierno fueron cabeza de Contraloría, Fiscalía General del Estado, así como Consejo de Participación Ciudadana.	Ortiz 2012. Diarios Nacionales
--	---------------------	---	---	---------------------------------------

3.6.1. Nodalidad

Dentro del instrumento de nodalidad se esperan observar evidencias que muestren que la divulgación de información sobre los procesos de contratación pública es incompleta, inaccesible y/o difusa; lo cual implica que, aunque existe obligatoriedad de publicación de información sobre los procesos de contratación, no necesariamente la información que se publica es completa, lo cual limita el proceso de control.

De 15 auditorías y exámenes especiales de la Contraloría General del Estado, que fueron analizados (10 realizados a Gobiernos autónomos descentralizados y 5 a entidades y empresas públicas), 8 presentan observaciones debido a que "no se publica información relevante en el portal de compras públicas, sobre los procesos de contratación". Para hablar de "información relevante" es importante remitirse al Artículo 13 del Reglamento a la LOSNCP en donde se entiende como información relevante a ser publicada en el portal de Compras Públicas, a la siguiente:

1. Convocatoria; 2. Pliegos; 3. Proveedores invitados; 4. Preguntas y respuestas de los procedimientos de contratación; 5. Ofertas presentadas por los oferentes, con excepción de la información calificada como confidencial por la entidad contratante conforme a los pliegos; 6. Resolución de adjudicación; 7. Contrato suscrito, con excepción de la información calificada como confidencial por la entidad contratante conforme a los pliegos; 8. Contratos complementarios, de haberse suscrito; 9. Ordenes de cambio, de haberse emitido; 10. Cronograma de ejecución de actividades contractuales; 11. Cronograma de pagos; y, 12. Actas de entrega recepción, o actos administrativos relacionados con la terminación del contrato. 12-A.- En general, cualquier otro documento de las fases preparatoria, pre contractual,

contractual, de ejecución o de evaluación que defina el SERCOP mediante resolución para la publicidad del ciclo transaccional de la contratación pública.

Dentro de los informes de la CGE se pudo observar que, a pesar de que la publicación de “información relevante” de los procesos de contratación pública es obligatoria conforme a la LOTAIP y la LOSNCP, las entidades contratantes no publican toda la información que deberían correspondiente a los procesos de contratación; y el hecho de que esta información no sea ni completa, ni clara, ni “didáctica”, limita el acceso tanto para organismos de control, actores interesados en los procesos, así como para la ciudadanía en general y por ende, obstaculiza el proceso de controles democráticos²⁸.

Existe un limitante adicional frente al acceso a la información, de manera oportuna, en lo que respecta al Régimen Especial, pues la publicación del proceso pre-contractual para este tipo de procesos no es obligatoria; y se prevé que la entidad contratante pueda subir la información a posteriori, conforme señala el Art. 70 del Reglamento de la LOSNCP²⁹.

Según datos disponibles, de 2014 al 2017, 8.612 solicitudes de información fueron negadas, y casi 6.500 no fueron respondidas, esto equivale al 4% del total de solicitudes. Si bien este número en porcentaje no es representativo, es importante señalar que existe un manejo discrecional en lo que respecta a la clasificación de información reservada, la cual es justificada en base a normativas secundarias, es decir de menor jerarquía frente a la LOTAIP. En 2017, según una entrevista realizada al director de Transparencia y Acceso a la Información de la Defensoría del Pueblo, Cristian Pérez en diario El Universo, se señaló que de 2.896 documentos clasificados como reservados más del 60% se fundamentaron en normativas secundarias³⁰.

3.6.2. Autoridad

Para constatar que existe un déficit de controles democráticos dentro del instrumento de autoridad, el observable empírico esperado es encontrar un limitado respeto al debido proceso por parte de las agencias del Estado. Para el análisis del debido proceso se requiere de la

²⁸ Ver anexo 7

²⁹ El Art. 70 del Reglamento a la LOSNCP señala que: “De no haberse realizado los procedimientos de régimen especial a través del portal www.compraspublicas.gov.ec, la máxima autoridad o su delegado tiene la obligación de una vez realizada la contratación, publicar en el portal www.compraspublicas.gov.ec la información relevante de cada proceso” (Negrita propia, RLOSNCP, 2009).

³⁰ “Relatoría de la ONU sugiere cambios a la Ley de acceso de información en Ecuador”, *El Universo*, 17 de octubre de 2018, <https://www.eluniverso.com/noticias/2018/10/17/nota/7003283/relatoria-sugiere-cambios-ley-acceso-informacion>

revisión de la estructura jurídica existente durante el período de estudio, así como de cómo el Gobierno y los actores interactúan en ella.

Primero: Eliminación de control *ex-ante* dentro de la contratación pública

Un limitante en los procesos de control horizontal es que los organismos de control no tienen la atribución definida de realizar controles precontractuales, según el Art. 15 de la LOSNCP “corresponde a los organismos de control del Estado dentro del marco de sus atribuciones, realizar los controles posteriores a los procedimientos de contratación efectuados por las entidades contratantes” (LOSNCP 2008, Art. 15; el subrayado es mío).

Una forma de limitar el control previo dentro de la contratación pública es el debilitamiento de las competencias de los órganos de control. Previo al 2007 la Contraloría General del Estado según el Art. 60. de la LCP del 2001, contaba con la atribución de autorizar los procesos precontractuales, función que le fue arrebatada en 2008 con la nueva LOSNCP.

Otra debilidad es la falta de capacidad sancionatoria por parte del SERCOP; pues a pesar de que cuenta con la facultad de verificar el cumplimiento de los procedimientos para la contratación pública incluyendo el control precontractual según Art. 14 de la LOSNCP, no con la competencia de aplicar sanciones. Es importante saber que, aunque el primer reglamento emitido para la LOSNCP en 2008, a través de Decreto Ejecutivo 1248, le otorgaba la posibilidad sancionatoria al INCOP (actual SERCOP) hacia las instituciones contratantes que no cumplieran con su obligación de publicar sus procesos de contratación, un mes después se emite Decreto 1331/2008 que reforma el Reglamento revocando esa competencia.

Finalmente, un importante cambio dentro que se realizó a través de enmienda constitucional en 2015, fue la eliminación de la competencia de evaluación del cumplimiento de los objetivos y gestión de las instituciones públicas por parte de la Contraloría General del Estado. Al eliminar esta competencia, el control de la contratación se lo realiza tan solo en base a procedimientos contractuales y uso de recursos; sin tomar en cuenta los objetivos vinculantes a la gestión; debilitando la acción de control integral.

El ejercicio del “debido proceso”

En 2007, Rafael Correa gana las elecciones con la promesa de convocar una Asamblea Constituyente encargada de elaborar una Nueva Constitución para el país, con gran participación de los sectores y ciudadanía. Varios cambios se produjeron en cuanto al marco jurídico que regía, se constituyeron dos nuevos poderes del Estado: El poder de Transparencia

y control social, y el poder electoral, encabezado por el Consejo Nacional Electoral, existió una fuerte reforma a la función judicial.

Su gobierno estuvo marcado por un cambio constante en el ordenamiento jurídico. En 2011, se convocó a Consulta Popular con el fin de modificar la Constitución, la mayoría de las preguntas estaban orientadas a reformar la función judicial. Una de las preguntas más importantes para el presente análisis, fue la pregunta número 4, que proponía la supresión del vigente Consejo de la Judicatura, y su remplazo por uno de transición³¹. Aunque el SI ganó en todas las preguntas, el margen fue bastante corto³².

El Consejo de Transición estaría integrado por un delegado del Ejecutivo, otro del Legislativo y un miembro delegado por el CPCCS y cuyo rol sería la reestructuración de la Función Judicial, para lo cual el Consejo de transición contaría con un periodo de 18 meses. Si consideramos que el Legislativo se encontraba representado en su gran mayoría por el partido de Gobierno, el Consejo de la Judicatura transitorio estuvo totalmente representado y alineado al poder Ejecutivo. El Consejo transitorio se encargó de llevar a cabo los procesos de evaluación de jueces y posesionó una nueva Corte de Justicia, proceso que presentó varias irregularidades dentro del concurso, conforme señalaba una veeduría internacional realizada para el efecto, que decía haberse constatado “determinadas disfunciones en los concursos y fases técnicamente insuficientes para medir la capacidad de los postulantes y elegidos” (CPCCS y MJDHC 2012, 34).

Importantes resoluciones judiciales favorecieron al régimen en varias ocasiones en sentencias contra ciudadanos y grupos políticos de oposición, a través de la utilización de la figura legal de “sabotaje” y “terrorismo”. Correa combatió a sus enemigos políticos y limitó las protestas producidas en su gobierno a través de la “criminalización de la protesta social”; así tenemos como ejemplo relevante el caso de los 10 de Luluncoto, manifestantes ambientalistas e indígenas opuestos a la política minera, que fueron apresados a través de un allanamiento domiciliario, acusados de conformar un grupo subversivo en contra del Gobierno.

En 2010, en el marco del 30S³³; varios dirigentes y militares fueron encarcelados y sentenciados, tal es el caso de Mery Zamora dirigente del extinto MPD, quien participó con

³¹ Registro Oficial 490. Consejo Nacional Electoral, Resultados del Referéndum y Consulta Popular 2011.

³² 53% SI vs 48% NO, en promedio exceptuando la pregunta 8 relacionada a los espectáculos de muerte animal, que se normaría, según la votación en cada cantón.

³³ Intento de Golpe de Estado (acorde a versión gobiernista) por parte de policías que intentaron rebelarse contra el Gobierno, en coalición con grupos políticos de oposición (MPD, CREO, entre otros). El detonante de las movilizaciones policiales se dio debido a reforma salarial planteada por el Gobierno hacia las cúpulas policiales;

estudiantes en la movilización del día del 30S, por lo que fue acusada por paralización del servicio público y posteriormente en 2013, condenada a 8 años de prisión. Varios militares, entre ellos César Carrión y otros tres también fueron acusados de rebelión; sin embargo, en 2011 fueron declarados inocentes de los cargos imputados. Frente a este suceso, las reacciones por parte del Ejecutivo no se hicieron esperar, José Serrano, Ministro del Interior de ese entonces, habría expresado su inconformidad con la sentencia; más adelante, los jueces que participaron de la sentencia fueron destituidos a través de proceso disciplinario aplicado por el Consejo de la Judicatura transitorio (Pásara 2014, 3).

La destitución de jueces y magistrados no fue esporádica, y se configuró en una forma de disciplinamiento y alineación frente al poder (Pásara 2014). Es así que, durante el periodo de 2011 al 2013, al menos 57 jueces fueron destituidos por el Consejo de la Judicatura aduciendo “error inexcusable”³⁴; varios de los jueces destituidos fueron por causa distinta a la que fue inicialmente sumariada. De las 42 resoluciones que sustentaron estas destituciones, 37 fueron iniciadas por petición de algún funcionario del Gobierno (Pásara 2014, 6).

Es importante tener en cuenta además la mayoría legislativa con la que siempre contó el Movimiento gobiernista le permitiría la aprobación de leyes enviadas por el ejecutivo sin mayor debate. En 2015 por ejemplo, el Ejecutivo propuso un paquete con 17 enmiendas para reformar la Constitución de la República, cuyo punto medular la reelección indefinida de autoridades de elección popular; este paquete fue enviado a la Corte Constitucional, quien aprobó casi en su totalidad que las enmiendas sean realizadas a través de reforma vía el legislativo y no a través de Referendo o Consulta Popular, como señalaban varios analistas jurídicos se debía realizar.

Antes de dejar su gobierno el 23 de mayo de 2017 a un día del cambio de mando, Correa a través de Decreto Ejecutivo 1440, emitió los criterios para la regulación del indulto Presidencial, entre los cuales se encontraban: tener enfermedad catastrófica en etapa terminal, encontrarse dentro de la categoría de delitos por microtráfico relacionados a consumo o considerados como mulas, y cuya sentencia sea de hasta 5 años; este Decreto exceptuaba de su beneficio a indulto a casos de violación de derechos humanos, crímenes de lesa

producto de la sublevación se produjo un suceso de retención del Presidente de la República en el Hospital de la Policía, suceso que posteriormente sería judicializado.

³⁴ El “error inexcusable” es un concepto jurídico que se refiere a. perjuicio o daño causado por equivocación en un litigio.

humanidad, defraudación fiscal y tributaria, así como delitos contra la Administración pública: peculado, cohecho, tráfico de influencias.

Lo irónico fue que 7 días antes del, él había decretado el Indulto para Luis Buñay, exdirectivo del Banco COFIEC, acusado por peculado, por considerarse dentro de los responsables directos junto a Pedro Delgado exdirectivo del BCE (primo de Correa), por haber autorizado el préstamo por 800 mil dólares provenientes de fondos públicos sin ninguna garantía, al ciudadano argentino Gastón Duzac³⁵.

Se observa entonces que existió una irrupción del poder Ejecutivo en otros poderes del Estado, particularmente en el Judicial; a decir de Pásara (2014) se buscaron “personas políticamente inofensivas que, si no fueren activamente leales a sus intereses, por lo menos se abstuvieran de perjudicarlos” (Pásara 2014, 10)

3.6.3. Tesoro

Para demostrar que dentro del instrumento de tesoro existe un déficit de controles democráticos se espera encontrar que existe una limitada auditoría financiera por parte del Gobierno.

Dentro del análisis respectivo se pudo evidenciar que el ejercicio de auditoría financiera se realizó principalmente a Gobiernos Descentralizados que se encontraban no alineados gubernamentalmente. Así, de los procesos de control a la contratación pública realizados a los Gobiernos Seccionales,³⁶ casi la totalidad de los exámenes publicados dentro de la página de la Contraloría General del Estado entre 2012 y 2017³⁷, se realizaron a GAD's y empresas municipales cuyos representantes mantenían una posición crítica o de oposición política al Gobierno de Correa, conforme se puede observar en el Anexo 8.

De los 12 exámenes especiales encontrados en la página de la CGE, 8 fueron dirigidas a empresas municipales pertenecientes al GAD Metropolitano del Municipio de Quito, y una directamente al GAD cuyo alcalde para ese entonces era Mauricio Rodas fuerte opositor al Gobierno, quien ganó la alcaldía con el partido político SUMA.

³⁵“El condenado Antonio Buñay expresa ‘arrepentimiento profundo’ en caso Cofiec y recibe el indulto de Correa”, *El Comercio*, 17 de mayo de 2017. <https://www.elcomercio.com/actualidad/rafaelcorrea-indulto-antoniobunay-ecuador-cofiec.html>

³⁶ Página oficial de la Contraloría General del Estado. Sección: Consultas Informes aprobados, Unidad de Control: DNA5- Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales. <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>

³⁷ Para el análisis respectivo, se tomaron los exámenes cuyas ordenes de trabajo se emitieron previo al 24 de mayo de 2017, día en el cual se generó la transición del Gobierno de Correa a Moreno, en el Ecuador.

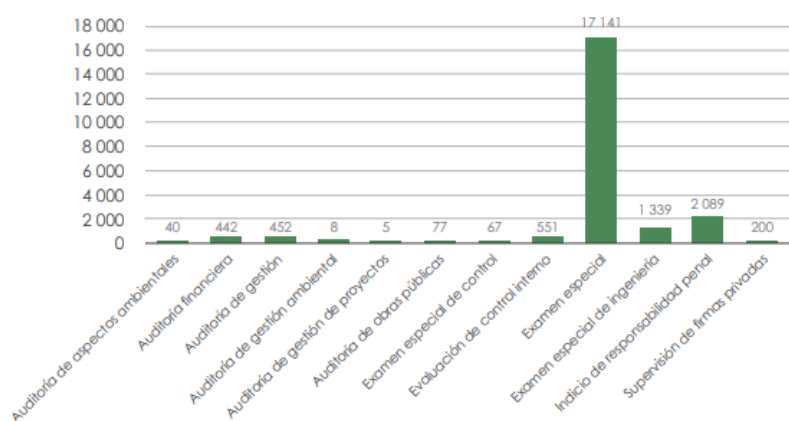
Además: 1 examen especial dirigido al Gobierno Provincial de Bolívar, cuyo Prefecto era Vinicio Coloma también miembro del Partido de Rodas; otro examen especial realizado al Municipio de Quevedo, cuyo representante era Jorge Domínguez miembro del Partido Avanza³⁸ tienda política que hasta el 2016 se mantuvo afín al Régimen; 1 examen especial realizado a Consorcio de Municipios Amazónicos y Galápagos, cuya autoridad responsable al frente, durante el periodo auditado, fue Carlos Ernesto Buitrón, Presidente del COMAGA y Alcalde de Sucumbíos, miembro de la oposición indígena con Pachakutik, 1 al Municipio de Cuenca cuyo alcalde para ese entonces era Marcelo Cabrera de Movimiento Igualdad, 1 al Municipio de Pillaro cuyo alcalde perteneció a una alianza entre SUMA y MPD, 1 al Municipio de Orellana, por Movimiento País.

Esto demuestra que existe una limitada autonomía de los órganos de Control, con respecto al Poder Ejecutivo, marcado por un “legalismo autoritario y controles horizontales debilitados por el hiper presidencialismo” (Fontaine, Medrano y Narváez 2020, 148), lo que impide un ejercicio objetivo de control, a través de la cooptación del poder de estos espacios y la posibilidad de ejercerlos a discreción, como forma de persecución o medición del rédito político.

En total, entre el año 2007 y 2016 se realizaron 442 auditorías financieras, sin embargo, más del 50% se desarrollaron tan solo en 2007 (CGE 2016); auditorías dirigidas a procesos de la administración anterior al Gobierno de Correa.

Figura 3.8. Informes aprobados según modalidad de auditoría, período: 2007 - 2016

Gráfico N° 4. Informes aprobados según la modalidad de la auditoría
Período: 01-01-2007 al 30-09-2016



Fuente: Contraloría General del Estado, Informe de Labores 2007 -2016, 11.

³⁸ El partido político AVANZA tenía como representante nacional a Ramiro Gonzáles, quien ocupó varios cargos gubernamentales: Ministro de Industrias y Productividad, Presidente del Instituto de Seguridad Social (IESS). En 2016 se separa del Gobierno por discrepancias políticas.

En general, durante el periodo de estudio se observa un control limitado en materia del uso de recursos financieros y en específico en cuestión de precios sobre bienes, servicios y obras contratadas; tal es así que recién en septiembre del 2016 se reglamenta a través de Resolución 73 del SERCOP el control en base a precios referenciales tomando como base valores sobre contrataciones previas realizadas y no solo sobre tres proformas comparativas, las cuales pueden ser alteradas o incluso definir precios en base a acuerdo entre proveedores; esto con el fin de incorporar control en cuestión de precios y “evitar el sobreprecio y uso ineficiente de los recursos públicos” (SERCOP 2017, 24).

3.6.4. Organización

Para hablar de déficit de controles democráticos reflejado en el instrumento de organización, quiere decir que se espera encontrar una limitada autonomía de las agencias de control con respecto al Ejecutivo.

En el Ecuador, con la llegada del Gobierno de Correa al poder y en el marco de la nueva Carta Magna de 2008, se conformaron los nuevos poderes del Estado alineados al ejecutivo. En 2008 se conformaría un nuevo Consejo Nacional Electoral, cuyos miembros fueron electos por la Asamblea Nacional y no por concurso como correspondía. Es así que, el poder legislativo, en su gran mayoría conformada por el movimiento PAIS (79 de 130 asambleístas), propuso los nombres de quienes resultaron electos Consejeros del CNE: Omar Simon³⁹, cuya esposa fuera sobrina de Gustavo Larrea, ministro de Gobierno en ese entonces; Fausto Camacho, ex asesor de Virgilio Hernández, asambleísta de PAIS; Manuela Cobacango, cercana a Pedro Cruz, asambleísta de País; Marcia Caicedo y Carlos Cortez⁴⁰

Una institución relevante creada a partir de la nueva CRE, fue el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, institución que representa el llamado quinto poder y cuya función se enmarca en la promoción de la participación y rendición de cuentas e implementación de mecanismos de “control social en los asuntos de interés público”⁴¹, así como contra posibles actos de corrupción. El CPCCS tiene dentro de sus competencias la designación de las autoridades de control: Procurador General del Estado, Defensor del Pueblo y Defensor Público, Fiscal General de la Nación, Contralor General, Consejeros del Consejo Nacional Electoral, y Tribunal Contencioso Electoral y Consejo de la Judicatura,

³⁹ Simon sería nombrado en 2014, Secretario de la Presidencia de la República.

⁴⁰ “La política marcó la hoja de ruta del Consejo...”, *El Comercio*, 14 de marzo de 2010, <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica-marco-hoja-ruta-del.html>

⁴¹ Constitución del Ecuador. 2008. Art. 207.

conforme se señala en el Artículo 208 de la CRE. Sin embargo, aunque compete al CPCCS la gran responsabilidad de la elección de representantes de las instancias de control horizontal, estas autoridades son elegidas de entre una terna enviada por el Ejecutivo, lo que atenta contra la autonomía del proceso.

El primer CPCCS fue designado en 2009, y recibió fuertes críticas por la supuesta cooptación de sus miembros por parte del Ejecutivo. El CPCCS integrado por 7 miembros, acorde a la Constitución debía ser electo por el Consejo Nacional Electoral de entre representantes ciudadanos y de organizaciones a través de concurso de méritos y oposición; sin embargo, fue electo inicialmente por la Asamblea con carácter de transitorio.

La selección del CPCCS transitorio fue realizada por la comisión de fiscalización; la calificación de carpetas fue fuertemente impugnada, lo que empañó la transparencia del proceso, ocasionando una segunda revisión de los puntajes, mismos que variarían notablemente con respecto a la primera calificación (Ortiz 2012, 101). A inicios del 2009, el CPCCS transitorio quedaría conformado de la siguiente manera: Julián Guamán, quien obtuvo el mayor puntaje y fue electo como su presidente, Mónica Banegas (vicepresidenta), Betsy Salazar, Carlos Vera Q., Oswaldo Ruiz, Pablo Cornejo, y Roxana Silva; posteriormente de todos(as) ellos(as), solo Banegas quedaría como miembro del Consejo de Participación definitivo.

Posteriormente el CPCCS primer pleno, finalmente fue electo por el CNE (conformado en 2008), cuyos integrantes fueron: Patricia Ordeñana, ex funcionaria del INFA en 2008 y asesora del Ministerio del Litoral cuando Ricardo Patiño (mano derecha de Correa) se encontraba dirigiendo ese Ministerio; Juana Miranda, representante de la Cooperativa de Todas, creada por Patiño en 2003; Mónica Banegas y Fernando Cedeño, la primera simpatizante de Correa y Cedeño cercano a Alianza País en 2008; David Rosero y Andrea Rivera vinculados a la FEUE y extinto MPD (grupo en ese momento afín al Gobierno); y Luis Pachala, ex candidato a la alcaldía de Guaranda por el Partido Sociedad Patriótica⁴² (Ortiz 2012, 114).

En 2011, la elección de los representantes de los órganos de control como son la Contraloría y la Fiscalía General del Estado no estaría ajena al poder ejecutivo. El CPCCS, a través de concurso de oposición y méritos, escogió como fiscal General del Estado a Galo Chiriboga, quien fuera parte activa del Gobierno de Rafael Correa, como ministro de Minas e

⁴² Ver anexo 5: Integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, periodo 2010- 2015

Hidrocarburos y Embajador de Ecuador en España, y fue abogado de Correa en un juicio personal del ex presidente contra Banco del Pichincha. Chiriboga sucedió a Washington Pesántez, quien fue electo como Fiscal por la Asamblea Constituyente, Pesántez también estuvo ligado con Correa, estudio junto a él en Lovaina y mantenían una estrecha amistad, según el mismo señalaba⁴³.

En la Contraloría en cambio, a la cabeza se encontraba Carlos Polit como Contralor General del Estado 2007 -2017, quien fungiría como Ministro de Bienestar Social durante el Gobierno de Gutiérrez, y fuera miembro de Sociedad Patriótica. Este último partido, según medios de comunicación, fue pieza clave en el apoyo al ejecutivo frente a la votación para el llamado a Consulta Popular liderada por Correa en 2007, Polit sería electo tres días antes de la votación en la Asamblea⁴⁴.

La forma de elección y los miembros que estarían al frente de las distintas instituciones mencionadas, muestran claramente una cooptación de las agencias de control, que necesariamente se traduciría en procesos parciales de control, restringiendo la posibilidad de un ejercicio de peso y contra peso del poder; constituyéndose finalmente un régimen presidencialista con posibilidad absoluta de injerencia sobre las agencias de control horizontal.

⁴³ “5 acusaciones cercan a un desafiante y polémico fiscal”, *El Universo*, 28 de marzo de 2010, <https://www.eluniverso.com/2010/03/28/1/1355/cuestionado-ensalzado-pesantez-encara-1er-juicio-politico-regimen.html>

⁴⁴ “Un amigo de Gutiérrez es el Contralor”, *El Universo*, 17 de febrero de 2007, <https://www.eluniverso.com/2007/02/17/0001/8/7CF30621A18D47AC83061299D1138F80.html>

Conclusiones

4.1. Conclusiones teóricas y metodológicas

El marco de diseño de política fue realmente útil en la medida que permitió analizar en un contexto determinado, de manera pragmática, la puesta en marcha de las ideas y los discursos del Gobierno sobre transparencia, y su materialización a través de instrumentos de política dentro de la contratación pública. Asumir cada instrumento como *test* empírico, permitió trazar una ruta clara que facilitó la búsqueda de evidencias, a través de la definición de observables empíricos esperados, evitando caer en equifinalidades.

Abordar la causalidad a partir de una ontología realista crítica permitió definir una investigación que no asuma como correlacional o universal la relación entre transparencia y fortalecimiento de controles democráticos, sino que cuestione dicha relación y asuma como condición necesaria a la transparencia, pero no suficiente para generar un resultado; entendiendo que existen entidades que son activadas a manera de sistema, gracias a detonantes pero que, solo en ciertas condiciones generan determinados resultados.

El método de reconstitución de procesos a través de su formulación empírica y comprobación bayesiana, permitió reducir los niveles de subjetividad en la investigación y dotar de profundidad al ser pertinente para la metodología de análisis de caso; pues el análisis de *process tracing* para comprobación de teoría, parte de un mecanismo causal teorizado con el fin de comprobar las hipótesis planteadas. Sin embargo, en el desarrollo de la presente investigación es importante reconocer que, durante la fase de planteamiento de empíricos observables, la propuesta fue revisada posterior a la revisión general del caso, con el fin de ser retroalimentada; asumiendo un acercamiento abductivo en la investigación.

En el transcurso de la investigación, se encontró dificultad en la definición de empíricos observables para la entidad C, entidad que aborda las interacciones políticas con los actores; debido a la compleja incorporación de instituciones informales dentro del análisis a través de los instrumentos de política; dificultando la formulación de observables empíricos, por cuanto estas instituciones actúan de manera poco visible. Sin embargo, asumir la investigación desde una ontología realista crítica en el marco de diseño de política, posibilitó el entendimiento de que no solo se requerían hechos concretos observados en la definición de instrumentos de política, sino que se podían detectar rasgos particularistas en la implementación de la misma, definidos en función de la teoría.

4.2. Conclusiones a partir del análisis del caso y la aplicación de *test* empíricos

Luego de los resultados de aplicación de *test* empíricos, siendo todos positivos gracias a las evidencias encontradas para cada uno de los instrumentos, se obtuvo un resultado de 99% de probabilidad de existencia del mecanismo causal propuesto para el caso de Ecuador, que plantea que, aunque el Gobierno definió objetivos de transparencia delineando una nueva política de contratación pública que responda a este objetivo, una coordinación jerárquica y la interacción política de los actores de manera particularista, causó como resultado el déficit de controles democráticos, en un contexto en el cual el nivel Ejecutivo y de manera concreta el Presidente ejercía el poder sobre otros poderes del Estado; esto debido a un desbalance en su representación legislativa así como reducidos procesos de participación ciudadana producto de una reestructuración institucional temprana (creación de nuevas instituciones, marcos normativos, y reciente incorporación de criterios de transparencia desde lo formal) que elevaron la confianza ciudadana por un lado, y por otro disminuyeron la necesidad del control social.

Aunque, a primera instancia, hablar de un 99% de probabilidad pareciera demasiado optimista, este resultado se respalda en la aplicación de pruebas empíricas a partir de la lógica bayesiana: 4 por cada entidad del mecanismo causal; a su vez, cada entidad planteó, a partir de los 4 instrumentos de política (nodalidad, autoridad, tesoro y organización) observables empíricos esperados, de modo que la suma de evidencias en estos instrumentos demuestra la existencia de la hipótesis planteada para cada entidad; de manera que, este 99% de probabilidad en la hipótesis general planteada, es resultado acumulado de los 20 *test* empíricos positivos, conforme se puede evidenciar en el Anexo 6.

Como resultado, posterior a la aplicación de los *test* se confirmó la hipótesis del mecanismo dentro del caso, que sugiere que “cuando el gobierno asume la transparencia como objetivo de política (D), formula una nueva política de contratación pública (A) que, basado en una coordinación institucional jerárquica (B) y un estilo de implementación particularista (C), produce como resultado un déficit de los controles democráticos (R)”.

El marco de diseño de política permitió analizar un proceso a partir del cual el Gobierno de Rafael Correa, que inicia con la reestructuración de instituciones del Estado en el marco de una nueva Constitución, asume de manera consciente el objetivo de transparencia dentro de la política de contratación pública, una política nueva, pues la contratación pública hasta ese momento se había desarrollado de manera procedimental a través de cada institución pública bajo un paraguas normativo amplio y sin un sistema de contratación articulado. De manera

que, durante la etapa de formulación de la política de contratación pública, se asume al objetivo de transparencia a partir de criterios de planificación, publicación y acceso a la información de manera pública para lo cual se constituyeron herramientas como la plataforma de compras públicas.

Sin embargo, a pesar de que la política de contratación pública se delineó de manera instrumental a través de la emisión de una nueva Ley, un Reglamento de Contratación, una agencia responsable del control, herramientas que permiten la difusión de la información y la publicación de la contratación pública, la planificación presupuestaria alineada a objetivos de la Planificación Nacional e institucional con el fin de transparentar los procesos de contratación; la implementación de la política al realizarse en base a un modelo jerárquico, se asentó en una institucionalidad cooptada en relación a lo político, lo cual sin duda limitó el rol de control, monitoreo y seguimiento de los procesos de contratación pública, asumido por el SERCOP y concentró su qué hacer en la emisión de normativa, que aunque aportó a la definición de normas claras, no necesariamente limitó las distorsiones generadas por relaciones particularistas en la etapa de implementación.

Durante el análisis de la entidad C, los procesos internos de contratación, aunque no mostraban directamente ilegalidades, si tomaban caminos alternativos a las normas generales como por ejemplo la generalización de contratación a través de régimen especial, que coloca a los procesos en niveles de opacidad y permite manejar a discrecionalidad las formas de selección de oferentes; maquillando la transparencia en la formalidad de publicación de información pública, aunque esta se realizará de manera incompleta y poco precisa, limitando el destape de información sobre contratistas incumplidos, y alterando reglas del juego durante el ejercicio de implementación.

Esto, sumado a la pérdida de la capacidad sobre el control ex ante en la contratación pública en órganos como la Contraloría General del Estado, y la incapacidad de sanción por parte del SERCOP frente a incumplimientos en los procesos de contratación, en un contexto en el cual el Gobierno tenía el control del órgano legislativo, generó como resultado el déficit de controles democráticos, con organismos de control cooptados por el poder político, cuya lupa en el caso de GADs por ejemplo, se puso en los no alineados al Gobierno Central.

Como una de las conclusiones generales se puede plantear que el diseño de la política de transparencia puso énfasis en la etapa de formulación, sin embargo, no generó cambios en las relaciones informales entre los privados, ni reguló o monitoreo, así como tampoco articuló

acciones que promovieran la transparencia en los privados (proveedores del Estado), en un contexto en el cual la debilidad de instituciones estatales jugó un rol importante en el resultado planteado a nivel de déficit de controles democráticos, pues la reestructuración de organismos de control bajo criterios políticos permitió su cooptación.

4.3. Conclusiones sobre aporte a la investigación y agendas futuras

Este trabajo de investigación aporta en la incorporación de la teoría del particularismo en el análisis institucionalista de marco de diseño de política guiada en los instrumentos de políticas. El método de reconstitución de procesos fue de gran aporte para el análisis, pues si bien fue una propuesta arriesgada tratar de observar en instrumentos de política una interacción informal que generalmente se alimenta del secretismo y la falta de transparencia, se pudieron detectar rastros en el modo de implementación de la política, que dan cuenta de la existencia de una interacción particularista desde el Estado en la política de contratación pública. Análisis que resulta oportuno en un momento actual, en el cual en Ecuador las denuncias sobre irregularidades dentro de la contratación pública han incrementado notablemente.

De este trabajo surgieron en el camino preguntas sobre ¿cómo mejorar las políticas de transparencia en la contratación pública en base al fortalecimiento democráticos de manera integral? o ¿qué tipo de implementación ha generado resultados positivos a partir en el fortalecimiento de controles democráticos y en qué casos? en una política tan completa y cuya gran existencia de recursos económicos de por medio, esta propensa a ejercicios poco transparentes e incluso corruptos en institucionalidades inestables como las Latinoamericanas. Así también, es importante reconocer como tema pendiente, la necesidad de abordar el *accountability* electoral como forma de abonar al control de la corrupción en la administración pública; preguntas que sin duda quedarán como retos para agendas de investigación futuras.

La presente investigación demuestra para el caso de Ecuador periodo 2008 – 2017, la existencia del mecanismo causal propuesto; de manera que, sin duda otra cuestión pendiente, es la posibilidad de extrapolar el análisis del mecanismo causal propuesto, a casos similares a partir del ejercicio comparativo, con el fin de comprobar el mecanismo como teoría de rango medio.

Finalmente, como conclusiones generales se puede señalar que, generar análisis correlacionales dentro de procesos tan complejos e interactivos como son las políticas públicas, es poco viable ya que el resultado no responde únicamente como producto

inmediato de un momento inicial de la formulación de la política, sino que su proceso de implementación se encuentra entrecruzado por marcos institucionales formales e informales con interacciones políticas y con instituciones débiles poco efectivas al momento de generar cambios que ameritan fortalezas en cuanto a los mecanismos de control. La transparencia seguirá planteándose como profundamente necesaria para el fortalecimiento de controles democráticos, pero de la mano de reformas de carácter estructural que permitan dar saltos cualitativos en la configuración del Estado y sus instituciones.

Referencias

- Adcock, Robert y David Collier. 2001. "Measurement validity: A shared standard for qualitative and quantitative research". *The American Political Science Review* 95 (3): 529-546. <https://www.jstor.org/stable/3118231>.
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando. 2014. "Las dimensiones y los niveles de la gobernanza". *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública* 1 (1): 11-36. https://doi.org/10.5209/rev_CGAP.2014.v1.n1.45156.
- Beach, Dereck y Rasmus Pedersen. 2016. "Understanding Causation in Case-Based Methods". En *Causal case study methods: Foundations and guidelines for comparing, matching and tracing*, 14-61. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- 2013. *Process-Tracing Methods: Foundations and guidelines*. Estados Unidos: The University of Michigan Press.
- Bennett, Andrew. 2015. "Appendix: Disciplining our conjectures: systematizing process tracing with Bayesian analysis". En *Process tracing: from metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Checkel Jeffrey, 276-298. Cambridge: Cambridge University Press.
- 2008. "Process Tracing: A Bayesian Perspective". En *The Oxford Handbook of Political Methodology*, editado por Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady y David Collier, 702-721. New York: Oxford University Press.
- Bennett, Andrew y Jeffrey Checkel. 2015. "Process tracing: From philosophical roots to best practices". En *Process tracing: From metaphor to analytic tool*, editado por Andrew Bennett y Jeffrey Checkel, 3-38. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhaskar, Roy. 1998. General Introduction. En *Critical realism: Essential Readings*, editado por Archer, Margaret, Andrew Collier, Tony Lawson, Alan Norrie y Roy Bhaskar, ix-xxiv. London: British Library Cataloguing in Publication Data.
- Bobadilla Galindo, Ángel Bruno, María Luisa Carillo Alzamora y Renzo Kenneth Zárate Miranda. 2018. "El impacto de la corrupción como barrera burocrática en la contratación pública Aplicadas". Tesis de maestría en Derecho de la empresa, Universidad Peruana de Ciencias. <http://hdl.handle.net/10757/624015>.
- Brady, Henry, David Collier y Jason Seawright. 2010. "Refocusing the Discussion of Methodology". En *Rethinking Social inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*, editado por Brady, Henry y David Collier, 3-20. Lanham, Boulder, New York, Toronto, Plymouth, UK: Rowman & Littlefield.
- Buijze, Anoeska. 2013. "The six faces of transparency" *Utrecht Law Review* 9 (3): 3-25. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2294350.
- Casas Zamora, Kevin y Miguel Carter. 2017. *Más allá de los escándalos: El cambiante contexto de la corrupción en América Latina*. Traducido por Guillermo Miranda. Washington, DC: The dialogue: Leadership for the Americas.
- Duque Daza, Javier. 2013. "Accountability y gestión pública. El papel del control y la rendición de cuentas en la gestión de lo público". *Revista Ciencias Estratégicas* 22 (30): 225-242. <https://www.redalyc.org/pdf/1513/151331487003.pdf>.
- Eslava, Adolfo. 2010. "Capítulo 3: Análisis neoinstitucional de políticas públicas". En *Enfoques para el análisis de políticas públicas*, editado por André Noël Roth, 97-123. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

- Fontaine, Guillaume. 2020. "Process tracing for comparative policy analysis: A realist approach". 277 – 295. doi: 10.4337/9781788111195.00024 ER -.
- 2018a. "A realist approach to policy design". Documento de trabajo, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO - Ecuador.
- 2018b. "Aligning ontology and methodology in policy design". Documento de trabajo, International Joint Workshops on Public Policy, University of Pittsburgh (USA).
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano e Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability: Policy design in Latin American oil exporting countries*. Quito: Palgrave: MacMillan.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Bayron Paz. 2017. "Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case". *The Extractive Industries and Society* 5 (1): 190-200. doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005.
- Fontaine, Guillaume, Iván Narváez y Jose Luis Fuentes. 2019. "Policy mixes against oil dependence: Resource nationalism, layering and contradictions in Ecuador's energy transition". *Energy Research & Social Science* 47: 56-68. doi:10.1016/j.erss.2018.08.013.
- Fontaine, Guillaume y Adrián Gurza-Lavalle. 2019. "Controles democráticos y cambio institucional: Presentación del dossier". *Íconos* XXIII (65): 7-28. doi: 10.17141/iconos.65.2019.4041.
- Fox, Jonathan y Libby Haight. 2007. "Las reformas a favor de la transparencia: Teoría y práctica". *Derecho a saber. Balance y perspectivas cívicas*: 9-64. https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4680/Reformas_transparencia_teor%C3%ADa_practica.pdf?sequence=1.
- García Ramírez, Sergio. 2006. "El debido proceso: Concepto general y regulación en la convención americana sobre derechos humanos". *Boletín Mexicano de derecho comparado* XXXIX (117), septiembre – diciembre: 637-670. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2006.117.3892>.
- George, Alexander y Andrew Bennett. 2005. "Chapter 1: Case studies and theory development". En *Case studies and theory development in the social sciences*, editado por Sean M. Lynn-Jones y Steven E. Miller, 18-43. London: The MIT Press.
- Goertz, Gary y James Mahoney. 2012. "Within-case analysis". En *A tale of two cultures: Qualitative and quantitative research in the social sciences*, 87-99. United Kingdom: Princeton University Press.
- González, Jorge Luis. 2016. "Régimen jurídico del nuevo sistema de contratación pública ecuatoriano en el contexto internacinal". Tesis doctoral, Universidad Andina Simón Bolívar. <https://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/5301/1/TD078-DDE-Gonzalez-La%20contratacion.pdf>
- Hall, Peter. 1993. "Policy paradigms, social learning, and the State: The case of economic policymaking in Britain". *Comparative Politics* 25 (3), abril: 275-296. <https://doi.org/10.2307/422246>.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies* XLIV: 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hans A., de Bruijn y Hans A.M. Hufen. 1998. "The traditional approach to policy instruments". En *Public policy instruments: Evaluating the tools of public*

- administration*, 11-32, editado por Guy Peters y Frans van Nispen. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: New Horizons in public policy series.
- Helmke, Gretchen y Steven Levitsky. 2004. "Informal institutions and comparative politics: A research agenda". *Perspectives on politics* 2 (4), diciembre: 725-740. <http://www.jstor.org/stable/3688540>.
- Herrera Montenegro, Luis Carlos. 2007. "Mecanismos de control horizontal en Panamá: 1994-2004". Tesis de maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/handle/10469/1994>
- Hood, Christopher. 1983. *The tools of government*. London: The Macmillan Press LTD.
- Howlett, Michael. 2011. *Designing public policies: Principles and instruments*. London: Rowledge.
- Jackson, Patrick. 2016. *The conduct of inquiry in international relations: Philosophy of science and its implications for the study of world politics*. Londres y Nueva York: Routledge.
- Kaufmann, Daniel. 2000. "Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica". *Revista Perspectivas* 3 (2): 367-387. https://www.dii.uchile.cl/~revista/ArticulosVol3-N2/06-Kaufmann_s_parr.pdf.
- Kellstedt, Paul M. y Guy Whitten. 2013. "The art of theory building". En *The fundamentals of political science research*, 24-50. Estados Unidos de America: Cambridge University.
- Koivisto, Ida. 2016. "The anatomy of transparency: The concept and its multifarious implications". Documento de trabajo, European University Institute: Max Weber Programme, 1-22. <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/41166>.
- Kooiman, Jan. 2003. "Governing as governance". Conferencia Internacional *Gobernanza, democracia y bienestar social*. Barcelona, 2003. https://www.u-cursos.cl/inap/2013/2/ADP301/2/material_docente/bajar?id_material=799283.
- Linder, Stephen y Guy Peters. 1993. "Instrumentos de gobierno: Percepciones y contextos". *Gestión y política pública* II (1): 5-34. http://repositorio-digital.cide.edu/bitstream/handle/11651/2759/LSH_Vol.II_No.I_1ersem.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Lowndes, Vivien. 2010. "The institutional approach". En *Theory and methods in political science*, editado por David Marsh y Gerry Stoker, 60-79. New York: Palgrave Macmillan.
- Martínez Herrera, Daneyi y Edison Gonzales Salguero. 2014. "El principio de transparencia en la Contratación estatal". Tesis de maestría, Universidad Militar Nueva Granada. <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/12282/PRINCIPIO%20DE%20TRANSPARENCIA%20EN%20LA%20CONTRATACION%20ESTATAL.pdf;jsessionid=C6A81B7D077B8C07D7D16AEEA96354E3?sequence=1>
- Náser, Alejandra y Álvaro Ramírez. 2017. "Del Gobierno electrónico al gobierno abierto: El tránsito hacia sociedad más inclusiva e igualitaria". En *Plan de gobierno abierto: Una hoja de ruta para los Gobiernos de la región*, 9-13. Santiago: CEPAL.
- Navarrete Ulloa, Carlos. 2016. "Institucionalismo informal: Tras las huellas de un discurso institucionalista informal". *Perfiles Latinoamericanos* 24 (47): 283-306. doi: 10.18504/pl2447-003-2016

- North, Douglass C. 1994. "Institutional change: A framework of analysis". *Economic History*: 1-23. <https://ssrn.com/abstract=6041>.
- O'Donnell, Guillermo. 1997. "Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías". *Nueva Sociedad* 152: 143-167. https://static.nuso.org/media/articles/downloads/2645_1.pdf.
- 1996. "Otra institucionalización". *Política y Gobierno* III (2): 219-244. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8292277>.
- OEA (Organización de Estados Americanos). 2016. "Twenty-seventh meeting of the Committee of experts". *Follow-up mechanism for the implementation of the Inter-American Convention Against Corruption*. Washington, D.C. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_inf_ecu_eng.pdf.
- Ortiz, Christian Andrés. 2012. "La sociedad civil ecuatoriana en el laberinto de la revolución ciudadana discursos y percepciones en torno a la interrelación estado – sociedad civil, en el contexto de la construcción de escenarios participativos, en el proyecto político de Rafael Correa". Tesis doctoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador. <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/xmlui/bitstream/handle/10469/5702/TFLACSO-2012CAOL.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Ostrom, Elinor. 2009. "Beyond markets and states: Polycentric governance of complex economic". *Prize Lecture, diciembre*: 408-444. <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.100.3.641>.
- Oszlak, Oscar. 2006. "Burocracia estatal: Política y políticas públicas". *POSTData, Revista de Reflexión y análisis político* 11: 11-56. <https://www.redalyc.org/pdf/522/52235599001.pdf>.
- Pásara, Luis. 2014. Resumen Ejecutivo del *Informe a la Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*, 1-12. Ecuador: Fundación para el Debido Proceso.
- Peruzzotti, Enrique y Catalina Smulovitz. 2002. *Controlando la Política; ciudadanos y medios en las democracias latinoamericanas. Accountability social: La otra cara del control*. Buenos Aires: Grupo Editorial Temas.
- Peters, Guy. 2016. "Institutionalism and Public Policy". En *Contemporary approaches to public policy: controversies and perspectives*, editado por B. Guy Peters y Philippe Zittoun, 57-72. London: Palgrave Macmillan.
- 2018. "The challenge of policy coordination". *Policy design and practice* 1 (1): 1-11. doi: 10.1080/25741292.2018.1437946.
- Pierre, Jon y B. Guy Peters. 2000. *Governance, politics and the state*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pisarello, Gerardo. 2012. "La constitución alternativa y las señales del sur". En *Historia y crítica del constitucionalismo antidemocrático*, 189-205. Quito, Ecuador: Corte Constitucional para el periodo de transición y Centro de Estudios y difusión del Derecho Constitucional.
- Movimiento Alianza País. 2006. *Plan de gobierno del movimiento PAIS 2007-2011*. Movimiento Alianza País.
- Ragin, Charles. 2008. "Set-theoretic versus correlational connections". En *Redisigning social inquiry: Fuzzy sets and beyond*, 11-68. United States of America: University of Chicago Press.

- Relly, Jeannine y Meghna Sabharwal. 2009. "Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study". *Government information Quarterly*: 148-157.
- Ringeling, Arthur y Frans K.M. van Nispen. 1998. "On instruments and instrumentality: a critical assessment". En *Public policy instruments: Evaluating the tools of public administration*, 204-217, editado por Guy Peters y Frans van Nispen. Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA: New Horizons in public policy series.
- Schedler, Andreas. 2008. *¿Qué es la rendición de cuentas?* México: Instituto Federal de acceso a la información pública (IFAI).
- Schneider, Carsten Q, e Ingo Rohlfing. 2013. "Combining QCA and process tracing in set-theoretic multi-method research". *Sociological methods & Research*: 559-597.
- SENPLADES (Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo). 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: Planificación para la Revolución Ciudadana*. Quito: SENPLADES.
- DSteinberg, Paul. 2007. "Causal Assessment in Small-N Policy Studies". *The Policy studies journal* 35 (2): 181-204. doi: 10.1111/j.1541-0072.2007.00215.x.
- Van Evera, Stephen. 1997. *Guía para estudiantes de ciencia política: Métodos y recursos*. Traducido por José Ángel Álvarez. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Villoria, Manuel. 2002. "Control democrático y transparencia en la evaluación de políticas públicas". *VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, 8-11 Oct. 2002*. Lisboa: 1-23.
- Vincent, Mabillard y Raphael Zumofen. 2015. "The uncertain relationship between transparency and accountability revisited through four Swiss cases". *2015 Lien Conference on Good Governance: Global Issues, Local Context*. Singapore: Panel 2A - Anti-corruption, accountability, and good governance, 1-22.
- Zamora Aviles, Edgar Alberto. 2017. "Contribuciones contemporáneas de metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas: Process tracing y qualitative comparative analysis". *Revista sociología e Política* 26 (67): 21-37. doi: 10.1590/1678987318266702.

Anexos

Anexo 1: Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico

E-GOVERNMENT INDEX (UN)	2003	2004	2005	2008	2010	2012	2014	2016	2018	PROM. PERIODO
Argentina: Gobierno de Cristina Fernandez (2011 - 2015)					0,547	0,624	0,631			0,6004
Bolivia: Evo Morales (2009 - 2014 / 2014 - 2019)					0,428	0,466	0,456	0,482	0,531	0,4726
Colombia: Álvaro Uribe (2006 -2010)			0,522	0,532	0,613					0,5554
Chile: Ricardo Lagos (2000 - 2006)	0,671	0,684	0,696							0,6836
Ecuador: Rafael Correa (2007 – 2009, 2009 – 2013, y 2013 – 2017)				0,484	0,432	0,487	0,505	0,563		0,4942
Paraguay: Nicanor Duarte Frutos (2003 - 2008)	0,413	0,341	0,362							0,3721
Perú: Ollanta Humala (2011 - 2016)					0,492	0,523	0,544			0,5196
Uruguay: José Mujica (2010 - 2015)					0,585	0,632	0,742			0,6528

Elaborado por la autora en base a información del *E - Government Index* 2008 – 2018, de Naciones Unidas <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data-Center>.

Anexo 2: Índice de percepción de corrupción (IPC)

IPC	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PROM. PERIODO
Argentina: Gobierno de												26	34	34	34	32				32

Cristina Fernandez (2011 - 2015)																					
Bolivia: Evo Morales (2009 - 2014 / 2014 - 2019)										27	28	28	34	34	35	34	33	33	29	32	
Colombia: Álvaro Uribe (2006 - 2010)																				36	
Chile: Ricardo Lagos (2000 - 2006)	74	75	75	74	70	73	73													73	
Ecuador: Rafael Correa (2007 - 2009, 2009 - 2013, y 2013 - 2017)																					
										21	20	22	25	27	32	35	33	32	31	32	28
Paraguay: Nicanor Duarte Frutos (2003 - 2008)																					
				16	10	21	26	24	20												20

Perú: Ollanta Humala (2011 - 2016)												34	38	38	38	36	35		37
Uruguay: José Mujica (2010 - 2015)										69	70	72	73	73	74				72

Elaborado por la autora en base a datos del Índice de percepción de corrupción, 2000 al 2018, Transparencia Internacional. Página: <https://datosmacro.expansion.com/estado/indice-percepcion-corrupcion?>

Anexo 3: Indicador de Rule of Law

IPC (INDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN)	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PRO M. PERIODO
Argentina: Gobierno de Cristina Fernandez (2011 - 2015)											33	31	30	19					28
Bolivia: Evo Morales (2009 - 2014 / 2014 - 2019)									14	15	17	16	15	13	11	10	10	10	13
Colombia: Álvaro Uribe (2006 - 2010)						39	41	42	43										41
Chile: Ricardo Lagos	88	88	87	89	89														88

(2000 - 2006)																			
Ecuador: Rafael Correa (2007 – 2009, 2009 – 2013, y 2013 – 2017)							14	11	9	11	11	13	17	12	14	25			14
Paraguay: Nicanor Duarte Frutos (2003 - 2008)			17	17	18	17	16												17
Perú: Ollanta Humala (2011 - 2016)											32	35	35	34	38				35
Uruguay: José Mujica (2010 - 2015)										71	70	68	67	76					70

Elaborado por la autora en base a información del Banco Mundial. Base de datos de indicadores mundiales de buen gobierno.

Nota: Los datos refieren al rango percentil ubicado de 0 al 100, en donde 0 muestra total desconfianza en las instituciones y 100 alta confianza.

Anexo 4: Indicador de *Voice and Accountability*

VOICE AND ACCOUNTABILIT Y	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	PRO M. PERI ODO
Argentina: Gobierno de Cristina Fernandez (2011 - 2015)											58	57	57	59					58
Bolivia: Evo Morales (2009 - 2014 / 2014 - 2019)									49	47	46	46	46	48	47	45	45	44	46

Colombia: Álvaro Uribe (2006 -2010)							41	42	43	43									42
Chile: Ricardo Lagos (2000 - 2006)	74	80	82	89	89														83
Ecuador: Rafael Correa (2007 – 2009, 2009 – 2013, y 2013 – 2017)								43	40	39	39	37	38	40	40	39	38		40
Paraguay: Nicanor Duarte Frutos (2003 - 2008)			38	34	36	38	43												38
Perú: Ollanta Humala (2011 - 2016)												54	54	52	55	55			54
Uruguay: José Mujica (2010 - 2015)											87	85	82	84	83				84

Elaborado por la autora en base a la información de indicadores mundiales de buen gobierno del Banco Mundial.

Nota: Los datos refieren al rango percentil ubicado de 0 al 100, en donde 0 muestra total desconfianza en las instituciones y 100 alta confianza.

Anexo 5: Tabla de Verdad

País/ Período de Gobierno (temporalidad)	D: TRANSPARENCIA				R: Déficit Controles Democráticos		
	At1 Normativa sobre transparencia	At2 E-Government Development Index	At3 Índice de percepción sobre corrupción	Promedio Detonante	At1 y At2 Rule of Law (percentile)	At3 Voice and accountability (percentile)	Promedio Resultado
Argentina: Gobierno de Cristina Fernandez (2011 - 2015)	0	1	1	0,67	0	0	0
Bolivia: Evo Morales (2009 - 2014 / 2014 - 2019)	1	1	1	1,00	0	0	0
Colombia: Álvaro Uribe (2006 - 2010)	0	1	0	0,33	1	1	1
Chile: Ricardo Lagos (2000 - 2006)	0	1	0	0,33	1	1	1

Ecuador: Rafael Correa (2007 – 2009, 2009 – 2013, y 2013 – 2017)	1	1	1	1,00	0	0	0
Paraguay: Nicanor Duarte Frutos (2003 – 2008)	0	0	1	0,33	0	0	0
Perú: Ollanta Humala (2011 – 2016)	1	1	1	1,00	1	1	1
Uruguay: José Mujica (2010 – 2015)	1	1	1	1,00	0	0	0

Elaborado por la autora.

Nota: Promedios mayores a 0,5 son tomados dentro del criterio de pertenencia.

Anexo 6: Aplicación de pruebas empíricas

Formalización bayesiana, aplicación de pruebas empíricas a mecanismo causal										
Política de Contratación Pública										
Pruebas empíricas	Resultados	$p(h)$	$p(-h)$	$p(e h)$	$p(-e h)$	$p(e -h)$	$-e -h$	$p(h e)$	$p(h -e)$	$C1=p(h e)-p(h)$
PD1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PD2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PD3	+	0,90	0,10	0,9	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PD4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02
PA1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PA2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PA3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PA4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02
PB1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
PB2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
PB3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
PB4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02
Pc1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
Pc2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15

Pc3	+	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
Pc4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02
Po1	+	0,50	0,50	0,90	0,10	0,30	0,70	0,75	0,13	0,25
Po2	+	0,75	0,25	0,90	0,10	0,30	0,70	0,90	0,30	0,15
Po3	+/	0,90	0,10	0,90	0,10	0,30	0,70	0,96	0,56	0,06
Po4	+	0,96	0,04	0,90	0,10	0,30	0,70	0,99	0,79	0,02

Fuente: Fontaine, Medrano y Narváez (2020). Adaptado a la política de Contratación Pública

Anexo 7: Integrantes del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, periodo 2010- 2015

Integrantes del Consejo definitivo de Participación y Control Social²⁸⁸

<p>1 Patricia Ordeñana, con una nota de 90,5/100. Fue asesora del Ministerio del Litoral en 2007 y directora del INFA en Guayas hasta 2008, es decir en el gobierno de Correa Gobierno. Su postulación recibió una impugnación, pero el CNE la desechó, por considerarla improcedente. MPD era entonces aliado de PAIS.</p>
<p>2 David Rosero fue el candidato más impugnado, pues fue acusado de adulterar varios certificados de su hoja de vida. En su caso, el Consejo Electoral también rechazó las objeciones. Rosero ha sido miembro activo del MPD, ex vicepresidente de la FEUE y directivo del Frente Popular, organización con la que realizó campaña en la provincia de Imbabura por el Sí para la consulta popular de 2008.</p>
<p>3 Juana Luisa Miranda también obtuvo 90,5; su postulación la auspicia la Cooperativa de Todas, especializada en microcréditos. Esa cooperativa fue creada en 2003 por el actual canceller, Ricardo Patiño. El ciudadano Víctor Gutiérrez objetó su candidatura por estar vinculada con Julio Suple Wiche, veedor del concurso. El CNE no encontró sustento a esa impugnación y la rechazó.</p>
<p>4 Luis Pachala, es el único representante del sector indígena. En 2009 fue candidato a alcalde de Guaranda por el opositor Partido Sociedad Patriótica, liderado por el ex presidente Lucio Gutiérrez. Fue parte del grupo de 57 diputados destituidos por el Tribunal Supremo Electoral, por no aprobar la consulta popular para el plebiscito sobre la instalación de la Constituyente.</p>
<p>5 Mónica Banegas, es la tercera mujer con más alta puntuación. Ella fue vicepresidenta del CPC transitorio y consultora del Ministerio de Justicia, con el que firmó un contrato por \$30 mil, en 2008. Su postulación fue impugnada por Pablo Chambers, miembro de la veeduría de los contratos de Fabricio Correa, pero el CNE la consideró improcedente, debido a que la Ley no impide que los miembros del Consejo transitorio vuelvan a postularse.</p>
<p>6 Fernando Enrique Cedeño. Su candidatura la objetó Flavio Bermúdez, porque habría estado en prisión 5 meses, por un asesinato que habría cometido en 1982. Fue tesorero único de la campaña de AP en el referendo de 2008 y subdirector del Consejo Directivo del IESS, cargo del que fue removido. También fue secretario general del Ministerio de Economía, cuando Ricardo Patiño, era su titular.</p>
<p>7 Andrea Rivera Villavicencio, A ella también se la identifica como una activa militante del Movimiento Popular Democrático (MPD), en la provincia del Azuay. Ocupó además la presidencia de la FEUE, también en esa provincia.</p>

Fuente: Diario Hoy, 13 de marzo 2010. Tomado de Ortiz (2012), 114.

Anexo 8: Conclusiones exámenes Contraloría General del Estado

Conclusiones exámenes Contraloría General del Estado procesos de contratación seleccionados aleatoriamente				
Periodo 2010 – 2017				
Tipo y No. de Examen	Motivo	Entidad examinada	Periodo	Principales conclusiones
Informe General DA4-0019-2012	Informe General a los procesos de: programación, precontractual y contractual para la adquisición de medicamentos para el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFA), Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional (ISSPOL) y Ministerio de Salud Pública (MSP) realizados por el Instituto Nacional de Compras Públicas (INCOP) a través de Subasta Inversa Corporativa, por los años 2010 y 2011 y de los convenios marco y la contratación de los servicios de logística y soporte para los procesos de: Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos con la empresa SALUMED, contrato SIE-INCOP-0007-2011 hasta el 31 de marzo de 2012	INCOP	1 de enero 2010 – 31 de marzo 2012	<p>- Falta de trato justo en los criterios aplicados por parte de la Comisión Técnica provocó sobrepuestos en los medicamentos adquiridos, en comparación a otras adquisiciones anteriores del mismo tipo.</p> <p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <p>- Estructura de pliegos limitó la participación de proveedores</p> <p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <p>- Según examen de Contraloría no se sancionó a empresas que no presentaron de manera correspondiente sus ofertas dentro del proceso de puja en la Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos (CGE, 2017, 9).</p>
DADeIS-0003-2017	“Examen especial a los procesos precontractuales, contractuales y ejecución de contratos para la adquisición de bienes y servicios suscritos para la ejecución de los proyectos de inversión: proyecto teleeducación modelo experimental de finalización de educación general básica y bachillerato para jóvenes y adultos con rezago escolar y Teleeducación, su recepción, distribución y utilización, en el Ministerio de Educación”	Ministerio de Educación	1 de enero de 2010 – 31 de diciembre de 2015	<p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <p>- Los "términos de referencia y pliegos aprobados con información incompleta e inadecuada".</p> <p>- Uno de los contratos relacionados para la "adquisición de equipos de televisión para la conformación del control master, estudio de televisión y sistema de archivos para el Proyecto de Teleeducación" en los pliegos no se contemplaron las especificaciones técnicas, ni los rubros para el primer producto referente a "adecuaciones físicas", existiendo información incompleta y poco clara y, a decir de Contraloría, esto afectó "el trato justo e igualitario aplicable a los oferentes" (p.14).</p>

DADeIS-0085-2015	"Examen especial a los procesos precontractual, contractual y ejecución de los contratos para la adquisición de bienes y servicios, su recepción, uso y consumo, en el Ministerio de Cultura y Patrimonio"	Ministerio de cultura y patrimonio.	1 de enero de 2011 – 31 de marzo de 2015	<p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vía subasta inversa electrónica, fue declarado desierto el proceso de contratación por incumplimiento en fechas de finalización de la calificación por parte de la entidad contratante. Este proceso conforme señala la Ley debía pasar a contratarse vía Licitación, sin embargo, de manera injustificada pasó a contratarse vía régimen especial, invitando a un solo oferente. <p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <ul style="list-style-type: none"> - El examen especial detectó que no existió una verificación en la recepción de bienes instalados con respecto a la contratación sobre equipos de climatización en el Archivo Histórico del Guayas (Min de Cultura y Patrimonio), firmándose acta entrega recepción sin observaciones, a pesar de que los equipos instalados no correspondían en cantidad, precio ni especificaciones técnicas conforme a lo contratado.
Examen especial DNA5-0054-2018	Examen Especial a los gastos y los procesos precontractual, contractual, ejecución, liquidación de los contratos suscritos para la difusión, información y publicidad, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 31 de diciembre de 2017	Consortio de Gobiernos Autónomos Provinciales del Ecuador CONGOPE	1 de enero de 2012 – 31 de diciembre de 2017	<p>Limitada publicación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - El proceso no presenta información que transparente el proceso. <p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se canceló al contratista por producto no implementado ni en funcionamiento, la cantidad de 6 720,00 de dólares.
DAAC-0049-2017	Informe General de la Contraloría, sobre los procesos "precontractual, contractual a la provisión de medicamentos de uso y consumo humano para la red pública integral de salud (RPIS)..."	Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS)	Abril de 2012 – junio de 2016	<p>Limitada publicación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se observa dentro del portal que el reporte de "resumen de puja" y "resumen de negociación" contempla que la información de fechas y valores por proveedor no es "lo suficientemente clara y didáctica para el usuario final"
DNA5-0072-2019	Examen especial a los 'procesos de contratación, ejecución y fiscalización de varios proyectos', del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Santiago de Pillaro; por el período comprendido	Municipio de Pillaro	Noviembre 2012 – marzo 2018	

	entre el 1 de noviembre de 2012 y el 31 de marzo de 2018			
DNA5-0040-2018	Examen Especial a los 'procesos de contratación, ejecución y fiscalización del Proyecto para la Construcción del Sistema Integral del Alcantarillado Sanitario, para la ciudad de Puerto Francisco de Orellana', a cargo , por el período comprendido entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2017	Municipio de Francisco de Orellana	Enero 2013 – diciembre 2017	<p>Limitada publicación de información:</p> <p>- No se publicaron toda la información correspondiente a la fase de “ejecución” del proceso de contratación y fiscalización para la construcción del sistema integral de alcantarillado, incumpliendo con el criterio de transparencia y difusión de la información considerada relevante.</p>
Examen especial DNA5-0005-2017	“Examen especial al proceso de contratación, ejecución y fiscalización del proyecto de construcción de la primera línea del Metro de Quito Fase 2, construcción de obras civiles, provisión y montaje del sistema de equipamiento e instalación; y, al contrato de consultoría CCPC-EPMMQ-2013-0049 suscrito con el consorcio GMQ para la gerencia del citado proyecto, a cargo de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito”	Municipio de Quito	Febrero 2013 - 26 de diciembre de 2016	<p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <p>- Dentro del contrato de consultoría para la gerencia del Proyecto de primera fase, se encontraron cambios en las condiciones inicialmente planteadas en comparación con las establecidas en la fase de negociación, en donde se incluyó el criterio de factibilidad, lo cual ocasionó que se firmará un contrato complementario por más de 4 millones de dólares.</p>
Examen especial DNA5-0010-2019	Examen Especial al convenio suscrito el 14 de noviembre de 2013 entre el Banco del Estado y el Consejo de Gobierno de Régimen Especial de Galápagos, modificado el 12 de enero de 2016; y, a los procesos precontractuales, contractuales, ejecución y fiscalización de proyectos y de adquisición de bienes y servicios, financiados por el referido convenio, en el Consejo de Gobierno del Régimen Especial de Galápagos y entidades relacionadas, por el período comprendido entre el 1 de noviembre de 2013 y el 31 de marzo de 2018	Consejo de Gobierno del régimen especial de Galápagos	1 de noviembre de 2013 – 31 de marzo de 2018	<p>Limitada publicación de información:</p> <p>- No se publicaron las actas en el portal.</p> <p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <p>- Entidad contratante modifica plazos y los anticipa sin ajustarse al cronograma planteado por la entidad.</p> <p>- La fecha de la recepción de la oferta ganadora es previa a la fecha de publicación del proceso.</p> <p>- La entidad descalifica a 11 de 12 ofertas por observaciones realizadas frente a errores que eran convalidables.</p> <p>- Existió invitación y adjudicación de forma directa a proveedor único calificado.</p>
DNA5-0032-2019	Examen especial a los procesos de contratación, ejecución y fiscalización de varios proyectos para el desazolve de esteros, canales y/o ríos en el	Gobierno Provincial del Guayas	11 de abril de 2013 - 1 de	<p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <p>- No existió un debido monitoreo y seguimiento a la fiscalización de obra del contrato O-OBR-20-2018-X-O procediéndose a pagar los avances de obras sin constatar las</p>

	Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial del Guayas, ubicado en la ciudad de Guayaquil, cantón Guayaquil, provincia Guayas.		septiembre de 2018.	cantidades realmente ejecutadas "lo que ocasionó que, los trabajos para 'limpieza y desazolve de varios Esteros Semibofe - Canal Chilintomo - Estero Convento del Cantón Jujan' se realicen sin el debido control y supervisión técnica permanente que aseguren la calidad y cantidad de los trabajos ejecutados" (p.34).
DNA5-0022-2018	"Examen especial de ingeniería al proceso precontractual, contractual y ejecución de los estudios, diseños y construcción del proyecto de riego San Agustín, financiado a través de un crédito otorgado por el banco de desarrollo del Ecuador a cargo del gobierno provincial de Manabí, ubicado/a en la ciudad de Portoviejo"	Prefectura de Manabí	1 de mayo de 2013 - 4 de septiembre de 2017	<p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - La empresa contratada para la construcción no cumplía en su totalidad con la experiencia exigida en los TDRs - Ranicor fue el único proveedor invitado. - El proceso se lanzó como contratación emergente (haciendo alusión al evento del terremoto del 2016), sin que fueran parte de la emergencia que derivaba del terremoto directamente, pues los estudios para la construcción se realizaron en 2014, previo al suceso; de manera que, la autoridad utilizó un proceso de contratación emergente, de manera discrecional, sin que realmente lo fuera. <p>Limitada publicación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No consta acta de entrega-recepción de productos sobre el contrato de Estudios de factibilidad. - No fue publicada la declaratoria de emergencia que se aplicó para la contratación <p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <ul style="list-style-type: none"> - No existió un debido monitoreo y seguimiento a la fiscalización de obra del contrato O-OBR-20-2018-X-O procediéndose a pagar los avances de obras sin constatar las cantidades realmente ejecutadas "lo que ocasionó que, los trabajos para "limpieza y desazolve de varios Esteros Semibofe - Canal Chilintomo - Estero Convento del Cantón Jujan" se realicen sin el debido control y supervisión técnica permanente que aseguren la calidad y cantidad de los trabajos ejecutados" (Contraloría General del Estado 2019, 34)
Examen Especial DNA5-0019-2018	"Examen Especial de Ingeniería a los Procesos de contratación, ejecución y fiscalización del proyecto de construcción de muros de protección con gaviones en el sector Playa Grande, parroquia Nicolás Infante Díaz del cantón Quevedo"	Municipio de Quevedo	1 de enero de 2015 - 31 de mayo de 2017	<p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se incluyeron condiciones no razonables como: el contar con al menos 15 años de experiencia además de otros requisitos como tener "mínimo (2) dos proyectos, en los últimos 5 años por un monto no menor al 100% del monto referencial" - Para el contrato de fiscalización de obra cuyo monto ascendía a 66.534,59 dólares, el alcalde de Quevedo, inobservando el cumplimiento de la experiencia señalada en los

				<p>pliegos de contratación, realizó invitación directa a la empresa ALMIHENCONSTRUC S.A, haciendo un ejercicio discrecional de su autoridad.</p> <p>Limitada publicación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Proceso de contratación para la obra no contempló la información completa en los pliegos, en lo que respecta a desagregación tecnológica, ni se contaron con estudios completos. - Dentro del proceso de contratación para la fiscalización de obra, no se publicaron las actas de negociación, oferta económica, y oferta técnica. <p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <ul style="list-style-type: none"> - No se emitieron informes del cumplimiento de funciones frente a la fiscalización de la obra, por parte de la administración del contrato (p.23).
Examen Especial DNA5-0018-2018	Examen Especial de Ingeniería a los 'Procesos de contratación, ejecución y fiscalización de los contratos LICO-GADPB-001-2015, CDTU-GADPB-001-2015 y LICO-GADPB-001-2016 para la colocación de carpeta asfáltica en varias vías de la provincia de Bolívar, espesor 2 pulgadas 5cm', a cargo, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 28 de febrero de 2017	Gobierno Provincial de Bolívar	1 de enero de 2015 – 28 de febrero de 2017	<p>Limitada publicación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No existió publicación de información relevante en el portal de compras públicas. <p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <ul style="list-style-type: none"> - Se efectuó el pago de planillas sin verificar obra y a pesar de incumplimiento por parte del contratante, de especificaciones técnicas.
DNA5-0027-2018	“Examen especial de ingeniería a la construcción y fiscalización del proyecto ‘Tranvía de los Cuatro Ríos de Cuenca’; y, a la Terminación Unilateral del Contrato Q06.Z013SM” a cargo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Cuenca”	Municipio de Cuenca	30 de mayo de 2015 - 30 de julio de 2017	<p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <ul style="list-style-type: none"> - No existió suscripción de contrato para servicios de consultoría, los servicios fueron prestados por una empresa (Casa Grande Motor CGM Partners,) que no se encontraba legalizada en el Ecuador. - Tampoco se realizó el proceso de contratación como correspondía, ni se contó con pliegos y con certificación presupuestaria. <p>Limitada publicación de información:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Al no haberse publicado el proceso, ni determinado las características del servicio, se limitó la participación de otros oferentes, y concretamente se direccionó el proceso.

				<p>- Se pudo evidenciar que 13 de los contratos declarados como emergentes no fueron publicados en el portal de compras públicas, conforme correspondía.</p> <p>Limitado control de contratante frente al cumplimiento de obligaciones contractuales</p> <p>- La falta de control al cumplimiento del contrato, no permitió establecer si los rubros cancelados se encontraron acorde a las especificaciones técnicas del proyecto; así como tampoco se definieron los montos correspondientes a sanciones por incumplimientos, lo cual causó que, al momento de terminación unilateral del Contrato por parte del GAD, a pesar de que se ejecutó la garantía, no se recuperara la totalidad del perjuicio.</p>
DADeIS-0081-2015	“Examen especial al proceso precontractual, contractual y ejecución de los contratos para la adquisición de medicinas y productos farmacéuticos; y, a la gestión del gerente de la Empresa Pública de Fármacos ENFARMA E.P”	ENFARMA		<p>Autoridad ejercida de manera discrecional:</p> <p>- Se encontraron "inconsistencias en los documentos habilitantes presentados en las ofertas de las empresas contratadas..." (p.37); entre dichas inconsistencias existían: certificados de registro sanitario a nombre de otras empresas distinta a la adjudicada, certificados de buenas prácticas sin fecha de vigencia, oferentes sin certificación sanitaria, ni acuerdo de fijación de precios.</p> <p>-La Subcomisión de apoyo envió la validación de los oferentes a la Comisión Técnica; dando como resultado la adjudicación de procesos a empresas que no cumplían con los requisitos establecidos.</p>

Elaborado por la autora en base a información oficial de la Contraloría General del Estado, Ecuador. Consulta de Informes aprobados. Unidad de Control: DNA5 - Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales. Unidad de control: Dirección de Auditoría de Desarrollo e Inclusión Social / Unidad de control: Dirección de Auditoría de Administración Central. <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>

Anexo 9: Análisis político de Procesos de control realizado por la Unidad de control de Auditoría de Gobiernos seccionales, Contraloría General del Estado

AÑO*	TEMA DEL EXÁMEN	PERIODO	ENTIDAD / GAD	GAD RELACIONADO / AUTORIDAD	PARTIDO POLÍTICO	POSICIÓN FRENTE AL RÉGIMEN
2017	Número de informe: DNA5-0012-2018 Descripción: Examen Especial a los ingresos, gastos, procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de contratos de adquisición de bienes, servicios y consultoría, su recepción y uso, por el período comprendido entre el 1 de julio de 2010 y el 31 de diciembre de 2015	Desde: 01/07/2010 Hasta: 31/12/2015 Aprobación: 05/02/2018	CONSORCIO DE MUNICIPIOS AMAZONICOS Y GALAPAGOS	COMAGA / Carlos Ernesto Buitrón (Presidente de COMAGA)	PACHAKUTIK	EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0019-2018 Descripción: Examen Especial de Ingeniería a los Procesos de contratación, ejecución y fiscalización del proyecto de construcción de muros de protección con gaviones en el sector Playa Grande, parroquia Nicolás Infante Díaz del cantón Quevedo, a cargo, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 31 de mayo de 2017	Desde: 01/01/2015 Hasta: 31/05/2017 Aprobación: 23/02/2018	GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO MUNICIPAL DEL CANTÓN QUEVEDO	GAD Municipal de Quevedo / Jorge Domínguez, Alcalde	AVANZA (Oposición)	EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0018-2018 Descripción: Examen Especial de Ingeniería a los 'Procesos de contratación, ejecución y fiscalización de los contratos LICO-GADPB-001-2015, CDTU-GADPB-001-2015 y LICO-GADPB-001-2016 para la colocación de carpeta asfáltica en varias vías de la provincia de Bolívar, espesor 2 pulgadas 5cm', a cargo, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 28 de febrero de 2017	Desde: 01/01/2015 Hasta: 28/02/2017 Aprobación: 05/01/2018	GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO DE LA PROVINCIA BOLÍVAR	GAD Provincial de Bolívar / Vinicio Coloma, Prefecto	SUMA	EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0005-2017 Descripción: al proceso de contratación, ejecución y fiscalización del proyecto de construcción de la 'primera línea del Metro de Quito Fase 2, construcción de obras civiles, provisión y montaje del sistema de equipamiento e instalación; y, al contrato de consultoría CCPC-EPMMQ-2013-0049 suscrito con el consorcio GMQ, para la gerencia del citado proyecto a cargo de la Empresa Pública Metropolitana Metro de Quito.	Desde: 01/07/2013 Hasta: 23/12/2016 Aprobación: 27/10/2017	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA A METRO DE QUITO			EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0001-2018 Descripción: Examen Especial de Ingeniería a la 'Ejecución y fiscalización de la prolongación de la avenida Simón Bolívar, incluye el intercambiador de Carapungo y el análisis de la fase precontractual para la segunda contratación de la fiscalización', a cargo, por el período comprendido entre el 1 de septiembre de 2014 y el 14 de abril de 2017	Desde: 01/09/2014 Hasta: 14/04/2017 Aprobación: 08/12/2017	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS	Municipio del distrito Metropolitano de Quito / Mauricio Rodas, Alcalde	SUMA	EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0002-2018 Descripción: Examen Especial a los ingresos, gastos y procesos de contratación de bienes y servicios, su recepción y uso, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2015 y el 30 de junio de 2016	Desde: 01/01/2015 Hasta: 30/06/2016 Aprobación: 18/01/2018	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE GESTIÓN DE DESTINO TURÍSTICO			EN CONTRA

2017	Número de informe: DNA5-0007-2018 Descripción: Examen Especial a los ingresos, gastos, contratación de bienes y servicios, su recepción, distribución y uso, por el período comprendido entre el 1 de enero de 2012 y el 30 de junio de 2016	Desde: 01/01/2012 Hasta: 30/06/2016 Aprobación: 10/01/2018	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE LOGÍSTICA PARA LA SEGURIDAD Y LA CONVIVENCIA CIUDADANA EP			EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0008-2018 Descripción: Examen Especial a los ingresos, gastos, y procesos de contratación para la adquisición de bienes, servicios y consultoría, su recepción y uso, por el período comprendido entre el 1 de abril de 2013 y el 31 de diciembre de 2016	Desde: 01/04/2013 Hasta: 31/12/2016 Aprobación: 06/02/2018	AGENCIA METROPOLITANA DE CONTROL DE TRANSPORTE TERRESTRE, TRÁNSITO Y SEGURIDAD VIAL DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO			EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0010-2018 Descripción: Examen Especial a los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de contratos de adquisición de bienes, servicios y consultoría, recepción y uso; y, al proceso licitatorio lico-emgirs-002-2016, por el período comprendido entre el 1 de julio de 2014 y el 31 de diciembre de 2016	Desde: 01/07/2014 Hasta: 31/12/2016 Aprobación: 13/12/2017	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE GESTIÓN INTEGRAL DE RESIDUOS SÓLIDOS EMGIRS-E			EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0011-2018 Descripción: Examen Especial de Ingeniería a los 'Procesos de contratación, ejecución y fiscalización de los proyectos: Nueva solución vial Guayasamín; acceso a Quito desde los valles orientales y construcción del puente Guayasamín, ubicado en el acceso centro norte de Quito; rehabilitación vial de la Av. Oswaldo Guayasamín tramo II, entre la salida oriental del deprimido del intercambiador Las Bañistas y el acceso occidental del deprimido del intercambiador del Auqui, parroquia Cumbayá; rehabilitación vial de la Av. Oswaldo Guayasamín tramo III, desde la calle Florencia acceso a la Primavera hasta la calle Alejandro Carrión La Cerámica; rehabilitación vial de la Av. Oswaldo Guayasamín, tramo IV desde la calle Alejandro Carrión abscisa 0000 hasta el ingreso a Puembo, abscisa 4620.'; y, construcción del viaducto Boussingault y extensión de la calle Juan Boussingault', a cargo , por el período comprendido entre el 1 de junio de 2015 y el 31 de marzo de 2017	Desde: 01/06/2015 Hasta: 31/03/2017 Aprobación: 05/01/2018	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS			EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0013-2018 Descripción: Examen Especial de Ingeniería a los Procesos de contratación, ejecución y fiscalización de la construcción de los proyectos: Intercambiador en las avenidas Eloy Alfaro, De Los Granados y Río Coca; y, reconstrucción de las estaciones Trolebús, fases 1, 2, 3 y 4', a cargo , por el período comprendido entre el 1 de junio de 2015 y el 30 de abril de 2017	Desde: 01/06/2015 Hasta: 30/04/2017 Aprobación: 15/02/2018	EMPRESA PÚBLICA METROPOLITANA DE MOVILIDAD Y OBRAS PÚBLICAS			EN CONTRA
2017	Número de informe: DNA5-0016-2018 Descripción: Examen Especial a los procesos precontractual, contractual, ejecución y liquidación de contratos de adquisición de bienes, servicios y consultoría, su recepción y uso en la Secretaría de Salud, por el período comprendido	Desde: 01/01/2013 Hasta: 31/12/2016 Aprobación: 19/01/2018	MUNICIPIO DEL DISTRITO METROPOLITANO DE QUITO			EN CONTRA

	entre el 1 de enero de 2013 y el 31 de diciembre de 2016					
--	--	--	--	--	--	--

Elaborado por la autora en base a información oficial de la Contraloría General del Estado, Ecuador. Consulta de Informes aprobados. Unidad de Control: DNA5 - Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales. <https://www.contraloria.gob.ec/Consultas/InformesAprobados>

Nota: De 2008 al 2015 no se reportan informes de exámenes realizados por la Dirección Nacional de Auditoría de Gobiernos Seccionales en la página de contraloría. En 2016 se publica informe no relacionado a procesos de Contratación Pública.