

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Políticas Públicas

Convocatoria 2023-2024

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

La profesionalización en el servicio civil de la función ejecutiva en las compras públicas en el Ecuador durante el período 2021-2023

Fernando Pauta Suárez

Asesor: Alejandro Hernández-Luis

Lector: Carlos Miguel Rodrigues de Caires

Quito, junio del 2024

Dedicatoria

A toda mi familia: padres, hermanos, cuñadas, sobrinas y sobrinos; por el apoyo constante para terminar con éxito este período académico en mi carrera profesional.

Índice de contenidos

Resumen	8
Agradecimientos	9
Introducción	10
Capítulo 1. Marco analítico del diseño de políticas públicas	12
1.1 Descripción de los instrumentos.....	12
1.2 Nociones básicas teóricas-conceptuales	14
1.3 La profesionalización del servicio civil en Ecuador.....	16
Capítulo 2. La profesionalización del servicio civil en las compras públicas a partir de la puesta en agenda y formulación	19
2.1 El diseño de la política a partir de los instrumentos de puesta en agenda.....	19
2.1.1 Instrumentos de puesta en agenda: Nodalidad.....	21
2.1.2 Instrumentos de puesta en agenda: Autoridad	22
2.1.3 Instrumentos de puesta en agenda: Tesoro	22
2.1.4 Instrumentos de puesta en agenda: Organización	24
2.2 El diseño de la política a partir de los instrumentos de formulación.....	25
2.2.1 Instrumentos de formulación: Nodalidad.....	26
2.2.2 Instrumentos de formulación: Autoridad	26
2.2.3 Instrumentos de formulación: Tesoro	27
2.2.4 Instrumentos de formulación: Organización.....	28
Capítulo 3. Debate y análisis sobre la relación, congruencia y eficiencia del mix de instrumentos	30
3.1 Análisis de la relación de la problemática y agenda.....	30
3.2 Análisis de la relación Agenda y Formulación.....	32
Conclusiones	38

Referencias	40
Anexos	44

Lista de ilustraciones

Gráficos

Gráfico 2.1. Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos 22

Tablas

Tabla 2.1. Proyecto de inversión Fortalecimiento de las herramientas informáticas aplicables en el Sistema Nacional de Contratación Pública –SNCP..... 23

Tabla 2.2. Ejecución presupuestaria de los recursos en gasto corriente e inversión 2022 24

Tabla 2.3. Presupuesto SERCOP 2021 -2023 27

Tabla 2.4. Atribuciones y responsabilidades de las subsecretarías del Viceministerio del Servicio Público 29

Lista de abreviaturas y siglas

AME	Asociación de Municipalidades del Ecuador
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
COIP	Código Orgánico Integral Penal
CONGOPE	Consortio de Consejos Provinciales del Ecuador
ENEMDU	Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
LOSEP	Ley Orgánica de Servicio Público
LOSNCP	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública
MDT	Ministerio de Trabajo
MECE	Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social
MIPRO	Ministerio de Producción, Empleo y Competitividad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
PAI	Plan Anual de Inversiones
POA	Plan Operativo Anual
PROEXCE	Programa Nacional de Excelencia
RGLOSNCP	Reglamento General a la Ley Orgánica del Sistema Nacional Contratación Pública
SERCOP	Servicio Nacional de Contratación Pública
SGAPG	Secretario General de Administración Pública y Gabinete
SNCP	Sistema Nacional de Contratación Pública
SOCE	Sistema Oficial de Contratación del Estado

Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesina

Yo, Fernando Pauta Suárez, autor de la tesina titulada “La profesionalización en el servicio civil de la función ejecutiva en las compras públicas en el Ecuador durante el período 2021-2023”, declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de especialización, concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

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

Quito, junio de 2024



Firma

Fernando Pauta Suárez

Resumen

La presente tesina aborda la problemática sobre la necesidad de tener servidores públicos capacitados para que haya una mejor gestión en las compras públicas y por ende en la calidad en los bienes y servicios que presta el Estado a los ciudadanos. Además, se establecen las razones por las cuales es necesario realizar un ajuste al diseño de políticas públicas sobre la profesionalización del servicio civil en el Ecuador. Para ello, se utiliza el marco analítico del diseño de políticas públicas propuesto por Fontaine, Medrano y Narváez (2020), enfocado en la puesta en agenda y la formulación, a través de los instrumentos de la taxonomía de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO), con los que se responde a la pregunta: ¿Cuáles son los factores que han profundizado el déficit de la profesionalización en el servicio civil en las compras públicas del poder ejecutivo en el Ecuador durante el período 2021-2023?

Como parte del análisis realizado en la puesta en agenda, se encontró que la profesionalización del servicio civil en la función ejecutiva con respecto a las compras públicas, se caracteriza por ser un sistema débil. Asimismo, a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo vigente durante el período 2021-2023, tuviera objetivos trazados dentro del eje institucional sobre la eficiencia, calidad y excelencia de los servicios públicos, las acciones no escalaron en la identificación del problema y tampoco se contemplaron como prioridad.

Con respecto a los instrumentos de formulación se recabó información que muestra cómo los planes institucionales del 2021-2025 del Ministerio de Trabajo (MDT) y del SERCOP, estuvieron enmarcados en reformas de los estatutos orgánicos, relacionados al Plan Creando Oportunidades 2021-2025, por lo que no hubo una mejoría en los servicios públicos y, por tanto, tampoco en las compras públicas. Estas acciones se vieron reflejadas en el deterioro de los mismos y en el incumplimiento en las entregas de bienes y servicios en el sector público.

Por último, uno de los principales hallazgos corresponde a que la institución rectora de la política que es el SERCOP, se centra en procesos de certificación generales y omite otras estrategias de profesionalización más acordes con la certificación por roles.

Agradecimientos

Al profesor Alejandro Hernández-Luis por haberme orientado durante todo el proceso de la escritura y la realización de la tesina.

Al profesor Carlos Miguel Rodrigues de Caires, quien ha contribuido en mi formación y me ha alentado a continuar mi desarrollo académico.

Introducción

Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), el año 2021 alcanzó con un 6,10 el índice más bajo del indicador de percepción de la calidad de los servicios públicos. Estos corresponden al conjunto de prestaciones de interés público que son otorgadas por parte del Estado a la sociedad.

En la baja calidad de los servicios públicos han incidido varios factores, tales como las dos transiciones de gobierno en un período corto de 2021-2023, y el sinnúmero de cambios en la estructura orgánica de la función pública. De manera que, el Estado tiene una incidencia directa en la calidad de los servicios que presta, así como en el desabastecimiento de las entidades públicas a nivel nacional, ya que en todas las instituciones la influencia política es fuerte por el sistema democrático que maneja el país. Durante el período de estudio, debido a los dos cambios de gobierno, se eligieron nuevas autoridades gubernamentales y estos a su vez cambiaron los equipos técnicos. Una situación que generó que los procesos de las adquisiciones fueran más lentos, porque en muchos casos tuvieron que retornar al inicio por el ingreso de nuevos servidores en los cargos de compras públicas (OCDE 2023).

En consecuencia, con corte de 2023 se contaba con ciento dieciséis entidades públicas (Planifica 2023), en las cuales había servidores públicos que realizaban la función de compras públicas. Además, cabe destacar que cada año se realiza una planificación por medio del Plan Anual de Contratación (PAC), para evitar el desabastecimiento. Aunque, tal como se desarrolla en la tesina, esta planificación no se cumple debido a tres factores principalmente: no hay un correcto manejo de recursos; no se ejecutan capacitaciones a los servidores públicos que hacen las compras públicas, y las certificaciones carecen de rigurosidad, dado que se realizan en masa y no por roles.

Asimismo, hay que resaltar la falta de calidad de los perfiles que trabajan en el servicio civil en el área de compras públicas, y la mala planificación de los recursos destinados a: medicina de los hospitales públicos, material para la cedulación y emisión de pasaportes, entre otros. Estos desabastecimientos en diferentes sectores también han conllevado a que se cree una insatisfacción entre la ciudadanía con los bienes y servicios que presta el Estado. Igualmente, ha provocado que se incremente la desconfianza en las instituciones públicas y disminuya la credibilidad en los gobiernos.

En consecuencia, la pregunta de investigación que esta tesina busca responder es: ¿Cuáles son los factores que han profundizado el déficit de la profesionalización en el servicio civil en las compras públicas de la función ejecutiva en el Ecuador durante el período 2021-2023?

El objetivo general del documento es ahondar en los factores del déficit de servicio público en las compras públicas competentes a la función ejecutiva en el Ecuador 2021-2023. Con respecto a los objetivos específicos son: realizar un diagnóstico de las compras públicas; marcar unas pautas para tener un plan de capacitación a los especialistas de compras públicas por sectores: social, seguridad, desarrollo productivo, infraestructura, energía y medio ambiente e institucional (Decreto Ejecutivo 91/2023). La metodología que se utilizó en la elaboración de este trabajo es cualitativa y el método el estudio de caso de la profesionalización del servicio civil en las compras públicas de la función ejecutiva en Ecuador. De manera que, la revisión bibliográfica y la teoría son pilares fundamentales para sustentar el estudio de caso y así, poder llegar a sentar las bases para este análisis.

De modo que, con el fin de dar una respuesta a la pregunta de investigación, el documento se divide en tres capítulos. El primero es el marco analítico que contiene la teoría del diseño de política pública, diseño institucional y la descripción de los instrumentos. Igualmente, se aborda el tema de la profesionalización del servicio civil en Ecuador, así como los casos de Uruguay, Chile y Brasil, que ya han puesto en marcha un plan para alcanzar la profesionalización en cada país.

En el segundo capítulo, se identifican los instrumentos de Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO) en la puesta en agenda dentro del período de investigación 2021-2023. También, se señalan los instrumentos NATO en la formulación de la profesionalización en las compras públicas. Igualmente, se realiza el análisis y discusión sobre la coherencia, consistencia y/o eficiencia del mix de instrumentos de la profesionalización en las compras públicas en Ecuador. Aquí se combinan las evidencias recopiladas con la información primaria, secundaria y dos entrevistas realizadas: una, al Viceministro de Servicio Público del Ministerio de Trabajo (MDT) y otra, a un especialista de la Dirección de Capacitación y Certificación del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), quienes conocen el contexto, específicamente a partir de los momentos de la puesta en agenda y la formulación de la política. Por último, se presentan las conclusiones y recomendaciones del trabajo de investigación.

Capítulo 1. Marco analítico del diseño de políticas públicas

El marco analítico que se propone utilizar esta tesina está sustentado en la problemática sobre la profesionalización en las compras públicas de la función ejecutiva en Ecuador. Las particularidades de este planteamiento surgen a partir de la falta de capacitaciones continuas orientadas a atender dicho problema, especialmente en el período 2021-2023 en Ecuador. Por ende, comprender cuáles son los factores que han llevado a que exista un déficit en la profesionalización de las compras públicas, nos permitirá mostrar *grosso modo* los puntos importantes que son necesarios mejorar para que los resultados cambien.

El diseño de las políticas públicas trata de desarrollar políticas que sean más efectivas tanto para los gobiernos y la sociedad en general. Ello se realiza mediante el fortalecimiento de las capacidades organizacionales e individuales (Rodríguez 2019). En este sentido, el diseño de políticas públicas escoge y combina instrumentos con los que el Estado pueda tomar decisiones que le permitan influir en las conductas individuales y así solventar problemas en medio de contextos complejos (Fontaine 2021).

La justificación para introducir esta problemática en el marco analítico de diseño de políticas públicas está sustentada en las relaciones contexto-mecanismo, consistente a la profesionalización en las compras públicas desde la perspectiva institucional. Asimismo, una administración profesional contribuiría al fortalecimiento institucional del Ecuador, brindando así mejores servicios a los ciudadanos y mayor solidez en el sistema democrático (Fontaine et al. 2023).

Por su parte, Milán (2019, 91) dice con respecto a los marcos analíticos que, buscan contribuir a la producción de teorías, que describen, explican y predicen una determinada realidad. De manera que: “entender el diseño de políticas como un marco, implica pensar en un dispositivo meta-teórico con la función de proporcionar un lenguaje útil para explicar relaciones de diversos niveles y escalas” (Hernández-Luis 2019, 67).

1.1 Descripción de los instrumentos

La puesta en agenda nace del tránsito de los diferentes problemas de la sociedad, donde los diversos actores comienzan a manifestarse para que vaya escalando y se transforme de un problema privado a uno público (Leyva et al. 2022). Teniendo en cuenta lo anterior, esta investigación parte del supuesto de que es necesario que se aborde el déficit de profesionalización en las compras públicas en la función ejecutiva en el Ecuador; en tanto esta

problemática es de interés para la sociedad y otros actores, y por ello, debería pasar a una agenda pública, con el fin de generar una ventana de oportunidad.

Además, como este constituye un problema para la formulación de las políticas públicas, es necesario definir el concepto, ya que los problemas públicos complejos no se resuelven con soluciones simples y/o prácticos (Peters 2018). De modo que, en un contexto volátil, cambiante y ambiguo, la formulación es la “forma de intervención para enfrentar un problema de política” (Peters 2018, 1). Así, cualquier formulación que se proponga en las políticas públicas, tiene una incidencia directa en los seres humanos, debido a que nos enfrentamos a escenarios complejos y con alta incertidumbre.

En consecuencia, debe ser el propio Estado el que interactúe con otros actores para llevar a cabo la política pública, así como las relaciones de interacciones políticas (gobernanza colaborativa), que tienen que ver con el rol de mercado y con el rol de la sociedad civil en la implementación de la política (Milán 2019).

El planteamiento del diseño de políticas tiene cuatro elementos que son fundamentales. El primero es la causación, que está directamente relacionado con la estructuración del problema y consiste en identificar el conjunto de causas que explican la existencia de ese determinado problema. El segundo es la instrumentación, trata de un conjunto de actividades que el gobierno aborda desde la teoría (lo que desea hacer), para posteriormente trabajar con los recursos que tiene a disposición en la realidad. El tercero es la intervención, aquí es importante la relación que existe entre la coordinación y las interacciones políticas, en tanto la intención y la capacidad del gobierno son las que determinan las intervenciones sociales, que a su vez están estipuladas por los modos de gobernanza. El último es la evaluación, que está atravesada por la subjetividad de los actores estatales y no estatales, quienes son los que consideran tanto los resultados del proceso como el resultado final del proceso de diseño (Fontaine et al. 2023).

Además, para responder a la problemática es necesario utilizar los instrumentos con los que cuenta el Estado, a partir de la utilización de la taxonomía de NATO (Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización) (Hood 1983), agrupados en cuatro categorías así:

Los instrumentos de información nos permitirán abordar los planes de capacitación durante el período a analizarse, cuyo fin es observar si existió un plan para profesionalizar las compras públicas en la función ejecutiva, así como ver si hubo un diagnóstico previo orientado a esta problemática. Los instrumentos de regulación actuarán en el marco de nuestra investigación

teniendo en cuenta las bases legales y jurídicas para identificar los recursos que tiene el Estado con el fin de abordar la profesionalización en las compras públicas. Los instrumentos financieros darán cuenta de si el Estado contó con un presupuesto que permitiera atender la problemática dentro del período de la investigación 2021-2023. Los instrumentos de organización nos van a ayudar, por un lado, a identificar la institución responsable de liderar la política de profesionalización en las compras públicas; por otro, a implementar las acciones que se deben seguir para evitar que continúen creando un déficit en la profesionalización de las compras públicas (Fontaine et al. 2023).

Cada uno de los instrumentos antes esbozados, tiene un uso sustantivo y procedimental; es decir, la dimensión sustantiva, se refiere a la capacidad que tienen los instrumentos para afectar la producción, distribución o consumo de bienes y servicios de la sociedad. Por su parte, “la dimensión procedimental se refiere a su capacidad para alterar la interacción política dentro de los subsistemas de políticas” (Howlett 2011, 21-26).

Finalmente, la argumentación teórica de esta tesina utiliza el concepto de profesionalización del servicio civil establecida en la Carta Iberoamérica de la Función Pública que lo establece así: “se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD 2003, 3). Igualmente, Iacoviello (2011) servirá para explicar el déficit de profesionalización del servicio civil en el ejecutivo, a partir de una ausencia de agenda que aborde este problema y una falla en la formulación de nuevos instrumentos.

1.2 Nociones básicas teóricas-conceptuales

Para el desarrollo de esta tesina, es fundamental definir algunos conceptos con el fin de que haya una mayor fluidez y comprensión del texto. Una de las nociones principales se refiere a la profesionalización, dado que los déficits de esta y las prácticas clientelistas en el servicio civil se agravan cada día más por el contexto de crisis fiscal que atraviesa Ecuador, así como por la conflictividad política e inestabilidad institucional. En este sentido, la profesionalización es fundamental, ya que concibe los sistemas de selección y reclutamiento basados en el mérito como un criterio público. Sin embargo, la burocracia se convirtió en un valor fundamental para las reformas de los modelos de servicio civil latinoamericanos (González-Bustamante 2018). Por lo tanto, la profesionalización es relevante, dado que

determina la capacidad de los organismos públicos para incidir en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (González-Bustamante 2018).

Otro de los términos más importantes es el clientelismo, que se trata de los sistemas clientelistas que se usan para la obtención de cargos de privilegio en el Estado. Esto beneficia a los actores políticos, sociales y las elites de la época (González-Bustamante 2018). Tal como se desarrollará a lo largo de la tesis, este sistema se combina con las prácticas de patronazgo, en tanto “el clientelismo es uno de los mayores riesgos al estancamiento de los servicios públicos” (Calderón y Fontaine 2016, 2). Además, el patronazgo en el servicio civil se acentúa cada día más, debido al contexto de crisis fiscal, conflictividad política e inestabilidad institucional. En este sistema de contratación pública confluyen y se exacerban los problemas de corrupción, patronazgo y desprofesionalización que afectan en general a la administración pública.

Asimismo, la contratación pública, se define como el área de políticas mediante la cual el gobierno y la administración pública compran bienes y servicios (Fontaine et al. 2023, 62). Para nuestro caso de estudio, el gobierno de Ecuador es el responsable de proporcionar instrumentos y mecanismos efectivos, con ética pública, transparencia e integridad para garantizar la calidad efectiva y eficiente en la contratación pública, así como los servicios sociales a la población, con el objetivo de que luego se convierten en obras públicas (Fontaine et al. 2023). Sin embargo, en este proceso ocurren modos de corrupción, tales como la falta de claridad de los procedimientos y la toma de decisiones sobre las compras y adquisiciones en los bienes y servicios, y el déficit del profesionalismo, es decir, la calidad de las burocracias, siempre con una vinculación y nexos con los altos funcionarios del Estado. Por otro lado, la distribución de los recursos públicos para sus partidarios de forma clientelista, en los que en algunas ocasiones destinan procesos de contratación pública a sus aliados y rivales (Fontaine et al. 2023). Esto conlleva a que los problemas de profesionalización del Sistema Nacional de Contratación Pública (SNCP) terminen generando un deterioro en la calidad de los servicios públicos.

Finalmente, el SNCP es el encargado de la interacción resultante de todos los organismos públicos y privados que actúan como compradores, proveedores o reguladores en el marco de las adquisiciones del Estado (Metodología MAPS 2021). Para ello, se evaluaron cuatro pilares que son: Pilar I: Marco legislativo, regulatorio y de políticas; Pilar II: Marco institucional y

capacidad de gestión; Pilar III: Operaciones de contratación pública y prácticas del mercado; Pilar IV: Rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación pública.

1.3 La profesionalización del servicio civil en Ecuador

Los gobiernos en la mayoría de países de América Latina han viciado las instituciones estatales de prácticas que menoscaban las funciones del servicio civil. Así, al no contratar a personas profesionales, capacitadas y con experiencia en las compras públicas, en cada uno de los diferentes sectores donde se requieren, conlleva a que los recursos se malgasten, que no exista un plan de priorización para las asignaciones presupuestales y la ausencia de un diseño técnico que permita garantizar la efectividad y el buen funcionamiento del aparato estatal.

Estos problemas no son ajenos o nuevos en el país ecuatoriano, han existido siempre y se han agravado en la última década, escalando al nivel de un actor principal como lo es la función ejecutiva, encabezada por la Presidencia de la República. Como dato importante, es necesario mencionar que a partir del año 2017 comienzan a agudizarse los problemas, en tanto se inició una desinstitucionalización a través de eliminaciones, absorciones y/o fusiones de las diferentes instituciones del Estado, como consecuencia de problemas fiscales y una reorientación de la política económica hacia la liberalización.

En medio de este contexto, en noviembre de 2017 se unificaron la dirección de capacitación y la dirección de certificación, dentro del SERCOP, por acuerdo del Directorio del Servicio Nacional de Contratación Pública, mediante la resolución DSERCOP-0013-2017 (SERCOP 2017). Esta decisión condujo a que los productos entregables por parte de las/os directoras/es estuvieran en medio de un conflicto de intereses, debido a que no garantizaban la rigurosidad en las certificaciones porque debían al mismo tiempo dedicarse a capacitar. También, conllevó a que se enfocaran más en las capacitaciones que en tener claridad en las responsabilidades y atribuciones (Entrevista con servidor público de la Dirección de Capacitación y Certificación del SERCOP, 4 de marzo de 2024). De manera que, existen hechos anteriores a nuestro período de estudio que han contribuido a profundizar el déficit de la profesionalización y a que persista en el tiempo por la falta de acciones del gobierno.

Por otro lado, según las encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) a partir de diciembre de 2021, las cifras del Índice de Percepción de la Calidad de los Servicios Públicos, muestran una disminución en la prestación de estos servicios (INEC 2022). Esto demuestra que en los dos últimos años se ha visto un mayor deterioro de los servicios prestados por parte del Estado a la ciudadanía, tales como: el

desabastecimiento de medicinas en los hospitales públicos, la escasez de material para la cedulaación y la emisión de pasaportes, entre otros servicios. Todo lo anterior, trae implícito la falta de planificación en la adquisición de las compras públicas y en los recursos destinados para ello.

Además, aunado a las malas gestiones que hay dentro de la institucionalidad, en el caso del Ecuador, el gobierno central tiene una incidencia directa en las diferentes problemáticas a nivel nacional, tanto en los gobiernos autónomos descentralizados como en las parroquias, debido a que en todas las instituciones la influencia política es fuerte por el sistema que tiene el país; esto es, que cada cuatro años se eligen nuevas autoridades gubernamentales y con ellos cambian todos los equipos técnicos (OCDE 2023).

Por ejemplo, existen casos donde los gobiernos de turno permiten que ingresen numerosos perfiles al servicio civil sin un proceso meritocrático (González-Bustamante et al. 2016), que no cuentan con las revisiones previas de las hojas de vida, sino se priorizan por prácticas como el nepotismo, el clientelismo, el partidismo, y el favoritismo de aquellos que son amigos, familiares o conocidos, sin que tengan experiencia y conocimiento, tal como sucede en el caso de las compras públicas (Colonnelli, Prem y Teso 2020; Brieba et al. 2024). Según el Barómetro de la corrupción Ecuador (2022), el 61% de los ecuatorianos encuestados piensa que las autoridades que son elegidas y/o están en puestos públicos, nombran a amigos, familiares y/o personas de los movimientos y partidos políticos sin una formación pertinente al cargo, ni un conocimiento o experticia en la gestión pública, sobre todo en los puestos de nivel jerárquico superior.

Por estas razones, existe la necesidad de pensar en definir el perfil idóneo de un servidor público y cuáles serían las cualidades que debería tener. Ya desde los primeros años del siglo XX, se analizaba esto y se creía que además de los conocimientos, también necesitaba vocación y experiencia en el sector público. Asimismo, se esperaba que tuviera un compromiso profesional que fuera más allá de la relación contractual con el Estado (Fontaine 2015).

Los funcionarios que trabajan en la contratación pública requieren generar algunas herramientas y competencias, ya que sus funciones son cada vez más complejas por el dinamismo de los sectores en todo el ámbito institucional a nivel nacional (LexLab 2023). Tal como indica la OCDE, la profesionalización de la fuerza laboral de contratación pública últimamente se ha llegado a convertir en una prioridad en las reformas de contratación pública

en todos los países (OCDE 2023). Pero, pese a que es un problema que requiere atención prioritaria, son las autoridades las que finalmente deciden actuar sobre un tema que analizan como problemático (Roth 2014).

En consecuencia, la profesionalización es fundamental dentro del diseño de políticas públicas, puesto que la calidad de los perfiles que trabajarán en el servicio civil es importante para ejecutar un buen desempeño dentro de la administración de cualquier gobierno. Por ende, es necesario conocer cuáles son los mecanismos que utilizan los gobiernos para realizar las capacitaciones a los funcionarios públicos, identificando los sectores principales donde se ejecutan las compras públicas (Colonnelli, Prem y Teso 2020). Tener estos procedimientos claros dentro de la política pública del servicio civil, permite que se fortalezcan los servicios públicos que se brindan a los ciudadanos, así como aumentar la confianza de estos en el gobierno y en las instituciones públicas.

Por lo tanto, la hipótesis que plantea este documento se fundamenta en la escasa prioridad que el gobierno otorga al problema, así como en la movilización inconsistente y dispersa de los recursos gubernamentales. A esto se suma una estructura institucional dual que carece de suficientes mecanismos de coordinación. De manera similar, la contratación pública, como ámbito de políticas, presenta imprecisiones fundamentales sobre su definición, objetivos y principales modos de organización. Esta situación solo puede esclarecerse mediante el establecimiento de la importancia de la contratación pública, y con ella, la adquisición de bienes e insumos de calidad, en cantidad suficiente y de manera oportuna, como un proceso clave en la cadena de producción de bienes y servicios del sector público.

Capítulo 2. La profesionalización del servicio civil en las compras públicas a partir de la puesta en agenda y formulación

Para realizar el análisis del diseño de la política pública sobre la profesionalización del servicio civil en las compras públicas del poder ejecutivo en Ecuador, se tuvieron en cuenta la puesta en agenda y la formulación.

Así tenemos que, la puesta en agenda de determinada política es el resultado de poder jerarquizar las prioridades del gobierno dentro de un ámbito sectorial (Fontaine 2021), además del deseo de quienes toman las decisiones y de los ciudadanos para que sea tomada como prioridad por el gobierno.

Por su parte la formulación de una política tiene que ver con las acciones elegidas por el gobierno (en este caso nacional), para lograr alcanzar los objetivos deseados que se propusieron en la puesta en agenda. Tal como indica Fontaine (2021), durante la implementación de esta fase, se va más allá de lo deseado para hacerlo posible.

Por lo tanto, durante las dos fases: puesta en agenda y formulación, se analizarán los instrumentos de política pública empleando la taxonomía NATO.

2.1 El diseño de la política a partir de los instrumentos de puesta en agenda

Durante el período de investigación de esta tesina, se ha visto que los déficits de profesionalización del servicio civil en Ecuador se han agravado, debido a la deficiencia en la selección, contratación y gestión del personal en el servicio civil. Para solventar las fallas existentes, dentro del estándar de una buena gobernanza se debería crear un sistema de méritos, donde los empleados públicos sean miembros de una administración pública de carrera en el servicio público, en lugar de ser nombrados por funcionarios políticos (Panizza et al. 2022). Por estos motivos, los efectos han sido negativos en la calidad percibida de los servicios públicos, ya que el nuevo personal que ingresa al servicio civil, no tiene la experiencia y el conocimiento para ejercer una buena administración. Estas falencias, demuestran que no ha habido una agenda de valor público por parte del gobierno, con un diseño claro para mejorar la calidad de los servicios. Además, no se ha priorizado en la agenda gubernamental las reformas al servicio civil, específicamente la problemática pública, tanto técnica como política de lo que implica modificar y/o ajustar el *statu quo* de la gestión pública del servicio civil, con la percepción de que sus beneficios y ventajas a la ciudadanía se

verán a largo plazo, mientras que sus costos se evidencian en el corto plazo (Cortázar et al. 2014).

El gobierno de Ecuador da empleo a un porcentaje relevante de la fuerza laboral e invierten en una cantidad de recursos de los ecuatorianos y fiscales en el personal de servicio público. Sin embargo, el gasto que representa no corresponde a la calidad en la prestación de servicios a los ciudadanos. Una consecuencia directa, se basa en que el servicio civil se caracteriza en el Ecuador por el alto grado de politización, clientelismo y patronazgo, así como las profundas dificultades para atraer y retener personal competente, y el déficit de mecanismos para influir positivamente en la motivación de los empleados. Consecuencias que tienen como resultado la imposibilidad de conformar un servicio civil medianamente profesional y eficaz. A pesar de que estaban en curso algunas reformas en Ecuador, la falta de una institucionalidad pública adecuada para liderarlas y sostenerlas, y la usencia de un marco normativo que diera sustento legal a las iniciativas, han sido algunos de los obstáculos que han impedido realizarlas (Cortázar et al. 2014).

Con respecto a la puesta en agenda, se refiere a aquellos problemas en los que los gobiernos y sociedad civil prestan atención dentro determinado intervalo de tiempo (Kingdon 2003). Así, dichos problemas tienen la posibilidad de ingresar a una agenda, ya que son producto de una construcción colectiva, donde hubo percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación (Subirats et al. 2012). Esto significa que, para que un problema sea tomado en cuenta debe ser primero un problema social y posteriormente transformarse en público, con el fin de llamar la atención del gobierno.

La profesionalización del servicio civil en las compras públicas en Ecuador, es un problema que está intrínsecamente unido a la percepción de la calidad en los bienes y servicios que presta el Estado. En este sentido, debido a los datos obtenidos por las encuestas que realizó el INEC (2021), en las que se observó la disminución de la calidad de los servicios institucionales, el gobierno nacional comenzó a tomar medidas a través de los instrumentos de política. Por lo tanto, a continuación, se presenta la fase de puesta en agenda, donde se analizarán los instrumentos de la política pública a partir de la taxonomía NATO, que abordan tanto las compras públicas como la calidad de los servicios públicos (ver anexo 1).

2.1.1 Instrumentos de puesta en agenda: Nodalidad

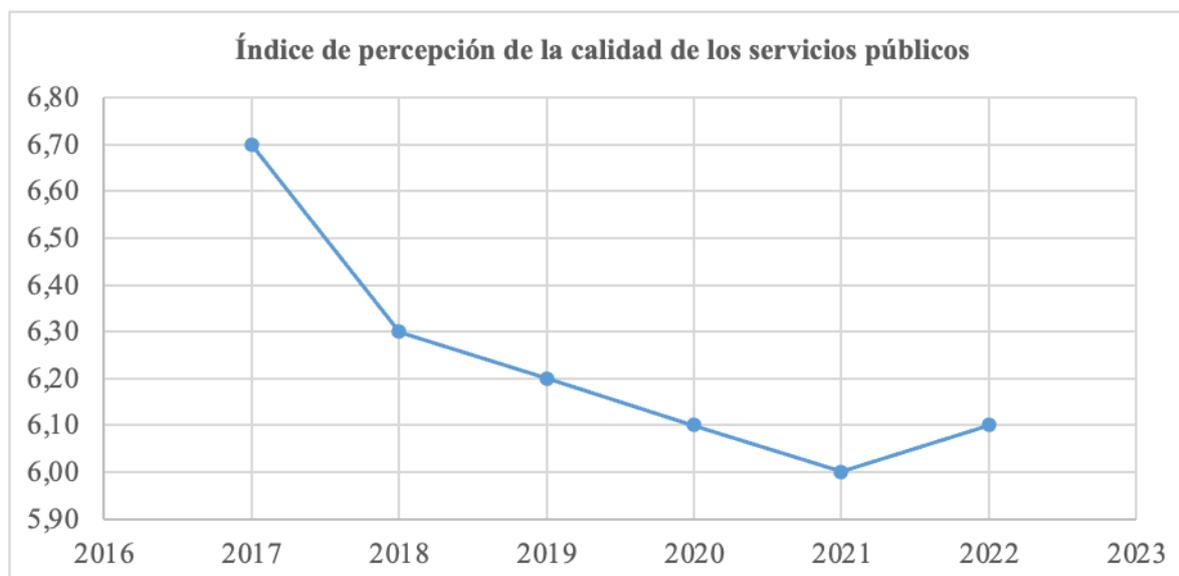
Teniendo en cuenta los planes presentados por el gobierno nacional, se lograron identificar dos instrumentos de nodalidad y/o información (N), sobre la profesionalización del servicio civil de la función ejecutiva en las compras públicas en el Ecuador.

Durante el período de análisis (2021-2023), la política adoptó en primera instancia el documento de Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025, específicamente en los objetivos del eje institucional, objetivo 14, denominado: “Fortalecer las capacidades del Estado con énfasis en la administración de justicia y eficiencia en los procesos de regulación y control, con independencia y autonomía” (Secretaría Nacional de Planificación 2021, 95). Así como los puntos 14.1; 14.2; 14.3; los tres puntos recogen la necesidad de garantizar, potenciar y fortalecer los distintos niveles de gobierno para cumplir con una prestación de servicios con calidad, así como la implementación de buenas prácticas que garanticen la transparencia, eficiencia y competitividad del Estado. Además, se encontró en el mismo documento en las metas al 2025, en el “14.3.2. Aumentar el índice de percepción de calidad de los servicios públicos de 6,10 a 8,00” (Secretaría Nacional de Planificación 2021, 95-96). En este sentido, el gobierno adoptó en el Plan Nacional de Desarrollo dichos puntos, en función de mejorar la articulación interna del sector público e integrar mejor los flujos y procesos de trabajo para una utilización óptima de los recursos en todos los ámbitos.

El segundo instrumento a analizar es el indicador de calidad de los servicios públicos, que se adoptó con el fin de medir la percepción de la calidad de los servicios. Así, mediante el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos en Ecuador (INEC), se encargó de identificar cómo estaban prestando los bienes y servicios las instituciones del Estado a los ciudadanos. En el 2021 durante el mes de diciembre se retomaron las encuestas para conocer el indicador de calidad de los servicios. Además, se incluyó un módulo dentro del formulario de la Encuesta Nacional Empleo, Desempleo y Subempleo (ENEMDU), para preguntar por la calidad de los servicios públicos a la población de ciudadanos que tuvieran más de 16 años. El objetivo era medir la percepción de la población sobre el funcionamiento de las instituciones públicas a nivel nacional. Igualmente, se observó que hasta el 2022, hubo una disminución considerable en el índice, donde se pasó de 6,70 a 6,10 (INEC-ENEMDU 2022).

Los índices de calidad de los servicios se redujeron drásticamente a partir de 2017, tal como indica el Gráfico 2.1.

Gráfico 2.1. Índice de percepción de la calidad de los servicios públicos



Fuente: INEC-ENEMDU (2022)

Elaboración: Secretaría Nacional de Planificación

2.1.2 Instrumentos de puesta en agenda: Autoridad

Con respecto al instrumento de autoridad (A), durante el 2021-2023, la política acogió como instrumentos, el artículo 130 de la LOSEP, en función de facultar al MDT para emitir las normas técnicas sobre la certificación de la calidad del servicio. Por tal motivo, con el Acuerdo Ministerial 250/2021, se difunde la Norma Técnica para la evaluación de la calidad del servicio público, cuyo objetivo principal es la articulación estratégica de las iniciativas institucionales, con el fin de alcanzar la excelencia en la administración pública.

El segundo instrumento que se modificó en marzo del 2021 fue la Resolución interna Nro. R.I.-SERCOP 0004/2019, mediante la Resolución Nro. RI-SERCOP 0003/2021, con el objeto de conformar el Comité Responsable del Banco de Preguntas del Programa de Certificación de Operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública, encargado de la elaboración, revisión y depuración del banco de preguntas, así como otros puntos referentes a las obligaciones de dicho Comité.

2.1.3 Instrumentos de puesta en agenda: Tesoro

Con respecto a los proyectos de inversión institucionales, con el ánimo de maximizar los impactos positivos y optimizar los recursos públicos, el SERCOP invirtió en el 2021 en el

proyecto “Fortalecimiento de las herramientas informáticas aplicables en el Sistema Nacional de Contratación Pública –SNCP”, con el objetivo de lograr una correcta armonización, eficacia y eficiencia del Sistema Nacional de Contratación Pública-SNCP (Servicio Nacional de Contratación Pública). El presupuesto asignado para dicho proyecto se detalla a continuación en la tabla 2.1.

Tabla 2.1. Proyecto de inversión Fortalecimiento de las herramientas informáticas aplicables en el Sistema Nacional de Contratación Pública –SNCP

Proyecto de inversión institucional	Presupuesto 2022
Fortalecimiento de las herramientas informáticas aplicables en el Sistema Nacional de Contratación Pública - SNCP	1.200.000,00
TOTAL	1.200.000,00

Fuente: SERCOP

Elaboración propia

Asimismo, durante el año 2022 se ejecutaron dos proyectos importantes para mejorar la profesionalización del servicio civil, se trata de la actualización de la plataforma para certificación y el repositorio digital temático de contratación pública. El primero fue elaborado con el fin de desarrollar la Certificación de Competencias, con el objetivo de “certificar a los servidores públicos de las entidades contratantes como operadores del Sistema Nacional de Contratación Pública, y a las personas interesadas en ingresar al servicio público, a fin de avalar sus conocimientos y habilidades” (SERCOP 2022). El segundo, como una guía base para la capacitación, así como “en apoyo al auto estudio para el examen de Certificación por Roles como Operadores del Sistema Nacional de Contratación, con el fin de facilitar el acceso a instrumentos efectivos de consulta para entidades contratantes, proveedores y ciudadanía en general” (SERCOP 2022). Cabe mencionar que, se desarrollaron con el apoyo del personal del SERCOP y con la ejecución del gasto corriente de la institución, detallado en la tabla 2.2:

Tabla 2.2. Ejecución presupuestaria de los recursos en gasto corriente e inversión 2022

Áreas programas y proyectos	Presupuesto codificado	Presupuesto Ejecutado	% Ejecución
Gasto Corriente	7.766.028,50	7.741.344,05	99,68%
Gasto de inversión	1.088.765,42	1.087.768,28	99,91%
Total General	8.854.793,92	8.829.112,33	99,71%

Fuente: Dirección Financiera; SERCOP

Elaboración propia

2.1.4 Instrumentos de puesta en agenda: Organización

Los instrumentos de puesta en agenda, referentes a la organización (O), se utilizan con el fin de reconocer si existe la necesidad de crear y/o modificar, ya sea la institución o el sistema institucional que está a cargo de la política.

En primer lugar, se encontró el Acuerdo Ministerial 250/2021, artículo 6, en el que se le dan nuevas atribuciones al Comité de Gestión de Calidad y Servicio y Desarrollo Institucional; esto de acuerdo al artículo 138 del Reglamento de la LOSEP, tal como: proponer monitorear y evaluar la aplicación de las políticas, normas y prioridades relativas al mejoramiento de la eficiencia institucional. Además, los integrantes de dicho Comité son: la autoridad nominadora o su delegado, quien lo presidirá; el responsable del proceso de gestión estratégica; una o un responsable por cada uno de los procesos o unidades administrativas, y la o el responsable de la Unidad Administrativa de Talento Humano o quien hiciera sus veces. En este sentido, el Comité actuará como el dinamizador en la entidad, para la implementación de esta normativa y del Programa Nacional de Excelencia (PROEXCE).

Asimismo, al Comité le corresponde entre otras: literal a) “Promover el desarrollo del proceso de evaluación de la calidad del servicio público: autoevaluación, evaluación externa y plan para la mejora de la gestión, de acuerdo a lo establecido en la presente norma técnica y en la guía metodológica de aplicación del Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia” (Acuerdo Ministerial 250/2021; MECE).

Además, cabe destacar que la subsecretaría de calidad del servicio público tiene a cargo: El Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia (MECE), que está encaminado a mejorar la

calidad de los servicios en el sector público, bajo criterios como: liderazgo, planificación, talento humano, alianzas, recursos y procesos. Sobre la gestión del MECE, las entidades deben establecer resultados con el fin de avanzar a nivel institucional. Para tal efecto, la cartera de Estado del MDT, debe brindar el asesoramiento del MECE a las distintas entidades del Estado a través de la ejecución de los servidores públicos de la Dirección de Calidad en el Servicio Público. En consecuencia, esto no es considerado como un proyecto de inversión, sino que es parte del proceso que ejecuta el MDT como gasto corriente.

En lo que respecta al instrumento de organización, se encuentra que hay un gran problema de coordinación entre los ministerios, debido a que las autoridades no acuerdan entre sí las actividades o propuestas, y los equipos de trabajo están divorciados con sus pares en otros ministerios. En esta investigación vemos la falta de diálogo y articulación interinstitucional entre el MDT y el SERCOP, ya que la ausencia de un mecanismo de articulación es en sí misma una evidencia valiosa de problemas de organización.

La Secretaria General de la Administración Pública y Gabinete de la Presidencia de la República tienen un rol fundamental en la implementación de políticas públicas ejecutadas por los ministerios, dado que el literal j de las atribuciones y responsabilidades consiste en: “Coordinar y realizar las gestiones que el/la Presidente/a de la República requiera con los Ministros y demás funcionarios de acuerdo al Estatuto orgánico sustitutivo de gestión organizacional por procesos de la Presidencia de la Republica” (Registro Oficial 143/2022).

2.2 El diseño de la política a partir de los instrumentos de formulación

En la fase de la formulación de la política, se analizarán los instrumentos por cada categoría NATO, así como las medidas que el gobierno tomó para conseguir los objetivos. De manera que, para el problema de investigación de esta tesina, la movilización de los instrumentos de información, permitirá revisar las acciones ejecutadas y/o realizadas, es decir, lo que el gobierno se había propuesto ejecutar en la puesta en agenda, a aquello que efectivamente logró hacer.

Para observar los instrumentos en la fase de formulación, ver el anexo 2, donde se encuentra el inventario de los instrumentos.

2.2.1 Instrumentos de formulación: Nodalidad

La información y/o nodalidad (N) en la fase de formulación, alude a la creación o al ajuste de los sistemas de información, que sirven para comprender el problema, así como evidenciar las mejoras de la política implementada.

En consecuencia, encontramos que en el 2021 se creó el Plan Estratégico 2021-2025 del SERCOP, como una de las políticas de ajuste al sistema, cuyo fin consiste en capacitar y asesorar en los diferentes procesos de contratación pública, certificar a los servidores públicos para mejorar y actualizar sus conocimientos y habilidades. Igualmente, este plan contempla uno de los objetivos estratégicos institucionales, que es aumentar el desarrollo de talento humano en el servicio nacional de contratación pública.

En segundo lugar está el Plan Estratégico Institucional 2021-2025 del MDT, creado para incrementar la calidad del servicio público que brindan los servidores en el sector público; este objetivo es transversal dentro del MDT. Asimismo, como política del Plan Nacional de Desarrollo, en el eje 14 está: “Fortalecer la implementación de las buenas prácticas regulatorias que garanticen la transparencia, eficiencia y competitividad para aumentar el índice de percepción de los servidores públicos” (Secretaría Nacional de Planificación 2021).

2.2.2 Instrumentos de formulación: Autoridad

En esta sección se revisarán los mandatos o disposiciones que son de carácter obligatorio y se refieren a leyes, normas, ordenanzas, entre otros. Así tenemos que, en el año 2021 la Asamblea Nacional emitió la Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (COIP), que tenía como objetivo la prevención y sanción a los servidores públicos y ciudadanía general que incurrieran en actos de corrupción en materia de contratación pública. Esta ley se implementó con el fin de que cualquier persona que ingresara al servicio público debía certificarse por el SERCOP.

La segunda ley a analizar es la LOSNCP, creada en el 2008, pero con una modificación en mayo del 2023, donde se establece en el artículo 10, que el SERCOP ejercerá la rectoría del SNCP, conforme a las siguientes atribuciones; literal 16: “certificar a los servidores públicos de las entidades contratantes como operadores del SNCP, y a las personas interesadas en ingresar al servicio público, a fin de avalar sus conocimientos y habilidades. Todo servidor público que participa en las fases del procedimiento de contratación, deberá estar certificado conforme este numeral” (LOSNCP 2023).

2.2.3 Instrumentos de formulación: Tesoro

En los instrumentos de formulación que corresponden al tesoro (T), se deben tener en cuenta los presupuestos que han sido asignados a diferentes actividades como proyectos, programas, entre otros.

En consecuencia, en la revisión, se encontró que durante el ejercicio fiscal del 2021 en la ejecución del presupuesto, no se contó con el rubro de capacitación a servidores públicos en la cédula presupuestaria número 53062 1701 001; mientras que en el 2022 se colocó un valor de 6,044.64 dólares teniendo una ejecución del 100%. Para el año 2023 se observa que hay un incremento del codificado, pero una disminución en la ejecución del presupuesto que llega al 69,20%.

En la tabla 2.3, en la segunda columna aparece el presupuesto que el MEF le asigna al SERCOP; luego está el codificado, que es el valor real que el MEF entrega. La parte de devengado es el valor que el SERCOP ya ha gastado.

Tabla 2.3. Presupuesto SERCOP 2021 -2023

Año	Asignado	Codificado	Devengado	% Ejecución
2021	8.922.093,22	8.332.001,21	8.321.351,81	99,90%
2022	9.157.331,79	8.837.836,76	8.829.112,33	99,90%
2023	9.085.220,66	10.919.041,32	7.555.498,20	69,20%

Fuente: Sistema eSigef, con corte al 31 de diciembre 2023

Elaboración propia

También, las gestiones del Plan Anual de Inversiones (PAI) y el Plan Operativo Anual (POA), se realizan a través del Sistema Integrado de Planificación e Inversión y el sistema Integrado de Gestión Financiera (eSigef), donde se enlaza la planificación con el presupuesto institucional. Es necesario señalar la importancia de mejorar la asignación presupuestaria al rubro de capacitación de acuerdo al objetivo institucional, debido a que es un pilar fundamental en la cadena de la contratación pública a nivel nacional.

2.2.4 Instrumentos de formulación: Organización

En el instrumento de organización (O), se considera fundamental revisar tres entidades que contribuyen al funcionamiento de su política. En primer lugar se cuenta con la estructura orgánica, donde existen procesos gobernantes, sustantivos, adjetivos y desconcentrados. Además, su cadena de valor está detallada en el instrumento llamado organigrama institucional en el siguiente orden: coordinación técnica de catalogación; coordinación técnica de control; coordinación técnica de operaciones; coordinación de tecnología de la información y comunicaciones. La dirección de estudios de contratación pública y de compras públicas de triple impacto del SERCOP cubren la cadena de valor de forma transversal, siendo para esta investigación la coordinación técnica de operaciones con sus respectivas direcciones de: herramientas de la contratación pública, atención al usuario, capacitación y certificación, las fundamentales para lograr la profesionalización del sector.

En segundo lugar, dentro de la estructura orgánica del SERCOP se encuentra la gestión técnica de operaciones, cuya misión es la coordinación oportuna y eficiente, la capacitación, certificación y operación para la mejora constante y el responsable de realizarla es el coordinador/a técnico/a de operaciones. También, contiene otras atribuciones como: proteger la planificación anual de atención al usuario, y de capacitación de los actores y certificación de operadores; emanar instrucciones para la capacitación de los actores y certificaciones de operadores; y la interoperabilidad de las plataformas tecnológicas de instituciones y servicios en común.

Se destaca que, el director/a de capacitación y certificación tiene como misión capacitar y certificar en la contratación pública de forma sostenible e inclusiva, a través de cursos, seminarios y evaluaciones dirigidas a servidores públicos de las instituciones y a la ciudadanía en general; esto con el objetivo de fomentar el uso eficiente de los recursos y la optimización del gasto público.

Finalmente, dentro del Viceministerio de Servicio Público del MDT se cuenta con cuatro subsecretarías que son: la subsecretaría de fortalecimiento del servicio público; subsecretaria de seguimiento, control, recursos y sumarios del servicio público; subsecretaria de meritocracia y desarrollo de talento humano, y subsecretaria de calidad del servicio público. Todas ellas son fundamentales para el acompañamiento y ejecución del profesionalismo en las compras públicas, ya que estas deben estar articuladas con las entidades para identificar los factores del déficit del profesionalismo durante el proceso de adquisiciones por el ente de

control que es el SERCOP (Entrevista con Guido Bajaan, Viceministro del Servicio Público, 28 de febrero de 2024).

Tal como se observa en la tabla 2.4 dentro de las subsecretarías de fortalecimiento del servicio público, subsecretaria de meritocracia y desarrollo de talento humano y subsecretaria de calidad del servicio público, tenemos tres direcciones importantes, que son las que ejecutan las directrices para mejorar la calidad de los servicios ante el ciudadano en el sector público:

Tabla 2.4. Atribuciones y responsabilidades de las subsecretarías del Viceministerio del Servicio Público

Viceministerio del Servicio Público		
Subsecretaría	Dirección	Atribuciones /Responsabilidades
Subsecretaria de fortalecimiento del servicio público	Dirección de fortalecimiento institucional del servicio público	Analizar y elaborar proyectos de resolución para la aprobación o reforma de estructuras de puestos, manuales de descripción, valoración y clasificación de puestos, así como para su implementación.
Subsecretaría de meritocracia y desarrollo de talento humano	Dirección de evaluación del desempeño, capacitación	Desarrollar el Plan Nacional de Formación y Capacitación del Servicio Público.
		Desarrollar el Plan de Desarrollo del talento humano para promover el crecimiento y satisfacción laboral de los servidores públicos.
Subsecretaría de calidad del servicio público	Dirección de calidad del servicio en el servicio público	Emitir el informe del análisis de datos de la atención de los requerimientos ciudadanos para el fortalecimiento en la prestación de los servicios brindados por las entidades del sector público.

Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos del MDT (Acuerdo Ministerial 112/2023)

Elaboración propia

Capítulo 3. Debate y análisis sobre la relación, congruencia y eficiencia del mix de instrumentos

Teniendo en cuenta la evidencia presentada en los instrumentos identificados en la puesta en agenda y en la formulación de las políticas, que están relacionadas a la profesionalización del servicio civil en Ecuador en las compras públicas durante el período 2021-2023, el presente capítulo contiene el debate y análisis sobre la congruencia de los instrumentos.

3.1 Análisis de la relación de la problemática y agenda

Teniendo en cuenta el planteamiento de la hipótesis esbozado en esta tesina, presentamos el análisis de la relación de la problemática y agenda, a partir de dos aspectos fundamentales. En primer lugar, la movilización inconsistente y dispersa de los recursos e información gubernamentales durante el período 2021-2023, en el que existen evidencias y hechos de puesta en agenda sobre la problemática de la profesionalización en las compras públicas, donde hubo casos de corrupción en las empresas públicas durante los procesos de contratación pública. No obstante, no llegó a escalar a la agenda para atender el problema. Aunado a esto, disminuyó el índice de percepción de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios, así como empeoró en las encuestas la credibilidad del gobierno, la desconfianza de la ciudadanía en los políticos por parte de IPSOS (2024), y el sistema democrático medido por Latinobarómetro (2023).

Igualmente, la puesta en agenda sobre la profesionalización en las compras públicas se planteó de forma constante, pero no como solución para mejorar la entrega de los bienes y servicios prestados a la ciudadanía. De acuerdo a la base de datos del MEF, el número de servidores públicos en la función ejecutiva durante octubre de 2023 fue de 431.200, y en noviembre del mismo año de 431.500. Sin embargo, no existen datos de cuántos funcionarios

ejecutan compras públicas a nivel general en la función ejecutiva, ni tampoco cuántos son dentro de cada una de las ciento dieciséis instituciones que conforman el organigrama del sector público, esto con el fin de llevar un catastro por parte de SERCOP, para identificar su público meta y atender con una política interna la profesionalización.

En segundo lugar, tenemos una estructura dual, carente de suficientes mecanismos de coordinación. Por ejemplo, se encontró que el SNCP cuenta con una reorganización institucional, donde encontramos que, a nivel nacional el ente rector encargado es el SERCOP, que forma parte a su vez del Directorio,¹ que tiene voz, pero no voto dentro de las decisiones, de acuerdo con el artículo 11 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública. Asimismo, las funciones del Directorio de acuerdo al artículo 12 de la misma ley, en el numeral primero, consisten en: “planificar, priorizar, proponer y dictar la política nacional en materia de contratación pública” (LOSNC 2023, art.12 num. primero). No obstante, teniendo en cuenta el análisis aquí realizado, se observó que el SERCOP no trabaja específicamente bajo un enfoque de profesionalización en las compras públicas, sino que sus acciones se enmarcan más en mejorar el Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE). Además, se debería plantear en este directorio un objetivo de política prioritario para la institución sobre la profesionalización del servicio civil.

Otro punto importante que se evidenció es la débil articulación que existe entre las distintas instituciones, por ello es necesario involucrar a las partes interesadas para fortalecer la articulación interinstitucional, especialmente entre el MDT, el Ministerio de Producción, Empleo y Competitividad (MIPRO) y el MEF. Esta coordinación horizontal interinstitucional entre estos Ministerios, podría establecer una política pública integral para mejorar la profesionalización de las compras públicas.

Igualmente, la fusión de las direcciones de capacitación y de certificación en la estructura orgánica de procesos del SERCOP, donde el/la Director/ra de Capacitación y Certificación cumple doble rol, puesto que sus atribuciones y responsabilidades son compartidas y sus entregables se mezclan entre capacitaciones y certificaciones; circunstancia que también incide para que no haya una claridad dentro de la institución. Por consiguiente, se recalca que sería más conveniente separar las atribuciones de capacitación y certificación, porque cada

¹ El Directorio está conformado por: el Ministro responsable de la Producción, Empleo y Competitividad, quien lo presidirá y tendrá voto directamente, la secretaria nacional de planificación, Ministerio de Economía y Finanzas, un delegado de la Asociación de Municipalidad del Ecuador (AME), un delegado del Consorcio de Consejos Provinciales del Ecuador (CONGOPE), el MIES y actuará como Secretario el Director/a General del SERCOP quien intervendrá con voz pero sin voto.

una tendría objetivos diferentes y personal especializado, así como presupuesto independiente. Además, en el área de capacitación, la entidad podría brindar cursos, seminarios y webinars al público meta para que pueda cumplir la certificación, tanto general o de “masas”, como la certificación por roles.

3.2 Análisis de la relación Agenda y Formulación

Con respecto al análisis de la relación agenda y formulación, se encontraron en cada uno de los instrumentos de la taxonomía NATO puntos importantes a destacar. Primero, en los instrumentos de nodalidad o información, se halló que a pesar de que en el año 2021 en el Plan Nacional de Desarrollo se abordaron los puntos sobre la profesionalización del servicio civil en Ecuador, el segundo instrumento analizado mostró a través del indicador de calidad de los servicios públicos que continuaron decayendo. Una falencia fue que solo señalaron que la meta era mejorar los índices de atención en los servicios públicos a la ciudadanía por medio de estrategias y metas, sin aclarar cómo se iba a ejecutar el levantamiento de un diagnóstico serio sobre el déficit del servicio civil.

Igualmente, está el Plan de Capacitaciones que el SERCOP debe realizar cada año por medio de la dirección de capacitación y certificación, con el fin de que los servidores públicos que están en el proceso de contratación pública se actualicen en los conocimientos, debido a que siempre hay nuevas resoluciones dentro del SNCP. Además, es una forma para que los proveedores externos de compras públicas y los funcionarios puedan capacitarse para acceder a las certificaciones que realiza el SERCOP. Cabe resaltar que, existen diferentes modalidades para acceder a las capacitaciones tales como: cursos de formación básica en contratación pública; cursos de formación avanzada; seminarios para proveedores y seminarios específicos (SERCOP 2018).

En segunda instancia, en cuanto a los recursos movilizados de autoridad o regulación, existen leyes, reglamentos, decretos ejecutivos y acuerdos ministeriales dispersos para atender y mejorar la calidad de atención de los funcionarios a la ciudadanía en general. No obstante, no se identificó cuál es el objetivo claro de la entidad rectora del servicio civil, en este caso el MDT. Esto, debido a que en cada instrumento de autoridad coloca artículos para emitir una norma técnica con el objetivo de cumplir un plan y/o programa dentro de la Planificación

Operativa Anual (POA), de acuerdo a sus competencias por medio de la estructura orgánica de procesos. No obstante, no existe un trabajo previo de manera horizontal y con retroalimentación para tener un panorama más claro como política pública, con el fin de atender la mejora de los servicios públicos, especialmente en el caso de las compras públicas. También, se encontró que existen dos leyes que rigen el órgano de la contratación pública y la del ente rector del servicio civil. Ninguna de las dos tiene un capítulo que hable sobre la profesionalización de cada sector, lo cual trae como consecuencia que se prioricen las reformas que se han dado en los últimos años, de acuerdo a los planes de gobierno de los presidentes. Sin embargo, ninguna ley ampara la carrera civil, todo lo contrario, se han creado comisiones para poder abarcar planes, programas y proyectos, que están relacionados a la capacitación, eje fundamental dentro de la profesionalización.

Es importante mencionar que, la contratación pública es una tarea práctica. Además, la práctica toma un rol fundamental basándose en la experiencia y en los conocimientos técnicos. Así, si hay un perfil de un supervisor y/o jefe de compras públicas con fuertes valores de servicio público, puede tener un papel clave en la dirección y organización del personal para que realicen las compras públicas.

En este mismo sentido, es necesario contar también con una evaluación de la capacidad de la fuerza laboral de la contratación pública, que se enfoque en realizar evaluaciones individuales de habilidades y competencias. Además, se requiere identificar por medio de una matriz FODA las fortalezas y debilidades internas que sirvan de base para realizar una estrategia, cuyo objetivo sea incentivar la profesionalización.

Por su parte, el SERCOP debería hacer el acercamiento con la Secretaria de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras (MAPS), que cuenta con un módulo suplementario sobre profesionalización de las contrataciones públicas (OCDE 2023). El objetivo final de este, es que los gobiernos puedan revisar el estado actual de la profesionalización de la fuerza laboral en la contratación pública. Mientras tanto, la OCDE publicó la MAPS como una contribución a la modernización, la eficiencia, la optimización de recursos, la equidad, el buen gobierno y la transparencia. Esto se convirtió en un ejemplo de un sistema de auditoría internacional para evaluar los pilares de la contratación pública; es decir, políticas, marcos legales y regulatorios, marcos institucionales y capacidad de gestión, adquisiciones y prácticas de mercado, transparencia integridad y rendición de cuentas. El

MAPS se actualizó en 2016, y actualmente es una herramienta de política para lograr los objetivos.

Asimismo, el establecimiento de mecanismos para la motivación de los funcionarios de contratación pública por medio de un sistema de gestión de desempeño, así como un método de premios a la excelencia (reconocimiento de buenas conductas o acciones) o redes profesionales (por medio de foros de excelencia y/o comunidades), pueden contribuir a aumentar el sentido del profesionalismo. De modo que, esta iniciativa debe ser planteada por el SERCOP al Directorio, con el fin de conseguir el apoyo del Ministerio de Economía y Finanzas, para posteriormente hacer el acercamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), de manera que se puedan conseguir recursos y apadrinar este diagnóstico técnico como punto de partida; hay ejemplos sobre esto en otros países vecinos como el caso de Perú.

Paralelo a ello, se debe hacer un acercamiento también con la OCDE, debido a que tiene experiencia en otros países, y como Ecuador es un miembro del Centro de Desarrollo de la OCDE y del grupo directivo del programa regional para América Latina y el Caribe, pueden trabajar conjuntamente en la creación de un Plan de acción de capacitación para mejorar la ejecución de las adquisiciones, que contenga una oferta formativa actualizada, un contenido y estructura, así como los enfoques de los formadores y de los participantes.

Por su parte, la resolución interna 004/2019 de 21 de enero, se reformó mediante la resolución 003/2021 del 25 de marzo, con el fin de ajustar el Comité Responsable del Banco de Preguntas (Reactivos) del Programa de Certificación de Operadores del SNCP. Por lo cual, este instrumento de autoridad afecta directamente a un instrumento de organización, en tanto se crea dicho Comité (Resolución 21/2019, art. 84) que está conformado por: el Director de capacitación y certificación y su delegado quien lo presidirá; Coordinador técnico de operaciones quien actuará como vicepresidente; Coordinador General de asesoría jurídica; Coordinador Técnico de control; Coordinador Técnico de catalogación; Coordinador Técnico de innovación tecnológica, y el Director de estudios de contratación pública.

También la reforma que se hizo a la resolución interna número 004/2019 mediante la resolución número 003/2021, en el artículo 83, que cambia la conformación del Comité Responsable del Banco de Preguntas (reactivos) del Programa de Certificación de Operadores del SNCP. Aquí, se halla que en la conformación no hay una independencia entre la capacitación y certificación, ya que el Director de capacitación y certificación lo presidirá.

Además, en el literal a), del artículo 85, los miembros del Comité tienen que elaborar, revisar, depurar, validar y aprobar los reactivos contenidos en un instrumento de evaluación denominado Banco de Preguntas.

Asimismo, cuando se efectuó el análisis de los postulantes en el año 2023 para que obtuvieran la certificación de fundamentos de la contratación pública, que por ley deben realizar todos los servidores públicos, y el público en general que están dentro del proceso de contratación pública, se observaron los siguientes datos: la tasa de ausentismo fue del 73%, es decir que por cada 100 personas inscritas se ausentaron 73; dentro de la tasa de aprobados que es el 77%, por lo cual de cada 100 inscriptos 77 aprobaron la certificación. Las anteriores cifras denotan una falta de compromiso de los servidores públicos para certificarse, que afecta directamente a la encuesta que realiza el INEC para medir el índice de percepción de la calidad de los servicios públicos.

Además, el mandato constitucional sobre la profesionalización en el artículo 227, establece que: “la administración pública constituye un servicio a la colectividad que se rige por los principios de eficacia, eficiencia, calidad, jerarquía, desconcentración, descentralización, coordinación, participación, planificación, transparencia y evaluación” (Constitución del Ecuador 2008). Lo anterior, indica que, pese a que en la Constitución hay una referencia a la importancia del servicio público, la política pública sobre la profesionalización es muy débil. Además, hay varios instrumentos que permiten conocer cómo Ecuador podría llegar a encaminarse para mejorar la política pública en la profesionalización del servicio civil. Así, tenemos el mandato constitucional que entró en vigencia con la LOSEP y la LOSNCP a nivel nacional.

El último aspecto de los instrumentos de autoridad, se trata de que actualmente hay dos tipos de certificaciones para todos los servidores públicos; una general, llamada Operador del Sistema Nacional de Contratación Pública - Fundamentos de Contratación Pública, y otra, por rol de administrador de contrato, según la LOSNCP contemplada en el Artículo 355, de la norma secundaria del SNCP. Sin embargo, no hay una certificación por sectores, lo cual se ve reflejado en los resultados en el bajo índice de percepción de la calidad de los servicios públicos, que realiza cada año el INEC.

Tercero, en la movilización de recursos de tesoro se halló que el mayor presupuesto que se le dio al SERCOP fue en el año 2023, donde se puede evidenciar que en las cédulas presupuestarias un porcentaje significativo se destinó a los gastos corrientes, pago del

personal y a la atención y mantenimiento del software y hardware del Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE). Por lo tanto, no se destinó un presupuesto para atender a la profesionalización del servicio civil, solo se destinaron valores muy pequeños para capacitar a los servidores públicos del SERCOP. Actualmente, se cuenta con un personal limitado, teniendo en cuenta que se debe atender de forma transversal a las ciento dieciséis entidades que conforman el estatuto orgánico de la función ejecutiva de la Presidencia de la República. Entonces, es evidente que las limitaciones en el presupuesto también han ayudado a deteriorar el servicio civil y la atención a los ciudadanos.

Igualmente, tanto la movilización de recursos de tesoro como los instrumentos de autoridad son dispersos, ya que se asigna un presupuesto en cada partida para no perder el presupuesto para el siguiente año. También, con las reformas se va modificando para cumplir con los proyectos trazados. Además, debido a que el período de cada gobierno es de cuatro años, y llegan nuevos planes de desarrollo con nuevos objetivos, estrategias y metas, se estancan las soluciones para el sector de los servicios públicos por el ingreso de nuevas autoridades.

En cuarto lugar, con respecto a los recursos movilizados de organización está la creación de un Comité de Gestión de Calidad y Servicio y Desarrollo Institucional por medio de la LOSEP. Además, teniendo en cuenta el Acuerdo Ministerial 250/2021, se fortalece dicho Comité, para que se cumpla la norma técnica emitida por el Acuerdo, y se implemente el Modelo Ecuatoriano de Calidad y Excelencia (MECE). De esta manera, las instituciones se pueden inscribir internamente, como si se tratara de una competencia para cambiar a la fuerza una estructura enquistada, otorgando con ello, la responsabilidad a la autoridad de la unidad administrativa de talento humano.

En cuanto a la organización del MDT y el SERCOP, dentro de su organigrama y estructura orgánica de procesos tienen la Dirección de Evaluación del desempeño, capacitación y desarrollo de talento humano, y también la Dirección de capacitación y certificación en contratación pública respectivamente. Aquí, se puede evidenciar que hay un doble esfuerzo por atender a los servidores públicos, pero sin seguir una línea clara para mejorar la profesionalización en el sector de las compras públicas, con acompañamiento del MDT.

De modo que, con la creación del SERCOP como ente rector de las compras públicas y su Ley y Reglamento del Sistema Nacional de Contratación Pública, se dio un paso importante con el ánimo de lograr una democratización de las compras públicas, así como el acceso a las pequeñas y medianas empresas, y al sector de la economía popular y solidaria. No obstante, se

olvida la parte del talento humano, lo cual se evidencia en los instrumentos del tesoro, donde no se destinan recursos suficientes para atender el problema, solo se revisan el sistema tecnológico y el soporte, aspectos con los que se pretende hacer creer que están logrando la transparencia en la compra pública.

Otro de los aspectos importantes es la estructura del SERCOP, donde se evidencia que existen fallos en el Plan Institucional de la entidad, debido a que es necesario ajustar el Plan Nacional de Desarrollo cada vez que entra un nuevo gobierno. No obstante, este problema debe escalar a una agenda de Estado, para que cada gobierno tenga dentro de su plan el punto de la profesionalización en las compras públicas, también como una medida para que se entreguen a tiempo los bienes y servicios a las instituciones, que contribuya a mejorar la confianza y credibilidad de los servicios que se prestan a la ciudadanía.

Actualmente el SERCOP ha identificado cinco roles que son: administrador de contrato (es el único que actualmente se certifica); jefe de contratación pública/ administrador financiero; responsable jurídico; responsable requirente, y gestor de contratación pública. De manera que, sería prudente que el SERCOP avanzara de forma urgente y ágil para implementar la certificación por roles para estos cinco especialistas dentro del SNCP.

Con relación al desarrollo de la profesionalización, hasta el 2021 no se había implementado ni ejecutado el eje institucional. Lo que sí se realizó fue seguir con los planes y programas heredados, sin institucionalizar una mejora continua en los servidores públicos y tampoco un plan de carrera, con el fin de que los objetivos nacionales de los gobiernos sean de Estado y no exista una alta rotación en los niveles jerárquicos superiores, así como en aquellos que toman las decisiones públicas y en los entes operativos.

Finalmente, con respecto a la estabilidad y continuidad de los servidores públicos, tanto el MDT como el SERCOP, no dialogan para establecer acciones concretas para implementar una política pública de la profesionalización. No obstante, estudios de la OCDE y el BID, sugieren articular la problemática de la profesionalización de las compras públicas con el problema de la entrega de los servicios y la calidad a la sociedad (OCDE 2023). Lo anterior, debido a que existe una evidencia que demuestra que, atendiendo al sector de las compras públicas los índices de percepción de los servidores, puede llegar a mejorar, así como la atención a los ciudadanos, lo que se refleja mediante la confianza y credibilidad a las instituciones del sector público.

Conclusiones

Teniendo en cuenta todo lo planteado hasta aquí, esta tesina abordó la pregunta de investigación: ¿Cuáles son los factores que han profundizado el déficit de la profesionalización en el servicio civil en las compras públicas de la función ejecutiva en el Ecuador durante el período 2021-2023?

A lo largo de los avances anteriores, se ha podido desarrollar el tema de la profesionalización en la función ejecutiva en las compras públicas en Ecuador durante el período de 2021-2023. La diversidad de elementos conjugados en torno a esta problemática, evidenció que no existe un verdadero plan para ejecutar tanto la capacitación de los servidores públicos, como un orden y control para mejorar este aspecto en el Estado ecuatoriano. A continuación, se resaltarán detenidamente las principales conclusiones que se encontraron.

En primer lugar, a medida que la sociedad tiene mayores exigencias del sector público y estas se hacen cada vez más complejas de atender, debido a que los fondos públicos disminuyen y hay poca o nula transparencia y control de la corrupción, el tema de las adquisiciones públicas ha dejado de ser una actividad central dentro de la gestión pública. De modo que, no es posible asegurar el uso apropiado del dinero de los contribuyentes para suplir las necesidades sociales.

Segundo, no hay una gestión por resultados efectiva, dada la inexistencia de un sistema de adquisiciones públicas, que garantice una apropiada provisión de los bienes, servicios y obras que el sector público entrega a la sociedad.

En tercer lugar, las adquisiciones cumplen un rol fundamental para el adecuado y efectivo funcionamiento del aparato estatal, así como una respuesta eficaz a las necesidades de los ciudadanos. Por lo tanto, un sistema de adquisiciones público puede convertirse en un

instrumento para facilitar a las políticas públicas mejorar las condiciones de vida de sus habitantes.

Por su parte, con base en el marco analítico del diseño de políticas públicas y la descripción de los instrumentos de puesta de agenda y formulación sobre la profesionalización de las compras públicas en la función ejecutiva en el Ecuador, se presentan las siguientes recomendaciones: una, mejorar el sistema de adquisiciones públicas, debido a que ha estado en el centro del debate público desde hace varias décadas atrás. A la fecha se han hecho grandes avances en materia de publicación de información sobre las adquisiciones; modernización de la normativa general y específica; estandarización y reducción de tiempos en procesos; elaboración de catálogos y manuales; creación de registros especializados para contratistas y proveedores del Estado; acceso a la información; y desmaterialización de documentos relacionados a los procesos precontractuales. Sin embargo, estas no han sido suficientes para lograr el objetivo del Plan Nacional de Desarrollo, con respecto a mejorar el indicador del INEC sobre la percepción de la calidad de los servicios públicos.

Segundo, se destaca la importancia de generar información para la toma de decisiones; tanto la academia y otros actores especializados, a partir de la investigación de la profesionalización por sectores: social, seguridad, desarrollo productivo, infraestructura, energía y medio ambiente e institucional (Decreto 91 2023), podrían crear un aporte con un valor significativo para mejorar este aspecto en el Estado ecuatoriano.

Por ende, como resumen del análisis al diseño de políticas se desprenden las siguientes recomendaciones generales: i) Realizar un diagnóstico del nivel de profesionalización, ya que actualmente no se cuenta con uno; ii) Desarrollar una estrategia de profesionalización interinstitucional con el apoyo del MDT; iii) Ejecutar en la práctica una estrategia de profesionalización en las compras públicas.

Las anteriores recomendaciones encuentran la justificación a partir de la premisa de que, si se emplea estratégicamente la contratación pública, puede desempeñar un rol esencial para hacer que las economías locales sean más democráticas, y las instituciones públicas más eficientes y confiables para los ciudadanos. Así, para mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas, hay que reconocer y amplificar las habilidades y competencias. Además, establecer una política de profesionalización para atraer y retener el talento humano calificado en todo el proceso de adquisiciones.

Por lo tanto, las instituciones rectoras de la política deben involucrar a otros actores como la academia para poder ejecutar capacitaciones en conjunto, así como la promoción de planes de formación definidos y el desarrollo de capacidades, como parte de un intercambio de mejores prácticas.

Referencias

- Acuerdo Ministerial 232/2018. Refórmese el Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos. Registro Oficial N. ° 651, 29 de noviembre.
- Acuerdo Ministerial 112/2023. Estatuto Orgánico por Procesos del Ministerio del Trabajo y sus reformas. Registro Oficial N. ° 339, 19 de septiembre.
http://esacc.corteconstitucional.gob.ec/storage/api/v1/10_DWL_FL/eyJjYXJwZXRhIjoicm8iLCJldWlkIjoiODEwZTc1MzgtYzRiOS00YmM5LWI0YzItNDkxNTg4ODY5ZWMyLnBkZiJ9.
- Alianza Acción Democrática Nacional. 2023. *Plan de Trabajo Plurianual para presidente y vicepresidencia de la República del Ecuador*. www.radiografiapolitica.org.
- Bentancur, Verónica, Rafael Rodríguez y Fernando Rosenblatt. 2019. “Eficacia y reproducción del activismo político: evidencias del frente amplio”. En Uruguay”. *Estudios Políticos Comparados* 52 (6): 838-867. <https://doi.org/10.1177/0010414018806528>.
- Bersch, Katherine, Praça Sérgio, y Matthew M. Taylor. 2017. “Capacidad estatal, politización burocrática y corrupción en el Estado brasileño”. *Gobernabilidad* 30: 105–124. <https://doi.org/10.1111/gove.12196>.
- Brieba, Daniel, Mauricio René Herrera Marín, Marcelo Riffo y Danilo Garrido. 2024. “Inside the Black Box: Uncovering Dynamics and Characteristics of the Chilean Central Government Bureaucracy with a Novel Dataset”. *Latin American Politics and Society*: 1-29. <https://doi.org/10.1017/lap.2023.41>.
- CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo). 2003. *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>.
- Colonnelli, Emanuele, Mounu Prem y Edoardo Teso. 2020. “Patronage and Selection in Public Sector Organizations”. *American Economic Review* 110 (10): 3071-3099.
- Constitución de la República del Ecuador. 2008. Registro Oficial N. ° 449 de 20 de octubre. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf
- Cortázar et al. 2014. *Una década de reformas al servicio civil en América latina (2004-2013)*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/16871/al-servicio-del-ciudadano-una-decada-de-reformas-del-servicio-civil-en-america>.
- <http://dx.doi.org/10.18235/0012567>

- Decreto Ejecutivo 91/2023. Se dispone la organización y funcionamiento del Gabinete Estratégico, Gabinete Sectoriales y otros espacios de coordinación y seguimiento. Registro Oficial del Ecuador N. ° 466, 28 de diciembre.
- Fontaine, Guillaume. 2015. *El análisis de políticas públicas: conceptos teorías y métodos*. Quito: FLACSO-Ecuador.
- . 2015. “Patronage and Public Service in Ecuador”.
https://www.researchgate.net/publication/308879016_Patronage_and_Public_Service_in_Ecuador
- . 2021. *Guía Práctica de Diseño de Políticas Públicas para el Sector Eléctrico: El Caso Ecuatoriano*. Editado por Diana Arguello, Marcelo Reinoso y Juan Carlos Jiménez. Quito: Ministerio de Energía y Recursos Naturales no Renovables/ Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica.
- Fontaine, Guillaume, Cecilia Medrano y Iván Narváez. 2020. *The Politics of Public Accountability Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan: Switzerland.
- Fontaine, Guillaume, Alejandro Hernández – Luis, Taymi Milan y Carlos Rodrigues de Caires. 2023. “Analytical Framework”. En *Tackling Corruption in Latin America: An Institutional Approach*. Cham: Springer International Publishing AG.
- Franco Corzo, Julio. 2020. *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México: IEXE Editorial.
- Fundación Ciudadanía y Desarrollo. 2023. Barómetro de la corrupción. Ecuador 2022. Quito: Fundación Ciudadanía y Desarrollo. <https://www.bivica.org/file/view/id/6471>.
- Garcé, Adolfo y Cecilia Rocha. 2015. “La Ciencia Política en Uruguay: Entre la profesionalización, la partidización y el fantasma del Movimiento Perestroika”. *Revista de Ciencia Política (Santiago)* 35 (1): 121-144.
<http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2015000100007>.
- Gobierno Abierto Ecuador. 2022. Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto de Ecuador 2022 – 2024. Quito: Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador.
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/2_Ecuador_Action-Plan_2022-2024.pdf.
- González-Bustamante, Bastián, Alejandro Olivares L., Pedro Abarca y Esteban Molina. 2016. “Servicio civil en Chile, análisis de los directivos de primer nivel jerárquico” (2003–2013). *Revista de Administración Pública* 50 (1): 59–79.
- González-Bustamante, Bastián. 2018. “Civil Service Models in Latin America”.
https://www.google.com/url?sa=t&source=web&rct=j&opi=89978449&url=https://osf.io/mp4qd/download&ved=2ahUKEwj1J65jYaGAXWOQzABHemxAu0QFnoECB4QAQ&usg=AOvVaw1-0MbsLcQbIzcOV_V-SPIF
- Hernández-Luis, Alejandro. 2019. “El diseño de políticas: actividad, teoría y marco analítico”. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 47-86.
http://saber.ucv.ve/ojs/index.php/rev_cc/article/view/20044.
- Howlett, Michael. 2011. “Policy design and implementation tool choices”. En *Designing Public Policies: Principles and Instruments*. Nueva York: Routledge.

- . 2017. “The criteria for effective policy design: character and context in policy instrument choice”. *Journal of Asian Public Policy* 11 (3): 245-266.
doi:10.1080/17516234.2017.1412284.
- . 2019. *The Policy Design Premier. Choosing the right tools for the job*. New York: Routledge.
- Iacoviello, Mercedes. 2011. *Diagnóstico del servicio civil de Ecuador. Informe Final*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
<https://mercedesiacoviello.files.wordpress.com/2014/07/diagnosecuador2011.pdf>.
- . 2014. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Ecuador*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos). 2022. Nota técnica Calidad de los servicios públicos. Ecuador: ENEMDU.
https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/Calidad_de_los_servicios_publicos/2022/Marzo-2022/Nota_tecnica_calidad_servicios_publicos.pdf
- Ipsos. 2023. *Confianza de los ecuatorianos conectados. Una mirada al 2023, ¿Cuáles fueron los actores en quiénes los ecuatorianos depositaron su confianza?*. Ecuador: IPSOS Ecuador. https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-12/Ipsos_En%20qui%20C3%A9nes%20conf%20C3%ADan%20los%20ecuatorianos%202023.pdf.
- Kingdon, Jonh. 2003. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda Edición. Estados Unidos: Addison-Wesley Educational Publishers Inc.
- LexLa. 2023. “Profesionalización de los agentes públicos de la Contratación Pública: una revisión de las iniciativas y desafíos actuales”, 02 de febrero. <https://www.lexlab-innovacionlegal.com/profesionalizacion-de-los-agentes-publicos-de-la-contratacion-publica-una-revision-de-las-iniciativas-y-desafios-actuales/>.
- Leyva, Santiago, Andrés Olaya, Juan Aristizábal, Andrea Echavarría, Daniela Roldán-Restrepo, Diana Paola Rojas, Juan David Montoya, Laura Gallego, Laura Toro, Luis Fernando Agudelo, y Natalia Garay. 2022. *Modelo Para El análisis Y diseño De políticas Públicas (MADPP)*. Medellín: Editorial EAFIT.
- Llano, Mercedes. 2014. *Diagnóstico institucional del servicio civil en América Latina: Chile*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado.
<https://publications.iadb.org/es/publicacion/13802/diagnostico-institucional-del-servicio-civil-en-america-latina-chile>.
- LOSNCP (Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública). 2023. Registro Oficial Suplemento 395, 16 de abril.
- Milán, Taymi. 2019. “¿El marco de diseño de políticas o diseñando un marco para el análisis de políticas?”. *Cuadernos del Cendes* 36 (102): 87-115.
http://www.ucv.ve/fileadmin/user_upload/cendes/textos_completos/Revistas/revista102/RCC102SB.pdf.
- Norma secundaria del sistema nacional de contratación pública. 2023. Resolución No. R.E. SERCOP-2023-0134. Registro Oficial Suplemento 367, 3 de agosto.

- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). 2023. “Professionalising the public procurement workforce: A review of current initiatives and challenges”. *OECD Public Governance Policy Papers* 26. París: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/e2eda150-en>.
- Olaya, Andrés y Andrea Echavarría. 2022. “Los objetivos y las metas en el diseño de políticas públicas”. En *Modelo para análisis y diseño de políticas públicas (MADPP)*, editado por Santiago Leyva y Andrés Olaya. Medellín: Editorial EAFIT.
- Panizza, Francisco, Guy Peters, y Conrado Ramos Larraburu. 2023. *The Politics of Patronage Appointments in Latin American Central Administrations*. University of Pittsburgh Press. <https://www.perlego.com/book/3833685>.
- Parsons, Wayne. 2007. *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, traducido por Atenea Acevedo Aguilar, Irma Méndez de Hoyos y Tomislav Lendo Fuentes. México: FLACSO-México.
- Peters, Guy. 2015. *Advances Introduction to Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- . 2018. “Linking policy problems and policy instruments”. En *Policy Problems and Policy Design*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Peters, Guy y Fontaine, Guillaume. 2020. “Causal case studies for comparative policy analysis”. En *Handbook of Research Methods and Applications in comparative Policy Analysis*. Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Roth, André-Noël. 2014. *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Secretaría Nacional de Planificación. 2021. *Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025*. Quito: Secretaría Nacional de Planificación. https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Plan-de-Creaci%C3%B3n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado_compressed.pdf.
- SERCOP (Servicio Nacional de Contratación Pública). 2017. Estatuto orgánico de gestión organizacional por procesos. Resolución DSERCOP-0013-2017. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2017/11/Estatuto_org%C3%A1nico_aprobado2017.pdf
- . 2019. Resolución Nro. RI-SERCOP-2019-0004. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2019/01/RESOLUCION_INTERNA-04-2019.pdf
- . 2021. Resolución Nro. RI-SERCOP-2021-0003. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/03/Resolucio%CC%81n-RI-SERCOP-2021-0003-signed.pdf>
- . 2021. “Evaluación del Sistema Nacional de Contratación Pública – Ecuador. Metodología MAPS”. https://www.google.com/interstitial?url=https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/05/libro_evaluacion_sncp_2021-comprimido.pdf
- . 2023. Contratación Pública en Cifras. Compra Pública General (Millones de dólares) - Período con corte a enero 2024.
- SERCOP. 2022. Informe de Rendición de Cuentas de la contratación Pública.

Subirats, Joan, Peter Knoepfe, Corinne Larrue, y Frederic Varonne. 2012. *Análisis y gestión de políticas públicas*. España: Editorial Ariel, S. A.

Anexos

Anexo 1. Instrumentos agenda

Inventario Puesta en Agenda			
Tipo de recurso	Recurso	Fuente	Enlace
Nodalidad	Plan de Creación de Oportunidades 2021-2025	Secretaría Nacional de Planificación	https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/2021/09/Plan-de-Creacio%CC%81n-de-Oportunidades-2021-2025-Aprobado.pdf
	Indicador de Calidad de los Servicios Públicos	INEC	https://www.ecuadorencifras.gob.ec/documentos/web-inec/Encuestas_Ambientales/Calidad_de_los_servicios_publicos/2022/Marzo-2022/Nota_tecnica_calidad_servicios_publicos.pdf
Autoridad	Acuerdo Ministerial 250/2021	Registro Oficial 569	https://newsite.cite.com.ec/download/acuerdo-ministerial-mdt-2021-250/
	Resolución Interna 003/2021	SERCOP	https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/03/Resolucio%CC%81n-RI-SERCOP-2021-0003-signed.pdf
Tesoro	Proyecto del SERCOP: Fortalecimiento de las herramientas informáticas aplicables	SERCOP	https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/02/planestrategico202

	en el Sistema Nacional de Contratación Pública –SNCP		12025.pdf
	Actualización de la plataforma para certificación y Repositorio Digital Temática de Contratación Pública		https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2022/02/planestrategico20212025.pdf
Organización	Acuerdo Ministerial 250/2021	Registro Oficial 569	https://newsite.cite.com.ec/download/acuerdo-ministerial-mdt-2021-250/

Elaborado por el autor.

Anexo 2. Instrumentos de formulación

Inventario de Formulación			
Tipo de recurso	Recurso	Fuente	Enlace
Nodalidad	Plan Estratégico Institucional 2021 - 2025	SERCOP	https://newsite.cite.com.ec/download/acuerdo-ministerial-mdt-2021-250/
	Plan Estratégico Institucional 2021 - 2025	Ministerio de Trabajo	https://newsite.cite.com.ec/download/acuerdo-ministerial-mdt-2021-250/
Autoridad	Ley Orgánica Reformatoria del Código Orgánico Integral Penal (COIP) (2021)	Registro Oficial 392	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-web/publicaciones/suplementos/item/14374-segundo-suplemento-al-registro-oficial-no-392
	Ley Orgánica del Sistema Nacional de	Registro Oficial 395	https://www.registroficial.gob.ec/index.php/registro-oficial-

