

LA CORRUPCIÓN EN ECUADOR, ESTUDIO DE CASO SOBRE LAS FALLAS EN LA EFECTIVIDAD DEL SISTEMA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ECUADOR.

José Alberto Jaramillo Guamán

RESUMEN

La corrupción es un problema que presenta repercusiones dentro de todos los espacios de la vida social. Es por ello por lo que en el presente artículo se busca generar un análisis documental en torno a los procesos de contratación pública y cómo se generan conductas desleales y acciones irregulares que se vinculan a este fenómeno de corrupción dentro de las instituciones gubernamentales, como es el caso del GAD Provincial de Pichincha durante la pandemia en el año 2020. Se realizó un análisis documental de la normativa actual en torno a la contratación pública, sus principales debilidades como parte del sistema, los factores que inciden en el proceso. La revisión mostró que los actos de corrupción persisten históricamente en esta región latinoamericana, que las constantes reformas y reestructuración en los procesos de contratación pública afectan negativamente los procesos de control y generan escenarios idóneos para actos corruptos. Asimismo, existe una impunidad en los procesos que constituyen una barrera para prevenir estos actos que se presentan en entidades públicas con una frecuencia preocupante. Finalmente, se advierte que en situaciones de crisis y emergencias como la provocada por el COVID se generan más espacios para realizar actos corruptos debido a que no existen planes para atender las situaciones emergentes sino que las acciones son, en su mayoría, imprevistas lo que dificulta el control y seguimiento oportuno.

Palabras clave: *Corrupción, democracia, análisis documental*

ABSTRACT

Corruption is a problem that has repercussions within all areas of social life. That is why this article seeks to generate a documentary analysis around public procurement processes and how unfair behaviors and irregular actions are generated that are linked to this phenomenon of corruption within government institutions, such as the case of the Provincial GAD of Pichincha during the pandemic in 2020. A documentary analysis of the current regulations regarding public procurement, its main weaknesses as part of the system, the factors that affect the process, was carried out. The review showed that acts of corruption historically persist in this Latin American region, that the constant reforms and restructuring in public procurement processes negatively affect control processes and generate ideal scenarios for corrupt acts. Likewise, there is impunity in the processes that constitute a barrier to prevent these acts that occur in public entities with a worrying frequency. Finally, it is noted that in situations of crisis and emergencies such as the one caused by COVID, more spaces are generated to carry out corrupt acts because there are no plans to deal with emerging situations, but rather the actions are, for the most part, unforeseen, which makes it difficult. timely control and monitoring.

Keywords: Corruption, democracy, documentary analysis

1. INTRODUCCIÓN

La corrupción, es un fenómeno social que se ha convertido en un problema que limita el desarrollo porque debilita los sistemas judiciales y políticos, refleja el deterioro social de valores y virtudes morales, contribuye a la pobreza de los pueblos. Cuando se hace referencia a este problema, es preciso entender que se trata de una situación que revela las profundas debilidades en la institucionalidad, gobernanza y sistema jurídico que afecta directamente los derechos y garantías fundamentales como la seguridad jurídica, la igualdad ante la ley, el debido proceso, entre otros, entendiéndose que no se proporciona la protección adecuada a tales derechos (Tablante y Morales, 2020).

Este fenómeno, se trata de un problema estructural y sistemático que tiene múltiples factores que intervienen en él como la pobreza, la impunidad y otras inequidades sociales que se prestan para realizar este tipo de actos corruptos en diversas áreas como salud, seguridad, justicia, gestión y contratación pública, etc., ya que se trata de una problemática que ha permeado todos los ámbitos y espacios dentro de la administración pública a nivel global, produciéndose desde los procedimientos más básicos en este nivel, hasta los más amplios y complejos en altas instancias del Estado. A esto, se suma que la percepción que puede derivarse de los procesos de corrupción iniciados en la esfera pública genera un malestar ciudadano, que deriva en la evidente vulneración de la democracia como sistema de gobierno (Pastrana, 2019).

De ahí que, analizarlo resulta complejo por la multidimensionalidad y multiplicidad de factores que intervienen en los enfoques que lo definen. En este contexto, vale la pena hacer referencia autores como Leff (1964) quien la considera una práctica extralegal donde la norma y el poder se utiliza por individuos o grupos para ganar influencia en acciones burocráticas, también, se asocia con el mal uso e ineficiencia del ejercicio de funciones en un cargo público; en cuanto a sus tipos más comunes, se distinguen cuatro: la política, la burocrática, la funcional y la disfuncional, cada una con un nivel de afectación social que limita significativamente el desarrollo y ejercicio de derechos fundamentales (INEGI, 2016).

En este sentido, D'Angelo y Silva (2017), afirman que la corrupción se puede producir en cualquier ámbito de lo público, especialmente en aquellos que se vinculan a procesos de contratación pública, indistintamente de las fases que este posee que son: precontractual, contractual, ejecución, poscontractual, liquidación, etc. Esto sucede debido a que el funcionario público por lo general posee un amplio marco de acción en cuanto a la obtención de información, redacción de informes previos, pliegos, y demás documentación, lo cual da cuenta de las condiciones que favorecen los actos corruptos dentro de las instituciones públicas que se suman a la existencia de monopolios de poder, la amplia discrecionalidad, escasa responsabilidad y la falta de transparencia en los procesos como factores que magnifican las oportunidades de corrupción (Deyong 2018).

Por tanto, el problema de corrupción, ha sido un tema de interés debatido en diversos escenarios internacionales y locales en virtud de encontrar soluciones reales, pues los efectos

que éste tiene, especialmente en países no desarrollados o en vías de desarrollo resultan ser alarmantes; por tanto, se ha considerado ampliamente en la configuración de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS) para el cumplimiento de la Agenda 2030 determinados por las Naciones Unidas ya que ha sido uno de los temas más destacados del ODS N° 16 denominado paz, justicia e instituciones sólidas en virtud de promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas para atender los conflictos, la inseguridad, las instituciones débiles y el acceso limitado a la justicia que son características principales de la corrupción que constituye una amenaza para el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Asimismo, la Convención contra la corrupción de la ONU indica en los artículos 15 al 21 que las prácticas corruptas se entienden como aquellas que: “ofrecen, dan, solicitan o aceptan una ventaja injusta de o por un servidor público o persona que dirige o labora en el sector privado directa o indirectamente con el fin de que la persona actúe o no actúe en el ejercicio de sus deberes oficiales” (UNODC, 2004, p. 17). Entre los delitos que se consideran actos corruptos están: el abuso de autoridad, los conflictos de interés, el fraude, la malversación de fondos, el soborno, el abuso de confianza, el enriquecimiento ilícito, la información privilegiada, el tráfico de autoridad y la manipulación de licitaciones, esta última muy común en los casos de corrupción que involucran las contrataciones públicas (INEGI, 2016).

En el contexto Latinoamericano, la corrupción tiene significativas repercusiones en el ámbito económico, administrativo, social y político, pues de acuerdo a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) se estima que las afectaciones ocasionadas por actos de corrupción en la región pueden alcanzar entre el 20 y el 25% de los presupuestos nacionales, especialmente dentro de la contratación pública (Deyong, 2018). Reiterando que, cuando se manifiesta en el ámbito de lo público y vulnera el sistema democrático, también lo está haciendo al Estado de Derecho, causando efectos negativos como la consolidación de la delincuencia organizada y la violación de los derechos humanos (Flores, 2018).

En relación a ese fenómeno, es importante destacar que una de las mayores afectaciones que produce es la pérdida de confianza en las instituciones públicas, las leyes, el sistema de justicia, es decir, la ciudadanía no cuenta con instituciones sólidas que brinden el servicio que les compete, sino que se enfrentan a una burocracia cada vez más fuerte que se convierte en escenario idóneo para el desarrollo de prácticas corruptas. Según un informe en conjunto de la OCDE, CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) tres de cada cuatro ciudadanos de América Latina desconfían de sus gobiernos y, al menos 80% creen que la corrupción se encuentra en las instituciones públicas, lo cual repercute directamente en la cohesión social y contribuye con el debilitamiento del contrato social (OECD et al., 2021).

El problema de la corrupción en estos países latinoamericanos ha sido persistente a través de los años, enfatizándose en las últimas décadas debido al incremento de problemas estructurales en diversos ámbitos tales como la pobreza, las crisis económicas, el hacinamiento en materia carcelaria, la impunidad, entre otros donde se ha hecho evidente el mal uso de los recursos públicos y el abuso de autoridad, debilitando así las democracias (Ramos y Álvarez, 2019). En este particular, la pandemia por COVID-19 tuvo una profunda incidencia en el incremento de los niveles de corrupción en el mundo y, en el caso de Latinoamérica, el sector salud fue uno de los que registró mayores irregularidades no sólo en el sector privado, sino en el sector público en el que se identificaron desde sobornos hasta malversación de fondos

o alteración de procesos de licitación para favorecer a proveedores en las compras públicas (Transparency International, 2020).

Esta situación, fue advertida por diversos organismos y autores quienes indicaron que el abuso de poder y las debilidades estructurales del sistema de salud previas a la pandemia, la falta de procedimientos claramente establecidos para atender las medidas sanitarias emergentes aunado a la crisis sanitaria provocada por el COVID-19 afectaron significativamente a la sociedad e incrementaron los niveles de corrupción en el país (Madrid y Palomino, 2020), pues para el año 2020 la Fiscalía General de Ecuador investigaba al menos 45 casos de posibles actos de corrupción cometidos durante la emergencia sanitaria declarada por el Gobierno cuyas acciones se centraron en la adquisición de insumos relacionados con la crisis sanitarias tales como fundas para cadáveres, mascarillas, trajes de bioseguridad, entre otros (Cangas y Aulla, 2020).

Por tanto, esta situación provoca que Ecuador sea considerado actualmente como un país corrupto, después de otros como Bolivia, Perú y Brasil, con un valor de 39/100 en la escala de percepción de corrupción (Transparency International, 2020). De manera que, a partir de estos antecedentes, surge el interés por indagar en este tema que afecta diariamente no sólo el desarrollo del país, sino que es un problema que deben enfrentar constantemente los profesionales cuyo ejercicio se vincula a la gestión pública y demás instituciones del estado; por ello, la presente investigación tiene como objetivo principal analizar la corrupción en Ecuador mediante el caso de estudio sobre la gestión de las entidades públicas del país, específicamente en los procesos de contratación.

Para ello, se realizará un estudio cualitativo utilizando el análisis de contenido de diversas fuentes primarias y secundarias para evaluar la normativa nacional e internacional vigente que rigen en materia preventiva de los casos de corrupción, específicamente en los casos de contratación pública; identificar los factores que inciden en los actos de corrupción en los procesos de contratación pública y, finalmente, evidenciar las debilidades del sistema de contratación pública a través de la presentación de un caso vinculado al GAD de Pichincha relacionados con irregularidades en los procesos de compras públicas en tiempos de pandemia.

2. LA CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR

Durante las últimas décadas, los procesos de contratación pública a nivel nacional se han vinculado con actos corruptos (Díaz, 2019), a pesar de que los principios constitucionales expuestos para establecer procesos de compras públicas deben enmarcarse en la transparencia, calidad, eficiencia, eficacia, y ahorro para el Estado (Registro Oficial, 2021); no obstante, el proceso de contratación pública es una de las actividades gubernamentales más susceptibles a ser corrompidas debido a la cantidad de intereses que surgen previo a los convenios y transacciones a efectuarse (OECD, 2016).

En relación a este tema, vale la pena entender que la contratación pública constituye un componente crítico cuyo impacto directo se produce en la economía de cualquier gobierno, porque implica la adquisición de bienes o servicios por parte de instituciones del sector público, de manera que es un proceso que se debe realizar en el marco de la regulación, políticas, la autorización y ejecución que responda a las normas y leyes establecidas (Ahmari

y Davis, 2017). En este orden de ideas, su finalidad, es ser garante de la ejecución de los contratos del gasto público en el marco de la calidad y en concordancia tanto con la normativa vigente como con las políticas de desarrollo; asimismo, entre sus objetivos se encuentra el cumplir con transparencia cada uno de los procedimientos establecidos para evitar la discrecionalidad y promover la participación de los diferentes sectores que comprenden la oferta competitiva (SCPM, 2022).

En este contexto, si bien la contratación pública resulta ser un procedimiento fundamental para la gestión pública que se debe circunscribir a los principios de la comunidad política de la que forma parte (Viscarra, 2021), la realidad evidencia que no siempre se cumple con esta premisa, pues existen ineficiencias en la gestión de recursos públicos en los que se presenta el cometimiento (doloso o no) de actos extralegales por parte de funcionarios que no hacen honor al compromiso que exige su investidura como servidores públicos y actúan en interés de su personería derivando en prácticas corruptas.

Por tanto, si bien la contratación pública es fundamental en la gestión de recursos de un país, su práctica exige un control absoluto en el marco de la transparencia, los principios constitucionales, la ética y la moral para que se realice sin dar cabida a la corrupción y al mal uso no sólo de recursos sino de un servicio que se aleja de los fines mismos de la función pública y de la responsabilidad del Estado de ser garante del uso efectivo y adecuado de los recursos para dar respuesta a las necesidades de la población en atención a sus derechos humanos fundamentales (Palacín y Gimeno, 2022).

Desde esta perspectiva, es preciso entender que la importancia que tiene la contratación pública en la gestión pública a través del uso efectivo de los recursos exige que sea un proceso que atienda y enfrente las debilidades estructurales del sistema en que funciona, en este caso, la corrupción es uno de ellos y tiene fuertes implicaciones en el desarrollo de estos procesos donde no sólo se involucra a las instituciones públicas, sino que también empresas privadas participan en estos actos de corrupción, lo que afecta el desarrollo comercial e impone barreras que limitan el funcionamiento ético de las empresas, así como la competencia justa entre todos los que se desarrollan en determinados escenarios comerciales (Castro et al., 2016).

Por tanto, las consecuencias de la corrupción no se limitan al aspecto económico y administrativo, pues transgreden a otras esferas de la vida social, por ello, Castañeda (2016) sostiene que el estudio de la corrupción debería ser multidisciplinar en virtud de entender cómo funcionan estos actos en la esfera estatal, entendiendo que la expansión que ha tenido la corrupción en el ámbito de la contratación pública responde a las pocas acciones preventivas que se manejan en este tema (Scheller y Silva, 2017).

La corrupción es un acto criminal que realizan no sólo en contra de la Administración Pública, sino que se considera un delito que afecta directamente el patrimonio del Estado, así como el interés público y social; desde la perspectiva de Medina (2010), la corrupción en la contratación pública:

Se materializa a partir de una serie de actuaciones de distinta naturaleza que, o bien suponen la quiebra de la legalidad o bien la quiebra de la imparcialidad, pero que, en cualquier caso, implican la adopción, por parte de los servidores públicos, de decisiones que se desvían del objetivo propio de la actuación administrativa que es el interés general para obtener alguna clase de beneficio para sí o para un tercero (p.7).

Debido a la importancia de este ámbito de la institucionalidad pública, el Estado de cada país posee sistemas que permiten constatar que estos procesos se lleven a cabo sin problemas y de manera rentable. Sin embargo, estos sistemas de adquisiciones son diferentes de un país a otro, ya que responden a las necesidades y características particulares del estado en cuestión (Al Ahmari & Davis, 2017).

En el caso de Ecuador, desde el 2008 se cuenta con la “Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública” o LOSNCP que es el cuerpo normativo que se encarga de definir y regular los procesos de contratación pública a nivel nacional. Según la Secretaría Nacional de la Administración Pública (2012) hablamos de “un Sistema porque es un conjunto articulado y coordinado de elementos que coadyuvan a la gestión de la contratación pública” (p. 2). Así, el Sistema está estructurado por principios, normas, herramientas informáticas, procedimientos, y asimismo un marco institucional, con el fin de que todo proceso de contratación pública, con independencia de su índole, se lleve a cabo con transparencia y en el marco de la normativa vigente.

De acuerdo con la LOSNCP el Sistema rige en todos los procesos de compras públicas que realicen los organismos y dependencias de las funciones del Estado, los organismos electorales, los organismos de control y regulación, las entidades que integran el Régimen Seccional Autónomo, los órganos creados para la prestación de servicios públicos, entre otros. Asimismo, rige en cada una de las fases que involucran estos procesos: “planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución” (Pleno de la Asamblea Constituyente, 2018, p. 7).

Desde la perspectiva académica la corrupción se ha analizado en diversas investigaciones como la de Heywood (2017) quien menciona que existen discrepancias en los últimos años entre el aumento de los estudios académicos sobre la corrupción y la poca o nula capacidad de hacer cambios o incidir favorablemente en la práctica. Estas discrepancias se deben a: las erróneas conceptualizaciones sobre la corrupción y la tendencia a ofrecer soluciones “mágicas” basadas en la reconfiguración institucional; los enfoques centrados solamente en el Estado como unidad de análisis presentan limitantes, y finalmente debido a la falta de una desagregación suficiente de los diferentes tipos y modalidades de esta.

En este sentido, Gauthier y Lesné (2018) indican que la comparación de la experiencia de corrupción en la contratación pública de empresas que han ganado contratos públicos son una medida más objetiva de medición de corrupción utilizando un indicador de bandera roja para evaluar el riesgo. Este indicador rojo de corrupción identifica los contratos que no cumplen (o eluden) la normativa de contratación pública.

Un estudio de caso sobre Colombia “Compra Eficiente” Quinchara Galvis (2020) discute acerca de la efectividad de la creación de la Agencia Nacional de Contratación Pública – Colombia Compra Eficiente para evaluar si la creación de la institución en efecto ha logrado reducir la incidencia de corrupción en las compras públicas del país vecino. La autora concluye que Colombia Compra Eficiente no ha cumplido un rol relevante en la disminución de los riesgos de corrupción y que el nivel central ha presentado niveles moderados de corrupción, mientras que niveles más altos se pueden evidenciar en los niveles departamentales y municipales donde son escasos los procedimientos de veeduría y control.

3. NORMATIVA VIGENTE QUE RIGE EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR PARA PREVENIR LOS ACTOS DE CORRUPCIÓN

La principal norma que regula los procesos de contratación pública a nivel nacional es la mencionada Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, que, promulgada en 2008, busca la conformación y articulación de:

un Sistema de Contratación Pública que articule y armonice a todas las instancias, organismos e instituciones en los ámbitos de planificación, programación, presupuesto, control, administración y ejecución de las adquisiciones de bienes y servicios, así como en la ejecución de obras públicas que se realicen con recursos públicos. (Pleno de la Asamblea Constituyente, 2018, p. 1)

En esta ley, también se puede encontrar un glosario de términos relativos al proceso de contratación pública. Entre estos podemos encontrar las nociones de adjudicación, bienes y servicios normalizados, catálogo electrónico, compra de inclusión, contratación pública, contratista, consultor, consultoría, convenio marco, etc. Asimismo, se menciona que el SERCOP será el ente que regirá el Sistema Nacional de Contratación Pública de acuerdo con las responsabilidades que le competen, entre ellas: el asegurar y exigir el cumplimiento de los objetivos del sistema, promover y aplicar la política de contratación pública, administrar el Registro Único de Proveedores RUP, administrar el portal de Compras Públicas del Sistema, generar formación en materia de procesos de contratación pública, etc.

Otro de los cuerpos normativos que se pueden encontrar al respecto es el Reglamento a la LOSCNP el cual tiene por objeto el desarrollo y aplicación de esta, y normar de manera mucho más específica y concreta los diferentes procedimientos y atribuciones del Sistema Nacional de Contratación Pública. En la LOSCNP también podemos encontrar definido un concepto muy importante en el ámbito de los procesos de contratación pública, este es el Registro Único de Proveedores la cual según la ley se define como:

la Base de Datos de los proveedores de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, habilitados para participar en los procedimientos establecidos en esta Ley. Su administración está a cargo del Servicio Nacional de Contratación Pública y se lo requiere para poder contratar con las Entidades Contratantes. (Pleno de la Asamblea Constituyente, 2018, p. 6)

Esta base de datos deberá ser dinámica y mantenerse actualizada constante y automáticamente a partir de las bases de datos de las organizaciones e instituciones públicas y privadas correspondientes, mismas que deberán proporcionar esta información de manera obligatoria y eficaz.

De igual manera, una ley que se vincula con la contratación pública a nivel nacional es la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública o LOTAIP. En el artículo 7 de este marco legal, relativo a la difusión de la información pública, en el literal i) se aduce que cada institución del Estado que conforma el sector público (en este caso el Sistema Nacional de Contratación Pública) estará obligada a proporcionar a los ciudadanos y ciudadanas:

Información completa y detallada sobre los procesos precontractuales, contractuales, de adjudicación y liquidación, de las contrataciones de obras, adquisición de bienes, prestación de servicios, arrendamientos mercantiles, etc., celebrados por la institución con personas naturales o jurídicas, incluidos concesiones, permisos o autorizaciones; un listado de las empresas y personas que han incumplido contratos con dicha institución... (Congreso Nacional, 2004, p. 4)

Asimismo, en la Carta Magna, la Constitución de la República de 2008 se hace alusión a algunos aspectos de la contratación pública. Por ejemplo, en el artículo 190 referente a los medios alternativos de resolución de conflictos, se reconoce que “En la contratación pública procederá el arbitraje en derecho, previo pronunciamiento favorable de la Procuraduría General del Estado, conforme a las condiciones establecidas en la ley” (Asamblea Nacional, 2008, p. 69). Y, en el artículo 288: “Las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas” (p. 92).

Por otro lado, una norma a tomar en cuenta, de manera secundaria, es la ley “Codifica resoluciones del Servicio de Contratación Pública”. El SERCOP, en el ejercicio de sus atribuciones legales, resolvió en 2018, a través del Registro Oficial Edición Especial 245, expedir la actualización y codificación de las resoluciones emitidas por la entidad. En la misma, se detalla en el artículo 1 que:

las disposiciones expedidas en la presente Codificación son de cumplimiento obligatorio para las entidades contratantes previstas en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública - LOSNCP, para la aplicación de los procedimientos de contratación pública establecidos en la mencionada Ley y su Reglamento General, para la adquisición o arrendamiento de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, incluidos los de consultoría (Servicio de Contratación Pública, 2018).

En esta ley, de igual manera se puede encontrar una serie de definiciones referentes a los procesos de contratación pública del SERCOP. Algunos de ellos son el adjudicatario en el procedimiento de Subasta Inversa Corporativa de Medicamentos o Subasta Inversa Corporativa de alimentación Escolar, base de datos de certificación, catálogo electrónico general, código único de ración alimentaria (CURA), denominación común internacional (DCI), etc. Estos conceptos, y la ley en general, funcionan como un apoyo a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública, pues la misma puede entenderse como una extensión de aquella.

4. PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR

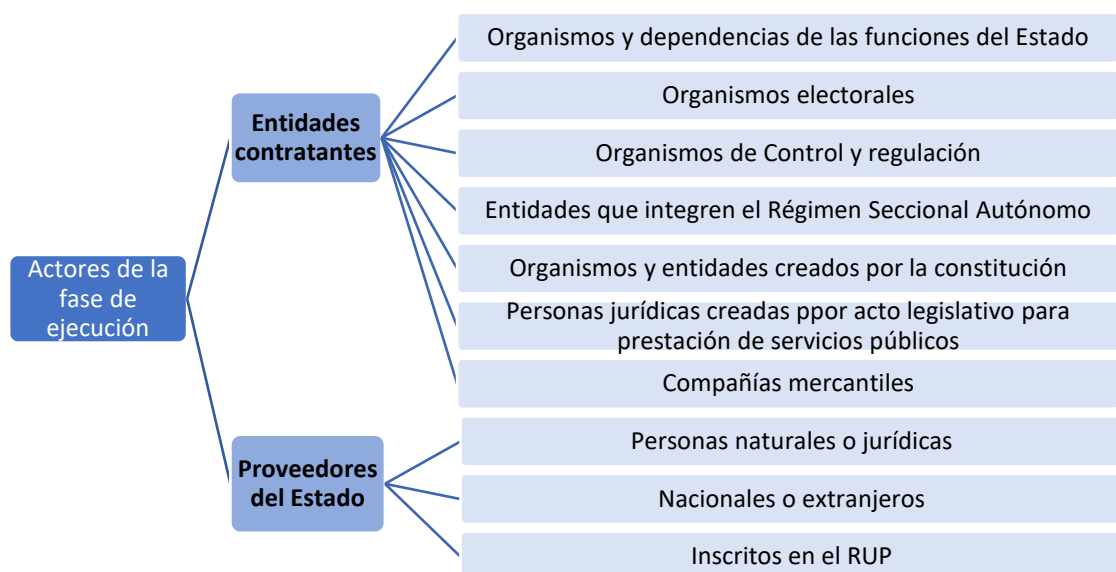
El proceso de contratación pública en Ecuador se realiza en tres fases fundamentales que son: la planificación, la ejecución y la de seguimiento y control, cada una de ellas con la participación de actores del Sistema Nacional de Contratación Pública que deben actuar como garantes del proceso en atención a lo que exige la norma vigente, la ética, moral, valores y principios constitucionales que delinear el ejercicio de sus funciones como servidores

públicos. De esta forma, la fase de planificación se realiza de forma participativa y en concordancia con la planificación nacional, en ella participa la Secretaría Técnica de Planificación del Ecuador que deberá validar la pertinencia del proyecto de inversión previo a la asignación de recursos en virtud de garantizar la eficiencia y calidad del gasto (SCPM, 2022).

Asimismo, intervienen en esta fase de planificación el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) quien debe monitorear constantemente los procedimientos de contratación con la finalidad de detectar cualquier conducta atípica que vaya en contra de los principios y objetivos del sistema, pues sus funciones son amplias en este sentido, entre las cuales destacan, proponer políticas nacionales, sectoriales e institucionales en materia de contratación pública, expedir procedimientos, modelos de documentos, administrar el Registro Único de Proveedores (RUP), supervisar las conductas elusivas, evaluar periódicamente la gestión de las diferentes entidades contratantes e instituciones en materia de contratación pública (SERCOP, 2017).

Finalmente, en esta fase también ejerce un rol protagónico el Ministerio de Economía y Finanzas quien es el ente rector del Sistema Nacional de las Finanzas públicas quien se encarga de administrar todos los recursos del Estado, elaborar los lineamientos y políticas inherentes a los ingresos, gastos y financiamiento del país aprobada por el Presidente de la República. De manera que, en esta fase es fundamental contar con su aprobación, entendiendo que debe incluirse en la Programación Presupuestaria para la asignación de los presupuestos en virtud de su respectiva ejecución (MEF, 2013).

En cuanto a la fase de ejecución, intervienen en ella tanto las entidades contratantes como los proveedores del Estado. En el primer caso, son personas jurídicas que deben estar enmarcadas a lo dispuesto en el artículo 1 de la LOSNCP (Figura 1); por su parte, los proveedores del Estado, se trata de las personas bien sea naturales o jurídicas inscritas como requisito obligatorio en el RUP y habilitadas por las autoridades correspondientes las cuales pueden ser suspendidas en caso de incurrir en algunas de las causales que se describen en el artículo 35 de la LOSNCP.



Finalmente, la fase de supervisión y control constituye una de las más importantes del proceso de contratación pública e involucra a la Fiscalía General del Estado, la Contraloría

General del Estado, la Procuraduría General del Estado y la Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM). En el primer caso, la Fiscalía se encarga de investigar todos los casos que presenten irregularidades en sus procesos para verificar que se realicen en el marco de la norma vigente sin que esto contravenga al interés público.

En cuanto a la función de la Contraloría, se orienta a corroborar y controlar el buen uso de esos recursos públicos y de las personas jurídicas de derecho privado, incluyendo esos procesos de contratación que se ejecutan por parte de los funcionarios ejecutores, para determinar, en caso de que proceda, las responsabilidades administrativas y civiles relacionadas con la gestión de control.

Por parte de la Superintendencia se realizan las acciones que aseguren la transparencia y eficiencia de los procesos para promover una competencia justa en virtud de prevenir el abuso de poder y conductas desleales contrarias al régimen previsto por la ley que constituyen dos elementos principales de corrupción.

Por último, el SNCP “es el conjunto de principios, normas, procedimientos, mecanismos y relaciones organizadas orientadas al planeamiento, programación, presupuestos, control, administración y ejecución de las contrataciones realizadas por las entidades contratantes” (SNCP, 2022, p. 35).

5. DEBILIDADES DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA EN ECUADOR. PRESENTACIÓN DE CASO

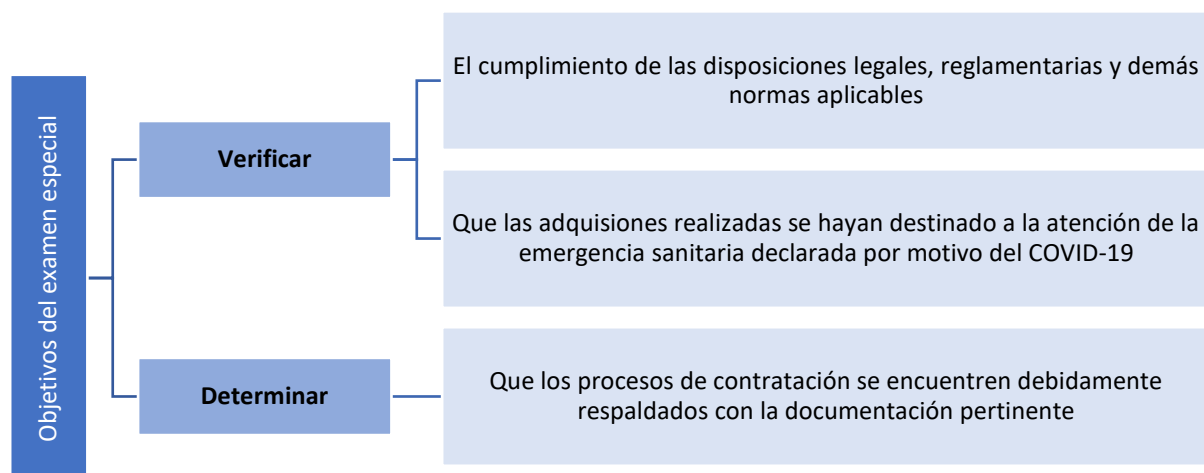
Para Maldonado Molina (2014) una de las principales debilidades en el funcionamiento del Sistema de Contratación Pública es que existe una publicación, derogación y reforma constante de las resoluciones emitidas a través del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), lo cual provoca modificaciones importantes en los procesos de contratación pública con reestructuraciones que responden a esas nuevas disposiciones que generan no sólo confusión sino también descontrol en el ejercicio de las funciones, creando espacios vacíos en los que se pueden realizar acciones turbias dentro de la administración que podrían acarrear sanciones administrativas o económicas por parte de los entes reguladores y de control.

Otro de los fallos que ocurren en este sistema según Rodríguez et al. (2018), es el incumplimiento de los plazos establecidos para realizar los procesos o trámites en las diferentes instituciones, pues no se cumple ese principio de celeridad y eficiencia, esto, en su mayoría, como consecuencia de la congestión del portal de compras públicas, lo que implica “una pérdida de recursos humanos, temporales y económicos” (p. 81).

En Ecuador, se han presentado múltiples casos de corrupción que han sido denunciados en diferentes Gobiernos en consecuencia del mal uso de recursos del estado. Asimismo, a raíz de las medidas sanitarias que se ejecutaron para enfrentar la crisis por COVID-19, hubo un incremento en las compras públicas que se realizaron de forma no planificada e imprevista debido al carácter emergente de la situación, las cuales provocaron escenarios que favorecieron las conductas desleales y los actos de corrupción como fue el caso contra la prefecta de Pichincha Humana Paola Pabón en el que la Fiscalía intervino para investigar acerca de una serie de eventos que ocurrieron durante el proceso de compras

públicas realizadas en el marco de la pandemia en relación a equipos, insumos, dispositivos, medicamentos, bienes y servicios entre marzo y mayo del 2020.

El caso fue analizado por la Contraloría General del Estado que realizó el examen especial a los procesos de contratación, ejecución, entrega, recepción y distribución por la adquisición de equipos, insumos y dispositivos médicos para atender la emergencia en el período indicado. Esta acción de control fue realizada en cumplimiento de la Norma Ecuatoriana de Auditoría Gubernamental emitidas por la Contraloría General del Estado en cumplimiento a la orden de trabajo 0007-DNA5-2020-I con fecha 19 de mayo de 2020 para cumplir con una serie de objetivos con la finalidad de esclarecer cada una de las irregularidades del proceso (Figura 2).



En este caso, el monto de recursos que fueron examinados ascendió a un total de USD 433.572,00. En este particular, la primera situación irregular se presentó en la declaratoria de emergencia de la entidad que fue publicada con un retraso de cinco (5) días posterior a su emisión lo cual se relaciona con la inobservancia del artículo 363 relacionado con la información relevante de la Resolución Externa RE-SERCOP-2016-0000072 de fecha 31 de agosto de 2016 el cual indica que la declaratoria de emergencia debe publicarse junto a la resolución motivada que declara la emergencia

Asimismo, la segunda situación se presentó en el marco de esta emergencia sanitaria con una serie de contrataciones que no presentaron documentos de respaldo, uso y distribución, como el caso de 10 procesos de contratación que se iniciaron sin evidenciar fecha de publicación donde conste el listado de necesidades para emergencias publicado en el Portal de Compras Públicas, lo cual fue declarado por la Contraloría General del Estado como un proceso de contratación sin documentos de respaldo, uso y distribución.

La irregularidad se presentó cuando la Presidenta de Pichincha Humana no proporcionó los documentos pertinentes en ningún formato (físico o digital) que permitieran respaldar y justificar la legalidad y veracidad de las operaciones generadas en las fases correspondientes en atención a los procesos de preparatoria, pre contratación, contratación, distribución y uso de los bienes adquiridos; esta situación, también evidencia inobservancia del artículo 363 de la resolución externa referida (RE-SERCOP-2016-0000072) donde todos los

contratos que se suscriban como consecuencia de dicha declaratoria deben ser publicados en la herramienta de “Publicaciones de Emergencia”.

En este orden de ideas, también hubo inobservancia del literal I del Oficio Circular SERCOP-2020-0017-C de 20 de abril del 2020 donde se hace referencia al deber de publicar los archivos correspondientes a contratos, órdenes, facturas, entre otros documentos que verifiquen la transparencia de las transacciones en formato PDF debidamente identificados, así como el incumplimiento de las Normas de Control Interno 401-03 y 405-04 que se enmarca en el papel que desempeñan los directivos en relación a la supervisión en virtud de garantizar que se cumpla con las normas y regulaciones de forma eficiente de forma constante en concordancia con el ordenamiento jurídico; asimismo, hubo incumplimiento en la norma 405-04 relacionada con la documentación de respaldo y su archivo pues en este caso no se realizó el procedimiento de archivo correspondiente al no presentar evidencia suficiente y sustentatoria de las transacciones y operaciones administrativas realizadas en este período de emergencia sanitaria (Contraloría General del Estado, 2014).

Parte de esos contratos fue la adquisición de 2000 mascarillas N95 con un valor de \$3,80 la unidad con un monto total de \$7.600,00 a la empresa Bravo Business Int. S.A. adquiridas según factura 001-001-436 con fecha 15-04-2020 para el personal médico de la entidad. En este particular, resultó irregular la falta de control en el proceso de recepción, pues no existe documentación de verificación donde conste que los equipos, insumos, dispositivos médicos y medicamentos recibidos realmente fuesen los contratados, situación que genera mayor suspicacia cuando se entiende la importancia de este procedimiento al tratarse de productos médicos y que deben tener características específicas.

Por tanto, el proceso identificado como PH-013-2020-0001 carece de documentos de respaldo para justificar la legalidad y veracidad de cada una de las etapas del mismo, irregularidades que generaron como conclusión ser objeto de investigación al no cumplir con las normas de transparencia al no realizar, publicar o notificar de forma oportuna y con la documentación requerida los procesos en cuestión; además, obvió el uso de las herramientas dispuestas por la SERCOP para este tipo de contrataciones.

Otro de los contratos en cuestión, fue la compra de 400 fundas de cadáveres, 400 trajes antifluidos y 2000 trajes de bioseguridad que se realizó a una proveedora a quien el Jefe de Proyectos Especiales de Pichincha Humana no exigió la presentación de permiso de funcionamiento emitido por la autoridad sanitaria nacional bajo el argumento de ser la única proforma que cumplía con el detalle de las especificaciones técnicas requeridas (lo cual el informe de la Contraloría General del Estado indicó que dichas especificaciones técnicas coincidían parcialmente con las solicitadas en el requerimiento especificado en el memorando MEM-164-A-SAL-2020 presentado por la Jefe de Centros de Salud de Pichincha Humana). Además, este proveedor a quien le fue adjudicada la compra no contaba para la fecha (30 de abril del 2020) con la habilitación en el RUP, ni con el permiso de funcionamiento, lo cual fue corroborado por el ARCSA.

Asimismo, los productos que fueron adquiridos presentaron un sobreprecio del 130,99%, pues la Contraloría General constató que no hubo un análisis efectivo de las ofertas existentes en el mercado, lo cual se evidencia en la falta de documentos que demuestren la distribución y uso de los productos. En este caso identificado como PH-013-2020-0010, la evaluación de los costos de los mismos insumos adquiridos por otras entidades públicas cuya

información se encontró en el Portal de compras Públicas del SERCOP evidencian que hubo sobreprecio en cada uno de los productos adquiridos (Tabla 1).

Tabla 1 *Diferencia de precios en productos adquiridos por Pichincha Humana*

Descripción del producto	Entidad Pública	Precio del Portal de Compras Públicas		Precio Pichincha Humana		Diferencia Total	
		Precio Unitario	Precio Total	Precio Unitario	Precio Total	USD	%
Bolsa de cadáver adulto	Hospital Básico de Latacunga	\$ 22,00	\$ 8.800,00	\$51,90	\$20.760,00	\$11.960,00	135.91%
Trajes antifluidos	Institución Autónoma del Cuerpo de Bombero del cantón Pelileo	\$1,65	\$ 660,00	\$4,90	\$1.960,00	\$1.300,00	196.97%
Trajes de bioseguridad	GAD Municipal de Chunchi	\$10,92	\$ 21.840,00	24,79	\$49.580,00	\$27.740,00	127.01%
TOTAL			\$31.300,00		\$72.300,00	\$41.000,00	130,99%

De ahí que, al verificar los sobreprecios en las contrataciones públicas por parte de la prefectura de Pichincha, se evidencia que existe una conducta desleal por parte de las autoridades de esa entidad que se aprovechó de la emergencia sanitaria y la falta de control oportuno para sacar provecho de una situación que se aleja de las responsabilidades y compromisos de las funciones que exige el cargo, para atender a intereses particulares y favorecer a proveedores específicos cuyos servicios no representan un beneficio para los recursos del Estado.

Los resultados de la Contraloría General del Estado generan indicios de responsabilidad penal en la contratación considerando las especificaciones de los delitos indicados en el COIP relacionados con: peculado en el artículo 278, enriquecimiento ilícito en el artículo 279, tráfico de influencia en el artículo 285; asimismo, existe evidencia de la falta al numeral 2 del artículo 9 de la Ley Orgánica del Servicio Nacional de Contratación Pública que indica: “garantizar la transparencia y evitar la discrecionalidad de la contratación pública” (LOSNCP, p.2021, p.8).

Conclusiones

La corrupción es un problema estructural y sistemático que persiste históricamente, especialmente en países latinoamericanos cuyos sistemas se han debilitado sistemática y progresivamente debido a que existen instituciones débiles que restan confianza y atentan contra la seguridad jurídica que por derecho corresponde a todos los ciudadanos.

En Ecuador, los principales cuerpos normativos y legales que definen y regulan los procesos de contratación pública, son la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública o LOSNCP (2008), el reglamento de esta ley, la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública o LOTAIP (2004) y la Constitución de la República de Ecuador (2008) en los artículos referentes a la contratación pública.

Las constantes reformas a la norma que rige en esta materia y la falta de control y seguimiento en los procesos de contratación pública de forma oportuna inciden significativamente en los procesos irregulares que se realizan en abuso de poder de las autoridades que ejercen funciones públicas. Asimismo,

Recomendaciones

Con base en lo mencionado anteriormente, se recomienda a la SERCOP y a todas las demás entidades que se vinculan de manera cercana al aseguramiento de la transparencia dentro de los procesos de compras públicas, a generar reglamentos y normativas dirigidas de manera específica a garantizar que los procesos se lleven a cabo con total transparencia y que cada proceso de contratación pública se lleve a cabo en condiciones que favorezcan la igualdad de oportunidades para todos los participantes.

Igualmente, se recomienda al SERCOP y demás autoridades competentes que realicen talleres, charlas y conferencias con el fin de que todos aquellos contratistas involucrados en procesos de contratación pública, estén informados constantemente acerca de las alteraciones en las disposiciones emitidas por la institución y asimismo acerca de cada una de las fases del proceso de contratación pública, y de esta manera puedan realizar los procesos con agilidad y eficacia.

Finalmente, se recomienda al SERCOP y demás instituciones de lo público vinculadas a la transparencia a realizar constantes encuestas y recolecciones de información para conocer cuáles son las percepciones que tienen los contratistas alrededor de los procesos de contratación pública y evaluar su nivel de satisfacción con el servicio, así como dar apertura al reporte de irregularidades en los procesos por parte de los contratistas para así asegurar que este importante proceso se dé con calidad y transparencia.

Bibliografía

Al Ahmari, D., & Davis, P. (2017). *PUBLIC PROCUREMENT SYSTEMS: A COMPARATIVE STUDY OF IRELAND AND SAUDI ARABIA*.

Asamblea Nacional. (2008). *Constitución de la República de Ecuador*.

Baldeón, I. M. (2020). *Los "sobrepuestos" en contratación pública y el covid 19*.
<http://www.grupoceas.com.ec/wp-content/uploads/2020/06/LOS-SOBREPUESTOS-Y-EL-COVID-19-MAS-ALL%3%81-DE-LO-EVIDENTE-PARA-LA-WEB-DE-CEAS.pdf>

Cangas, L., Aulla, I. (2020). La corrupción golpa al Ecuador en momentos de pandemia. *Revista Episteme*, 7 (especial); 1163-1173

Castañeda, V. M. (2016). Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 61(227), 103–135.
[https://doi.org/10.1016/S0185-1918\(16\)30023-X](https://doi.org/10.1016/S0185-1918(16)30023-X)

Castro, A., Graffe, L., Otero, P. (2016). Prevención y tratamiento punitivo de la corrupción en la contratación pública y privada. Dykinson.

Congreso Nacional. (2004). *LEY ORGANICA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACION PUBLICA*.

Contraloría General del Estado (2014). Normas de control interno de la Contraloría General del Estado, Registro oficial Suplemento 87 de 14 de diciembre 2009. https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_ecu_ane_cge_12_nor_con_int_400_cge.pdf

Deyong, M. (2018). *Corruption and Public Procurement*.

Diario El Comercio. (2018). *El consumo de alcohol y tabaco en adolescentes es mayor en la Sierra ecuatoriana*. <https://www.elcomercio.com/actualidad/consumo-alcohol-tabaco-adolescentes-sierra.html>

Díaz, J. F. (2019). *La corrupción en la contratación pública. Informe de Investigación*. Universidad Andina Simón Bolívar.

Estévez. (2005). Reflexiones teóricas sobre la corrupción: Sus dimensiones política, económica y social. *Revista Venezolana de Gerencia*, 10(29), 43–86.

Flores, R. (2018). Presentación. In *Impacto de la Corrupción en los Derechos Humanos*. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Gauthier, B., & Lesné, F. (2018). Reported Corruption vs. Experience of Corruption in Public Procurement Contracts. *Development Policies*, 242.

Gilli, J. J. (2014). La corrupción: Análisis de un concepto complejo. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, N° 61, 39–63.

Hernaíz, C., Phélan, M., & Camacho, J. (2014). Sobre las mediciones de corrupción y su relación con el desarrollo y el bienestar en América Latina. *Paradigmas*, Vol. 6(No. 2), 131–177.

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2014). *Metodología de la Investigación* (Sexta). <https://www.uca.ac.cr/wp-content/uploads/2017/10/Investigacion.pdf>

Heywood, P. M. (2017). Rethinking Corruption: Hocus-Pocus, Locus and Focus. *The Slavonic and East European Review*, 95(1), 21–48.

<https://doi.org/10.5699/slaveasteurorev2.95.1.0021>

https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/07/DT_FC_11.pdf

INEGI (2016). Corrupción. Una revisión conceptual y metodológica. INEGI.

Leff, N. (1964). Desarrollo económico a través de la corrupción burocrática. *Publicaciones Sabias*, 8(3).

Madrid, C., Palomino, W. (2020). Oportunidades de corrupción y pandemia: el cómplice gubernamental como un protecto eficaz al interior de las organizaciones públicas. *Desde el Sur*, 12(11)

Maldonado Molina, F. A. (2014). *Principales contradicciones y vacíos de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública (antes INCOP) con la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*.

Martínez, J. M. (2016). *Transparencia versus corrupción en la contratación pública. Medidas de transparencia en todas las fases de la contratación pública como antídoto contra la corrupción* [Http://purl.org/dc/dcmitype/Text, Universidad de León].
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=50035>

Medina, T. (2010). Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública. *Diario la Ley*, 7382. Sección Doctrina.

Ministerio de Economía y Finanzas (2013). Catálogo funcional del sector público.
<https://www.finanzas.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/09/Cat%C3%A1logo-Funcional-Sector-P%C3%ABlico.pdf>

Morales Inga, S., & Morales, O. (2019). De Sobornos a corrupción internacional: El caso Odebrecht. *Emerald Emerging Markets Case Studies*, 9, 1–18.
<https://doi.org/10.1108/EEMCS-12-2018-0282>

Naciones Unidas (2015). Objetivos de Desarrollo Sostenibles.
<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/>

OECD et al. (2021). *Latin American Economic Outlook 2021: Working Together for a Better Recovery*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/5fedabe5-en>.

- OECD. (2016). *Preventing Corruption in Public Procurement*.
- Palacín, B., Gimeno, J. (2022). A la responsabilidad social por la contratación pública. Boletín Oficial del Estado.
- Palidauskaitė, J., & Ereminaitė, S. (2010). Corruption in Public Procurement: The Definition and a Case Study (Part I). *Journal of Public Policy and Administration*, 32(1).
- Pastrana, A. (2019). Estudio sobre la corrupción en América Latina. *Revista Mexicana de Opinión Pública*, año 14(núm. 27), 13–40.
- Pesántez Banegas, H. F. (2020). *La Corrupción en la Adjudicación de los Contratos Públicos del Estado y sus Sobreprecios*.
- Pleno de la Asamblea Constituyente. (2018). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*.
- Ponce, J., Cordovez, A., & Rodríguez, A. (2019). Administración pública y corrupción en el Ecuador; un matrimonio inquebrantable. *Revista Mkt Descubre*, 250–257.
- Primicias. (2020). Estas son las cinco entidades más investigadas por corrupción durante la emergencia. *Primicias*. <https://www.primicias.ec/noticias/politica/cinco-entidades-investigadas-corrupcion-emergencia/>
- Quinchara Galvis, A. D. (2020). *Análisis de la corrupción estatal en la contratación pública. Un estudio de caso sobre Colombia Compra Eficiente*.
- Ramos, M., Álvarez, F. (2019). El control de la corrupción en América Latina: agenda política, judicialización e internacionalización de la lucha contra la corrupción. Documentos de trabajo de la Fundación Carolina, 11: 1-32.
- Registro Oficial. (2021). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*.
- Rodríguez, E., Rivera, C., & Castillo, T. (2018). Insatisfacción con el sistema nacional de contratación pública: Una visión del contratista en ejecución de obras. *NOVASINERGIA REVISTA DIGITAL DE CIENCIA, INGENIERÍA Y TECNOLOGÍA*, 1(1), 80–91. <https://doi.org/10.37135/unach.ns.001.01.10>
- Scheller D'Angelo, A., & Silva Maestre, S. (2017). La corrupción en la contratación pública: Operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios. *Revista VIA IURIS*, 23, 1–36.

SCPM (2022). Estudio de mercado del Sistema Nacional de Contratación Pública Expediente N° SCPM-IGT-INAC-003-2020. <https://www.scpm.gob.ec/sitio/wp-content/uploads/2022/03/Anexo-Estudio-Contratacion-Publica-VP-Final.pdf>

Secretaría Nacional de la Administración Pública. (2012). *Manual de Contratación Pública*.

SERCOP (2017). Estatuto orgánico de gestión organizacional por provechos.

SERCOP (2016). Resolución RE-SERCOP-2016-0000072. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/03/re_serco_p_72_c.pdf

SERCOP (2020). Circular N°. SERCOP-2020-0017-C de 20 de abril de 2020. <https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2020/04/SERCOP-SERCOP-2020-0017-C.pdf>

Servicio Nacional de Contratación Pública. (2020). *Informe preliminar de rendición de cuentas de la contratación pública*.

Tablante, C., Morales, M. (2020). Impacto de la corrupción en los derechos humanos. Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Transparency International. (2020). *Índice de percepción de la corrupción 2020*.

UNODC (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Nueva York. https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/Corruption/Convencion_de_las_NU_contra_la_Corrupcion.pdf

Viscarra, O. (2021). Evolución histórica de la contratación pública en el Ecuador y su vinculación con la planificación nacional. Universidad Andina Simón Bolívar.