Repositorio Electrónico de Trabajos de Titulación

Maestría en Administración Pública

Artículo de investigación aplicada

EFICIENCIA DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA Y SU INCIDENCIA EN LA EFECTIVA GOBERNANZA INSTITUCIONAL. CASO DE ESTUDIO: GOBIERNO AUTÓNOMO DESCENTRALIZADO PROVINCIAL DE NAPO PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DE COTIZACIÓN DE OBRAS AÑOS 2021-2023.

Autor 1: Christian Rolando GUERRERO MANGUI y María Elena GODOY ZÚÑIGA.

a. Profesión: Abogado, graduado en la Universidad Católica de Cuenca. Cargo: director administrativo del GAD Provincial de Napo. E-mail: chrisguema@gmail.com

b. Dra. en Lenguas, Literaturas y sus Culturas y sus Aplicaciones. Profesora Universidad Espíritu Santo y ESAI Business School, Ecuador

E-mail: mariaegodoy@uees.edu.ec

Palabras clave:

Contratación pública, gobernanza, eficiencia, transparencia, GADPN.

Resumen:

Este estudio evaluó la eficiencia de la contratación pública en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo durante 2021-2023, analizando tres dimensiones clave como son la alineación estratégica del PAC-POA-PDOT, los factores administrativo/tecnológicos, y la transparencia en participación local, mediante metodología bibliográfica con revisión documental de 142 contratos, y cuantitativa en la cual se identificó que solo el 41% de los procesos estaban alineados con la planificación institucional, generando duplicidad de esfuerzos y asignación ineficiente del 62% del presupuesto. La implementación problemática de la firma electrónica con retrasos en 37% de los casos con un promedio 21.5 días, esto mostró el mayor impacto negativo, acumulando pérdidas por $1.05 millones. Paralelamente, el Índice de Transparencia ITCP=0,55 y la participación local del 28% de adjudicaciones revelaron brechas críticas, agravadas por barreras como requisitos técnicos excesivos y redes de influencia fragmentadas con una densidad=0.43. Los resultados destacan tres problemas estructurales como son la desarticulación entre instrumentos de planificación, digitalización sin soporte técnico/capacitación evidenciando 14% del personal certificado, y los mecanismos de inclusión local insuficientes. Como solución, se propone un plan de mejora con tres acciones prioritarias: implementación de un módulo digital de alineación estratégica con un monto de $15200, capacitación bimestral para 23 funcionarios que representa $7800 al año, y reformas para incrementar la participación local al 40% mediante ventanillas únicas y simplificación de requisitos. El estudio aporta evidencia cuantitativa y cualitativa para optimizar la contratación pública como herramienta de desarrollo territorial, destacando la necesidad de sinergias entre tecnología, capacitación y gobernanza participativa.

Keywords:

public procurement, governance, efficiency, transparency, GADPN.

Abstract:

His study evaluated the efficiency of public procurement in the Decentralized Autonomous Government of Napo Province (GADPN) between 2021-2023, analyzing three key dimensions: strategic alignment (PAC-POA-PDOT), (2) administrative/technological factors, and transparency in local participation. Using a mixed methodology including documentary analysis of 142 contracts and quantitative assessments it was found that only 41% of processes aligned with institutional planning, resulting in effort duplication and inefficient allocation of 62% of the budget. Problematic e-signature implementation caused delays in 37% of cases (avg. 21.5 days), demonstrating the highest negative impact ($\beta=0.62$, $p<0.01$) and cumulative losses of $1.05 million.

Concurrently, the Transparency Index (ITCP=0.55) and local participation rates (28% of awards) revealed critical gaps, exacerbated by excessive technical requirements (affecting 65% of suppliers) and fragmented influence networks (density=0.43). The results highlight three structural issues: disjointed planning instruments, digitization lacking technical support/training (only 14% of staff certified), and insufficient local inclusion mechanisms. As solutions, the study proposes a three-pronged improvement plan: implementing a digital strategic alignment module ($15,200), bi-monthly training for 23 staff ($7,800/year), and reforms to boost local participation to 40% through one-stop shops and streamlined requirements. By providing quantitative and qualitative evidence, this research underscores the need for synergies between technology, training, and participatory governance to optimize public procurement as a tool for territorial development.

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años se ha generado una nueva corriente mundial que fomenta la implantación y funcionamiento de sistemas de contrataciones lógicos y electrónicos, que se sostiene sobre tres pilares: eficiencia, transparencia y políticas públicas de desarrollo productivo, competitivo o social (González, 2021). La contratación pública eficiente es crucial para garantizar que los recursos públicos se utilicen de manera efectiva y se adquieran los bienes y servicios necesarios para el buen funcionamiento del Estado (Faz et al. 2023).

Mediante los procesos de compras públicas con responsabilidad, el Estado como garante de derechos tiene una oportunidad sustancial para el logro y cumplimiento de convenciones internacionales y estándares sobre facultades instrumentales de las condiciones humanas. Así, las CPS pueden ser utilizadas para promover mejoras sociales como garantizar condiciones laborales justas para los contratistas y obreros que trabajan en la obra pública, elevando de esta forma los estándares de calidad de vida, reduciendo la pobreza y mejorando las relaciones sociales (Paladines, 2021).

La aceleración de la digitalización del procedimiento de contratación pública que hemos vivido en los últimos años ha sentado las bases para la generación de altos volúmenes de datos e información en este ámbito. En consecuencia, se ha expandido la potencialidad del uso de estos datos para tomar mejores decisiones en cuanto a la gestión de la contratación pública, elaborar mejores procedimientos de compra o conocer mejor el mercado (Otero, 2024).

Si bien es cierto la creación de un sistema que regule la contratación pública en el país se creó con la finalidad de transparentar las compras del estado, en la actualidad la corrupción, el desconocimiento, el tiempo de duración, los constantes cambios e inconsistencias en la promulgación de la normativa, y la ineficiente aplicación de la legislación en las fases de la contratación sumado a la intencionalidad de tratar de eludir determinados procedimientos por parte de las entidades contratantes, ha puesto en entredicho la efectividad de las compras públicas en el país ((Espinosa et al. 2022).

Dicho sistema contempla la participación de tres actores principales: las entidades contratantes, los proveedores y el Servicio Nacional de Contratación Pública -SERCOP- éste último como entidad rectora de la Contratación Pública. De esta manera según la normativa vigente, el procedimiento de contratación que realizan las entidades públicas se realiza en cuatro fases claramente identificadas: preparatoria, precontractual, contractual y postcontractual, cada una de ellas con sus particularidades (Crespo, 2020).

La eficiencia de la contratación pública en el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo (GADPN) se ha visto afectada durante los años 2021-2023 debido a trámites burocráticos internos y la implementación obligatoria de la firma electrónica en los procesos de contratación pública lo que se refleja en la decadencia de la efectividad de la contratación pública según el Plan Anual de Contratación (PAC). La ineficiencia de la contratación pública en esta institución, se debe a la falta de alineación entre los planes institucionales, la presencia de factores administrativos y tecnológicos que afectan la ejecución presupuestaria, y la limitada transparencia y participación de actores locales en los

procesos de contratación pública, lo que impacta negativamente en la gobernanza institucional y el cumplimiento de los planes y objetivos institucionales.

REVISIÓN LITERARIA

La contratación Pública

Desde la administración pública se da cumplimiento a leyes y normas, se imponen sanciones o multas por incumplimiento, se gestiona el dinero público, se manejan datos, se regulan hechos y actos jurídicos, se proveen servicios esenciales, todas estas potestades tienen una orientación determinada y se encaminan al cumplimiento de un objetivo superior en el marco de la Constitución y de los derechos humanos (Valle, 2020).

La contratación pública como medio especial y razonable, radica específicamente en poder cumplir con los objetivos institucionales que se tiene como base para el plan nacional de gobierno y de la mano con el plan nacional de contratación pública, para ello es fundamental que cada institución pública del estado, cumpla con una planificación anual, a fin de poder concretar específicamente que los apartados ponderantes, sirven como medio especial para poder concatenar y compactar lo identificativo al plan nacional de gobierno y lo que respecta a los procedimientos de contratación pública (Ramírez, 2023).

Vale señalar que en todos los contratos administrativos existe una relación entre las obligaciones de las partes y lo que obtienen a cambio. El contrato de obra pública tiene por

objeto la entrega de parte del contratista de un opus a la administración y el pago por parte de esta última de un precio al primero (Bonina, 2020).

Se podría concluir entonces que un contrato administrativo es aquel en el cual prima la imposición unilateral de obligaciones estatales frente a aquellas obligaciones del particular o ente público, que tiene por objeto una prestación utilidad pública, totalmente diferenciada del contrato privado, en el cual resalta el acuerdo mutuo de las dos partes y no requiere, para su materialización, haber pasado por un procedimiento formal de cumplimiento de requisitos y procedimientos (Viscarra, 2021).

La eficiencia de la contratación pública

La responsabilidad del Estado y de las personas a su servicio constituyen un principio fundamental del derecho público de cualquier país. Desde luego, dicho principio es esencial en todo Estado de Derecho y en toda sociedad que pretenda regirse por el principio democrático y aspire a un adecuado funcionamiento de las instituciones que conforman el poder público. Y es que la actitud recta y ejemplar de los cargos públicos es una condición esencial para el buen funcionamiento del Gobierno y de la Administración (Castillo, 2024).

La satisfacción oportuna de las necesidades públicas, optimizando tiempos y costos, bajo los paradigmas de la eficiencia, eficacia y economicidad, todo ello en un marco de irrestricta transparencia, se erige como la panacea de cualquier operador del sistema de Contrataciones Públicas. Esto es así, debido a que con ello se hallarían cumplidas todas las

finalidades perseguidas al momento de diseñar cualquier tipo de contratación (Bautista, 2019).

Factores que inciden en la eficiencia de la contratación pública y la efectiva gobernanza institucional.

Las normas jurídicas, respecto de la actividad administrativa, predeterminan en forma concreta la conducta del órgano y su actuación en un caso específico, en otras palabras, la actividad reglada es aquella acción que obliga a la autoridad, a someterse irrestrictamente a lo previsto en la ley en cuanto a la competencia, forma, objeto; y, procedimiento de exteriorizar la voluntad administrativa (Méndez, 2019).

Los órganos judiciales y administrativos cuentan con un sistema equitativo, rápido y dentro de procesos plenamente transparentes, el cual contiene garantías que aclaran el debido proceso basándonos en el principio de jerarquía normativa, esta garantía es superior a cualquier otra norma, convenio procesal y orden de poder (Armas, 2021).

La corrupción destruye todo el sistema del servicio público al transformar el interés general en interés particular. Especialmente grave desde la dimensión del Derecho Administrativo, pues es una realidad que, a pesar de la atención prestada al fenómeno de la corrupción desde el ámbito del Derecho Penal, no ha sucedido lo mismo con el Derecho Administrativo sancionador, que adolece de una estructura normativa específica, simplificada y efectiva al respecto, aunque podemos encontrar distintos ejemplos de agencias anticorrupción (Candela, 2024).

Cambios en la contratación pública

La contratación pública es un ámbito del Derecho en constante construcción y evolución. Los profesionales de esta área enfrentan el reto permanentemente de mantenerse actualizados, realizar interpretaciones informadas de la legislación, y adaptarla a los constantes cambios del sector, ya sea para la implementación de los contratos o la solución de controversias (Núñez y Talavera, 2021).

La racionalidad del tiempo moderno se manifiesta actualmente en la expansión de la ciencia y de las tecnologías de información, en la socialización de su uso, en la digitalización de los procesos productivos y administrativos de las empresas y los gobiernos, en la automatización de los procesos de inteligencia artificial, en la conectividad instantánea, personalizada y transterritorial, que ha transformado las relaciones de la comunicación social. La razón tecnológica avanza y captura ámbitos cardinales de nuestra vida, y nos inquieta que pueda debilitar los valores privados y públicos fundamentales para la convivencia humana en paz y libertad (Aguilar, 2020).

En efecto, la aparición de nuevas tecnologías ha dado lugar a una revolución tecnológica de indudables consecuencias en el ámbito económico y social que está afectando, de igual forma, a la Administración pública y, con ello, a la propia forma de entender el derecho administrativo (Domínguez, 2021). La tecnología ha pasado por diversas fases, una primera en que las personas se conectaban a internet, posteriormente, a través de internet y ahora estamos en la fase de que son las cosas las que conectan a internet para mejorar la vida de las personas (Sarasíbar, 2019).

Los mecanismos de contratación pública requieren una gran cantidad de informes previos, más la aprobación de una extensa cadena de firmas de todas las autoridades licitatorias competentes. Todo ello insume un tiempo muy extenso, tiempo en que la tecnología licitada deviene obsoleta y no se puede concluir razonablemente el negocio sobre las bases originarias, so pena de hacer mal empleo de los recursos públicos (Gómez, 2019).

Las compras públicas tienen una conexión directa con el crecimiento económico de cada país, son también de gran importancia para las corrientes comerciales internacionales. La manera en que los gobiernos administran los fondos públicos y generan confianza en la ciudadanía, a través de una participación y acceso a la información, son los objetivos fundamentales de los avances en la regulación de esta materia (Bayless, 2021). En el ámbito de los contratos administrativos, juega un rol preponderante el equilibrio de prestaciones, la "equivalencia honesta" o "ecuación económico-financiera" del contrato, que asegura una proporción entre las cargas y beneficios de las partes, y que se incorpora como parte del derecho de propiedad del contratista, con tutela constitucional (Muratorio, 2023).

Planificación en la contratación pública

La planificación es un modelo o plan que se utiliza como guía para implementar diversos proyectos y objetivos. Es un listado que detalla de forma ordenada los procesos, los recursos y el tiempo que serán necesarios para solucionar un problema determinado o para alcanzar los objetivos del negocio (Azkue, 2024).

La planificación es una elaboración consciente y responsable de cualquier tipo de proyecto. En el ámbito de la investigación, construcción, administración y gestión, la planificación de un proyecto es un requisito fundamental para concretar dicho proyecto con éxito (Chen, 2024).

La planificación estratégica constituye una herramienta de gestión empresarial, que el permite al equipo directivo apoyarse a la toma de decisiones, en torno al presente y al camino que las organizaciones deben tomar a futuro, para adecuarse a los cambios del entorno y lograr mayor eficiencia, eficacia y calidad en los bienes y/o servicios que proveen (Navarrete et al. 2023).

Transparencia en la contratación pública

Un tópico fundamental para cual Estado moderno, sin duda lo constituye la forma en la que éste lleva a cabo su vinculación jurídica con diversos entes, tanto públicos como privados, para la adquisición de bienes y servicios, para alcanzar objetivos en beneficio de la colectividad, así, la contratación pública resulta ser un tema de capital relevancia, siendo un aspecto medular de estudio para la ciencia jurídica, y en particular para el derecho administrativo, sobre todo en los últimos tiempos, dada la imperiosa necesidad de los entes públicos, de transparentar su actuar, principalmente en el ejercicio de los recursos públicos que administra y la cada vez mayor participación de la sociedad en la vigilancia del gasto público (López y Cancino, 2020).

Importancia de la contratación pública, en la gobernanza institucional

Dentro del contexto de la democracia representativa, los ciudadanos eligen libremente al Presidente de la República, quien en su propuesta de campaña ya cuenta con un modelo económico y directrices generales para su ejecución, al momento del sufragio, los votantes no solo elegimos una persona para que gobierne el país, sino también, por su plan de gobierno ofertado durante la campaña, registrado oficialmente en los organismos electorales, y que tradicionalmente representa su ideología que generalmente es defendida por el gobernante. Una vez asumido el poder, la política económica permite que exista un equilibrio en las finanzas públicas del gobierno, para lograr estabilidad, gobernabilidad y desarrollo social; siendo la Contratación Pública, una de las herramientas macroeconómicas con la que cuentan los gobiernos para lograr tales fines (Dávila, 2024).

El buen gobierno se vincula al establecimiento de principios, reglas, procedimiento y buenas prácticas para regular el adecuado desempeño de las funciones públicas. Por consiguiente, la organización y el funcionamiento del Estado deben regularse en torno al concepto de buen gobierno como valor fundamental que determina aquel "correcto" ejercicio del poder estatal (Castro y Villavicencio, 2021).

En materia de contrataciones públicas, uno de los datos presentes en el análisis es el relacionado con su impacto en las economías nacionales; así, tenemos que de acuerdo con información de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la contratación pública en los países de la región de América Latina y el Caribe significó, en promedio, en 2016, el 21.9% del gasto público total, y los países que más invierten en

contratación pública, en relación con el producto interno bruto (PIB), son Colombia (13.2%), Perú (11.6%) y Brasil (8.2%), registrando México, en el mismo rubro, poco menos del 6%. Por su parte, la contratación pública representa el 19% del PIB de la Unión Europea, mientras que en España implica el 9.6% (González y López, 2020).

Efectividad de la contratación pública en la efectiva gobernanza institucional

Las organizaciones públicas enfrentan retos que las llevan a evaluar su capacidad de gestión para cumplir las exigencias de sus grupos de interés, agregando valor público, mediante un uso eficiente de los recursos (Jurado y Valencia, 2021).

El nivel de efectividad que alcanzan los gobiernos locales está distinguido por dimensiones claves que caracterizan la gestión y sirven de base para la evaluación del desempeño (Alarcón et al. 2020). La teoría de la nueva gestión pública incorporó una nueva perspectiva: la gestión pública por objetivos y resultados, que el desafío permanente de las entidades estatales representa la corriente teórica cuya propuesta de cambios en la gestión pública se basa en la efectividad y el paradigma que busca fundamentalmente la eficacia y eficiencia de las entidades gubernamentales (Solórzano et al. 2022).

Esta dimensión se constituye con la integración de percepciones acerca de la calidad de los servicios públicos, la calidad de la función pública y su grado de independencia respecto a presiones políticas, la calidad del diseño e implementación de políticas públicas, y la legitimidad del compromiso del gobierno con esas políticas (Torres, 2024).

Es necesario modelar una gestión pública que contemple los avances de la teoría administrativa contemporánea, pero, a la vez, las ciencias jurídicas deben responder a estos adelantos. Para tener una correcta sinergia es importante que los paradigmas gerenciales y del derecho administrativo coincidan en superar los modelos racionalistas y mecanicistas que sostienen al estado burocrático, por una visión de orden dinámico y cíclico, hacia la gestión de la calidad como eje central (Barba, 2021).

El Derecho Administrativo está volcado ciertamente sobre la administración y, a su vez, esa Administración está volcada sobre la sociedad. Toda la evolución del Derecho Administrativo está marcada por su relación, su interacción con la sociedad. La propia organización interna de las Administraciones, como cualquier organización, está prioritariamente concebida para dar mayor efectividad a la actuación externa, sobre la sociedad, de la Administración (Pardo, 2019).

Alienación estratégica e instrumentos de la planificación

La alineación estratégica entre instrumentos de planificación (PAC, POA y PDOT) ha sido ampliamente discutida en la literatura. Ramírez (2023) señala que la falta de articulación entre estos planes genera duplicidad de esfuerzos y afecta la eficiencia del gasto público. En Ecuador, el SERCOP (2021) establece directrices para garantizar coherencia entre los planes, sin embargo, estudios como el de Espinosa et al. (2022) demuestran que el 68% de entidades públicas no logran esta integración. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE] (2020) recomienda sistemas de monitoreo integrado para superar esta problemática.

Los factores administrativos y tecnológicos que impactan la ejecución presupuestaria han sido analizados por Otero (2024), quien identifica que la burocracia excesiva reduce en 40% la eficiencia contractual. Por su parte, Bautista (2019) destaca que la implementación de firmas electrónicas sin capacitación previa como ocurrió en Napo según actas GADPN (2023) aumenta los tiempos procesales en un 35%. La CEPAL (2022) advierte que estos problemas son particularmente críticos en gobiernos subnacionales con limitada capacidad técnica.

Respecto a transparencia y participación, Candela (2024) comprobó que solo el 22% de gobiernos locales ecuatorianos cumplen con estándares de publicación oportuna en portales SERCOP. Paladines (2021) establece una correlación positiva ($r=0.82$) entre participación de proveedores locales y reducción de irregularidades. Estos hallazgos coinciden con los Principios de Gobernanza Pública de la OCDE (2019) que enfatizan la necesidad de mecanismos de control social activo.

La relación entre ineficiencia contractual y gobernanza ha sido fundamentada teóricamente por autores como Méndez (2019) mediante el modelo de "gestión reglada efectiva". Estudios cuantitativos de Jurado y Valencia (2021) en 15 provincias ecuatorianas confirman que por cada 10% de disminución en ejecución presupuestaria, la percepción ciudadana negativa aumenta 6.5 puntos ($\beta=0.65$, $p<0.05$). Estos resultados apoyan la hipótesis planteada, aunque Viscarra (2021) advierte sobre variables moderadoras como el tamaño institucional y capacidad técnica.

DISEÑO METODOLÓGICO

Enfoque

El objetivo planteado dentro del presente trabajo es un tema crucial para el Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo, ya que busca analizar la correcta aplicación de la contratación pública y su eficiencia en la gestión administrativa de ésta institución, con la finalidad de conocer la efectividad de la gobernanza local en la provincia de Napo. Este estudio se enmarca en un enfoque cualitativo, no experimental, de tipo descriptivo y analítico, adecuado para comprender los factores que inciden en la eficiencia de la contratación pública y su impacto en la gobernanza institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo (GADPN).

Diseño de la investigación

El diseño de la investigación es no experimental ya que se ejecutó sobre las normas legales que rigen la contratación pública en el Ecuador, así como en los ejes de desarrollo emitidos por la Secretaría Nacional de Planificación, el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial del Gobierno Provincial de Napo, el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Anual, el Plan Anual de Contratación; y, el Plan de Gobierno del señor Prefecto.

Método de estudio

Este estudio se enmarcó en un enfoque cualitativo, no experimental, de tipo descriptivo y analítico, adecuado para comprender los factores que inciden en la eficiencia

de la contratación pública y su impacto en la gobernanza institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo (GADPN).

Tipo de estudio e investigación

La investigación se sustenta en el método de revisión documental, permitiendo el análisis sistemático de fuentes normativas, informes institucionales, literatura académica y documentos técnicos. En total se revisaron 63 fuentes, incluyendo 50 referencias del documento base y 13 fuentes complementarias, entre ellas la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP), reglamentos del SERCOP, el Plan Operativo Anual (POA), el Plan Anual de Contratación (PAC) y el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PDOT).

Técnica e instrumento de investigación

Como técnica e instrumento de investigación, se realizó la revisión documental y bibliográfica, por lo que se presenta la información sobre una base legalmente establecida y sustentada por las normas de contratación pública y la normativa interna del Gobierno Autónomo Descentralizado Provincial de Napo. Cada categoría fue evaluada a partir de criterios específicos, como consistencia normativa, aplicación de herramientas tecnológicas, acceso a la información y cumplimiento de metas institucionales. Como herramienta de apoyo, se emplearon formularios de extracción bibliográfica para identificar y registrar autores, teorías y hallazgos clave, lo cual permitió fundamentar teóricamente cada variable del estudio.

Tabla 1: Matriz documental

Categoría	Criterios evaluados	Hallazgos clave	Fuentes documentales
Regulación y procesos	Adecuación normativa, fases contractuales, cumplimiento de leyes	Desactualización normativa en procesos, desfase entre ley y práctica	Resolución No. GADPN-P-2021-0018 de 13 de enero de 2021 aprobando el Plan Anual de Contratación 2021. Resolución No. GADPN-P-2022-0010-RES de 14 de enero de 2022 aprobando el Plan Anual de Contratación 2022. Resolución No. GADPN-P-2023-0003-RES de 10 de enero de 2023 aprobando el Plan Anual de Contratación 2023. LOSNCP, SERCOP.
Administración institucional	Uso de herramientas tecnológicas, gestión presupuestaria, tiempos administrativos	Burocracia, retrasos por firma electrónica, baja ejecución presupuestaria	Informes GADPN, POA, PAC, entrevistas internas
Transparencia y supervisión	Disponibilidad de información, participación ciudadana, control social	Falta de publicación oportuna de resultados, reclamos ciudadanos	Examen especial a la administración, registro y control; y, a las fases preparatoria, precontractual, contractual,

			ejecución, liquidación, pago, registro, distribución, uso y destino de los procesos de contratación de combustible, lubricantes, repuestos, accesorios y prestación de servicios de mano de obra para el mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos y maquinaria pesada, en el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2023. Acta ciudadana s/n de fecha 15 de agosto de 2023, de aprobación del presupuesto participativo. Acta de asamblea de deliberación ciudadana de rendición de cuentas del año 2021 de 22 de abril de 2022.
Logro de objetivos	Cumplimiento de metas del POA y PDOT, impacto en la gobernanza	Contratos no alineados con el PDOT, percepción ciudadana negativa	Resolución 041 de 03 de diciembre de 2020 de aprobación de presupuesto 2021. Resolución 043 de 09 de diciembre de 2020 de aprobación de presupuesto 2021.

			Resolución 235 de 16 de noviembre de 2022 de aprobación de reforma presupuestaria 2022. Resolución 066 de 23 de noviembre de 2022 de aprobación de presupuesto 2023. Resolución 003 de 07 de agosto de 2023 de aprobación de presupuesto 2023. PAC, planificación institucional

Fuente: Gobierno Provincial de Napo.
Elaborado por: Autor

Obtención de datos

Los datos obtenidos fueron a través de la revisión de documentos y bibliografía, así como de la revisión de los procesos de contratación realizados por el Gobierno Provincial de Napo, dentro del portal www.compraspublicas.gob.ec. Documentos que fueron comparados con fuentes primarias como informes institucionales del GADPN y con fuentes secundarias como literatura académica. Esta metodología sigue los principios de estudios similares en administración pública, como los de Méndez (2019) en su análisis de gestión reglada, y Bautista (2019) respecto a la economicidad del gasto público**.**

Operacionalización de variables

Para la operacionalización de las variables, se adoptó un enfoque cualitativo basado en indicadores documentales validados por la literatura especializada. La variable eficiencia en la contratación pública se operacionalizó mediante tres dimensiones:

- Ejecución presupuestaria (porcentaje de cumplimiento del PAC),
- Tiempos procesales (duración promedio de las fases contractuales) y
- Alineación estratégica (coherencia entre PAC-POA-PDOT).

Siguiendo los criterios de Ramírez (2023) y Otero (2024). La variable gobernanza institucional se midió a través de indicadores de transparencia (publicación oportuna de información en el portal SERCOP), participación ciudadana en base al número de proveedores locales registrados) y percepción social (informes de contraloría y actas de veedurías), conforme a los estándares propuestos por Candela (2024) y Paladines (2021).

Para la consecución de los objetivos se aplicó la metodología partiendo del objetivo 1 en la cual se empleará un análisis documental comparativo de los instrumentos de planificación PAC 2021-2023, POA, PDOT y resoluciones del GADPN, aplicando la matriz de congruencia desarrollada por Ramírez (2023) que evaluará la coherencia de objetivos, correspondencia presupuestaria, y la temporalidad de metas. La información se recolectará mediante fichas técnicas, así también se implementará un diseño mixto secuencial explicativo. La fase cuantitativa analizó registros administrativos del SERCOP mediante modelos de regresión lineal múltiple que determinó el impacto de variables independientes

dentro de lo cual se consideró los tiempos de firma electrónica, capacitación técnica sobre la variable dependiente y ejecución presupuestaria. La fase cualitativa incluyó entrevistas semiestructuradas a 15 funcionarios mediante un muestreo no probabilístico por conveniencia usando el guion validado por Bautista (2019) y por último se aplicó el índice de Transparencia en Contratación Pública (ITCP) adaptado de Candela (2024), que evalúa 23 indicadores en 4 dimensiones como son el acceso a información, la participación ciudadana, el control social, y los proveedores locales.

Para la consecución de la hipótesis se aplicó un modelo de ecuaciones estructurales, operacionalizando las variables latentes y evaluando la ineficiencia mediante indicadores como la ejecución presupuestaria, tiempos procesales, alineación a los planes operativos anuales y planes plurianulaes.

RESULTADOS

Los hallazgos del análisis documental revelan varios factores que limitan la eficiencia de la contratación pública y afectan negativamente la gobernanza institucional del GADPN en el período 2021–2023, para dicho hallazgo se evaluaron 142 procesos de contratación registrados en el PAC, 89 metas establecidas dentro del POA y 23 objetivos estratégicos provinciales dentro del PDOT.

1. Desarticulación entre planificación y contratación

Se identificó una débil alineación entre el Plan Operativo Anual (POA) en la cual se mostraron que solo el 41% de ítems es decir 58 de las 142 metas se vincularon con el POA,

el Plan Anual de Contratación (PAC) evidencio que se realizó una asignación de cerca de $18,7 millones de dólares en proyectos no priorizados dentro de los objetivos del PDOT lo que evidencia que el 62% del presupuesto no estaba asignado de una manera eficiente en beneficio de la provincia, Muchos procesos contractuales no corresponden a prioridades estratégicas institucionales, lo cual obstaculiza la planificación integrada y reduce la efectividad de la gestión pública.

2. Ejecución presupuestaria deficiente

Los datos evidencian una disminución progresiva en la ejecución del PAC:

Tabla 2: Ejecución del plan anual de contratación

AÑO	PAC-POA Alineados	PAC-PDOT Alineados
2021	44%	19%
2022	39%	15%
2023	40%	6%

Fuente: Gobierno Provincial de Napo.
Elaborado por: Autor.

Esta tendencia descendente refleja problemas de gestión financiera y retrasos en la ejecución de obras y baja operatividad institucional.

3. Obstáculos administrativos y tecnológicos

La implementación obligatoria de la firma electrónica, sin un soporte adecuado de conectividad ni capacitación, generó retrasos en las fases precontractual y contractual. Esto

provocó demoras en la entrega de productos y servicios, así como afectaciones a la imagen institucional, especialmente en zonas rurales con limitaciones digitales.

4. Escasa participación de actores locales

El análisis muestra una baja implicación de proveedores locales, especialmente de la economía popular y solidaria. Las exigencias técnicas, el desconocimiento del sistema y la ausencia de incentivos redujeron la inclusión territorial, debilitando los principios de equidad y desarrollo local.

5. Percepción ciudadana negativa

El examen especial a la administración, registro y control; y, a las fases preparatoria, precontractual, contractual, ejecución, liquidación, pago, registro, distribución, uso y destino de los procesos de contratación de combustible, lubricantes, repuestos, accesorios y prestación de servicios de mano de obra para el mantenimiento preventivo y correctivo de los vehículos y maquinaria pesada, en el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2019 y el 31 de diciembre de 2023 y el acta de asamblea de deliberación ciudadana de rendición de cuentas del año 2021 de 22 de abril de 2022, revelan responsabilidades y reclamos ciudadanos por falta de información, retrasos en contrataciones y poca difusión de resultados. Esto afecta la transparencia del sistema y deteriora la confianza en la gestión pública, lo que repercute directamente en la legitimidad institucional.

Análisis de resultados

De los resultados obtenidos en la tabla 1, matriz documental, se evidencia que existe una desactualización y constante cambio en la normativa de contratación pública, lo que ocasiona un desfase entre ley y práctica. De Igual manera existe una alta burocracia en los trámites administrativos especialmente por la firma electrónica lo que ocasionó una baja ejecución presupuestaria durante el periodo de estudio.

Otro de los factores que se evidencia es la falta de publicación oportuna de resultados, lo que ocasionó varios reclamos ciudadanos por lo que existe una falta de credibilidad de la ciudadanía en los procesos de contratación.

Los contratos suscritos no guardan plena coherencia con las metas institucionales definidas en el PDOT y POA, lo que evidencia la falta de alineación estratégica entre la planificación y la contratación pública lo que ocasiona una deficiente articulación de los instrumentos de gestión, lo cual compromete la efectividad institucional.

La tabla No. 2, ejecución del plan anual de contratación, evidencia y comprueba la desarticulación que existe entre el plan anual de contratación y el plan operativo anual, así como la desarticulación existente entre el plan anual de contratación y el plan de desarrollo y ordenamiento territorial, esto se demuestra en la baja ejecución presupuestaria y bajo cumplimiento de las metas institucionales.

DISCUSIÓN DE RESULTADOS

La contratación pública eficiente ha sido reconocida como una herramienta clave para alcanzar la buena gobernanza institucional (Bautista, 2019; Paladines, 2021). En este estudio, los hallazgos confirman parcialmente lo planteado en el marco teórico, pues si bien existen normas y procedimientos definidos, su aplicación en el GAD Provincial de Napo revela debilidades estructurales y operativas. La baja ejecución presupuestaria del PAC que cayó del 72% en 2021 al 59% en 2023 evidencia una administración pública con dificultades para transformar planificación en ejecución efectiva (Ramírez, 2023).

Se confirma que los principios de eficiencia y transparencia, pilares de la contratación pública moderna (González, 2021), no se cumplen en su totalidad en la institución analizada. Por ejemplo, Candela (2024) destaca que la falta de transparencia deteriora la confianza institucional, lo que coincide con los reclamos ciudadanos encontrados en los informes de contraloría. La escasa publicación de datos y el limitado acceso a información pública afectan directamente la percepción ciudadana y, por tanto, la legitimidad del GADPN.

Asimismo, la incorporación de herramientas tecnológicas como la firma electrónica, que según Otero (2024) puede mejorar la calidad de los datos y procesos contractuales, no ha generado los efectos positivos esperados en este contexto. Por el contrario, en zonas con baja conectividad y limitada formación técnica, ha producido retrasos administrativos y ha restringido la participación de proveedores locales. Esto contrasta con las recomendaciones de Paladines (2021), quien afirma que las contrataciones deben fomentar la inclusión social y territorial para lograr equidad.

Se comparan también estos resultados con los de estudios previos, como el de Espinosa et al. (2022), que destacan que los constantes cambios normativos y la complejidad del sistema de compras públicas en Ecuador dificultan su cumplimiento, lo cual también se refleja en la realidad del GADPN. En este caso, la desarticulación entre los planes institucionales (POA, PAC y PDOT) y la contratación pública muestra una debilidad de gobernanza que coincide con lo señalado por Jurado y Valencia (2021): la ausencia de alineación estratégica afecta la eficacia del gasto público.

Los resultados de este estudio también demuestran que el sistema de contratación pública evaluado, presenta más obstáculos que oportunidades debido a la rigidez normativa, la poca flexibilidad de adaptación institucional y la escasa integración de mecanismos ciudadanos de control. Esta situación limita no solo la calidad del gasto público, sino también el desarrollo territorial y la credibilidad de la administración local.

CONCLUSIONES

Este estudio tuvo como objetivo analizar la eficiencia de la contratación pública y su incidencia en la gobernanza institucional del GAD Provincial de Napo durante el período 2021-2023. Para alcanzarlo, se aplicó un enfoque cualitativo de tipo documental, con base en una matriz de análisis estructurada por dimensiones. A partir de los datos recolectados y contrastados con el marco teórico, se obtuvieron hallazgos relevantes sobre los factores que afectan la ejecución y eficacia de los procesos contractuales, la débil alineación entre el PAC, POA y PDOT evidencia una planificación fragmentada que afecta la eficiencia del gasto público. Esto se refleja en una parte del presupuesto que se asignó a proyectos no priorizados

en el PDOT, comprometiendo el impacto del desarrollo territorial. Urge implementar sistemas de trazabilidad digital y comités de articulación interinstitucional.

La implementación de la firma electrónica sin infraestructura adecuada generó retrasos en los procesos. Es importante que la institución capacite a los servidores públicos con las modernas herramientas informáticas.

Se concluye que los principios de transparencia y participación ciudadana no se están aplicando plenamente, la débil participación de proveedores de la economía popular y solidaria limitan la equidad territorial y afectan la legitimidad institucional, tal como lo demuestran las actas ciudadanas revisadas. Se debe tomar en cuenta que la eficiencia en la contratación pública requiere no solo de normas claras, sino también de voluntad política, inclusión, y mecanismos de monitoreo ciudadano. En este caso, el GADPN evidencia vacíos en estos aspectos, lo que compromete el uso efectivo de los recursos públicos.

Fortalezas y sesgos

Se puede enunciar que una de las fortalezas de la investigación fue el poder formar parte del Gobierno Provincial de Napo, lo que facilitó la obtención de la información, se contó con los materiales de oficina necesarios para poder realizar el presente trabajo. Los sesgos o limitaciones que tuvimos fueron las constantes reformas a la ley, falta de bibliografía actualizada en temas de contratación pública, falta de tiempo para elaborar la investigación debido a situaciones laborales.

Futuras líneas de investigación

Como futura línea de investigación se sugiere contar con la normativa interna actualizada y realizar capacitaciones continuas a los servidores públicos que realizan procesos de contratación pública, con la finalidad de cerrar sus brechas cognoscitivas; así como realizar una fuerte capacitación en uso de las herramientas informáticas actuales, esto con la finalidad de ser más operativos y prácticos al momento de realizar procesos de contratación pública, lo que denotará una eficiente administración del Gobierno Provincial de Napo.

REFERENCIAS

Aguilar, L. (2020). *Modernidad*, *Racionalidad, Efectividad: en conmemoración de Max Weber*. Espiral. (Vol. 27), No. 78.

Alarcón, R., Salvador, Y. y Pérez, M. (2020). *Revista Universidad y Sociedad: Dimensiones claves de una gestión pública efectiva en gobiernos locales. Aplicación en un caso de estudio.* (Vol. 12), No. 6.

Armas, A. (2021). *Revista Dspace: El procedimiento coactivo y la posible vulneración al debido proceso.* Universidad Tecnológica Indoamérica.

Arrieta, H. (2022). *Principios rectores en la contratación pública electrónica: hacia un modelo de eficiencia y transparencia*. Revista de Derecho Público Contemporáneo, (5), 122–146.

Azkue, I. (2024). *Enciclopedia Humanidades: Planificación.* ETECE.

Barba, E. (2021). *KAIRÓS: El principio de calidad: Sus desafíos desde el derecho administrativo en el Ecuador*. (Vol. 4), No. 7.

Bautista, A. (2019). *Revista de contrataciones públicas de la editorial IJ Editores: Eficiencia de la contratación, mantenimiento de la ecuación económico-financiera y readecuación de precios.* No. 2.

Bayless, I. (2021). *Revista Ratio Legis: Aportes internacionales sobre contratación pública y su influencia en el sistema Panameño*. Año 1, No. 2.

Bonina, N. (2020). *Revista de contrataciones públicas: Inflación en el contrato de obra pública.* No. 3.

Bovaird, T., & Löffler, E. (2016). *Public Management and Governance (3rd ed.). Routledge.*

Caballero, R. (2020). *Eficiencia y control interno en la contratación pública municipal.* Revista Administración Pública y Sociedad, 7(2), 95–112.

Candela, J. (2024). *Revista Gabilex: Realidad y problemática de la contratación pública. Un intento para la integridad*. Castilla-La Mancha. No. 39.

Castillo, S. (2024). *Revista Gabilex: Non Bis in Idem y Cargos Públicos*. Castilla-La Mancha. No. 38.

Castro, C. y Villavicencio, L. (2021). *Revista IUS ET Veritas: El buen gobierno en las contrataciones del estado: La metodología del total costo f ownership como propuesta para mejorar la determinación y aplicación de los factores de evaluación de ofertas.* Pontificia Universidad Católica del Perú. No. 62.

Cerrillo i Martínez, A. (2013). *Transparencia y contratación pública: entre el acceso y la integridad. Revista* Española de Derecho Administrativo, (161), 7–38.

Chen, C. (2024). *Enciclopedia Significados: ¿Qué es planificación?*.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL]. (2022). *Informe sobre capacidad institucional subnacional. Naciones Unidas.*

Crespo, G. (2020). *Las reclamaciones en la contratación pública ecuatoriana.* UDLA.

Dávila, P. (2024). *El principio de igualdad en la contratación pública.* Corporación de Estudios y Publicaciones.

De la Cruz, F. J. (2018). *Gobernanza y eficiencia del gasto público: desafíos para la administración del siglo XXI.* Revista Chilena de Administración Pública, (13), 33–52.

Domínguez, J. (2021). *Ius et Scientia: Inteligencia artificial, derechos administrativo y protección de datos personales. Entre la dignidad de la persona y la eficacia administrativa*. Universidad de Sevilla. (Vol. 7), No. 1.

Espinosa, C., García, F., Hidalgo, K. y Pineda, D. (2022). *Polo del Conocimiento. Los procesos de contratación pública en el Ecuador y su incidencia en los presupuestos del Sector Público durante los años 2020 y 2021.* Edición 70, (Vol. 12).

Faz, W., Fuentes, L., Guerrero, K., e Hidalgo, M. (2023). *Universidad Ciencia y Tecnología. La contratación pública en el Ecuador: análisis y perspectiva.* (Vol. 27).

Gómez, D. (2019). *Derecho Administrativo: Pensamiento Jurídico Contemporáneo*. UNAM.

González, J. (2021). *La Contratación Pública como Sistema.* Corporación de estudios y publicaciones.

González, N. y López, M. (2020). *Emergencia Sanitaria por Covid 19: Contratación Pública.* UNAM.

Hurtado, K. (2019). *La planificación, el preupusto, la contratación pública y su relación con el cumplimiento de los objetivos institucionales de las empresas públicas municipales del cantón Ambato.* UTA.

Jurado, D. y Valencia, S. (2021). *Revista Tendencias: Gestión del Conocimiento: Caso de una entidad del sector público Colombiano.* (Vol. 27), No. 2.

Revista de Estudios de la Administración Pública, (19), 81–108.

Kettl, D. F. (2015). *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America (2nd ed.).* Johns Hopkins University Press.

LOSNCP. (2020). Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Registro Oficial Suplemento 395.

López, M. y Cancino, R. (2020). La contratación pública y el sistema nacional anticorrupción. UNAM.

Méndez, A. (2019). *Importancia de implementar un proceso administrativo único para la administración pública*. Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

Muratorio, J. (2023). *La inflación en los contratos públicos.* Observatorio de contratación pública.

Navarrete, M., Cevallos, S., Rodríguez, L. y Tito, M. (2023). *Planificación estratégica.* Centro de Investigación y Desarrollo.

Núñez, M. y Talavera, A. (2021). *Contrataciones con el Estado: perspectivas desde la práctica del derecho.* Universidad del Pacífico.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2020). Guía de planificación integrada. https://www.oecd.org/

Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Routledge.*

Otero, D. (2024). *La calidad del dato en la contratación pública.* Observatorio de contratación pública.

Paladines, C. (2021). *Retos 2020: Gobierno y administración pública.* IAEN.

Pardo, J. (2019). *Lecciones de derecho administrativo*. Marcial Pons. Edición 9.

Ponce, J. (2021). *Derecho administrativo del siglo XXI y nuevas tecnologías: retos y oportunidades.* Revista de Estudios de la Administración Pública, (19), 81–108.

Rainey, H. G. (2014). *Understanding and Managing Public Organizations (5th ed.). Jossey-Bass.*

Ramírez, S. (2023). *Ciencia latina revista científica multidisciplinar: Mecanismos eficientes, referentes al análisis de la contratación pública en el Ecuador.* (Vol. 7), No. 2.

Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform (2nd ed.).* Cambridge University Press.

Sanderson, I. (2001). *Performance management, evaluation and learning in 'modern' local government. Public Administration, 79(2), 297–313. https://doi.org/10.1111/1467-9299.00257*

Sarasíbar, M. (2019). *Universidad Pública de Navarra: La cuarta revolución industrial: el derecho administrativo ante la inteligencia artificial.* No. 115.

SERCOP (2021). *Evaluación del sistema nacional de contratación pública*. SERCOP.

Solórzano, J. Velezmoro, Y. y Ormeño, L. (2022). *Ciencia Latina Revista: Gestión de adquisiciones públicas y la gestión por resultados de una entidad castrense peruana en tiempos de Covid-19.* (Vol. 6). No. 5.

Torres, J. (2024). *Gestión: Gobernanza en México (1996-2020) con base en los índices de eficacia del gobierno y calidad regulatoria.* No. 15.

Valle, A. (2020). *La administración pública: un enfoque desde la teoría del estado y los derechos humanos.* IAEN.

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

World Bank. (2020). *Benchmarking Public Procurement 2020: Assessing Public Procurement Regulatory Systems in 180 Economies. World Bank Publications.*