



DOI: <http://dx.doi.org/10.23857/dc.v6i5.1597>

Ciencias económicas y empresariales
Artículo de revisión

*El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria
en el Ecuador*

*The chaotic scenario of public purchases during the health emergency in
Ecuador*

*O cenário caótico das compras públicas durante a emergência sanitária no
Equador*

Manuel Rafael Quevedo-Barros ^I
mrquevedob@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0001-8853-9550>

Lourdes Maribel Vásquez-Lafebre ^{II}
lvazquezl@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-2382-0346>

Leidy Tatiana Pinzón-Prado ^{III}
leidy.pinzon@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0002-6758-3058>

Jorge Oswaldo Quevedo-Vázquez ^{IV}
joquevedov@ucacue.edu.ec
<https://orcid.org/0000-0003-1303-4835>

Correspondencia: mrquevedob@ucacue.edu.ec

***Recibido:** 17 de noviembre de 2020 ***Aceptado:** 10 de diciembre de 2020 * **Publicado:** 16 de diciembre de 2020

- I. Magister en Contabilidad y Auditoría, Contador Público, Licenciado en Administración, Docente de la Carrera de Contabilidad y Auditoría de la Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- II. Magister en Gestión Empresarial, Ingeniera en Empresas Ecoturísticas y de Hospitalidad, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- III. Magister en Gestión Empresarial, Ingeniero en Administración en Banca y Finanzas, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.
- IV. Magister en Administración de Negocios, Diploma Superior en Práctica Docente Universitaria, Licenciado en Economía y Finanzas, Economista, Universidad Católica de Cuenca, Cuenca, Ecuador.

Resumen

El propósito de este artículo consiste en analizar el escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en Ecuador, para alcanzarlo se ha realizado una revisión documental de fuentes confiables tales como la Organización Mundial del Comercio, el Marco normativo del Ecuador, prensa nacional, artículos científicos, entre otros. Después de este proceso se ha evidenciado un marco normativo que promueve el aseguramiento del uso apropiado de los recursos económicos en Ecuador, así como también los procesos para realizar los procesos de adquisición de bienes y servicios en la situación excepcional como la que se está atravesando. Además, se ha evidenciado las limitaciones para la realización de estandarizaciones de precios, por lo que queda a discreción de los hospitales. Ambos aspectos constituyen escenarios propicios para la presencia de corrupción en los procesos de auditoría y vigilancia. Se concluye que los hechos fortuitos o emergencias se constituyen en escenarios propicios para cometer actos de corrupción por parte de personas jurídicas; así como también, la denuncia generalmente proviene de la ciudadanía, centrada en el interés de evidenciar los hechos.

Palabras clave: Compras públicas; corrupción; Covid-19.

Abstract

The purpose of this article is to analyze the chaotic scenario of public purchases during the health emergency in Ecuador, to achieve this, a documentary review of reliable sources such as the World Trade Organization, the Normative Framework of Ecuador, national press, has been carried out. scientific articles, among others. After this process, a regulatory framework

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

has been evidenced that promotes the assurance of the appropriate use of economic resources in Ecuador, as well as the processes to carry out the processes of acquisition of goods and services in exceptional situations such as the one that is being experienced. In addition, the limitations for carrying out price standardizations have been evidenced, so it is at the discretion of the hospitals. Both aspects constitute favorable scenarios for the presence of corruption in the audit and surveillance processes. It is concluded that fortuitous events or emergencies constitute propitious scenarios for committing acts of corruption by legal persons; as well as, the complaint generally comes from the citizens, focused on the interest of proving the facts.

Keywords: Public procurement; corruption; Covid-19.

Resumo

O objetivo deste artigo é analisar o cenário caótico das compras públicas durante a emergência sanitária no Equador, para tanto, foi realizada uma revisão documental de fontes confiáveis como a Organização Mundial do Comércio, o Marco Normativo do Equador, imprensa nacional, artigos científicos, entre outros. Após este processo, foi evidenciado um marco regulatório que promove a garantia do uso adequado dos recursos econômicos do Equador, bem como os processos de realização dos processos de aquisição de bens e serviços em situações excepcionais como a que está ocorrendo. Além disso, foram evidenciadas as limitações para a realização de padronizações de preços, ficando a critério dos hospitais. Ambos os aspectos constituem cenários favoráveis à presença de corrupção nos processos de auditoria e fiscalização. Conclui-se que eventos fortuitos ou emergências

constituem cenários favoráveis para a prática de atos de corrupção por pessoas jurídicas; bem como, a reclamação geralmente parte dos cidadãos, centrada no interesse em provar os factos.

Palavras-chave: Compras públicas; corrupção; Covid-19.

Introducción

En los últimos años, se ha generado un nuevo estándar mundial que impulsa la creación y funcionamiento de sistemas de contrataciones de carácter lógicos y electrónicos, en la búsqueda de garantizar la eficiencia, transparencia y políticas de desarrollo productivo, competitivo o social.

En relación a la eficiencia, trata de evitar costosos gastos innecesarios, así como cortar plazos, minimizar los trámites innecesarios, simplificar la gestión, ahorro en los precios y costos de transacción, aprovechar el poder de compra del Estado, son aspectos que persigue esta nueva tendencia. Este primer aspecto ha sido responsabilidad de los ministerios de hacienda o de finanzas tratando de garantizar que los recursos sean adecuadamente invertidos y las contrataciones sean eficientes.

El segundo aspecto es la transparencia, se entiende que mientras menos información disponible exista, más actuaciones arbitrarias se producen y las posibilidades de corrupción aumentan. Así mismo, cuantas menos personas puedan acceder a los concursos de contratación pública, más posibilidades existen de que se verifiquen acciones reñidas con la transparencia. Por ello, este eje ha sido fundamental para impulsar sistemas que coadyuven a

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

eliminar los secretismos en la contratación estatal. La necesidad de mejorar la transparencia ha sido impulsada por organismos anticorrupción, sobre todo de

Una tercera vertiente pone énfasis en la aplicación de políticas públicas inherentes a esta temática, tomando en cuenta la gran cantidad de recursos que cada año ingresan en las economías a través de los contratos de gobierno. De allí que muchos países busquen articular su marco jurídico en torno a apoyos a productos nacionales o a micro, pequeñas o medianas empresas, para generar más oportunidades de crecimiento e innovación. En el caso ecuatoriano, estos contenidos son soportados por la intervención de los ministerios con injerencia en los campos de la producción y la industria.

Todo apunta hacia un régimen de contratación abierto, transparente y no discriminatorio que permita hacer un uso óptimo de los recursos, al aprovechar al máximo la competencia entre los proveedores. Para (OMC, 2020) es importante emplear estos tres elementos para la toma de decisiones de contratación pública como medio para alcanzar objetivos de política nacionales, como la promoción de determinados sectores económicos o grupos sociales.

Ahora bien, según (ROZENWURCEL & FERNÁNDEZ, 2012) se entiende a las compras públicas como todas aquellas las operaciones de contratación y adquisición de bienes y servicios realizadas por el Estado, para cumplir con los objetivos que la sociedad le ha encomendado. El objeto de estas operaciones es diverso, cubriendo desde construcción de infraestructura vial hasta adquisición de equipos de salud o telecomunicaciones. Es por esos motivos que estas operaciones tienden a estar reguladas por leyes específicas, con el propósito de garantizar el buen funcionamiento del sector público, y en especial, la transparencia y la rendición de cuentas. Las compras gubernamentales también se han

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

señalado como herramienta para reducir el gasto público y evitar la discriminación entre los suplidores del Estado.

Ahora bien, una de las realidades que se encuentran presente en el mundo, Latinoamérica y particularmente Ecuador, es la presencia por más de diez meses de la pandemia de coronavirus COVID-19, la cual se define como un fenómeno que ha definido este tiempo y uno de los mayores desafíos para todas las dimensiones de la sociedad, y particularmente el comercio. Lo que implica que esta pandemia es mucho más que una crisis de salud, ya que tiene el potencial de crear crisis sociales, económicas y políticas devastadoras que dejarán profundas cicatrices.

Sobre este particular, es importante mencionar que, al tratarse de momentos convulsos, en los que se requiere atender rápidamente problemas puntuales, las autoridades competentes tienen la facultad de acelerar y acortar los procesos de contratación para la realización de compras públicas para atender la realidad del país. Esto está contemplado en el artículo 57 de la Ley de Contratación Pública (Asamblea Nacional Constituyente, 2008) , la cual establece que “la entidad podrá contratar de manera directa, y bajo responsabilidad de la máxima autoridad, las obras, bienes o servicios, incluidos los de consultoría, que se requieran de manera estricta para superar la situación de emergencia”. Incluso permite hacer contrataciones internacionales expeditas “sin requerir los requisitos previos de domiciliación ni de presentación de garantías; los cuales se cumplirán una vez suscrito el respectivo contrato”.

El Estado debe propender a que dichas adquisiciones sean ejecutadas cumpliendo con los principios de legalidad, calidad, oportunidad, concurrencia, publicidad y transparencia. Esta

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

realidad ha permitido también el surgimiento de hechos que atentan contra la transparencia en las compras públicas las cuales han sido denunciadas como hechos de corrupción a través de medios de comunicación de Ecuador .

A la luz de lo antes planteado surge el interés de analizar el escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en Ecuador como forma de evidenciar algunos avances en esta materia y contribuir en la medida de lo posible con las alternativas de solución, para ello se realizará consulta de fuentes documentales confiables tales como aquellas ofrecidas por la Organización Mundial del Comercio, Comisión Económica para América Latina y el Caribe ,así como la revisión de artículos científicos y trabajos de investigación inherentes a la temática.

Desarrollo

Esta rápida propagación del COVID-19 y las medidas adoptadas por los gobiernos han tenido graves consecuencias principalmente en la economía. Se ha interrumpido gran parte de las actividades productivas, en un primer momento en Asia y posteriormente en Europa, América del Norte y el resto del mundo, se produjeron cierres generalizados de fronteras. Lo antes mencionado ha dado lugar a un marcado aumento del desempleo, con la constante disminución de la demanda de bienes y servicios. En este contexto, en 2020 el producto mundial registraría su mayor contracción desde la Segunda Guerra Mundial (Banco Mundial, 2020).

Se prevé que la pandemia tendrá un impacto negativo importante sobre el comercio internacional, según las proyecciones de la (BID-INTAL, 2020), las exportaciones e

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

importaciones de América Latina y el Caribe sufrirán este año una caída pronunciada de al menos un 13% y un 22%, respectivamente, en consonancia con las estimaciones para el mundo en su conjunto. Para (BID, 2020) la pandemia del COVID-19 ha provocado un shock negativo masivo que está ha incidido de manera considerable los niveles de comercio internacional en el mundo y, en particular, en la región latinoamericana. A diferencia de la crisis financiera mundial que tuvo lugar hace una década, la pandemia ha tenido un impacto negativo mucho mayor sobre el margen extensivo del comercio. Este impacto se registra específicamente en términos, tanto de las cantidades de firmas y productos en el caso de las exportaciones como en términos de las cantidades de firmas en el caso de las importaciones. Ahora bien, contextualizando este artículo específicamente en Ecuador, en un estudio realizado particularmente en el mes de abril (Ogonaga & Chiriboga, 2020) se ha encontrado que las provincias más afectadas por la pandemia fueron Guayas y Pichincha con 6921 y 841 casos confirmados respectivamente, siendo sus capitales Guayaquil y Quito las ciudades que registran el mayor número de contagios 5168 y 777 casos correspondientemente. La tasa de mortalidad del COVID19. En Ecuador es de 2,90 por cada 100 mil habitantes, lo que es superior a las de países como Brasil, Estados Unidos y China.

Esta realidad, para (López, 2020) sin perjuicio de la problemática social y jurídica de la grave situación que se atraviesa, la pandemia pone un gran reto a la economía mundial, y específicamente la economía del Ecuador ya que precisamente la teoría de la elección racional, que la mayoría de economistas del mundo plantean como la suposición de que el individuo o agente tiende a maximizar su coste-beneficio, no es la más adecuada o la más seguida en momentos de crisis o de angustia financiera, ya sea por sesgos cognitivos u otros

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

factores que alteran la racionalidad del individuo al tomar decisiones, entre ellas medidas económicas y con ellas las compras públicas.

Particularmente se tiene que de acuerdo al artículo 32, de la Constitución de la República del Ecuador manifiesta que:

La salud es un derecho que garantiza el Estado mediante políticas, acciones y servicios de promoción y atención integral de salud, salud sexual y salud reproductiva. La prestación de los servicios de salud se regirá por los principios de equidad, universalidad, solidaridad, interculturalidad, calidad, eficiencia, eficacia, precaución y bioética, con enfoque de género y generacional.

Sumado a lo anterior, y de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución de la República del Ecuador (Asamblea Nacional Ecuador, 2008), las compras públicas cumplirán con criterios de eficiencia, transparencia, calidad, responsabilidad ambiental y social. Además señala que 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.

Además, en el numeral 11 del artículo 6 de la Ley Orgánica de Salud (Nacional, 2006) establece entre las responsabilidades del Ministerio de Salud Pública: “11. Determinar zonas de alerta sanitaria, identificar grupos poblacionales en grave riesgo y solicitar la declaratoria del estado de emergencia sanitaria, como consecuencia de epidemias, desastres u otros que pongan en grave riesgo la salud colectiva; (...).”;

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

En este sentido con toda esta situación a nivel mundial, lo aconsejable y conveniente siempre es ofrecer una vía jurídica que permita salvaguardar los bienes económicos del Estado o de cualquier organización ante hechos de esta naturaleza, evitando con ello las consecuencias negativas que pudiesen presentarse desde el punto de vista contractual.

Se tiene como una situaciones de Emergencia (Asamblea Nacional Constituyente, 2008):

Son aquellas generadas por acontecimientos graves tales como accidentes, terremotos, inundaciones, sequías, grave conmoción interna, inminente agresión externa, guerra internacional, catástrofes naturales, y otras que provengan de fuerza mayor o caso fortuito, a nivel nacional, sectorial o institucional. Una situación de emergencia es concreta, inmediata, imprevista, probada y objetiva

Las consideraciones anteriores permiten describir la figura por la que se guía el contrato en caso de fuerza mayor y caso fortuito, de responsabilidad civil, su alcance y especialmente sus causas de exoneración. Esto será imperativo para que tanto contratante como contratado, tengan una clara visión y guía sobre los efectos y repercusiones de la situación generalizada, así como de su caso particular, sacándolos de su actual estado de incertidumbre. El mismo cuerpo normativo define en su artículo 30 al caso fortuito y fuerza mayor: “Se llama fuerza mayor o caso fortuito, el imprevisto a que no es posible resistir, como un naufragio, un terremoto, el apresamiento de enemigos, los actos de autoridad ejercidos por un funcionario público, etc.”, por lo que se concluye que, como caso fortuito puede atribuirse lo que acontece inesperadamente, es decir lo “imprevisible” tal como en esta situación, la Pandemia del Covid 19.

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

Una vez descrito lo anterior, se puede encontrar que en los medios de comunicación se ha venido presentado una serie de hechos punibles en Ecuador sobre compras públicas en perjuicio de los bienes económicos de los contratantes, tales como el caso de las bolsas para cadáveres, cobro excesivo ‘mascarillas’ donde según la “Contraloría, el costo fue superior a lo pagado por otras entidades públicas” (PRIMICIAS, 2020)

Es bajo este último principio que, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), como ente rector de la contratación pública y como responsable de administrar el Portal de Compras Públicas del Ecuador, ha desarrollado una herramienta de consulta denominada Datos Abiertos, que permite acceder en tiempo real y de manera gratuita a la data de la contratación pública de emergencia (Primicias, 2020)

En este portal se describe específicamente que una de las tantas listas de las unidades médicas del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS), el sistema cuenta con 27 hospitales; de ellos, 25 están declarados en estado de emergencia, para poder realizar compras en procesos expeditos y abreviados. Sin embargo, en la página del (SERCOP) solo nueve presentan la información de sus contrataciones (Primicias, 2020). Este hecho permite evidenciar una irregularidad que debe ser investigada puesto se presenta un escenario inadecuado de contrataciones y particularmente de compras bajo el amparo de la emergencia por el covid-19.

Señala además este mismo medio de comunicación (Primicias, 2020) que no obstante, no hay unidad en el formato, cada hospital lo hace de manera distinta. Al igual que las mismas contrataciones, los procesos son tan distintos y en cada uno los precios para los mismos productos varían dependiendo del hospital.

Conclusiones

La pandemia de coronavirus (COVID-19) ha asestado un duro golpe a una economía mundial ya frágil. Aunque el alcance total del impacto humano y económico de la pandemia no se conocerá hasta dentro de algún tiempo, el costo en ambos aspectos será alto. Las vulnerabilidades macroeconómicas preexistentes y los elementos existentes en la microeconomía hacen que las economías de mercados emergentes y en desarrollo sean susceptibles al estrés económico y financiero, y esto puede limitar la capacidad y la eficacia del respaldo normativo en una época en que más se necesita.

Ante lo anterior, los países de la región enfrentan el reto de atender la crisis resultado de la pandemia a la vez que buscan estimular sus economías. Para ello, los gobiernos han aprobado poderes extraordinarios con motivo de emergencia del Covid-19, siendo la abreviación de procesos de contratación por adjudicación directa, lo cual se convierte en un escenario propicio para la corrupción.

Dentro de las situaciones con mayor probabilidad de presentar hechos de corrupción se encuentra por ejemplo, las compras directas de servicios y suministros, material médico quirúrgico, los cuales al ser facilitada su compra, también evitan la licitación pública. Lo importante no es identificar específicamente las prácticas corruptas, sino visibilizar el hecho de que situaciones excepcionales como la pandemia se convierten en coyuntura para prácticas inadecuadas por parte de personas naturales y jurídicas,

Referencias

1. Asamblea Nacional Ecuador. (2008). República del Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. Guayaquil.
2. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). LEY ORGANICA DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTRATACION PUBLICA. Registro Oficial Suplemento 395 de 04-ago.-2008. Quito: Asamblea Nacional Constituyente.
3. Banco Mundial. (2020). Global Economic Prospect. Washington, D.C.
4. BID. (11 de SEPTIEMBRE de 2020). Más allá de las fronteras. Obtenido de El comercio en tiempos de pandemia: el impacto del COVID-19 en las firmas de seis países latinoamericanos: <https://blogs.iadb.org/integracion-comercio/es/el-comercio-en-tiempos-de-pandemia-el-impacto-del-covid-19-en-las-firmas-de-seis-paises-latinoamericanos/>
5. BID-INTAL. (2020). Impacto del COVID-19 en el comercio exterior, las inversiones y la integración en América Latina y el Caribe. IBID.
6. COVID-1924OMC. (2020). El comercio se contrae de forma acusada en la primera mitad de 2020” . Comunicado de Prensa, N° 858. Obtenido de https://www.wto.org/spanish/news_s/pres20_s/pr858_s.htm.
7. López, R. (18 de marzo de 2020). El COVID-19 y su Fuerza Mayor no eximen del cumplimiento contractual en todos los casos. Obtenido de Artículos : <https://www.lopezribadeneira.com/es/publicaciones/articulos/1206-el-covid->

El escenario caótico de las compras públicas durante la emergencia sanitaria en el Ecuador

- 19-y-su-fuerza-mayor-no-eximen-del-cumplimiento-contractual-en-todos-
los-casos
8. Nancional, A. (2006). LEY ORGANICA DE SALUD. Registro Oficial Suplemento 423 de 22-dic.-2006. Quito: Ministerio de Salud.
 9. Ogonaga, S., & Chiriboga, S. (2020). COVID19 EN ECUADOR: ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE LAS PROVINCIAS Y CIUDADES MÁS AFECTADAS. GICOS, 5(1), : 6782.
 10. OMC. (14 de 12 de 2020). Organización Mundial del Comercio. Obtenido de Contratación pública. : http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm (
 11. PRIMICIAS. (julio de 2020). Periódico Primicias . Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compras-publicas-iess/>
 12. Primicias. (agosto de 2020). Primicia. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compras-publicas-iess/>
 13. Primicias. (2020). Primicias.Ec. Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compras-publicas-iess/>
 14. Primicias. (2020). Primicias.ec: . Obtenido de <https://www.primicias.ec/noticias/politica/emergencia-compras-publicas-iess/>

15. ROZENWURCEL, G., & FERNÁNDEZ, M. (2012). Compras Públicas en América Latina y el Caribe ¿Internacionalizar o no internacionalizar? ¿Quién, cómo, cuándo?”. Argentina, Buenos Aires: OMC FLACSO.

©2020 por los autores. Este artículo es de acceso abierto y distribuido según los términos y condiciones de la licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>).