



# UTPL

La Universidad Católica de Loja

Modalidad Abierta y a Distancia

## Prácticum 4.2: Examen Complexivo

Guía didáctica



Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales

Departamento de Economía

---

## Prácticum 4.2: Examen Complexivo

*Guía didáctica*

Carrera	PAO Nivel
▪ Administración Pública	VIII

**Autor:**

Contreras Jaramillo Mario Andrés



ADM I \_ 4 1 0 1

Asesoría virtual  
[www.utpl.edu.ec](http://www.utpl.edu.ec)

Universidad Técnica Particular de Loja

## Prácticum 4.2: Examen Complexivo

Guía didáctica

Contreras Jaramillo Mario Andrés

### Diagramación y diseño digital:

Ediloja Cía. Ltda.

Telefax: 593-7-2611418.

San Cayetano Alto s/n.

[www.ediloja.com.ec](http://www.ediloja.com.ec)

[edilojacialtda@ediloja.com.ec](mailto:edilojacialtda@ediloja.com.ec)

Loja-Ecuador

ISBN digital - 978-9942-39-490-3



Los contenidos de este trabajo están sujetos a una licencia internacional Creative Commons **Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0** (CC BY-NC-SA 4.0). Usted es libre de **Compartir** — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato. **Adaptar** — remezclar, transformar y construir a partir del material citando la fuente, bajo los siguientes términos: **Reconocimiento-** debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante. **No Comercial-** no puede hacer uso del material con propósitos comerciales. **Compartir igual-** Si remezcla, transforma o crea a partir del material, debe distribuir su contribución bajo la misma licencia del original. No puede aplicar términos legales ni medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia. <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

4 de abril, 2022

# Índice

<b>1. Datos de información.....</b>	<b>7</b>
1.1. Presentación de la asignatura.....	7
1.2. Competencias genéricas de la UTPL.....	7
1.3. Competencias específicas de la carrera.....	7
1.4. Problemática que aborda la asignatura.....	8
<b>2. Metodología de aprendizaje.....</b>	<b>8</b>
<b>3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje.....</b>	<b>10</b>
<b>Primer bimestre .....</b>	<b>10</b>
<b>Resultado de aprendizaje 1 .....</b>	<b>10</b>
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje .....	10
<b>Semana 1 .....</b>	<b>10</b>
<b>Unidad 1. Servicio Civil.....</b>	<b>11</b>
1.1. Contexto del Servicio Civil .....	11
<b>Semana 2 .....</b>	<b>12</b>
1.2. Marco Legal del Servicio Público en Ecuador .....	12
<b>Semana 3 .....</b>	<b>13</b>
1.3. Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP) .....	13
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	14
Autoevaluación 1.....	16
<b>Semana 4 .....</b>	<b>18</b>
<b>Unidad 2. Servicio Público.....</b>	<b>18</b>
2.1. El servicio público en Ecuador.....	18
2.2. Normativa vigente función pública .....	18
<b>Semana 5 .....</b>	<b>19</b>
2.3. Órganos de control.....	19
<b>Semana 6 .....</b>	<b>21</b>

2.4. Los Servicios Públicos .....	21
2.5. Concepto y consideraciones sobre los servidores públicos .....	21
<b>Semana 7 .....</b>	<b>23</b>
2.6. La terminación del servicio público (parte 1) .....	23
<b>Semana 8 .....</b>	<b>25</b>
2.7. La terminación del servicio público (parte 2) .....	25
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	26
Autoevaluación 2.....	28
<b>Segundo bimestre .....</b>	<b>30</b>
<b>Resultado de aprendizaje 1 .....</b>	<b>30</b>
Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje .....	30
<b>Semana 9 .....</b>	<b>30</b>
<b>Unidad 3. Economía del Sector Público.....</b>	<b>31</b>
3.1. La Economía del Sector Público.....	31
<b>Semana 10 .....</b>	<b>33</b>
3.2. Fallos del mercado y funciones de la hacienda (parte 1) .....	33
<b>Semana 11 .....</b>	<b>34</b>
3.3. Fallos del mercado y funciones de la hacienda (parte 2) .....	34
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	35
Autoevaluación 3.....	37
<b>Semana 12 .....</b>	<b>39</b>
<b>Unidad 4. Políticas Públicas .....</b>	<b>39</b>
4.1. Entendiendo a las Políticas Públicas .....	39
<b>Semana 13 .....</b>	<b>43</b>
4.2. Caracterización de las Políticas Públicas .....	43
<b>Semana 14 .....</b>	<b>48</b>

4.3. Fases de la Política Pública .....	48
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	52
Autoevaluación 4.....	54
<b>Semana 15 .....</b>	<b>56</b>
<b>Unidad 5. Contratación y Compras Públicas .....</b>	<b>56</b>
5.1. Normas comunes en los procedimientos de contratación pública .....	56
<b>Semana 16 .....</b>	<b>59</b>
5.2. Tipos de Contrato .....	59
Actividades de aprendizaje recomendadas .....	61
Autoevaluación 5.....	63
<b>4. Solucionario .....</b>	<b>65</b>
<b>5. Referencias bibliográficas .....</b>	<b>70</b>



## 1. Datos de información

### 1.1. Presentación de la asignatura



### 1.2. Competencias genéricas de la UTPL

- Pensamiento crítico y reflexivo.
- Organización y planificación del tiempo
- Comportamiento ético

### 1.3. Competencias específicas de la carrera

Conoce y aplica los principios teóricos y legales de la gestión y la política pública en las instituciones del sector público; y ejecuta técnicas administrativas que mejoren la administración pública, con el propósito de servir a la ciudadanía de manera eficiente y eficaz.

## 1.4. Problemática que aborda la asignatura

Las posibles causas que no han permitido que Ecuador se posicione en el nivel más alto en la gestión pública, son los problemas de la realidad (actores y sectores vinculados a la profesión) que integran el objeto de estudio de la profesión:

- Ineficiente planificación y gestión en la organización territorial
- Incipiente gestión administrativa en las instituciones y empresas públicas
- Débil capacidad institucional para orientar la inversión pública



---

## 2. Metodología de aprendizaje

---

Estimado estudiante, la metodología a utilizar en esta asignatura con el fin de que el alcance los resultados de aprendizaje, se basa en la indagación, la misma que busca que usted contraste del conocimiento científico proporcionado por el docente a través de las lecturas, problemas y actividades, así como la interacción continua en los foros, chat y evaluaciones planificadas.

La asignatura está estructurada en 2 núcleos de conocimiento, los cuales se respaldan en 5 ejes que le permitirán entender, dominar y aplicar los conocimientos adquiridos a lo largo de su carrera. Existen actividades y recursos en la guía didáctica, los cuales le ayudarán a reforzar los conocimientos adquiridos en cada unidad de estudio. Además, le servirá para tener un acercamiento más profundo desde una perspectiva más crítica de lo que representan cada uno de los ejes.

Dada la naturaleza de esta asignatura y de acuerdo a los contenidos que abordaremos es necesario utilizar una metodología de aprendizaje combinada entre indagación, problemas y análisis de estudios de caso. Estos tres factores le permitirán indagar y presentar soluciones antes posibles escenarios tanto teóricos como de la vida real aplicados a cada eje



de la asignatura y tendrá que ir resolviendo a través del análisis, aplicación, pensamiento crítico y reflexivo e investigación.

Adicional a esto, usted desarrollará un trabajo de investigación el mismo que deberá ser defendido ante un tribunal establecido por parte de la Carrera. Es importante señalar que tanto el trabajo escrito como su defensa es aprobatorio y es requisito para poder presentarse a rendir el examen complejo de grado para la obtención de su título universitario. En la primera semana de clases, el docente de la asignatura socializará las directrices del desarrollo de la materia y todas sus implicaciones, por lo tanto, es necesario que asista.



### 3. Orientaciones didácticas por resultados de aprendizaje



#### Primer bimestre

##### Resultado de aprendizaje 1

- Demuestra el manejo integral de los conocimientos adquiridos a lo largo de su formación profesional

Estimado estudiante, a través del presente resultado de aprendizaje usted podrá conocer, entender, analizar, dominar y aplicar los contenidos estudiados a lo largo de formación académica, para lo cual deberá analizar los núcleos de conocimientos los mismos que están estructurados en ejes o talleres, posterior a esto, usted pondrá en práctica este conocimiento mediante la revisión y desarrollo de ejercicios que no sólo el acercaran a la realidad sino también para garantizar su aprendizaje y dominio del contenido.

Antes de iniciar quiero desearle el mayor de los éxitos durante el estudio de esta asignatura, y recuerde que cuenta con el apoyo, guía y tutela del docente en todo momento. Bienvenido, empecemos.

#### Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje



##### Semana 1

Estimado estudiante, bienvenido al inicio del primer bimestre de la asignatura Practicum 4.2, en este primer bimestre usted revisará el primer núcleo de conocimiento denominado Servicio Civil, el cual está compuesto con dos ejes: Servicio Civil y Servicio Público. Le deseo un exitoso estudio.

#### NÚCLEO DE CONOCIMIENTO: SERVICIO CIVIL

##### Eje No.1: Servicio Civil

### 1.1. Contexto del Servicio Civil

Estimado estudiante según Jiménez (2021) Ecuador se caracterizaba por ser un territorio por trabajar en intentos de planificación de Recursos Humanos (RH) a partir de la gestión del presupuesto e información mínima para la gestión de RH; lo que implicaba desafíos para consolidar sistemas fiables para utilización general y de manejo de personal. En cuanto al sistema de organización del trabajo, los manuales de puestos formales no habían sido implementados plenamente en el gobierno central.

En este sentido, Ecuador se consideraba entre los países en los que existía una deficiencia generalizada relacionada con la falta de una política salarial, con información limitada sobre empleo y remuneraciones, lo que constituyen elementos para la presunción de niveles de equidad en este ámbito. El grado de institucionalización del área rectora del sistema de servicio civil en el país presenta una relativa solidez técnica; falta el apoyo político para su funcionamiento efectivo; y existe relativa preparación de los directivos para la gestión del personal. Tome en cuenta que, al igual que otros países de América Latina y el Caribe (ALC), es posible destacar algunas características:

- Burocracia con mínimo de desarrollo;
- No hay capacidad de atraer y retener personal capacitado;
- Sistema meritocrático prácticamente inexistente;
- Politización del sistema de función pública;
- Captura burocrática por parte de las élites;
- Elevados niveles de discrecionalidad e inestabilidad en la función pública.



**Nota:** ¿Qué opina respecto a esto? Le invito a analizar cada uno de estos puntos para centrar su estudio a profundidad. Continuemos.

Estimado estudiante, es importante resaltar que una base importante en materia de servicio civil en el país se desarrolló a cabo en 2004 por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), sobre la cual se hacen

comparaciones de estudios posteriores que analizan avances y desafíos en esta temática. El mismo Jiménez (2021) en la guía didáctica de Servicio Civil manifiesta que es posible destacar varios elementos, por ejemplo, los concursos abiertos de oposición y mérito, la elaboración de manuales de puestos, la homologación salarial con mínimos y máximos, reformas sobre incentivos monetarios (bonificación por desempeño), el desarrollo de un sistema de información integral y el fortalecimiento del sistema de gobierno del servicio civil.

Hemos culminado la semana 1, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!



## Semana 2

---

### 1.2. Marco Legal del Servicio Público en Ecuador

Estimado estudiante, para entender el contexto del Servicio Civil, es necesario conocer que usted conozca el marco legal, para lo cual es necesario la revisión de las leyes relacionadas con el Servicio Civil, en el caso específico de Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP); considerando una persona que inicia en un cargo en el sector público, se recomienda la revisión inicial y el conocimiento de, entre otros:

- Principios, ámbito y disposiciones fundamentales de la ley;
- Deberes, derechos y prohibiciones;
- Del ejercicio de un cargo público;
- El régimen interno de administración del talento humano; cesación de funciones; administración técnica del talento humano del sector.

La LOSEP establece modificaciones importantes en cuanto al servicio civil en el país, entre las que es posible destacar:

- Inclusión de personas con discapacidad: con las modificaciones normativas se establece que las instituciones con 25 servidores o más están en la obligación de contratar el equivalente al 4% de personas con discapacidad;
- Garantiza derechos a las mujeres embarazadas, a su estabilidad laboral y cuidado de sus hijos.



**Nota:** ¿Qué opina respecto a la modificación que establece la LOSEP en lo que respecta al derecho a las mujeres? Le invito a analizar cada uno de estos puntos para centrar su estudio a profundidad. Continuemos.

Hemos culminado la semana 2, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!



### Semana 3

## 1.3. Ley Orgánica de Servicio Público (LOSEP)

Estimado estudiante, los marcos normativos responden a una jerarquización representada en la pirámide de Kelsen que recoge dicho ordenamiento, que tiene la Constitución en la cima, que es la ley suprema del Estado, y en la base los acuerdos, que son disposiciones que viabilizan la implementación de reglamentos.

Según Jiménez (2021) el desempeño en el servicio público requiere del conocimiento de las normas que rigen al sector. En el caso de la LOSEP, establece modificaciones importantes en cuanto al servicio civil en el país, entre las que es posible destacar:

- Inclusión de personas con discapacidad;
- Garantiza derechos a las mujeres embarazadas, a su estabilidad laboral y cuidado de sus hijos;
- Programas de formación y capacitación: los servidores públicos pueden acceder a programas de formación y capacitación para mejorar la calidad de servicio;
- La homogeneización de escalas salariales (con las excepciones establecidas) tenía el propósito de evitar las categorías entre los servidores públicos;
- La definición de los concursos de méritos y oposición con el objetivo de fomentar la meritocracia, que lamentablemente aún constituye un enorme desafío cuya problemática trasciende el objetivo de este documento.



**Nota:** Estimado estudiante, para usted ¿Qué modificación sería más trascendental para el contexto ecuatoriano? Le invito a analizar esta interrogante para fortalecer su aprendizaje. Continuemos.

A continuación, encontrará actividades de aprendizaje las mismas que le permitirán poner en práctica los conocimientos adquiridos hasta la fecha. ¡Buena suerte!



## Actividades de aprendizaje recomendadas

- Realice un breve ensayo sobre el Servicio Civil en América Latina y el Caribe. Para el desarrollo de esta actividad revise el link que se detalla a continuación. Revise los numerales IV y V que le ayudarán en esta actividad. Además, esta lectura le permitirá entender el contexto del servicio civil de América Latina y tener una visión más amplia
  - [Servicio Civil en América Latina y el Caribe](#)
- A continuación, le invito a realizar el siguiente crucigrama sobre los aspectos analizados en el eje de servicio civil.

### [Eje de servicio civil \(Crucigrama\)](#)

## Retroalimentación

Estimado estudiante, mediante el desarrollo de esta actividad, usted está potenciando su análisis, su capacidad de crítica y de reflexión. Además de esto, usted está llevando sus conocimientos a la práctica lo cual le permitirá no solo entender sino también dominar los conocimientos mediante el desarrollo de este tipo de actividades.

Tome en consideración que la actividad busca llevarlo a la realidad de lo que representa el Servicio Civil, por lo tanto está en función del contenido analizado y estudiado en la presente unidad, sin embargo, es necesario que usted realice una lectura comprensiva del contenido analizado y de las lecturas con la finalidad de contar con una mayor información, así mismo, podrá serle útil información estadística, teórica o informática de la web, la cual debe ser de medios académicos y oficiales para garantizar su calidad y legitimidad.

Recuerde que las actividades son de gran ayuda para que determine el grado de comprensión del contenido académico, por tal le pido la mayor atención y dedicación a las mismas.

Hemos culminado la semana 3, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!

Con el objetivo de evaluar los conocimientos adquiridos en esta unidad, a continuación, debe desarrollar la siguiente autoevaluación que le permitirá verificar su aprendizaje sobre la temática. Escoja la respuesta que considere adecuada



## Autoevaluación 1

1. Según Jiménez, para entender el servicio civil es necesario:
  - a. Un proceso de desarrollo.
  - b. Una aplicación general en el Estado.
  - c. El conocimiento de la norma.
2. Según el BID, la gestión de organización de trabajo en Ecuador:
  - a. No estaba normada.
  - b. Se implementó en todos los niveles de gobierno.
  - c. Se había normado, pero faltaban incentivos para su aplicación.
3. Según Jiménez, en Ecuador la política salarial era:
  - a. Deficiente.
  - b. Estable.
  - c. Regulada.
4. El nivel de gasto en la masa salarial como porcentaje del PIB en Ecuador:
  - a. Ha disminuido.
  - b. Aumentó.
  - c. Se mantiene.
5. Al igual que otros países de América Latina y el Caribe (ALC), en Ecuador destacaba por:
  - a. Equidad e inclusión gubernamental.
  - b. Manejo coherente de las finanzas.
  - c. Captura burocrática por parte de las élites.
6. Al analizar la evolución 2004 y 2013 de Ecuador, en cuanto a desarrollo civil, ¿en qué ubicación se encuentra?
  - a. Ecuador se encuentra entre los 5 primeros.
  - b. Comparte las últimas ubicaciones.
  - c. Está sobre el promedio de AL.



7. En Ecuador, la LOSEP incluyó una norma muy importante en relación con la inclusión haciendo referencia a:
  - a. Las madres solteras.
  - b. Las personas con discapacidad.
  - c. Los niños huérfanos.
8. En 2004, entre los problemas del servicio civil en Ecuador se destacaba la:
  - a. Ausencia de planificación general.
  - b. Ausencia de un plan de desarrollo.
  - c. Falta de presupuesto.
9. Los marcos normativos responden a una jerarquización representada en la pirámide de Kelsen que recoge:
  - a. La generalización de concursos de mérito y oposición.
  - b. El orden.
  - c. La elaboración de manuales de puestos.
10. Al 2011, en el caso ecuatoriano se destacaba:
  - a. El desarrollo de un sistema de información integral.
  - b. El fortalecimiento del sistema de gobierno del servicio civil.
  - c. Respuestas b y a.

[Ir al solucionario](#)



## Eje No.2: Servicio Público

### Unidad 2. Servicio Público

#### 2.1. El servicio público en Ecuador

Estimado estudiante, en el ámbito de nuestra Constitución del Ecuador, el servidor público ha venido cumpliendo un rol fundamental dentro de las administraciones públicas, si bien el sentido de la palabra que se le da “servidor público” se enfoca al servicio de la sociedad o al interés general de los administrados o ciudadanos.

#### 2.2. Normativa vigente función pública

Según Ojeda (2021) dentro del servicio público existen algunas situaciones legales que enmarcan la burocracia en Ecuador, la Constitución de la República del Ecuador y Ley Orgánica de Servicio Público (en adelante LOSEP) y su reglamento, los servidores públicos se rigen a esta normativa, no obstante, los obreros de estas instituciones que se someten al Código de Trabajo.

Estimados estudiantes, según Ivanega (2013) la definición jurídica de la función pública es a veces inexistente y a menudo imprecisa, remite a nociones sociopolíticas vinculadas a la permanencia de la administración en un contexto político democrático. Sin embargo, es preferible la noción que vincula la función pública con la idea de actividad o movimiento, es decir, con un contenido dinámico, con la ejecución de un cometido, con el ejercicio de “una acción”. De ahí que en una concepción amplia se relaciona con la actividad cumplida por un órgano público estatal para el logro de una finalidad de interés general o que le es inherente.

Con este criterio se comprenden todas las funciones del Estado, es decir, que incluye las administrativas, las legislativas y las judiciales. Pero admite un concepto más restringido, limitado al cumplimiento de actividades esenciales y propias de la administración pública. En la

Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su capítulo I, apartado 2 señala que la función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran este, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general.

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003) en el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos.

Estimado estudiante ¿Qué funciones del Estado conoce usted? ¿Qué opina respecto a esto? Le invito a analizar esta pregunta, la cual está en función del punto 2.2 le ayudará a profundizar su conocimiento. Este tipo de actividades le ayudarán al proceso de identificación e investigación ya que debe detectar cuáles son las funciones específicas, ya que recuerde, el Estado tiene funciones, obligaciones, deberes y derechos. Continuemos.

Hemos culminado la semana 4, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!



## Semana 5

---

### 2.3. Órganos de control

Estimado estudiante, bienvenido a la semana 5, continuando con el estudio del servicio público, algo que es importante conocer es la LOSEP, la cual establece como organismo de gestión, regulación y control de las remuneraciones a:

- El Ministerio de Relaciones Laborales (MRL).
- El Instituto Nacional de Meritocracia, adscrito al MRL.
- El Ministerio de Finanzas.

- La Contraloría General del Estado.
- El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.

#### ▪ **Ministerio de relaciones laborales**

Este organismo tiene amplias competencias en la administración del personal de las instituciones públicas. Ahora, y con el fin de reforzar este tema, estudie el texto básico el tema y los subtemas como: sistema integrado de desarrollo de talento humano, consejos consultivos y Contraloría General del Estado.

#### ▪ **Órganos de control**

Armado Zula Cujano, Eduardo Rubén Espín Moya y Luis Eduardo Carrión Erazo (2015), describieron cómo la gestión de talento humano ofrece un valor agregado a las instituciones públicas en un marco exigente, donde consideran que es necesario generar un cambio a través de la confianza, el ejemplo, el compromiso comprometiéndose a abandonar esquemas rígidos y complejos en las entidades públicas, en Ecuador el ente rector en la Gestión de Talento Humano es el Ministerio de Relaciones Laborales. El desafío para las instituciones públicas es enfrentar un mundo en el cual los sistemas productivos están en permanente cambio. (p. 2)

Estimado estudiante, bajo este contexto, Ecuador cuenta con un organismo rector de Talento Humano en materia de gestión, el Ministerio de Relaciones Laborales (en adelante MRL), se rige por la LOES y su reglamento de aplicación. La gestión de talento humano es muy importante ya que permite desarrollar varios principios que norman, regulan, amparan y protegen al personal sobre todo en el sector público, cuando el ambiente laboral no es el adecuado, disminuyen los niveles de productividad.



**Nota:** Estimado estudiante ¿Conoce usted alguna de las instituciones de control que se detallaron al inicio de esta semana? Sería interesante y de mucha ayuda para su estudio si investigará sobre el rol de cada una de ellas, esto profundizará su conocimiento. Continuemos.

Hemos culminado la semana 5, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!



### 2.4. Los Servicios Públicos

Estimado estudiante para revisar este tema es importante revisar la Constitución de la República del Ecuador, donde establece en su título IV, capítulo VI, sección tercera en los artículos 229 al 234 para referirse a los servidores públicos, los cuales son materia de estudio en este tema.

Según Ojeda (2021) serán servidoras o servidores públicos todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un cargo, función o dignidad dentro del sector público. Los derechos de las servidoras y servidores públicos son irrenunciables. La ley definir el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones para todo el sector público y regular el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones de sus servidores. Las obreras y obreros del sector público estarán sujetos al Código de Trabajo. La remuneración de las servidoras y servidores públicos será justa y equitativa, con relación a sus funciones y valorar la profesionalización, capacitación, responsabilidad y experiencia. (Art. 229).

Así mismo, esta disposición constitucional señala que sus derechos son irrenunciables y que a través de su respectiva ley (Ley Orgánica del Servicio Público, codificación junio del 2020) se define el organismo rector en materia de recursos humanos y remuneraciones en el sector público, el cual regular el ingreso, ascenso, promoción, incentivos, régimen disciplinario, estabilidad, sistema de remuneración y cesación de funciones.

### 2.5. Concepto y consideraciones sobre los servidores públicos

Estimado estudiante, un servidor público es aquella persona que brinda sus servicios al Estado, por ello los beneficiarios vendrían a ser toda la ciudadanía en general. Por lo tanto, es menester conocer algunas consideraciones, ¿Cómo ha ido surgiendo el servicio público? Para ello se hace referencia el criterio de algunos autores que citaremos a continuación:

- A finales del siglo XIX, en específico en Francia, la noción de servicio público se origina de la ciencia jurídica administrativa y en general del derecho público, por consiguiente, el Estado y su actividad por algo más que la clásica custodia de la soberanía. La actividad estatal se relaciona con la prestación de servicio público, como elemento que guarda relación del Estado con los ciudadanos y se convierte en una fuente de legitimidad del poder público (Marín, 2010).
- Los servidores públicos, son todas las personas que trabajan al servicio del Estado y la comunidad en cualquiera de las ramas del poder, ya sea en los órganos centrales o en las entidades descentralizadas (Granja, 2006)

Si se analiza la normativa, la Constitución de la República del Ecuador, menciona que: en el ejercicio del servicio público se prohíbe, además de lo que determine la ley:

- Desempeñar más de un cargo público simultáneamente a excepción de la docencia universitaria, siempre que su horario lo permita.
- El nepotismo.
- Las acciones de discriminación de cualquier tipo (Art. 230).

Los servidores públicos sin excepción presentarán al iniciar y al finalizar su gestión y con la periodicidad que determine la ley, una declaración patrimonial jurada que incluirá activos y pasivos, así como la autorización para que, de ser necesario, se levante el sigilo de sus cuentas bancarias; quienes incumplan este deber no podrán posesionarse en sus cargos.

Por su parte, los miembros de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional harán una declaración patrimonial adicional, de forma previa a la obtención de ascensos y a su retiro. La Contraloría General del Estado examinará y confrontará las declaraciones e investigará los casos en que se presuma enriquecimiento ilícito. La falta de presentación de la declaración al término de las funciones o la inconsistencia no justificada entre las declaraciones hará presumir enriquecimiento ilícito. Cuando existan graves indicios de testaferrismo, la contralora podrá solicitar declaraciones similares a terceras personas vinculadas con quien ejerza o haya ejercido una función pública (Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 231).

El artículo 232 del cuerpo legal en mención, en cambio, versa sobre las inhabilidades para ser funcionario público o miembro de organismos

directivos en entidades que ejerzan potestad estatal de control y regulación, así como, en el caso de tener algún tipo de interés personal en áreas que vayan a ser controladas o reguladas o cuando representen a terceros que tengan intereses en estas áreas. De esta manera se puede decir que el Estado por intermedio de la administración pública desempeña sus funciones por intermedio de la ley, que los servidores públicos cumplirán con el fin que tiene establecido el Estado, que es el servicio al interés general.

Antes de continuar con el siguiente tema de estudios quisiera hacer notar una diferencia entre servidor y funcionario públicos. Según el diccionario, funcionario público “es aquel trabajador que desempeña funciones en un organismo, ya sea el legislativo, el ejecutivo o el judicial, habitualmente estos organismos son el gobierno y en general, todos aquellos organismos que no pertenezcan al sector privado”. En este sentido, esta definición hace referencia a que es una persona que brinda un servicio de utilidad social, esto quiere decir que aquello que realiza beneficia a otras personas y no genera ganancias privadas, más allá del salario que pueda percibir el sujeto por este trabajo. Los servidores públicos, por lo general, prestan servicios al Estado.



**Nota:** Estimado estudiante, dado la postura de Marín y Granja ¿Con que concepto sobre servicio público usted considera que se relaciona la situación de Ecuador? Sería interesante y de mucha ayuda para su estudio si investigará sobre este punto para su aprendizaje. Continuemos.

Hemos culminado la semana 6, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!



## Semana 7

### 2.6. La terminación del servicio público (parte 1)

#### ▪ Renuncia o retiro voluntario

Estimado estudiante, Ojeda (2021) manifiesta que la renuncia o retiro voluntario de un funcionario público conlleva a la cesación definitiva de sus funciones, para la revisión de este punto es necesario apoyarse en el Mandato Constituyente Nro. 2, específicamente en el Art. 8. Resulta

interesante el estudio de este documento sobre todo en lo que respecta al monto de la indemnización por supresión de partidas, renuncia voluntaria, existe una gran contradicción con LOSEP en su Art. 129 en lo que respecta a los beneficios por jubilación donde establece lo siguiente:

- Las servidores de las entidades y organismos comprendidos en el artículo 3 de esta ley, que se acojan a los beneficios de la jubilación, tendrán derecho a recibir por una sola vez cinco salarios básicos unificados del trabajador privado por cada año de servicio contados a partir del quinto año y hasta un monto máximo de ciento cincuenta salarios básicos unificados del trabajador privado en total, a partir del año 2015, de conformidad con el salario básico unificado vigente al 1 de enero del 2015 para cuyo efecto, se efectuarán las reformas presupuestarias correspondientes en función de la disponibilidad fiscal existente.
- Se podrá pagar este beneficio con bonos del Estado. Se exceptúan de esta disposición los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional (LOSEP, Codificación del 2020).
- La contradicción sería se origina en la concurrencia de bonificaciones por retiro voluntario de los servidores públicos, cuando deber a existir una sola bonificación. En todo el sistema latinoamericano se han dado grandes luchas sociales que vivieron algunos países a comienzos del siglo XX por una retribución más equitativa, el respeto a la dignidad humana.

En el caso de la Ley Orgánica del Servicio Público, esta precautela los derechos que les corresponden a los servidores públicos en comparación con el Mandato Constituyente No. 2, se plantea como un sistema normativo limitante en el ejercicio del derecho a la bonificación por jubilación, lo cual quebranta además el espíritu del Art. 9 del mismo mandato, que entre otras cosas manifiesta que las normas establecidas en dicho cuerpo normativo serán de obligatorio cumplimiento.

#### ▪ **Jubilación**

La jubilación específicamente es un derecho que tienen todos los servidores públicos, estos son irrenunciables, está contemplado el en Art. 23 de la LOSEP, con la jubilación básicamente se termina la relación laboral entre



la entidad pública y el servidor puede acogerse a este derecho siempre y cuando haya cumplido los requisitos de la Ley de Seguridad Social.



**Nota:** Estimado estudiante ¿Cuál es la situación actual en Ecuador en lo que respecta a jubilación? Sería interesante y de mucha ayuda para su estudio si investigará sobre este punto. Continuemos.

Hemos culminado la semana 7, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!



## Semana 8

---

### 2.7. La terminación del servicio público (parte 2)

#### ▪ Separación

Estimado estudiante, bienvenido a la última semana del primer bimestre, está realizando un buen trabajo, continuemos. Según la normativa LOSEP en el Art. 9 párrafo 2 nos dice que: En caso de incumplimiento del convenio de pago, se proceder a la separación de la servidora o servidor y a la terminación inmediata del contrato o nombramiento sin derecho a indemnización alguna (LOSEP, codificación 2020).

#### ▪ Remoción

Esto es para los funcionarios que tienen libre nombramiento y remoción, el Reglamento de la LOSEP equipara la “remoción”, que no requiere procedimiento previo, que procede por la sola voluntad de la autoridad nominadora, con la destitución. (Pérez, 2004).

#### ▪ Supresión de puestos

La supresión de puestos implica la eliminación de la partida presupuestaria correspondiente. Si se rigen al (Reglamento de la Ley Orgánica de Servicio Público, codificación del 2020), menciona sobre la indemnización por supresión de puesto:

- De la indemnización por supresión de puestos es el monto para la indemnización por supresión de puestos establecida en la

Disposición General Primera de la LOSEP, para lo cual la UATH estructura, elabora y presentar la planificación del talento humano, de conformidad con lo establecido en el artículo 56 de la LOSEP y la verificación de la disponibilidad presupuestaria para el pago de la compensación. (Art. 287).

### ▪ **Revocatoria de mandato**

Estimado estudiante, conforme a la constitución ecuatoriana, determina la cesación definitiva en sus funciones. Es decir, es la voluntad de tomar decisiones sobre el funcionario que está incumpliendo con el plan de gobierno, puede ser por varios factores. También se pueden dar otras causas de cesación de funciones, las detallamos a continuación:

- Incapacidad absoluta o permanente.
- Pérdida de los derechos de ciudadanía declarados judicialmente.
- Funcionarios de elección popular cuyo mandato es revocado.
- Los cargos de libre nombramiento y remoción se dar n por concluidos al momento de la posesión de cualquiera de las autoridades nominadoras.
- El fallecimiento de un servidor público ocasiona la cesación definitiva de sus funciones.



### **Actividades de aprendizaje recomendadas**

Realice una lectura sobre el mandato constituyente No.2, específicamente hacer referencia al artículo 8 sobre la liquidación e indemnización, posterior a esto, elabore un cuadro sinóptico en donde pueda identificar los aspectos más importantes del tema en cuestión. Además de esto, esta lectura le permitirá entender el contexto en lo que representa la liquidación y de esta manera hacer una revisión y relación con la realidad de Ecuador.

#### 1. **Mandato Constituyente**

## Retroalimentación

Una vez finalizada esta actividad, usted tendrá presente el monto de la indemnización, por supresión de partidas y renuncia voluntaria, además podrá sacar sus propias conclusiones sobre la gran contradicción con LOSEP en lo que respecta a los beneficios por jubilación. Tome en consideración que la actividad busca llevarlo a la realidad de lo que representa el ámbito de la liquidación e indemnización en el sector público, por lo tanto está en función del contenido analizado y estudiado en la presente unidad, sin embargo, es necesario que usted realice una lectura comprensiva del contenido analizado y de las lecturas con la finalidad de contar con una mayor información, así mismo, podrá serle útil información estadística, teórica o informática de la web, la cual debe ser de medios académicos y oficiales para garantizar su calidad y legitimidad.

Con el objetivo de evaluar los conocimientos adquiridos en esta unidad, a continuación, debe desarrollar la siguiente autoevaluación que le permitirá verificar su aprendizaje sobre la temática.



## Autoevaluación 2

1. ¿Cuáles son las leyes que regulan la administración pública?
  - a. La Ley Orgánica de Servicio Público y el Código de Trabajo.
  - b. La LOSCCA y el Código de Trabajo.
  - c. Ley Orgánica de Educación Intercultural y Código de Trabajo.
2. ¿En qué año entró en vigencia la Ley Orgánica de Servicio Público?
  - a. 9 de octubre de 2010.
  - b. 6 de octubre de 2010.
  - c. 21 de julio de 2017.
3. El control de la institucionalidad administrativa le corresponde a:
  - a. El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social.
  - b. La Contraloría General del Estado.
  - c. Ministerio de Finanzas.
4. Uno de los organismos de gestión, regulación y control de las remuneraciones es el:
  - a. El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
  - b. El Consejo Cantonal.
  - c. El Consejo Nacional de Competencias.
5. Para los extranjeros, ¿de qué organismo se requiere autorización para la contratación en las empresas públicas?
  - a. Ministerio de Relaciones Laborales.
  - b. Sistema Integrado de Desarrollo del Talento Humano.
  - c. Consejos Consultivos.

6. ¿A qué organismo la Constitución le atribuye realizar el examen y confrontación de las declaraciones patrimoniales juramentadas que corresponde presentar a los servidores públicos?
- Ministerio de Relaciones Laborales.
  - Sistema integrado de Desarrollo del Talento Humano
  - Contraloría General del Estado.
7. Lo que conlleva a la cesación definitiva de las funciones del servidor, se trata de la:
- Jubilación.
  - Renuncia o retiro voluntario.
  - Separación.
8. El retiro con indemnización que determina la cesación definitiva en las funciones del servicio público se denomina:
- Jubilación.
  - Renuncia o retiro voluntario.
  - Venta de renuncia.
9. La jubilación es uno de los derechos que la ley concede a los servidores públicos.
- Correcto.
  - Incorrecto.
  - Depende del contexto.
10. No podrá suprimirse el cargo de los funcionarios que se encuentren en:
- Comisión de servicios con sueldo.
  - Comisión de servicios sin sueldo.
  - Vacaciones.

[Ir al solucionario](#)



## Segundo bimestre

### Resultado de aprendizaje 1

- Demuestra el manejo integral de los conocimientos adquiridos a lo largo de su formación profesional

Estimado estudiante, a través del presente resultado de aprendizaje usted podrá conocer, entender, analizar, dominar y aplicar los contenidos estudiados a lo largo de formación académica, para lo cual deberá analizar los núcleos de conocimientos los mismos que están estructurados en ejes o talleres, posterior a esto, usted pondrá en práctica este conocimiento mediante la revisión y desarrollo de ejercicios que no sólo el acercaran a la realidad sino también para garantizar su aprendizaje y dominio del contenido.

Antes de iniciar quiero desearle el mayor de los éxitos durante el estudio de esta asignatura, recuerde que cuenta con el apoyo, guía y tutela del docente en todo momento. Bienvenido y empecemos.

### Contenidos, recursos y actividades de aprendizaje



#### Semana 9

Estimado estudiante, bienvenido al inicio del segundo bimestre de la asignatura Practicum 4.2, en este bimestre usted revisará el segundo núcleo de conocimiento denominado Ordenamiento Territorial, el cual está compuesto con tres ejes: Economía del Sector Público, Políticas Públicas y Contratación y Compras Públicas. Le deseo un exitoso estudio.

### NÚCLEO DE CONOCIMIENTO: ORDENAMIENTO TERRITORIAL

#### Eje No.3: Economía del Sector Público

## Unidad 3. Economía del Sector Público

---

### 3.1. La Economía del Sector Público

Estimado estudiante, bienvenido al eje de economía del sector público. Según García (2020) la economía del sector público (economía pública) consiste en el estudio de las actividades que realizan las instituciones públicas en la economía, guiadas por los distintos niveles de gobierno, desde el nacional hasta los gobiernos locales más cercanos al ciudadano, así como también las distintas actividades que realizan todas las funciones del Estado. En suma, es el estudio de todas las actividades económicas que tienen relación con el sector público.

#### ▪ El sector público en una economía mixta

Estimados estudiantes, tome en cuenta que en el estudio de la economía se identifican dos sectores: el sector privado que se guía por el principio de mercado y el sector público por el principio de presupuesto, es decir, el primero funciona en relación con la oferta y la demanda de un producto o servicio, mientras que el segundo, lo hace acorde al presupuesto limitado del que dispone para cumplir sus funciones. Se entiende por economía mixta, a las economías de los países en donde tanto el sector privado como el sector público operan de manera complementaria, por un lado, el sector privado con la provisión de bienes y servicios y por el otro, el sector público con la regulación del funcionamiento de la economía.

#### ▪ Funciones del Estado con relación a la economía pública

¿Debe o no debe intervenir el estado en la economía?, la respuesta a esta pregunta ya fue resuelta con el estudio del apartado anterior, por lo tanto, queda estudiar sobre el nivel de su participación, es decir, ¿cuándo?, ¿cómo? y en ¿dónde intervenir? Existen tres funciones principales que debe desarrollar el sector público para garantizar el correcto desempeño de la economía de un país, éstos son: función de asignación, función redistributiva y función estabilizadora.

#### ▪ Análisis positivo y normativo de la economía pública

En la vida como en la economía, se realizan dos tipos de análisis o se mira a la realidad bajo dos enfoques, el análisis positivo que se basa en lo que

realmente pasa en la sociedad, lo que “es”, y el análisis normativo que realiza juicios normativos o lo que “deber a ser”, por ejemplo:

- **Situación:** En la legislación existen regulaciones para controlar los límites de velocidad, una de ellas es: El límite de velocidad máximo para vehículos en zonas urbanas es de 50 km/h.
- **Análisis positivo:** El 50% de los conductores no respetan el límite de velocidad establecido, por lo cual, se ha generado 2500 multas solo en el mes de febrero de 2020.
- **Análisis normativo:** Todos los conductores en el país, deberían respetar el límite de velocidad, puesto que, al cumplir esta normativa, garantizarían su bienestar y el de sus familias, ya que estarían siendo menos propensos a sufrir accidentes de tránsito.

## ▪ **Dimensión del sector público**

Es muy común escuchar a diferentes analistas económicos mencionar frases como “El Estado obeso se lleva todos los recursos”, “El gasto público es excesivo”, “Hay que reducir el tamaño del Estado”, entre otras. Pues bien, estas frases muy frecuentes principalmente entre economistas neoliberales, hacen referencia a que el sector público tiene una participación demasiado fuerte en la economía, lo que nos lleva a las preguntas: ¿Es verdad que el sector público es muy grande?, ¿Cómo se mide el peso o la dimensión de esa participación? ¿Es el sector público pequeño o grande al compararlo con otros Estados?

## ▪ **El sector público en Ecuador**

Estimado estudiante, ahora que ya tiene suficiente información sobre la importancia de la economía del sector público, es necesario pasar de lo general a lo particular, por ello, en esta semana, es preciso adentrarse en el sector público ecuatoriano. Es así que, de acuerdo al artículo 225 de la Constitución del Ecuador, el Sector Público comprende:

- Los organismos y dependencias de las funciones Ejecutiva, Legislativa, Judicial, Electoral y de Transparencia y Control Social.
- Las entidades que integran el régimen autónomo descentralizado.



- Los organismos y entidades creados por la Constitución o la ley para el ejercicio de la potestad estatal, para la prestación de servicios públicos o para desarrollar actividades económicas asumidas por el Estado.
- Las personas jurídicas creadas por acto normativo de los gobiernos autónomos descentralizados para la prestación de servicios públicos.



**Nota:** Estimado estudiante ¿Por qué cree que expertos sugieren que se debe reducir el tamaño del Estado? Sería interesante y de mucha ayuda para su estudio si investigará sobre este punto. Continuemos.

Hemos culminado la semana 9, ha realizado un buen trabajo. ¡Felicitaciones!



## Semana 10

### 3.2. Fallos del mercado y funciones de la hacienda (parte 1)

#### ▪ Derechos de propiedad y cumplimiento de los contratos

Estimado estudiante, imagine por un momento que usted compra una casa, para que esta le pertenezca necesita que alguien le garantice su propiedad, caso contrario no estará dispuesto a desembolsar dinero por la compra del bien. Imagine también que para comprar la casa usted solicita un crédito bancario a una entidad financiera y que para entregarle el dinero la institución le pide que firme un contrato, en este caso el prestamista necesita que alguien le garantice el cumplimiento del contrato por el crédito bancario.

En ambos casos, ese alguien es el Estado, puesto que es el único con la autoridad legal para garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Ahí se evidencia claramente la importancia de la intervención del Estado en la economía.



### 3.3. Fallos del mercado y funciones de la hacienda (parte 2)

#### ▪ Los fallos del mercado y el papel del Estado

Estimado estudiante, según García (2021) el fallo de mercado referente a los desequilibrios macroeconómicos, por lo regular no es considerado dentro de algunas clasificaciones, debido a que se considera más como parte de una de las funciones del Estado en relación con la economía pública, esto es la función estabilizadora.

**Figura 1.**

*Fallos de Mercado*



**Fuente:** Contreras 2021. Economía del Sector Público.

## ■ La redistribución y los bienes preferentes

Estimado estudiante, recuerde que los fallos de mercado estudiados anteriormente demuestran la necesidad de la participación del Estado en la economía cuando los mercados no son eficientes, sin embargo, aunque los mercados fueran eficientes, existen dos razones para que justificar la intervención del Estado en la economía: la distribución de la renta y los bienes preferentes.

- **Distribución de la renta:** Los mercados competitivos pueden generar altos niveles de desigualdad de ingresos, es decir, que pocos concentran grandes riquezas y que muchos no tengan los recursos necesarios para satisfacer ciertas necesidades, de ahí que el Estado intervenga con la ejecución de programas sociales como los programas de transferencias monetarias.
- **Bienes preferentes:** Existen bienes que el Estado obliga a consumir a los ciudadanos, porque muchas veces, aunque las personas están correctamente informadas no son capaces de velar por su bienestar, este es el caso por ejemplo el uso de cinturones de seguridad, hábitos no saludables como el de consumir licor y tabacos, la educación básica la salud preventiva, entre otros.



### Actividades de aprendizaje recomendadas

Elabore un cuadro comparativo entre lo que representa un análisis positivo y normativo dentro de la economía pública. Para el desarrollo de esta actividad, revise la unidad antes analizada y realice un breve resumen para que tenga las ideas necesarias para el desarrollo del cuadro comparativo.

### Retroalimentación

Estimado estudiante, mediante el desarrollo de esta actividad, usted está potenciando su análisis, su capacidad de crítica y de reflexión. Además de esto, usted está llevando sus conocimientos a la práctica lo cual le permitirá no solo entender sino también dominar los conocimientos mediante el desarrollo de este tipo de actividades.

Tome en consideración que la actividad busca llevarlo a la realidad de lo que representa una economía positiva y normativa y sobre todo sus principales diferencias, por lo tanto está en función del contenido analizado y estudiado en la presente unidad, sin embargo, es necesario que usted realice una lectura comprensiva del contenido analizado y de las lecturas con la finalidad de contar con una mayor información, así mismo, podrá serle útil información estadística, teórica o informática de la web, la cual debe ser de medios académicos y oficiales para garantizar su calidad y legitimidad.

Con el objetivo de evaluar los conocimientos adquiridos en esta unidad, a continuación, debe desarrollar la siguiente autoevaluación que le permitirá verificar su aprendizaje sobre la temática.



## Autoevaluación 3

1. La economía del sector público consiste en el estudio de las actividades que realizan:
  - a. Las instituciones públicas.
  - b. Las instituciones privadas.
  - c. Ambas instituciones.
2. El estudio de la economía se identifica en dos sectores:
  - a. Público y privado.
  - b. Nacional e internacional.
  - c. Público y local.
3. La economía mixta es el trabajo conjunto:
  - a. Del sector público y privado
  - b. Del gobierno central y gobiernos autónomos descentralizados
  - c. La economía normativa y positiva.
4. Una de las funciones principales que debe desarrollar el sector público es:
  - a. Estabilizadora.
  - b. Transparencia.
  - c. Judicial.
5. La economía normativa se basa en una descripción:
  - a. De cómo debería ser una economía.
  - b. De cómo es una economía.
  - c. En base a la realidad actual.
6. La economía positiva se basa en una descripción:
  - a. De cómo es una economía.
  - b. De cómo debería ser una economía.
  - c. En base a la realidad actual.

7. El problema de contar con un estado demasiado robusto es que:
- a. Hay un gasto innecesario en sueldos.
  - b. Duplicación de actividades.
  - c. Frágil coordinación entre mandos altos y medios.
8. La economía es eficiente siempre y cuando:
- a. Sea en el sentido de Pareto.
  - b. Sea inclusiva.
  - c. Sea transparente.
9. Cuando no se aplica el sentido de Pareto en una economía, se genera un:
- a. Fallo de mercado.
  - b. Altermcado nacional.
  - c. Inestabilidad económica.
10. Un gran problema que se puede presentar en los mercados competitivos es la:
- a. Desigualdad de ingresos.
  - b. Falta de información.
  - c. Desigualdad social.

[Ir al solucionario](#)



## Unidad 4. Políticas Públicas

### 4.1. Entendiendo a las Políticas Públicas

Estimado estudiante, bienvenido al eje de políticas públicas, el cual es un apartado muy importante y complementario de todos los ejes antes analizados. Empecemos. Contreras (2021) manifiesta que cuando se habla de política pública no siempre es acertado las afirmaciones que se hacen sobre estas, debido a que no se tiene claro su concepto y sobre todo su funcionalidad, lo que conlleva a un manejo de las mismos incorrecto, inadecuado que puede llegar a perjudicar a un individuo, a una sociedad y a un país o territorio. Pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, sobre él existen diferencias e imprecisiones importantes, de las que pueden desprenderse equivocados analíticos y dificultades operativas. Con este escenario, es importante y sobre todo necesario que en esta primera unidad usted pueda contextualizar los aspectos básicos de las políticas públicas para más adelante llevarlos a la práctica.

#### ■ Conceptualización de la Política Pública

El mismo Contreras expresa que la política pública ha ido cambiando a través del tiempo y lo más importante de este cambio es su evolución, pues, desde su concepción ha ido enriqueciéndose con la finalidad de convertirse en una herramienta para el accionar de los gobiernos en todos sus niveles. A continuación, podrá analizar los diferentes puntos de vista que expresan diferentes autores respecto al concepto de política pública, de tal manera que podrá evidenciar ciertas características que otorga cada autor a su visión de la política pública.

Subirats (1989) manifiesta que la política pública es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática, así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. Por su parte, Mény y Thoenig (1992) la consideran como la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública. Un año más tarde, Aguilar (1993) ve a las políticas públicas como decisiones de gobierno

que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes, sin embargo, Tamayo (1997) para complementar a lo expuesto su colega, expresa que estas son un conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Estimado estudiante, tuvieron que pasar 5 años para que Canto (2002) establezca un concepto diferente a los que se venían analizando, ya que para él, la política pública son los cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad. No obstante, Lahera (2004) realiza un re ajuste a lo planteado por Canto, y expresa a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Recién en 2008, Cardozo plantea un concepto mucho más amplio, siendo para su autor que es un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil. Ese mismo año, Roth (2008) expresa que la política pública por su parte tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas.

Lahera (2009) hace unos ajustes a su concepto inicial y ahora a la política pública la constituye como una disciplina académica que integra elementos tanto teóricos como prácticos, en muchas ocasiones con carácter novedosas, y en otros no tanto, no obstante, y a pesar de esto,



siempre genera inquietudes respecto a la administración pública y accionar gubernamental. Dos años más tarde, Aguilar (2010) constituye un concepto base de lo que se conoce actualmente a la política pública y es que son las decisiones de gobierno que, por su carácter público, incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

La política pública ha cambiado a través del tiempo, cada autor ha plasmado su idea de política pública de acuerdo al contexto y realidad que estaba viviendo, sin embargo, lo que es claro que todas las políticas públicas nacen como una interacción de diversas ciencias y como una respuesta a la necesidad de decisiones de gobierno más efectivas, las mismas que buscan responder de forma perspicaz a la problemática dinámica de los fenómenos públicos del momento, con cierta particularidad en aquellas sociedades cada vez más democráticas, con ciudadanos frecuentemente más participativos y con una clara y precisa rendición de cuentas a cargo de las entidades y poderes públicos.

Según Contreras (2016) a pesar de que cada día se muestren diversas conceptualizaciones de éstas, de fondo siempre convergen en un único criterio que radica en ***“La capacidad de los gobiernos para manejar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número de ciudadanos posibles, en función de las problemáticas que los afectan”*** Esta conceptualización hace referencia a la perspectiva de Pareto, es decir que el gobierno pueda garantizar el mayor número de personas beneficiadas versus una pequeña porción de personas perjudicadas.

Estimado estudiante, conjuntamente con este concepto, existe una definición que encaja perfecto con lo expuesto anteriormente y la plantea Roth (2008) en donde menciona que las políticas públicas son el lazo entre el Estado y la sociedad, el instrumento de concretización de sus objetivos, ya que la sociedad no se cambia por decreto, es necesario recordar que las políticas públicas como tal, tampoco cambian la sociedad, más bien, son los actores de estas quienes, por sus actividades, hacen uso de recursos que facilitan las políticas públicas, por tanto, las políticas públicas ofrecen un marco de acción y eventualmente recursos para la transformación social

## ■ Objetivos de las Políticas Públicas

Contreras (2016) expresa que el objetivo principal de la política pública consiste en dar una respuesta o solución a determinadas situaciones insatisfactorias que han sido identificadas en base a un diagnóstico como problemas relevantes que afectan a la sociedad y a la economía en general. En otras palabras, dar una solución específica de cómo solventar los problemas que condicionan al bienestar poblacional. A continuación, se evidencian objetivos complementarios que pueden irse alcanzando a la par del objetivo principal, con el fin de dar una solución más amplia. Entre estos se destacan los siguientes:

### **Figura 2.**

#### *Objetivos Complementarios*



##### **Integración Social**

Buscar garantizar una igualdad entre la población, que la política no beneficie a una parte de la sociedad sino a todos en su conjunto.

---



##### **Alianzas**

Entre organizaciones del sector público-privado, con el objetivo de plantear mejores recomendaciones, visiones y aportes a las propuestas de políticas planteadas y pertinentes para la sociedad y Estado

---



##### **Participación ciudadana**

Incluir a la ciudadanía de forma constante en la elaboración de la política con el fin de tener respetas y soluciones más precisas y acordes a la realidad poblacional.

---



##### **Principios éticos**

Buscan guiar a las políticas públicas en torno a la ética y moral para que estas puedan desarrollarse de forma correcta respetando a la ciudadanía.

**Fuente:** Contreras 2016. Políticas Públicas y Desarrollo Social

## ▪ ¿Qué son las buenas políticas públicas?

Estimado estudiante, estoy seguro que a lo largo de su formación académica o dentro de sus actividades profesionales ha escuchado hablar de las “buenas” políticas públicas, pero ¿Qué diferencia existe entre políticas públicas y buenas políticas públicas? Pues bien, esta interrogante, se puede responder mediante la siguiente palabra **CALIDAD**.

Para Contreras (2016) una buena política de calidad incluye el aspecto político como su origen, objetivo, o explicación pública, ya que, si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos a buscar que las políticas busquen el bien común sino el bien personal. Así mismo, una buena política pública concierne a aquellos itinerarios de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente (necesariamente), con la participación de la comunidad y ligeramente con el sector privado, en las que se incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales y la previsión de sus resultados.



**Nota:** Estimado estudiante ¿Qué concepto de políticas públicas para usted es el más completo? Sería interesante y de mucha ayuda para su estudio si investigará sobre este punto. Continuemos.

Hemos culminado la semana 12, ha realizado un buen trabajo.  
¡Felicitaciones!



## Semana 13

### 4.2. Caracterización de las Políticas Públicas

Según Contreras (2016) una de las características con mayor trascendencia e importancia de las políticas públicas, ha sido la **credibilidad**, la misma que se la ha reconocido en diversos estudios por su carácter y su impacto en las políticas. Por su parte la **estabilidad** hace referencia al grado en el cual la o las políticas pueden mantenerse estables en el tiempo. La **adaptabilidad**

expresa cuán ajustables pueden ser las políticas cuando fallan o cambian las circunstancias o el escenario.

En lo que respecta a la **coherencia** y **coordinación**, esta característica se enfoca en evidenciar en qué medida son compatibles con otras políticas o afines y al mismo tiempo el grado de coordinación entre los actores que participan en su formulación e implementación. Sin embargo, es necesario tomar en cuenta que una política pública puede estar diseñada de forma adecuada, no obstante, esto no garantiza su eficacia y eficiencia si no se implementa y se aplica efectivamente, de esto se encarga la característica de **Calidad de la implementación** y de la **Efectiva aplicación**. Así mismo, es necesario la adecuada **Orientación** de la política hacia el interés del público objetivo general, más no hacia un grupo limitado, particular o privilegiado. Por su parte Lahera (2009) considera que las principales características que debe poseer una política pública son las siguientes:

**Figura 3.**  
*Características de las Políticas Públicas*



**Fuente:** Contreras 2016. Políticas Públicas y Desarrollo Social

Lahera expone un panorama diferente en cuanto a la caracterización de una política pública, es más, pueden existir muchos criterios distintos planteados por diferentes autores, ya que cada uno de ellos expone su punto de vista de acuerdo al contexto y realidad en la que están viviendo.

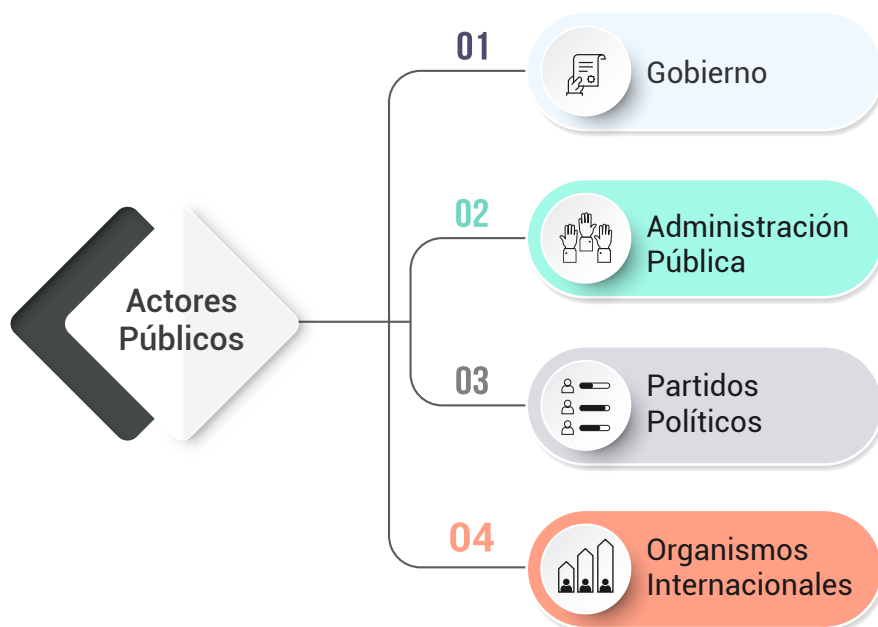
## ▪ Los actores

Así como las características hacen de una política pública una **buena y mejor** medida, lo mismo ocurre con los actores o involucrados en la misma. En muchos estudios, el Estado aparece como el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser también el único ejecutor. Para cumplirlas utilizaría los métodos ya conocidos y la única evaluación posible serían las elecciones, (Meny, Ives y Thoening, 1997). Santibáñez, Ibarra y Ortiz (2010) hacen referencia a los actores que directa e indirectamente involucrados en la formulación de políticas públicas; estos son los **actores públicos**. Cada uno de estos se involucrará de acuerdo a la pertinencia o necesidad que exista o en otras palabras a medida que sus propios intereses se vean afectados de acuerdo al alcance de la política pública.

Dentro del grupo de actores públicos se encuentran: **El gobierno, la administración pública, los partidos políticos y los organismos internacionales**. El papel del gobierno radica en la responsabilidad de articular y decidir sobre los intereses y objetivos más relevantes y prioritarios a los cuales se enfrenta la sociedad. El gobierno es el encargado de canalizar y filtrar las demandas e intereses de tipo político y social, y lo considera la pieza clave dentro de la formulación de las políticas públicas. La Administración Pública concretamente se encarga de plasmar las decisiones gubernamentales e implementar las políticas. A continuación, se detallan los actores antes mencionado:

**Figura 4.**

*Actores Públicos de las Políticas Públicas*



**Fuente:** Contreras 2016. Políticas Públicas y Desarrollo Social

Por su parte, los Partidos Políticos se encargan de la definición de las bases programáticas que servirán de insumo para las políticas del gobierno de turno, lo cual le otorga un espacio relevante en el debate sobre políticas (BID, 2005). Según Lahera (2004) los partidos son actores claves en las democracias, puesto que se constituyen en los articuladores y agregadores de intereses hacia el gobierno. Además, su gestión se debe focalizar para que los proyectos de políticas se vean en la agenda legislativa, e insistir, para que sean considerados.

Los organismos internacionales para Oszlac (2004) en su trabajo titulado Políticas Públicas y Regímenes Políticos, parte de la premisa que debido a la incorporación de nuevos organismos cuyos intereses van más allá de la cosmovisión de un Estado se han modificado los límites de su accionar. Por tanto, el Estado ya no puede concebirse como una entidad monolítica, por el contrario, debe ser visualizado en estas nuevas condiciones como un sistema en permanente flujo con la red internacional, que internamente está diferenciado de sus pares, pero que sobre él repercuten diferencialmente demandas y contradicciones del sistema internacional.



### 4.3. Fases de la Política Pública

Es necesario que usted tenga claro que las políticas públicas tienen un determinado ciclo o etapa necesaria en las cuales se van construyendo para fortalecer y apuntalar su propósito. Empecemos.

Según Contreras (2016) las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación por ende la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo.

#### ■ Fases

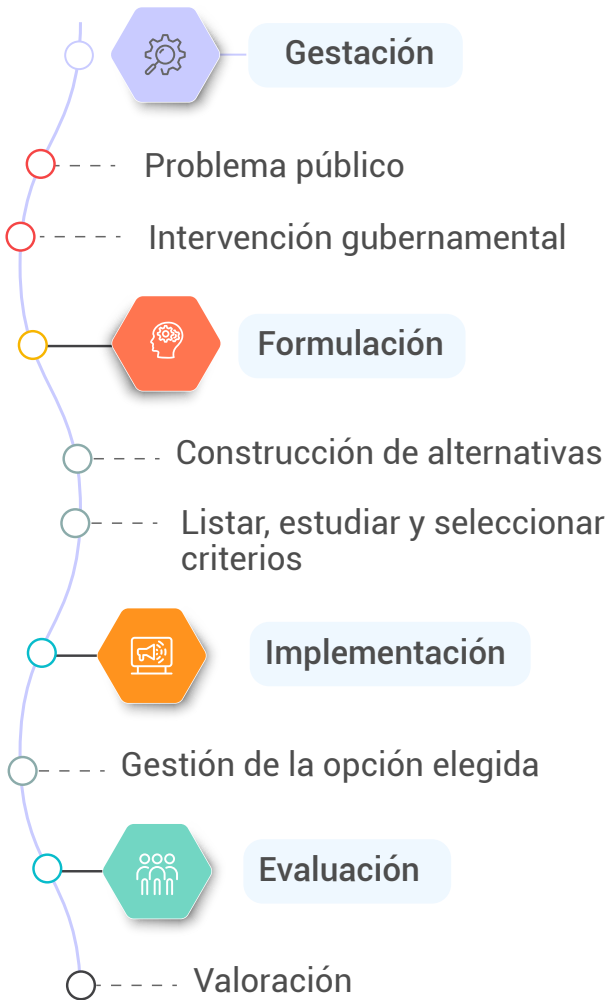
Estimado estudiante, las fases de la política tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclar, es más, pensar en un modelo infalible y un concepto único, sería algo cercano al fanatismo. La política pública no es una simple sumatoria de la **Gestación, Formulación, Implementación y Evaluación**, se basa más bien en el principio aristotélico de “la suma es mayor a las partes”, la política pública va más allá de esta suma, es por eso estimado estudiante para analizar cada una de sus partes, empecemos:

- **Gestación:** Un problema público implica problemas individuales, pero no aislados, sino que esta manifestación de problemas individuales concentrados en un problema público es de implicación gubernamental, y dado que el gobierno cuenta con recursos escasos (no sólo monetarios sino temporales, de personal, etc.), elegir qué problemas públicos van a ser de consideración gubernamental implica necesariamente un conflicto que dejará a unos fuera. En esta fase, el gobierno tendrá que responder a interrogantes como ¿Qué es más importante entre x, y, z... etc.?, ¿Es más importante, generar empleos, ¿resolver lo inmediato o lo urgente? Etc.
- **Formulación:** Puede entenderse como el elemento que une la gestación con la formulación de la política. En este momento se da la discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir



el problema, lo cual está acotado por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas, de los que discutan el problema. Según el BID (2006) el proceso de formulación de las políticas implica una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales.

**Figura 5.**  
*Fases de Políticas Públicas*



**Fuente:** Banco Interamericano de Desarrollo 2006

- **Implementación:** La implementación es la puesta en práctica del diseño que se elige para abordar el problema. Es un proceso, que implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores. Se habla de “juego” porque no

hay un solo implementador, hay multiplicidad de actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren cierto control. En esta fase, es común encontrar prácticas como: desvío de dinero, distorsión de objetivos, resistencia de unos vs. control administrativo de otros y lo más desgastante, la disipación de energías. La clave de la implementación es cómo enfrentarse a la incertidumbre.

- **Evaluación:** Consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada.
- **La participación ciudadana en las políticas públicas**

Estimado estudiante, un aspecto importante que debe considerar es que, a mayor democracia, habrá mayor participación. La participación ciudadana recupera la parte pública de la política, y permite que la democracia no sea solo una democracia electoral, sino una democracia participativa. No obstante, las políticas son escenarios donde el conflicto, la incertidumbre e intereses particulares, en todo momento. No todos los niveles de participación pueden estar en todas las fases de la política.

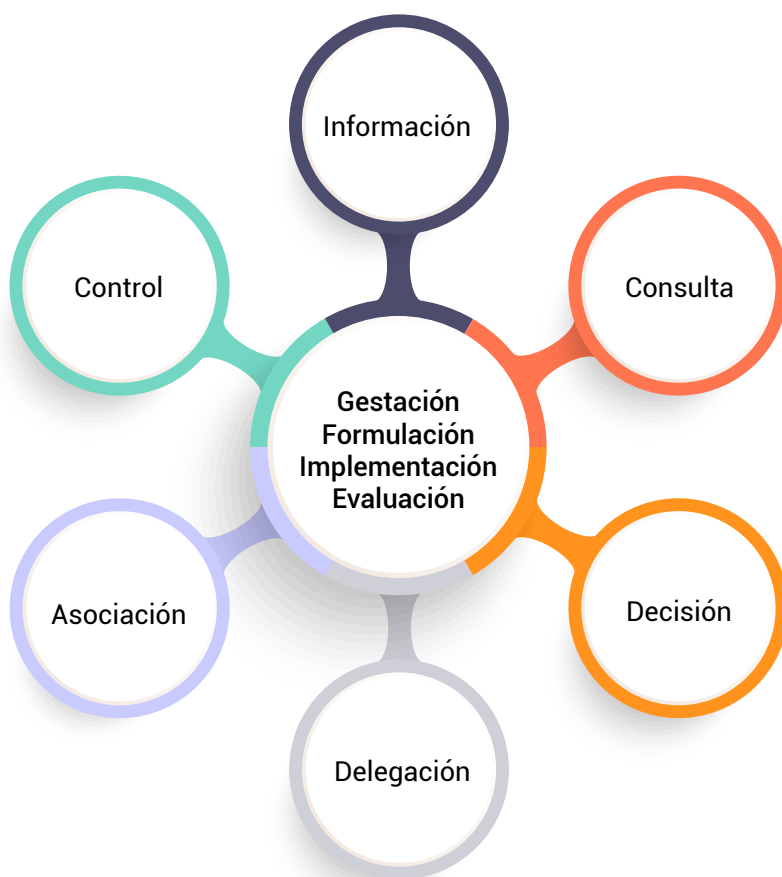
### Niveles de participación

Vincular la participación ciudadana en las fases de las políticas mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos. En la siguiente figura, se establecerán los niveles de participación con las fases de la implementación.

Estimado estudiante, no olvide que la democracia es la mayor incidencia de los niveles participativos en las fases de las políticas. La participación ciudadana constituye un pilar base para el correcto proceder de las políticas. Tradicionalmente, en el ámbito público estas se han limitado a su ejercicio de voto en las elecciones a las que es convocada por la autoridad. Pero, además de votar eligiendo entre los candidatos, frecuentemente seleccionados por las estructuras partidarias, corresponde a la ciudadanía poder participar en otros temas y en otros periodos de la vida pública.

**Figura 6.**

*Niveles de participación y poder de participación*



**Fuente:** Contreras 2016. Políticas Públicas y Desarrollo Social

La participación es un proceso, una medida de participación no hace una política de participación, ésta se refiere a la posibilidad que personas o grupos tienen para influir, hacerse presentes en la agenda políticas públicas. En suma, la participación ciudadana permite y logra:

- Una distribución más equitativa del poder y una mayor visibilidad de los problemas sociales.
- Un modo privilegiado en que los ciudadanos y las instancias que los agrupan pueden hacer valer sus opiniones.
- Mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales más relevantes.

No obstante, es importante considerar que la participación ciudadana puede llegar a constituirse en una herramienta de doble uso, ya que si bien puede abrir posibilidades de manipulación por parte de quien la organiza o conforma. Por otra parte, también puede ser ocasión de una avalancha, debido a un potencial efecto multiplicador de demandas.



## Actividades de aprendizaje recomendadas

1. Seleccione una política pública implementada en administraciones gubernamentales anteriores e identifique las características que se detallaron en la presente unidad, posterior esto, mejore la política, construyendo su versión enfatizando la característica que para usted es más importante. Comparta la política con un familiar, amigo o conocido para que dé su opinión y recomendaciones.
2. A continuación, le invito a realizar el siguiente crucigrama sobre los aspectos analizados en el eje de políticas públicas.

### Eje de políticas públicas (Crucigrama)

#### Retroalimentación

Estimado estudiante, mediante el desarrollo de estas actividades recomendadas, usted está potenciando su análisis, su capacidad de crítica y de reflexión. Además de esto, usted está llevando sus conocimientos a la práctica lo cual le permitirá no solo entender sino también dominar los conocimientos mediante el desarrollo de actividades como el estudio de caso, y ejercicios prácticos.

Tome en consideración que en la actividad debe seleccionar una política que haya sido implementada y que tenga resultados, ya que estos le permitirán identificar cada una de las características. Esta actividad en función del contenido analizado y estudiado en la presente unidad, sin embargo, es necesario que usted realice una lectura comprensiva del contenido y de las lecturas con la finalidad de contar con una mayor información, así mismo, podrá serle útil información estadística, teórica o informática de la web, la cual debe ser de medios académicos y oficiales para garantizar su calidad y legitimidad.

Recuerde que la actividad es de gran ayuda para que determine el grado de comprensión del contenido académico, por tal le pido la mayor atención y dedicación a las mismas.

Estimado/a estudiante, con la finalidad de evaluar las temáticas estudiadas en esta semana, a continuación, se plantean las siguiente autoevaluación:



## Autoevaluación 4

1. Las políticas públicas han sido definidas por:
  - a. Un autor.
  - b. Dos autores.
  - c. Varios autores.
2. A lo largo de la historia las políticas públicas han sido definidas:
  - a. Una sola vez.
  - b. Algunas veces.
  - c. Constantemente.
3. Las políticas públicas se encargan de revisar:
  - a. El desempeño del estado y sus planteamientos.
  - b. El comportamiento de la sociedad.
  - c. El accionar de la agenda pública.
4. Las políticas públicas buscan la consecución del bienestar:
  - a. Social.
  - b. Particular.
  - c. Social y particular.
5. Los temas tratados dentro de la agenda pública son de interés:
  - a. Social.
  - b. Estatal.
  - c. Social y estatal.
6. La calidad de una política pública está en función de:
  - a. La actuación del Gobierno.
  - b. El tiempo de duración de la política.
  - c. El carácter de la política pública.
7. Uno de los principales problemas a los cuales se enfrenta la política pública es:

- a. La presión del poder político.
  - b. La falta de transparencia de la misma.
  - c. Su control y seguimiento.
8. Una política de calidad permite evaluar:
- a. El papel del Gobierno.
  - b. El objetivo de la política.
  - c. La comprensión entre los hacedores de política.
9. Las políticas públicas pueden contribuir solo en:
- a. Ámbito político.
  - b. Ámbito económico.
  - c. Diferentes ámbitos.
10. La importancia de las políticas públicas radica en que sin estas:
- a. La sociedad sería más eficiente.
  - b. La sociedad no tendría organización ni planificación.
  - c. La sociedad no tendría desarrollo ni crecimiento.

[Ir al solucionario](#)



## Unidad 5. Contratación y Compras Públicas

### 5.1. Normas comunes en los procedimientos de contratación pública

Estimado estudiante, bienvenido al último eje académico. Según Carrión (2021) la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas en el título III de los procedimientos establece ciertas normas y requisitos para todo procedimiento precontractual, entre ellos que la contratación se encuentre prevista en el Plan Anual de Contrataciones, contar con estudios y especificaciones técnicas, que cuenten con el presupuesto necesario para cumplir con las obligaciones económicas que deriven de la ejecución del contrato, elaboración de pliegos y verificación del Registro Único de Proveedores (RUP).

Estos requisitos son comunes a cualquier tipo de contratación debiendo cumplirse antes de que se inicie el procedimiento precontractual. En esta semana analizaremos cada uno de estos requisitos.

Los temas que trataremos en esta unidad son los siguientes:

- Plan anual de contrataciones
- Estudios y especificaciones técnicas
- Presupuesto referencial y certificación presupuestaria
- Pliegos
- Registro Único de Proveedores (RUP)

#### ■ Plan anual de contrataciones.

El Plan Anual de Contrataciones es una herramienta que permite planificar la adquisición estatal de bienes, servicios, obras y consultorías a lo largo del periodo fiscal, para desarrollar y cumplir con las actividades institucionales de manera eficiente. De conformidad con el art. 26 del RGLOSNC el PAC deberá estar vinculado con los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo y los Planes Operativos Anuales de acuerdo a cada área institucional. (Carrión, 2020).



**¿Qué es PND?** En el art. 280 de la CRE se define al PND como el instrumento al que se sujetarán las políticas, programas y proyectos públicos; la programación y ejecución del presupuesto del Estado; y la inversión y la asignación de los recursos públicos; y coordinar las competencias exclusivas entre el Estado central y los gobiernos autónomos descentralizados. Su observancia será de carácter obligatorio para el sector público e indicativo para los demás sectores. ¿Cuáles son los contenidos del PAC?

Entre los contenidos del PAC podemos mencionar: todos los procesos de contratación, descripción detallada de los bienes y servicios que se va a contratar, el presupuesto que se tiene para la compra, el cronograma de implementación. Para una mejor comprensión revisar de la LOSNCP el artículo 22 y del RGLOSNCP los artículos 25, 26, 27.

- **Estudios y especificaciones técnicas.**

Los estudios son los documentos en los cuales se determinan con claridad y precisión las exigencias del bien o servicio a ser contratado. Antes de iniciar un proceso de contratación pública, la entidad contratante deberá contar con las especificaciones técnicas (características) en el caso de bienes o rubros requeridos, mientras que los términos de referencia constituirán las condiciones específicas bajo las cuales se desarrollará la consultoría o se prestarían los servicios. Se sugiere revisar el art. 23, 96 y 100 de la LOSNCP.

- **Presupuesto referencial y certificación presupuestaria.**

Estimado estudiante, Carrión (2021) expresa que de acuerdo al art. 6 literal 27 de la LOSNCP se establece que presupuesto referencial es el monto del objeto de contratación determinado por la entidad contratante al inicio de un proceso contractual, en el artículo 40 del Reglamento que el por presupuesto referencial del contrato se entenderá aquel que haya determinado la institución, dependencia, entidad u organismo interesados a la fecha de inicio del proceso. Con estas dos premisas podemos decir, que el presupuesto referencial es el valor previo a cualquier contratación que fija la institución adquirente y contratante como base para adquirir los bienes y servicios. **¿Por qué es importante el presupuesto referencial?** Porque permite a la institución realizar un efectivo y responsable gasto público ya que depende de este elemento el éxito o el fracaso de la contratación, es decir si se encuentra mal determinado provocaría que el Estado gaste más de lo que realmente debe gastar. **¿Cómo se calcula el presupuesto**

**referencial?** Anteriormente se hacía análisis de proformas, valores de mercadeo que se podía encontrar dentro de la misma institución u otras instituciones.

En el 2018 el SERCOP emite la resolución 088 en donde se establece las siguientes variables para la determinación del presupuesto referencial:

1. análisis del bien o servicio a ser adquirido: características técnicas, el origen (nacional, importado o ambos), facilidad de adquisición en el mercado, número de oferentes, riesgo cambiario en caso de que el precio no esté expresado en dólares, 2. Considerar los montos de adjudicaciones similares realizadas en años pasados, 3. Tomar en cuenta la variación de precios locales e/o importados, según corresponda. De ser necesario traer los montos a valores presentes, considerando la inflación (nacional e/o internacional); es decir, realizar el análisis a precios actuales, 4. Considerar la posibilidad de la existencia de productos o servicios sustitutos más eficientes, 5. Proformas de proveedores de las obras, bienes o servicios a contratar.

En cuanto a la certificación presupuestaria, el artículo 24 de la LOSNCP establece que las entidades contratantes previamente a la convocatoria, deberán certificar la disponibilidad presupuestaria y la existencia presente y futura de recursos eficientes para cubrir las obligaciones derivadas de la contratación. En concordancia con esta norma se sugiere revisar el artículo 27 del RLOSNCP y los artículos 115 116, 178 del Código de Planificación y Finanzas Públicas. (Carrión, 2020)

## ■ Pliegos

Los pliegos son los documentos que contienen todos los requisitos específicos que los oferentes deben considerar para presentar sus propuestas. **¿A quién le compete la elaboración y la aprobación de los pliegos?** Le compete a la entidad contratante pero obviamente observando los formatos propuestos por el SERCOP esto lo menciona claramente el artículo 20 del Reglamento. Los pliegos se pueden modificar siempre y cuando no se altere el objeto de contratación y el presupuesto referencial.

## ■ Registro único de proveedores

Registro Único de Proveedores (RUP) es un registro público que acredita a los proveedores para participar en las contrataciones de obras, bienes y servicios, incluidos los de consultoría, que realizan las entidades del Estado

ecuatoriano. La razón de su existencia es simplificar la lista de exigencias legales a cumplir antes de firmar un contrato público. Por ejemplo, en el pasado cualquiera que quería realizar obras, vender bienes o prestar servicios a cualquier empresa pública, ministerio, municipio o, en general, entidades del Estado debía verificar a qué legislación de vigente debía regirse para determinar las condiciones de su contratación. La entidad contratante, por su lado, debía empezar un largo proceso de recolección de documentos y contrastación con entidades bancarias y judiciales para calificar a este posible proveedor. Existen algunas causales de suspensión del RUP:

- Contratista incumplido, cuando el proveedor no obedece a los parámetros de legalidad y falta a las responsabilidades estipulados en el contrato,
- Adjudicatario fallido, cuando el proveedor no celebró el contrato por causas que pueden ser imputables. Se sugiere revisar el art. 19 de la Ley



**Nota:** Estimado estudiante ¿Por qué es importante contar con un RUP? Sería interesante y de mucha ayuda para su estudio si investigará sobre este punto. Continuemos.

Hemos culminado la semana 15, ha realizado un buen trabajo.  
¡Felicitaciones!



## Semana 16

### 5.2. Tipos de Contrato

Estimado estudiante, bienvenido a la última semana del ciclo académico. Para cerrar con la revisión de la contratación y compras públicas Carrión (2021) manifiesta que la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública establece modelos característicos en los procesos de contratación pública. En esta semana analizaremos las características principales de los

tipos de contratación estatal más comunes. Los temas que se abordarán en esta semana son los siguientes:

- Catálogo electrónico
- Ínfima Cuantía
- La subasta inversa electrónica
- Menor cuantía- Bienes, servicios y obras

#### ▪ **Catálogo electrónico**

El catálogo electrónico es un sistema en el cual se registran los bienes y servicios normalizados que se publican en el portal para su contratación directa para esto se requiere del que el SERCOP pueda celebrar convenios marco (art. 43 Ley) para calificar a los proveedores y puedan ellos incluir la oferta de bienes y servicios dentro del sistema. En el catálogo electrónico no existen montos definidos y funciona prácticamente como una tienda virtual.

#### **Procedimiento dentro de la compra por catálogo.**

- Previo a la verificación que la compra se encuentre dentro del PAC, el Departamento responsable de la contratación deberá verificar si los bienes o servicios que se requiere se encuentran dentro del catálogo, para ello no únicamente deberá considerar las especificaciones técnicas de servicio o del bien sino las condiciones en las que se establecieron los convenios marco.
- Una vez consultado el catálogo electrónico y escogido el bien o servicio se genera una orden de compra directa que formaliza la contratación, esto debería ir dentro de un expediente que administre la institución contratante junto con el acta entrega recepción y los antecedentes de la contratación.

#### ▪ **Subasta inversa electrónica**

La subasta inversa electrónica es un proceso dinámico que se utiliza para adquirir bienes y servicios normalizados donde los proveedores pujan hacia la baja del bien ofertado. En una subasta normal se coloca un precio inicial de un bien y éste va subiendo, el subastador va estimando aumentos periódicos y el interesado o comprador se va acoplado a esa propuesta de aumento. En la subasta inversa sucede lo mismo, pero al revés, el contrato se lo lleva el proveedor que proponga el precio más bajo. En el artículo 47 de la LOSNCP nos señala que al no existir varios ofertantes se desestima el

proceso de subasta y se le al único proveedor que se haya presentado, pero con la condición de que el precio del bien o del servicio esté de acuerdo a los intereses del Estado.

#### ▪ **Menor cuantía**

Es un procedimiento de contratación que se utiliza para la contratación de bienes y servicios no normalizados y cuando el monto del contrato sea inferior al coeficiente 0,000002 del Presupuesto Inicial del Estado. Se sugiere revisar el art. 51 y 52 de la LOSNCP y el art. 59 del Reglamento.



**Nota:** Estimado estudiante ¿Por qué es importante la subasta inversa electrónica? Sería interesante y de mucha ayuda para su estudio si investigará sobre este punto. Continuemos.



### **Actividades de aprendizaje recomendadas**

Elabore un cuadro resumen identificando las características principales de cada tipo de contrato: Catálogo Electrónico, Subasta Inversa, Menor cuantía. Se propone tres variables categóricas para que la herramienta sea óptima utilidad: 1. Definición; 2. Características; 3. Uso-ejemplos. Utilice los links que se detallan a continuación para robustecer su respuesta.

- [Catálogos de compras públicas](#)
- [Montos de contratación pública 2021](#)
- [Contratación pública en Ecuador](#)

### **Retroalimentación**

Estimado estudiante, mediante el desarrollo de estas actividades recomendadas, usted está potenciando su análisis, su capacidad de crítica y de reflexión. Además de esto, usted está llevando sus conocimientos a la práctica lo cual le permitirá no solo entender sino también dominar los conocimientos mediante el desarrollo de actividades como el estudio de caso, y ejercicios prácticos.

Tome en consideración que en la actividad debe identificar sólo las principales características, ya que estas le permitirán conocer la esencia y lo más importante de cada tipo de contrato. Esta actividad en función del

contenido analizado y estudiado en la presente unidad, sin embargo, es necesario que usted realice una lectura comprensiva del contenido y de las lecturas con la finalidad de contar con una mayor información, así mismo, podrá serle útil información estadística, teórica o informática de la web, la cual debe ser de medios académicos y oficiales para garantizar su calidad y legitimidad.

Recuerde que la actividad es de gran ayuda para que determine el grado de comprensión del contenido académico, por tal le pido la mayor atención y dedicación a las mismas.

Realice la autoevaluación para comprobar sus conocimientos.



## Autoevaluación 5

1. Anterior a la LOSNCP existía:
  - a. Ley de Licitación y Consultoría.
  - b. Ley de Contratación y Ley de Consultoría.
  - c. Ley de Fomento Contractual.
2. Anterior al SNCP existía:
  - a. CONTRANET.
  - b. SERCOP.
  - c. INCOP.
3. El Servicio Ecuatoriano de Contratación Pública es el:
  - a. INCOP.
  - b. SERCOP.
  - c. SEMPLADES.
4. El portal de compras públicas es:
  - a. Una norma.
  - b. Un sistema informático.
  - c. Una ley.
5. La obligatoriedad de usar el portal de compras públicas:
  - a. Es para todas las instituciones del Estado.
  - b. Es solo para los gobiernos autónomos.
  - c. Es para todas las instituciones del gobierno autónomo.
6. Un bien o servicio normalizado es:
  - a. Aquel que no puede ser comparable.
  - b. Aquel que puede ser estandarizado.
  - c. Aquel que no puede ser homologable.

7. El plan anual de contrataciones tiene que estar en sintonía con:
- a. EL PND.
  - b. EL PCE.
  - c. El PSC.
8. El presupuesto referencial es importante porque permite:
- a. Realizar un efectivo y responsable gasto público.
  - b. Una mejor competencia entre proveedores.
  - c. Elegir al proveedor con más experiencia.
9. El RUP es:
- a. Registro Único de Proveedores.
  - b. Registro Único de Participantes.
  - c. Registro Único de Personas.
10. El contratista incumplido es aquel:
- a. Que no cumple con la firma del contrato.
  - b. Que no cumple con lo que estipula el contrato.
  - c. Que no cumple con el porcentaje de coimas.

[Ir al solucionario](#)





## 4. Solucionario

Autoevaluación 1		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	c	(C) Debido a que en el país necesita estar normado y reglamentado bajo ciertas directrices.
2	c	(C) En esta gestión faltaba el tema de incentivos.
3	a	(A) Ya que no existía ninguna intención por parte del Gobierno en mejorarlo.
4	b	(B) Este nivel aumentó debido a todo el gasto que tuvo el país.
5	c	(C) El país contaba con altos niveles de concentración de poder.
6	a	(A) Esto se indica dentro de la Constitución.
7	b	(B) Ya que años atrás un grupo vulnerable no estaba protegido ni amparado bajo ninguna norma.
8	c	(C) Este principio es algo por lo cual no se rige la administración pública como tal.
9	b	(B) Ya que le da una secuencia lógica a la norma.
10	b	(B) Dentro del servicio público existen algunos requisitos, en este caso uno de ellos es no tener ningún impedimento legal.

Ir a la  
autoevaluación

Autoevaluación 2		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	a	(A) Es la Ley Orgánica de Servicio Público y el Código de Trabajo.
2	b	(B) El 6 de octubre de 2010.
3	b	(B) El control de la institucionalidad administrativa le corresponde a la Contraloría.
4	a	(A) Uno de los organismos de gestión, regulación y control de las remuneraciones es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social.
5	a	(A) Para los extranjeros el organismo que autoriza la contratación en las empresas públicas es el Ministerio de Relaciones Laborales.
6	b	(B) Lo que conlleva a la cesación definitiva de las funciones del servidor es la renuncia o retiro voluntario.
7	c	(C) El retiro con indemnización determina la cesación definitiva en las funciones del servicio público y se denomina venta de renuncia.
8	b	(B) La jubilación es uno de los derechos que la ley concede a los servidores públicos.
9	b	(B) La Contraloría General del Estado será notificada de la sentencia que declara la ilegalidad o la nulidad de la destitución declarada con dolo o culpa grave del funcionario responsable.
10	b	(B) Comisión de servicio sin sueldo.

[Ir a la autoevaluación](#)

Autoevaluación 3		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	a	(A) Esto debido a la naturaleza de esta ciencia.
2	a	(A) Tiene un objetivo específico que es el ámbito público, pero en ciertas instancias también analiza lo privado.
3	a	(A) El trabajo conjunto y análisis de ambos ámbitos.
4	a	(A) Estabilizar el accionar de las instituciones públicas antes de proceder a la toma de decisiones.
5	a	(A) Ya que describe cómo en realidad debería funcionar todo dentro de una economía.
6	a	(A) Ya que describe tal cual es la economía actual, con aspectos negativos o positivos.
7	a	(A) Debido a que muchos servidores públicos realizan las mismas actividades y además su productividad es baja.
8	a	(A) Ya que de esta forma se respeta el bienestar de toda la sociedad.
9	a	(A) Debido a que estaría afectando a un grupo específico.
10	a	(A) Debido al alto grado de competitividad y poca coordinación de políticas.

Ir a la  
autoevaluación

Autoevaluación 4		
Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	c	(C) Debido a que el concepto ha evolucionado a través del tiempo, por ende muchos conocedores han dado su punto de vista de acuerdo a su perspectiva, realidad y contexto del país.
2	c	(C) El concepto ha evolucionado, por ende sus definiciones de igual manera.
3	a	(A) Debido a que es el objetivo central y para lo cual fueron creadas.
4	a	(A) Debido a que es el principio fundamental, buscar el bienestar social y no el personal o el de ciertos grupos.
5	c	(C) Ya que es de interés, en primer punto del Gobierno como líder de la nación, y de la sociedad al ser los principales beneficiarios.
6	c	(C) Ya que esta constituye lo bien o lo mal que estará la medida o política.
7	a	(A) Debido a que la población ejerce mayor presión para tener resultados inmediatos.
8	a	(A) Principalmente al Gobierno, debido a que son los responsables de aplicar la medida.
9	c	(C) Debido a que la política pública es transversal a todos los ámbitos.
10	c	(C) Debido a que contribuyen a mejorar el bienestar social y con ello buscar las alternativas para generar crecimiento económico, social, entre otros.

Ir a la  
autoevaluación

**Autoevaluación 5**

Pregunta	Respuesta	Retroalimentación
1	b	(B) Haciendo una mirada en retrospectiva nos topamos con el hecho de que antes de la LOSNCP existían dos leyes que se encontraban algo dispersas, por un lado, la Ley de Contratación y por otro, la Ley de Consultoría.
2	a	(A) A partir de que los casos de corrupción saltaron por el aire, posteriormente se creó CONTRANET, con el objetivo de regular los procesos de contratación, sin embargo, en su intento no dieron los resultados que se preveía; finalmente, y con el objetivo de que la contratación pública tenga una consideración estratégica y no solamente como un mero trámite formal, se crea el Sistema Nacional de Contratación Pública.
3	b	(B) SERVICIO ECUATORIANO DE CONTRATACIÓN PÚBLICA – SERCOP.
4	b	(B) El portal de compras públicas es el instrumento informático a través del cual obligatoriamente se desarrolla la contratación pública en Ecuador.
5	a	(A) El art. 21 que estipula la obligatoriedad del uso de la plataforma para todas las entidades públicas sometidas a la ley.
6	b	(B) Los bienes y servicios normalizados son aquellos que se pueden comparar o estandarizar.
7	a	(A) El art. 26 del RGLOSNCPP establece que el PAC deberá estar vinculado con los objetivos del Plan Nacional del Desarrollo y los Planes Operativos Anuales, de acuerdo a cada área institucional.
8	a	(A) El Presupuesto referencial permite a la institución realizar un efectivo y responsable gasto público, ya que depende de este elemento el éxito o el fracaso de la contratación, es decir, si se encuentra mal determinado provocaría que el Estado gaste más de lo que realmente debe gastar.
9	a	(A) Registro Único de Proveedores (RUP), es un registro público que acredita a los proveedores para participar en las
10	b	(B) Contratista incumplido, cuando el proveedor no obedece a los parámetros de legalidad y falta a las responsabilidades estipuladas en el contrato.

**Ir a la  
autoevaluación**



---

## 5. Referencias bibliográficas

---

- Álvarez, F., Corona, J. F. & Díaz, A. (2007). Economía Pública. Barcelona: Planeta S.
- Banco Interamericano del Desarrollo. (2016). Números para el Desarrollo. Consultado en: <http://data.iadb.org/>
- Carrión, P. (2021). Guía de Contratación y compras públicas. Loja, Ecuador: Epiloga.
- Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Nro. 303 del 19 de octubre de 2010
- Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas. Nro. 306 del 22 de octubre de 2010
- Constituyente, A. (2008). Constitución de la República del Ecuador.
- Constituyente, p. (2013). LOSNCP. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Quito, Ecuador: registro oficial, (395).
- Contreras, M. (2016). Texto-Guía Políticas Públicas y Desarrollo Social. Loja, Ecuador: Ediloja
- Contreras, M. (2021). Guía Políticas Públicas y Desarrollo Social. Loja, Ecuador: Ediloja
- Dávila, O. (2015) Teoría General de la Contratación Pública Ecuatoriana
- Dávila, O. (2015). Guía Práctica para rendir el examen de Certificación de Competencias en el Sistema Nacional de Contratación Pública. Editora Jurídica. Quito
- Ecuador, Servicio Nacional de Contratación Pública, SERCOP, “Resolución No. RE-SERCOP-2016-0000072: codificación y actualización de las resoluciones emitidas por el Servicio Nacional de Contratación Pública”.

- García, D. (2020). Economía del Sector Público. Loja, Ecuador: Ediloja.
- Granja, G. (2006). Fundamentos de Derecho Administrativo. Quito-Ecuador: Jurídica del Ecuador
- ICONTEC, A. (2013). Guía sobre citación y referenciación de textos académico-investigativos normas APA-ICONTEC
- Jiménez, K. (2020). Servicio Civil. Loja, Ecuador: Ediloja.
- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Santiago, Chile: Serie Políticas Sociales, 95.
- Lahera, E. (2009). Introducción a las Políticas Públicas. Chile. Fondo de Cultura Económica
- Ley de Modernización del Estado. Publicada el 31 de diciembre de 1993 y actualizada el 12 de septiembre de 2014
- Ley Orgánica de Servicio Público. Registro Oficial Suplemento 294 de 06-oct.-2010
- Ley Reformativa a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Compras Públicas. No. 100 del 14 de octubre del año 2013
- Marín, C. (2010). Los Servidores semi públicos domiciliarios. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). Las políticas públicas (No. 350 M45Y.). Barcelona: Ariel.
- Ojeda, J. (2021). Servicio Público. Loja, Ecuador: Ediloja.
- Ortegón, M. (2012). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Escuela Superior Politécnica del Litoral. Alcalá, España
- Oszlak, O. (2004). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. Construyendo confianza, 2, 1490-1499.
- Pérez et al (2015). Manual de Contratación Pública. Corporación de Estudios y Publicaciones. Quito, Ecuador

- Quiñones, E. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos
- Reglamento a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública. Decreto Ejecutivo 1700 en el Registro Oficial 588 del 12 de mayo de 2009
- Roth, A. (2014). La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? Mundos Plurales-Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública, 1(1).
- Santibáñez, A., Barra, M., & Ortiz, P. (2010). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas.
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración.
- Tamayo, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. La nueva administración pública, 281-312.