



Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar, Ciudad de México, México.
ISSN 2707-2207 / ISSN 2707-2215 (en línea), Noviembre-Diciembre 2025,
Volumen 9, Número 6.

https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i6

CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES: BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA DE CASOS EMERGENTES

**PUBLIC PROCUREMENT IN MUNICIPAL AUTONOMOUS
GOVERNMENTS: GOOD PRACTICES IN THE BUDGETARY
MANAGEMENT OF EMERGING CASES**

Denny Luis Avila Sanchez

Universidad Técnica de Machala, Ecuador

Cesar Efren Barzola Armijos

Universidad Técnica de Machala, Ecuador

Zaida Patricia Morocho Roman

Universidad Técnica de Machala, Ecuador

DOI: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i6.22203

Contratación Pública en los Gobiernos Autónomos Municipales: Buenas Prácticas en la Gestión Presupuestaria de Casos Emergentes

Denny Luis Avila Sanchez¹davila4@utmachala.edu.ec<https://orcid.org/0009-0009-0547-4292>Universidad Técnica de Machala
Ecuador**Cesar Efren Barzola Armijos**cbarzola1@utmachala.edu.ec<https://orcid.org/0009-0002-6316-0717>Universidad Técnica de Machala
Ecuador**Zaida Patricia Morocho Roman**zmorocho@utmachala.edu.ec<https://orcid.org/0000-0003-3964-843X>Universidad Técnica de Machala
Ecuador

RESUMEN

El objetivo de la investigación fue evaluar la aplicación de buenas prácticas en la gestión presupuestaria de la contratación pública emergente ejecutada por el GAD Municipal de Machala durante la emergencia sanitaria por COVID-19. El estudio adopta un enfoque cualitativo, con un diseño de estudio de caso y método descriptivo, utilizando como técnica el análisis documental de informes de auditoría de la Contraloría General del Estado y del marco normativo aplicable. Los resultados evidencian deficiencias en transparencia, eficiencia, legalidad, planificación y capacidad técnica, manifestadas en omisiones de publicación contractual, sobrepagos, pagos sin respaldo documental y ausencia de justificación técnica. Estas prácticas reflejan una priorización de la celeridad operativa sobre la calidad institucional del gasto. Se concluye que la contratación pública emergente no se alineó de manera sistemática con los principios que rigen la gestión presupuestaria, lo que resalta la necesidad de fortalecer la planificación, el control y las capacidades técnicas para mejorar la respuesta institucional ante futuras crisis.

Palabras clave: contratación pública, gestión presupuestaria, transparencia administrativa, administración pública local, covid-19

¹ Autor principal

Correspondencia: davila4@utmachala.edu.ec

Public Procurement in Municipal Autonomous Governments: Good Practices in the Budgetary Management of Emerging Cases

ABSTRACT

The aim of this research was to evaluate the application of good practices in the budgetary management of emergency public procurement carried out by the Municipal Government of Machala during the COVID-19 health emergency. The study adopts a qualitative approach, using a case study design and a descriptive method, based on documentary analysis of audit reports issued by the Office of the Comptroller General and the applicable regulatory framework. The findings reveal deficiencies in transparency, efficiency, legality, planning, and technical capacity, reflected in failures to publish contractual information, overpricing, undocumented payments, and lack of technical justification. These practices indicate a predominance of operational speed over institutional quality in public spending. The study concludes that emergency public procurement was not systematically aligned with budgetary management principles, highlighting the need to strengthen planning, oversight mechanisms, and technical capacities to improve institutional performance in future emergency contexts.

Keywords: public procurement, budget management, administrative transparency, local public administration, covid-19

*Artículo recibido 10 diciembre 2025
Aceptado para publicación: 10 enero 2026*



INTRODUCCIÓN

Como punto de partida es necesario mencionar que los procesos de adquisición de bienes y servicios por parte de los municipios simbolizan un instrumento trascendental para llevar a cabo la materialización de las acciones gubernamentales, así como brindar una adecuada atención a las necesidades básicas poblacionales. Un aspecto importante a enfatizar es que la pandemia suscitada en 2020 significó a nivel global un evento sin precedentes que puso en jaque los sistemas de salud pública y, en Ecuador en especial, sirvió para destapar una fuerte ola de corrupción de los sistemas de contratación pública, de acuerdo al estudio de Carrión y Maldonado (2024) los sobrepagos en el sistema de salud público generaron un perjuicio al Estado de más 17 millones de dólares.

Como es posible de contrastar, esta situación excepcional evidenció una serie de fragilidades en los esquemas de ejecución financiera y destacó la necesidad de fortalecer los sistemas de fiscalización y de rendición de cuentas. En este marco, Gudiño (2022) resalta que la transparencia se perfila como uno de los principios básicos para llevar a cabo un enfrentamiento efectivo sobre los casos de corrupción en Ecuador, destacando además el rol de la participación ciudadana dentro de los procesos de fiscalización. Las gestiones observadas en los gobiernos municipales a lo largo de la crisis sanitaria develaron diferentes vulnerabilidades estructurales en lo referente al proceso catalogado como contratación emergente. Entre las principales deficiencias se identifican la limitada capacidad técnica para la implementación de procedimientos excepcionales, la insuficiente planificación presupuestaria y la carencia de mecanismos efectivos de supervisión institucional.

Con énfasis en lo anterior, Ochoipoma y Muñoz (2023) advierten que, pese a que los fundamentos de la contratación pública como la transparencia, libre competencia y eficiencia se encuentran formalmente establecidos en el ordenamiento jurídico, su materialización concreta enfrenta retos considerables particularmente en situaciones de emergencia, donde la premura puede comprometer la adecuada supervisión y control administrativo.

La relevancia de esta investigación radica en su aporte concreto al fortalecimiento de la gobernanza local y la transparencia, esto a través de la exposición de evidencia empírica sobre las prácticas que mejoran la capacidad institucional para actuar en contextos de crisis como la afrontada en el último lustro.



Como argumentan Rojas et al. (2025), la persistencia de marcos regulatorios desactualizados y de estructuras organizacionales endebles ha obstaculizado el desarrollo de procesos de compra pública sostenibles durante los períodos de emergencia extraordinarios, afectando la legitimidad de las decisiones administrativas, así como la confianza hacia los funcionarios.

En esta misma línea, la literatura actual subraya la necesidad de adoptar estrategias integradoras que equilibren la eficiencia presupuestaria, sostenibilidad y participación ciudadana dentro de los procesos de contratación pública. Investigaciones como las de Arteaga et al. (2025) demuestran que el uso efectivo de los recursos en los gobiernos subnacionales se fundamenta en procedimientos que garantizan la transparencia, articulan las acciones locales con las políticas de Estado y fomentan la capacidad del talento humano, especialmente en contextos de emergencia. En elocuencia, la pregunta o problemática central se basa en corroborar lo siguiente: ¿Cómo se alinearon las prácticas de gestión presupuestaria aplicadas en los procesos de contratación pública emergente del GAD Municipal de Machala con los principios de transparencia, eficiencia y legalidad, durante la emergencia sanitaria por COVID-19?

Ante lo manifestado, el presente estudio se orienta a evaluar la aplicación de buenas prácticas en la ejecución presupuestaria de casos emergentes en los procesos de contratación pública en el GAD Municipal de la ciudad de Machala durante la emergencia sanitaria COVID-19, mediante un análisis documental y normativo vigente, con el fin de determinar si estas prácticas se alinean con los principios de eficiencia, transparencia y legalidad establecidos en el régimen jurídico ecuatoriano.

Contratación pública en situaciones de emergencia: principios, normativa y procedimientos excepcionales

La contratación pública es circunstancial para la provisión de bienes y servicios por parte del Estado, con un impacto económico significativo, llegando a representar entre el 10% y 15% del PIB de una nación (Molina y Arrias, 2022). A través de este dato inicial, se puede apreciar como su correcta gestión es determinante para el desarrollo social y económico dado a que permite solventar necesidades poblacionales a través de una distribución oportuna de los recursos.

En circunstancias ordinarias, este proceso se rige por un conjunto de principios inscritos en el artículo 4 de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) que puntualmente



establece lo siguiente: “Para la aplicación de esta Ley y de los contratos que de ella deriven, se observarán los principios de legalidad, trato justo, igualdad, calidad, vigencia tecnológica, oportunidad, concurrencia, transparencia, publicidad; y, participación nacional” (Asamblea Nacional del Ecuador, 2008, p. 4). Esto implica que todos los procedimientos deben ajustarse estrictamente al marco normativo, garantizando un trato imparcial a los participantes y asegurando que la selección se base en criterios técnicos plenamente justificados (Faz et al., 2023).

Sin embargo, las situaciones de emergencia, como la desencadenada por la pandemia de COVID-19, alteran profundamente este esquema, debido a que la necesidad de atender una crisis con la mayor rapidez posible, obliga a las autoridades a acelerar y simplificar los procesos de adquisición (Macias et al., 2021). La normativa nacional, específicamente la LOSNCP, reconoce esta realidad y establece procedimientos excepcionales para tales casos. No obstante, los investigadores Macias et al. (2021) subrayan que esta flexibilización genera una tensión inherente, ya que el Estado debe procurar que incluso las compras urgentes se ejecuten respetando, en la medida de lo posible, los principios de publicidad y transparencia.

La relajación de los controles habituales ha propiciado, de hecho, numerosas denuncias de corrupción en contextos de emergencia, evidenciando el riesgo que supone para la legitimidad de la gestión pública (Macias et al., 2021). De hecho, el reportaje desarrollado por Roa (2021) evidenció que entre el mes de marzo y mayo de 2020 existieron sobrepuestos de hasta el 9.000% en contratos vinculados con la compra de insumos médicos. Esta problemática subraya la necesidad de que el órgano rector del sistema, el Servicio Nacional de Contratación Pública, desarrolle soluciones sistemáticas y protocolos claros para guiar la aplicación de estas figuras excepcionales, equilibrando la celeridad con la integridad (Granda, 2024).

Rol y responsabilidad de los Gobiernos Autónomos Descentralizados en la gestión pública emergente

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) son los entes públicos encargados de ejecutar políticas y administrar los recursos económicos en su jurisdicción, enfatizando que una gestión eficaz de estas competencias depende, en gran medida, de una planificación rigurosa de las adquisiciones, cuyo instrumento es el Plan Anual de Contrataciones (Quiñonez y Zambrano, 2025).



Este plan es de amplia trascendencia para alinear las compras públicas con las metas presupuestarias y lograr un uso óptimo de los fondos.

Sin embargo, la ejecución presupuestaria participativa enfrenta obstáculos importantes derivados de ineficiencias en los procedimientos de contratación. Como mencionan Hidalgo et al. (2025), problemas como las frecuentes modificaciones al Plan Anual de Contrataciones y el recurso a prórrogas presupuestarias durante el año fiscal comprometen la gestión oportuna de los recursos. Estas dificultades operativas pueden limitar la capacidad de los GAD para cumplir sus objetivos de desarrollo comunitario a través de los proyectos, aun cuando dispongan de diversas modalidades de contratación. Ante este escenario, fortalecer la gobernanza y la gestión de recursos se vuelve indispensable, especialmente para garantizar respuestas eficientes en contextos de emergencia. Para ello, es necesario implementar reformas administrativas que, sin sacrificar la transparencia o la eficacia, aseguren la disponibilidad oportuna de recursos (Villa y Barba, 2025; Soledispa y Castillo, 2025). Como sugieren Piguabe y Rodríguez (2025) la optimización de los procesos requiere una estrategia integral que fortalezca la supervisión y estandarice los procedimientos, reduciendo así los riesgos de irregularidades. Complementariamente, mejorar la capacitación técnica y los recursos tecnológicos disponibles para los funcionarios resulta importante para agilizar las adquisiciones y superar la alta carga burocrática (Calle y Ortega, 2025).

Planificación y gestión presupuestaria en contextos emergentes

El ciclo presupuestario es un proceso integral que organiza la asignación y aplicación de recursos financieros, humanos y materiales con el propósito de alcanzar los objetivos establecidos en la planificación, bajo los principios de eficacia y eficiencia (Mora y Cuadrado, 2023). Esta articulación entre planificación y presupuesto resulta clave para optimizar el gasto público y atender las demandas sociales, especialmente en escenarios de restricción financiera (Rodríguez y Pacheco, 2025).

Esta relación adquiere mayor complejidad durante las crisis, subrayando que la gestión presupuestaria en contextos emergentes requiere una integración estrecha entre la planificación, la ejecución y el control del gasto. Según Rojas et al. (2025), dicha gestión debe fundamentarse en criterios de racionalidad económica, focalización de los recursos y una evaluación continua de los resultados para maximizar su impacto social.



La ausencia de este marco incrementa sustancialmente el riesgo de ineficiencia y desperdicio de fondos públicos. Por ende, la planificación para estas situaciones necesita incorporar mecanismos flexibles que permitan una respuesta ágil a las circunstancias cambiantes, manteniendo al mismo tiempo la sostenibilidad fiscal.

Operativamente, esta flexibilidad se materializa mediante la utilización de reprogramaciones y reformas presupuestarias guiadas por criterios técnicos y prioridades emergentes, así como a través de ajustes correctivos cuando se identifican ineficiencias o una baja ejecución (Del Pino y García, 2025). No obstante, la calidad técnica de estos procesos puede verse comprometida, por ejemplo, la escasa participación ciudadana y la carencia de diagnósticos comunitarios actualizados dificultan la formulación de una planificación presupuestaria objetiva y equitativa, lo que disminuye la legitimidad de las decisiones adoptadas (Calle y Lucas, 2025).

Transparencia, control y rendición de cuentas en la contratación pública emergente

La transparencia y los mecanismos de fiscalización en la contratación pública ejecutada bajo figuras de emergencia han sido un campo de estudio de creciente interés, particularmente a partir de la crisis sanitaria de 2020. La declaratoria de emergencia en marzo de aquel año, fundamentada en un acuerdo ministerial, impulsó una serie de adquisiciones urgentes para enfrentar la pandemia. No obstante, este proceso evidenció vulnerabilidades estructurales. Un informe de la Contraloría General del Estado (CGE) señaló irregularidades en 179 contrataciones, entre las que destacaron casos de sobrepagos en instituciones como el IESS, la Policía Nacional, GAD's y la propia función ejecutiva (Sandoval et al., 2024). Esta situación ilustra cómo los procedimientos excepcionales, a pesar de su necesidad, pueden verse socavados por deficiencias en el control y la rendición de cuentas.

La literatura sugiere que tales deficiencias se manifiestan en problemas específicos destacando, por ejemplo, una fiscalización previa insuficiente, un alto grado de discrecionalidad en las adjudicaciones y una trazabilidad limitada de los procesos (Abad, 2025). Según Dávila et al. (2021), esta dinámica compromete gravemente el principio universal de transparencia que debe regir las adquisiciones públicas, erosionando la relación de rendición de cuentas entre el Estado y la sociedad. Por ello, se ha argumentado que es imprescindible una reforma integral del marco normativo para estos casos, que incluya auditorías preventivas, una supervisión más robusta por parte de los órganos de control y



criterios de selección de proveedores estandarizados (Abad, 2025). Una de las vías más prometedoras para fortalecer este marco es la transformación digital de los procesos. La implementación de herramientas digitalizadas no solo incrementa la eficiencia, sino que también potencia la transparencia en la ejecución presupuestaria y contractual (Vaicilla et al., 2020).

El investigador Campos (2022) analiza esta dimensión, proyectando que la publicación sistemática de información a través de canales electrónicos facilita el control social señalando adicionalmente que el tratamiento masivo de datos, permite una rendición de cuentas más efectiva. No obstante, también menciona que este proceso de digitalización debe complementarse con el fortalecimiento de las capacidades institucionales, señalando que, la profesionalización de los servidores públicos y la adopción de sistemas integrales, como las técnicas de Compliance, se presentan como elementos necesarios para asegurar una gestión ética y una racionalización del gasto, incluso en contextos de urgencia. De manera complementaria, Vaicilla et al. (2020) mencionan que la integración de procesos contables, presupuestarios y de contratación, apoyada en indicadores de gestión, permite tomar decisiones más fundamentadas y evaluar el cumplimiento de los objetivos institucionales. En retrospectiva, estas medidas buscan conciliar la celeridad que exige una emergencia con los principios irrenunciables de control y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Capacidad técnica y fortalecimiento institucional del personal público

Una gestión eficaz de las contrataciones públicas, especialmente en los gobiernos locales, depende significativamente de la preparación técnica de sus cuadros administrativos. La complejidad inherente a estos procesos, marcada por exigencias técnicas elevadas, una multiplicidad de actores y una considerable carga procedimental, representa un reto para la administración municipal (González y Navarro, 2022). Superar estas barreras requiere de un compromiso sostenido con el aprendizaje organizacional y la creación de canales efectivos para la transferencia de conocimiento al interior de las instituciones.

Este fortalecimiento de capacidades es particularmente más sensible en los municipios de menor tamaño, cuya capacidad institucional suele ser más limitada (Muñoz y Torres, 2025). La mejora en la prestación de servicios y el desarrollo local está vinculada a una gestión estratégica del talento humano, que trasciende la operatividad.



Como señalan Arteaga et al. (2025), la eficiencia en la gestión pública se construye sobre la inversión en formación especializada, la estabilidad de los servidores y la implementación de sistemas que preserven y distribuyan el conocimiento institucional. En situaciones de emergencia, estas capacidades técnicas se transforman en un activo estratégico que ayuda a garantizar decisiones ágiles y adecuadamente sustentadas.

Una dimensión práctica de esta capacitación debe orientarse a las competencias específicas del personal a cargo de las adquisiciones. Peláez (2024) subraya la necesidad de formar a este personal para que sus acciones se alineen con el interés común, dotándoles de habilidades para realizar estudios de mercado rigurosos. Este análisis debe utilizar de manera transparente la información histórica disponible en los portales de compras públicas de otras instituciones, con el fin de establecer precios referenciales que combinen eficiencia y transparencia en la contratación.

La ausencia de estas competencias y de un entorno institucional robusto tiene consecuencias directas. Cuando el personal carece de los conocimientos técnicos necesarios, se abre espacio para prácticas negativas que distorsionan el proceso. Esto puede manifestarse en la asignación de contratos a proveedores sin la experiencia adecuada, lo cual compromete la calidad del servicio y, con frecuencia, incrementa los costos de forma injustificada (Espejo y Cruz, 2023).

Buenas prácticas internacionales en contratación pública y gestión presupuestaria emergente

China

Las experiencias comparadas demuestran que la eficacia en la contratación pública durante crisis sanitarias depende de diseños institucionales y marcos normativos específicamente adaptados. Yan y Cao (2022) exponen que el caso de China ilustra la utilidad de un sistema de compras estratégicas centralizado y de alto nivel. Esta estrategia integra objetivos de política pública claros, como la protección de la salud, en una estructura de mando jerárquica que garantiza su cumplimiento. Para ejecutarlo, se conformaron equipos intersectoriales que coordinaban producción, adquisición y distribución, fusionando operativamente las fases de compra y suministro. Un aspecto destacable es la movilización sinérgica de recursos que trascendió al sector público, incorporando capacidades del sector privado y de organizaciones sin ánimo de lucro.

España

En el ámbito normativo, la respuesta española a la pandemia configuró un régimen jurídico de excepción que priorizó la celeridad manteniendo salvaguardias. La regulación, concentrada en modificaciones legales como la incorporada en el Real Decreto-ley 7/2020, activó la tramitación de emergencia prevista en la ley general de contratación (Bello, 2020). Este marco, posteriormente ampliado, facilitó medidas como el pago anticipado y la flexibilización de garantías, aunque preservando la obligación de que los contratistas y subcontratistas cumplieran los requisitos de aptitud, cuya acreditación podía posponerse. El modelo español muestra que la flexibilidad no debe eliminar la trazabilidad, sino únicamente modificar el orden formal del procedimiento.

América Latina y El Caribe

La región de América Latina y el Caribe presenta avances dispares en la modernización de sus sistemas de compras, siendo la transparencia y el control en tiempo real un eje aún en desarrollo. Chile implementó durante la pandemia sistemas de trazabilidad digital que permitían el seguimiento concurrente de contratos y precios, una práctica que redujo la opacidad y habilitó auditorías preventivas (Granda, 2024). Según un diagnóstico regional, países como Chile, Paraguay y República Dominicana lideran en la gestión de datos, debido en parte a la adopción de estándares como el OCDS (Open Contracting Data Standard) para publicar información contractual (Red Interamericana de Compras Gubernamentales [RICG], 2022). No obstante, el mismo informe señala que el aprovechamiento analítico de esos datos para la inteligencia de negocio y la toma de decisiones sigue siendo limitado en la mayor parte de la región, con excepciones parciales en Chile y Panamá.

METODOLOGÍA

El presente estudio adopta un enfoque cualitativo, orientado a comprender las prácticas presupuestarias en la contratación pública emergente dentro de los GAD municipales. Este enfoque se fundamenta en criterios de rigor como la credibilidad, transferibilidad y conformabilidad, que acorde a Lim (2024), permite captar las experiencias y percepciones subyacentes en procesos administrativos complejos. En complemento, Caballero (2025) sostiene que el desarrollo de estos enfoques requiere de una adecuada fundamentación documental para asegurar la validez y ética de los resultados.

En sintonía con el enfoque, se aplicó un diseño reconocido como estudio de caso que se caracteriza por permitir el estudio a profundidad de problemas contemporáneos, vinculados con organizaciones o personas, permitiendo la conexión entre la teoría y la práctica (Canta y Quesada, 2021). Otra perspectiva acerca este diseño es compartido por Bernal (2016) quien destaca que permite la evaluación de fenómenos complejos que no pueden ser simplemente explicados a través de la estadística. En este sentido, la aplicación de este diseño permitirá analizar cómo se llevó a cabo la contratación emergente durante el período de coronavirus en el GAD municipal de Machala.

El estudio se estructura bajo el método descriptivo, que permite capturar con precisión las prácticas presupuestarias que se optaron por parte del GAD municipal de Machala durante la crisis sanitaria. Como explican Guevara et al. (2020) este método permite puntualizar en las características de mayor trascendencia del fenómeno de estudio. Desde la óptica de Ordoñez (2025) la información suministrada a través de este método debe cumplir con los criterios de precisión, sistematización y veracidad.

La técnica de investigación utilizada para el presente estudio es el Análisis Documental, y como instrumento la Guía de Análisis Documental, la misma que permitió recopilar la información necesaria del GAD MACHALA durante la pandemia COVID-19, con respecto a las contrataciones efectuadas, a fin de evaluar la aplicación de buenas prácticas presupuestarias en los procesos de contratación pública emergente de la entidad. La técnica de análisis documental acorde a lo expuesto por Marcelino et al. (2024) se enfoca en la construcción del conocimiento mediante la integración de información disponible. Por su parte, la guía de revisión documental como acentúan Martínez et al. (2023) permite recopilar, examinar e interpretar información relevante, en este caso información relacionada con la contratación pública del GAD MACHALA, con énfasis en los procesos de contratación emergente.

La validez del estudio se aseguró mediante la triangulación teórica de fuentes normativas, académicas y administrativas. Como mencionan Charres et al. (2018) la triangulación permite el cruce de dos o más fuentes para la validación de la información. En adición, Betrián et al. (2013) estipulan que la triangulación aporta al mejoramiento del proceso investigativo al articular distintas perspectivas o fuentes sobre un mismo elemento de estudio.



RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Para la elaboración de la Guía de Análisis Documental se analizaron puntualmente los informes de auditoría desarrollados por la Contraloría General del Estado (CGE) hacia el GAD municipal de Machala y la Red Municipal de Salud Machala-EP. Esta selección documental respondió a los criterios de relevancia, pertinencia institucional y temporal, destacando que la CGE evalúa directamente la gestión de los organismos públicos para detectar fortalezas y debilidades inherentes a su actividad.

Es importante mencionar que la matriz sintetiza las prácticas encontradas en la gestión presupuestaria de la contratación pública emergente, llegando a evidenciar si existió o no el cumplimiento de los principios de transparencia, eficiencia y legalidad.

Objetivo de la Guía: Sistematizar información documental sobre los procesos de contratación pública emergente del GAD Machala y su empresa pública de salud, mediante una guía de análisis estructurada en categorías (transparencia y trazabilidad, gestión presupuestaria y eficiencia, legalidad y cumplimiento normativo, planificación y justificación técnica, fortalecimiento institucional), con el fin de determinar la existencia de buenas prácticas presupuestarias.

Tabla 1 Guía de Análisis Documental sobre las prácticas de contratación emergente en el GAD municipal de Machala durante el COVID-19

Categoría de Análisis	Principio de la Buena Práctica	Hallazgo Específico	Entidad Auditada
I. Transparencia y Trazabilidad	Publicidad y Control Social	No se publicaron en el portal del SERCOP el contrato y las órdenes de compra por un total de \$145.647,00 USD.	RED SALUD EP
	Auditorías y Fiscalización Previa	Se omitió el procedimiento formal de entrega-recepción final de los bienes, lo cual obstaculiza cualquier proceso de fiscalización posterior sobre la ejecución contractual.	RED SALUD EP
II. Gestión Presupuestaria y Eficiencia	Racionalidad Económica y Oportunidad	Adquisición de 120 kits de insumos médicos con un sobreprecio de \$15.658,00 USD, lo que compromete la eficiencia del gasto.	RED SALUD EP
		Adquisición y pago de un producto desinfectante por \$1.148,40 USD que no cumplió con las especificaciones técnicas para el objeto requerido, resultando en un perjuicio económico.	RED SALUD EP

III. Legalidad y Cumplimiento Normativo	Control y Cumplimiento Normativo	Pagos por \$297.000,00 USD a un contratista sin contar con factura u otro documento que sustente el egreso del bien o servicio.	GAD Machala
	Legalidad en la Adjudicación	Habilitación de oferentes que no acreditaron la experiencia específica o que no justificaron la comercialización de los bienes en su RUC y RUP, afectando la equidad y el trato justo	GAD Machala
IV. Planificación y Justificación Técnica	Justificación Técnica de la contratación	Ejecución de tres contratos por un total de \$539.998,00 USD sin contar con la justificación técnica y legal que sustentara la necesidad de la contratación.	GAD Machala
V. Fortalecimiento Institucional	Capacidad Técnica y Aptitud de Proveedores	El proveedor de kits médicos no adjuntó la experiencia específica requerida para demostrar su aptitud técnica.	RED SALUD EP
	Capacitación y Criterios de Evaluación	El personal técnico (subcomisión de apoyo) descalificó y habilitó a proveedores sin estar debidamente acreditados y sin cumplir con los requisitos exigidos.	GAD Machala

Fuente: Elaborado con información de la CGE (2020a; 2020b).

La matriz demuestra que el GAD Municipal de Machala y la RED SALUD EP enfrentaron retos significativos de transparencia y control durante la emergencia sanitaria del 2020, resultando en pérdidas económicas considerables derivadas de la inobservancia técnica en los procesos de contratación. Estos resultados dan visibilidad a las fragilidades que afrontan los gobiernos subnacionales dentro de lo que compete a la ejecución presupuestaria eficiente en contextos emergentes, lo que afecta el cumplimiento de las buenas prácticas presupuestarias.

Tabla 2 Matriz de triangulación teórica

Categoría de análisis	Aporte teórico	Hallazgo documental (CGE)	Resultado de la triangulación
I. Transparencia y trazabilidad	Gudiño (2022) y Dávila et al. (2021) enfatizan que la publicidad garantiza control social y rendición de cuentas.	Omisión de publicación contractual en SERCOP y ausencia de actas de entrega-recepción.	Brecha significativa entre el marco normativo y su implementación práctica durante la emergencia.
II. Gestión presupuestaria y eficiencia	Rojas et al. (2025) y Mora y Cuadrado (2023) advierten que la racionalidad económica no debe dejarse de lado a pesar que se trate de una crisis.	Sobrepuestos y adquisición de bienes que no cumplieron especificaciones técnicas.	El análisis conjunto indica que la urgencia, en algunos casos, se empleó sin los filtros técnicos necesarios, comprometiendo el uso óptimo de los recursos.

III. Legalidad y cumplimiento normativo	Abad (2025) y Macías et al. (2021) alertan que las situaciones excepcionales de emergencia tienden a ampliar los márgenes de discrecionalidad.	Pagos sin respaldo documental y habilitación de proveedores no aptos	Se evidencia debilitamiento del control administrativo y normativo.
IV. Planificación y justificación técnica	Quiñonez y Zambrano (2025) y Del Pino y García (2025) concuerdan en que una planificación adecuada es fundamental incluso bajo presión.	Contrataciones sin sustento técnico ni legal.	La falta de planificación incrementó el riesgo de decisiones arbitrarias.
V. Fortalecimiento institucional	Arteaga et al. (2025) y Peláez (2024) subrayan la capacitación como factor determinante de la eficiencia presupuestaria.	Personal técnico sin acreditación adecuada y evaluación deficiente de proveedores.	La limitada capacidad técnica incidió directamente en los errores de contratación.

La triangulación teórica denota una alineación entre los hallazgos documentales obtenidos de los informes de auditoría y los planteamientos extraídos de la revisión literaria, confirmando que las irregularidades detectadas no responden a hechos aislados, sino a debilidades estructurales en la gestión de la contratación pública emergente. Los resultados muestran que la flexibilización procedimental propia de la emergencia sanitaria no estuvo acompañada de mecanismos técnicos y administrativos que conservaran los principios de transparencia, eficiencia y legalidad.

Desde una perspectiva teórica, los incumplimientos observados refuerzan los argumentos que señalan que la ausencia de planificación, la limitada capacidad técnica del personal y la debilidad de los controles institucionales incrementan significativamente el riesgo de uso ineficiente de los recursos públicos. En consonancia, la triangulación valida que los problemas identificados en el GAD Municipal de Machala se alinean con patrones descritos previamente, aportando validez a los resultados y destacando la necesidad de fortalecer las prácticas presupuestarias y el control institucional en contextos de crisis nacionales para que esta flexibilidad no sea aprovechada para hacer mal uso de los fondos públicos.

La evidencia analizada del GAD municipal de Machala y su empresa de salud afiliada denotó la inexistencia de buenas prácticas de ejecución presupuestaria, subrayando que la misma estuvo marcada por deficiencias en transparencia, eficiencia, legalidad, planificación y capacidad técnica lo que

respalda lo expuesto por estudios anteriores sobre la fragilidad institucional del sector público en contextos de crisis.

Como primer punto, los hallazgos relacionados con la falta de publicación de contratos y documentos habilitantes en el portal del SERCOP confirman que los principios de publicidad y control social no se materializan adecuadamente en escenarios de emergencia. Este resultado coincide con lo señalado por Gudiño (2022) y Dávila et al. (2021), quienes sostienen que la opacidad informativa durante crisis sanitarias tiende a incrementarse debido a la priorización de la celeridad administrativa. Sin embargo, la evidencia también contradice el enfoque normativo de la LOSNCP, que exige mantener la transparencia incluso bajo procedimientos excepcionales. La ausencia de trazabilidad documental sugiere que la emergencia fue asumida más como un medio para disminuir los controles en lugar de adaptarlos, confirmando el uso discrecional de las figuras emergentes, tal como lo advierten Macías et al. (2021).

Los hallazgos relacionados con sobrepuestos y la adquisición de bienes que no cumplían especificaciones técnicas demuestran un debilitamiento claro de la racionalidad económica. Este comportamiento se alinea con lo expuesto por Rojas et al. (2025), quienes advierten que, sin criterios técnicos sólidos, la flexibilización presupuestaria incrementa el riesgo de ineficiencia y desperdicio de recursos. De forma complementaria, Mora y Cuadrado (2023) sostienen que la articulación entre planificación y presupuesto es determinante para evitar distorsiones en el gasto público, algo que los resultados muestran que no ocurrió con plenitud en el caso analizado. No obstante, pese a estas deficiencias, las adquisiciones sí lograron ejecutarse con rapidez, lo que sugiere que la eficiencia temporal se priorizó sobre la eficiencia económica, un aspecto ya descrito por investigadores como Bello (2020) y Yan y Cao (2022).

Las irregularidades en materia de legalidad, como los pagos sin respaldo o la habilitación de proveedores sin experiencia comprobable, reflejan cómo la presión operativa relegó el cumplimiento normativo a un plano secundario. Estas desviaciones no constituyen hechos aislados, sino que se alinean con patrones documentados por Abad (2025) y Sandoval et al. (2024), quienes identifican un relajamiento del rigor jurídico en contextos de crisis. Esta situación en lo particular afecta la legitimidad de la gestión institucional, generando adicionalmente un alto costo reputacional.



En cuanto a la planificación y justificación técnica, la ejecución de contratos sin informes que sustenten la necesidad de la contratación confirma la débil articulación entre planificación y ejecución presupuestaria. Este resultado coincide con Quiñonez y Zambrano (2025), quienes sostienen que la ausencia de planificación adecuada en los GAD limita la coherencia del gasto público. En consonancia, la ausencia de diagnósticos técnicos solo generó que se acrecentara el perjuicio económico, dado a que como explican Del Pino y García (2025) la flexibilidad presupuestaria solo es funcional cuando se apoya en diagnósticos técnicos adecuados.

Las fallas en la evaluación de ofertas y la participación de personal técnicamente no capacitado apuntan a un déficit institucional. Este aspecto sustenta la tesis de Arteaga et al. (2025), que conecta la eficiencia de la gestión pública con la especialización del talento humano. La incapacidad para realizar estudios de mercado rigurosos, un factor que Peláez (2024) considera determinante para evitar sobrecostos, también estuvo presente. De esta forma, la emergencia sanitaria parece haber exacerbado problemas estructurales preexistentes en la administración local, tal como sugieren Muñoz y Torres (2025).

En particular, la experiencia expuesta sobre el GAD de Machala ilustra cómo una crisis pone a prueba la solidez de los sistemas de control y gobernanza, más que suspenderlos (Vaicilla et al., 2020; Campos, 2022). La respuesta municipal demostró que los mecanismos de rendición de cuentas no fueron capaces de adaptarse con suficiente agilidad al nuevo contexto. Sin embargo, también se identifica una oportunidad de aprendizaje institucional, debido a que la experiencia acumulada durante la pandemia puede servir como base para rediseñar protocolos emergentes más equilibrados, como lo demuestran experiencias internacionales en China, Chile y España.

CONCLUSIONES

Cabe volver a mencionar que el propósito de este estudio fue evaluar la aplicación de buenas prácticas en la gestión presupuestaria de los procesos de contratación pública emergente ejecutados por el GAD Municipal de Machala durante la emergencia sanitaria por COVID-19, a partir de un análisis documental de informes de auditoría y del marco normativo vigente. Los resultados permiten afirmar que dichas prácticas no se aplicaron de manera consistente ni articulada con los principios de transparencia, eficiencia y legalidad.



El análisis evidenció deficiencias significativas en la transparencia y trazabilidad de los procesos, reflejadas en la omisión de la publicación de contratos y documentos habilitantes, así como en la inexistencia de actas formales de entrega-recepción. Estas prácticas en especial limitaron el control social y dificultaron la fiscalización posterior, afectando la rendición de cuentas.

En el ámbito de la gestión presupuestaria, se identificaron sobrepagos, adquisiciones que no cumplieron especificaciones técnicas y pagos sin respaldo documental, lo que revela una débil racionalidad económica en el uso de los recursos públicos. La priorización de la rapidez operativa sobre el sustento técnico incidió negativamente en la eficiencia del gasto. La falta de planificación y de justificación técnica en varias contrataciones emergentes mostró una desconexión entre la planificación presupuestaria y la ejecución del gasto, incrementando el riesgo de decisiones discrecionales y reduciendo la posibilidad de evaluar el impacto real de las adquisiciones realizadas.

Una contribución central del estudio radica en evidenciar que las irregularidades detectadas no responden únicamente al contexto excepcional de la pandemia, sino que reflejan debilidades estructurales en la capacidad técnica y en los mecanismos de control del gobierno local. Este hallazgo aporta evidencia empírica para el debate sobre la necesidad de fortalecer la gobernanza y el control en escenarios de crisis.

Como líneas futuras de investigación, se propone analizar comparativamente la contratación pública emergente en otros GAD municipales, incorporar la percepción de actores institucionales, y evaluar el impacto de la digitalización y de los sistemas de control preventivo en la mejora de la gestión presupuestaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Abad, P. (2025). La importancia de los contratos por emergencia en Ecuador y los desafíos para garantizar transparencia y eficacia en la función pública. *Revista De Finanzas*, 5(1), 5-20. <https://doi.org/10.33386/rdf.2025.1.34>
- Arteaga, A., Zegarra, S., Portillo, D., y Carhuamaca, M. (2025). La gestión pública en la eficiencia de la ejecución presupuestal en los gobiernos subnacionales: una revisión sistemática. *Revista InveCom*, 6(1), 1-10. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15620643>



- Asamblea Nacional del Ecuador. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*.
https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/wp-content/uploads/2021/04/losncp_actualizada1702.pdf
- Bello, S. (2020). COVID-19 y contratación pública: un peligroso cóctel en España. *Revista De Administración Pública*(213), 373-403. <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.213.16>
- Bernal, C. (2016). *Metodología de la Investigación* (Cuarta ed.). Pearson Educación.
https://www.academia.edu/44228601/Metodologia_De_La_Investigaci%C3%B3n_Bernal_4ta_edicion
- Betrián, E., Galitó, N., García, N., Jové, G., y Macarulla, M. (2013). La triangulación múltiple como estrategia metodológica. *REICE*, 11(4), 5-24.
<https://www.redalyc.org/pdf/551/55128238001.pdf>
- Caballero, J. (2025). Metodología de la investigación desde un enfoque cualitativo, resultados y experiencias. *UNESUM*, 9(2), 16-26. <https://doi.org/10.47230/unesum-ciencias.v9.n2.2025.16-26>
- Calle, A., y Lucas, E. (2025). Presupuesto y la gestión pública: GAD Parroquial Rural Pedro Pablo Gómez. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 250-270. <https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.54>
- Calle, A., y Ortega, K. (2025). Contratación pública en los procesos de adquisiciones en el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Alhajuela. *Pulso Científico*, 3(4), 76-90.
<https://doi.org/10.70577/rps.v3i4.104>
- Campos, C. (2022). Integridad y transparencia en la contratación pública como una herramienta de eficacia y eficiencia en la gestión pública pos-COVID. *Revista del CLAD Reforma Y Democracia*, 82, 115-150. <https://doi.org/10.69733/clad.ryd.n82.a286>
- Canta, J., y Quesada, J. (2021). El uso del enfoque del estudio de caso: Una revisión de la literatura. *Horizontes*, 5(19), 775-786. <https://doi.org/10.33996/revistahorizontes.v5i19.236>
- Carrión, J., y Maldonado, L. (2024). Sobreprecios en la contratación pública en la salud en Ecuador ante la pandemia por COVID-19 en 2020. *Revista Lex*, 7(25), 744-765.
<https://doi.org/10.33996/revistalex.v7i25.212>



- Charres, H., Villalaz, J., y Martínez, J. (2018). Triangulación: Una herramienta adecuada para las investigaciones en las ciencias administrativas y contables. *FAECO sapiens*, 1(1).
<https://portal.amelica.org/ameli/journal/221/2211026002/html/>
- Contraloría General del Estado (CGE). (2020a). *Examen especial a las fases preparatoria, precontractual, contractual y de ejecución de los procesos de contratación pública efectuados, por el Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Machala, por el período comprendido entre el 16 de marzo de 2020*.
<https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=63403&tipo=inf>
- Contraloría General del Estado (CGE). (2020b). *Examen especial al proceso de contratación, entrega recepción y pagos, por la adquisición de dispositivos e insumos médicos, para solventar la emergencia declarada por motivo de COVID- 19, en la Empresa Pública Red Municipal de Salud Machala – EP*. <https://www.contraloria.gob.ec/WFDescarga.aspx?id=64299&tipo=inf>
- Dávila, M., Coka, D., y Álvarez, M. (2021). Transparencia y control social en la contratación pública en Ecuador. *Universidad Y Sociedad*, 13(S2), 385-391.
<https://rus.ucf.edu.cu/index.php/rus/article/view/2324/2295>
- Del Pino, G., y García, M. (2025). Presupuesto y la administración pública del Gobierno Autónomo Descentralizado Puerto Cayo. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 663-681.
<https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.76>
- Espejo, L., y Cruz, S. (2023). El Control en las Contrataciones Públicas. *Docentes 2.0*, 16(2), 196-208.
<https://doi.org/10.37843/rted.v16i2.395>
- Faz, W., Fuentes, L., Hidalgo, M., y Guerrero, K. (2023). La contratación pública en el Ecuador: análisis y perspectiva. *Universidad, Ciencia y Tecnología*, 27(119), 127-136.
<https://doi.org/10.47460/uct.v27i119.714>
- González, M., y Navarro, C. (2022). Capacidad institucional y contratación pública. Experiencias de aprendizaje organizativo informal en la administración local. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*(29), 88-102. <https://doi.org/10.24965/gapp.11065>

- Granda, G. (2024). *Contratación pública en situaciones de emergencia establecida en la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. [Tesis de pregrado, Universidad Central del Ecuador]. <https://www.dspace.uce.edu.ec/handle/25000/33707>
- Gudiño, Z. (2022). El principio constitucional de transparencia en la contratación pública del Ecuador. Un enfoque desde la participación ciudadana. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(2), 410-420. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v14n2/2218-3620-rus-14-02-410.pdf>
- Guevara, G., Verdesoto, A., y Castro, N. (2020). Metodologías de investigación educativa (descriptivas, experimentales, participativas, y de investigación-acción). *Recimundo*, 4(3), 163-173. [https://doi.org/10.26820/recimundo/4.\(3\).julio.2020.163-173](https://doi.org/10.26820/recimundo/4.(3).julio.2020.163-173)
- Hidalgo, L., Ibarra, G., Pinargote, Q., y Navarrete, E. (2025). La contratación pública y su influencia en la ejecución del presupuesto participativo del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del cantón Bolívar, período 2022. *Maestro Y Sociedad*, 22(2), 1844-1852. <https://maestroysociedad.uo.edu.cu/index.php/MyS/article/view/7045>
- Lim, W. (2024). What Is Qualitative Research? An Overview and Guidelines. *Australasian Marketing Journal*, 33(2), 199-229. <https://doi.org/10.1177/14413582241264619>
- Macias, J., Barcos, I., y Burbano, C. (2021). Análisis de la contratación pública en situación de emergencia. Impacto del COVID-19. *Revista Dilemas Contemporáneos*(27), 1-17. <https://doi.org/10.46377/dilemas.v8i.2707>
- Marcelino, M., Martínez, M., y Camacho, A. (2024). Análisis documental, un proceso de apropiación del conocimiento. *Revista Digital Universitaria*, 25(6), 1-11. <http://doi.org/10.22201/ceide.16076079e.2024.25.6.1>
- Martínez, J., Palacios, G., y Oliva, D. (2023). Guía para la revisión y el análisis documental: propuesta desde el enfoque investigativo. *Ra Ximhai*, 19(1), 67-83. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8851658>
- Molina, J., y Arrias, J. (2022). Vulnerabilidades en la contratación pública en empresas del sector públicas en Ecuador. *Revista Universidad y Sociedad*, 14(4), 598-608. <http://scielo.sld.cu/pdf/rus/v14n4/2218-3620-rus-14-04-598.pdf>



- Mora, E., y Cuadrado, G. (2023). Evaluación de la ejecución presupuestaria 2019-2021, del Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial de Tarqui, Azuay, Ecuador. *Revista Multidisciplinaria Investigación Contemporánea*, 1(2), 2-28. <https://doi.org/10.58995/redlic.ic.v1.n2.a48>
- Muñoz, D., y Torres, A. (2025). Evaluación de estrategias para las capacidades institucionales en municipios de 5ª y 6ª categoría en Colombia. *European Public & Social Innovation Review*, 10, 1-16. <https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1597>
- Ochoipoma, J., y Muñoz, F. (2023). Análisis de la contratación pública con énfasis en sus principios generales. *Revista científica En Ciencias Sociales*, 5(1), 73-90. <https://doi.org/10.53732/rccsociales/05.01.2023.73>
- Ordoñez, Á. (2025). Metodología académica con aplicación a las investigaciones sociales: enfoques, tipos, métodos y diseños. *Sociedad & Tecnología*, 8(2), 335-357. <https://doi.org/10.51247/st.v8i2.484>
- Peláez, A. (2024). Análisis doctrinario y jurídico del proceso de contratación emergente en el Ministerio de Salud Pública durante la Pandemia COVID-2019. *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 5(5), 1236-1250. <https://doi.org/10.56712/latam.v5i5.2683>
- Piguabe, A., y Rodríguez, A. (2025). Normas de control interno y su incidencia en el proceso de contratación pública en el Municipio del cantón Jipijapa. *REICOMUNICAR*, 8(15), 431-444. <https://reicomunicar.org/index.php/reicomunicar/article/view/402>
- Quiñonez, M., y Zambrano, A. (2025). Ley de contratación pública en los procesos de adquisición de bienes del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Chone. *YACHASUN*, 9(17), 1517-1532. <https://editorialibkn.com/index.php/Yachasun/article/view/811>
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). (2022). *Modelo de madurez en contratación pública electrónica*. <https://ricg.org/wp-content/uploads/2022/10/Reporte-paises-Modelo-de-Madurez-eGP.pdf>
- Roa, S. (2021). *La cirugía que salió mal*. GK: <https://gk.city/2020/05/24/corrupcion-emergencia-ecuador/>



- Rodríguez, A., y Pacheco, G. (2025). Planificación presupuestaria y eficiencia financiera: Caso de estudio: GAD Parroquial La América, Jipijapa – Manabí. *Revista Pulso Científico*, 3(3), 635-654. <https://doi.org/10.70577/rps.v3i3.75>
- Rojas, R., Rojas, L., y Baylon, E. (2025). Compras públicas sostenibles en América Latina: análisis comparativo y normativo regional. *Revista InveCom*, 6(1), 1-10. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15665885>
- Sandoval, K., Dillon, V., Erazo, G., y Arguello, S. (2024). *Contratación Publica en Ecuador: Fundamentos, Perspectivas y Normativa Legal*. CienPapers. <https://n9.cl/f3ffva>
- Soledispa, S., y Castillo, A. (2025). Procesos de contratación pública en el Gobierno Autónomo Descentralizado Parroquial Julcuy. *YACHASUN*, 9(16), 134-146. <https://editorialibkn.com/index.php/Yachasun/article/view/591>
- Vaicilla, M., Narváez, C., Erazo, J., y Torres, M. (2020). Transparencia y efectividad en la ejecución presupuestaria y contratación pública en los gobiernos cantonales. *Revista Arbitrada Interdisciplinaria Koinonía*, 5(10), 774-805. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7541838>
- Villa, A., y Barba, E. (2025). El principio de celeridad en los procesos de contratación pública de emergencia en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales. *Revista Científica Multidisciplinaria InvestiGo*, 14(154-167), 6. <https://doi.org/10.56519/rqw6h676>
- Yan, R., y Cao, F. (2022). Improving Public Health and Governance in COVID-19 Response: A Strategic Public Procurement Perspective. *Frontiers in public health*, 10, 897731. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.897731>

