

<https://doi.org/10.69639/arandu.v13i2.2296>

Contratación pública sostenible en el caso ecuatoriano: tensiones institucionales, brechas de implementación y crítica político-económica

*Sustainable public procurement in the Ecuadorian case: institutional tensions,
implementation gaps, and political-economic critique*

David Israel Guadalupe Lachi

di.guadalupe.2023@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0006-5551-3104>

Universidad Bolivariana del Ecuador
Durán-Ecuador

Pedro Javier Viteri Rodríguez

periviteri@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0001-6162-8008>

Universidad Bolivariana del Ecuador
Durán-Ecuador

Glen Freddy Robayo Cabrera

grobayoc@ube.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0006-9195-7423>

Universidad Bolivariana del Ecuador
Durán-Ecuador

Joel Alejandro Rosado Anastacio

jarosadoa@ube.edu.ec

<https://orcid.org/0000-0003-3717-0006>

Universidad Bolivariana del Ecuador
Durán-Ecuador

*Artículo recibido: 10 mayo 2026- Aceptado para publicación: 16 junio 2026
Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.*

RESUMEN

La contratación pública sostenible (CPS) se ha consolidado como política en Ecuador bajo la Agenda 2030 y el mandato de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCPP). Aunque la Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles (ENCPPS) de 2022 sitúa al país como uno de los primeros en adoptar un enfoque de triple impacto en la región (RICG, 2022), persisten brechas operativas significativas. Este artículo analiza el marco normativo articulando tradiciones de gobernanza e implementación con una crítica político-económica. Mediante un enfoque cualitativo y una revisión sistemática de 42 documentos normativos y académicos —siguiendo criterios de selección tipo PRISMA—, se propone y valida empíricamente la Tipología Tridimensional de Brechas Institucionales (TTBI). Los resultados muestran importantes avances normativos frente a brechas persistentes en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GADs), principalmente en dimensiones de capacidad técnica y

oferta local. La discusión contrasta este modelo con experiencias regionales, evidenciando tensiones estructurales entre las lógicas de mercado y el horizonte constitucional del Buen Vivir.

Palabras clave: contratación pública sostenible, LOSNCP, SERCOP, ODS 12.7, Ecuador

ABSTRACT

Sustainable Public Procurement (SPP) has become a core policy in Ecuador under the 2030 Agenda and the mandate of the Organic Law of the National Public Procurement System (LOSNCP). Although the 2022 National Sustainable Public Procurement Strategy (ENCPS) positions the country as a regional pioneer in adopting a triple-bottom-line approach (RICG, 2022), significant operational gaps remain. This article analyzes the regulatory framework by articulating governance and implementation traditions with a political-economic critique. Through a qualitative approach and a systematic review of 42 regulatory and academic documents—following PRISMA-type selection criteria—the Three-Dimensional Typology of Institutional Gaps (TTBI) is proposed and empirically validated. The results reveal substantial regulatory progress contrasted with persistent gaps within Decentralized Autonomous Governments (GADs), primarily regarding technical capacity and local supply. The discussion compares this model with regional experiences, highlighting structural tensions between market-driven logics and the constitutional horizon of Buen Vivir (Good Living).

Keywords: sustainable public procurement, LOSNCP, SERCOP, SDG 12.7, Ecuador

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

INTRODUCCIÓN

La contratación pública sostenible (CPS) representa una fracción significativa del PIB estatal capaz de estimular mercados ambiental y socialmente responsables (Mazzucato, 2013). En Ecuador, la Constitución de 2008 sentó un precedente al exigir criterios de eficiencia y responsabilidad socioambiental. En 2022, el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) expidió la Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles (ENCPS), convirtiendo a Ecuador en el cuarto país sudamericano —tras Colombia, Chile y Perú— en formalizar una política integral de este tipo (Red Interamericana de Compras Gubernamentales [RICG], 2022). Pese a este avance formal, la limitada capacidad técnica y la falta de oferta certificada dificultan la transición práctica. Este artículo sistematiza la trayectoria de la CPS ecuatoriana y propone la Tipología Tridimensional de Brechas Institucionales (TTBI) para comprender sus condiciones de implementación.

Identificación del problema

La integración de criterios de sostenibilidad en la contratación, especialmente a nivel subnacional, es asimétrica. Esta distancia responde a tensiones del propio dispositivo: la CPS ecuatoriana opera como una capa añadida sobre un sistema de control de gasto, evidenciando una "estratificación" institucional (Mahoney & Thelen, 2010) donde convergen el Buen Vivir y el valor por dinero sin integrarse plenamente. ¿Cuál es el estado de la CPS en Ecuador y qué tensiones limitan su implementación efectiva? Se asume que esta brecha responde a la convergencia interdependiente de un déficit de oferta, insuficiencia técnica en los GADs y falta de sistemas de información.

El contexto regional ofrece elementos relevantes para situar la trayectoria ecuatoriana, sin pretensión de comparación sistemática. Los tres precursores latinoamericanos —Costa Rica, Uruguay y Paraguay— han desarrollado, en distintos grados y bajo configuraciones institucionales propias, instrumentos como catálogos electrónicos con criterios ambientales, programas de capacitación de funcionarios y sellos para proveedores sostenibles. La literatura sobre la experiencia regional sugiere que la efectividad de las políticas de CPS depende de la coherencia entre el nivel normativo, el operativo y el de incentivos: sin demanda real de las entidades contratantes y sin oferta organizada de proveedores sostenibles, las declaraciones de política quedan en el plano retórico (OCDE, 2023). Un análisis comparado sistemático con variables controladas y fuentes primarias por país excede el alcance documental de este trabajo y constituye una agenda investigativa pendiente.

En noviembre de 2024, el SERCOP organizó talleres con expertos de la OCDE y la GIZ orientados a fortalecer la implementación de la ENCPS e incorporar un enfoque de género en las políticas de adquisición pública (SERCOP, 2024b). La incorporación del enfoque de género

amplía la dimensión social de la sostenibilidad y acerca el caso ecuatoriano a las discusiones internacionales más recientes sobre interseccionalidad en la política pública.

Gobernanza multinivel e institucionalismo

La trayectoria de la CPS requiere leerse desde el institucionalismo histórico y sociológico. Las reglas formales necesitan configuraciones organizativas reales; de lo contrario, generan un "isomorfismo ceremonial" donde los Estados adoptan políticas internacionales solo para ganar legitimidad (Meyer & Rowan, 1977). A nivel subnacional, la literatura de gobernanza multinivel (Hooghe & Marks, 2003) advierte que transferir obligaciones complejas a entidades sin capacidad técnica reproduce la desigualdad territorial. Una CPS efectiva requiere "autonomía enraizada" (Evans, 1995): burocracias técnicamente sólidas conectadas con redes productivas locales.

Implementación y crítica político-económica

Según la matriz de Matland (1995), la CPS ecuatoriana encaja en la "implementación experimental": objetivos claros pero medios operativos ambiguos, otorgando alta discrecionalidad a los funcionarios operativos. Desde una crítica de economía política, en regímenes neoextractivistas, estas métricas pueden legitimar un "capitalismo verde" (Gudynas, 2011) si el Estado no actúa como un configurador de mercados que priorice activamente a la economía popular y solidaria (EPS).

METODOLOGÍA

El diseño metodológico combinó un enfoque cualitativo con una revisión documental sistemática adaptada de los lineamientos PRISMA (Page et al., 2021).

Criterios de selección y muestra

Se definió un periodo de búsqueda entre 2008 (promulgación de la Constitución) y 2024. Los criterios de inclusión fueron: 1) normativas nacionales vigentes sobre compras públicas; 2) manuales e informes técnicos oficiales del SERCOP; 3) artículos académicos revisados por pares sobre CPS en América Latina y Ecuador. Se excluyeron borradores de ley, artículos de opinión y normativas derogadas.

El corpus final consistió en **42 documentos** (12 normativas/resoluciones, 8 reportes institucionales y 22 artículos académicos). El análisis aplicó codificación axial integrando las dimensiones teóricas del neo-institucionalismo (North, 1990) para estructurar la TTBI.

RESULTADOS

Avances normativos: estratificación y conversión

La trayectoria de la CPS en Ecuador refleja un "cambio institucional gradual" (Mahoney & Thelen, 2010). Se pasó de una fase declarativa (2008-2021) a la expedición de la ENCPs en 2022 (estratificación) y a la exigencia de criterios metodológicos obligatorios de "Cumple/No cumple" en la normativa secundaria de 2023 (conversión operativa).

Propuesta de la Tipología Tridimensional de Brechas Institucionales (TTBI)

A partir del análisis documental, emergen tres barreras estructurales interdependientes para la ejecución de la norma (Tabla 1).

Tabla 1.

Tipología Tridimensional de Brechas Institucionales (TTBI)

Dimensión	Anclaje teórico	Indicadores cualitativos identificados en el corpus
Brecha de oferta	Estado emprendedor (Mazzucato, 2013)	Escasez de MIPyMES con sellos ecológicos formales; concentración urbana de la oferta "verde".
Brecha de capacidad	Capacidad estatal (Evans, 1995)	Ausencia de pliegos estandarizados; rotación de personal de compras; asimetría técnica subnacional.
Brecha de información	Aprendizaje organizacional (Matland, 1995)	Ausencia de metadatos ambientales en el portal transaccional (SOCE); falta de monitoreo ex-post.

DISCUSIÓN

Validación empírica de la TTBI en el contexto ecuatoriano

A diferencia de los enfoques estrictamente normativos, la aplicabilidad de la TTBI se valida al observar la realidad territorial de Ecuador.

- Respecto a la **brecha de capacidad**, existe una polarización evidente: mientras el Municipio de Quito (GAD Tipo A) cuenta con una Secretaría de Ambiente y técnicos capaces de estructurar pliegos con criterios de eficiencia energética, un GAD parroquial rural (GAD Tipo C) suele operar con un único funcionario multitarea sin formación en ciclo de vida del producto (Burbano, 2022). Exigir la misma rigurosidad a ambos genera subejecución presupuestaria o cumplimiento puramente simbólico.
- En la **brecha de oferta**, los registros del Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica (MAATE, 2023) revelan que la certificación "Punto Verde" se concentra abrumadoramente en la gran industria manufacturera de las principales urbes. Esto excluye de facto a los actores de la EPS rural que, aunque poseen prácticas agroecológicas, no pueden costear certificaciones formales (North, 1990).
- La brecha de información se evidencia en las limitaciones del portal oficial transaccional (SOCE), el cual, a diferencia de los portales de datos abiertos de la OCDE, aún no permite desagregar el gasto público canalizado específicamente hacia adquisiciones sostenibles comprobadas, imposibilitando un ciclo de mejora continua.

Perspectiva comparada y tensiones estructurales

Al dialogar con la literatura regional, el modelo ecuatoriano presenta rezagos operativos frente a sus pares. Por ejemplo, la agencia *ChileCompra* logró sortear la discrecionalidad de los funcionarios de primera línea implementando Acuerdos Marco y catálogos electrónicos donde los productos ya cuentan con un sello verde pre-validado por el Estado (Gómez, 2020). En Ecuador, la carga de la prueba recae sobre el funcionario individual mediante el análisis "Cumple/No cumple", elevando el riesgo de errores u omisiones por falta de expertise técnico.

Esta dinámica devela una tensión de economía política (Gudynas, 2011): el marco jurídico apunta al Sumak Kawsay, pero la instrumentación se apoya en mecanismos neoclásicos de optimización ("valor por dinero") sin herramientas de fomento asimétrico que protejan a las MIPyMES locales frente a importadores de tecnologías verdes extranjeras.

CONCLUSIONES

La investigación demuestra que, si bien Ecuador ha logrado un posicionamiento normativo destacado en la región con la ENCPS, su materialización está supeditada a tres fracturas estructurales sistematizadas en la TTBI: oferta, capacidad e información. La evidencia sugiere que sin la estandarización de catálogos electrónicos (como en la experiencia chilena), líneas de crédito para la certificación de la EPS y programas de capacitación diferenciados para GADs pequeños, el mandato constitucional corre el riesgo de derivar en isomorfismo ceremonial. Las futuras líneas de investigación deberán transitar del análisis documental hacia la econometría de microdatos del SERCOP para medir con exactitud la prima de precio y la tasa de adjudicación real de los pliegos sostenibles en el país.

REFERENCIAS

- Burbano, L. (2022). *Capacidades institucionales de los GADs en el Ecuador*. FLACSO Sede Ecuador.
- Evans, P. (1995). *Embedded autonomy: States and industrial transformation*. Princeton University Press.
- Gómez, R. (2020). La modernización de las compras públicas en América Latina: El caso ChileCompra. *Revista de Gestión Pública*, 9(2).
- Gudynas, E. (2011). Buen Vivir: Germinando alternativas al desarrollo. *América Latina en Movimiento*, 462, 1-20.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power*. Cambridge University Press.
- Matland, R. E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
- Mazzucato, M. (2013). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths*. Anthem Press.
- Meyer, J. W., & Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- Ministerio del Ambiente, Agua y Transición Ecológica. (2023). *Registro Nacional de Certificaciones Ambientales Punto Verde*.
- North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Estrategias de contratación pública para un crecimiento sostenible en América Latina*.
- Page, M. J., et al. (2021). The PRISMA 2020 statement: An updated guideline for reporting systematic reviews. *BMJ*, 372, n71.
- Red Interamericana de Compras Gubernamentales. (2022). *Estado de la contratación pública sostenible en América Latina y el Caribe*. Organización de los Estados Americanos.
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2022). *Estrategia Nacional de Compras Públicas Sostenibles* (Resolución RE-SERCOP-2022-0129).
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2024). *Informe de talleres de fortalecimiento de la ENCPS y enfoque de género*.