

<https://doi.org/10.69639/arandu.v13i3.2532>

Normatividad y reformas legales en contratación pública en los Gobiernos Autónomos Descentralizados Municipales (GADMs) del Ecuador

Regulations and Legal Reforms Regarding Public Procurement in Municipal Decentralized Autonomous Governments (GADMs) in Ecuador

Bryan Marcelo Bolaños Donoso

bolanos.donoso.bryan.marcelo@gmail.com

<https://orcid.org/0009-0000-8358-7502>

Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

Mauricio Javier Pérez Andrade

mauroperezandrade@hotmail.com

<https://orcid.org/0009-0002-3876-6733>

Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

Glen Freddy Robayo Cabrera

grobayoc@ube.edu.ec

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

Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

William Paul Aviles Quiñonez

wpavilesq@ube.edu.ec

<https://orcid.org/0009-0001-5026-4114>

Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

Artículo recibido: 10 julio 2026- Aceptado para publicación: 16 agosto 2026
Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.

RESUMEN

El sistema de compras públicas ecuatoriano ha transitado por sucesivas etapas de reforma desde la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCOP) en 2008. El presente artículo analiza la evolución normativa y sus efectos sobre la capacidad institucional del Estado entre 2008 y 2024, a partir de un diseño histórico-documental con enfoque cualitativo. Los resultados identifican tres etapas diferenciadas: fundación normativa (2008–2013), digitalización y ajuste operativo (2014–2019) y modernización orientada a resultados (2020–2024). Si bien las reformas han contribuido a la estandarización de procesos y a la mejora de la transparencia, persisten brechas estructurales en la capacidad técnica de los gobiernos autónomos descentralizados, discrecionalidad en la aplicación normativa y dependencia tecnológica frente al portal SERCOP. El análisis comparativo con Chile, Colombia y Perú confirma que los sistemas más eficaces articulan robustez jurídica con inversión sostenida en

capacidad institucional. Las conclusiones validan la hipótesis central del estudio: la eficacia de las reformas legales depende de su articulación con la capacidad técnica y la gobernanza interinstitucional. Se formulan recomendaciones orientadas al fortalecimiento técnico, la descentralización operativa y la evaluación basada en resultados.

Palabras clave: contratación pública, reformas normativas, capacidad institucional, gobernanza pública, Ecuador

ABSTRACT

Ecuador's public procurement system has undergone successive reform stages since the enactment of the Organic Law of the National Public Contracting System (LOSNCP) in 2008. This article analyzes the normative evolution and its effects on the State's institutional capacity between 2008 and 2024, based on a historical-documentary design with a qualitative approach. The results identify three distinct stages: normative foundation (2008–2013), digitalization and operational adjustment (2014–2019), and results-oriented modernization (2020–2024). While reforms have contributed to process standardization and improved transparency, structural gaps persist in the technical capacity of decentralized autonomous governments, discretionary normative application, and technological dependence on the SERCOP portal. Comparative analysis with Chile, Colombia, and Peru confirms that the most effective systems combine legal robustness with sustained investment in institutional capacity. The conclusions validate the study's central hypothesis: the efficacy of legal reforms depends on their articulation with technical capacity and inter-institutional governance. Recommendations are formulated to strengthen technical competence, promote operational decentralization, and adopt results-based evaluation.

Keywords: public procurement, normative reforms, institutional capacity, public governance, 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

En el funcionamiento del Estado ecuatoriano, las compras públicas representan mucho más que un proceso administrativo: constituyen un indicador sustantivo de la eficiencia en la asignación de recursos colectivos y de qué tan eficiente puede llegar a ser la gestión pública. La manera en que se contrata se controla y se ejecuta el gasto muestra el grado de madurez institucional de un país. En Ecuador, la arquitectura institucional del sistema ha experimentado sucesivas reformas de reforma y ajuste, donde cada cambio normativo ha intentado equilibrar tres exigencias permanentes: la eficiencia en el gasto, la transparencia frente a la ciudadanía y el control del uso de los fondos públicos.

Desde la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) en 2008, el país ha desarrollado un entramado legal orientado a modernizar la gestión del Estado. No obstante, la experiencia demuestra que la creación de leyes no garantiza necesariamente su aplicación efectiva. Aunque el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) ha trabajado por estandarizar los procedimientos y digitalizar los procesos mediante el portal oficial de Compras Públicas, persisten problemas de discrecionalidad, limitaciones técnicas y desigualdad en la participación de oferentes, sobre todo en los gobiernos autónomos descentralizados. En esta línea, la Contraloría General del Estado (CGE, 2022) ha documentado reiteradamente brechas de cumplimiento y debilidades de control que evidencian que el marco legal, aunque robusto, aún no logra una aplicación homogénea en todos los niveles del sistema.

A nivel internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024) ha señalado que los sistemas de contratación pública no deben limitarse al cumplimiento de procedimientos, sino que deben orientarse hacia la creación de valor público. Este principio coincide con los fundamentos de la Nueva Gestión Pública (Dan et al., 2024; Adrianzén Guerrero et al., 2022) y de la gobernanza institucional (Krogh & Triantafillou, 2024; Grossi & Argento, 2022), que promueven eficiencia, rendición de cuentas y flexibilidad operativa. Por otra parte, en el contexto ecuatoriano, estos enfoques se enfrentan al peso histórico del formalismo jurídico y a una estructura administrativa que, con frecuencia, privilegia el cumplimiento documental sobre los resultados reales.

El análisis de la evolución normativa ecuatoriana permite identificar un patrón recurrente: las reformas responden, en la mayoría de los casos, a coyunturas políticas específicas más que a una planificación sostenida de largo plazo. Por ejemplo, la creación del SERCOP representó un avance hacia la centralización técnica y la estandarización de procesos; Sin embargo, también generó dependencia tecnológica y brechas digitales en los niveles locales. Este contraste refleja un dilema común en América Latina: la tensión entre modernización formal y capacidad real de gestión. En efecto, Ávila Sánchez et al. (2025) sostienen que las reformas normativas suelen

enfrentarse a la limitada capacidad institucional de los organismos ejecutores, lo que reduce su impacto esperado.

Este estudio se plantea precisamente desde esa dualidad. Su propósito es evaluar la evolución de la normativa y las reformas legales del sistema de compras públicas ecuatoriano entre 2008 y 2024, analizando hasta qué punto las transformaciones legislativas han fortalecido la transparencia, la eficiencia administrativa y la capacidad institucional del Estado. La investigación busca ofrecer una lectura crítica que combine la dimensión jurídica con la realidad operativa de las instituciones. Así, más que describir leyes, se pretende comprender su alcance, sus limitaciones y las consecuencias prácticas que derivan de su implementación.

En consecuencia, los objetivos específicos son: (a) identificar las etapas más relevantes en la evolución de la contratación pública ecuatoriana; (b) examinar los efectos de las reformas sobre los mecanismos de control y gestión; y (c) proponer recomendaciones que integren coherencia normativa y fortalecimiento institucional. La hipótesis que guía el trabajo plantea que la eficacia de las reformas legales no depende únicamente del marco jurídico, sino de su articulación con la capacidad técnica y la gobernanza interinstitucional. Dicho de otro modo, el progreso normativo pierde fuerza si no se acompaña de una administración pública capaz de ejecutar, controlar y evaluar de forma efectiva el uso de los recursos estatales.

Planteamiento del problema

En el plano internacional, la contratación pública constituye uno de los instrumentos de política con mayor incidencia fiscal y social, pues representa, en promedio, entre el doce y el veinte por ciento del producto interno bruto de los países y el principal punto de contacto entre el sector público y el sector privado. La OCDE ha advertido que la eficacia de estos sistemas no se mide únicamente por el cumplimiento de los procedimientos, sino por su capacidad de generar valor público, asegurar integridad y sostener la confianza ciudadana en las instituciones (OCDE, 2024). En esa línea, la literatura reciente subraya que la transparencia, los sistemas electrónicos de adquisición y la trazabilidad contractual elevan la eficiencia administrativa y reducen los márgenes de discrecionalidad, siempre que se acompañen de capacidades institucionales suficientes para operarlos (Grossi & Argento, 2022).

No obstante, la experiencia comparada internacional revela una tensión persistente entre el diseño normativo y su implementación efectiva. Diversos organismos multilaterales coinciden en que la modernización formal de los marcos legales no produce, por sí sola, mejoras automáticas en el desempeño estatal, pues su eficacia depende de la profesionalización del recurso humano, de la madurez tecnológica y de la solidez de los mecanismos de control. La pandemia por COVID-19 evidenció esta brecha con particular nitidez: las administraciones con menor capacidad burocrática enfrentaron mayores dificultades para cumplir los mandatos derivados de la emergencia, lo que reactivó el debate global sobre la necesidad de articular reformas jurídicas con

inversión sostenida en capacidad institucional (OCDE, 2024). Este diagnóstico configura el marco de referencia desde el cual debe interpretarse la trayectoria de los sistemas nacionales.

En el contexto latinoamericano, la contratación pública se ha consolidado como un campo crítico de la reforma del Estado, atravesado por la coexistencia de marcos normativos modernos y capacidades administrativas heterogéneas. La región ha experimentado un proceso acelerado de digitalización de las compras estatales mediante portales electrónicos y plataformas transaccionales; sin embargo, la evidencia muestra que la baja capacidad técnica de los gobiernos locales, las brechas digitales y la resistencia organizativa limitan la efectividad de estas herramientas, especialmente en sus fases iniciales de adopción (Yomona de Alcalde et al., 2025). La transparencia formal no se traduce automáticamente en control social efectivo cuando las instituciones carecen de personal capacitado y de planificación adecuada.

Asimismo, la región comparte un patrón estructural identificado por la literatura especializada: las reformas normativas suelen responder a coyunturas políticas específicas y se enfrentan, de manera recurrente, a la limitada capacidad institucional de los organismos ejecutores, lo que reduce su impacto esperado (Ochoipoma Guerrero & Muñoz Ccuro, 2023). Países como Chile, Colombia y Perú han avanzado en la articulación entre marco jurídico y capacidad técnica, pero persisten asimetrías territoriales que reproducen desigualdades en el acceso, la competencia y la calidad del gasto. Esta tensión entre modernización formal y capacidad real de gestión constituye el problema común que enmarca el caso ecuatoriano.

En el caso específico del Ecuador, el sistema de compras públicas ha transitado, desde la promulgación de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública en 2008, por sucesivas etapas de reforma orientadas a estandarizar procedimientos, digitalizar procesos y fortalecer la transparencia. La creación del Servicio Nacional de Contratación Pública y la implementación del portal oficial de compras representaron avances significativos en trazabilidad y centralización técnica. Sin embargo, la Contraloría General del Estado (2022) ha documentado de manera reiterada brechas de cumplimiento, discrecionalidad en la aplicación normativa y debilidades de control que evidencian que el marco legal, aunque robusto, no logra una aplicación homogénea en todos los niveles del sistema. La situación es particularmente crítica en los gobiernos autónomos descentralizados de menor tamaño, donde la gestión de compras recae con frecuencia en funcionarios con múltiples responsabilidades y escasa formación especializada.

El problema de investigación se define, por tanto, en la distancia observable entre el avance normativo del sistema ecuatoriano de contratación pública y su capacidad institucional efectiva para traducir ese marco legal en una gestión eficiente, transparente y equitativa. Pese a la sucesión de reformas, persisten asimetrías estructurales entre el gobierno central y los niveles subnacionales, dependencia tecnológica respecto del portal del SERCOP y limitaciones en la planificación de adquisiciones. De ello se deriva la pregunta que orienta el estudio: ¿en qué medida la evolución normativa y las reformas legales del sistema de compras públicas

ecuatoriano, entre 2008 y 2024, han fortalecido la capacidad institucional del Estado, y de qué factores depende que dicho fortalecimiento se materialice de forma homogénea en todos los niveles de gobierno?

La justificación académica de esta investigación radica en la necesidad de superar las lecturas exclusivamente jurídicas de la contratación pública, que tienden a evaluar las reformas por su coherencia formal sin examinar sus consecuencias administrativas reales. Al integrar la dimensión normativa con la capacidad institucional, el estudio aporta una comprensión crítica de los factores que condicionan la eficacia de las políticas de compras públicas en contextos de capacidades heterogéneas. Desde el punto de vista práctico, los hallazgos ofrecen insumos para el diseño de políticas de fortalecimiento institucional, profesionalización y gobernanza interinstitucional, particularmente orientadas a los gobiernos autónomos descentralizados, que son los más afectados por las brechas identificadas. Su relevancia social deriva de la incidencia directa de la contratación pública en la calidad del gasto, la prestación de servicios y la confianza ciudadana en las instituciones del Estado.

Marco teórico

La Nueva Gestión Pública y la Nueva Gobernanza Pública

El estudio de las reformas de la contratación pública se inscribe en la evolución de los paradigmas de administración del Estado. La Nueva Gestión Pública, surgida como respuesta a las limitaciones del modelo burocrático weberiano, propuso la transición desde una lógica administrativa centrada en el procedimiento hacia un enfoque gerencial orientado a resultados, a la eficiencia y a la incorporación de mecanismos de mercado en la gestión estatal (Dan et al., 2024). Este paradigma promovió la desconcentración, la medición del desempeño y la rendición de cuentas como ejes de la modernización. La literatura contemporánea, sin embargo, ha matizado sus alcances al advertir que esta evolución generó una tensión constante entre la lógica empresarial y los intereses sociales, así como limitaciones en las capacidades innovadoras del aparato estatal cuando se aplica de manera acrítica en contextos institucionales débiles (Grossi & Argento, 2022).

Frente a estas limitaciones, la Nueva Gobernanza Pública emerge como un marco que desplaza el centro de gravedad desde la gestión interna de las organizaciones hacia la coordinación de redes interinstitucionales y la generación de valor público (Krogh & Triantafillou, 2024). Concebida como un proceso dinámico e inclusivo, la gobernanza involucra a diversos actores en la formulación, implementación y evaluación de las políticas, y articula dos dimensiones complementarias: la institucional, referida al ordenamiento normativo, y la técnica, referida a las capacidades de ejecución. Una gobernanza eficaz fortalece la toma de decisiones mediante principios como la transparencia, la participación ciudadana, la rendición de cuentas, el respeto al Estado de derecho y el profesionalismo, equilibrando los poderes y consolidando la confianza en las instituciones (Grossi & Argento, 2022; Adrianzén Guerrero et al., 2022).

Aplicado a la contratación pública, este enfoque permite comprender por qué la sola existencia de un marco legal moderno no garantiza resultados si no se acompaña de coordinación interinstitucional y capacidad técnica.

Teoría institucional y capacidad estatal

La teoría institucional aporta el segundo pilar conceptual de este estudio. Desde la perspectiva del nuevo institucionalismo, las instituciones se entienden como el conjunto de reglas formales e informales que estructuran la interacción social y condicionan el desempeño de las organizaciones (Hoefer, 2022). Investigaciones recientes sobre la modernización del Estado retoman este marco para mostrar que las reformas administrativas solo redefinen el rol estatal cuando inciden sobre las prácticas reales, y no únicamente sobre las estructuras formales (Blas et al., 2022). En esa línea, esta corriente sostiene que el cambio normativo no produce, por sí mismo, una transformación de las prácticas, pues las reglas formales conviven con normas informales, rutinas y culturas organizativas que pueden resistir o distorsionar su aplicación. De ahí el concepto de isomorfismo normativo, que designa la adopción de estructuras formalmente modernas que no alteran sustancialmente las prácticas reales de gestión, fenómeno especialmente frecuente en sistemas institucionales débiles (Hoefer, 2022).

Estrechamente vinculado a lo anterior, el concepto de capacidad estatal resulta central para interpretar las brechas de implementación. La capacidad estatal se define como el conjunto de aptitudes técnicas, administrativas, financieras y políticas que permiten al Estado formular e implementar políticas y cumplir sus objetivos de manera efectiva. Su análisis distingue las brechas de capacidad como la distancia entre los mandatos normativos asignados a una institución y sus recursos reales para cumplirlos. En el campo de la contratación pública, esta perspectiva explica por qué entidades sujetas al mismo marco legal obtienen resultados radicalmente distintos: la variable decisiva no es la norma, sino la dotación diferencial de capacidades técnicas y organizativas (Ochoipoma Guerrero & Muñoz Ccuro, 2023).

Valor público y contratación pública como política

La teoría del valor público complementa los enfoques anteriores al desplazar el criterio de éxito desde el cumplimiento del procedimiento hacia los resultados que la acción estatal genera para la ciudadanía. Bajo esta óptica, una compra pública no se evalúa solo por su legalidad formal, sino por su contribución a la calidad del gasto, la oportunidad del servicio y la equidad en el acceso de los proveedores. La literatura reciente concibe el valor público como el resultado de una gestión estatal capaz de articular liderazgo, transparencia, eficiencia y uso estratégico de los recursos, con énfasis en el desempeño humano y financiero (OCDE, 2024). Este principio, promovido por los organismos multilaterales, orienta las reformas de tercera generación hacia una contratación pública estratégica, sostenible e inclusiva.

De estos cuatro enfoques —Nueva Gestión Pública, Nueva Gobernanza Pública, teoría institucional y valor público— se desprenden las categorías de análisis que guían el estudio. La

teoría institucional aporta las categorías de fragmentación institucional y asimetría de gestión, útiles para observar las brechas entre niveles de gobierno; la gobernanza y el valor público sostienen las dimensiones de transparencia, control institucional, eficiencia operativa y equidad de acceso, que ordenan el análisis de resultados; y la noción de capacidad estatal da lugar a la categoría de dependencia tecnológica, asociada a la madurez técnica del sistema. Tomadas en conjunto, estas herramientas conceptuales permiten leer con coherencia la relación entre reforma normativa y capacidad institucional, que es el objeto de esta investigación.

METODOLOGÍA

Esta investigación se apoya en un diseño histórico-documental con enfoque analítico e interpretativo, orientado a examinar los cambios y continuidades del sistema de contratación pública ecuatoriano durante los últimos quince años. Este tipo de estudio permite reconstruir procesos institucionales a partir de fuentes normativas y académicas, interpretándolos dentro de su contexto político y administrativo.

El objeto formal de estudio se centra en la relación entre las reformas legales y la capacidad institucional del Estado para gestionar con eficiencia los fondos públicos. Se parte del principio de que la normativa, por sí sola, no transforma la realidad si no existen condiciones administrativas y humanas que permitan aplicarla. Bajo ese supuesto, la investigación se fundamenta en los enfoques de gobernanza pública (Krogh & Triantafyllou, 2024) y teoría institucional (Hoefler, 2022), actualizados por la literatura reciente sobre modernización estatal (Blas et al., 2022; Grossi & Argento, 2022), que explican cómo los marcos legales, las estructuras organizativas y las prácticas de gestión se influyen mutuamente en la construcción del desempeño estatal.

Metodológicamente, el estudio se clasifica como no experimental, descriptivo y explicativo, pues examina los fenómenos en su entorno natural, sin manipulación deliberada de variables (Hernández Sampieri et al., 2022). Se empleó un enfoque cualitativo-documental, que privilegia la interpretación crítica de textos normativos, informes institucionales y estudios académicos (Martínez Corona et al., 2023). Esta estrategia facilita detectar patrones, rupturas o inconsistencias a lo largo del tiempo, permitiendo identificar momentos clave de reforma y sus consecuencias administrativas.

El ámbito de estudio abarca todo el territorio ecuatoriano, con especial atención a los gobiernos autónomos descentralizados y a las instituciones del nivel central. El periodo analizado, que va de 2008 a 2024, comprende desde la promulgación de la LOSNCP hasta las reformas más recientes impulsadas por el SERCOP (2023). Este marco temporal permite observar la progresiva digitalización del sistema, las variaciones en los mecanismos de control y los desafíos persistentes en materia de transparencia y participación.

Las fuentes primarias incluyeron leyes, decretos, resoluciones y reportes oficiales del SERCOP (2023) y de la Contraloría General del Estado (CGE, 2022). Las fuentes secundarias abarcaron literatura científica de bases como Scopus, Latindex y RedALyC, así como informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2022), la Corporación Andina de Fomento (CAF, 2021) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2024), que ofrecen perspectivas comparativas sobre la eficiencia estatal y las prácticas de gobernanza pública en América Latina.

Durante el proceso de análisis se construyó una matriz de sistematización documental, donde se registraron los principales hitos normativos, su contexto político, los cambios implementados y sus efectos sobre la capacidad administrativa. Posteriormente, se aplicó la técnica de análisis de contenido propuesta por Nicmanis (2024), combinada con una codificación temática que permitió organizar los hallazgos en categorías como fragmentación institucional, asimetría de gestión y dependencia tecnológica. Asimismo, se integró un componente comparativo con los casos de Chile, Colombia y Perú, cuyos modelos de contratación pública presentan mayores niveles de consolidación (OCDE, 2024; CAF, 2021; BID, 2022).

Para fortalecer la validez y la confiabilidad del estudio se aplicó una triangulación teórica y documental. La primera permitió contrastar los resultados desde diversas perspectivas de la gestión pública; la segunda verificó la coherencia entre fuentes legales, institucionales y académicas. Esta combinación dio soporte a una interpretación rigurosa, pero flexible, donde la objetividad se equilibra con la reflexión crítica.

Corpus documental y criterios de selección

La selección del corpus se realizó mediante un muestreo intencional no probabilístico, orientado por la pertinencia de cada documento respecto del objeto de estudio. A partir de una búsqueda sistemática en repositorios oficiales (portal del SERCOP, Registro Oficial del Ecuador, sitios de la Contraloría General del Estado y de los organismos multilaterales) y en bases académicas (Scopus, Web of Science, SciELO, Redalyc y Latindex), se identificó un conjunto inicial de 86 documentos. Tras la depuración por duplicados y la aplicación de los criterios de elegibilidad, el corpus final quedó conformado por 42 documentos efectivamente analizados, distribuidos en cuatro categorías: (a) 15 instrumentos normativos (la LOSNCP de 2008 y sus reformas, su Reglamento General y las resoluciones del SERCOP entre 2008 y 2024); (b) 9 informes institucionales del SERCOP y de la Contraloría General del Estado; (c) 11 artículos científicos indexados; y (d) 7 informes técnicos de organismos multilaterales (OCDE, BID y CAF).

Se establecieron como criterios de inclusión: pertenecer al periodo 2008–2024; abordar de forma directa la normativa, la gestión o la capacidad institucional de la contratación pública; proceder de fuentes oficiales, académicas indexadas o de organismos multilaterales reconocidos; y estar disponibles en texto completo en español o inglés. Se aplicaron como criterios de

exclusión: documentos anteriores a 2008 o sin relevancia normativa para el caso ecuatoriano (salvo obras teóricas fundacionales empleadas exclusivamente como marco conceptual); notas de prensa, materiales de divulgación no arbitrados y fuentes sin respaldo institucional verificable; y documentos duplicados o cuyo contenido se subsumiera en versiones más recientes. La aplicación de estos criterios garantizó la validez documental y la trazabilidad de la evidencia.

Procedimiento de análisis documental

El análisis se desarrolló en cinco fases secuenciales. En la primera, de recopilación, se reunieron y catalogaron los 42 documentos en una base de datos con metadatos de fuente, tipo, año y nivel de gobierno. En la segunda, de preparación, se construyó una matriz de sistematización documental que registró para cada documento los hitos normativos, el contexto político, los cambios introducidos y sus efectos sobre la capacidad administrativa. En la tercera, de codificación, se aplicó la técnica de análisis de contenido propuesta por Nicmanis (2024), mediante un libro de códigos que combinó categorías deductivas —derivadas del marco teórico— con categorías inductivas emergentes de la lectura. En la cuarta, de análisis, se organizaron los hallazgos en las categorías de fragmentación institucional, asimetría de gestión y dependencia tecnológica, y en las dimensiones de transparencia, control institucional, eficiencia operativa y equidad de acceso, siguiendo los procedimientos de despliegue y reducción de datos cualitativos propuestos por Bingham (2023). En la quinta, de validación, se aplicó una triangulación teórica y documental que contrastó las fuentes legales, institucionales y académicas para asegurar la consistencia interpretativa.

Las categorías y dimensiones descritas constituyen las variables cualitativas de análisis del estudio. El componente comparativo, integrado en una sexta etapa transversal, contrastó el caso ecuatoriano con los de Chile, Colombia y Perú a partir de las mismas dimensiones, lo que permitió situar los hallazgos nacionales en perspectiva regional (OCDE, 2024; Yomona de Alcalde et al., 2025).

Esta convergencia disciplinaria —entre el derecho, la administración pública y la economía— resulta indispensable para entender cómo las reformas legales se traducen, o no, en mejoras concretas de la gestión estatal. Una reforma, al final, solo cobra sentido cuando modifica la práctica pública y devuelve a la ciudadanía la confianza en sus instituciones.

RESULTADOS

Antes de presentar los hallazgos conviene precisar cómo se identificaron las variables y categorías que estructuran esta sección. El análisis de contenido aplicado al corpus de 42 documentos combinó un procedimiento deductivo y uno inductivo. Por la vía deductiva, el marco teórico aportó tres categorías matrices —fragmentación institucional, asimetría de gestión y dependencia tecnológica— y cuatro dimensiones operativas de impacto —transparencia, control institucional, eficiencia operativa y equidad de acceso—, definidas a partir de los enfoques de

gobernanza pública, teoría institucional y valor público. Estas categorías se incorporaron al libro de códigos como nodos iniciales con los que se etiquetó sistemáticamente cada documento.

Por la vía inductiva, la lectura iterativa del corpus permitió precisar la periodización en tres etapas, que emergió de la concentración temporal de los hitos normativos y de los cambios en el modelo de gestión registrados en la matriz documental. La saturación de los códigos —punto en el que nuevos documentos dejaron de aportar categorías nuevas— confirmó la estabilidad del esquema analítico. Cada subsección de resultados se organiza en función de estas categorías y se vincula explícitamente con los objetivos específicos del estudio, de modo que la presentación de los hallazgos preserva la coherencia entre objetivos, metodología y evidencia. Sobre esta base se exponen, a continuación, los resultados correspondientes a cada objetivo.

Etapas de la evolución normativa (Objetivo a)

El análisis documental permitió identificar tres etapas bien diferenciadas en la trayectoria del sistema de compras públicas ecuatoriano entre 2008 y 2024. Cada etapa está delimitada por hitos normativos específicos, cambios en el modelo de gestión y transformaciones en la arquitectura institucional del sistema.

Etapas I: Fundación normativa (2008–2013)

La promulgación de la LOSNCP en agosto de 2008 representó un cambio estructural en la forma en que el Estado ecuatoriano organiza y ejecuta sus compras. Hasta entonces, el sistema funcionaba bajo un esquema disperso, con múltiples reglamentos sectoriales y escasa articulación interinstitucional. La nueva ley unificó los procedimientos de contratación, creó el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP) y estableció el Sistema Oficial de Contratación del Estado (SOCE), portal que centralizó la publicación de procesos y convocatorias. En esta etapa, el énfasis estuvo en la construcción de un marco normativo coherente y en la digitalización básica de los procedimientos. Sin embargo, la implementación encontró resistencias derivadas de la cultura burocrática vigente y de la limitada conectividad digital en los niveles subnacionales. Ávila Sánchez et al. (2025) documentan que, durante este período, los GAD rurales y pequeños municipios reportaron dificultades técnicas para operar en la plataforma electrónica, lo que generó dependencia de consultores externos y procesos paralelos informales.

Etapas II: Ajuste y digitalización (2014–2019)

La segunda etapa se caracterizó por la profundización del modelo electrónico de contratación y por una serie de reformas reglamentarias destinadas a corregir vacíos e inconsistencias de la LOSNCP original. En 2016 se aprobó el Reglamento General actualizado, que incorporó nuevas categorías de contratación, fortaleció el régimen de infracciones y amplió los umbrales de contratación directa. Paralelamente, el SERCOP desarrolló módulos adicionales en el portal SOCE para gestionar catálogo electrónico, subasta inversa e ínfima cuantía. Este período también estuvo marcado por una mayor supervisión de la Contraloría General del Estado, que emitió pronunciamientos sobre prácticas de subdivisión contractual y conflictos de interés

(CGE, 2022). A pesar de los avances, la concentración de proveedores favorecidos y las brechas de formación en los equipos de compras de las entidades contratantes se mantuvieron como limitaciones estructurales persistentes.

Etapas de la evolución normativa del sistema de compras públicas ecuatoriano (2008–2024)

La tercera etapa, iniciada en el contexto de la pandemia por COVID-19, impulsó la adopción de herramientas de contratación de emergencia y aceleró la transición hacia una gestión orientada a resultados. El SERCOP emitió resoluciones específicas para agilizar los procesos de adquisición de insumos críticos y estableció mecanismos de transparencia activa mediante tableros de control público. Posteriormente, las reformas de 2022 y 2023 introdujeron disposiciones sobre compras sustentables, participación de micro y pequeñas empresas (MIPYMES) y evaluación del desempeño de contratistas. Estas medidas buscaron alinear el sistema ecuatoriano con los estándares de la OCDE (2024) y las recomendaciones del BID (2022) para América Latina. No obstante, su implementación efectiva continúa siendo desigual, particularmente entre las entidades del gobierno central —que cuentan con equipos técnicos especializados— y los GAD de menor tamaño.

Tabla 1
Etapas de la evolución normativa del sistema de compras públicas ecuatoriano (2008–2024)

Etapas	Período	Hitos normativos	Énfasis institucional	Limitaciones identificadas
I: Fundación normativa	2008–2013	LOSNCP (2008), creación del SERCOP, portal SOCE	Unificación procedimental y digitalización básica	Brechas digitales en GAD, resistencia burocrática
II: Ajuste y digitalización	2014–2019	Reglamento General (2016), módulos SOCE, régimen de infracciones	Fortalecimiento del control y ampliación de modalidades	Concentración de proveedores, déficit de formación
III: Modernización y resultados	2020–2024	Resoluciones COVID, compras sustentables, evaluación de desempeño	Orientación a resultados, inclusión MIPYMES, transparencia activa	Implementación desigual según nivel y tamaño de entidad

Nota. Elaboración propia con base en SERCOP (2023), CGE (2022) y revisión documental.

Efectos de las reformas sobre los mecanismos de control y gestión (Objetivo b)

Las reformas normativas analizadas han producido efectos diferenciados sobre los mecanismos de control y gestión del sistema de compras públicas ecuatoriano. Un análisis de

contenido de los informes institucionales disponibles (CGE, 2022; SERCOP, 2023) y de la literatura especializada permite identificar cuatro dimensiones de impacto: transparencia, control institucional, eficiencia operativa y equidad de acceso.

En materia de transparencia, la digitalización del proceso a través del portal SOCE ha incrementado significativamente la trazabilidad de los contratos. Según el SERCOP (2023), actualmente más del 92% de los procesos de contratación se realizan a través del sistema electrónico, lo que ha reducido los márgenes de discrecionalidad informal en la adjudicación de contratos. La publicación obligatoria de actas de calificación, informes de evaluación y resoluciones de adjudicación ha ampliado el acceso ciudadano a la información contractual, aunque subsisten limitaciones en la usabilidad de la plataforma para usuarios no especializados.

En cuanto al control institucional, la Contraloría General del Estado (2022) ha incrementado sus capacidades de auditoría concurrente mediante herramientas digitales que permiten el monitoreo en tiempo real de ciertos indicadores contractuales. Sin embargo, el informe también documenta que el 38% de las entidades auditadas presentó irregularidades relacionadas con la subdivisión contractual, la inadecuada calificación de proveedores o la aplicación incorrecta de umbrales de contratación. Este dato evidencia que el control formal no ha logrado traducirse plenamente en una cultura de cumplimiento.

Respecto a la eficiencia operativa, las modalidades de contratación simplificada —catálogo electrónico, subasta inversa, ínfima cuantía— han permitido reducir los tiempos de contratación para bienes estandarizados. No obstante, Peralvo et al. (2024) señalan que la eficiencia sistémica se ve erosionada por la escasa planificación de adquisiciones en muchas entidades, que realizan compras reactivas en lugar de proyectarlas dentro del Plan Anual de Contrataciones (PAC).

En lo referente a la equidad de acceso, las reformas orientadas a la participación de MIPYMES han tenido un impacto todavía incipiente. El análisis del SERCOP (2023) revela que las empresas pequeñas y medianas concentran cerca del 41% del número de contratos, pero solo el 18% del valor total adjudicado, lo que refleja su acceso predominante a contratos de menor cuantía y la persistencia de barreras de entrada para procesos de mayor complejidad técnica y financiera.

Tabla 2
Efectos de las reformas sobre los mecanismos de control y gestión (2008–2024)

Dimensión	Avances documentados	Limitaciones persistentes	Fuente principal
Transparencia	92% de procesos digitalizados; trazabilidad de contratos; acceso ciudadano a actas y resoluciones	Usabilidad limitada del portal; acceso desigual por capacidad técnica	SERCOP (2023)

Control institucional	Auditoría concurrente digital; mayor supervisión de la CGE	38% de entidades con irregularidades; cultura de cumplimiento aún débil	CGE (2022)
Eficiencia operativa	Reducción de tiempos en modalidades simplificadas; estandarización de catálogos	Planificación reactiva del PAC; brechas de capacitación en equipos técnicos	Peralvo et al. (2024)
Equidad de acceso	41% de contratos adjudicados a MIPYMES	Solo 18% del valor total; barreras técnicas y financieras en procesos complejos	SERCOP (2023)

Nota. Elaboración propia con base en fuentes citadas.

Brechas estructurales y asimetría institucional

El análisis evidencia una asimetría pronunciada entre las entidades del gobierno central — ministerios, secretarías y empresas públicas nacionales— y los GAD de nivel provincial, cantonal y parroquial. Las primeras cuentan con equipos técnicos especializados, unidades de contratación pública diferenciadas y acceso a asesoría jurídica permanente, mientras que en los segundos, la gestión de compras recae frecuentemente en funcionarios con múltiples responsabilidades y escasa formación específica en contratación pública.

Esta asimetría tiene consecuencias directas sobre la calidad de los procesos: los GAD de menor tamaño presentan tasas más elevadas de declaratorias de desierto, mayor incidencia de impugnaciones y menor capacidad para ejecutar el PAC dentro de los plazos previstos. De acuerdo con la CGE (2022), los niveles de ejecución presupuestaria en contratación pública son, en promedio, un 22% más bajos en los GAD cantonales que en las entidades del gobierno central, lo que genera subejecución del gasto y pérdida de recursos para los territorios.

Tabla 3

Comparación de capacidad institucional por nivel de gobierno en el sistema de compras públicas

Indicador	Gobierno central	GAD provinciales	GAD cantonales	GAD parroquiales
Unidades técnicas especializadas	Alta prevalencia	Media	Baja	Muy baja o inexistente
Ejecución del PAC (promedio)	~87%	~74%	~65%	~48%

Incidencia de irregularidades (CGE, 2022)	21%	34%	45%	62%
Acceso a capacitación SERCOP	Regular y sistematizado	Intermitente	Ocasional	Esporádico o nulo
Dependencia de asesoría externa	Baja	Media	Alta	Muy alta

Nota. Elaboración propia con base en CGE (2022) y SERCOP (2023).

DISCUSIÓN

Los hallazgos de este estudio guardan coherencia con los marcos teóricos de referencia y con la literatura comparada en gestión pública latinoamericana. Desde la perspectiva de la gobernanza pública (Krogh & Triantafillou, 2024), la proliferación de reformas normativas sin el correspondiente fortalecimiento de las capacidades administrativas constituye un patrón recurrente en sistemas institucionales débiles: se produce lo que Hoefer (2022) denomina “isoformismo normativo”, es decir, la adopción de estructuras formalmente modernas que no alteran sustancialmente las prácticas reales de gestión. Este diagnóstico es consistente con la evidencia regional más reciente, que vincula el éxito de la modernización estatal con la capacidad real de las instituciones para implementar las reformas (Blas et al., 2022; Yomona de Alcalde et al., 2025).

En el caso ecuatoriano, la creación del SERCOP y la digitalización del sistema mediante el portal SOCE respondieron a este modelo de modernización formal. Si bien los avances son innegables en términos de trazabilidad y reducción de la discrecionalidad en los contratos digitalizados, la asimetría entre el gobierno central y los GAD evidencia que la reforma no fue acompañada de una estrategia integral de capacitación y fortalecimiento institucional a escala subnacional. Este hallazgo coincide con lo documentado por Ávila Sánchez et al. (2025) en el contexto ecuatoriano y con los diagnósticos del BID (2022) para la región.

El análisis comparativo con Chile, Colombia y Perú refuerza esta interpretación. Los tres países presentan sistemas de contratación pública más consolidados, caracterizados por una articulación más efectiva entre el marco normativo y las capacidades institucionales de implementación. Chile cuenta con el sistema ChileCompra, reconocido como uno de los más avanzados de América Latina, cuya fortaleza reside en una combinación de plataforma digital robusta, formación profesional sistemática de los funcionarios de compras y evaluación de desempeño institucional. La OCDE (2024) destaca que Chile ha logrado reducir los costos de transacción en un 30% y ampliar la participación de proveedores en un 45% desde su implementación. Colombia, con el sistema SECOP II, incorpora gestión contractual en línea a lo

largo de todo el ciclo de vida del contrato y cuenta con Colombia Compra Eficiente como ente rector con capacidad normativa y técnica descentralizada (CAF, 2021). Perú, por su parte, representa un caso intermedio: el OSCE ha desarrollado el SEACE con mecanismos de certificación para profesionales del área, aunque enfrenta brechas territoriales similares a las del Ecuador, lo que lo convierte en un referente comparativo especialmente pertinente (BID, 2022).

Tabla 4
Análisis comparativo de sistemas de contratación pública: Ecuador, Chile, Colombia y Perú

Dimensión	Ecuador	Chile	Colombia	Perú
comparativa				
Plataforma electrónica	SOCE/Portal SERCOP (desde 2008)	ChileCompra (desde 2003)	SECOP II (desde 2015)	SEACE (desde 2004)
Ente rector	SERCOP	ChileCompra	Colombia Compra Eficiente	OSCE
Nivel de digitalización	Alto en nivel central; medio-bajo en GAD	Muy alto y homogéneo	Alto con integración financiera	Alto a nivel central; bajo en regiones
Capacitación y certificación	Voluntaria; cobertura irregular	Sistemática y obligatoria	Sistemática con descentralización	Certificación profesional obligatoria
Participación de MIPYMES	41% de contratos (18% del valor)	63% de contratos (35% del valor)	55% de contratos (28% del valor)	48% de contratos (22% del valor)
Índice de integridad (OCDE, 2024)	Medio-bajo	Alto	Medio-alto	Medio
Articulación normativa-capacidad	Débil a nivel subnacional	Fuerte y homogénea	Fuerte con variación regional	Moderada con brechas similares a Ecuador

Nota. Elaboración propia con base en OCDE (2024), CAF (2021), BID (2022) y fuentes nacionales.

La comparación permite concluir que la eficacia de los sistemas de contratación pública no depende exclusivamente de la calidad del marco normativo, sino de la capacidad del Estado para implementarlo de manera uniforme en todos los niveles de gobierno. En este sentido, el caso chileno ilustra que la inversión sostenida en capacitación, tecnología y evaluación institucional produce resultados superiores a los que se obtienen únicamente a través de la reforma legal. El

caso peruano, por su parte, advierte que las brechas territoriales son un riesgo sistémico que puede reproducirse incluso con marcos normativos sólidos.

Propuesta

Modelo de fortalecimiento de la capacidad institucional para la contratación pública en los gobiernos autónomos descentralizados del Ecuador

Objetivo de la propuesta

La propuesta tiene como objetivo general diseñar un modelo integral de fortalecimiento de la capacidad institucional que permita a los gobiernos autónomos descentralizados (GAD) del Ecuador aplicar el marco normativo de contratación pública con eficiencia, transparencia y equidad, reduciendo las asimetrías detectadas entre el nivel central y los niveles subnacionales. De manera específica, persigue: (a) profesionalizar la gestión de compras mediante un sistema de certificación diferenciada por nivel de complejidad; (b) dotar a los GAD de estructuras técnicas mínimas y de esquemas de asistencia compartida; (c) transitar hacia un modelo de evaluación basado en resultados y valor público; (d) reducir la dependencia tecnológica mediante infraestructura descentralizada; y (e) institucionalizar mecanismos de gobernanza interinstitucional que articulen a los actores del sistema.

Justificación

Los hallazgos del estudio demuestran que la eficacia de las reformas legales no depende únicamente de la calidad del marco jurídico, sino de su articulación con la capacidad técnica y la gobernanza interinstitucional. La evidencia revela brechas significativas: mientras las entidades del gobierno central alcanzan tasas de ejecución del Plan Anual de Contrataciones superiores al 85%, los GAD parroquiales no superan, en promedio, el 48%, y concentran las mayores incidencias de irregularidades. Esta desigualdad no es atribuible al diseño de la ley, sino a la desarticulación entre el avance normativo y las condiciones reales de implementación. La experiencia comparada de Chile, Colombia y Perú confirma que los sistemas más eficaces combinan robustez jurídica con inversión sostenida en capacidad institucional. En consecuencia, se justifica una intervención que no agregue nuevas reformas legales, sino que construya las capacidades necesarias para materializar las existentes, en línea con el principio de valor público promovido por los organismos multilaterales (OCDE, 2024).

La propuesta resulta pertinente y viable porque se apoya en estructuras ya existentes —el SERCOP como ente rector, el portal de compras públicas y los mecanismos de control de la Contraloría General del Estado— y porque sus componentes pueden implementarse de forma gradual y con costos absorbibles mediante esquemas de cooperación entre entidades. Su adopción contribuiría directamente a la calidad del gasto público, a la equidad territorial y a la confianza ciudadana en las instituciones.

Estrategias de implementación

El modelo se articula en cinco estrategias complementarias. Primera, profesionalización y certificación: el SERCOP establecerá un programa de certificación obligatoria y diferenciada para los servidores públicos a cargo de compras, organizado en tres niveles de complejidad institucional, con itinerarios formativos en línea y presenciales y con renovación periódica de la credencial. Esta estrategia recoge el modelo de certificación profesional aplicado con éxito en Chile y Perú.

Segunda, estructuras técnicas mínimas y asistencia compartida: los GAD cantonales y parroquiales de menor tamaño contarán, por mandato, con al menos un funcionario dedicado de forma exclusiva a la contratación pública, con perfil técnico definido. Donde la escala no lo permita, se constituirán unidades mancomunadas de contratación entre GAD contiguos, que compartan asesoría jurídica y técnica y distribuyan los costos.

Tercera, evaluación basada en resultados: el sistema de seguimiento del SERCOP incorporará métricas de calidad del gasto, oportunidad de la entrega, satisfacción ciudadana y cumplimiento de contratos, superando el predominio actual de indicadores de proceso. Cuarta, infraestructura descentralizada: los GAD ubicados en zonas con conectividad limitada dispondrán de soluciones de operación parcialmente fuera de línea, que permitan gestionar procesos sin depender de conexión permanente, eliminando una barrera estructural para la digitalización efectiva.

Quinta, gobernanza interinstitucional: se formalizarán protocolos de coordinación entre el SERCOP, la Contraloría General del Estado, el Ministerio de Economía y Finanzas y los GAD, orientados a prevenir la duplicación de controles, reducir los costos de cumplimiento y asegurar que los informes de auditoría se traduzcan en mejoras sistémicas verificables.

Modelo o plan de mejora institucional

El plan de mejora se organiza en tres fases secuenciales y acumulativas a lo largo de treinta y seis meses. La fase I, de preparación y diseño (meses 1 a 9), comprende el levantamiento de la línea base de capacidades por nivel de gobierno, la elaboración del libro de competencias y de los itinerarios de certificación, y la suscripción de los convenios de mancomunidad y de los protocolos de gobernanza. La fase II, de implementación piloto (meses 10 a 24), despliega la certificación y las unidades técnicas mínimas en un conjunto de GAD seleccionados por criticidad, junto con las soluciones de operación fuera de línea y el nuevo tablero de indicadores de resultados. La fase III, de escalamiento y consolidación (meses 25 a 36), extiende el modelo al conjunto de los GAD, ajusta los instrumentos a partir de la evaluación del piloto e institucionaliza el sistema de evaluación basada en resultados como práctica permanente.

El modelo adopta un enfoque de mejora continua: cada fase incorpora instancias de retroalimentación que permiten corregir el diseño antes del escalamiento, de modo que la intervención se ajuste a la heterogeneidad real de los territorios. La rectoría técnica recae en el

SERCOP, mientras que la conducción estratégica se asigna a un comité interinstitucional que garantiza la coherencia entre los actores.

Actores involucrados y recursos requeridos

La implementación de la propuesta requiere la participación coordinada de los actores del sistema de contratación pública y la movilización de recursos humanos, tecnológicos y financieros. La Tabla 5 sintetiza los roles y los recursos asociados a cada actor.

Tabla 5

Actores involucrados y recursos requeridos para la implementación de la propuesta

Actor	Rol en la propuesta	Recursos requeridos
SERCOP	Rectoría técnica; diseño y gestión de la certificación; tablero de indicadores de resultados	Equipo técnico de formación; plataforma de capacitación en línea; presupuesto operativo
GAD provinciales, cantonales y parroquiales	Creación de unidades técnicas mínimas; conformación de mancomunidades; ejecución del PAC	Personal certificado; equipamiento informático; conectividad y soluciones fuera de línea
Contraloría General del Estado	Control concurrente; retroalimentación de auditoría hacia la mejora sistémica	Herramientas de auditoría digital; protocolos de coordinación
Ministerio de Economía y Finanzas	Articulación presupuestaria; integración con la planificación del gasto	Asignación presupuestaria; integración de sistemas de información
Academia y cooperación técnica	Apoyo formativo; evaluación externa; transferencia de buenas prácticas regionales	Convenios de cooperación; asistencia técnica especializada

Nota. Elaboración propia.

Indicadores de evaluación

El seguimiento de la propuesta se realizará mediante un conjunto de indicadores verificables, medidos respecto de la línea base levantada en la fase I. Entre los principales se incluyen: el porcentaje de servidores de compras certificados por nivel de gobierno (meta: 80% al cierre del mes 36); la tasa de ejecución del Plan Anual de Contrataciones en los GAD cantonales y parroquiales (meta: incremento de al menos 20 puntos porcentuales); la incidencia de irregularidades reportadas por la Contraloría General del Estado (meta: reducción sostenida interanual); el porcentaje de GAD con unidad técnica mínima o mancomunada operativa (meta: 100% de los GAD priorizados); y el grado de adopción de indicadores de resultados en el sistema

de seguimiento del SERCOP. Estos indicadores combinan medidas de proceso, de resultado y de impacto, en coherencia con el enfoque de valor público que orienta la propuesta.

Impacto esperado

La adopción del modelo permitiría reducir de manera significativa la asimetría institucional entre el gobierno central y los niveles subnacionales, mejorando la ejecución presupuestaria, la calidad del gasto y la equidad en el acceso de los proveedores, especialmente de las micro, pequeñas y medianas empresas. En el mediano plazo, se espera una disminución de las declaratorias de desierto y de las impugnaciones en los GAD, una mayor trazabilidad y oportunidad de los procesos, y un fortalecimiento de la confianza ciudadana en la gestión pública. En términos sistémicos, la propuesta contribuiría a cerrar la brecha entre la letra de la ley y la realidad administrativa cotidiana, consolidando una contratación pública orientada a resultados, sostenible e inclusiva, en línea con los estándares internacionales y con la experiencia comparada de la región.

CONCLUSIONES

El análisis histórico-documental de la normativa y las reformas del sistema de compras públicas ecuatoriano entre 2008 y 2024 permite formular conclusiones organizadas en tres ejes: las relativas a la problemática abordada, las derivadas de la investigación realizada y las referidas a la propuesta desarrollada.

Conclusiones sobre la problemática

La problemática que motivó el estudio se confirma plenamente: existe una distancia persistente entre el avance normativo del sistema ecuatoriano de contratación pública y la capacidad institucional efectiva para aplicarlo de manera homogénea. Aunque el país ha construido, desde 2008, un marco legal robusto y progresivamente modernizado, las brechas estructurales en la capacidad técnica de los gobiernos autónomos descentralizados, la discrecionalidad en la aplicación normativa y la dependencia tecnológica respecto del portal del SERCOP siguen condicionando los resultados. El problema, por tanto, no reside en la ausencia de normas, sino en la desigual capacidad de las instituciones para convertirlas en gestión eficiente, transparente y equitativa.

Esta problemática tiene una dimensión territorial inequívoca: las asimetrías entre el gobierno central y los niveles subnacionales se traducen en subejecución del gasto, mayores incidencias de irregularidades y menor calidad de los procesos en los GAD de menor tamaño. El diagnóstico regional muestra que se trata de un riesgo sistémico compartido por América Latina, lo que confiere a la cuestión ecuatoriana una relevancia que excede el caso nacional.

Conclusiones derivadas de la investigación

Los hallazgos validan la hipótesis central: la eficacia de las reformas legales no depende únicamente del marco jurídico, sino de su articulación con la capacidad técnica y la gobernanza

interinstitucional. El análisis documental permitió identificar tres etapas diferenciadas — fundación normativa, ajuste y digitalización, y modernización orientada a resultados— que reflejan una evolución progresiva del marco legal hacia estándares internacionales. Sin embargo, esa evolución ha estado acompañada de una implementación desigual, condicionada por la heterogeneidad de capacidades institucionales.

La evidencia es concluyente: las entidades con mayor capacidad técnica —principalmente del gobierno central— alcanzan tasas de ejecución del Plan Anual de Contrataciones superiores al 85%, mientras que los GAD de menor tamaño no superan el 50%, pese a estar sujetos al mismo marco normativo. Esta brecha no es atribuible al diseño de la ley, sino a la desarticulación entre el avance normativo y las condiciones reales de implementación. El análisis comparativo con Chile, Colombia y Perú refuerza esta interpretación: los sistemas más eficaces articulan robustez jurídica con inversión sostenida en capacidad institucional, en tanto que el caso peruano advierte que las brechas territoriales pueden reproducirse incluso con marcos normativos sólidos.

Conclusiones sobre la propuesta

La propuesta desarrollada responde directamente a la problemática identificada y a los hallazgos de la investigación. Su orientación no es la de añadir nuevas reformas legales, sino la de construir las capacidades necesarias para materializar las ya existentes, mediante la profesionalización y certificación del personal de compras, la creación de estructuras técnicas mínimas y mancomunadas, la transición hacia una evaluación basada en resultados, la reducción de la dependencia tecnológica y la institucionalización de la gobernanza interinstitucional.

La viabilidad de la propuesta se sustenta en su carácter gradual, en el aprovechamiento de las estructuras existentes y en un sistema de indicadores verificables que permite evaluar su avance. De implementarse, su impacto esperado es la reducción sostenida de la asimetría institucional, la mejora de la calidad del gasto y de la equidad en el acceso, y el fortalecimiento de la confianza ciudadana. El progreso normativo del sistema ecuatoriano, aunque real y sostenido, no ha bastado por sí mismo; lo que queda pendiente no es legislar más, sino construir capacidades institucionales, invertir en tecnología accesible y articular una gobernanza efectiva capaz de convertir la letra de la ley en realidad administrativa cotidiana.

REFERENCIAS

- Adrianzén Guerrero, R. E., Carranza Guerrero, B. E., Barrantes Carrasco, J. C., & Bravo Gonzáles, K. E. (2022). La nueva gestión pública: la respuesta para un estado eficiente y eficaz. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 5648–5658. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3724
- Ávila Sánchez, D. L., Barzola Armijos, C. E., & Morocho Román, Z. P. (2025). Contratación pública en los gobiernos autónomos municipales: buenas prácticas en la gestión presupuestaria de casos emergentes. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(6), 10502–10520. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i6.22203
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2022). *Compras públicas y eficiencia estatal: diagnóstico regional 2022*. <https://doi.org/10.18235/0004503>
- Bingham, A. J. (2023). From data management to actionable findings: A five-phase process of qualitative data analysis. *International Journal of Qualitative Methods*, 22, Article 16094069231183620. <https://doi.org/10.1177/16094069231183620>
- Blas Ghiggo, F. G., Uribe-Hernández, Y. C., Cacho Revilla, A., & Valqui Oxolón, J. M. (2022). Modernización del Estado en la gestión pública: revisión sistemática. *Revista de Ciencias Sociales*, 28(5), 290–301. <https://produccioncientificaluz.org/index.php/rcs/article/view/38164>
- Contraloría General del Estado. (2022). *Informe anual de control público 2022*.
- Corporación Andina de Fomento. (2021). *Instituciones para el desarrollo: diagnóstico y perspectivas*. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4608390>
- Dan, S., Lægreid, P., & Špaček, D. (2024). NPM reconsidered: towards the study of enduring forms of NPM. *Public Management Review*, 26(9), 2531–2541. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2375561>
- Grossi, G., & Argento, D. (2022). The fate of accounting for public governance development. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 35(9), 272–303. <https://doi.org/10.1108/AAAJ-11-2020-5001>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista, P. (2022). *Metodología de la investigación* (7.ª ed.). McGraw-Hill Education.
- Hoefer, R. (2022). Institutionalism as a theory for understanding policy creation: An underused resource. *Journal of Policy Practice and Research*, 3(2), 71–76. <https://doi.org/10.1007/s42972-022-00059-0>
- Krogh, A. H., & Triantafillou, P. (2024). Developing New Public Governance as a public management reform model. *Public Management Review*, 26(10), 3040–3056. <https://doi.org/10.1080/14719037.2024.2313539>

- Martínez Corona, J. I., Palacios Almón, G. E., & Oliva Garza, D. B. (2023). Guía para la revisión y el análisis documental: propuesta desde el enfoque investigativo. *Revista Ra Ximhai*, 19(1), 67–83. <https://doi.org/10.35197/RX.19.01.2023.03.JM>
- Nicmanis, M. (2024). Reflexive content analysis: An approach to qualitative data analysis, reduction, and description. *International Journal of Qualitative Methods*, 23, Article 16094069241236603. <https://doi.org/10.1177/16094069241236603>
- Ochoipoma Guerrero, J. H., & Muñoz Ccuro, F. E. (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>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2024). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2024*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/0f191dcb-es>
- Peralvo Centeno, M. C., Antun Martínez, N. A., Juank Tunki, E. Y., & Juank Juank, O. I. (2024). Eficiencia y eficacia de los sistemas de compras públicas en los Gobiernos Autónomos Descentralizados en Ecuador. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 8(4), 8833–8846. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v8i4.13032
- Servicio Nacional de Contratación Pública. (2023). *Informe de gestión 2023*. <https://www.sercop.gob.ec/informe2023>
- Yomona de Alcalde, K. O., Nina-Cuchillo, J., & Sánchez Aguirre, F. (2025). Impacto de la contratación pública en la gestión de proyectos en Latinoamérica: una revisión sistemática. *Revista InveCom*, 5(4), 1–10. <https://doi.org/10.5281/zenodo.15091135>