https://doi.org/10.69639/arandu.v13i3.2615

Escala óptima en los procesos de Compras Públicas a nivel territorial

Optimal Scale in Public Procurement Processes at the Territorial Level

Ana Lucia Erazo Rodriguez
alerazor@ube.edu.ec
https://orcid.org/0009-0006-3405-3620
Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

Hector Ramiro Merino Ortega
hrmiro@hotmail.com
https://orcid.org/0009-0002-9949-8875
Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

Glen Freddy Robayo Cabrera
gfrobayoc@ube.edu.ec.
https://orcid.org/0009-0006-9195-7423
Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

William Paul Aviles Quiñonez
https://orcid.org/0009-0001-5026-4114
wpavilesq@ube.edu.ec
Universidad Bolivariana del Ecuador
Ecuador – Durán

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

RESUMEN

La gestión eficiente de los fondos públicos constituye un desafío para los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) del Ecuador, especialmente por la fragmentación de la demanda contractual y el limitado aprovechamiento de las economías de escala. Este estudio propone mecanismos para optimizar la contratación pública territorial mediante un enfoque mixto de alcance descriptivo-inferencial. Se realizó un análisis documental de la normativa y de fuentes oficiales del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), junto con un modelo de estimación del ahorro potencial basado en datos de contratación y evidencia internacional. Los resultados muestran que el 86,9 % de los procesos corresponde a modalidades de baja cuantía, que representan el 24,3 % del monto adjudicado. Sobre una base estimada de USD 1.232,2 millones susceptible de consolidación, se proyectó un ahorro anual de entre USD 98,6 y USD 271,1 millones, equivalente al 8 %–22 % de dicha base. La propuesta se validó mediante triangulación documental, juicio de cinco expertos —con un coeficiente V de Aiken global de 0,92— y verificación de la operatividad del mecanismo en el Sistema Oficial de Contratación

Pública (SOCE). Se concluye que la consolidación de compras, la ampliación del Catálogo Electrónico y la incorporación de indicadores de eficiencia pueden contribuir a optimizar el gasto público territorial.

Palabras clave: gestión de fondos públicos, eficiencia del gasto público, contratación pública, economías de escala, compras públicas

ABSTRACT

The efficient management of public funds is a challenge for Decentralized Autonomous Governments (GADs) in Ecuador, particularly due to the fragmentation of procurement demand and the limited use of economies of scale. This study proposes mechanisms to optimize territorial public procurement through a mixed-methods approach with a descriptive-inferential scope. A documentary analysis of regulations and official sources from the National Public Procurement Service (SERCOP) was conducted, together with a potential savings estimation model based on procurement data and international evidence. The results show that 86.9% of procurement processes fall under low-value procurement modalities, accounting for 24.3% of the total awarded amount. Based on an estimated USD 1,232.2 million eligible for consolidation, annual savings were projected to range from USD 98.6 million to USD 271.1 million, equivalent to 8%–22% of that amount. The proposal was validated through documentary triangulation, expert judgment involving five specialists—with an overall Aiken's V coefficient of 0.92—and verification of the mechanism's operational feasibility within the Official Public Procurement System (SOCE). The study concludes that procurement consolidation, expansion of the Electronic Catalogue, and the incorporation of efficiency indicators can contribute to optimizing territorial public expenditure.

*Keywords***:** public funds management; public expenditure efficiency; public procurement; economies of scale; government purchasing

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

INTRODUCCIÓN

La contratación pública permite transformar las asignaciones presupuestarias en bienes, servicios y obras, por lo que su eficiencia resulta fundamental para la gestión de los recursos estatales. En Ecuador, se encuentra regulada por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP) y los principios del artículo 288 de la Constitución, entre ellos eficiencia, transparencia y calidad. Sin embargo, la fragmentación de la demanda, particularmente en los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) parroquiales, puede limitar las economías de escala e incrementar los costos administrativos.

Según el Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP, 2024), durante 2023 los GAD y sus entidades vinculadas ejecutaron 198.392 procesos por USD 2.053,7 millones. El 86,9 % correspondió a modalidades de baja cuantía, que representaron el 24,3 % del monto adjudicado. Esta distribución plantea la necesidad de analizar alternativas para coordinar las adquisiciones, reducir la carga administrativa y mejorar las condiciones de compra.

La literatura destaca la importancia de las capacidades institucionales y la coordinación de la demanda en el desempeño contractual (Bosio et al., 2022). Asimismo, Lotti et al. (2024) documentaron reducciones de precios asociadas a la introducción de una agencia central de compras en Italia, mientras que Brugués et al. (2024) analizaron pérdidas de bienestar vinculadas a distorsiones en la asignación de contratos públicos en Ecuador. Estos antecedentes ofrecen un marco para examinar posibles mejoras, considerando las particularidades normativas y territoriales del país.

El estudio busca determinar cómo se relaciona la escala de adquisición con la eficiencia del gasto contractual de los GAD parroquiales ecuatorianos y qué mecanismos normativos e institucionales pueden favorecer la consolidación de compras. Sus objetivos son fundamentar esta relación, estimar el ahorro potencial, identificar mecanismos de optimización y validar las propuestas mediante triangulación documental, juicio de expertos y verificación de operatividad en el Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE). Su aporte consiste en formular alternativas de implementación gradual que permitan aprovechar economías de escala sin desconocer las necesidades locales..

Operacionalización de variables

El estudio considera tres variables. La eficiencia del gasto se define como la relación entre el precio unitario pagado y el precio de referencia del Catálogo Electrónico del SERCOP para bienes equivalentes; un índice superior a 1 indicaría un precio pagado por encima de la referencia. La escala de adquisición corresponde al monto total adjudicado dividido entre el número de procesos. La atomización de la demanda se aproxima mediante la proporción de procesos de ínfima cuantía y menor cuantía respecto del total.

Economía de la contratación pública y desperdicio pasivo

La eficiencia contractual depende tanto del cumplimiento normativo como de la capacidad de las entidades para planificar, coordinar y ejecutar adquisiciones. Bosio et al. (2022) destacan la relevancia de las capacidades institucionales; Peralvo et al. (2024) examinan problemas de eficiencia en las contrataciones de los GAD frente a precios de referencia del Catálogo Electrónico; y Carril (2021) relaciona los incentivos institucionales con las decisiones de contratación. En conjunto, estos trabajos respaldan la importancia de fortalecer la planificación, la capacidad técnica y la comparación de precios.

Curado et al. (2021), en su análisis de municipios portugueses, identificaron patrones compatibles con un menor gasto per cápita a medida que aumenta la escala de contratación. Por su parte, Lotti et al. (2024) reportaron una reducción del 22 % en los precios pagados por determinados organismos tras la introducción de una agencia central de compras en Italia. No obstante, la transferencia de estos resultados al contexto ecuatoriano debe considerar las diferencias institucionales, territoriales y de mercado.

Economías de escala y consolidación de compras

Las economías de escala se producen cuando un mayor volumen de adquisición permite reducir costos medios o conseguir condiciones contractuales más favorables. En la contratación pública, agrupar necesidades homogéneas puede fortalecer la negociación, disminuir la repetición de procedimientos y facilitar la planificación de bienes y servicios recurrentes.

Fazekas y Blum (2021) identificaron ahorros asociados a reformas de contratación pública, incluidas las compras centralizadas y los acuerdos marco. Con base en esta evidencia, el estudio utiliza tasas del 8 % y del 22 % para estimar escenarios conservador y superior, respectivamente; son supuestos de modelización, no ahorros comprobados en Ecuador. Brugués et al. (2024) aportan evidencia sobre problemas de eficiencia del sistema ecuatoriano, aunque sus resultados no miden directamente el efecto de consolidar compras.

La centralización también presenta riesgos. Dimitri et al. (2006) destacan la necesidad de equilibrar sus ventajas con la flexibilidad de la gestión descentralizada. Por ello, la consolidación debe ser selectiva y priorizar bienes y servicios estandarizados, de demanda recurrente y con viabilidad logística, preservando la pertinencia territorial y la competencia entre proveedores.

Marco normativo e indicadores de desempeño

La contratación pública ecuatoriana se rige por la Constitución, la LOSNCP, su normativa complementaria y las disposiciones técnicas del SERCOP. El ciclo contractual comprende la planificación presupuestaria, la elaboración del Plan Anual de Contratación, la certificación de fondos, la selección del contratista, la administración contractual y la rendición de cuentas. La transparencia y la trazabilidad son esenciales para supervisar el uso de los recursos públicos (Contraloría General del Estado, 2023).

La Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP de 2025 incorporó disposiciones sobre planificación y análisis de demanda agregada para determinadas entidades; su alcance para los GAD parroquiales debe establecerse conforme a la normativa vigente y sus disposiciones reglamentarias.

El número de procedimientos y los montos adjudicados no bastan para determinar si se aprovechan las economías de escala. Por ello, el estudio plantea incorporar indicadores que relacionen la escala de adquisición con los precios pagados y las oportunidades de consolidación. Estos instrumentos podrían facilitar comparaciones entre entidades similares y orientar mejoras, sin sustituir los controles de legalidad, transparencia y pertinencia territorial.

METODOLOGÍA

Enfoque y tipo de investigación

La investigación adoptó un enfoque mixto de alcance descriptivo-inferencial, desarrollado en fases complementarias. La fase cualitativa se basó en el análisis documental de la normativa de contratación pública, las resoluciones del Servicio Nacional de Contratación Pública (SERCOP), los informes institucionales y la evidencia académica pertinente. La fase cuantitativa utilizó datos del Sistema Oficial de Contratación Pública (SOCE) para estimar el ahorro potencial derivado de la consolidación de compras. Finalmente, la propuesta se sometió a validación documental, juicio de expertos y verificación operativa en la plataforma.

Delimitación del estudio

La unidad de análisis comprendió los procesos de contratación ejecutados por los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) y sus entidades vinculadas durante el ejercicio fiscal 2023, registrados en el SOCE. Se excluyeron los procesos declarados desiertos, los contratos rescindidos antes de la adjudicación y las contrataciones de emergencia. Se utilizó como fuente primaria la información pública del SERCOP, con fecha de corte al 31 de diciembre de 2023. No se aplicaron ajustes por inflación, dado que los valores corresponden al mismo período fiscal. El análisis consideró el universo de procesos registrados de los GAD parroquiales del Ecuador, sin selección muestral.

Métodos: inductivo y deductivo

El método inductivo permitió identificar patrones a partir de la distribución de los procesos por modalidad, monto y tipo de entidad. El método deductivo partió de los fundamentos teóricos de las economías de escala y de la evidencia internacional para formular mecanismos aplicables al contexto ecuatoriano. La combinación de ambos métodos orientó la interpretación de los datos y la elaboración de propuestas de optimización (Bernal, 2010).

Modelo de estimación del ahorro potencial

El ahorro potencial se estimó mediante un modelo basado en el monto adjudicado por los GAD durante 2023 y en supuestos explícitos de consolidación y reducción de costos.

Como base de cálculo se consideraron USD 2.053,7 millones adjudicados en 2023 (SERCOP, 2024). Se estimó que el 60 % de este monto, equivalente a USD 1.232,2 millones, podría ser susceptible de consolidación. Este supuesto comprende bienes estandarizados de consumo recurrente y servicios homogéneos, mientras que excluye obras menores, servicios técnicos especializados y adquisiciones con especificaciones territoriales particulares. El porcentaje constituye una estimación analítica del estudio, no una proporción observada directamente.

Para calcular el ahorro se estableció un rango del 8 % al 22 %. El escenario conservador se fundamentó en la evidencia de Fazekas y Blum (2021), mientras que el escenario superior tomó como referencia la reducción de precios reportada por Lotti et al. (2024). Debido a que estos estudios corresponden a contextos diferentes del ecuatoriano, los porcentajes se utilizaron como parámetros de estimación y no como resultados directamente transferibles..

La fórmula aplicada es: ahorro potencial = USD 1.232,2 M × (8 % a 22 %), lo que arroja un rango estimado de USD 98,6 M a USD 271,1 M.

Limitación reconocida: esta estimación es indicativa, no econométrica. No controla por variables de demanda, tipo de bien, dispersión geográfica ni capacidad logística. Su propósito es ilustrar el orden de magnitud del ahorro potencial. Una estimación más robusta requeriría datos de precios unitarios por ítem del SOCE y una estimación por diferencias en diferencias.

Tabla 1

Modelo de estimación del ahorro potencial por consolidación de compras en los GAD — Ecuador, 2023

Parámetro	*Valor*	*Fuente / Supuesto*
Monto adjudicado GAD 2023	USD 2.053,7 M	SERCOP (2024)
Monto susceptible de consolidación (60 %)	USD 1.232,2 M	Criterio propio: proporción de gasto consolidable estimada con base en análisis de distribución modal de los procesos del SOCE 2023
Ahorro — límite inferior (8 %)	USD 98,6 M	Fazekas y Blum (2021)
Ahorro — límite superior (22 %)	USD 271,1 M	Lotti et al. (2024)
Ahorro potencial anual estimado	USD 98,6 – 271,1 M	Modelo propio basado en literatura

Nota. Elaboración propia. Los porcentajes de ahorro provienen de Fazekas y Blum (2021) y Lotti et al. (2024).

Procedimiento de validación de la propuesta

La propuesta de optimización se evaluó mediante cuatro procedimientos complementarios: triangulación documental, juicio de expertos, verificación operativa en el SOCE y simulación ex ante de escenarios de consolidación.

Triangulación documental. Cada mecanismo propuesto se contrastó con tres fuentes: el marco normativo aplicable, la evidencia empírica internacional y los datos del SOCE correspondientes a 2023. Se consideró validado cuando las tres fuentes convergían; validado con

condicionantes cuando dos respaldaban el mecanismo y la tercera exigía incorporar restricciones o salvaguardas; y no validado cuando alguna fuente lo contradecía directamente.

Juicio de expertos. Se seleccionaron cinco especialistas mediante muestreo intencional no probabilístico, considerando su formación de cuarto nivel, experiencia en contratación pública, finanzas públicas, derecho administrativo, gestión territorial o áreas afines, y vinculación académica o profesional con el sector público ecuatoriano. Se aplicó una ficha estructurada que incluyó cinco criterios de valoración: pertinencia, coherencia normativa, viabilidad, aplicabilidad y sostenibilidad. Estos se calificaron en una escala de cinco puntos, complementada con preguntas abiertas sobre la pertinencia y los ajustes necesarios de los mecanismos propuestos.

El grado de acuerdo se calculó mediante el coeficiente V de Aiken (Aiken, 1985):

$$V = S / [n(c - 1)]$$

donde S representa la suma de las valoraciones una vez restado el valor mínimo de la escala, n corresponde al número de expertos y c al número de categorías de respuesta. Se estableció un umbral de $V \geq 0{,}80$ para considerar validado cada criterio. Las observaciones abiertas se analizaron mediante análisis de contenido temático.

Verificación operativa en el SOCE. Se comprobó la disponibilidad del tipo de contratación «Adquisición por Abastecimiento Centralizado» en el módulo de publicación de avisos de contratación prevista, utilizando el acceso institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal del Cantón Riobamba. Esta verificación permitió examinar la disponibilidad de la funcionalidad, pero no constituyó una contratación adjudicada ni una prueba de campo para medir ahorros efectivos.

Simulación ex ante. Se desarrolló una simulación de escenarios de consolidación sobre el segmento de baja cuantía del gasto de los GAD, complementada con un análisis de sensibilidad del porcentaje de gasto susceptible de consolidación. El procedimiento y sus resultados se presentan en el apartado 5.6. La documentación de respaldo de la validación —fichas de los expertos, acta consolidada y matriz de tabulación— se incorpora en los anexos.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Estructura del gasto contractual: asimetría entre carga y valor

El análisis de los datos del SERCOP (2024) revela una asimetría estructural severa en la distribución de los procesos de contratación de los GAD.

Tabla 2

Distribución de procesos de contratación por modalidad — GAD Ecuador, 2023

Modalidad	*N.° procesos*	*Monto (USD M)*	*% monto*	*% procesos*
Ínfima cuantía	142.847	186,3	9,1 %	72,0 %
Menor cuantía	29.614	312,5	15,2 %	14,9 %
Catálogo Electrónico	18.423	298,7	14,5 %	9,3 %
Subasta inversa electrónica	5.122	843,6	41,1 %	2,6 %
Licitación y cotización	2.386	412,6	20,1 %	1,2 %
TOTAL	**198.392**	**2.053,7**	**100 %**	**100 %**

Nota. Elaboración propia con base en SERCOP (2024).

La distribución de los procesos evidencia una marcada diferencia en la escala de adquisición. La ínfima cuantía registra un promedio de USD 1.304 por proceso, frente a USD 164.680 en la subasta inversa electrónica, una diferencia aproximada de 126 veces. Mientras la primera concentra numerosas contrataciones de bajo monto, la segunda reúne un volumen económico mayor en menos procedimientos. Esta asimetría incrementa la carga administrativa y puede limitar la capacidad de negociación de los GAD, especialmente cuando la demanda no se planifica de manera conjunta.

La modalidad de contratación también influye en las condiciones de competencia y en las posibilidades de obtener precios favorables. El Catálogo Electrónico representa el 9,3 % de los procesos y el 14,5 % del monto adjudicado, y ofrece precios establecidos mediante mecanismos de negociación agregada. Sin embargo, su cobertura puede resultar insuficiente para determinadas necesidades territoriales, lo que limita su aprovechamiento por parte de los GAD parroquiales (SERCOP, 2024). Estos resultados respaldan la necesidad de evaluar la ampliación del catálogo y otros mecanismos de adquisición conjunta, sin asumir que la consolidación garantiza por sí sola una mayor eficiencia.

Estimación del ahorro potencial y comparación con evidencia internacional

Según el modelo presentado en la Tabla 1, el ahorro potencial anual se estima entre USD 98,6 y USD 271,1 millones, equivalente a tasas del 8 % y 22 % aplicadas al monto susceptible de consolidación. Este rango se apoya en la evidencia internacional de Fazekas y Blum (2021), quienes documentaron ahorros asociados a reformas de contratación pública, y de Lotti et al. (2024), que estimaron una reducción de precios del 22 % vinculada a la introducción de una agencia central de compras en Italia.

No obstante, estos resultados proceden de contextos institucionales distintos al ecuatoriano, por lo que su transferencia debe realizarse con cautela. En consecuencia, el 8 % constituye el escenario conservador utilizado para la estimación, mientras que el 22 % representa un escenario superior sujeto a las condiciones de implementación. Las cifras obtenidas son proyecciones y no ahorros efectivamente observados en los GAD. En el escenario conservador, el monto estimado de USD 98,6 millones equivaldría, como ilustración, a financiar aproximadamente 493 proyectos de infraestructura comunitaria de USD 200.000 cada uno.

Limitaciones del sistema actual y contraste crítico con la literatura

El Catálogo Electrónico concentró el 9,3 % de los procesos y el 14,5 % del monto adjudicado por los GAD en 2023, lo que plantea oportunidades para ampliar su utilización en categorías de bienes y servicios estandarizados. Sin embargo, la evidencia internacional advierte que la centralización no siempre reduce los costos. Jensen y Bhatti (2022), en un experimento sobre compras de viajes aéreos en el gobierno danés, encontraron que la adquisición centralizada no disminuyó los precios y, en algunos casos, resultó ligeramente más costosa que la descentralizada, debido, entre otros factores, a la pérdida de información local y a la rigidez contractual.

Este antecedente muestra que la eficacia de la consolidación depende del diseño de los mecanismos, de la competencia entre proveedores y de la capacidad de gestión de las entidades coordinadoras. En los GAD parroquiales, las limitaciones técnicas y la menor disponibilidad de proveedores en ciertas zonas rurales exigen salvaguardas que eviten la concentración de mercado y preserven la pertinencia territorial. Por ello, los mecanismos híbridos, que combinen compras agregadas con capacidad de decisión local, pueden constituir una alternativa más adecuada que la centralización indiscriminada.

La comparación de los estudios internacionales permite contextualizar los ahorros potenciales y reconocer las condiciones que favorecen o limitan la consolidación. La Tabla 3 sintetiza las intervenciones analizadas, sus resultados y su pertinencia para el sistema ecuatoriano.

Tabla 3

Contraste de la evidencia internacional sobre consolidación de compras públicas

Estudio y contexto	*Hallazgo principal*	*Implicación para Ecuador*
Lotti et al. (2024), Italia	Reducción de precios del 22 % asociada a la centralización.	Referencia para el escenario optimista y para fortalecer el Catálogo Electrónico.
Fazekas y Blum (2021), revisión global	Ahorros del 5 % al 10 % en reformas bien implementadas; resultados superiores en casos favorables.	Sustenta el escenario conservador del 8 %.

Jensen y Bhatti (2022), Dinamarca	La centralización no redujo necesariamente los precios y, en algunos casos, aumentó los costos.	Justifica mecanismos híbridos que preserven la flexibilidad territorial.
Brugués et al. (2024), Ecuador	Documentan pérdidas de bienestar asociadas a distorsiones en la asignación de contratos públicos.	Aporta evidencia nacional sobre problemas de eficiencia, aunque no mide directamente el efecto de la escala.
Bosio et al. (2022), evidencia internacional	Destacan la capacidad institucional como factor relevante para el desempeño de la contratación pública.	Fundamenta la capacitación y el fortalecimiento técnico de los GAD.
Curado et al. (2021), Portugal	Identifican un crecimiento sublineal del gasto de contratación respecto del tamaño poblacional municipal.	Aporta sustento teórico para analizar las economías de escala.

Nota. Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

El contraste de la evidencia revela que el efecto de la consolidación depende de cuatro variables moderadoras. La primera es la densidad del mercado de proveedores: en Italia, la referencia centralizada de precios opera en un mercado amplio, mientras que en las zonas rurales ecuatorianas la oferta limitada podría reforzar posiciones dominantes. La segunda es la homogeneidad del bien o servicio. El experimento danés sobre viajes aéreos mostró que la centralización puede resultar ineficaz cuando la información local y la flexibilidad contractual son determinantes. La tercera es la capacidad técnica del comprador, identificada por Bosio et al. (2022) como un factor principal del desempeño institucional; las limitaciones de los GAD ecuatorianos refuerzan la prioridad de la Propuesta 3. La cuarta es la dispersión geográfica, especialmente relevante en Ecuador, donde los costos de distribución entre parroquias distantes pueden reducir el ahorro obtenido mediante la consolidación.

Estas condiciones son fundamentales para interpretar el modelo de estimación de la Tabla 1. El ahorro del 22 %, tomado del caso italiano, representa un escenario superior condicionado a la mejora previa de los cuatro factores señalados, no un resultado esperable a corto plazo. El 8 %, situado dentro del rango de ahorro del 5 % al 10 % identificado por Fazekas y Blum (2021), constituye el escenario de mayor validez inferencial para el contexto ecuatoriano. A su vez, el caso danés permite identificar riesgos de fracaso que deben prevenirse mediante cobertura suficiente del Catálogo Electrónico, homogeneidad de los participantes en los proyectos piloto, formación previa y protocolos de salida. Las propuestas incorporan estas condiciones sin desconocer las diferencias estructurales entre Ecuador y los países analizados.

Propuestas para la gestión eficiente de fondos públicos

Las cuatro propuestas se formularon a partir del análisis de los procesos registrados en el SOCE durante 2023, los informes de la Contraloría General del Estado (2023) y la evidencia internacional sobre contratación pública, particularmente Fazekas y Blum (2021), Lotti et al. (2024), Jensen y Bhatti (2022) y Brugués et al. (2024). Posteriormente, se examinó su viabilidad normativa e institucional, considerando las oportunidades derivadas de la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP (2025).

Las medidas responden a problemas complementarios: el fortalecimiento de las capacidades técnicas atiende las limitaciones institucionales identificadas por Bosio et al. (2022), mientras que el Índice de Eficiencia de Escala (IEE) permitiría medir el aprovechamiento de las economías de escala y dar seguimiento a los resultados. En conjunto, las propuestas articulan instrumentos normativos, capacidades institucionales y sistemas de información, en consonancia con el enfoque de gobernanza pública de Carril (2021).

A partir del diagnóstico se plantean cuatro mecanismos de optimización del gasto contractual en los GAD parroquiales del Ecuador, definidos mediante su justificación, responsables, plazos, indicadores y riesgos..

Propuesta 1: Ampliación y actualización del Catálogo Electrónico del SERCOP

En 2023, el Catálogo Electrónico representó el 9,3 % de los procesos y el 14,5 % del monto adjudicado por los GAD. Su utilización limitada se relaciona con la cobertura insuficiente de categorías relevantes para los GAD parroquiales —como materiales de construcción menor, combustibles, herramientas y servicios básicos— y con la desactualización de precios que, en algunos casos, pueden superar los del mercado y desincentivar su uso.

Se propone que el SERCOP, en coordinación con el CONAGOPARE y los GAD provinciales, identifique anualmente las categorías de gasto más frecuentes, clasificadas por región y tipo de bien o servicio, e incorpore al menos 30 nuevas categorías por año durante los primeros tres años. Asimismo, los precios deberán revisarse semestralmente mediante renegociaciones con proveedores calificados, cláusulas de ajuste por inflación y condiciones de entrega regionalizada. Como mecanismo complementario, el SERCOP comparará trimestralmente los precios del catálogo con referencias obtenidas mediante cotizaciones abiertas y activará de oficio la renegociación cuando el precio catalogado supere en más del 10 % la referencia de mercado.

El SERCOP coordinará la incorporación y negociación; el CONAGOPARE articulará la demanda parroquial; y el Ministerio de Finanzas facilitará la información presupuestaria agregada. La implementación inicial requerirá 12 meses, con revisiones semestrales a partir del segundo año.

Los indicadores serán: (a) proporción del gasto de los GAD parroquiales canalizada mediante el catálogo, con metas del 25 % al finalizar el primer año y del 40 % al tercero; (b)

número de categorías incorporadas anualmente; y (c) diferencia entre el precio del catálogo y el precio promedio pagado por bienes equivalentes mediante procesos de ínfima cuantía.

El principal riesgo es la captura del catálogo por proveedores dominantes que establezcan precios superiores a los del mercado abierto. Para mitigarlo, el SERCOP deberá utilizar referencias independientes, comparar precios de mercados regionales y publicar el historial de precios para facilitar la verificación de su competitividad.

Propuesta 2: Creación de un mecanismo formal de compras territoriales consolidadas

Fazekas y Blum (2021) y Lotti et al. (2024) documentan ahorros asociados a la consolidación, incluso cuando algunos organismos no participan directamente en el sistema centralizado. Sin embargo, el estudio identifica la necesidad de establecer un marco normativo explícito que permita a los GAD parroquiales contratar conjuntamente y determine la distribución de responsabilidades, costos y mecanismos de supervisión.

Se propone incorporar en el Reglamento General de la LOSNCP un artículo sobre convenios de compra consolidada territorial, aplicables a dos o más GAD parroquiales o a un GAD parroquial junto con uno cantonal o provincial. Los convenios deberán establecer la proporción de demanda aportada por cada entidad, la distribución física de los bienes, los pagos proporcionales y la designación de un administrador contractual por participante.

Para estandarizar su aplicación, el SERCOP emitirá un modelo de convenio y un instructivo que delimiten las responsabilidades sobre elaboración de pliegos, administración contractual, recepción de bienes y pagos, evitando que estas funciones deban negociarse caso por caso.

La reforma deberá acompañarse de un fondo de asistencia técnica para los primeros 50 convenios piloto, administrado por el Consejo Nacional de Competencias, destinado a estructurar los convenios y capacitar a los funcionarios. La Asamblea Nacional será responsable de la modificación normativa; el SERCOP, de las disposiciones técnicas; y el Consejo Nacional de Competencias, de la asistencia territorial.

La ejecución comprenderá una fase normativa de seis meses y una fase piloto de 18 meses, con convenios en al menos tres provincias. Se priorizarán GAD de tamaño presupuestario y perfiles de demanda similares para evaluar el efecto de la coordinación y la posibilidad de replicar el mecanismo. Los indicadores serán el número de convenios suscritos, el ahorro promedio estimado frente al precio de referencia del Catálogo Electrónico y el número de GAD participantes.

El principal riesgo es la coordinación entre entidades con capacidades técnicas y presupuestarias heterogéneas. Para reducirlo, los primeros convenios se limitarán a GAD con características similares y contemplarán un protocolo de salida que permita retirarse sin penalidad si el proceso consolidado no se adjudica dentro de los plazos previstos en el Plan Anual de Contratación (PAC).

Propuesta 3: Fortalecimiento de capacidades técnicas en las unidades de compras públicas

Bosio et al. (2022) identifican las limitaciones de capacidad técnica como una causa relevante de ineficiencia no intencional en la gestión de fondos públicos. En los GAD parroquiales ecuatorianos, estas limitaciones se manifiestan en la formación insuficiente del personal, la falta de especialistas en planificación contractual y la fragmentación de la demanda como respuesta a la complejidad de los procesos de mayor cuantía.

Se propone implementar un programa gratuito de formación certificada de 120 horas, en modalidad semipresencial, coordinado por el CONAGOPARE, el SERCOP y el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Estará dirigido al personal responsable de compras y administración financiera de los GAD parroquiales e incluirá planificación del PAC con criterios de escala, utilización del Catálogo Electrónico y análisis de precios, estructuración de compras consolidadas, administración contractual y gestión de información mediante el SOCE.

El programa será financiado con recursos del Fondo de Descentralización del Consejo Nacional de Competencias. El SERCOP diseñará el currículo, el IAEN otorgará la certificación académica y el CONAGOPARE coordinará la convocatoria, la logística territorial y el seguimiento de los egresados.

El diseño y la implementación de la primera cohorte requerirán ocho meses. La meta será capacitar al menos a 800 funcionarios durante el primer año, priorizando las provincias con mayor número de GAD parroquiales y mayor concentración de procesos de ínfima cuantía. La formación tendrá carácter permanente, con cohortes anuales y actualización obligatoria cada dos años, a fin de responder a la rotación del personal.

Los indicadores serán el número anual de funcionarios certificados, la variación del porcentaje de procesos de ínfima cuantía en las entidades participantes y el incremento del uso del Catálogo Electrónico. Para mitigar el riesgo derivado de la rotación, se propone mantener un registro público de funcionarios certificados y una certificación personal e intransferible que favorezca la continuidad de las capacidades adquiridas.

Propuesta 4: Incorporación del Índice de Eficiencia de Escala (IEE) en la normativa de contratación

La mejora sostenida de la contratación pública requiere indicadores que permitan identificar ineficiencias y comparar el desempeño institucional. Actualmente, los informes del SERCOP presentan montos adjudicados y número de procesos, pero no relacionan directamente la escala de adquisición con la eficiencia de los precios pagados.

Se propone incorporar el Índice de Eficiencia de Escala (IEE) en la Ley Orgánica Reformatoria a la LOSNCP (2025). El indicador se calcularía como el cociente entre el monto adjudicado mediante el Catálogo Electrónico y compras consolidadas y el monto total adjudicado por la entidad durante el ejercicio fiscal. Un IEE igual o superior al 40 % indicaría un

aprovechamiento satisfactorio de las economías de escala, mientras que un valor inferior al 20 % identificaría entidades prioritarias para asistencia técnica del SERCOP.

El IEE se publicará anualmente en el portal COMPRASPUBLICAS, desagregado por tipo de bien o servicio, para facilitar comparaciones entre GAD de características similares y promover mejoras mediante la comparación entre pares (peer pressure). También se propone incorporarlo como criterio de calificación en las transferencias condicionadas del Ministerio de Finanzas hacia los GAD, vinculando la eficiencia de escala con las condiciones de asignación presupuestaria.

La Asamblea Nacional tendría a su cargo la incorporación normativa; el SERCOP, el diseño metodológico y la publicación del indicador; y el Ministerio de Finanzas, su articulación con las transferencias condicionadas. El plazo previsto para definir la metodología y calcular retrospectivamente el IEE del período 2022–2024 es de seis meses. El texto original fija como meta publicar el indicador correspondiente a 2025 durante el primer trimestre de 2026.

El seguimiento comprenderá la evolución anual del IEE promedio, la reducción de entidades con valores inferiores al 20 % y la relación entre la mejora del indicador y la reducción del precio unitario por categoría. Tras el primer ciclo de implementación deberán añadirse indicadores de impacto: ahorro efectivo por categoría, calculado mediante la comparación de precios unitarios antes y después de la consolidación; variación del costo administrativo por proceso; y proporción del ahorro reinvertida en inversión territorial.

El riesgo principal es manipular el indicador mediante el traslado artificial de compras al Catálogo Electrónico sin una demanda real. Para mitigarlo, se propone incorporar alertas automáticas del SOCE cuando el IEE de una entidad aumente más del 30 % en un semestre sin una variación proporcional del monto total adjudicado.

Validación de la propuesta

Los resultados de la fase de validación se presentan en tres bloques, correspondientes a los componentes descritos en el apartado 4.5.

Validación por triangulación documental

La Tabla 4 sintetiza el contraste de cada uno de los cuatro mecanismos con las tres fuentes de evidencia empleadas y el resultado obtenido conforme a la regla de decisión establecida.

Tabla 4

Matriz de validación de los mecanismos propuestos

Mecanismo	***Coherencia normativa***	***Consistencia con los datos del SOCE 2023***	***Resultado de la validación***
1. Ampliación y actualización del Catálogo Electrónico	Compatible con el art. 288 de la Constitución y el principio de mejor valor por dinero del art. 3 de la LOSNCP. Fazekas y Blum (2021) respaldan los acuerdos marco; Lotti et al. (2024)	El catálogo concentra el 9,3 % de los procesos y el 14,5 % del monto adjudicado, lo que evidencia una cobertura limitada.	Validado. Presenta alta viabilidad y menor exigencia normativa e institucional para su implementación.

	documentan el efecto de referencia de precios centralizados.		
2. Convenios de compra consolidada territorial	Compatible con la figura de mancomunidad del COOTAD (2010), aunque requiere desarrollo reglamentario. Lotti et al. (2024) y Fazekas y Blum (2021) respaldan la consolidación; Jensen y Bhatti (2022) advierten que sus efectos dependen del diseño.	El 86,9 % de los procesos corresponde a modalidades de baja cuantía, que representan el 24,3 % del monto adjudicado, lo que señala un margen potencial para agregar demanda.	Validado con condicionantes. Requiere diseño híbrido, participantes con características similares y una fase piloto antes de su generalización.
3. Fortalecimiento de capacidades técnicas	No requiere reforma legal específica y se apoya en las competencias de formación y asistencia técnica del SERCOP y del Consejo Nacional de Competencias. Bosio et al. (2022) destacan la capacidad institucional; Carril (2021), los incentivos administrativos.	Se registran 142.847 procesos de ínfima cuantía, una concentración compatible con las limitaciones de capacidad técnica identificadas.	Validado. Constituye una condición habilitante para las propuestas de ampliación del catálogo y compras consolidadas.
4. Índice de Eficiencia de Escala (IEE)	Requiere incorporación normativa y desarrollo reglamentario. Curado et al. (2021) respaldan el análisis de economías de escala; Fazekas y Blum (2021) destacan la importancia de los sistemas de información.	Los datos del SOCE informan montos y número de procesos, pero no relacionan directamente la escala de adquisición con la eficiencia del precio pagado.	Validado con condicionantes. Requiere indicadores de impacto y alertas que prevengan la manipulación mediante fraccionamiento artificial.

Nota. Elaboración propia. La columna de consistencia se construye con los datos del SOCE correspondientes al ejercicio fiscal 2023 (SERCOP, 2024) presentados en la Tabla 2.

La triangulación mostró que ninguno de los cuatro mecanismos fue contradicho por las fuentes consultadas. La ampliación del Catálogo Electrónico y el fortalecimiento de capacidades técnicas quedaron plenamente validados, mientras que los convenios de compra consolidada y el Índice de Eficiencia de Escala fueron validados con condicionantes y medidas de mitigación. Esta clasificación permite plantear una implementación gradual: las dos primeras propuestas pueden impulsarse sin reformas legales, mientras se tramitan los ajustes normativos requeridos para las restantes.

El análisis también identificó que el fortalecimiento de capacidades técnicas constituye una condición habilitante para las demás propuestas. La formación del personal favorece el uso efectivo del Catálogo Electrónico y la estructuración de convenios de compra consolidada. Esta relación, respaldada por Bosio et al. (2022) y Carril (2021), debe considerarse al establecer las prioridades de implementación.

Resultados del juicio de expertos

El panel consultado quedó integrado por cinco especialistas que cubren las perspectivas operativa, financiera, académica, jurídica y del organismo rector del sistema de contratación. La Tabla 5 presenta su perfil y el dictamen emitido por cada uno.

Tabla 5

Perfil del panel de expertos y dictamen emitido

Experto	*Cargo e institución*	*Área de especialización*	*Dictamen emitido*
E1. Dr. Juan Carlos Paredes	Director de Compras Públicas, GAD Municipal	Gestión operativa de la contratación pública	Pertinente, requiere modificaciones menores
E2. Mgs. María Fernanda López	Directora Financiera, GAD Provincial	Finanzas públicas y gestión presupuestaria territorial	Pertinente, requiere modificaciones menores
E3. PhD. Carlos Andrade	Docente investigador, universidad	Investigación en administración y políticas públicas	Pertinente, aplicable sin modificaciones
E4. Abg. Verónica Cedeño	Especialista jurídica	Derecho administrativo y régimen de competencias	Pertinente, requiere modificaciones menores
E5. Ing. Diego Morales	Especialista en SERCOP	Operación del Sistema Nacional de Contratación Pública	Pertinente, requiere modificaciones menores

Nota. Elaboración propia con base en las fichas de validación aplicadas. Las fichas firmadas reposan en el archivo de la investigación.

Con el fin de permitir la verificación independiente del cálculo, la Tabla 6 reproduce la matriz completa de valoraciones individuales asignadas por cada experto en cada criterio, junto con las sumatorias que alimentan el coeficiente. A partir de estos datos, cualquier lector puede recalcular la V de Aiken aplicando la fórmula declarada en el apartado 4.5.

Tabla 6

Matriz de valoraciones individuales asignadas por el panel de expertos

Experto	*Pertinencia*	*Coherencia normativa*	*Viabilidad*	*Aplicabilidad*	*Sostenibilidad*
E1. Dr. Juan Carlos Paredes	5	5	4	5	4
E2. Mgs. María Fernanda López	5	4	5	5	5
E3. PhD. Carlos Andrade	5	5	5	5	5
E4. Abg. Verónica Cedeño	4	5	4	4	4
E5. Ing. Diego Morales	5	5	5	4	5
Suma	24	24	23	23	23
S = Σ(x − 1)	19	19	18	18	18

Nota. Elaboración propia con base en las fichas de validación aplicadas. Escala ordinal de 1 a 5. La sumatoria S se obtiene restando el valor mínimo de la escala a cada valoración individual. Las fichas firmadas por los cinco expertos, el acta consolidada de validación y la matriz de tabulación se incluyen como anexos y reposan en el archivo de la investigación, a disposición del comité editorial.

La Tabla 7 sintetiza las valoraciones por criterio y el coeficiente V de Aiken resultante.

Tabla 7

Valoración de la propuesta por criterio y coeficiente V de Aiken

Criterio	*n*	*Media (1–5)*	*V de Aiken*	*Decisión*
Pertinencia	5	4,80	0,95	Validado
Coherencia normativa	5	4,80	0,95	Validado
Viabilidad	5	4,60	0,90	Validado
Aplicabilidad	5	4,60	0,90	Validado
Sostenibilidad	5	4,60	0,90	Validado
Global	5	4,68	0,92	Validado

Nota. Elaboración propia. n = 5 expertos; escala ordinal de 1 a 5. V = S / [n (c − 1)]. Se considera validado el criterio cuando V ≥ 0,80 (Aiken, 1985).

Los cinco criterios superaron el umbral de aceptación, con un coeficiente global de V de Aiken de 0,92 y una valoración media de 4,68 sobre 5. Ninguna puntuación individual fue inferior a 4. La pertinencia y la coherencia normativa obtuvieron los valores más altos (V = 0,95), mientras que la viabilidad, la aplicabilidad y la sostenibilidad alcanzaron 0,90, lo que evidencia mayor consenso sobre el diagnóstico y el fundamento jurídico que sobre las condiciones de implementación.

Las respuestas abiertas permitieron identificar cuatro áreas de mejora: compras consolidadas, mediante proyectos piloto y lineamientos que definan responsabilidades; Catálogo Electrónico, mediante la actualización permanente de precios; capacitación, mediante programas continuos de formación; e indicadores, mediante métricas periódicas de ahorro, impacto y costos de implementación.

En el dictamen general, un experto consideró que la propuesta podía aplicarse sin modificaciones y cuatro recomendaron ajustes menores. Ninguno solicitó cambios sustanciales, consideró inviable la propuesta o sugirió sustituir alguno de los mecanismos. Las observaciones se concentraron en fortalecer la implementación, el seguimiento y la evaluación.

Verificación de operatividad del mecanismo de consolidación en el SOCE

La verificación del 8 de julio de 2026 confirmó la disponibilidad de la opción «Adquisición por Abastecimiento Centralizado» en el formulario de publicación de avisos de contratación prevista del SOCE. Las Figuras 1 y 2 muestran, respectivamente, el acceso al módulo institucional y el formulario que permitió seleccionar el tipo de contratación y compra, así como identificar el código y el objeto contractual..

Figura 1

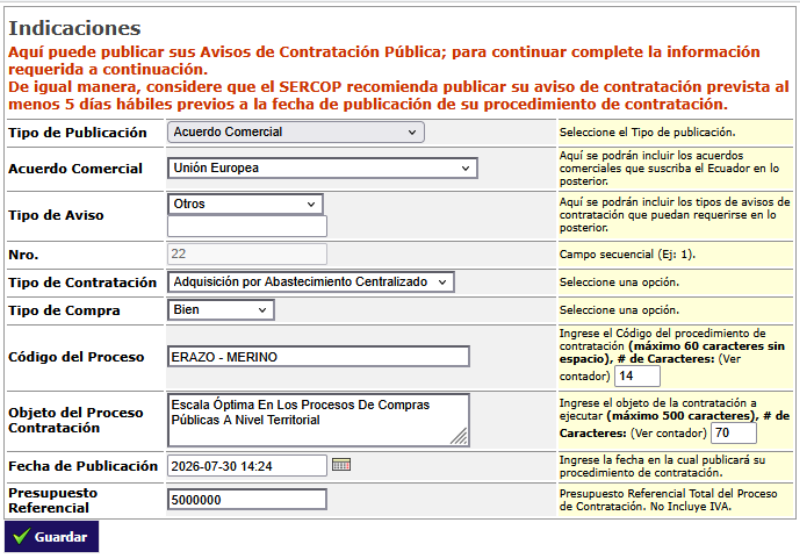
Escritorio institucional del Sistema Oficial de Contratación Pública



Nota. Captura de pantalla del SOCE, usuario institucional del GAD Municipal del Cantón Riobamba, 8 de julio de 2026.

Figura 2

Registro de un procedimiento de Adquisición por Abastecimiento Centralizado



Nota. Captura de pantalla del formulario de publicación de avisos de contratación prevista del SOCE, 8 de julio de 2026. Código de proceso: ERAZO-MERINO.

La verificación confirma que la principal limitación para la compra consolidada entre GAD parroquiales no es tecnológica, sino normativa e institucional. Aunque el SOCE dispone de la funcionalidad correspondiente, se requieren lineamientos reglamentarios sobre responsabilidades, distribución de costos y administración contractual, además de asistencia técnica para entidades con capacidades desiguales. Por ello, las prioridades son el desarrollo reglamentario de la LOSNCP y el acompañamiento territorial.

Ajustes incorporados a partir de la validación

Las observaciones de los expertos dieron lugar a cinco ajustes. En la Propuesta 1 se estableció la revisión trimestral de los precios del Catálogo Electrónico y la renegociación cuando la desviación supere el 10 %. En la Propuesta 2 se incorporaron un convenio tipo, un instructivo

operativo y una fase piloto entre provincias con características presupuestarias y de demanda similares. En la Propuesta 3 se previó formación permanente, con cohortes anuales y actualización obligatoria bienal. En la Propuesta 4 se añadieron indicadores de impacto para evaluar el primer ciclo de implementación. Finalmente, se incorporó el apartado 5.6 para analizar los costos de implementación y la sostenibilidad financiera.

Alcance y límites de la validación realizada

La validación respalda la coherencia normativa, la consistencia documental, la aceptación de los especialistas y la disponibilidad funcional del SOCE, pero no demuestra la efectividad de los mecanismos. Entre sus limitaciones figuran el tamaño del panel —cinco expertos—, el carácter perceptivo del juicio profesional y la ausencia de mediciones de ahorro efectivo. La evaluación de resultados requerirá pruebas piloto que comparen los precios unitarios antes y después de la consolidación.

Validación aplicada: simulación de escenarios de consolidación y análisis de sensibilidad

Para complementar la validación de diseño, se realizó una simulación ex ante sobre el segmento de baja cuantía de los GAD en 2023 y un análisis de sensibilidad del supuesto de consolidación del 60 % utilizado en el apartado 4.4.

Simulación de escenarios de consolidación

El segmento analizado comprende 172.461 procesos de ínfima y menor cuantía, por un monto total de USD 498,8 millones y un promedio de USD 2.892 por proceso. Aplicando el supuesto de consolidación del 60 %, se obtiene una base estimada de 103.477 procesos y USD 299,3 millones. Sobre esta base se modelaron tres escenarios de agrupación de 5, 10 y 20 procesos equivalentes en un único procedimiento, como representación de mancomunidades de tamaño creciente. Los resultados se presentan en la Tabla 8.

Tabla 8

Simulación de escenarios de consolidación sobre el segmento de baja cuantía — GAD Ecuador, 2023

Escenario de consolidación	*N.° de procesos resultante*	*Monto promedio por proceso (USD)*	*Reducción de la carga administrativa*
Situación actual (sin consolidación)	103.477	2.892	—
Escenario A: agrupación de 5 procesos	20.695	14.461	−82.782 procesos (−80,0 %)
Escenario B: agrupación de 10 procesos	10.348	28.922	−93.129 procesos (−90,0 %)
Escenario C: agrupación de 20 procesos	5.174	57.845	−98.303 procesos (−95,0 %)

Nota. Elaboración propia con base en SERCOP (2024). La simulación aplica el supuesto de consolidación del 60 % al segmento de ínfima y menor cuantía. Los escenarios asumen agrupación de procesos equivalentes en categorías estandarizadas.

La simulación identifica dos beneficios potenciales de la consolidación: ahorro económico y reducción de la carga administrativa. Para el segmento analizado, el ahorro estimado se sitúa entre USD 23,9 y USD 65,8 millones, según la aplicación de tasas del 8 % al 22 % sobre el monto consolidable. La agrupación de cinco procesos reduciría el número de procedimientos en 82.782, mientras que la de veinte lo disminuiría en 98.303. Esta reducción podría aliviar la carga operativa de los GAD parroquiales, especialmente en unidades de contratación con personal limitado.

En el escenario de mayor consolidación, el monto promedio por procedimiento alcanzaría USD 57.845, aproximadamente el 35 % del promedio registrado para la subasta inversa electrónica (USD 164.701; Tabla 2). Esto sugiere que los escenarios planteados no exigen necesariamente alcanzar las escalas de contratación más elevadas del sistema, sino agrupar parte de la demanda actualmente fragmentada. No obstante, tanto los ahorros como la reducción administrativa son resultados modelados y deberán contrastarse mediante pruebas piloto.

Análisis de sensibilidad del supuesto de consolidación

Dado que la proporción consolidable del 60 % es un parámetro asignado y no un dato observado, su efecto sobre el resultado debe someterse a prueba. La Tabla 9 recalcula el modelo de estimación para valores del parámetro comprendidos entre el 40 % y el 70 %, rango que cubre desde un escenario marcadamente restrictivo hasta uno optimista respecto de la estandarización del gasto de los GAD.

Tabla 9

Análisis de sensibilidad del ahorro potencial ante variaciones del supuesto de consolidación

Proporción consolidable supuesta	***Monto consolidable (USD M)***	***Ahorro al 8 % (USD M)***	***Ahorro al 22 % (USD M)***	***Rango como % del monto adjudicado***
40 %	821,5	65,7	180,7	3,2 % – 8,8 %
50 %	1.026,9	82,1	225,9	4,0 % – 11,0 %
60 % (supuesto adoptado)	1.232,2	98,6	271,1	4,8 % – 13,2 %
70 %	1.437,6	115,0	316,3	5,6 % – 15,4 %

Nota. Elaboración propia sobre el monto adjudicado por los GAD en 2023 (USD 2.053,7 millones; SERCOP, 2024). La banda de ahorro del 8 % al 22 % se mantiene constante en todos los escenarios.

El análisis muestra que la conclusión de política del artículo es robusta al supuesto. Incluso bajo la hipótesis más restrictiva, en la que solo el 40 % del gasto adjudicado resultara consolidable, el escenario conservador arroja un ahorro de USD 65,7 millones anuales, equivalente al 3,2 % del monto total adjudicado por los GAD. Ese valor sigue siendo superior al límite inferior de las pérdidas de bienestar que Brugués et al. (2024) documentan para el sistema ecuatoriano por distorsiones en la asignación de contratos, y por sí solo justificaría la inversión

en los mecanismos propuestos. La elección del parámetro afecta, por tanto, la magnitud del ahorro estimado, pero no la dirección ni la pertinencia de la recomendación. Conviene precisar, no obstante, que el rango completo entre USD 65,7 y USD 316,3 millones refleja una incertidumbre considerable, atribuible tanto al parámetro de consolidación como a la banda de ahorro tomada de la literatura, y que la reducción de esa incertidumbre exige microdatos de precios unitarios por ítem que solo una prueba piloto o el acceso a la base transaccional desagregada del SOCE podrían proporcionar.

Costo de implementación y sostenibilidad financiera de la propuesta

Una estimación de ahorro potencial resulta incompleta si no se contrasta con el costo de producirlo, observación expresamente formulada por el panel de expertos desde la perspectiva financiera. La Tabla 10 desagrega los componentes de costo de cada mecanismo, su naturaleza —único o recurrente—, la fuente de financiamiento prevista y la condición de la que depende su sostenibilidad en el tiempo.

Tabla 10

Estructura de costos y sostenibilidad financiera de los mecanismos propuestos

Mecanismo	*Costos principales*	*Naturaleza del costo*	*Financiamiento y sostenibilidad*
1. Ampliación del Catálogo Electrónico	Actualización de categorías, negociación con proveedores y revisión trimestral de precios.	Recurrente, de baja magnitud.	Presupuesto operativo del SERCOP; aprovecha la estructura institucional existente.
2. Compras consolidadas territoriales	Diseño de convenios, asistencia técnica y coordinación entre entidades.	Inicialmente único para el diseño; luego recurrente y decreciente.	Fondo de asistencia técnica del Consejo Nacional de Competencias; el costo unitario disminuye con la estandarización y la experiencia.
3. Fortalecimiento de capacidades técnicas	Diseño y ejecución de cursos, certificación, logística y seguimiento.	Recurrente.	Fondo de Descentralización del Consejo Nacional de Competencias; depende de la continuidad presupuestaria y de la gestión de la rotación del personal.
4. Índice de Eficiencia de Escala (IEE)	Diseño metodológico, cálculo inicial, publicación y alertas automáticas.	Inicial para el diseño; recurrente y marginal para la publicación.	Presupuesto del SERCOP e infraestructura de COMPRASPUBLICAS existente

Nota. Elaboración propia a partir de los actores y fuentes de financiamiento identificados en el apartado 5.4.

El análisis financiero muestra que los cuatro mecanismos aprovechan la infraestructura tecnológica existente y concentran sus costos en gestión, formación y desarrollo normativo. La

capacitación, pese a ser el principal costo recurrente, constituye una condición habilitante para las demás medidas y requiere continuidad presupuestaria.

Aunque el ahorro conservador estimado alcanza USD 98,6 millones anuales, no es posible establecer una relación costo-beneficio cuantificada, debido a la falta de datos presupuestarios desagregados del SERCOP y del Consejo Nacional de Competencias. La estimación monetaria de los costos y su contraste con los ahorros efectivos quedan como tareas pendientes.

Implicaciones

El estudio vincula la escala de adquisición con la eficiencia del gasto público en los GAD ecuatorianos y destaca que la fragmentación de la demanda y las limitaciones de coordinación pueden generar ineficiencias, además de las asociadas a conductas dolosas (Bosio et al., 2022; Curado et al., 2021; Lotti et al., 2024).

En política pública, los resultados respaldan una implementación gradual: ampliar el Catálogo Electrónico y fortalecer las capacidades técnicas mientras avanzan los ajustes normativos requeridos para las compras consolidadas y el Índice de Eficiencia de Escala (IEE). La simulación también muestra que la agrupación de procesos podría reducir la carga administrativa, aunque sus efectos reales deben comprobarse mediante proyectos piloto.

Metodológicamente, el estudio integra triangulación documental, juicio de expertos, verificación de operatividad en el SOCE y simulación ex ante. Este procedimiento puede orientar la validación de propuestas de política pública aún no implementadas, mientras que el IEE constituye una herramienta potencialmente adaptable a otros sistemas con datos comparables.

Limitaciones

El estudio presenta cinco limitaciones. Primero, utiliza datos agregados por modalidad, sin microdatos de precios unitarios que permitan contrastar directamente los precios pagados con referencias de mercado. Segundo, el ahorro estimado es indicativo, no econométrico, y depende de supuestos de consolidación y tasas de ahorro cuya transferencia al contexto ecuatoriano es incierta. Tercero, el panel de cinco expertos permite una validación inicial, pero no sustituye una consulta ampliada ni un proceso Delphi.

Cuarto, la simulación ex ante presupone la agrupación de procesos equivalentes y no incorpora costos logísticos ni posibles respuestas estratégicas de los proveedores. Quinto, el análisis se limita al ejercicio fiscal 2023 y a los GAD registrados en el SOCE, por lo que no refleja variaciones interanuales ni los efectos de la reforma de 2025, cuya implementación aún era incipiente al momento del estudio.

Futuras líneas de investigación

Se identifican cinco líneas prioritarias: (1) estimar econométricamente las diferencias de precios unitarios entre modalidades mediante datos desagregados del SOCE y diseños de diferencias en diferencias; (2) ejecutar una prueba piloto de compra consolidada que compare precios y costos administrativos antes y después de su implementación; (3) ampliar la validación mediante un panel de expertos y rondas Delphi; (4) analizar la estructura regional del mercado proveedor para identificar riesgos de concentración de la oferta; y (5) extender el estudio a los GAD municipales y provinciales y evaluar los efectos de la reforma de 2025 tras su primer ciclo completo de aplicación.

CONCLUSIONES

El análisis identifica una marcada fragmentación de la contratación pública de los GAD ecuatorianos: el 86,9 % de los procesos corresponde a modalidades de menor cuantía, que representan el 24,3 % del monto adjudicado. Esta distribución evidencia oportunidades para mejorar la coordinación de la demanda y aprovechar economías de escala, aunque no demuestra por sí sola que la fragmentación sea la única causa de ineficiencia.

El modelo estima un ahorro potencial anual de USD 98,6 a USD 271,1 millones, equivalente al 4,8 %–13,2 % del monto adjudicado. Estas cifras son indicativas y dependen de supuestos explícitos y de evidencia internacional cuya transferibilidad al contexto ecuatoriano debe comprobarse. La simulación complementaria muestra que la agrupación de procesos podría reducir la carga administrativa, pero no mide ahorros efectivos.

Se proponen cuatro mecanismos complementarios: ampliación y actualización del Catálogo Electrónico, convenios territoriales de compra consolidada, fortalecimiento de capacidades técnicas e incorporación del IEE. Su implementación debe ser gradual, preservar la autonomía territorial y contemplar riesgos de concentración de proveedores y pérdida de adaptación local. La capacitación constituye una condición habilitante para el funcionamiento de las demás medidas.

La validación de diseño obtuvo un V de Aiken global de 0,92 y una valoración media de 4,68 sobre 5, con observaciones orientadas a mejorar la implementación. La verificación del SOCE confirmó la disponibilidad de la opción «Adquisición por Abastecimiento Centralizado», pero no la ejecución de compras ni la obtención de ahorros. Aunque los mecanismos aprovechan infraestructura existente, la relación costo-beneficio no puede cuantificarse sin datos presupuestarios desagregados. Por ello, la siguiente etapa debe incluir proyectos piloto, medición de precios unitarios y evaluación de costos administrativos para determinar su eficacia real.

REFERENCIAS

Aiken, L. R. (1985). Three coefficients for analyzing the reliability and validity of ratings. *Educational and Psychological Measurement, 45*(1), 131–142. https://doi.org/10.1177/0013164485451012

Bernal, C. A. (2010). *Metodología de la investigación* (3.ª ed.). Pearson Educación.

Bosio, E., Djankov, S., Glaeser, E., & Shleifer, A. (2022). Public procurement in law and practice. *American Economic Review, 112*(4), 1091–1117. https://doi.org/10.1257/aer.20200738

Brugués, F., Brugués, J., & Giambra, S. (2024). Political connections and misallocation of procurement contracts: Evidence from Ecuador. *Journal of Development Economics, 170*, 103296. https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2024.103296

Carril, R. (2021). Rules versus discretion in public procurement. *Economics Working Papers, 1765*. Universitat Pompeu Fabra. https://econ-papers.upf.edu/papers/1765.pdf

Contraloría General del Estado. (2023). *Informe especial sobre fragmentación de procesos de contratación en Gobiernos Autónomos Descentralizados parroquiales*. CGE.

Curado, A., Damásio, B., Encarnação, S., Candia, C., & Pinheiro, F. L. (2021). Scaling behavior of public procurement activity. *PLOS ONE, 16*(12), e0260806. https://doi.org/10.1371/journal.pone.0260806

Dimitri, N., Piga, G., & Spagnolo, G. (Eds.). (2006). *Handbook of Procurement*. Cambridge University Press.

Ecuador. Asamblea Nacional. (2025). *Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. Registro Oficial Cuarto Suplemento N.° 140, 7 de octubre de 2025.

Ecuador. Asamblea Nacional. (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)*. Registro Oficial Suplemento N.° 303, 19 de octubre de 2010.

Ecuador. Asamblea Nacional Constituyente. (2008). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)*. Registro Oficial Suplemento N.° 395, 4 de agosto de 2008.

Ecuador. Constitución de la República del Ecuador. (2008). *Registro Oficial N.° 449, 20 de octubre de 2008*.

Escobar-Pérez, J., y Cuervo-Martínez, Á. (2008). Validez de contenido y juicio de expertos: una aproximación a su utilización. *Avances en Medición, 6*(1), 27–36.

Fazekas, M., & Blum, J. R. (2021). Improving public procurement outcomes: Review of tools and the state of the evidence base. *World Bank Policy Research Working Paper, 9690*. https://doi.org/10.1596/1813-9450-9690

Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista, P. (2022). *Metodología de la investigación* (7.ª ed.). McGraw-Hill Education.

Jensen, M. D., & Bhatti, Y. (2022). The effect of procurement centralization on government purchasing prices: Evidence from a field experiment. *International Public Management Journal, 25*(1), 24–42. https://doi.org/10.1080/10967494.2020.1787278

Lotti, C., Muço, A., Spagnolo, G., & Valletti, T. (2024). Indirect savings from public procurement centralization. *American Economic Journal: Economic Policy, 16*(3), 347–366. https://doi.org/10.1257/pol.20220357

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2023). *Government at a glance 2023*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/3d5c5d31-en

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. (2024). *Informe anual de rendición de cuentas 2024*. https://portal.compraspublicas.gob.ec/sercop/