



Evaluación de la eficiencia del Plan Anual de Contratación en el Gobierno Autónomo Descentralizado de Salcedo, Cotopaxi

Assessment of the efficiency of the Annual Procurement Plan in the Decentralized Autonomous Government of Salcedo, Cotopaxi

Javier Antonio Rubio Toaza¹, Andrea Lizeth Corrales Molina², Willian Paul Aviles Quiñonez³, Noel Batista Hernandez⁴

¹Universidad Bolivariana del Ecuador jarubiot@ube.edu.ec

² universidad Bolivariana del Ecuador alcorralesm@ube.edu.ec

³Universidad Bolivariana del Ecuador wpavilesq@ube.edu.ec

⁴Universidad Bolivariana del Ecuador nbastistah@ube.edu.ec

RESUMEN

El presente estudio analiza la eficiencia del Plan Anual de Contratación del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salcedo, Cotopaxi, en Ecuador, durante el período 2019-2024. El objetivo consistió en evaluar el cumplimiento programado del Presupuesto, además de identificar los factores institucionales y operativos que inciden en este aspecto y diseñar un instrumento para su seguimiento. Se aplicó una metodología mixta que incluye un análisis documental de los planes anuales de contratación, como informes de ejecución y resoluciones administrativas. Los resultados cuantificaron la existencia de una inejecución presupuestaria, con retrasos significativos en la adjudicación, además de evidencias de reprogramación de procesos. Se concluye que la eficiencia del Plan Anual de Contratación es moderada y estructuralmente limitada, por lo que se propone un sistema de monitoreo con indicadores clave y alertas tempranas como herramienta fundamental para fortalecer la gestión institucional, cerrar la brecha entre planificación y ejecución y así orientar la contratación hacia resultados basados en la mejora continua.

Palabras claves : Contratación pública; Gestión de la administración pública; desarrollo local; control de eficiencia; planificación regional y urbana

ABSTRACT

This study analyzes the efficiency of the Annual Procurement Plan of the Decentralized Autonomous Government of the Municipality of Salcedo, Cotopaxi, Ecuador, during the period 2019-2024. The objective was to evaluate the planned budget execution, identify the institutional and operational factors that influence this aspect, and design a monitoring tool. A mixed methodology was applied, including a documentary analysis of the Annual Procurement Plans, such as execution reports and administrative resolutions. The results quantified the existence of budget under-execution, with significant delays in awarding contracts, as well as evidence of process reprogramming. It is concluded that the Annual Procurement Plan's efficiency is moderate and structurally limited. Therefore, a monitoring system with key indicators and early warnings is proposed as a fundamental tool to strengthen institutional management, close the gap between planning and execution, and thus guide procurement toward results based on continuous improvement.

Keywords: Public procurement; public administration management; local development; efficiency control; regional and urban planning.

1. Introducción

En la gestión moderna del Estado juega un papel fundamental la contratación pública, al operar como un mecanismo estratégico para el desarrollo económico y la provisión de servicios esenciales [6, 9]. En el contexto ecuatoriano, la materialización de las políticas públicas y la ejecución presupuestaria de las instituciones es fuertemente determinada por este instrumento. Específicamente, el Plan Anual de Contratación (PAC) se erige como la herramienta central de planificación y gestión, diseñada para promover la eficiencia, la transparencia y la predictibilidad en las adquisiciones del sector público [12, 17]. En la literatura reciente, han surgido modelos de eficiencia basados en metodologías de mejora continua como Lean Service, las cuales están enfocadas a la eliminación de aquellas actividades que no agregan valor y a optimizar los tiempos en los procesos de contratación pública [2].

No obstante, la transición desde un diseño normativo robusto hacia una implementación eficaz no está exenta de desafíos. Investigaciones desarrolladas por Cubas Núñez [4] y Montalvo Ramos et al. [11] sobre los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) municipales en Ecuador han arrojado la existencia de una brecha persistente entre la planificación teórica y la ejecución práctica del PAC. Según Montalvo Ramos et al. [11] y Palomino Flores [14], esta brecha se ve reflejada en problemas estructurales que comprometen la eficiencia del gasto público, dentro de los que se destacan las deficiencias en la formulación inicial de los planes, la desarticulación entre el PAC, el presupuesto y el Plan Operativo Anual (POA), así como las limitaciones en los sistemas de seguimiento y control. Boykin et al. [1] y Udoba & Mwalukasa [18] han demostrado que un factor crítico para mejorar el desempeño de la contratación pública lo constituye la planificación de las adquisiciones, especialmente la identificación de necesidades, la participación de usuarios y la estimación de costos.

La literatura especializada [18] enfatiza que estas ineficiencias no se circunscriben únicamente al ámbito administrativo, sino que repercuten directamente en el desarrollo local; reflejadas en un deterioro de la confianza ciudadana hacia las instituciones públicas debido a elementos negativos como: retrasos en la ejecución de obras y servicios, sobrecostos, y subejecución presupuestaria. En este sentido, aunque la participación ciudadana continúa siendo reducida en muchos cantones se reconoce como un mecanismo de control social que contribuye a la transparencia y legitimidad de los procesos de contratación [16]. A nivel internacional, revisiones sistemáticas [8] han ratificado la importancia de garantizar el acceso abierto a la información y la transparencia contractual como vías para fortalecer la eficiencia administrativa y la fiscalización ciudadana, no obstante, a que puedan persistir obstáculos como brechas digitales y capacidades institucionales limitadas.

En los GADs de cantones medianos y pequeños, esta problemática suele agudizarse debido a que pueden presentarse limitaciones de capacidad técnica, escasez de recursos humanos especializados y deficiencias en infraestructura tecnológica. Estos factores los hacen más vulnerables a las disfunciones en el ciclo de contratación pública, debido a que se genera un círculo vicioso de baja eficiencia y limitada capacidad de respuesta institucional [11]. Además, según los estudios desarrollados por Hernández Silva & Lora Loza [8] y Redroban Ortiz et al. [16], la alineación con los objetivos estratégicos nacionales se ve comprometida por la falta de articulación entre el PAC y los planes de desarrollo territorial, lo cual debilita el impacto de la contratación pública como herramienta de política pública. En esta línea, las investigaciones llevadas a cabo por Boykin et al.



[1] y Yanuarisa et al. [19] sobre auditoría interna en la gobernanza de la contratación pública destacan el papel preponderante que juegan la supervisión independiente y el uso de metodologías basadas en riesgos para reforzar la transparencia y la eficiencia institucional.

Estudios comparativos desarrollados en Latinoamérica [20] refuerzan esta perspectiva al evidenciar un grupo de desafíos comunes persistentes en varios países de la región, que limitan la eficiencia y la sostenibilidad de los proyectos públicos, dentro de los que se destacan la burocracia excesiva, la fragmentación institucional y la insuficiente adopción de tecnologías digitales. En consecuencia, se hace necesario realizar estudios, desde el punto de vista académico y práctico, sobre la evaluación de la eficiencia del PAC en gobiernos locales como el de Salcedo que tributen al fortalecimiento de la gestión pública, a la optimización en el uso de los recursos disponibles y a la recuperación de la confianza ciudadana.

El Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salcedo, ubicado en la provincia de Cotopaxi, opera en un entorno caracterizado por demandas sociales crecientes y restricciones presupuestarias, que lo presionan a optimizar sus procesos de contratación para poder cumplir con las metas institucionales de manera efectiva. Sin embargo, la toma de decisiones preventivas y correctivas, orientada a la mejora continua, se ve obstaculizada por la ausencia de un diagnóstico técnico y gerencial que mida con precisión la eficiencia de su PAC e identifique las causas de las desviaciones entre lo programado y lo ejecutado.

En este escenario, se hace necesario diseñar e implementar herramientas de gestión que se adapten a las capacidades y contextos de desempeño de los GADs municipales. Además, tal como señala el Consejo Nacional de Competencias [3], se precisa contar con sistemas de monitoreo para dar seguimiento cuantitativo, identificar desviaciones de manera oportuna, y generar información válida para los procesos de rendición de cuentas y la optimización de los recursos asignados. La superación de la mera formalidad del PAC y consolidarlo como un instrumento dinámico de gestión que contribuya de manera efectiva a la eficiencia institucional, se convierte en el principal desafío de los gobiernos locales como el de Salcedo.

Para abordar este problema, en el presente estudio se pretende dar respuesta a la interrogante siguiente: ¿En qué medida el PAC del GAS municipal de Salcedo durante el período 2019-2024 ha sido eficiente en la planificación, ejecución y cumplimiento de los procesos de contratación pública, y cuáles son los factores administrativos, técnicos y operativos que han influido en su desempeño? En este sentido, el objetivo general consiste en evaluar el cumplimiento programado del Plan Anual de Contratación del GAD Municipal de Salcedo, además de identificar los factores institucionales y operativos que inciden en su desempeño y proponer un instrumento para su seguimiento.

2. Métodos

Este estudio se desarrolló bajo un enfoque metodológico mixto de tipo secuencial, con un diseño descriptivo-analítico orientado al estudio del caso único del Gobierno Autónomo Descentralizado (GAD) Municipal de Salcedo, en la provincia de Cotopaxi, Ecuador. La investigación combinó inicialmente un análisis cuantitativo para medir el nivel de cumplimiento del Plan Anual de Contratación, seguido de un análisis cualitativo dirigido a diagnosticar en profundidad los factores que pueden constituir las causas y condiciones de los resultados



observados. El período de análisis abarcó seis años fiscales completos, desde 2019 hasta 2024, lo que permitió captar la evolución temporal, la consistencia en la gestión y el impacto de coyunturas específicas en el ciclo de la contratación pública municipal.

La recolección de información se basó en el análisis documental de fuentes primarias y secundarias. Se revisaron los Planes Anuales de Contratación, los informes de ejecución presupuestaria y física, y las resoluciones administrativas de adjudicación y modificación contractual emitidas por el GAD Municipal de Salcedo durante el período en estudio, accediendo a ellos a través del portal institucional y mediante solicitudes de acceso a la información pública. Este análisis documental se complementó con la revisión del marco normativo vigente, incluyendo la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública y su Reglamento General, así como con literatura especializada y guías técnicas como los Lineamientos para el monitoreo del Consejo Nacional de Competencias, que sirvieron de base para la construcción de los indicadores de análisis.

El procedimiento de análisis se ejecutó en dos fases articuladas. En la primera fase, de carácter cuantitativo, se organizaron los datos correspondientes a los montos programados frente a los ejecutados, a los tipos de procedimientos y a los plazos, en una matriz única que permitió calcular indicadores de eficiencia clave como la tasa de ejecución presupuestaria, el grado de cumplimiento de los plazos y la frecuencia de modificaciones contractuales.

En una segunda fase, de carácter cualitativo, con el fin de identificar, agrupar y examinar los factores institucionales, presupuestarios, técnicos y operativos que explican los niveles de eficiencia observados en el PAC, se efectuó un análisis de contenido de los documentos y de las justificaciones administrativas registradas. A partir de estos hallazgos empíricos y de los referentes revisados, se diseñó una propuesta de instrumento de seguimiento y control, que, basado en manuales internacionales, normativa nacional y literatura especializada sobre gestión pública, se ajusta al contexto de un GAD municipal. El instrumento incorpora indicadores de desempeño y un sistema de alertas tempranas para facilitar intervenciones correctivas oportunas.

La validez del estudio se sustentó en la triangulación de fuentes documentales y de métodos, mientras que su confiabilidad se buscó mediante un protocolo sistemático y replicable de recolección y procesamiento de datos. Se reconoce como limitación principal la dependencia de la disponibilidad, integridad y consistencia de la información pública proporcionada por la institución caso de estudio, factor inherente a las investigaciones basadas en datos secundarios oficiales, como los de un gobierno municipal.

3. Resultados

En la primera etapa de la investigación se aplicó un análisis cuantitativo orientado a medir el nivel de cumplimiento del Plan Anual de Contratación, el cual arroja un grupo de resultados que constituyen la base empírica sobre la cual se presentan los hallazgos iniciales. Los resultados del análisis del Plan Anual de Contratación del GAD Municipal de Salcedo para el período 2019-2024 revelan un desempeño heterogéneo (ver Figura 1), caracterizado por una ejecución presupuestaria media del 74 % en el agregado de los seis años, con una fluctuación significativa entre ejercicios fiscales (diferencias superiores a los 20 puntos porcentuales respecto a lo planificado). El año 2021 presentó el nivel más bajo de eficiencia con solo un 62 % de ejecución, coincidiendo con el periodo de mayor ajuste postpandémico y cambios en las prioridades de gastos, mientras que el 2023 mostró los mejores resultados, alcanzando un 82 %. Esta variabilidad indica una alta sensibilidad del ciclo de contratación a factores externos y a la capacidad de adaptación interna de la organización.



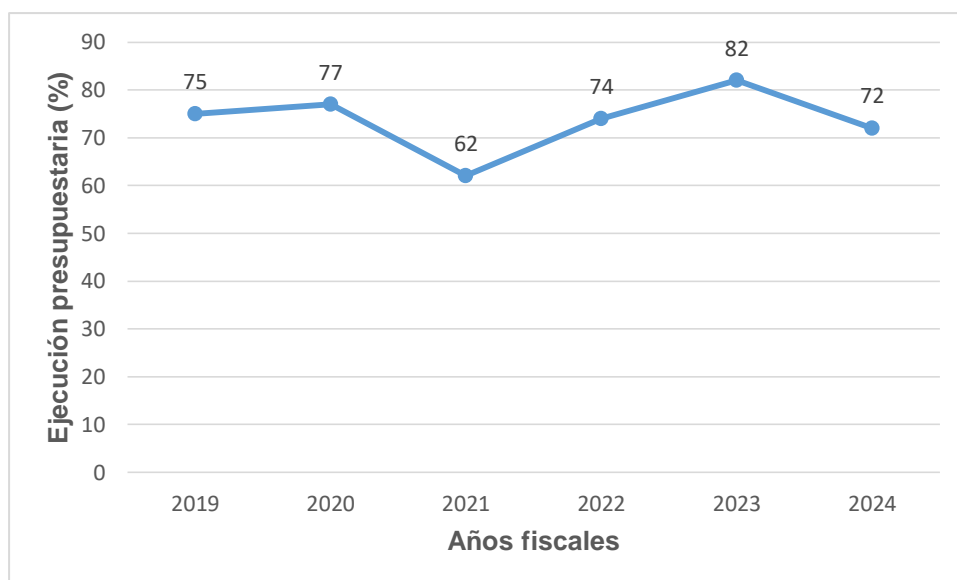


Figura 1. Ejecución presupuestaria anual, período 2019–2024.

Fuente: portal institucional del Gobierno Autónomo Descentralizado Municipal de Salcedo.

El cumplimiento de los montos programados no se distribuyó de manera uniforme entre los tipos de contratación (ver Figura 2); se observa el mayor nivel de cumplimiento en la adquisición de bienes, seguida por los servicios, mientras que las obras públicas evidenciaron una desviación persistente que las coloca como la categoría más grave en términos de eficiencia. Esta disparidad sugiere que las complejidades técnicas, los plazos más extensos y los procedimientos de fiscalización más rigurosos inherentes a las obras constituye un desafío estructural tal como lo han identificado investigaciones en contextos municipales similares [4, 11].

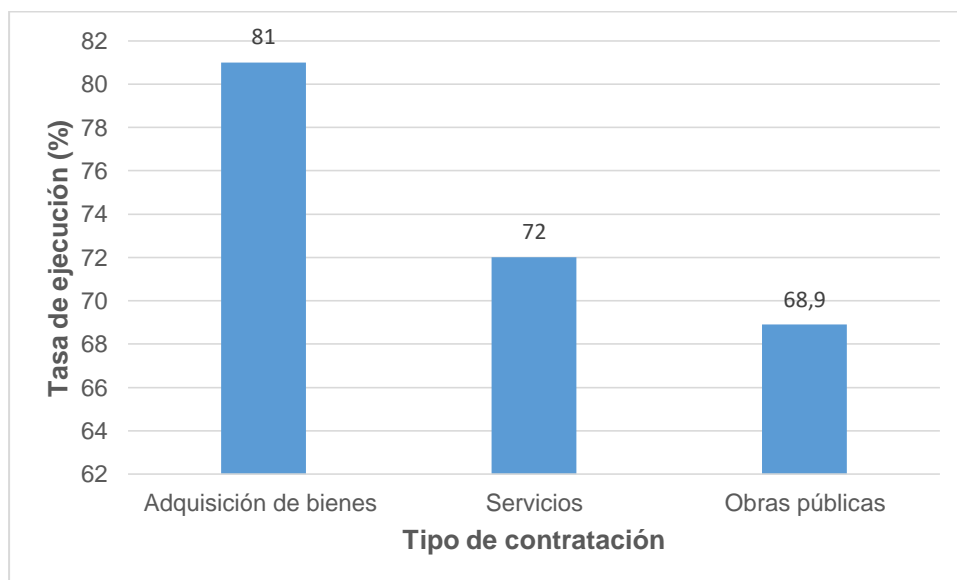


Figura 2. Comportamiento de la ejecución por tipo de contratación.

Un hallazgo crítico reside en el análisis de los plazos. Solo el 58 % de los procesos de contratación iniciados se adjudicaron dentro del plazo estimado originalmente en el PAC. Este retraso promedio en la fase de adjudicación fue de 45 días calendario, generando un efecto cascada que en ocasiones llegó a comprometer los cronogramas de ejecución contractual. Además, se identificó que un 31 % de los procesos programados sufrieron al menos una reformulación o reprogramación formal dentro del mismo ejercicio fiscal, evidenciando una planificación

inicial que, en una proporción significativa, no logró capturar con precisión las necesidades reales, los tiempos de trámite o la disponibilidad financiera existente (ver Tabla 1).

Tabla 1. Indicadores de eficiencia del Plan Anual de Contratación, período 2019–2024.

Indicador	Valor
Ejecución presupuestaria promedio (%)	74
Ejecución mínima (2021) (%)	62
Ejecución máxima (2023) (%)	82
Procesos adjudicados en plazo (%)	58
Retraso promedio en adjudicación (días)	45
Procesos con reformulación (%)	31

Lo anterior evidencia las limitaciones derivadas de la insuficiente previsión técnica y la limitada articulación con las necesidades reales y la disponibilidad financiera existentes en la formulación del PAC, lo cual constituye un eslabón vulnerable que condiciona la eficiencia del proceso de contratación. Esta situación, señalada repetidamente en la literatura sobre los GADs [11], confirma que dichas deficiencias constituyen un patrón estructural que afecta la capacidad institucional para alcanzar niveles sostenidos de eficiencia.

A partir de los resultados cuantitativos previamente expuestos, se desarrolló un análisis orientado a identificar los factores que incidieron en dichos desempeños. En el ámbito institucional y operativo, se observó cierta desconexión procedimental entre la Unidad de Planificación, la Dirección Financiera y la Unidad de Contratación Pública. Esta desarticulación se manifestaba en PACs formulados con insumos técnicos limitados de las áreas usuarias y en ocasiones sin una verificación rigurosa de la disponibilidad presupuestaria certificada, lo que derivaba en procesos que debían ser suspendidos o reformulados. Este criterio se corresponde con lo expuesto por Logroño Santillán et al. [9] respecto a que la optimización de recursos mediante la contratación pública requiere una integración orgánica de las unidades administrativas. Del mismo modo, la capacidad técnica del personal asignado a la gestión contractual mostró ser un factor limitante, particularmente en la redacción de términos de referencia y la administración de contratos complejos, lo cual produjo objeciones por parte del órgano de control y, por ende, demoras.

En las áreas presupuestaria y normativa, se constató que la rigidez y los recortes durante la ejecución del presupuesto fueron un determinante clave de las bajas tasas de ejecución, especialmente en los años 2020 y 2021. El PAC, aunque formalmente alineado al POA, en la práctica operaba en condiciones de incertidumbre financiera. Por otro lado, aunque el marco normativo nacional provee un andamiaje completo para estos procedimientos, su interpretación y aplicación a nivel municipal padece muchas veces de un formalismo excesivo que, en lugar de agilizar, en ocasiones entorpece la gestión efectiva y rápida.

La superposición de controles, sin una evaluación diferenciada por el monto o complejidad del proceso, también consume tiempos valiosos. Esta brecha entre el diseño normativo y la práctica operativa es un fenómeno documentado que afecta la eficiencia del sistema [5]. La transparencia, si bien estaba presente en la publicación de actos en portales oficiales, se limitaba en gran medida al cumplimiento formal, sin una rendición de cuentas realmente proactiva sobre el desempeño del PAC en su conjunto, lo que limita el control social efectivo [4].



A partir de este diagnóstico se diseña un instrumento de seguimiento y control para la gestión del PAC, concebido como una herramienta práctica de gestión más que como un requisito burocrático. Su construcción responde a una triangulación metodológica que integra los hallazgos del análisis cuantitativo, la revisión normativa y las percepciones de los actores institucionales, lo que asegura una visión más completa y contrastada de los factores que inciden en la eficiencia.

El núcleo del instrumento es una matriz de seguimiento cuantitativo en tiempo real, implementada mediante una hoja de cálculo interconectada o un módulo sencillo dentro del sistema financiero municipal. Esta matriz permite consolidar información de distintas áreas y transformarla en indicadores verificables, lo que facilita la toma de decisiones oportunas y reduce la discrecionalidad en la gestión.

De esta forma se facilita el cálculo de indicadores clave de desempeño (KPI) para cada ítem del PAC. En la Tabla 2 se relacionan algunos de los indicadores utilizados para este fin. La definición de las metas de referencia propuestas se realizó a partir del análisis de estándares de contratación pública definidos en manuales internacionales, normativa nacional y literatura especializada sobre gestión pública.

Tabla 2. Indicadores clave de desempeño para la evaluación del Plan Anual de Contratación.

Denominación	Expresión de cálculo	Meta de referencia	de Parámetros complementarios
Ejecución presupuestaria (%)	$\frac{\text{Valor ejecutado}}{\text{Valor planificado}} \times 100$	$\geq 85 \%$	Variación anual; desviación respecto al promedio histórico; tendencia por tipo de contratación
Cumplimiento de plazos	Días de desfase en cada fase del proceso	$\leq 5 \%$ de retraso sobre el cronograma	Número de procesos con prórrogas; causas del desfase (técnicas, normativas, financieras)
Avance físico-administrativo	$\frac{\text{Nº hitos cumplidos}}{\text{Nº hitos planificados}} \times 100$	$\geq 90 \%$	Validación cruzada con informes técnicos y administrativos
Nivel de reformulación de procesos	$\frac{\text{Nº de procesos reformulados}}{\text{Nº total de procesos}} \times 100$	$\leq 10 \%$	Tipología de reformulación (presupuestaria, técnica, normativa)
Observaciones de control	$\frac{\text{Nº de objeciones emitidas}}{\text{Nº total de procesos}} \times 100$	$\leq 5 \%$	Clasificación de observaciones (plazos, términos de referencia, ejecución contractual)
Alineación con necesidades usuarias	$\frac{\text{Nº de procesos validados por áreas usuarias}}{\text{Nº total de procesos}} \times 100$	$\geq 95 \%$	Nivel de participación de áreas técnicas en la formulación del PAC

Consistencia financiera	$\frac{\text{Monto con certificación presupuestaria}}{\text{Monto planificado}} \times 100$	$\geq 100 \%$	Diferencia entre disponibilidad real y planificada; ajustes en ejecución
-------------------------	---	---------------	--

La innovación principal de este instrumento de seguimiento y control consiste en la incorporación de un sistema de alertas tempranas dentro del cuadro de mando integral, en el cual umbrales predefinidos (como una ejecución inferior al 40 % a mitad del año o un retraso superior a 15 días en la adjudicación) activan una señalización visual en rojo, ámbar o verde, junto con notificaciones automáticas dirigidas a los responsables de la unidad usuaria, de contratación y de planificación.

Este mecanismo busca superar la reactividad y la cultura caracterizada generalmente por el empleo exclusivo del informe final, lo que permite desarrollar intervenciones correctivas y oportunas. El instrumento se completa con un protocolo de articulación institucional, que formaliza reuniones bimestrales de seguimiento basadas en los datos de la matriz, en las cuales participan las áreas de planificación, finanzas, contratación y control interno, con el objetivo explícito de desbloquear procesos, reasignar recursos o reformular ítem con alertas rojas. Finalmente, se propone una plantilla estandarizada para la formulación del PAC del año siguiente, que ya toma en consideración las lecciones aprendidas y exige un análisis de riesgo básico para cada proceso considerado de alta complejidad o monto.

La propuesta se inspira en la lógica de los lineamientos para el monitoreo de planes de fortalecimiento [3] y en la visión de la contratación pública como un ciclo que debe ser gestionado de forma integral para alcanzar resultados [10, 13]. Su valor reside en su simplicidad, bajo costo de implementación y enfoque en los cuellos de botella específicos identificados en el diagnóstico, lo que ofrece al GAD Municipal de Salcedo un camino concreto para cerrar la brecha entre la planificación y la ejecución eficiente de su contratación pública.

La propuesta fue validada mediante el criterio de nueve especialistas procedentes tanto del ámbito académico como de la práctica empresarial, utilizando la técnica de V. A. Iadov [7].

En este procedimiento, los juicios se fundamentaron en las relaciones establecidas entre tres preguntas cerradas (2, 3 y 5) y dos abiertas (1 y 4), intercaladas dentro de un cuestionario y cuya relación era desconocida por los expertos. Las interrogantes cerradas fueron analizadas mediante el Cuadro lógico de Iadov, cuyos resultados se presentan en la Tabla 3, donde se observa la distribución de los niveles de satisfacción expresados en una escala numérica que oscila entre +1 y -1. A partir de estos resultados se calculó el Índice de Satisfacción Grupal (ISG), que arrojó un valor de 0.83.

Tabla 3. Escala numérica del índice de satisfacción grupal.

Escala	Resultado	Satisfacción individual	%
1	Máximo de satisfacción	7 (A)	77.78
0,5	Más satisfecho que insatisfecho	1 (B)	11.11
0	No definido y contradictorio	1 (C)	11.11
- 0,5	Más insatisfecho que satisfecho	0 (D)	0
-1	Máxima insatisfacción	0 (E)	0

Los resultados individuales muestran que el 88.89 % de los encuestados refieren sentirse satisfechos con la propuesta (7A+ 1B), mientras que el 11.11 % fue identificado como “no definido y contradictorio”. No

existieron resultados individuales que expresaran insatisfacción. El valor obtenido para el ISG (0.83), se interpreta como una valoración positiva, ya que se encuentra comprendido en el rango 0.5 y 1, que representa un indicador de satisfacción. En la Figura 3 se muestran, de forma gráfica, los diferentes rangos y el ISG calculado.

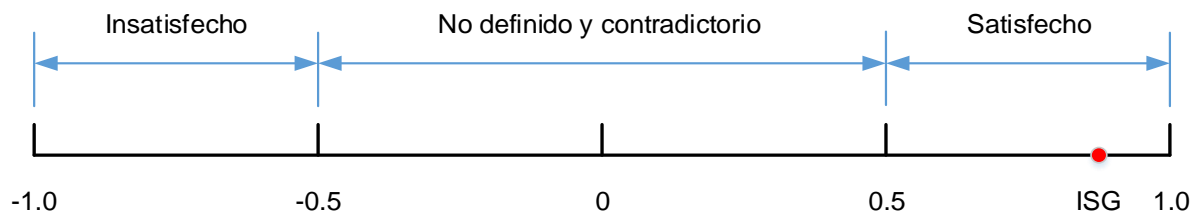


Figura 3. Índice de satisfacción grupal obtenido de acuerdo a los rangos.

En el análisis de las respuestas a las demás interrogantes del cuestionario resulta significativa la preponderancia de aspectos positivos, los cuales sustentan el valor alcanzado en el ISG; entre ellos sobresalen la novedad de la propuesta y su diseño sostenible. No obstante, también se señala la necesidad de continuar con su perfeccionamiento, lo que constituye un aporte relevante como elemento de retroalimentación.

4. Discusión

La discusión sobre los resultados permite contextualizar los hallazgos específicos del GAD Municipal de Salcedo dentro del marco teórico y normativo más amplio de la contratación pública ecuatoriana, revelando consistencias estructurales y oportunidades de mejora. La inejecución presupuestaria, y particularmente, la baja ejecución en obras, no son fenómenos aislados. Estos hallazgos aportan elementos inéditos respecto a la literatura ecuatoriana y latinoamericana. Directamente se correlacionan con los identificados por Colca Hidalgo et al. [2], Cubas Núñez [4], Montalvo Ramos et al. [11] y Udoba & Mwalukasa [18], quienes señalan que los gobiernos municipales enfrentan problemas estructurales que comprometen la calidad y el cumplimiento de las obras, derivados de una planificación deficiente, capacidades técnicas limitadas, ineficiencias en la preparación de términos de referencia y cuellos de botella en contrataciones públicas.

Esta recurrencia en distintos estudios de caso sugiere que la brecha en la ejecución de obras es una vulnerabilidad sistémica de los GADs municipales, más que una falla administrativa puntual. El marco normativo establecido por la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública [17] y su Reglamento General [15], provee los principios y procedimientos para una gestión eficiente, sin embargo, la distancia entre este diseño y la práctica operativa, como se evidenció en los retrasos y formulaciones, confirma la existencia de una brecha entre la norma y su aplicación que autores como Espejo Pingus & Cruz Ipanaque [5] y Yanuarisa et al. [19] han analizado en el contexto del control institucional.

El factor crítico de la desarticulación interna entre planificación, finanzas y contratación hallado en Salcedo es un reflejo de una problemática de gobernanza a nivel institucional. Este hallazgo se alinea con lo expuesto por Logroño Santillán et al. [9] sobre la necesidad de optimizar recursos mediante una integración orgánica de procesos, con el estudio de Montalvo Ramos et al. [11], quienes enfatizan que la vinculación efectiva entre el PAC y la planificación nacional es fundamental para su éxito y con lo planteado por Udoba & Mwalukasa [18] sobre la necesidad de participación de usuarios y planificación integrada para mejorar el desempeño.

La normativa exige que el PAC sea coherente con el Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial y el Presupuesto Institucional, pero los resultados muestran que el cumplimiento de este mandato es a menudo muy formal. La rigidez y los recortes presupuestarios que impactaron severamente la ejecución, exponen la fragilidad de un sistema de planificación que opera con certidumbre financiera limitada. Esto genera un ciclo donde la falta de previsibilidad en los recursos conduce a una planificación contractual conservadora, o por el contrario irreal, que posteriormente debe ser rectificadas con reformulaciones, tal como lo documenta la evidencia de todos los procesos reprogramados.

La identificación de un formalismo excesivo en la aplicación de la normativa, que genera dilaciones, llama a la reflexión sobre el equilibrio entre control y eficiencia. Si bien los principios de transparencia y control establecidos en la ley son incuestionables, su implementación en la práctica puede priorizar el cumplimiento de procedimientos por encima de la obtención de resultados en tiempo y forma [12]. En esta misma línea, Cubas Núñez [4] advierte que el formalismo y la ausencia de innovación institucional repercuten directamente en la calidad de las obras municipales.

Este formalismo actúa como un costo institucional que ralentiza el ciclo de la contratación, especialmente perceptible en gobiernos locales con capacidades limitadas. En este punto los resultados dialogan con la perspectiva de Redroban Ortiz et al. [16] sobre el análisis de ciclo de vida de las contrataciones complejas, donde la gestión de cada fase es crucial para el resultado final. Las demoras en la adjudicación identificada, no solo son un incumplimiento de los plazos del PAC, sino que promueven la eficacia global del sistema, postergando la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía [18].

Frente a esta realidad, la propuesta de un instrumento de seguimiento con matriz de indicadores, sistema de alertas tempranas por umbrales y articulación formalizada no es solo una recomendación práctica, sino una respuesta concreta a los vacíos identificados tanto en la literatura como en la aplicación de la normativa. La propuesta se fundamenta teóricamente en la necesidad de mecanismos de monitoreo continuo para fortalecer la gestión institucional tal como lo promueven los lineamientos del Consejo Nacional de Competencias [3].

Operativamente el sistema de semáforos, inspirado en la lógica de los cuadros de mando integrales, busca internalizar la lógica de control que generalmente la normativa delega en órganos externos. Llevándolo a la gestión diaria del municipio. Esto convierte al PAC de un documento estático en una herramienta dinámica de gestión, alineada con el principio de que la contratación pública debe estar orientada a resultados [10, 13] y a la creación de valor público. Además, al estandarizar la información y los puntos de decisión, el instrumento mitiga los riesgos de desarticulación interna y fortalece la rendición de cuentas, abordando directamente las debilidades en transparencia operativa señaladas por Boykin et al. [1].

Los hallazgos del caso Salcedo son propios de desafíos estructurales en la contratación pública municipal ecuatoriana. La correlación en la literatura reciente válida que los problemas de ejecución articulación y formalismos son recurrentes. Simultáneamente, el contraste con el marco legal vigente subraya que el desafío



principal no reside en la ausencia de normas adecuadas, sino en las condiciones institucionales y técnicas para su implementación efectiva. La propuesta del instrumento de seguimiento emerge, por tanto, como un puente entre el diseño normativo y la práctica operativa, ofreciendo un mecanismo concreto para mejorar la eficiencia del PAC al fortalecer las capacidades de gestión, monitoreo y control interno del GAD, en línea con los objetivos estratégicos del sistema nacional de contratación pública.

5. Conclusiones

El análisis del Plan Anual de Contratación (PAC) del GAD municipal de Salcedo (2019-2024) confirma una eficiencia limitada por factores estructurales. La subejecución presupuestaria y el bajo cumplimiento de plazos revelan una brecha significativa entre la planificación formal y la ejecución efectiva, especialmente en obras públicas. Este desempeño se correlaciona con hallazgos previos sobre problemas de gestión en gobiernos municipales.

Se constata un cumplimiento heterogéneo del PAC, con una alta tasa de reprogramación, qué evidencia una planificación inicial poco realista. Además, se identifican factores críticos interrelacionados, como es el caso de la desarticulación interna entre planificación, finanzas y contratación; la existencia de capacidades técnicas limitadas y un formalismo en la aplicación de la norma que genera demoras. Estos elementos reflejan desafíos de gobernanza interna más que vacíos legales.

En consecuencia, es evidente la necesidad de fortalecer los instrumentos de gestión interna. La propuesta de un instrumento de seguimiento con alertas tempranas se presenta como una vía efectiva para cerrar la brecha entre la planificación y la ejecución. Este sistema, inspirado en lineamientos como los del Consejo Nacional de Competencias, busca transformar el PAC en una herramienta dinámica que permita tanto el monitoreo objetivo, como la toma de decisiones correctivas oportunas. La optimización de la contratación municipal depende menos de reformas normativas y más del desarrollo de capacidades institucionales para la articulación el seguimiento basado en datos y la gestión por resultados.

6. Referencias

- [1]. Boykin, E., Lofaro, R. J., McCue, C., & Prier, E. (2025). Advancing the practice of public procurement performance measurement: a framework for conceptualizing efficiency and effectiveness. *Public Money & Management*, 45(4), 349–359. <https://doi.org/10.1080/09540962.2024.2361832>
- [2]. Colca Hidalgo W. E., Quispe Santivañez G. W., Arevalo AVECILLAS D. X., & Luciano Alipio R. A. (2025). An efficiency model in public procurement: implementation of lean service for productivity. *Public Administration Issues*, 5, 159–184. <https://doi.org/10.17323/1999-5431-2025-0-5-159-184>
- [3]. Consejo Nacional de Competencias. (2023). Lineamientos para el monitoreo y seguimiento de los planes de fortalecimiento institucional. <https://acortar.link/P5S5gi>
- [4]. Cubas Núñez, J. L. (2025). Contrataciones públicas y calidad de obras en los gobiernos municipales. Revisión sistemática. *Revista Electrónica de Investigación*, 7(14), 667-691. <https://doi.org/10.35381/noesisin.v7i14.434>
- [5]. Espejo Pingus, L. M., & Cruz Ipanaque, S. V. (2023). El control en las contrataciones públicas. *Revista Tecnológica-Educativa Docentes 2.0*, 16(2), 196-208. <https://doi.org/10.37843/rted.v16i2.395>



- [6]. Faz Cevallos, W. E., Fuentes Gavilanes, L. E., Hidalgo Mayorga, M., & Guerrero Arrieta, K. G. (2023). La contratación pública en el Ecuador: análisis y perspectiva. *Universidad, Ciencia y Tecnología*, 27(119), 127-136. <https://doi.org/10.47460/uct.v27i119.714>
- [7]. Fernández de Castro FabreI, A., Sánchez OrtegaI, N., y Reyes FarratII, Y. (2020). El proceso de validación mediante la Técnica de Iadov en cursos por encuentros. *Revista Ingeniería Agrícola*, 10(1), 66-70.
- [8]. Hernández Silva, E. J., & Lora Loza, M. G. (2026). Transparencia en contrataciones públicas y su impacto en la eficiencia administrativa y fiscalización ciudadana: revisión sistemática. (2026). *Revista InveCom*, 6(3), 1-12. <https://doi.org/10.5281/zenodo.18147742>
- [9]. Logroño Santillán, M. A., Morillo Revelo, E. J., & Pavón Rosero, L. E. (2022). La nueva gestión pública ecuatoriana y la optimización de recursos a través de la contratación pública. *Economía y Negocios*, 13(1), 101-118. <https://doi.org/10.29019/eyn.v13i1.936>
- [10]. Mieles Bachicoria, J. L., & Carreño Arteaga, N. P. (2024). Evaluación de la contratación pública mediante indicadores en el Gobierno Municipal de Santo Domingo, Ecuador. *Revista UNIANDÉS Episteme*, 11(3), 308-321. <https://doi.org/10.61154/rue.v11i3.3535>
- [11]. Montalvo Ramos, F. A., Falconi Tello, L. X., Alarcón Gavilanes, J. C., & Falconi Tello, M. A. (2023). Efectos de la contratación pública en la administración de los Gobiernos autónomos descentralizados, Ecuador. *Gestio et Productio. Revista Electrónica de Ciencias Gerenciales*, 5(1), 4-15. <https://doi.org/10.35381/gep.v5i1.50>
- [12]. 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>
- [13]. Palacín Sáenz, B. (2025). Estrategia social en las compras públicas. Un camino hacia la sostenibilidad y, por tanto, hacia la eficiente utilización de los fondos públicos. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 23(1), 81–98. <https://doi.org/10.24965/reala.11473>
- [14]. Palomino Flores, H. (2022). Influencia de la contratación pública en la efectividad del cumplimiento del planeamiento estratégico institucional. *Revista San Gregorio*, 203-219. <https://doi.org/10.36097/rsan.v0i52.2050>
- [15]. Presidencia de la República del Ecuador. (2021). *Decreto Ejecutivo No. 193: Reglamento General de la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública* (Registro Oficial Suplemento No. 456). <https://acortar.link/YtmBm0>
- [16]. Redroban Ortiz, C. L., Rivas Tovar, L. A., Torres Maldonado, X. M., Almeida Alvarado, C. A., & Jaramillo Sangurima, L. V. (2024). Redes complejas como metodología para el control gubernamental en procesos de contratación pública en Ecuador. *Revista española de la transparencia*, 20, 215-249. <https://doi.org/10.51915/ret.346>
- [17]. Servicio Nacional de Contratación Pública. (2021). *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública*. SERCOP. <https://acortar.link/10pgV6>
- [18]. Udoba, B. N., & Mwalukasa, B. E. (2024). The Effects of Procurement Planning on Public Procurement Performance. *Asian Journal of Management, Entrepreneurship and Social Science*, 5(01), 23-39. <https://doi.org/10.63922/ajmesc.v5i01.1142>



- [19]. Yanuarisa, Y., Irianto, G., Djamhuri, A., & Rusydi, M. K. (2025). Exploring the internal audit of public procurement governance: a systematic literature review. *Cogent Business & Management*, 12(1), 1-27. <https://doi.org/10.1080/23311975.2025.2485411>
- [20]. 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>

